

Master Stratégies Territoriales et Urbaines  
Projet collectif

# Egalité sociale et territoriale d'accès aux services administratifs

Camille BERNELIN

Corentin DESAGE

Hugo LECLERC

Sixtine RENAUDIN

**Tuteur**

Clément Boisseuil

**Rendu final**

Juin 2024

# Sommaire

Remerciements	3
Executive Summary	4
Introduction	5
Définition du sujet	7
État de l'art	9
Présentation des services administratifs étudiés	18
Problématique et méthodologie	27
Présentation des terrains	29
Plan de l'étude	33

## Partie 1

### **Le guichet, l'assurance d'une proximité humaine et spatiale dans un contexte de dématérialisation des services administratifs** 34

A) Une conception relative des distances selon les usagers	34
Marie, assistante sociale des services départementaux	37
Édouard, un jeune habitant de Dizier-sur-Sandre	39
B) Les services administratifs, un enjeu de proximité symbolique des pouvoirs publics	40
Laurine, accompagner les demandeurs d'emploi	43
Jeanne, la force des liens sociaux de proximité dans une commune rurale	45
Christine, un espace France Services en Bureau de Poste	47
C) Des dispositifs pour maintenir une présence physique dans les terrains étudiés	49
Laurence, conseillère France Services à Reims	53
Un café avec les bénévoles du Secours Populaire	55
Sylvain, responsable départemental des services d'accueil de la Caisse d'allocations familiales (CAF)	57

## Partie 2

### **Des mobilités administratives encore très dépendantes de la voiture malgré le développement d'alternatives** 60

A) Des déplacements administratifs renforçant l'exclusion des personnes non motorisées	60
Elodie, cheffe du service mobilité d'une intercommunalité	67
Murielle, agente du CLIC	69

<b>B) Des alternatives de transports pour les démarches administratives</b>	<b>70</b>
Marion, secrétaire de mairie en territoire peu dense	73
Amélie, chargée de territoire d'un dispositif de transport à la demande	75
<b>C) Limiter les déplacements vers les démarches administratives</b>	<b>76</b>
Victoire, l'aller vers d'une administration	79
Anna, serveuse à Saint-Jeure d'Andaure	80

### **Partie 3**

#### **Penser les mobilités administratives autrement : inscrire les services administratifs dans les parcours de mobilités** **81**

<b>A) Développer les services administratifs comme des services de proximité</b>	<b>81</b>
Arthur et Yasmine, le bus France Services : un dispositif d'aller vers	85
<b>B) Les alliances d'institutions : implanter les Maisons France Services dans des lieux stratégiques</b>	<b>86</b>
Karim, une maison de quartier labellisée France Services	90
Frédéric, penser les services administratifs par le prisme de l'urbanisme	92
<b>C) Intégrer les Services administratifs dans le maillage territorial</b>	<b>93</b>
Jacques, un maire qui souhaite faire de sa ville un pôle de proximité	96
Matthieu, habiter dans un pôle de proximité en milieu rural	98

#### **Conclusion** **100**

#### **Annexes** **103**

<b>DIFFUSION RESTREINTE</b> - Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés entre octobre 2023 et mai 2024	103
---	-----

# Remerciements

Nous tenons à remercier les équipes du Forum Vies Mobiles, pour leur proposition de travail, leur accueil et leur accompagnement, toujours bienveillant et encourageant, tout au long de ce projet. Un remerciement particulier va à Juliette Bureau, notre référente au sein du Forum, pour son suivi attentif et toujours constructif de ce projet.

Nous remercions également les équipes pédagogiques de l'École urbaine de Sciences Po pour leur accompagnement, et en particulier Pauline Émile Geay qui a suivi le développement de ce projet. Nos remerciements les plus reconnaissants vont à notre tuteur, Clément Boisseuil, pour son accompagnement exigeant et bienveillant tout au long de ce projet.

Ce projet n'aurait pas été le même sans les rencontres et les entretiens que nous avons menés, au fil des mois, sur plusieurs terrains. Des dizaines de personnes nous ont reçus et ont pris le temps de nous exposer leur rôle, leur expertise et leur vision des services administratifs et de la mobilité. Leur contribution a été déterminante, pour vérifier certaines hypothèses et alimenter nos réflexions. Ces moments ont été des expériences enrichissantes qui, nous l'espérons, se reflètent dans ce travail.

Nous remercions pour leur temps les hauts fonctionnaires, préfets et sous-préfets, pour leurs éclairages et nos échanges, autour de notre sujet.

Nous remercions les différents acteurs et dirigeants de Caisses locales de la Caisse d'Allocations Familiales, de Mutualité sociale agricole et de France Travail.

Nous remercions les acteurs, collectivités territoriales et autorités organisatrices de transports, Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et la Défenseure des Droits pour nos entretiens.

Nos remerciements les plus sincères vont à tous les bénévoles des différentes associations que nous avons pu rencontrer, et qui nous ont aidés, par leurs paroles engagées, à ouvrir davantage nos perspectives de travail.

# Executive Summary

Si les déplacements administratifs représentent une faible part des déplacements selon certaines études, ils contribuent aux émissions carbone et demeurent majoritairement fondés sur la voiture sur une majorité du territoire national. Afin d'accentuer les efforts en faveur de l'égalité territoriale en matière d'accès aux services administratifs, cette étude, réalisée pour le compte du Forum Vies Mobiles, documente les enjeux liés à l'accessibilité de ces services administratifs à l'heure où la transition écologique constitue un impératif. Il s'agit de comprendre les besoins et les pratiques des citoyens en matière de services administratifs et les habitudes de mobilité qui y sont attachées au regard de l'offre disponible dans une diversité de territoires et dans un contexte de déploiement des Maisons France Services partout en France.

L'étude examine ainsi l'accès aux services publics administratifs en se centrant sur les enjeux de mobilités. Elle prend appui sur une enquête dans quatre départements de France métropolitaine où des rencontres avec des professionnels de terrain et des habitants ont permis de rendre compte des pratiques liées à l'accès à ces services.

La première partie de l'étude se centre sur le guichet comme espace permettant d'assurer une proximité humaine et spatiale, dans un contexte de dématérialisation des services administratifs ces dernières années. La deuxième partie étudie les mobilités liées aux services administratifs. Dans les territoires investigués, ces mobilités sont encore dépendantes de la voiture individuelle, malgré le développement d'alternatives. La troisième partie met en avant d'autres manières d'envisager les mobilités liées aux services administratifs, en implantant notamment ces services dans des parcours de mobilité. Des pistes de réflexion sont proposées en conclusion.

# Introduction

En 2018, le mouvement des gilets jaunes dénonce l'éloignement des services publics dans les territoires. Le mouvement traduit le sentiment d'éloignement symbolique de l'Etat et plus largement des pouvoirs publics. Parmi les réponses visant à construire une nouvelle proximité, le Président de la République annonce la création d'un réseau de Maisons France Services, dans l'objectif de proposer une offre locale d'accompagnement dans les démarches administratives dans chaque canton de France.

Ce réseau est issu d'un partenariat entre onze services : la Caisse des allocations familiales, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), l'Assurance retraite, l'Assurance Maladie, le Chèque Énergie, la Direction Générale des Finances Publiques, France Travail, France Rénov, la Poste, la Mutualité sociale agricole et les points de justice. Ces services constituent des interfaces entre les citoyens et l'administration.

Depuis le début des années 2000, les services administratifs dématérialisent progressivement leurs démarches. Si l'impact est positif pour une majorité des usagers à l'aise avec les outils numériques, leur permettant de gagner du temps et simplifiant de façon générale les démarches<sup>1</sup>, le Défenseur des Droits rappelle dans un rapport paru en 2022 que la dématérialisation complique l'accès aux droits pour ceux n'ayant pas un usage autonome des outils numériques et souffrant ceux souffrant d'illectronisme<sup>2</sup>. Ce rapport alerte sur le risque d'exclusion des droits d'une partie de la population française, faute de pouvoir réaliser les démarches. Dans le sillage des conclusions de plusieurs chercheurs en sciences sociales,<sup>3</sup> il rappelle aussi l'importance de maintenir des guichets physiques pour les démarches les plus complexes et le rôle de dialogue entre administrations et usagers caractérisant ces espaces.

---

<sup>1</sup> DELCROS Bernard. "Les maisons France services, levier de cohésion sociale" Rapport de la commission des finances du Sénat, 2022

<sup>2</sup> Aouici, Sabrina et Carine Cordier. « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on? », Défenseur des droits, Rapport, 2022

<sup>3</sup> Dubois Vincent, Lagroye Jacques. *La vie au guichet : administrer la misère*. Paris : Éditions Points. 2015.

Dans le contexte de transition écologique visant à atteindre la neutralité carbone en 2050, la transformation des modes de déplacement et des mobilités constitue un enjeu majeur pour maintenir une égalité d'accès entre les territoires<sup>4</sup>. Dans ce cadre, si les déplacements administratifs représentent en réalité peu de déplacements selon certaines études<sup>5</sup>, ils contribuent aux émissions carbone et demeurent majoritairement fondés sur la voiture sur une majorité du territoire national.

Souhaitant porter des propositions pour améliorer l'égalité territoriale en matière d'accès aux services administratifs, le Forum Vies Mobiles a proposé un projet d'études aux étudiants du Master Stratégies Territoriales et Urbaines de Sciences Po visant à documenter les enjeux liés à l'accessibilité de ces services administratifs à l'heure où la transition écologique est un impératif.

Il s'agit de comprendre les besoins et les pratiques des citoyens en matière de services administratifs et les habitudes de mobilité qui y sont attachées au regard de l'offre disponible dans une diversité de territoires. Pour cela, le projet accorde une attention particulière aux Maisons France Services, présentées comme les nouveaux espaces de proximité pour réaliser des démarches administratives en France. Cette étude s'inscrit dans la continuité des travaux existants : or, les mobilités liées à l'accès aux services administratifs - sont peu étudiées et ce, alors que l'accessibilité aux services administratifs est un sujet de débat médiatique.

L'étude vise à comprendre quels sont les facteurs jouant sur l'accessibilité des services administratifs, s'intéressant à leur implantation et à leur proximité (pensée de façon multiforme dépassant l'unique lecture en termes d'accessibilité physique comme le Forum Vies Mobiles l'a montré<sup>6</sup>), mais pas uniquement. Il s'agit aussi de s'intéresser à la façon dont sont pensés (ou impensés) les services administratifs dans les schémas et plans de mobilités à l'échelle des territoires.

---

<sup>4</sup> WOESSNER Raymond, « Les territoires français face à la mobilité. Des inégalités croissantes dans les réseaux de transport ? », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2022/5 (N° 42), p. 1-26.

<sup>5</sup> INSEE, « Enquête nationale des transports et déplacements (ENTD) 2008 », ADEME, Mobilité et modes de vie : résultats de l'enquête nationale transports et déplacements », 2020.

<sup>6</sup> Tom Dubois, Christophe Gay, Vincent Kaufmann et Sylvie Landriève, *Pour en Finir avec La Vitesse*, Editions de l'Aube, 2021.

## Définition du sujet

Les services administratifs sont complexes à définir précisément. Ils constituent une partie des services publics et revêtent un caractère essentiel. Comme le souligne un rapport du Défenseur des Droits de 2019, le recours aux services administratifs n'est pas une liberté, mais une contrainte, légale ou vitale, exigeant à tout citoyen des démarches pour répondre à ses besoins<sup>7</sup>. Dans ce travail, nous ne retenons pas la définition de service public administratif (SPA), défini par opposition au service public à caractère industriel et commercial (SPIC), car cette définition est trop générale. **Le champ retenu pour la définition des services administratifs dans cette étude a été calqué sur le périmètre initial du dispositif France Services (accès à son courrier, accès à certains droits comme la retraite ou le chômage, impôts, droits en santé, papiers d'identité, aide juridique et aides financières de rénovation et d'énergie...).** Ces services sont détaillés dans une typologie présentée dans la partie suivante. **Les services correspondant aux démarches d'immigration ont été également inclus en tant que services administratifs**, car ils constituent une contrainte importante pour une part des personnes résidant en France. Les autres services publics tels que la santé, la mobilité ou l'aide sociale ne sont pas intégrés car ils ne peuvent pas être considérés comme purement administratifs mais se centrent sur une activité différente. D'autres recherches pourront se centrer sur ces services.

**Cette étude interroge l'égalité sociale et territoriale d'accès aux services administratifs et ainsi la notion d'accessibilité prise au sens large.** Les différents combats pour l'égalité des droits ont progressivement mené à la construction de cette notion<sup>8</sup>, souvent théorisée en tant que « accessibilité universelle », définie par Sylvie Rocque en 2011<sup>9</sup> comme « *la caractéristique d'un produit, procédé, service, information ou environnement qui, dans un but d'équité et dans une approche*

---

<sup>7</sup> Défenseur des Droits (2019). *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*

<sup>8</sup> Fougeyrollas, P., Fiset, D., Dumont, I., Grenier, Y., Boucher, N. & Gamache, S. (2019). *Réflexion critique sur la notion d'accessibilité universelle et articulation conceptuelle pour le développement d'environnements inclusifs. Développement Humain, Handicap et Changement Social / Human Development, Disability, and Social Change*, 25(1), 161–175. <https://doi.org/10.7202/1085774a>

<sup>9</sup> ROCQUE, S., LANGEVIN, J., CHALGHOUIMI, H., & GHORAYEB, A.(2011). *Accessibilité universelle et designs contributifs dans un processus évolutif. Revue développement humain, handicap et changement social*, 19(3), 7-24



*inclusive, permet à toute personne de réaliser des activités de façon autonome et d'obtenir des résultats identiques ».*

L'accessibilité est évaluée dans plusieurs recherches sous le prisme du non-recours<sup>10</sup>. Les études analysant ce non-recours répondent notamment aux interrogations des pouvoirs publics, attachant de l'importance à l'utilisation rationnelle de l'argent public et souhaitant de ce fait vérifier que les aides publiques touchent bien les publics visés<sup>11</sup>. **Cependant, la focale du non-recours n'est pas l'entrée principale de ce travail qui se concentre sur les mobilités liées aux démarches administratives, leur accessibilité.**

---

<sup>10</sup> Chauveaud, Catherine. *Les "baromètres du non-recours" : expérimentation d'un dispositif local pour l'accès aux droits*. *Gérer les droits sociaux*, no. 178 (2013): 63-70.

<sup>11</sup> Knüsel, R. & Colombo, A. (2014). *Accessibilité et non-recours, aux services publics. Présentation*. *Les Politiques Sociales*, 3-4, 4-11. <https://doi.org/10.3917/lps.143.0004>

# État de l'art

L'étude menée ici se fonde sur une revue de la littérature portant sur l'évolution des services administratifs, leur accessibilité et les mobilités qui en découlent. Trois axes ont été définis pour éclairer ce sujet au regard des travaux académiques et rapports existants.

Tout d'abord, **la littérature établit le fait que les enjeux d'accessibilité dans le cadre des services administratifs ont évolué récemment sous l'effet de la dématérialisation de plusieurs services administratifs et publics initiée depuis une vingtaine d'années.** Ensuite, il apparaît que le **besoin d'accès physique aux services administratifs** n'a pas disparu malgré ce mouvement de numérisation. La capacité des individus à entrer en contact avec l'administration via ses points d'accueil physiques reste donc une problématique majeure. **Enfin, l'étude des mobilités associées aux démarches administratives s'inscrit dans la continuité des recherches sur les mobilités et demeure un pan de recherches peu investi,** témoignant de l'originalité du projet d'étude proposé par le Forum Vies Mobiles.

## 1. Dématérialisation

### Un contexte de réorganisation de l'État

La dématérialisation constitue un mouvement de fond dans la réorganisation de l'Etat depuis une vingtaine d'années. **La numérisation à l'œuvre est centrale dans ce que l'Etat nomme la « transformation publique » contemporaine.** Une direction interministérielle (Direction interministérielle de la transformation publique - DITP) créée en 2015 est chargée de la mise en œuvre et de l'accélération de la dématérialisation d'un certain nombre de services publics. Cette direction prend la suite de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) de 2005, dont la mission de « modernisation » passait déjà par la numérisation de certains services. Un ministère dédié est également fondé en 2020, le ministère de la Transformation et

de la fonction publique, dont la mission est de moderniser l'organisation de l'Etat en lien avec le mouvement de dématérialisation<sup>12</sup>.

### La modernisation et sa dimension de réduction des dépenses publiques

Pour de nombreux observateurs, **des objectifs de réduction des dépenses publiques sont associés au mot d'ordre de modernisation**. Cette injonction à la réorganisation des services publics afin de produire des services au meilleur coût n'est pas nouvelle. André Decamp montre en 2022 comment ces objectifs de réduction des dépenses publiques sont renforcés avec la valorisation de notions telles que la productivité, la rentabilité et la modernisation<sup>13</sup>. Il déplore le désengagement financier de l'Etat, accordant des financements de plus en plus précaires. D'après lui, les politiques publiques reposent de plus en plus sur les collectivités, aux moyens limités, et sur le secteur associatif à qui est délégué une partie des services.

Dans un rapport parlementaire, la députée Danièle Obono<sup>14</sup> déplore la fermeture des guichets administratifs découlant des réductions de dépenses publiques, notamment ceux de Pôle Emploi, de l'Assurance maladie ou des services fiscaux (DGFIP)<sup>15</sup>. En se fondant sur un rapport de la Cour des Comptes, elle met à jour une réduction des Equivalents Temps Plein (ETP) de l'administration déconcentrée d'Etat de 14% entre 2012 et 2020, tous ministères confondus. De même, un rapport du Sénat dans le cadre du projet de loi de finances 2022 déplore la dématérialisation des demandes de titres de séjour, tandis que les postes en administration centrale du ministère de l'Intérieur sont préservés<sup>16</sup>. Cela pose un enjeu de rapprochement territorial et de proximité des services d'Etat dans les territoires.

---

<sup>12</sup> Décret n° 2022-842 du 1er juin 2022 relatif aux attributions du ministre de la transformation et de la fonction publiques, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045848224>

<sup>13</sup> Decamp, A. (2022). *De quoi la modernisation des services publics est-elle le nom ? L'exemple des Maisons France Services*. *Sociographe*, 78, XIII-XXVI. <https://doi.org/10.3917/graph1.078.iaa>

<sup>14</sup> Obono, D., *Rapport tendant à la réouverture des accueils physiques dans les services publics* (n° 1773), 22 novembre 2023

<sup>15</sup> Cour des comptes, *Observations définitives sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État* (2010-2021), n° S2022-0494, 14 avril 2022.

<sup>16</sup> Rapport sénatorial général n° 163, *Projet de loi de finances pour 2022 : Administration générale et territoriale de l'État*, déposé le 18 novembre 2021

## La numérisation et les enjeux d'accessibilité

La France a été désignée en 2014 pays le plus avancé en Europe sur la numérisation de l'administration. Cette numérisation comporte de nombreux aspects positifs, comme le souligne le rapport parlementaire de Danièle Obono en 2023<sup>17</sup>, mentionnant notamment les bénéfices du site internet Légifrance dans la facilité d'accès donnée aux textes législatifs. Cependant, le Défenseur des droits souligne les problématiques nouvelles apparaissant avec la dématérialisation. Dans un rapport de 2019, il souligne le fait que **ce mouvement rend l'utilisateur responsable dans la production du service public administratif**<sup>18</sup>. Il lui incombe la charge de s'informer et d'être en capacité de réaliser les démarches en ligne. Dans le même rapport, cette instance insiste sur la forte nécessité de développer des services dématérialisés de qualité, car les usagers sont seuls devant leur écran à devoir effectuer leurs démarches. Enfin, ce rapport identifie des problématiques particulières pour certaines populations, notamment pour les détenus ou les personnes en situation de handicap, pour qui ces dispositifs dématérialisés ne seraient pas encore adaptés.

En 2022, le Défenseur des droits publie un deuxième rapport analysant les enjeux d'accessibilité posés par la dématérialisation<sup>19</sup>. La définition de l'accessibilité des services administratifs dans le contexte de la dématérialisation est alors élargie. En effet, l'autonomie dans les démarches administratives en ligne sous-entend de disposer d'un équipement informatique, d'une connexion internet suffisante, de la capacité à utiliser les logiciels de navigation en ligne et d'une compréhension ce qui est attendu de l'utilisateur dans le cadre de ces démarches.

Ainsi, il apparaît que la dématérialisation n'est pas un problème en soi et peut être un réel outil de modernisation des liens entre les citoyens et les services administratifs, facilitant et accélérant les démarches. Mais ce mouvement de numérisation doit être accompagné dans son appropriation pour une partie des publics et ne doit pas être une solution unique justifiant la fermeture totale des guichets si l'on considère la fracture numérique et l'illectronisme qui touchent certaines populations, en particulier les plus précaires et vulnérables.

---

<sup>17</sup> Obono, D., *Rapport tendant à la réouverture des accueils physiques dans les services publics* (n° 1773), 22 novembre 2023

<sup>18</sup> Défenseur des Droits (2019). *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*

<sup>19</sup> Défenseur des Droits (2022). *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*

## 2. Justice spatiale

Le processus de dématérialisation des services administratifs n'efface pas les enjeux de justice spatiale. La numérisation n'élimine en effet pas le besoin d'accéder physiquement à certains guichets, et la prise en compte de la dimension géographique de l'accessibilité aux services administratifs doit persister.

### La persistance d'un besoin de présence physique

En parallèle du mouvement de dématérialisation et de fermetures de certains guichets, la loi NOTRe de 2015 a instauré l'obligation pour les départements d'élaborer un SDAASP (Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public). Gwénaél Doré montre comment ces documents visent à renforcer l'accessibilité selon deux dimensions : en amont par l'accès physique, c'est-à-dire *via* la visibilité, la facilité de la prise de contact et la définition des horaires d'ouverture, et en aval, par l'amélioration de la qualité du service<sup>20</sup>. Le Défenseur des Droits souligne pour sa part l'importance, malgré l'émergence des moyens numériques, de laisser à l'usager la possibilité de choisir son moyen privilégié d'entrer en contact avec l'administration. Dans un rapport sénatorial de 2022<sup>21</sup>, **les parlementaires insistent sur les besoins d'accueil physique engendrés par la numérisation : l'aide au numérique revêt alors un caractère essentiel**, tout comme l'accompagnement de « niveau 1 », correspondant dans l'administration à la gestion des interfaces en ligne, des identifiants de connexion ou des différents comptes ouverts.

Au-delà de l'enjeu de proximité géographique, le guichet est aussi un dispositif de gouvernement qui marque le rapport des individus à l'État et aux institutions publiques. Au travers d'une enquête de terrain et d'entretiens dans le sillage des travaux sur la *street-level bureaucracy*, Vincent Dubois met en évidence **le rôle social des guichetiers d'une Caisse d'Allocations Familiales**<sup>22</sup>. Ils sont chargés de produire du consentement au cadre administratif en jouant le rôle de traducteur du langage bureaucratique, de ses implicites, et en exerçant un contrôle sur l'intime.

---

<sup>20</sup> Doré G., « Services au public et territoires : l'instauration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) », 2021

<sup>21</sup> Rapport sénatorial d'information n° 778, *Les maisons France services, levier de cohésion sociale*, déposé le 13 juillet 2022

<sup>22</sup> Dubois V., *Politiques au guichet, politiques du guichet*. 2010.

Dans cette optique, la persistance d'un accueil physique est essentielle au maintien d'un lien entre administration et administrés.

### Égalité territoriale dans l'accès aux services administratifs

L'égalité territoriale doit permettre d'après le géographe et économiste Gérard-François Dumont de « *donner aux territoires une égalité de chances dans la recherche du bien commun de leur population* ». Ce ne serait pas le cas actuellement d'après l'analyse du Défenseur des droits, qui donne en 2019 le chiffre de plus d'un tiers « (36 %) [des citoyens qui se considèrent pauvres] *estiment vivre dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics.* » Le sentiment de délaissement dans certains territoires est accentué par la fermeture de certains guichets ou par la fracture numérique.

Les services administratifs constituant un service public, il convient de garantir le droit d'y accéder selon les besoins, dépendant des situations personnelles. L'égalité territoriale dans l'accès ne peut ainsi être dissociée des dimensions sociales. La sociologue Yasmine Siblot a notamment travaillé sur la précarité, en montrant comme celle-ci aboutit à un renforcement des obligations à effectuer des démarches fréquentes<sup>23</sup>. **Les recours réguliers aux services administratifs constituent en eux-mêmes une source de difficultés quotidiennes.** La sociologue note également l'existence de stratégies de « débrouille » des habitants, par l'entraide entre voisins ou des relations de suivi de la part de certains agents administratifs. Cependant, ces modes reposent sur une socialisation différenciée selon le genre. Son travail montre comment dans certains cas, un membre du couple prend seul en charge des relations avec l'administration, constituant pour les femmes dans cette situation à la fois un moyen d'émancipation mais également une contrainte temporelle importante et une charge mentale. L'égalité spatiale dans l'accès aux services administratifs doit en conséquence prendre en compte les modalités et les habitudes dans l'accès à ces services, ainsi que la fréquence des besoins en fonction des différentes populations. Ces éléments se relient à des inégalités sociales.

---

<sup>23</sup> Siblot, Y., « *Je suis la secrétaire de la famille !* » *La prise en charge féminine des tâches administratives entre subordination et ressource*, *Genèses*, 2006/3 (n° 64), p. 46-66

## Le développement du réseau France Services

Le déploiement du dispositif France Services entend **répondre au double besoin d'accompagnement à la dématérialisation et de réponse à la désertification en services publics des territoires ruraux**. Les espaces France Services rassemblent neuf services administratifs (Assurance Maladie, Allocations Familiales, Mutualité sociale agricole, La Poste, France Travail, Assurance retraite, Agence nationale des titres sécurisés, Points Justice et Finances Publiques), rejoints en 2024 par les Chèques énergie et France Rénov'. Ce déploiement s'appuie sur le réseau précédent des Maisons de services au public, dont il corrige, d'après un rapport du Sénat de 2022, le manque d'homogénéité dans sa répartition territoriale<sup>24</sup>. Le nouvel objectif de couverture du territoire est fixé par le Gouvernement à l'assurance pour tout citoyen de disposer d'une Maison France Services à moins de 30 minutes de son domicile. Des rapports successifs du Défenseur des Droits pointent certaines limites du dispositif, notamment liées à l'inégal niveau de formation des conseillers France Services<sup>25</sup>.

Pour Antonin Besch, doctorant travaillant sur ce dispositif à l'Université de Strasbourg et rencontré en entretien, l'implantation des espaces France Services traduit **une priorité donnée à ce dispositif de s'adresser aux populations précaires**. En effet, d'après lui, les Maisons France Services sont implantées pour 15% en quartiers prioritaires de la politique de la Ville et pour le reste principalement dans des territoires ruraux défavorisés.

### 3. La mobilité associée aux démarches administratives

L'originalité de ce travail est d'analyser l'accès aux services administratifs sous le prisme de la mobilité.

#### Inégalités territoriales des systèmes de transport

Le secteur des transports est un important poste d'émissions de gaz à effet de serre, qui peine à engager les réductions prévues par les objectifs de limitation du

---

<sup>24</sup> Rapport sénatorial d'information n° 778, *Les maisons France services, levier de cohésion sociale*, déposé le 13 juillet 2022.

<sup>25</sup> Défenseur des Droits (2019). *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*.

réchauffement climatique<sup>26</sup>. Dans ce cadre, la forte dépendance à l'automobile dans l'accès aux services administratifs est problématique et pointée par un certain nombre d'études. Le consultant Gwénaél Doré analyse ces contraintes à travers le regard porté sur l'offre de service par les SDAASP : ces documents pointent l'usage quasi-exclusif de la voiture dans certains territoires, en l'expliquant par la faiblesse des réseaux de transports interurbains, notamment ferroviaires, et par le coût élevé du transport à la demande lorsqu'il existe. Le Sénat, dans un rapport de 2022, préconise par ailleurs le soutien financier aux communes pour permettre la mise en place d'une offre de transport à la demande facilitant l'accès aux services administratifs<sup>27</sup>.

Les inégalités territoriales dans les systèmes de transport sont particulièrement fortes et doivent être prises en compte dans l'analyse de l'accessibilité des services administratifs. Le géographe Raymond Woessner indique ainsi que de nombreux territoires sont en situation de précarité en termes de mobilité, due à la dépendance à la voiture, au budget carburant élevé, aux longues distances à parcourir et au manque d'alternatives<sup>28</sup>. Selon lui, les inégalités se sont accrues depuis la Seconde Guerre mondiale en matière de transports : **les temps de parcours se sont allongés, des lignes de train ont été fermées, en particulier dans les territoires ruraux**, avec une priorité donnée au TGV.

### L'évitement des déplacements liés aux démarches administratives

Forts de ce constat, chercheurs et parlementaires encouragent alors, en parallèle des efforts de report modal, de viser l'**évitement des déplacements**. Dans leur ouvrage intitulé *Pour en finir avec la vitesse*, les chercheurs Dubois, Gay, Kaufmann et Landrière signalent la nécessité de diminuer entre 40 et 60% le nombre de kilomètres parcourus en voiture afin de respecter l'accord de Paris de 2015. La recherche d'une **unité spatiale du quotidien** devient alors essentielle pour réduire le besoin en déplacements. Le rapport du Sénat de 2022 mentionné propose de généraliser le

---

<sup>26</sup> Beauvais, J. (2021). *Les chiffres des... Émissions de CO2 en France : le secteur des transports n'est pas concerné par le changement climatique ?*. Transports urbains, 139, 36-36.  
<https://doi.org/10.3917/turb.139.0036>

<sup>27</sup> Rapport sénatorial d'information n° 778, *Les maisons France services, levier de cohésion sociale*, déposé le 13 juillet 2022

<sup>28</sup> Woessner R., « *Les territoires français face à la mobilité. Des inégalités croissantes dans les réseaux de transport ?* », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2022/5 (N° 42), p. 1-26



déploiement des bus France Services dans les territoires peu denses<sup>29</sup>. Ces dispositifs rapprochent les conseillers administratifs des usagers et constituent une forme d'aller-vers permettant de réduire les distances à parcourir.

### Le maillage territorial en question

Finalement, l'implantation des guichets administratifs constitue une partie de l'enjeu lié aux déplacements nécessaires pour atteindre les services administratifs. L'objectif du dispositif France Services est de garantir l'accès aux services administratifs en moins de 30 minutes. Il repose sur un critère de temps fondé sur un référentiel automobile. Le Sénat propose plutôt un critère en termes de bassins de vie, suggérant une implantation de Maison France Services dans chaque bourg-centre ayant une fonction de pôle de services pour le bassin de vie<sup>30</sup>.

Dans un rapport de 2019, la Cour des Comptes montre qu'il n'y a pas eu d'abandon généralisé de territoires par les grands réseaux nationaux de services publics. Elle propose une typologie d'évolution du maillage territorial, selon le type de services :

1. Les services dont la densité est justifiée par leur mission et inscrite dans la loi, telles que les gendarmeries ou la poste ;
2. Les services dont le maillage est resté dense mais pour lesquels des réorganisations ont eu lieu, comme l'éducation ;
3. Les services qui se sont progressivement numérisés, comme les services des préfectures, France Travail (ex-Pôle Emploi) ou la DGFIP.

Finalement, les études sur la mobilité individuelle peuvent être mobilisées pour articuler l'implantation des services administratifs avec les modes de déplacement des individus. Le champ théorique de la *time-geography* étudie par exemple la mobilité sous le prisme des rythmes de vie. Cet angle d'analyse entend **s'intéresser aux parcours de mobilité des usagers, dans leurs ancrages spatiaux et temporels**<sup>31</sup>. Il décrit ainsi la répartition des activités entreprises par les individus sur une journée et dans l'espace, et notamment leur éloignement par rapport au domicile. Cette approche permet de partir des pratiques pour identifier des besoins,

---

<sup>29</sup> Rapport sénatorial d'information n° 778, *Les maisons France services, levier de cohésion sociale*, déposé le 13 juillet 2022

<sup>30</sup> *idem*

<sup>31</sup> Drevon G., Gumy A., et Kaufmann V.. 2021. « *Pour une approche rythmique des modes de vie et de la mobilité* ». *Espaces et sociétés* n°182

et mène notamment aux « politiques du temps », visant à adapter l'offre en transports et en services aux contraintes temporelles des usagers, au travers des horaires d'ouverture par exemple. La prise en compte des pratiques et des parcours de mobilité permet également de penser l'implantation des services dans des lieux adaptés.

# Présentation des services administratifs étudiés

Les institutions proposant des services administratifs présents au sein du dispositif France Services constituent le cadre de définition des services administratifs dans ce travail. A ce titre, il est apparu essentiel de donner une idée claire de la fonction de chacun de ces services, des principales démarches, de leur fonctionnement et maillage territorial. Ils sont successivement présentés dans cette partie.

## 1. Assurance maladie (CPAM)

La Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) gère le lien entre la Caisse nationale d'assurance maladie et ses assurés. Chaque département dispose d'une CPAM, et certains disposent de plusieurs caisses. Depuis 2007, les bénéficiaires peuvent accéder à leur compte en ligne, grâce à l'interface Ameli.

Les démarches réalisables en espaces France Services concernent l'ouverture d'un compte Ameli, l'ensemble des démarches réalisables sur le compte Ameli, la première demande d'Aide Médicale d'Etat (AME) et d'obtenir des renseignements sur le dispositif Mon espace santé (espace numérique de partage de données entre professionnels de la santé).

La CPAM favorise le rendez-vous téléphonique comme moyen de contact. Les échanges sont également possibles *via* le compte Ameli de l'usager, par *chatbot*, par email, *via* les conseillers France Services ou en présentiel pour les usagers qui en expriment le besoin. La CPAM organise également des permanences, dans les espaces France Services, les Missions Locales ou les mairies.

## 2. L'Assurance retraite

L'Assurance retraite, ou plus exactement la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) est un organisme de sécurité sociale, s'adressant aux salariés du secteur privé (et aux contractuels de la fonction publique), aux travailleurs indépendants et aux artistes-auteurs, gérant leur retraite de base. Les interlocuteurs des bénéficiaires de

la Cnav sont les Carsat : caisses régionales et relais territoriaux de la Cnav gérant le compte des retraités. Les Carsat sont au nombre de 15 en métropole, l'Ile-de-France étant directement gérée par la Cnav. Au total, le réseau dispose de 206 agences et 286 points d'accueil<sup>32</sup>, auxquels s'ajoutent les espaces France Services.

Les démarches liées à l'assurance retraite constituent une part importante des démarches entreprises dans les France Services. Il y est possible de déposer, de compléter et de suivre l'avancement d'un dossier de demande de pension de retraite, ainsi que de gérer le calendrier des paiements.

Pour les conseillers France Services, une difficulté importante est causée par l'absence des structures de retraites complémentaires des partenaires de France Services. Ainsi, les conseillers ne sont pas censés répondre aux demandes liées aux caisses de retraite complémentaires de l'Agirc-Arrco, alors qu'ils les accompagnent sur la caisse primaire de retraite. Cette situation crée une incompréhension chez certains bénéficiaires et une complexité dans la gestion des dossiers pour les conseillers.

### **3. Mutualité sociale agricole (MSA)**

La Mutualité sociale agricole constitue le régime de protection sociale obligatoire des agriculteurs, tant pour les exploitants que pour les salariés agricoles, les salariés dans la transformation de produits agricoles, ou les salariés de certaines structures au statut historiquement liées à l'agriculture, telles que Groupama ou le Crédit Agricole. La MSA est une structure mutualiste dans sa gouvernance, les usagers élisant des délégués, rassemblés au sein de trois collèges (salariés, exploitants et employeurs de main d'œuvre) qui élisent à leur tour des administrateurs.

La MSA propose un guichet unique pour l'ensemble des risques couverts, représentant ainsi plusieurs structures de droit commun : la MSA gère en effet le recouvrement des cotisations (comme le fait l'URSSAF), les prestations maladies (comme l'assurance maladie), les versement des pensions retraites (comme la Carsat), le versement de prestations sociales (comme la CAF), et la couverture des risques

---

<sup>32</sup> Cnav, *Rapport d'activité 2020*, juillet 2021, p. 68

d'accidents professionnels (comme la médecine du travail). Les prestations proposées couvrent ainsi tant les volets professionnels que personnels et familiaux.

Les démarches à effectuer pour la MSA sont diverses, à l'image des prestations proposées. En espace France Services, il est par exemple possible de réaliser ou demander une simulation pour les aides au logement, de compléter et déposer un dossier de retraite, de consulter un calendrier de paiement de pension ou de faire la demande pour l'allocation adulte handicapé. La majorité des demandes d'attestation et de déclaration d'évolution de sa situation personnelle, familiale ou professionnelle peuvent être effectuées directement via un interface internet de la MSA permettant de se connecter à son compte.

Le maillage territorial des guichets de la MSA dépend des besoins, en se focalisant sur les régions à dominante agricole. La MSA comme La Poste ont la particularité d'être des institutions à la fois partenaires de France Services et porteuses de certaines Maisons France Services.

#### **4. France Travail**

France Travail est un établissement public à caractère administratif, chargé d'une mission de service public. Il est chargé de l'accompagnement vers l'emploi, de l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi, de l'aide au recrutement des entreprises, et de la gestion des indemnités chômage.

France Travail est organisé en directions régionales et en directions territoriales, à l'échelle d'un ou deux départements. Les agences sont réparties en fonction des bassins d'emploi et de la densité de population. Les demandeurs d'emploi sont assignés à une agence en fonction de leur adresse. Dans les quatre départements sillonnés pour cette étude, il y a entre 30 et 55 000 demandeurs d'emploi inscrits, toutes catégories confondues pour entre 5 et 8 agences, concentrées dans les principales villes. Au sein d'une agence, les conseillers ont des portefeuilles de plusieurs centaines de demandeurs d'emplois.<sup>33</sup>

Les demandeurs d'emploi sont accompagnés par France Travail dans leur recherche d'emploi et perçoivent une allocation chômage. Les bénéficiaires du RSA, les jeunes

---

<sup>33</sup> Cécile Hautefeuille, "Comment Pôle emploi sous-estime le nombre de chômeurs suivis par ses agents" France Culture, le 14/06/2019.

inscrits à la mission locale et les personnes porteuses de handicap qui le souhaitent, sont aussi inscrits à France Travail et peuvent bénéficier d'un accompagnement.

Chaque demandeur d'emploi bénéficie de deux conseillers. L'un l'accompagne dans son projet d'emploi, l'autre est chargé des indemnités. Ils sont chargés d'un portefeuille de demandeurs (entre 400 et 900 personnes) que les premiers accompagnent dans leur projet d'emploi et que les seconds informent de l'évolution de leurs droits. L'accompagnement vers l'emploi peut prendre différentes formes selon les besoins :

- **L'accompagnement renforcé** vise les personnes les plus éloignées de l'emploi.
- **L'accompagnement guidé** concerne les demandeurs d'emploi construisant leur projet professionnel au travers de plusieurs échanges réguliers pendant quelques mois.
- **L'accompagnement suivi** concerne les demandeurs d'emploi autonomes. Ils échangent par mail avec leur conseiller et ont un rendez-vous au bout de six mois.
- **L'accompagnement global** concerne les personnes où l'emploi constitue un des freins à l'insertion parmi d'autres (logement, santé...).

L'ensemble des rendez-vous peuvent être réalisés par téléphone ou en visioconférence, mais une part des rendez-vous ont lieu en agence, en particulier pour les personnes éloignées de l'emploi, mais aussi tous ceux qui en font la demande. Un accueil sans rendez-vous est maintenu pour informer les demandeurs de leurs droits ou d'actualisations à réaliser. Il n'est cependant pas possible d'obtenir des informations sur l'évolution de son allocation chômage ou de rencontrer un conseiller sans rendez-vous préalable.

Une fois inscrit en ligne, les demandeurs ont des rendez-vous plus ou moins réguliers avec leur conseiller et doivent actualiser leurs informations tous les mois pour maintenir leur Aide au Retour à l'Emploi. Cette aide est automatiquement demandée lors de l'inscription. Ils peuvent aussi participer à divers ateliers et accéder à des ressources dont un espace de recherche d'emploi, sur le site de pôle emploi. L'ensemble de ces démarches sont réalisables en ligne, les demandeurs ne se déplacent en agence que s'ils souhaitent rencontrer leur conseiller physiquement, utiliser les ordinateurs en libre service ou participer à un atelier.

En Maison France Services, les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier d'une aide pour soumettre un dossier d'inscription, obtenir des informations sur les démarches à suivre et être orientés vers les partenaires de France Travail si besoin. Les jeunes sont ainsi redirigés vers La Mission Locale. Enfin, il est parfois possible d'avoir accès à un ordinateur pour consulter les offres d'emplois.

## **5. Ministère de la justice**

La justice traite des affaires judiciaires, qu'elles soient pénales ou civiles et des affaires administratives, c'est-à-dire les conflits avec une institution publique. Les tribunaux administratifs, de proximité, correctionnel, d'assises, de commerce ou de prud'hommes sont des tribunaux de première instance. Ils sont organisés à l'échelle des départements dans les principales villes.

Les maisons de justice et du droit assurent un accueil juridique gratuit et favorisent le règlement à l'amiable des conflits au civil et à pénal. Il existe aussi un réseau de points de justice incluant les France Services et des mairies, où il est possible de rencontrer des professionnels du droit comme le défenseur des droits ou un conciliateur de justice, d'être orienté et accompagné dans ses démarches.

Les victimes ont aussi la possibilité d'être accompagnées par une association agréée par le ministère de la justice ou de se rendre au bureau d'aide aux victimes. Il se trouve au tribunal judiciaire et a pour mission d'accueillir les victimes d'infractions pénales et d'accidents de la circulation, de les orienter et de les accompagner dans leurs démarches mais aussi proposer un soutien psychologique et les mettre en lien avec une assistante sociale.

En Maison France Services, il est possible de bénéficier de renseignements sur ses droits et obligations. Il est également possible d'être redirigé vers des structures à même de répondre aux besoins des usagers, que ce soit des avocats, notaires... Enfin, les conseillers France Services peuvent aider les usagers à remplir un formulaire ou constituer un dossier.

## 6. Direction générale des finances publiques

La Direction générale des Finances publiques (DGFIP) est issue de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique en 2008. Les principales missions de la DGFIP relèvent de la fiscalité (assiette et recouvrement des impôts, taxes et autres recettes publiques) et de la gestion publique (contrôle et paiement des dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux).

Les services sont présents sur l'ensemble du territoire et accessibles dans les centres de Finances publiques, les France Services dont la DGFIP est partenaire, les permanences assurées en mairie et chez les buralistes partenaires pour le paiement de proximité (impôts, amendes, factures de service public).

En Maison France Services, les conseillers peuvent assister aux démarches fiscales de premier niveau des usagers et au paiement des impôts. Ils peuvent également présenter les principales fonctionnalités du site [impots.gouv.fr](https://impots.gouv.fr) ainsi qu'accompagner dans les démarches en ligne ou « papier ». Cela peut passer par exemple par l'activation d'un espace numérique France connect.

La DGFIP met à disposition des conseillers des outils d'accompagnement tels qu'un site de démonstration permettant de simuler l'utilisation des services en ligne ainsi que des précisions sur les étapes à mener pour les principales démarches en ligne.

## 7. Agence Nationale des Titres Sécurisés

L'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) est un établissement public chargé des démarches concernant les documents officiels tels que le passeport et la carte nationale d'identité, l'inscription sur les listes électorales, l'immatriculation d'un véhicule, la réalisation du permis de conduire ou le dépôt d'une plainte.

La majorité des démarches administratives relevant de l'ANTS se font en ligne, alors qu'elles s'effectuaient auparavant aux guichets des préfectures et sous-préfectures. En ligne, il est possible de faire une pré-demande de carte d'identité, de passeport et de suivre l'état d'avancement des demandes. On peut également s'inscrire au permis de conduire, demander un renouvellement ou un duplicata en cas de perte ou vol. Il est possible de consulter ses points. Concernant les démarches liées à l'immatriculation d'un véhicule, on peut demander un nouveau certificat, déclarer la



cession d'un véhicule, demander un duplicata ainsi qu'un certificat de situation administrative.

En Maison France Services, il est possible d'être aidé dans la création et l'utilisation d'un compte ANTS. Les agents peuvent également accompagner les usagers dans le remplissage des formulaires en ligne et les aider à la numérisation et à la transmission de documents et justificatifs. Ils peuvent également indiquer les démarches à suivre et orienter les publics vers les partenaires à contacter si besoin. Certains espaces France Services sont aussi équipés de dispositifs pour recueillir les empreintes pour les demandes de passeports ou de cartes nationales d'identité.

## 8. La Poste

La Poste est l'entreprise historique du service public du courrier. Au fil de la diversification de ses activités, notamment dans la galaxie des services, La Poste est devenue un groupe, détenu par la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 66% de son capital et l'État français, à hauteur de 34%.

Le législateur a confié au Groupe La Poste quatre missions de service public :

- le service universel postal six jours sur sept ;
- le transport et la distribution de la presse ;
- l'aménagement du territoire ;
- l'accessibilité bancaire.

Cette accessibilité bancaire relève de la mission de La Banque Postale, dont le réseau de la s'appuie sur des bureaux de poste répartis sur le territoire. Elle consiste en une obligation d'assurer un service bancaire de base à tous, notamment le droit au compte et produit d'épargne. Elle a notamment, par cette mission, un rôle essentiel dans le versement des prestations sociales. Cela fait du bureau de poste un lieu central pour de nombreux usages.

Dans le cadre de ce travail, la mission d'aménagement du territoire de La Poste porte un intérêt particulier. Cette mission repose sur trois règles. D'abord, elle impose que le réseau de La Poste comporte au moins 17 000 points de contact sur le territoire national. Ce réseau obéit à une règle d'accessibilité, qui stipule que 90% de la population d'un département ne peut se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres

et de plus de vingt minutes de trajet en automobile, dans des conditions de circulation normales, d'un point de contact de La Poste. Elle est également tenue d'adapter son réseau de points de contact, « notamment par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés » et « en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale ».

En 2022, le réseau de La Poste comptait 17 013 points de contact, dont 7 001 bureaux de poste, 6 915 agences postales communales et 3 097 relais poste chez un commerçant<sup>34</sup>.

La Poste pilote 402 points France services en 2022. La Poste joue un rôle dans le déploiement du dispositif, bien qu'elle participe au bouquet de services partenaires : chaque point France Service permet réaliser un changement d'adresse ou réexpédier et faire suivre son courrier.

## 9. Caisses d'allocations familiales

Les Caisses d'Allocations Familiales, plus connues sous le nom de CAF, forment l'une des quatre composantes du régime général de la Sécurité sociale. Une centaine de caisses, réparties sur le territoire, sont coordonnées par la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF). La CAF attribue et verse à 33,1 millions d'allocataires des aides sous forme de compléments de revenus, d'équipements, de suivis et de conseils.

Elle s'appuie sur deux leviers : le versement de prestations financières aux familles (prestations familiales, aides au logement, prime d'activité, revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés) et le cofinancement de différents services et équipements collectifs comme les crèches.

Depuis 2000, les CAF revoient leur politique de présence physique, en basculant vers un modèle uniquement sur rendez-vous, pour mieux gérer les flux. La dématérialisation s'est accrue ainsi que les rendez en distanciel depuis les confinements en particulier : rendez-vous par téléphone, prises de rendez-vous en ligne, visioconférence, espaces numériques personnels...

---

<sup>34</sup> Portail de la Direction Générale des entreprises, <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/services/activites-postales/mission-d-amenagement-du-territoire#:~:text=L'objectif%20de%20la%20mission,loi%20du%202%20juillet%201990>. Consulté le 27/05/2024.

Les terrains d'études ont montré que les démarches liées à la CAF dans des points de relais comme les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ou les Maisons France Services ont le plus souvent trait à l'ouverture et l'actualisation de droits en ligne, ou bien à la prise de rendez-vous numérique. Les Maisons France Services constituent souvent un premier contact avant un rendez-vous physique à venir en CAF.

# Problématique et méthodologie

Pour ce travail, une méthode qualitative et inductive a été adoptée, privilégiant une approche empirique fondée sur des observations et des entretiens. La problématique est la suivante : **comment l'organisation et l'implantation des services administratifs impactent-ils les mobilités et inversement en quoi les politiques de mobilités peuvent-elles influencer sur l'accessibilité et la proximité des services administratifs ? En quoi l'implantation des Maisons France Services contrebalance ou accompagne-t-elle le mouvement de dématérialisation des démarches administratives ?**

**Pour contribuer à répondre à ces questions, une enquête qualitative a été réalisée entre fin 2023 et le premier semestre 2024. Des entretiens semi-directifs ont été menés avec une diversité d'acteurs** : certains spécialisés dans l'accompagnement administratif, d'autres dans l'aménagement du territoire et dans les mobilités. Au total, quatre départements ont été investigués au travers de 25 entretiens formels, de nombreuses conversations et différentes visites de site et observations.

Plusieurs catégories d'acteurs ont ainsi été identifiées et interrogées. On distingue d'abord les acteurs dits institutionnels tels que les Préfets et Maires qui ont une vision globale des enjeux liés à l'accessibilité des services administratifs et des questions de mobilité sur leur territoire. (

Les institutions administratives essentielles ont également été contactées : l'Assurance maladie, la Caisse de retraite, France Travail pour les demandeurs d'emploi, la CAF pour les allocataires, ...

De même, les points d'accès aux services administratifs tels que les Maisons France Services ont été contactées. Ces dispositifs permettent aux usagers de se rendre plus proche de chez eux, dans un accueil qui pourra les orienter sur les démarches administratives de premier niveau. Ces dispositifs sont coordonnés au niveau de la Préfecture et de l'ANCT.

Des acteurs de la sphère associative, faisant le lien avec les usagers éloignés des services administratifs et faisant face à des difficultés d'accès, ont également été identifiés.

Enfin, des acteurs liés à la mobilité et plus particulièrement des Autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ont été contactées afin de savoir si et comment les services administratifs sont pensés dans les stratégies de mobilité.

En complément, des entretiens exploratoires ont été menés avec des acteurs informés sur les enjeux autour de la question de l'accessibilité des services administratifs et portant des visions divergentes sur le sujet. La Défenseure des Droits, à l'origine de deux rapports d'évaluation de France Services a été contactée et un entretien avec son délégué général, Daniel Agacinski, a été mené. L'ANCT qui coordonne le projet France Services a également été contacté. Sans retour de leur part, aucun échange n'a pu avoir lieu. L'équipe a également rencontré Antonin Besch, doctorant en sociologie et science politique, dont la thèse porte sur les Maisons France Services dans l'intermédiation numérique.

Les déplacements sur les terrains retenus ont également donné lieu à des **échanges spontanés avec des personnes rencontrées au hasard**, dans les espaces France Services, dans des cafés ou dans la rue. Ces entretiens constituent un matériel essentiel, complétant les entretiens semi-directifs et plus formels, planifiés avec des acteurs préalablement contactés.

Afin de rendre compte des différents profils d'acteurs rencontrés, usagers et professionnels, **il a été choisi de mettre en évidence le récit de leur entretien dans des encadrés**. Ces portraits, mettant en évidence des acteurs anonymisés, se retrouvent tout au long de l'étude. Ces récits illustrent diverses questions abordées telles que le recours, l'organisation et les mobilités en lien avec les services administratifs. Ces encarts ancrent empiriquement les parcours de mobilités et d'usages des services administratifs mais aussi les outils propres à ses administrations.

# Présentation des terrains

Afin de rendre compte de l'accessibilité aux services administratifs dans une variété de situations territoriales et socio-démographiques, le choix a été fait de cibler **des territoires avec des problématiques de mobilité et des contextes administratifs différents**. Dès lors, le choix d'une comparaison interdépartementale est apparu pertinent. Trois déplacements ont ainsi été effectués, dans quatre départements différents (un déplacement ayant permis d'aller dans deux départements différents).

**Le choix du département constitue une échelle pertinente pour l'étude des services administratifs**, car les services déconcentrés d'Etat (Préfectures), la Direction Générale de Finances Publiques (DGFIP) et les organismes comme la Caisse d'allocations familiales ou encore l'Assurance maladie sont structurés à cette échelle. Afin de territorialiser davantage l'analyse et de rendre compte de contextes différents au sein de chaque département, **les terrains d'étude ont été sélectionnés selon des bassins de vie définis par l'Insee**. Appréhender la mobilité et l'accessibilité des services administratifs encourage une comparaison de ces différents bassins au sein d'un même département. Les contours de ces territoires sont dessinés autour d'un « pôle de vie » disposant d'une offre de services conséquente, et regroupent les communes alentour dépendant de la zone d'influence du pôle, en fonction du nombre de déplacements journaliers effectués vers celui-ci. Selon l'Insee, ce sont les « plus petits territoires sur lesquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ». Ils sont classés selon une typologie urbain-rural : rural non périurbain, rural périurbain, urbain peu dense et urbain dense.

Afin d'obtenir un aperçu global des problématiques liées à l'accessibilité aux services administratifs, les terrains investigués illustrent différentes configurations territoriales, allant d'espace très urbanisé à des territoires très ruraux. Dans chaque département choisi, deux bassins de vie différents ont été étudiés.

Les matériaux ont été analysés afin de proposer une analyse de l'accessibilité des services administratifs dans les terrains étudiés et proposer des pistes de solution prenant en compte les enjeux de transition écologique.

A cette analyse croisée inter-départements, s'ajoutent **des mises en récit d'entretiens**, menés lors des différents terrains. L'objectif de ces mises en récit est de rendre compte des déplacements et enjeux liés à l'accessibilité des services administratifs. Ces portraits s'appuient sur des entretiens menés avec des usagers, des agents d'institutions administratives, des acteurs de la mobilité, des acteurs institutionnels... Elles s'inscrivent dans la démarche inductive de l'étude et permettent de mettre en valeur les rencontres faites et les histoires personnelles racontées.

Au-delà de l'analyse, l'objectif de ces récits est de rendre compte de l'accès aux services administratifs tel qu'il est perçu par les usagers et acteurs concernés.

### **Premier terrain : l'Eure-et-Loir**

Le premier déplacement, réalisé le 15 décembre 2023, a été envisagé comme un terrain test. Choisi du fait de son accessibilité aisée depuis Paris, le département d'Eure-et-Loir compte plus de 430 000 habitants. Le taux de pauvreté y est de 12,1% en 2021 contre 14,9% en France métropolitaine<sup>35</sup>. Deux bassins de vie ont été étudiés : **le bassin urbain de Dreux et le bassin rural - périurbain d'Houdan**, dont dépend la commune de Bû.

Ce premier terrain visait à tester la méthodologie choisie. Il a permis d'écarter certains outils, comme un questionnaire dont les questions, inadaptées, ne permettaient pas de saisir les enjeux importants et dont le nombre de répondants n'aurait pas été suffisant pour permettre un traitement quantitatif.

L'abandon du questionnaire initialement envisagé a été remplacé par des échanges plus informels avec les usagers, sous la forme de discussions spontanées, créant ainsi un lien plus direct permettant de mieux identifier les éléments pertinents de chaque situation personnelle. Des échanges spontanés ont eu lieu avec des usagers dans la file d'attente de la CAF/CPAM de Dreux ainsi qu'au sein de la Maison France Services des Bâtes.

Des acteurs **institutionnels et des administrations** ont été rencontrés : le sous-préfet, le maire de Bû, un responsable des relations client à la CPAM de l'Eure-et-Loir et une

---

<sup>35</sup> Source : Insee, Filosofi, 2021

responsable à la Maison de Justice de Dreux. Deux Maisons France Services ont également été visitées : celle située dans un bureau de poste de Dreux dans le quartier prioritaire des Bâtes, et celle située dans la mairie de Bû. Dans la sphère associative, une membre de l'association Les Drouaises a été rencontrée, *a posteriori* de la journée de terrain.

## Deuxième terrain : la Marne

Un deuxième déplacement a eu lieu les 29 février et 1er mars 2024, dans la Marne, département comptant plus de 567 000 habitants et un taux de pauvreté similaire à celui observé en France (15%).

Le choix de la Marne a été confirmé par la localisation singulière de la Préfecture. Bien que Reims soit la principale ville du département, elle n'est pas la Préfecture, située à Châlons-en-Champagne.

Des problématiques de mobilité importantes ont été identifiées dans le sud-ouest du département, territoire peu équipé en transports en commun. La présence d'un bus France Services porté par le département était aussi l'occasion de s'intéresser à ce dispositif.

L'équipe s'est ainsi rendue **à Reims, bassin urbain dense, et à Sézanne, située dans le sud-ouest marnais, dans un bassin rural non périurbain**. Différents acteurs liés aux acteurs administratifs ont été rencontrés, tels qu'une représentante départementale de France Travail, des agents du CCAS de St-Just-Sauvage proche de Sézanne, de l'antenne de la Mission locale de Sézanne, des services sociaux de la circonscription sociale départementale de Sézanne, de la MSA Marne-Meuse-Ardenne et de la MSA de la Marne.

Des rencontres avec plusieurs acteurs associatifs ont été organisées à Sézanne : le Secours Populaire, le CLIC accompagnant les personnes âgées dans leur démarches et Familles Rurales, pour connaître leur dispositif de mobilité solidaire. La Cimade, association accompagnant les demandeurs d'asile dans leurs démarches, a également accepté un échange dans leurs locaux de Reims.

Plusieurs espaces France Services, du bus itinérant porté par le département à la Maison France Service de Sillery, proche de Reims, en passant par la Maison de quartier d'un QPV de Reims, labellisée France Services, ont été visités.



Côté mobilités, la Communauté de Communes Sézanne Sud-Ouest Marnais (CCSSOM), Autorité Organisatrice de Mobilité (AOM) depuis 2021, a été rencontrée.

### **Troisième terrain : la Drôme et l'Ardèche**

Le troisième et dernier déplacement a eu lieu les 21 et 22 mars 2024 dans la Drôme (plus de 517 000 habitants, taux de pauvreté de 15% comme en France) et l'Ardèche (environ 327 000 habitants, taux de pauvreté équivalent de 15%). Le choix s'est porté sur deux Préfectures situées dans des bassins de vie très différents : Privas et Valence.

**Privas, en Ardèche, est localisée dans un bassin de vie rural non périurbain, marqué par l'absence de gare et à une topologie montagneuse. Valence, dans la Drôme, est au contraire un bassin urbain dense, situé sur l'axe de circulation majeur de la Vallée du Rhône.**

Forts de l'expérience des deux premiers terrains, une importance particulière a été accordée à la diversité des acteurs rencontrés. Davantage d'acteurs liés aux enjeux de mobilité ont pu être rencontrés. Des entretiens ont été menés avec des autorités organisatrices des mobilités des deux territoires : Privas Mobilités et Valence-Romans Mobilités.

Sur les enjeux liés aux services administratifs, des entretiens ont été menés avec la Préfète de l'Ardèche, une agente de mairie du village de St-Jeure-d'Andaure en Ardèche et un représentant du CAUE de l'Ardèche, acteur départemental intervenant sur l'aménagement du territoire. Dans la Drôme, des entretiens ont été menés avec des représentants de l'Assurance maladie et du CCAS de Valence.

Au niveau associatif, des rencontres ont été organisées avec l'association Modal qui fait la promotion des mobilités douces à Privas. Des échanges ont aussi été menés avec des conseillers du bus France Services qui se déplace dans les communes au nord de Privas ainsi qu'avec des agents de la Maison France Services de Saint-Agrève. Des échanges spontanés ont également eu lieu avec des passants et usagers des services administratifs dans le village de St-Jeure d'Andaure.

# Plan de l'étude

La **première partie** de l'étude se centre sur le guichet comme espace permettant d'assurer une proximité humaine et spatiale, dans un contexte de dématérialisation des services administratifs. La **deuxième partie** étudie les mobilités liées aux services administratifs. Dans les territoires investigués, ces mobilités sont encore dépendantes de la voiture individuelle, malgré le développement d'alternatives. La **troisième partie** met en avant d'autres manières d'envisager les mobilités liées aux services administratifs, en implantant notamment ces services dans des parcours de mobilité.



# Partie 1

## Le guichet, l'assurance d'une proximité humaine et spatiale dans un contexte de dématérialisation des services administratifs

L'analyse menée dans le cadre de ce travail a fait émerger le besoin d'une clarification initiale sur le rôle des guichets administratifs. La mobilité associée aux services administratifs émane du besoin que peuvent avoir les usagers de se rendre dans un point d'accueil physique pour ouvrir, suivre ou actualiser leurs droits et démarches. Il est ainsi nécessaire d'analyser ce besoin de présence physique, afin d'identifier par la suite les possibilités d'améliorer le maillage territorial et les implantations de ces points d'accueil, ou d'éviter des déplacements induits par les démarches administratives. **Cette première partie entend donc étudier l'importance de la présence physique des guichets, et l'articulation entre leur présence physique et ce que l'on peut appeler leur « présence symbolique ».**

### A) Une conception relative des distances selon les usagers

Avant d'examiner en détail les enjeux liés à la proximité entre les usagers et les services administratifs, il est crucial de clarifier un aspect clé : **la proximité**. Cette notion est principalement définie par la distance, dans un aspect spatial. Cependant, **d'autres paramètres peuvent également influencer la définition de la proximité selon les acteurs**. Étudier la proximité des services administratifs impose une lecture plus complexe du phénomène qu'une analyse en termes de répartition des services. Cette analyse est néanmoins un prérequis mais est relativisée par les usagers en fonction des équipements (routiers, transports publics) et de leur propre appréhension personnelle des distances.

### Les distances spatiales sont modifiées par la topographie et les infrastructures

Grâce aux infrastructures routières, les bassins de vie actuels s'affranchissent de certaines contraintes topologiques. Cependant, les entretiens réalisés dans un territoire de moyenne montagne montrent que la conscience du relief reste forte. Cela ressort du discours d'une responsable mobilité d'une intercommunalité montagnarde d'Ardèche, qui souligne que « *les transports sont conditionnés par la géographie, mais les services sont structurés autour des bourgs* ». Cette responsable souligne ainsi la complexité pour l'Autorité Organisatrice des Transports à articuler la desserte du territoire vers les bourgs-centres avec le relief de la région. Par cette phrase et dans la suite de l'entretien, elle souligne également la manière par laquelle le réseau de transports publics est resté calqué sur les vallées, inscrivant ce réseau dans les limites topologiques du territoire et mobilisant peu les routes permettant le franchissement des cols. Ces barrières physiques créent des contraintes temporelles importantes sur les déplacements, qui vont en retour impacter les représentations mentales du territoire (voir le portrait d'Élodie, page 67).

### Les représentations mentales de la distance spatiale

Au-delà de la topographie et des infrastructures, la conception des distances dépend également de la capacité des individus à parcourir l'espace. L'économiste André Torre s'est penché sur la définition de la proximité géographique et sur l'importance centrale des représentations qu'en ont les acteurs. Pour lui, « *la proximité géographique est neutre dans son essence. Ce sont les actions et les perceptions humaines qui vont lui donner une dimension plus moins positive ou négative, ainsi que lui conférer une certaine utilité. C'est la manière dont s'en emparent les acteurs qui est importante.* » Afin d'étudier la capacité des acteurs à effectuer un déplacement, la notion de motilité propose d'articuler les compétences des individus à se mouvoir avec les représentations mentales qu'ils ont de leur environnement.

Lors d'un entretien réalisé avec les assistantes sociales d'un département rural, (voir le portrait de Marie, page 37) l'une d'entre elle rapporte des propos entendus lors d'un rendez-vous avec un bénéficiaire : « *Je sais conduire pour aller à Sézanne, mais*

*pas pour aller à Châlons.* » Cette citation démontre la complexité du lien entre les capacités des individus à se mouvoir et leurs représentations du territoire, s'influençant mutuellement. **Il apparaît que la capacité à se déplacer ne dépend pas uniquement de la possibilité ou non de conduire, mais également de la connaissance du territoire et de la confiance qu'a la personne dans ses propres moyens.** Les représentations de la distance par cette personne aboutissent ici à une autolimitation dans les déplacements envisagés. Dans le même esprit, un entretien réalisé avec la responsable d'une antenne de Mission Locale souligne, selon ses propres mots, l'importance des « *barrières invisibles ou réelles* » construites par les acteurs. Cette responsable déclare par exemple : « *Pour certains jeunes, la proximité c'est son village et Sézanne est déjà loin, vu de Montmirail.* » (voir le portrait d'Édouard, page 39). Elle dresse dans la suite de l'entretien un parallèle entre cette observation et le faible taux de motorisation de certains jeunes, ne permettant pas l'appropriation d'un territoire plus vaste que le périmètre accessible par des modes de transport plus légers voir le portrait d'Édouard, page 39).

Les critères de distance ou de temps prévus dans le déploiement du dispositif France Services notamment apparaissent ainsi peu adaptés : au-delà du temps de trajet, et encore plus de la distance, il serait nécessaire de prendre en compte les barrières invisibles existant sur un territoire, traduisant les habitudes de déplacements des usagers, afin de réellement garantir une égalité d'accès aux services administratifs.

## Marie

### Assistante sociale des services départementaux

*Marie<sup>36</sup>, 38 ans, est assistante sociale dans un territoire rural peu dense. Elle se déplace régulièrement chez les bénéficiaires de son secteur pour les aider dans leurs démarches et veiller à ce qu'ils accèdent à leurs droits. Par ses déplacements, elle répond au besoin d'habitants peu mobiles. Son témoignage relate les barrières matérielles à la mobilité, mais également les barrières psychologiques, qu'elle peut observer chez les personnes qu'elle accompagne.*

Marie commence sa journée tôt. Lorsque l'équipe la rencontre, elle a plusieurs rendez-vous planifiés : un déplacement à domicile, un appel téléphonique et une permanence au local des assistantes sociales du département à Montmarin-sur-Mogère<sup>37</sup>.

Sa journée commence sur les petites routes la menant au domicile de Mme Lemoine, dans un village isolé. Mme Lemoine a des difficultés pour remplir les formulaires de la CAF et comprendre ses droits. Marie l'aide également à compléter son dossier de surendettement. Si elle s'est déplacée jusqu'à chez elle ce matin, c'est parce qu'elle sait que Mme Lemoine n'aurait pas pu se rendre seule aux permanences organisées par les assistantes sociales du département. Mme Lemoine a bien une voiture, mais en discutant Marie comprend que le trajet pour Montmarin-sur-Mogère lui paraît insurmontable, bien que ce ne soit qu'à quarante kilomètres de chez elle. Pour Marie qui parcourt sa région en long et en large toute la journée, cette conception de l'espace la surprend toujours, mais elle a l'habitude des écarts de perception.

En sortant de chez Mme Lemoine, le téléphone de Marie sonne. C'est un des bénéficiaires qu'elle accompagne, M. Firmin, qui sollicite son aide pour des démarches avec le juge aux affaires familiales pour les pensions alimentaires de ses enfants. Cet homme désire prendre un rendez-vous lors d'une permanence, mais il n'y a plus de place avant le mois prochain. Marie n'a que quatre créneaux par après-midi, et les prochains sont tous occupés. Bien que cela induit une latence dans le contact avec les assistantes sociales, la prise de rendez-vous pour les permanences permet à des personnes telles que M. Firmin de parcourir



sereinement la distance importante qui sépare son domicile de la permanence de Montmarin, en ayant l'assurance d'être reçu à l'arrivée.

Marie raccroche et monte dans sa voiture. Elle est un peu en retard et arrivera au local de Montmarin-sur-Mogère juste à temps pour son rendez-vous téléphonique. Cet appel sera bref : il s'avère que la personne au bout du fil a besoin de son aide pour des démarches d'assurance retraite relativement simples. Comme Marie sait que la personne est autonome dans ses déplacements, elle la renvoie vers la Maison France Services qui vient d'ouvrir dans le village voisin. Depuis que cet espace France Services est arrivé dans le secteur que Marie couvre, elle n'hésite plus à aiguiller ses bénéficiaires vers ce point d'accueil pour les démarches les plus simples.

Après le déjeuner, il est l'heure d'ouvrir la permanence. Le premier bénéficiaire attend déjà devant la porte. Marie se rappelle la queue qu'elle pouvait avoir quand elle ouvrait la porte à l'époque des permanences sans rendez-vous. Depuis que les Maisons France Services sont implantées, les permanences des assistantes sociales sont uniquement sur rendez-vous, permettant moins d'attente et des accompagnements plus poussés.

Parmi les quatre rendez-vous de l'après-midi, le troisième a particulièrement marqué Marie. Elle a reçu Mme Chevallet pour l'aider dans ses démarches pour le versement de l'allocation adulte handicapé (AAH). Mme Chevallet est venue avec sa voisine qui la conduit quand elle doit se déplacer. Le traitement de ce dossier dépasse les compétences de Marie, et toutes les permanences de la MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées) à Montmarin sont pleines pour les trois prochaines semaines. Marie suggère alors à Mme Chevallet de se rendre au siège de la MDPH à Nizier, préfecture départementale. Mais sa voisine ne se sent pas capable de la déposer aussi loin : « Moi je sais conduire pour venir jusqu'à Montmarin, mais je ne sais pas conduire pour aller jusqu'à

---

<sup>36</sup> Note : Ce portrait est issu du récit du quotidien d'une équipe d'assistantes sociales des services sociaux d'un des départements visités

<sup>37</sup> Note : les noms de lieux sont fictifs.

Nizier ». Mme Chevallet devra donc attendre un créneau de permanence libre à Montmarin.

Cette situation est relativement fréquente. La solidarité ne suffit pas à compenser l'absence de services de transports en commun. Le travail de Marie est fortement impacté par les problèmes de mobilité rencontrés par les habitants de son secteur. Elle doit se rendre très mobile pour pallier à l'impossibilité pour certains bénéficiaires de se déplacer à de grandes distances.

## Édouard

### Un jeune habitant de Dizier-sur-Sandre

*Édouard, 19 ans, vit à Dizier-sur-Sandre. Ce récit se fonde sur un entretien avec une responsable de Mission Locale nous racontant des anecdotes sur un jeune avec lequel elle travaille. Ce portrait permet de mettre en lumière un exemple d'entraves à la mobilité rencontrées par une personne jeune.*

Édouard traverse les rues de Dizier-sur-Sandre sur son scooter. Habitant de ce petit village, il se rend à une permanence à la CPAM et des Impôts à la Mission Locale de Pontchalin, à plusieurs kilomètres de chez lui.

Il y a un an, Édouard a trouvé un travail grâce à un dispositif de la Mission Locale. Depuis, il continue à s'y rendre de temps en temps pour des aides administratives. Ce jour-ci, il doit y aller pour régulariser sa situation auprès de l'assurance maladie, et il en profitera pour apprendre à faire sa déclaration d'impôts. Ne possédant pas de voiture, se déplacer hors de Dizier-sur-Sandre est toujours un défi.

Le jour précédent, Édouard a emprunté un scooter à la Mission Locale pour être indépendant durant le week-end. Il est ainsi autonome sur son scooter et il le loue pour un coût abordable, à 1€50 la journée de location.



## B) Les services administratifs, un enjeu de proximité symbolique des pouvoirs publics

Tout au long de ce travail, il est apparu que pour **certains usagers, les services administratifs étaient devenus dans l’imaginaire collectif, des endroits parfois hostiles.**

L’enjeu de la proximité constitue une notion clé dans le contexte actuel de bouleversement de l’organisation et de la stratégie des services administratifs. **La dématérialisation des démarches a accéléré le retrait des points d'accueil.** Les services administratifs se sont éloignés d’une partie des populations. Ce travail tente d’identifier plusieurs éléments qui permettent de dire qu’il y a, autour du service administratif, un enjeu fort de proximité symbolique de l’État et des pouvoirs publics au sens large vis-à-vis des citoyens.

### Une défiance vis à vis de l’administration et de sa digitalisation

Au fil des terrains réalisés, plusieurs témoignages font état d’une certaine défiance des usagers vis-à-vis de l’administration. Que ce soit parce qu’elle digitalise à un rythme que certains usagers peinent à suivre, ou du fait du retrait des points de contact locaux physiques ; les usagers semblent résignés face à l’impossibilité de rentrer en contact avec les différents services administratifs.

Cet enjeu, les différents interlocuteurs rencontrés, au sein des différentes institutions, en ont conscience. Pour eux, la fermeture de nombre de points d'accueil physique s’explique par une fréquentation en baisse. **Une grande part des usagers ont effectivement basculé sans soucis aux démarches en ligne.** Cette prise d’autonomie de l’usager a installé une distance avec les services administratifs, qui ne convient pas à toutes les situations.

Au fil des entretiens, **un besoin important d’accompagnement des personnes peu à l’aise avec le numérique est apparu.** Cela touche une population âgée moins habituée avec les outils numériques ou moins équipés. Cela touche également une population jeune, qui, en dehors d’une véritable agilité avec les nouvelles technologies, est peu familière avec la démarche administrative et peine dans la prise en main des outils administratifs en ligne (voir le portrait de Jeanne, page 45).

Sans action spécifique vers ces usagers, une distance semble se créer avec le service administratif. Cette distance isole les usagers, et peut poser les jalons d'un sentiment de défiance vis-à-vis de l'action publique.

### De nouveaux relais de proximité

Dans ce contexte, l'enjeu se concentre autour de nouveaux relais de proximité. **Moins institutionnels, proches du tissu associatif, ces nouveaux lieux sont plus attentifs aux usagers les plus fragiles.**

Le dispositif France Services, lancé en 2020, a été conçu pour contrer une tendance de retrait des services publics et acter un retour de l'État à proximité des citoyens.

Lancé en 2020, ce dispositif a permis l'implantation de 2700 guichets uniques, qui permettent à chacun d'être à moins de 20 minutes d'une Maison France Services. Si l'on revient plus loin dans ce travail sur le dispositif en détail, il est une illustration de cette nouvelle notion de proximité.

**Les Maisons France Services sont des relais de proximité en s'ancrant dans leur environnement. Chaque maison est portée par un acteur : la mairie, La Poste, ou une maison de quartier** (voir le portrait de Laurence, page 53).

A titre illustratif, le cas d'une implantation dans une maison de quartier visitée lors de nos terrains vient appuyer l'idée que ces nouveaux relais de proximité créent une nouvelle centralité pour les habitants, qui viennent en confiance dans cette structure qu'ils connaissent et sans avoir le sentiment d'être dans un service administratif. Les usagers ont la possibilité de prendre rendez-vous pour être aidés sur leur situation et ce, sur ce qui concerne l'ensemble des services présents dans le dispositif. La conseillère France Service, qui travaille depuis plusieurs années pour cette structure, a le sentiment d'avoir mis en place un système utile aux gens, qu'elle prend le temps de recevoir. En capacité d'en faire plus pour le public qu'elle accueille, cette Maison de Quartier est devenue un nouveau lieu de proximité et un point d'accueil stratégique (voir le portrait de Karim, page 90)

**Les dispositifs itinérants sont également des formes nouvelles de proximité qui vont vers l'utilisateur, dans des centralités où les services administratifs n'étaient plus présents.** C'est l'objectif des Bus France Services itinérants qui, sur leur périmètre, desservent des communes à un rythme régulier. Ces dispositifs, qui s'installent sur la

place du village, permettent aux usagers de venir chercher des renseignements et réaliser des démarches administratives de premier niveau : créer son compte sur son espace usager, déposer ou suivre une demande, poser des questions. Si le but de ces dispositifs itinérants n'est pas d'aller plus loin que ces démarches de premier niveau, ce sont pour autant des présences importantes pour les habitants, qui en parlent entre eux, et font la réputation de ce bus (voir le portrait d'Arthur et Yasmine page 85)

### Un besoin de réassurance et un rôle de lien social des services administratifs

Un certain besoin de réassurance des usagers apparaît. Le contact humain semble capital dans leur rapport au service administratif, et au-delà.

Les dispositifs cités plus haut sont non seulement un contact humain, mais proposent un accompagnement quasiment personnalisé. **Les agents ou les bénévoles prennent du temps, reçoivent les usagers, discutent de leur situation dans leur globalité, sans cloisonner les problèmes.**

De la même manière, l'action du Secours Populaire qui accompagne de familles de bénéficiaires, maintient un lien essentiel pour elles, contre l'isolement. En grande difficultés, ces familles sont prises en charge par les bénévoles, qui font le point sur leur situation financière et au besoin, leur préparent par exemple des colis alimentaires, ou ouvrent des droits aux vacances organisées par l'association. (voir le portrait, un café avec les bénévoles du Secours Populaire, page 55).

De fait, la sphère administrative est un lieu de socialisation, où se crée un lien. C'est particulièrement le cas à La Poste, où le bureau de poste est un lieu où les usagers sont connus par leur nom, et que là encore, le cadre strict de la poste est souvent plus large : on parle de ses problèmes, on se confie (voir le portrait de Laurine, page 43).

## Laurine

### Accompagner les demandeurs d'emploi

*Laurine dirige une agence France Travail dans une grande ville. Rentrée comme conseillère il y a près de 20 ans à ce qui s'appelait alors l'ANPE, elle a gravi les échelons pour devenir aujourd'hui directrice d'agence. Sur ce territoire urbain composé de plusieurs agences avec leur secteurs respectifs, France Travail accompagne les demandeurs d'emploi selon différents critères, et gère également leur indemnisation. Cet entretien met en lumière la manière dont un service administratif pense son accessibilité.*

C'est dans son bureau que Laurine débute notre rendez-vous en présentant l'accompagnement des demandeurs d'emploi à France Travail. C'est le cœur du travail des agents, dont elle a exercé le métier pendant plusieurs années. De fait, « *ils peuvent difficilement me raconter des bêtises, parce que je sais de quoi on parle.* »

France Travail propose plusieurs canaux, dont des possibilités digitales ou téléphoniques pour les rendez-vous, mais la directrice précise qu'en réalité tiennent à conserver un rendez-vous en présentiel, et que c'est aussi une question pour les bénéficiaires de considération : « *c'est important pour eux et surtout pour se sentir considérés, beaucoup y tiennent.* » Selon une conseillère rencontrée, France Travail « *est un des services administratifs qui marchent le mieux, on répond en deux heures. À tel point que certains envoient un courrier à 9h et viennent à 9h30 s'ils n'ont pas eu de réponse, ça nous ait vraiment arrivés. (...) On reste malgré tout l'un des services administratifs les plus détestés* ».

La directrice souligne que la sectorisation des demandeurs est un des éléments de structuration du travail des agences, et il ne semble pas possible d'en changer, même si un demandeur se retrouve par exemple théoriquement rattaché à une agence plus loin que celle qui, de l'autre côté de la ligne de découpage du secteur suivant, est plus proche de chez lui. « *On s'en tient à cette sectorisation, sinon on ne s'en sortirait pas.* » En revanche, les demandeurs d'emploi peuvent actualiser leur situation depuis n'importe quel espace France Travail, ou bien directement depuis leur espace

personnel, en ligne. Cela réduit notamment les démarches qu'il est possible de faire en maison France Services : « *On ne pourrait pas confier à des conseillers France Service la possibilité de consulter ou d'avoir la main sur le dossier des demandeurs, dans la mesure où ils ne maîtrisent pas les règles d'indemnisation, ni n'ont de compétences de placement.* »

Quant à la mobilité des demandeurs d'emploi, « *C'est un enjeu puisqu'un tiers des demandeurs de la zone n'ont pas de moyen de locomotion. Il faut savoir que pour certains prendre le bus est déjà trop cher.* » France Travail pense la mobilité des demandeurs de manière large, au-delà des déplacements qui sont nécessaires pour venir en agence. « *On tente de plus en plus de trouver des alternatives au financement du permis de conduire. De fait, il n'est financé que si l'emploi projeté le nécessite, dans le cadre d'un livreur par exemple. Sinon, on va explorer d'autres pistes, comme les transports en commun, la possibilité d'acheter un vélo.* »

Avec un public parfois très précarisé, France Travail accompagne les demandeurs dans un monde de plus en plus connecté. « *Certains n'ont pas de portable, parfois parce que là encore, comme sur le transport, c'est une dépense qu'ils ne peuvent pas se permettre. Parfois c'est aussi simplement quelque chose qu'ils n'ont pas. Or, ces gens-là, sans téléphone, ils sont totalement à la marge. Qui peut s'imaginer ne pas être joignable par son employeur aujourd'hui ?* » C'est pour cette raison que France Travail a développé des partenariats avec Emmaüs Connect, pour permettre aux demandeurs de faire l'acquisition de matériel informatique à des prix raisonnables. Le lien avec les demandeurs, parfois en situation très précaire et isolés socialement, est primordial selon la directrice. « *Quand je débutais, je me souviens d'un demandeur que je suivais et qui avait des gros problèmes d'alcool. Il était grutier, et se faisait régulièrement licencier. Je ne comprenais pas au début, et progressivement j'ai compris que derrière tout cela, il y avait des problèmes d'alcool. Lui ne me disait rien. J'ai mis beaucoup de temps à construire avec lui une relation de confiance pour qu'un jour il me confie qu'effectivement, il avait un gros problème d'alcool. C'est à ce moment que j'ai pu véritablement l'aider, et il a remonté la pente.* »

## Jeanne

### La force des liens sociaux de proximité dans une commune rurale

*En ruralité, l'interconnaissance et l'engagement des habitants soutiennent les réseaux de solidarités. Des initiatives individuelles compensent l'absence de structures d'accompagnement présentes dans les polarités et en milieu urbain. Pour réduire les inégalités d'accès aux services administratifs, il faut s'appuyer sur ces logiques propres à aux territoires ruraux.*

En 2020, Jeanne, retraitée de 67 ans, a été élue conseillère municipale de sa ville. Elle est fière d'aider les habitants de cette petite commune de moins de 2000 habitants, située à la frontière du département de la Marne, dans un territoire rural. Depuis plusieurs années, la municipalité apparaît de moins en moins dynamique. Il ne reste plus qu'une boulangerie et une épicerie. Pour aller dans la ville d'à côté, plus attractive grâce à sa gare, il est presque indispensable d'avoir une voiture. Il n'y a pas de voies vélo et le bus ne passe que trois fois dans la journée. « On n'habite pas à la campagne si on n'a pas de voiture » répète-t-elle lors de l'échange.

Jeanne prend très à cœur son rôle de directrice du CCAS. Pour elle, « *personne ne doit être laissé sur le côté !* ». Dans un territoire vieillissant, où le revenu médian est faible, beaucoup ne sont pas à l'aise avec le numérique. « *A commencé par le maire !* » selon elle. La semaine précédant la rencontre, le Maire avait assisté à une formation animée par la conseillère numérique de l'intercommunalité. Ces formations sont un succès : les réservations seraient complètes plusieurs semaines à l'avance.

Comme beaucoup viennent demander de l'aide à la mairie, Jeanne a lancé un service d'écrivain public numérique bénévoles. Les habitants de la commune peuvent prendre rendez-vous pour être aidés dans leur démarche. C'est quelque chose de familial, les conseillers sont bénévoles et n'ont pas de formation, mais ce qui compte c'est la relation humaine. Et puis au moins ils peuvent prendre le temps.

Pour Jeanne, l'important est de créer du lien social, même si parfois le rendez-vous dure deux heures. A force, elle est devenue experte en démarches de retraite, de santé ou de permis de conduire.

Finalement, ce qu'elle aime dans sa ville, c'est cette solidarité. Les gens se connaissent et s'entraident. En tant qu'élue municipale, elle donne toute son énergie pour les soutenir. Et même si ce n'est pas facile tous les jours, elle a plein d'idées pour faire vivre la commune.

## Christine

### Un espace France Services en Bureau de Poste

*Christine est chargée de clientèle au bureau de Poste labellisé France Services en proximité d'un quartier prioritaire de la politique de la Ville. Chaque jour, avec sa collègue, elle accueille les clients de la Poste et de la Banque Postale, en binôme avec sa collègue, recrutée pour assurer le fonctionnement du comptoir France Services, relativement peu fréquenté. Ce portrait présente le dispositif France Services vu depuis une de ses conseillères. Il permet d'illustrer l'enjeu social du bureau de poste comme centralité, et le rôle de La Poste dans le dispositif France Services, dans les points qu'elle porte.*

Il est 11 heures du matin sur le parking du centre commercial quand a lieu notre rencontre. Dans le bureau de poste qui jouxte le Super U et la Caisse d'Épargne, Christine navigue entre le guichet et l'accueil des clients, quand une petite queue se forme. Stylo à la main, elle s'occupe de filtrer les demandes des clients qui arrivent : un virement ? une lettre à envoyer ? « *Je vous laisse voir avec ma collègue !* ». Un Monsieur rentre, Christine le connaît bien, tout comme sa fille, qui l'accompagne. Ce sont souvent des habitués qui viennent à la Poste quasiment tous les jours ; parfois pour des opérations banales, qui relèvent du lien social.

C'est important pour Christine d'être souriante, d'aider les gens, de prendre de leurs nouvelles. D'abord pour que les gens reviennent et donc pour garder le bureau de poste. « *Comment ça va aujourd'hui ?* » Réponse presque systématique sur la dizaine de clients croisés : « *bof, ça pourrait aller mieux* ».

Sur le côté, l'espace France Services presque neuf, est vide. Sur les présentoirs, un ou deux flyers traînent. L'espace occupe une bonne moitié du bureau et a condamné le guichet 1, sur la droite du comptoir.

« *France quoi ? Ah non je ne connais pas, c'est payant ?* », demande une dame venue corriger un ordre de virement fait à un mauvais compte. Interrogée sur ses habitudes de déplacements vers les services administratifs, elle préfère aller sur place pour mes démarches, directement à la CAF ou au Pôle Emploi. « *Pour ma*



*fiche d'impôt tant que ce n'est pas en ligne, je viendrai sur place. Parce que j'ai toujours des questions. Bon, elles sont un peu connes mais j'ai toujours des questions ».* Christine la reprend : *« Ah non, il n'y a pas de question stupide. Il faut toujours poser les questions et souvent ça aide ».* La cliente poursuit : *« ce n'est pas tant que je ne sais pas faire, mais c'est que je n'ai pas confiance avec tout ce qu'on reçoit. Je n'arrive pas à savoir si ce n'est pas une arnaque. »*

Le plus gros des opérations réalisées concernent les comptes bancaires. Une retraitée qui vient de rentrer le confirme : *« je viens seulement pour la Banque postale, pour le reste je n'ai pas besoin, je suis retraitée ».* Au comptoir, Élisabeth, ancienne conseillère numérique itinérante sur la commune, travaillait dans l'espace directement annexé au bureau de poste dans un local mitoyen. Avec l'arrivée de France Services, son poste a été supprimé. Elle est revenue il y a quelques semaines, décrochant un poste créé pour le comptoir France Services.

Peu fréquenté, et surtout peu connu, le point France Services souffre d'un déficit de communication. *« Je sais que quelqu'un au niveau du département qui s'occupe de la communication et de la coordination sur France Services, mais nous on n'a rien du tout. »* indique Christine. Pour elle, ce nouveau virage de diversification des activités en bureau de poste s'inscrit dans la continuité de la stratégie de l'entreprise dans laquelle elle est rentrée il y a 25 ans à la Poste. Elle y a vu progressivement ce qu'elle appelle la *« mise en polyvalence »* des activités et de son rôle de *« chargée de clientèle »*.

Formée six jours sur les neuf services que comptent le dispositif, Christine n'a pas réellement pu appréhender l'ensemble des procédés pour une demande d'allocation à la CAF, une question sur le chômage, etc... En revanche, accompagner les clients dans leurs démarches, cela date de bien avant France Services. Cette aide, qui dépasse théoriquement le simple cadre de la Poste, est une composante essentielle de l'approche de Christine, qui confirme que : *« bien évidemment qu'on fait du social ».*

Cet accompagnement sur les démarches administratives se fait de manière spontanée, et sans forcément changer de casquette et cloisonner les deux activités. Si seul ce bureau est labellisé France Services, Christine travaille en alternance sur

un autre bureau du périmètre, proche de son lieu de résidence, et raconte par exemple qu'il peut lui arriver d'aider quelqu'un à l'autre bureau de Poste, avant de saisir la demande dans le bureau labellisé France Services. Peu importe le cadre théorique, « *il faut bien les aider, on ne va pas laisser les gens. En plus, moi j'habite ici depuis 13 ans, je les connais les gens* »

En revanche, le point France Service a parfois amené des cas qu'il est impossible de traiter sur ce périmètre. Christine évoque le cas d'un usager, visiblement adressé par la préfecture de Chartres, à une heure et demie de l'espace, pour une demande de naturalisation. Elle n'est pas compétente.

## C) Des dispositifs pour maintenir une présence physique dans les terrains étudiés

Maintenir une présence physique pour soutenir les usagers dans la transition vers la dématérialisation des démarches administratives

Plusieurs causes sont identifiées quant aux difficultés de faire ses démarches administratives en ligne.

D'abord, certains des terrains étudiés dans cette enquête sont situés dans des « zones blanches » non desservies par un réseau de téléphonie ou Internet. Une des personnes rencontrées, salariée dans une institution administrative d'un territoire rural du nord-est de la France, explique ainsi que lorsqu'on habite une commune située en zone blanche, mener ses démarches administratives devient tout de suite plus compliqué.

L'absence d'équipement ou un équipement numérique insuffisant chez certains usagers constitue également un frein dans l'accès aux démarches administratives. D'autres paramètres sont à prendre en compte comme l'illectronisme et l'analphabétisme.

Les acteurs rencontrés évoquent également un manque de lien social impliqué par la digitalisation des démarches. Au contraire, **le guichet assure la possibilité d'avoir un agent en capacité d'écouter, d'identifier les problèmes et d'apporter des réponses de premier niveau.**

Ce besoin d'être rassuré et de venir sur place au cas où, concerne les personnes âgées mais également les plus jeunes et certaines familles. **Même si certains usagers maîtrisent les outils numériques et ont la capacité de réaliser leurs démarches administratives depuis chez eux, ils se rendent tout de même sur place afin d'être rassuré, poser leur question et établir un contact social avec les conseillères.** La responsable d'un service d'Assurance maladie raconte à ce titre qu'une jeune femme a patienté dans la file d'attente de longues minutes pour déposer une feuille de soins qu'elle aurait pu juste glisser dans la boîte aux lettres. Elle explique que les « *gens savent faire mais viennent quand même car ils ont besoin d'être accompagnés* »<sup>38</sup>.

Le besoin de contact humain semble aussi important qu'un accès aux outils numériques. C'est ce que relève en tout cas une agente d'une maison France Services : l'ordinateur mis à disposition n'est que très peu utilisé. Les personnes qui viennent ont besoin de poser leurs questions, être rassurés et préfèrent parler aux conseillères.

### Mise en place d'intermédiaires entre les institutions administratives et les usagers

Les institutions administratives mettent en place des dispositifs d'accompagnement au numérique. Plusieurs ont mis en place des partenariats avec Emmaüs Connect afin d'acheter du matériel informatique à des prix abordables. L'objectif est de **former les usagers, de les équiper en matériel informatique et de les aider à se servir d'un ordinateur, afin qu'ils soient à terme autonomes dans leurs démarches administratives.**

Si les institutions administratives mettent en place des dispositifs d'accompagnement au numérique, ce ne sont pas les seuls acteurs à avoir mis en place des solutions. D'autres intermédiaires sont identifiés, que ce soient des PIMMS, les Maisons France Services (voir le portrait de Laurence, page 53) ou des associations (voir le portrait des bénévoles du Secours Populaire, page 55), qui sont de véritables relais dans les démarches.

---

<sup>38</sup> Entretien du 15/12/2023

Coordonnés par la Préfecture ainsi que l'ANCT<sup>39</sup>, les dispositifs PIMMS<sup>40</sup> et France Services permettent aux usagers d'avoir accès à un point d'accueil, plus proche de chez eux et qui les renseigne et les oriente sur les démarches administratives dites de premier niveau. Par démarches de premier niveau, on entend les questions de boîte mail, de mot de passe ainsi que les dépôts de dossier sur Internet ou les mises en relation avec le partenaire.

**La sphère associative joue également un rôle essentiel en faisant le lien avec les usagers éloignés des services administratifs et qui font face à des difficultés d'accès.** Ces associations proposent des solutions rapprochant les services administratifs et accompagnent la dématérialisation de ces derniers. Une antenne du Secours Populaire, dans un des terrains étudiés, aide ainsi les usagers à rassembler les documents demandés par telle ou telle institution administrative et les accompagne dans la gestion des démarches (voir le portrait, un café avec les bénévoles du Secours Populaire, page 55). Des bénévoles d'une antenne de la Cimade, autre association rencontrée, aident aussi les usagers à se repérer sur le site de l'ANEF<sup>41</sup>, difficile d'accès pour les personnes qui ne parlent pas français.

Enfin, **des structures telles que les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ou les centres sociaux participent à maintenir une présence physique auprès des usagers.** Dans certains CCAS, des permanences d'écrivains publics numériques sont organisées et des conseillers numériques, nomades, interviennent.

### Les Maisons France Services : un bilan mitigé selon les acteurs interrogés

Les avis concernant l'efficacité des Maisons France Services, principal dispositif mis en place par l'Etat afin de faire le lien entre les usagers et les services administratifs, divergent. De nombreux acteurs rencontrés émettent des avis positifs au sujet des Maisons France Services. Le dispositif est « *une vraie bonne idée* »<sup>42</sup> et apporte une « *plus-value* »<sup>43</sup>, surtout dans les espaces ruraux caractérisés par un manque de transport en commun. La définition d'un cadre clair ainsi que les moyens financiers et techniques mobilisés permettent d'aider les usagers dans leurs démarches

---

<sup>39</sup> Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

<sup>40</sup> Point d'Information Médiation Multi Services

<sup>41</sup> Administration Numérique des Étrangers en France

<sup>42</sup> Entretien du 29/02/2024

<sup>43</sup> Entretien du 29/02/2024

administratives. Dans les Maisons France Services d'un territoire situé au nord-est de la France, la forte affluence, observée par les agents, témoigne de la capacité du dispositif à répondre à un réel besoin. Cette affluence diffère néanmoins d'un territoire à l'autre, pouvant aussi s'expliquer par la méconnaissance du dispositif qui se met peu à peu en place.

Certains acteurs sont moins enthousiastes. C'est le cas d'une agente du CCAS d'une petite commune rurale, très critique à l'encontre du dispositif. Selon elle, les Maisons France Services c'est de la « *poudre aux yeux* »<sup>44</sup>. Elle trouve néanmoins le dispositif du bus très intéressant : c'est un canal solide dans le cadre d'un département très rural. Pour que celui-ci fonctionne, il faudrait qu'il revienne régulièrement afin de fidéliser les usagers.

**L'efficacité dépend aussi des capacités de l'agent à répondre aux questionnements des usagers.** Les agents rencontrés dans les Maisons France Services visitées rappellent qu'ils sont censés uniquement déposer les dossiers et rediriger les usagers vers les contacts compétents. Cependant, lors des rendez-vous, il y a toujours des questions posées auxquelles ils ne peuvent répondre car ne relevant pas de leurs compétences. Ils soulignent leurs efforts pour faire en sorte que **les usagers repartent, a minima, avec un contact vers lequel se rediriger.**

---

<sup>44</sup> Entretien du 29/02/2024

## Laurence

### Conseillère France Services à Reims

*Laurence, âgée de 45 ans, est agente au sein d'une Maison France Services, située dans une commune rurale au sud-est de Reims. Porté par la mairie, l'espace a ouvert en 2021. Il permet aux usagers de la commune mais aussi à ceux des territoires alentours d'être accompagnés dans leurs démarches administratives. Ce témoignage montre la ligne fine existant entre la mission de conseillère France Services ne devant pas assurer de suivi mais des aides ponctuelles, et la réalité de leur travail avec certaines personnes revenant régulièrement.*

Il est 13h15, Laurence vient de finir sa pause déjeuner. Les portes sont ouvertes : les premiers usagers commencent à arriver. Un homme se dirige vers son bureau. Ils ont rendez-vous. Comme la majorité des usagers, il est âgé de plus de 55 ans et se dit peu à l'aise avec les outils numériques.

En se rendant en Maison France Services, les usagers comptent sur le fait d'être certains de l'aboutissement de leurs démarches et de pouvoir poser toutes leurs questions. L'ordinateur en libre-service, très peu utilisé, en témoigne : les usagers viennent sur place surtout car ils souhaitent parler aux conseillères.

C'est le premier rendez-vous de Laurence cet après-midi. Elle est ici jusqu'à 19h. Les plages horaires ont été allongées de sorte à ce que tous les mardis, l'espace est ouvert jusqu'à 19h afin d'accueillir les actifs. Ces derniers viennent surtout pour des démarches de carte d'identité et passeports, démarches auparavant gérées par la mairie.

Cette nouvelle procédure réalisable en Maison France Services permet de toucher un public moins âgé, tout comme les démarches liées aux impôts et la démarche du chèque énergie mise en place début 2024. Ces nouveaux partenariats créent de nouveaux besoins d'explications de la part de Laurence qui doit continuer à se former, parfois par elle-même.

Mais aujourd'hui, le bénéficiaire vient pour un dossier de retraite. Après avoir démêlé le dossier la dernière fois, il est désormais temps de déposer la demande avec tous les justificatifs nécessaires.

Les conseillers France Services ne sont pas censés faire du suivi. Il existe cependant, depuis un an, *Aidant Connect*, une interface qui permet d'accéder aux comptes d'une personne sans que celle-ci soit présente. Laurence propose cela aux personnes pour lesquelles elle le juge nécessaire. Il y en a environ une dizaine actuellement.

En théorie, elle devrait s'arrêter aux dépôts de dossier sur internet, régler les problèmes de boîte mail et de mise en relation avec le partenaire mais du suivi informel est également mis en place. Elle suit quelques dossiers dont elles assurent l'accompagnement. Laurence se sent prise en étau entre les directives officielles et le besoin de suivre les dossiers de ces quelques usagers. Les personnes qui reviennent ont également tendance à retourner voir les mêmes conseillères pour ne pas avoir à expliquer à nouveau toute la situation, entraînant de fait une sorte de suivi formel.

Dans ce cas de dossier de retraite, Laurence avait toutes les compétences nécessaires. Mais lorsque les cas sont trop complexes et que la communication, via *Administration +* et avec les institutions partenaires, n'est pas suffisante, Laurence oriente les usagers vers chez un partenaire. La formation de Laurence, constituée de trois jours en présentiel, deux jours à distance et des webinaires organisés de façon ponctuelle, ne lui permet pas de maîtriser toutes les démarches dans le détail. L'utilisateur repart, son dossier de retraite déposé.

## Un café avec les bénévoles du Secours Populaire

*Élisabeth, Christiane et Jean-Claude sont retraités et bénévoles au Secours Populaire dans une petite localité de la Marne. Élisabeth était enseignante, Christiane a fait sa carrière chez France Télévision et Jean-Claude travaillait à la Poste. Très impliqués dans la vie de leur commune - deux d'entre eux sont conseillers municipaux - ils sont bénévoles depuis plusieurs années et accompagnent une vingtaine de familles sur la commune, parfois en situation de grande précarité. Ce portrait illustre le rôle de la sphère associative dans l'accompagnement des usagers, et de la proximité de cette sphère avec celle des services administratifs, qu'elle tend parfois à compléter.*

La conversation commence autour d'un café, devant la mairie. Élisabeth, la directrice de l'antenne locale du Secours Populaire, est venue avec la liste des familles bénéficiaires, et les différents renseignements qu'elle leur demande lors d'un entretien annuel pour faire le point sur leur situation. Emploi, enfants à charge, crédits : la fiche fait état des charges matérielles de la famille et détermine aussi dans quelle mesure elles peuvent continuer à bénéficier de l'aide du Secours Populaire. « *C'est aussi la base pour statuer sur leur éligibilité à nos dispositifs de vacances pour les enfants par exemple* ».

À la manière d'autres associations comme la Croix Rouge ou le Secours Catholique qui sont également présentes sur le territoire, l'aide apportée aux familles consiste à les accompagner à la manière d'une assistance sociale, alors que certaines font face à de grandes difficultés financières. « *Certains sont avec leurs gamins et nous appellent parce qu'ils n'ont plus rien à leur donner à manger. Alors je leur fais des colis, pour qu'ils tiennent une ou deux semaines.* » Des colis qu'Élisabeth amène parfois elle-même jusqu'au domicile de la famille dont la voiture ne fonctionne plus et alors que la mère allait faire les 15km à pied pour venir récupérer son colis. « *Il faut savoir poser ses limites, je ne peux pas livrer les colis à toutes les familles. Je ne sais pas si elle m'a dit ça justement pour que je vienne en voiture jusqu'à elle*



*mais là ce n'était pas concevable pour moi que cette dame fasse les 15 kilomètres à pied. Donc j'y suis allée ».*

Pour ces retraités dont la carrière a été pour la plupart dans le service public, on ressent dans leur discours et leur posture un engagement qui consiste en une forme de prolongement de cette volonté d'être utile et d'accompagner, non sans fermeté parfois : *« vous savez on parle des gens en difficulté là mais beaucoup nous racontent parfois des histoires, et on le sait. Il y a des gens qui ne vont pas tout vous dire, qui sont là pour profiter d'une aide. »*

De ces situations, on comprend qu'en plus des difficultés financières, c'est une perte de repères globale dans la société qui s'ensuit. Notamment sur les démarches administratives. *« Ce n'est même pas forcément le fait que le service administratif a fermé qui est un problème, c'est qu'ils sont perdus et qu'ils sont à la marge »* affirme Jean-Claude. Les bénévoles font alors le lien entre ces personnes et le service administratif : *« on connaît bien le centre intercommunal d'action sociale, on les oriente vers eux »*. La conversation tourne autour de ces difficultés de familles avec enfants, qui n'ont parfois pas de voiture, *« où alors leur voiture n'est pas fiable du tout et les pannes sont fréquentes »*.

La conversation est riche, elle dérive sur tous les sujets que ces retraités engagés ont très à cœur. *« Mais pour en revenir au Secours Populaire »*, recadre Élisabeth, alors que le débat se déplaçait sur la Poste, où Jean-Claude y a fait sa carrière, avant de finir à la Caisse d'Épargne. Pour en revenir au Secours Populaire donc, l'association est une porte d'entrée *« pour des familles perdues »* selon elle, soit un relais, non administratif, vers le service administratif.

## Sylvain

### Responsable départemental des services d'accueil de la Caisse d'allocations familiales (CAF)

*Sylvain, 42 ans, est responsable départemental des services d'accueil de la CAF. Il se déplace quasi quotidiennement entre les trois sous-Préfectures et la Préfecture de son département, assurant le fonctionnement des guichets et la qualité des services rendus aux usagers. Il est en première ligne pour constater l'articulation entre les différents moyens de contact avec l'administration et les contraintes de déplacement qui en découlent.*

Le métier de Sylvain, c'est de jongler avec les défis de l'administration moderne. Il a récemment mis en place de nouveaux canaux de communication pour répondre aux besoins des allocataires : les emails et les chats en ligne permettent un échange bref, sur lequel l'utilisateur peut revenir afin d'apporter de nouvelles pièces, sans pour autant monopoliser un agent sur l'échange. Ce type d'échanges est souvent plus conclusif qu'un déplacement physique, lors duquel il manque souvent à l'utilisateur certains documents pour son dossier ; l'obligeant à revenir une nouvelle fois.

Les prestations de la CAF se répartissent désormais entre rendez-vous téléphoniques et rendez-vous en présentiel, respectivement 70% et 30%. Sylvain sait que beaucoup de personnes préfèrent les appels téléphoniques, notamment parce qu'il est souvent compliqué de se garer près des guichets ou parce que les gens préfèrent ne pas se déplacer. Cette méthode permet également aux allocataires d'avoir tous leurs documents à portée de main chez eux, rendant les échanges plus productifs.

Les agents en sous-préfecture, au nombre de six par site, accueillent le public sans rendez-vous, offrant une aide précieuse aux personnes les plus précaires. Sur son département, 30% des allocataires sont en situation de précarité. Alors à l'accueil en physique, la part des personnes en situation de précarité est encore plus importante.

Il sait également que 20% des gens ne sont pas en capacité de faire leurs démarches car ils ne maîtrisent pas la langue ou les outils numériques. Mais la grande partie de la population qui s'est approprié les outils numériques en est très satisfaite. Les personnes entre 50 et 80 ans sont les principales utilisatrices des canaux traditionnels, que ce soit le guichet ou le courrier postal, car elles réalisent elles-mêmes leurs démarches administratives, sans pour autant être à l'aise avec les canaux numériques. Après 80 ans, les personnes sont aidées par des proches dans leurs démarches et ont ainsi plus fréquemment un compte en ligne ouvert.

Il observe également certaines personnes qui savent tout faire en ligne mais viennent car elles ont besoin d'être accompagnées. Par exemple hier, une jeune fille est venue pour déposer une feuille de soin, alors qu'elle aurait pu simplement la déposer dans la boîte aux lettres. Elle n'aurait pas eu besoin de faire la queue, mais elle a voulu être rassurée sur le fait qu'elle accomplissait correctement la démarche.

Sylvain milite pour une plus grande implication des espaces France Services dans les démarches simples, afin que la CAF puisse se concentrer sur les demandes plus complexes. Il voit positivement le développement des structures municipales d'accès au numérique et au droit, qui pourraient épauler les premières démarches avec un accompagnement approprié. Toutefois, il comprend les réticences face à ce dispositif, souvent perçu comme un signe de la disparition des guichets traditionnels.

Sylvain sillonne quotidiennement son département et souligne l'importance des distances : les services administratifs en territoire rural sont parfois éloignés, ce qui peut être facteur d'anxiété pour certaines populations. Mais Sylvain dit jongler avec la difficulté de maintenir des points d'accueil physiques avec peu de passages. Surtout que depuis la pandémie, qui a accentué la transition vers les services téléphoniques, ces services fonctionnent maintenant de manière satisfaisante et cela diminue encore le passage dans les points d'accueil physique. Néanmoins, il reste convaincu de la nécessité d'un équilibre entre les différents modes d'accueil pour répondre aux besoins de tous les usagers.

Cette partie a souligné le besoin de maintenir un accueil physique pour les services administratifs. Les modalités plus précises de cet accueil ont été discutées. La subjectivité dans la perception des distances a été soulignée, de même que l'aspect symbolique des liens entre pouvoirs publics et les citoyens, témoignant de l'importance de la présence et du maintien de guichets administratifs de proximité. Finalement, la présentation du dispositif France Services a permis de décrire les stratégies visant à maintenir une présence physique des services administratifs dans un maillage territorial à partir d'un exemple concret.

## Partie 2

# Des mobilités administratives encore très dépendantes de la voiture malgré le développement d'alternatives

Si la première partie visait à explorer le rôle des accueils physiques des services administratifs, cette deuxième partie se centre sur les déplacements vers ces accueils physiques. Il est question dans un premier temps de la dépendance à l'automobile, particulièrement forte concernant les mobilités administratives. Dans un second temps, les formes de mobilités alternatives qui ont été présentées par des acteurs de terrain lors d'entretiens sont exposées, proposant des pistes de sortie de l'automobilisme exclusif. Finalement, les manières d'éviter ces déplacements sont discutées, en présentant des solutions d'aller-vers ou d'amélioration des processus.

### **A) Des déplacements administratifs renforçant l'exclusion des personnes non motorisées**

#### Des déplacements administratifs nécessitant une voiture individuelle

Les enquêtes de terrain menées ont permis d'analyser les liens entre accès aux services administratifs et motorisation individuelle. D'une part, le principal résultat de cette analyse concerne la forte exclusion dans l'accès aux services administratifs dans les territoires peu denses pour les publics non motorisés ou ayant l'impossibilité de conduire. Si le même constat peut être fait pour les mobilités en général, les déplacements liés aux services administratifs sont marqués par une dépendance à l'automobile accentuée. Les entretiens effectués ont permis de noter que les publics exclus de l'automobilisme sont également souvent les publics ayant le plus fort besoin en démarches administratives (voir le portrait, un café avec les bénévoles du Secours Populaire, page 55). D'autre part, il convient sur cette question de nuancer le constat, en sortant notamment de l'opposition ville-campagne, afin de mettre en

évidence certaines dynamiques plus complexes, au croisement d'effets liés aux inégalités sociales et territoriales.

Une part importante des démarches administratives concerne l'accès aux prestations sociales. Les démarches effectuées concernent principalement l'accès aux allocations familiales ou aux prestations de retraites : d'après les données récoltées dans les Maisons France Services visitées, ces deux partenaires représentent entre 25 et 50% des démarches effectuées par leurs usagers pour l'ensemble des partenaires<sup>45</sup>. Les différents entretiens réalisés avec des agents de guichet administratif ou des responsables de services le confirment : **les publics ayant une forte pression à effectuer des démarches administratives sont en majorité des personnes précaires ou âgées**. Des jeunes sont également concernés, ayant besoin par exemple d'être accompagnés dans l'apprentissage des démarches. Il apparaît dans le même temps que **ces mêmes publics rencontrent des difficultés face à la dépendance à l'automobile**. Le déficit en transports publics impacte très largement les seniors et les jeunes, comme cela a été noté par une personne interrogée dans un centre-bourg de territoire peu dense visité : « *les transports en commun, c'est surtout pour les jeunes et les personnes âgées* » indique-t-il. De même, les frais liés à l'automobile contraignent les ménages les plus précaires. Il convient d'étudier plus en détail les dynamiques observées chez les différents publics mentionnés afin de mettre en évidence la forte contrainte exercée sur ceux-ci par la dépendance à l'automobile.

Les personnes âgées constituent un public à l'usage fréquent des services administratifs, en particulier pour les démarches liées aux retraites. Les seniors semblent être également les plus concernés par l'illectronisme, rendant l'accueil physique en guichet et l'accompagnement dans les démarches au sens large particulièrement importants. D'après un rapport de l'Insee publié en juin 2023, l'illectronisme concerne près des deux tiers (62%) des 75 ans ou plus, contre seulement 2 % des 15-24 ans<sup>46</sup>. L'Insee définit l'illectronisme comme le « *non-usage prolongé d'Internet et le manque de compétences numériques de base des*

---

<sup>45</sup> Les extraits des Comptes Rendus d'Activité (CRA) ont été mis à disposition par les Maisons France services visitées. La variation de 25 à 50% est due à l'importance des démarches ANTS dans certaines maisons auxquelles la commune a délégué la gestion des titres sécurisés (passeports et cartes d'identité)

<sup>46</sup> INSEE Première, *15 % de la population est en situation d'illectronisme en 2021*, n° 1953, Juin 2023

*internautes* ». Ces données doivent être interprétées avec précaution, car l'illectronisme ne constitue pas l'unique facteur rendant nécessaire un accompagnement dans la réalisation des démarches administratives, bien qu'il en soit prépondérant. Le besoin renforcé en accueils physiques doit être mis en regard des difficultés particulières que les seniors rencontrent dans leurs déplacements<sup>47</sup>. D'après les observations de terrain réalisées, les personnes âgées mentionnent plus que les autres la difficulté à suivre les évolutions de l'offre de transports. Un des départements d'étude a notamment une tradition forte du train, avec une gare dans chaque village, alors qu'il ne reste aujourd'hui plus que des trains de fret sur ce territoire. Les anciennes pratiques en termes de choix modal ont dû être revues pour les habitants de ce territoire, et le choix s'est réduit à une utilisation de la voiture individuelle. Les seniors qui avaient notamment l'habitude du déplacement en bus se sentent démunis aujourd'hui. L'un d'eux indique lors d'une conversation : « *quand j'étais étudiant j'allais à Reims en bus* ». La dépendance à la voiture se renforce avec l'âge. D'après l'Enquête nationale transports et déplacements décrivant les habitudes de déplacement des français en 2019, l'utilisation de la voiture s'accroît après 75 ans, alors que l'usage des transports en commun et de la marche diminue<sup>48</sup>. Dans le même temps, les personnes âgées sont également plus nombreuses à ne pas pouvoir conduire ou à ne plus disposer de voiture. La réduction de l'offre de services administratifs accessibles se couple à des difficultés face à l'automobile. Cela engendre un sentiment renforcé de dépendance. Une personne âgée rapporte par exemple : « *à l'époque on était habitués à tout avoir à proximité* ».

Les jeunes sont également largement représentés dans les publics impactés par la dépendance à l'automobile pour l'accès aux services administratifs. S'ils sont moins concernés par l'illectronisme en moyenne<sup>49</sup>, les démarches administratives leur sont souvent moins familières, notamment les déclarations d'impôts. Des responsables de Missions Locales rencontrés témoignent de ce besoin, tout en notant un faible taux d'usage de l'automobile pour le public concerné : « *ceux qui ont besoin [d'avoir accès à un accompagnement] sont ceux qui n'ont pas de diplôme, et ce sont souvent également ceux qui n'ont pas de permis de conduire.* » Le besoin renforcé

---

<sup>47</sup> APUR, *Impact du vieillissement de la population sur les mobilités dans le Grand Paris*, mars 2024

<sup>48</sup> INSEE, *Enquête nationale transports et déplacements*, 2019

<sup>49</sup> INSEE Première, *15 % de la population est en situation d'illectronisme en 2021*, n° 1953, Juin 2023

d'accompagnement dans les démarches administratives est renforcé par des difficultés d'accès à l'automobile.

Plusieurs entretiens soulignent des besoins de soutien marqués parmi les populations précaires et isolées. Il est en effet complexe pour les associations d'avoir de toucher les habitants des territoires isolés, et ainsi de connaître leurs besoins en termes d'accompagnement aux démarches administratives. Les agents de guichets administratifs et les représentants associatifs rencontrés soulignent la prépondérance, en parallèle des démarches liées aux prestations de retraites, des besoins d'accompagnement sur les allocations de la CAF. Cependant, pour les personnes les plus précaires, l'isolement renforce les effets propres à leurs difficultés économiques, ce qui est source de contraintes importantes. L'urbaniste Jean-Pierre Orfeuil montre ainsi comment **les populations précaires ont des besoins plus importants en matière de mobilité, et ceci est en partie dû aux déplacements liés aux démarches administratives**<sup>50</sup>. Les trajets vers les centres administratifs nécessitent d'avoir une voiture fiable, et donc de garantir un entretien régulier coûteux. Les bénévoles d'associations d'aide sociale soulignent en entretien avoir dû à plusieurs reprises se déplacer aux domiciles de leurs usagers, en soulignant que cela n'est pas dans leur mission : l'accompagnement se fait habituellement dans un local dédié. Cependant, des situations d'isolement importants ayant été détectées, avec pas de possibilité pour les personnes d'aller à la rencontre des associations, ces bénévoles se sont rendus à leur domicile afin de les aider dans des démarches administratives essentielles, pour garantir leur accès au droit et aux prestations sociales (voir le portrait de Murielle, page 69).

Ces mêmes bénévoles remarquent la situation particulièrement préoccupante des personnes nouvellement installées dans un territoire. D'après eux, **l'entraide est en effet essentielle dans les petits villages pour les personnes non motorisées, permettant de se faire prêter une voiture ou déposer quelque part par une connaissance par exemple**. Après la crise sanitaire liée à la Covid, une vague de nouveaux arrivants a été identifiée sur un des territoires peu denses investigués. De nouveaux acheteurs aux moyens limités sont venus profiter du foncier peu cher de ce

---

<sup>50</sup> Orfeuil, Jean-Pierre, Julien Damon, Eric Le Breton, Bart Desmedt, Karen Lucas, Murray Grant, et Robert Cervero. 2004. Transports, pauvretés, exclusions: pouvoir bouger pouvoir s'en sortir. Monde en cours. Série Bibliothèque des territoires. Paris: Editions de l'Aube.



territoire. N'ayant pas anticipé l'ampleur des coûts liés à l'automobile, ces familles souffrent de leur faible intégration dans le tissu local, qui ne leur permet pas d'obtenir des aides ponctuelles sur leurs déplacements. Ces constats rappellent les résultats mis en évidence par les chercheurs Vincent Kaufmann et Emmanuel Ravalet de vulnérabilités économiques engendrées par la périurbanisation<sup>51</sup>, avec une sous-estimation classique au moment du choix résidentiel des coûts d'entretien des véhicules notamment. Ce public représente ainsi un groupe social particulièrement précaire, dépendant de certaines prestations sociales, tout en étant fortement impactés par la dépendance à l'automobile.

Un dernier groupe social semble fortement marqué par la dépendance automobile, à savoir les personnes entreprenant des démarches liées à l'immigration. Ces dernières ont un statut particulier au sein du paysage des services administratifs. **Les démarches d'immigration fonctionnent en effet dans un parcours administratif singulier et n'ont pas été intégrées au dispositif France Services.** Si une partie de ces démarches ont été dématérialisées, avec le site de l'ANEF (Administration Numérique pour les Étrangers en France), une majeure partie restent fortement dépendantes de déplacements en Préfectures (relais déconcentrés départementaux, voire régionaux dans certains cas, notamment en cas de procédure Dublin), voire à Paris pour les liens avec l'OFII (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration). Des procédures particulières peuvent également demander des trajets encore plus longs, telles que la reconnaissance de filiation pour un rapprochement familial nécessitant de se rendre à Nantes, où se trouve le Service central d'état civil. Les personnes dont la situation est en cours de régularisation ne peuvent généralement pas travailler en France et ont ainsi des moyens très limités ne permettant parfois pas de payer les transports publics ou d'accéder à des aides pour leurs déplacements. Les bénévoles de la CIMADE rencontrés observent que certains fraudent dans les transports, que d'autres se tournent vers des associations organisant des transports en voiture lorsqu'elles existent et d'autres payent sans déclarer des transporteurs dans des montages parfois illégaux. Ces bénévoles déplorent les réductions progressives de remboursement des allers-retours en train vers les Préfectures. Certains déplacements sont en effet défrayés, mais ces

---

<sup>51</sup> Kaufmann, Vincent, et Emmanuel Ravalet. 2019. L'urbanisme par les modes de vie. Métis Presses.

défraiements sont de plus en plus contraints avec l'évolution du cadre juridique. **La faible intégration de ces démarches dans les dispositifs visant à améliorer le maillage territorial des guichets administratifs crée un besoin important de mobilité sur des distances importantes pour les personnes en parcours migratoires.** Les solutions accessibles et légales dépendent largement de la voiture individuelle mise à disposition par des bénévoles.

Les entretiens qualitatifs réalisés ont ainsi permis d'identifier plusieurs groupes sociaux ayant à la fois un fort besoin d'accès aux services administratifs, tout en étant précarisés dans des contextes de forte dépendance à l'automobile.

Ces résultats sont particulièrement prégnants pour les habitants de régions peu denses, dans lesquelles les modes de transports à disposition sont plus limités et se restreignent souvent à l'automobile.

Cependant, les analyses de terrain ont également permis de noter que l'utilisation de l'automobile n'est pas uniquement le fait des territoires ruraux. Il convient de rappeler que **la distinction ville-campagne dans l'appréciation de l'usage des modes présente des limites et que celles-ci sont observables dans l'accès aux services administratifs.** Un fort usage de la voiture a par exemple été remarqué depuis une métropole importante vers sa périphérie, afin d'accéder à une Maison France Services située dans une commune limitrophe. Les espaces France Services situés au sein de la métropole y sont mal identifiés par les habitants, car trop récents, localisés dans des quartiers dans lesquels une partie de la population n'a pas l'habitude de se rendre ou simplement trop fréquentés et ne proposant plus de créneaux pour la prise de rendez-vous. L'absence d'offre au sein de la métropole crée ainsi un flux vers les communes périurbaines mieux équipées en capacité d'accueil au guichet, et induit une utilisation de la voiture.

A l'inverse, certains habitants de petites villes rencontrés dans des territoires ruraux affirment ne pas avoir besoin d'utiliser leur voiture, et notamment pas pour accéder aux services administratifs. Leur ville constituant le centre-bourg d'un territoire peu dense, elle dispose d'un espace France Services ainsi que de suffisamment d'aménités en général. Ces habitants affirment : « *On a tout ici, je n'ai pas besoin de permis, à part pour aller prendre le train ou pour des rendez-vous médicaux, je ne vais pas plus loin* » (voir le portrait de Matthieu, page 98)

L'analyse des déplacements réalisés afin d'accéder aux services administratifs met ainsi en lumière l'accentuation de l'exclusion de la mobilité de certains groupes sociaux. Pour les personnes âgées, les jeunes, les personnes précaires résidant dans des lieux isolés ou bien les personnes dans un parcours migratoire d'intégration, l'accès aux services administratifs constitue un enjeu essentiel et renforce les inégalités d'accès engendrées par la dépendance de certains territoires à l'automobile. Cette dépendance est principalement observée dans les territoires peu denses, bien que ce constat soit à nuancer puisqu'il concerne aussi les quartiers populaires des grandes métropoles et des territoires périurbains.

## Elodie

### Cheffe du service mobilité d'une intercommunalité

*Elodie, 38 ans, est cheffe de service mobilité dans une intercommunalité d'un territoire de moyenne montagne peu dense. Elle fait le constat d'une forte dépendance à la voiture sur son territoire et des obstacles ne permettant pas le développement rapide d'alternatives : le relief, les représentations individuelles, le coût etc. Ce portrait permet d'illustrer les leviers d'actions des intercommunalités pour la mobilité des habitants.*

Elodie observe avec une certaine satisfaction l'agitation matinale autour de l'arrêt de bus principal de Privas. Ce n'est pas encore le foisonnement d'un grand hub urbain, mais pour cette petite ville de moyenne montagne au cœur de l'Ardèche, chaque passager compte. La forte dépendance à la voiture reste un frein majeur.

La topographie accidentée de Privas et de ses environs constitue une difficulté. Nichée au cœur des vallées perpendiculaires à la vallée du Rhône, les mobilités sont historiquement peu développées entre vallées. Seule la route qui franchit le col et quelques bus permettent de passer de l'une à l'autre. Dans les montagnes, de nombreux villages isolés ne dépendent que des voitures individuelles des habitants pour leur insertion dans la région.

Les transports en commun, encore en développement, sont très critiqués. Elodie sait qu'une certaine pédagogie est nécessaire, afin d'expliquer la différence fondamentale entre transport urbain et cars scolaires : « *les bus urbains ne circulent pas à vide. Ils sont juste moins complets que les cars scolaires. Les habitants des espaces ruraux sont presque exclusivement habitués à ce modèle de transport, alors il faut expliquer ce qu'est le transport urbain.* » Le département face fait à un manque structurel de lignes de train, depuis leur fermeture il y a cinquante ans, renforçant la dépendance à la voiture. Mais Elodie, optimiste et pragmatique, poursuit des objectifs ambitieux.

En tant que cheffe de service mobilité, elle souhaite diversifier les modes de transport à disposition des habitants du territoire, malgré les défis géographiques

de sa région. Elle sait qu'elle peut compter sur la forte volonté des élus intercommunaux.

Depuis que l'intercommunalité a acquis la compétence mobilité en 2017 et s'en est saisie l'année suivante, Elodie a mis en place plusieurs initiatives. Elle a instauré un prélèvement mobilité pour financer les projets nécessaires. Parmi eux, l'autopartage est une pierre angulaire : une Zoé et un Kangoo disponibles pour des locations de 24 heures maximum. Ces véhicules permettent aux résidents de se rendre à des rendez-vous médicaux, de récupérer des proches à la gare TGV ou d'entrer dans les ZFE des métropoles les plus proches.

Elodie porte une vision d'un "mix mobilité" qui pourrait faciliter la manière dont les habitants se déplacent. L'idée est simple mais ambitieuse : favoriser l'intermodalité, et permettre aux habitants de partir par exemple en bus le matin et, si les horaires ne conviennent pas pour le retour, de recourir à l'autostop ou d'autres solutions de mobilité partagée. Ce projet requiert non seulement des infrastructures mais aussi un changement dans les pratiques. Sur la base d'un sondage réalisé au début de sa mission, Elodie estime les gens sont prêts à partager leur usage de l'automobile : 72% des répondants indiquent l'être, dont 49% prêts à s'engager dans du covoiturage et 12% de l'autopartage. Il faudrait cependant leur proposer des services à la hauteur de leurs attentes selon Elodie.

La cheffe de service connaît les points névralgiques du territoire à desservir. Les écoles, les hôpitaux, les services sont selon elle prioritaires, ainsi que la connexion aux grands axes ferroviaires ou aux métropoles proches. Au niveau des services administratifs, les mairies sont un point d'entrée pour de nombreuses démarches dans les petites villes. Les grandes agences nationales et bureaux de poste sont également prioritaires selon elle. À Privas, un arrêt a par exemple été nommé selon sa fonction principale afin d'être facilement identifiable : l'arrêt « Pôle Emploi » permet aux usagers d'être déposés devant ce guichet majeur.

Elodie souligne le fait que transformer la mobilité en Ardèche est tel un marathon, non un sprint. Mais elle reste convaincue que la réduction de la dépendance actuelle du territoire à la voiture individuelle peut aller dans le sens d'une amélioration de la qualité de vie pour les habitants.

## Murielle

### agente du CLIC

*Murielle, 45 ans, est originaire de l'Aube. Elle fait partie de l'équipe du Centre Local d'Information et de Coordination gérontologique (CLIC), créé par le Pays de Brie de Champagne dans la Marne. Gratuit et s'adressant aux personnes âgées et à leurs familles et aidants, le CLIC est un service médico-social qui intervient dans le cadre d'une perte d'autonomie. Cet entretien met en lumière le rôle primordial joué par des agents se déplaçant jusqu'au domicile des personnes pour proposer une aide administrative.*

Le dispositif est initié par le département dont la population est vieillissante et de plus en plus isolée. Les démarches administratives ne sont pas simples à mener selon Murielle lorsque les seniors n'ont jamais utilisé un ordinateur, qu'ils habitent dans une zone blanche ou que leurs enfants ne sont pas à leur côté pour les aider. Le CLIC propose donc des entretiens individuels, à domicile, au sein du CLIC ou en établissements afin d'accompagner les bénéficiaires dans leurs démarches administratives. Par exemple, il arrive à Murielle de devoir appeler à la place d'un usager, pour telle ou telle démarche. Dans le cas où l'institution administrative souhaite parler directement à l'utilisateur, Murielle explique qu'elle doit parfois souffler les réponses au bénéficiaire afin de l'aider.

Les rendez-vous peuvent durer longtemps parfois jusqu'à deux heures. Les personnes qu'elle accompagne sont souvent isolées et ont besoin de discuter. Elle leur accorde ainsi plus de temps que cela est habituel dans ce type d'accompagnement.

## B) Des alternatives de transports pour les démarches administratives

Dans les territoires étudiés, les déplacements liés aux services administratifs sont encore largement dépendants de la voiture individuelle, des alternatives au tout voiture se mettent néanmoins progressivement en place.

### Un dispositif majeur : le transport à la demande

Le transport à la demande est une des solutions proposées pour répondre au besoin de déplacement des usagers non motorisés. Il peut être encadré par une Autorité Organisatrice de la Mobilité (AOM).

L'AOM de Valence-Romans a par exemple construit un dispositif de transport à la demande pour des secteurs précis afin de rejoindre les lignes de transports en commun. Ce service se réserve à partir d'une plateforme intitulée *Résa +*. Le prix d'un trajet suit la tarification du réseau de transport classique soit 1,40 euros. Ces « *sortes de minibus* » sont surtout utilisés par les lycéens, bien qu'il reste encore peu utilisé. L'AOM ne conduit pas de campagne ciblée sur le dispositif car encore trop peu utilisé.

L'AOM de Privas encadre elle aussi un système de transport à la demande. Le dispositif passe une fois par semaine et est surtout utilisé par des seniors dans leurs déplacements de loisirs, pour retrouver leurs amis notamment. Le service est également peu utilisé à l'heure actuelle, selon les acteurs rencontrés. (voir le portrait d'Élodie, page 67).

Le dispositif de transport à la demande est également mis en place par une diversité d'acteurs qui ne relèvent pas de l'Autorité Organisatrice des Mobilités (voir le portrait d'Amélie, page 75).

Les départements peuvent proposer leur propre système de transport à la demande. Le département de la Marne a ainsi mis en place *Mobulys*, un dispositif à destination des personnes en situation de handicap. Celui-ci est néanmoins considéré comme trop cher pour beaucoup d'individus.

La sphère associative joue aussi un rôle clé dans la mise en place de transports à la demande et ce, majoritairement dans les territoires ruraux étudiés. A Sézanne

(Marne), l'association *Familles Rurales* organise depuis 2020 un service de transport à la demande à destination des personnes de 60 ans ou plus, bénéficiaires du RSA ou de l'allocation adultes handicapés. La *Croix Rouge* organise également un dispositif de ce type sur le même territoire. A Reims, l'association *Humanité, Fraternité, Asile* a créé un dispositif de transport à la demande pour les demandeurs d'asile. En 2023, ce sont près de 85 voyages pour la Préfecture de la Marne, située à Châlons-en-Champagne, qui ont été effectués par 15 bénévoles, pour un total de 250 personnes.

Les relations de voisinage jouent aussi un rôle important : les voisins peuvent aider les personnes à se déplacer, parfois en échange d'un défraiement.

### Les autres solutions alternatives à la voiture individuelle

**Des dispositifs de covoiturage et d'autopartage** sont proposés par certaines des Autorités Organisatrices de Mobilité (AOM) rencontrées. L'AOM Valence Romans Mobilités a ainsi développé des actions en faveur du covoiturage et de l'autopartage en créant des aires de covoiturage et en mettant à disposition 10 voitures en autopartage. L'AOM de Privas met aussi à disposition des habitants une Zoé et un Kangoo pour des durées de 24h maximum.

**Le ramassage scolaire** est également vu comme une solution alternative. Grâce à son transport scolaire, l'AOM Privas Mobilité permet une desserte fine de son territoire. N'importe quel usager, même non scolaire, en occupant les places disponibles, peut bénéficier de ce moyen de transport. Les usagers connaissent généralement les chauffeurs, les horaires ainsi que l'affluence et savent s'ils ont une chance de trouver une place ou non.

**L'intermodalité**, permettant de combiner divers moyens de transports pour un même trajet, se développe par ailleurs. Sur le territoire de Privas, un réseau de bus urbain (T'Cap) a été mis en place. Structuré autour des pôles d'échanges, des zones commerciales et différents quartiers, il favorise la combinaison des modes de transport. A Valence, l'AOM a réalisé deux parkings relais : Valence Pompidou et Saint-Péray. Ces parkings permettent aux usagers de stationner pour ensuite bénéficier d'un autre moyen de transport. Les deux parkings sont néanmoins peu utilisés. Le premier est jugé trop près du centre urbain et le deuxième n'est pas



desservi par une ligne de bus très structurante. Les usagers n'ont donc que peu d'intérêt à les utiliser.

Les **prêts de matériel** peuvent aussi être encouragés. A Sézanne, territoire rural, la Mission locale propose la location, à la journée ou à l'heure, de scooters et prochainement de voitures (électriques et sans permis) afin de permettre aux jeunes usagers de se rendre vers leurs lieux de formation.

Le **vélo** est enfin une alternative vertueuse dans un contexte d'urgence dans la réduction des émissions CO2, bien qu'encore insuffisamment développée dans plusieurs des terrains d'étude (voir le portrait de Marion, page 73). Valence Romans Mobilités développe par exemple des vélos en libre-service, des locations longue durée, des installations de box sécurisés ainsi que des arceaux vélos. Depuis deux ans, l'AOM aménage un réseau cyclable (Cycléo). Dix itinéraires, calqués sur des logiques déplacement-travail, ont ainsi été mis en place afin de relier les différentes communes périurbaines à Valence et entre elles. Un itinéraire censé relier Valence à l'Ardèche a néanmoins été abandonné car pas suffisamment sécurisé.

**Le vélo comme alternative à la voiture individuelle fait néanmoins face à des obstacles.** En Ardèche, le vélo est encore considéré comme un mode de transport relevant du tourisme et non comme un moyen de transport du quotidien. *Modal*, une association spécialisée dans la promotion des mobilités douces (marche et vélo) souligne en entretien des blocages quant-à l'utilisation du vélo en Ardèche. Le vélo ne serait pas pensé comme une option naturelle. Par ailleurs, les voitures sont toujours prioritaires : « *il ne faut pas que ça embête les voitures* » comme l'indique un représentant de l'association. Le manque d'infrastructures pour les vélos constitue également un frein à son utilisation et développement.

Dans la Marne, la commune de St-Just-Sauvage souhaite mettre en place un couloir piétons/vélo entre les secteurs de Saint-Just et Sauvage, mais un représentant local indique que cette initiative a été stoppée par la communauté de communes.

## Marion

### Secrétaire de mairie en territoire peu dense

*Même dans un territoire rural montagneux, il est possible de se déplacer à vélo, lorsque le lieu de travail n'est pas trop éloigné du lieu d'habitation. Il reste néanmoins pratique d'avoir une voiture, d'autant qu'il faut avoir une bonne condition physique pour utiliser ce mode de transport.*

Marion, 49 ans, est secrétaire de mairie dans trois mairies de villages, dans un département de moyenne montagne. Elle assure des permanences quotidiennes dans les trois mairies, ce qui la fait se déplacer plusieurs fois par jour.

Marion a choisi de se déplacer à vélo électrique, empruntant un itinéraire qu'elle adapte selon les conditions météorologiques. Les 30 kilomètres qu'elle parcourt chaque jour la maintiennent en forme, affirme-t-elle. Elle possède aussi une voiture qu'elle utilise en cas de mauvais temps, mais la proximité entre les trois mairies où elle travaille lui permet d'emprunter les petites routes à vélo. Elle évite les axes très fréquentés par les voitures mais aussi les petits chemins isolés où une crevaison pourrait la laisser en difficulté.

Entre deux documents qu'elle remplit pour la mairie, Marion explique qu'elle reçoit souvent des appels téléphoniques ou des visites d'habitants. Certains viennent chercher des informations sur les démarches administratives, d'autres veulent simplement partager les nouvelles du jour ou demander un conseil. Selon elle c'est aussi son rôle de les aider, d'autant que pour ceux qui ont des difficultés à marcher, « *le centre du village est déjà loin* » dit-elle. Par sa présence, elle considère qu'elle réduit la distance entre les habitants et l'Etat.

L'après-midi, elle se rend dans un second village, à quelques kilomètres, toujours à vélo. Une habitante de ce village lui demande souvent de l'aide pour sa déclaration d'impôt ou son assurance retraite. Elle explique qu'au fil des années elle a appris à comprendre les besoins de ses concitoyens et à les orienter vers les bonnes

ressources. A force elle connaît la situation personnelle de presque tous les habitants, dit-elle. Pour la secrétaire de mairie, la relation de confiance est essentielle. A tel point que certains lui demandent de l'aide pour lire leur courrier et comprendre les documents reçus.

Dans ce village, un bus France Services est stationné tout l'après -midi. Il s'arrête une fois par mois à côté de l'église. Elle aimerait qu'il soit mieux identifié par les habitants car les conseillères qui accueillent les habitants lors de ces permanences sont mieux formées aux démarches administratives. Marion le voit comme un moyen d'être soulagée d'une partie de sa charge de travail pour pouvoir mieux se concentrer sur la mairie.

## Amélie

### Chargée de territoire d'un dispositif de transport à la demande

*Les personnes qui ne peuvent se déplacer seules ou qui n'ont pas de voiture ont besoin d'une alternative qui compense l'absence de transports en commun. Les services de transport à la demande peuvent être portés par les AOM mais ils restent inabordables pour de nombreux citoyens. Ce sont parfois des associations qui prennent le relais et portent un dispositif.*

Il est jeudi, 11h, lorsque l'échange avec Amélie a lieu. Amélie raccroche le téléphone. Elle était avec Laurent, 54 ans, un habitué du dispositif. Sans emploi et bénéficiaire du RSA, il voulait réserver un transport à la demande pour la semaine prochaine. Il en a besoin pour se rendre à France Travail. Or, à Sézanne, sans voiture, il est difficile de se déplacer. Il n'y a aucun transport en commun et la gare la plus proche est à 50 kilomètres. Le vélo et la marche sont les seules solutions de mobilités douces. Amélie inscrit le trajet planifié par Laurent dans le fichier de suivi. Au total, les trajets concernant les services administratifs concernent 4% des déplacements couverts par l'association. Il faut remplir au moins l'un des trois critères pour bénéficier du dispositif : avoir plus de 60 ans, être éligible au RSA ou être bénéficiaire de l'allocation adulte handicapé.

L'appel avec Laurent dure longtemps, car Amélie et lui se connaissent bien. De manière générale, les usagers savent qu'Amélie prend le temps de les écouter selon elle. Ils se sentent en confiance avec elle : Amélie précise faire son possible pour trouver des solutions. Il y a un mois, elle raconte qu'une femme atteinte de graves problèmes de santé ne remplissait pas les critères d'éligibilité. Elle a dû la rediriger vers une autre organisation pour sa demande de transport à la demande. Amélie enregistre ensuite un nouveau bénévole, activité suffisamment rare pour le noter selon elle. Pour 200 bénéficiaires sur le secteur, l'association compte 20 volontaires, toutes et tous retraités. Amélie précise qu'il est nécessaire d'en recruter davantage pour pouvoir ouvrir le service le samedi. Les bénévoles sont rétribués à

hauteur de 45 centimes par kilomètre, dont 32 centimes payés par l’usager, ce qui revient bien moins cher que de prendre le taxi. Amélie sait cependant que les assistantes sociales du département considèrent que ce service est encore trop cher pour une partie de la population précaire.

Pour le moment, il n'est pas question d'élargir les critères d'éligibilité mais de mettre en place un accompagnement pour les trajets piétons, par exemple à destination des personnes mal voyantes ou des seniors.

## C) Limiter les déplacements vers les démarches administratives

Si des alternatives à la voiture individuelle existent pour mener à bien les démarches administratives, la réduction des déplacements constitue un levier essentiel dans le cadre des objectifs 0 émission.

### « L’aller vers », éviter des déplacements aux usagers

Des **dispositifs d’aller-vers** existent afin de se rapprocher des usagers pour limiter leurs déplacements vers les services administratifs. Mais cette notion d’aller vers incarne des réalités différentes selon les acteurs rencontrés.

Il existe d’une part la notion d’**aller vers au sens d’aller physiquement vers l’usager**. C’est le sens du dispositif du **bus France Services** qui se rend au plus près de l’habitant. Dans les territoires ruraux, le dispositif est vu comme un canal solide dont la venue régulière permet de fidéliser les usagers.

Dans la Marne, le dispositif mis en place en 2023, cible des zones désertes mais stratégiques vers lesquelles les habitants se déplacent : des lieux accueillant des petits commerces et disposant d’une connexion internet et d’espaces pour stationner. Les permanences des bus ont aussi été pensées de sorte à les faire coïncider avec les heures d’ouvertures des mairies des petites communes ou lors des jours de marché, qui captent un public âgé.

D'autres acteurs mettent également en place un aller-vers au sens d'un déplacement physique. Dans le département de la Marne, le Centre Local d'Information et de Coordination (CLIC) se rend chez les usagers de plus de 60 ans pour des visites d'accompagnement à domicile, notamment au sujet des démarches administratives (voir le portrait de Murielle, page 69).

**La notion d'aller-vers peut également signifier le fait que l'institution fasse un pas vers l'utilisateur afin d'anticiper les besoins** (voir le portrait de Victoire, page 79). Cela passe, par exemple, par faire remarquer à un usager le non recours à une aide ou la non réponse à un courrier dont le délai expire bientôt.

C'est le cas d'un programme d'expérimentation au sein de France Travail, qui est qualifié d'aller-vers, mais qui n'implique pas de déplacement. C'est un aller-vers figuratif, un geste de la part d'une administration qui se place dans une dimension proactive pour informer l'utilisateur (voir le portrait de Laurence, page 53).

**Anticiper les besoins peut aussi se traduire par la proposition de plages horaires étendues** lors des permanences afin de capter tous les publics, les actifs comme les retraités. C'est le cas d'une association, *Les Drouaises*, à Dreux qui propose une aide dans les démarches avec une large amplitude horaire (8h-18h).

**Faire un pas vers l'utilisateur, c'est aussi s'assurer que les utilisateurs ont bien connaissance de tous leurs droits selon certains acteurs.** C'est ce qu'explique un acteur de la MSA interrogé dans le cadre d'un terrain d'étude : « *on ne se déplace pas physiquement vers la personne. Pour nous, l'aller-vers c'est une question d'accès au droit* ». Pour cela, les agents vérifient que les utilisateurs aient bien recours aux aides auxquelles ils ont droit.

**Enfin, l'aller-vers peut être compris comme l'action de mettre l'humain au centre des démarches administratives** selon certaines personnes interrogées. Pour ce faire, il est nécessaire de mailler le territoire afin de rester connecté à l'humain, dans un secteur où on pensait pouvoir s'en passer, et retisser des liens entre les populations et les services administratifs.

### L'efficacité des démarches administratives pour réduire les déplacements nécessaires

Éviter les déplacements dans le cadre des démarches administratives, ou du moins les réduire, repose également sur une **efficacité dans le traitement des procédures**

**et dans l'accompagnement des usagers.** Cette efficacité dans les procédures permet de limiter les allers-retours vers les institutions administratives (voir le portrait d'Anna, page 80).

Pour cela, les institutions administratives rencontrées favorisent les **rendez-vous téléphoniques** qui de manière générale ont augmenté ces dernières années. Cela permet à la fois d'avoir un contact direct avec les usagers mais aussi d'éviter les itérations. L'offre du rendez-vous téléphonique est largement plébiscitée par le public et témoigne d'un accompagnement identique à un rendez-vous en présentiel avec un agent. L'objectif visé est bien d'éviter les déplacements pour ceux qui ne peuvent pas se déplacer ou pour qui il est compliqué de concilier vie professionnelle et personnelle et de dégager du temps pour les déplacements vers les démarches administratives

**D'autres canaux** mis en place par les différentes institutions administratives permettent aux usagers d'éviter de se déplacer. C'est le cas de l'Assurance maladie, une des institutions rencontrées dans le cadre de l'enquête, qui propose de communiquer avec les usagers via mail ou via un *chatbox*. Ce dernier fait office de simulateur de droit et permet aux usagers de faire leurs recherches sans solliciter directement les agents et sans être obligés de se rendre sur place.

**L'efficacité dans les démarches passe également par l'anticipation, par les conseillers, des rendez-vous** en présentiel quand il y a lieu d'en avoir. Cela passe par l'organisation des rendez-vous en amont en indiquant par exemple la nature des documents que les usagers doivent apporter afin d'éviter toute pièce ou justificatif manquant et ainsi limiter les déplacements.

Ces différentes pistes en cours de déploiement ne doivent néanmoins pas faire oublier les risques liés à la dématérialisation qui ont été évoqués plus avant. Dans une perspective de 0 émissions, la réduction des déplacements reste semble-t-il, la meilleure solution.

## Victoire

### L'aller vers d'une administration

*Victoire a 56 ans. Elle dirige la CAF d'une région du sud de la France. Comme dans tous les entretiens qui ont été conduits, elle est interrogée sur sa définition de la notion d'aller-vers. Est-ce plus une question qui implique que l'administration aille au-devant de l'utilisateur, ou plutôt que l'administration se déplace vers l'utilisateur ?*

*« Pour moi l'aller-vers. c'est surtout mettre de l'humain là où on pensait qu'on pouvait s'en passer »* indique Victoire. La notion d'aller-vers, à la CAF, renvoie au fait d'aller au-devant de l'utilisateur pour éviter le non-recours des prestations en particulier. La même démarche se retrouve à France Travail, qui déploie un dispositif permettant de regrouper les informations utiles sur le profil du demandeur d'emploi lorsqu'il se présente au guichet. Là où l'aller-vers peut aussi être une notion de proximité, c'est d'abord avec France Services, mais surtout avec les différentes permanences que tient la CAF sur le territoire.

*« On sent bien qu'il y a une demande de proximité »* souligne Victoire qui précise par ailleurs que contrairement à d'autres territoires, des permanences physiques ont été conservées dans son département, mais que des files d'attente existantes, les permanences se font davantage sur rendez-vous qu'auparavant et qu'il est difficile de gérer les flux de personnes.

En complément des rendez-vous en CAF, des permanences sont organisées dans des centres sociaux notamment, pour maintenir un maillage territorial de proximité. De fait, *« les permanences sont quasiment toutes pleines chaque semaine »* remarque ainsi Victoire, soulignant l'importance de ce type d'offre de proximité.

Victoire résume son propos en déclarant : *« je le dis souvent, à la CAF, on est connectés et humains »*.



## Anna

### Serveuse à Saint-Jeure d'Andaure

*De temps en temps, malgré la numérisation, il est nécessaire de se déplacer pour certaines démarches, et de devoir revenir une seconde fois car il manque un document. Ce sont des déplacements qui peuvent être évités.*

Anna a l'habitude de faire toutes ses démarches administratives en ligne. En cas de problème, elle se dirige, par habitude, vers la mairie ou l'office du tourisme de la commune. Elle demande aussi à son mari, informaticien de profession, lorsqu'elle a du mal à se repérer sur les espaces en ligne. Ce dernier aide aussi les voisins qui viennent le voir lorsqu'ils ont un problème de mot de passe, de dépôt de dossier ou besoin de créer un espace particulier en ligne.

Mais parfois, cela ne suffit pas selon elle. Dans ce cas, elle appelle directement les différentes institutions administratives. C'est ce qu'elle a fait récemment avec la CAF car il manquait un justificatif dans son dossier. Les choses ont été réglées. Mais parfois, selon elle, l'administration oblige à des allers-retours qui l'importunent. « *Tenez, la dernière fois je me suis rendue à la mairie pour refaire ma carte d'identité. Une fois arrivée, on m'a dit de revenir car je n'avais pas rempli le formulaire de demande en ligne.* » Obligée de repartir, elle a été orientée vers une Maison France Services à 8km de son lieu de travail. Une conseillère l'a alors aidée à remplir le formulaire.

## Partie 3

# Penser les mobilités administratives autrement : inscrire les services administratifs dans les parcours de mobilités

La partie précédente s'est centrée sur les déplacements vers les accueils physiques et les alternatives à la voiture individuelle progressivement mises en place. **Cette troisième partie propose des pistes intégrant la question des mobilités dans l'amélioration de l'accessibilité des services administratifs.** Plusieurs propositions sont formulées, à partir d'observations de pratiques intéressantes faites sur les terrains. L'enjeu de la sortie de la dépendance à la voiture nécessite de penser différemment l'implantation des points d'accueil physique. Dans un premier temps, il est intéressant de considérer les services administratifs comme des services de proximité pouvant être accessibles dans le cadre des déplacements du quotidien. Dans un second temps, les lieux pour leur implantation pourraient être choisis de manière à favoriser les alliances avec des structures déjà insérées dans le maillage territorial. Finalement, le choix des implantations pourrait être opéré à partir d'une conception du territoire *via* ses flux de déplacements, tous modes de transports confondus, afin de les inscrire dans les habitudes de déplacements des habitants du territoire.

### **A) Développer les services administratifs comme des services de proximité**

En règle générale, les administrations distinguent deux niveaux d'accompagnement des usagers. Le niveau 1 concerne ce qui relève de l'accompagnement numérique, qu'il s'agisse de la création d'une adresse électronique, de la réinitialisation d'un mot de passe ou de l'inscription à certains **services** : à France Travail ou pour une demande d'allocation auprès de la CAF ou

encore l'actualisation de papiers (passeport, carte d'identité, fiches d'imposition...) par exemple.

**Le niveau 2 regroupe l'ensemble des démarches qui restent de la responsabilité des agents administratifs.** La directrice d'une maison de justice, rencontrée au cours de l'enquête, explique qu'il lui paraît essentiel que les questions de droit restent de sa responsabilité et ne soient pas traitées par les conseillers France Services. De même, la directrice d'un France Travail de la Marne et celle d'une CAF considèrent que les questions d'indemnité ou d'allocation nécessitent de prendre rendez-vous car elles sont trop complexes pour être traitées par un agent d'accueil (voir le portrait de Laurence, page 53).

Avec la dématérialisation, les démarches de niveau 1 sont devenues de plus en plus nombreuses. Dans les territoires ruraux, moins dotés en équipement, les habitants se tournent vers la poste ou la mairie pour être aidés dans leurs démarches en ligne, même si ce n'est pas nécessairement leur rôle. Les France Services s'inscrivent dans cette dynamique en dotant ces territoires de lieux de proximité où être accompagné dans les démarches en ligne. Dans ce cadre, les conseillers peuvent faire du suivi lorsqu'une démarche nécessite plusieurs rendez-vous ou qu'ils doivent rappeler la personne après la réception d'une réponse sur administration + le service de contact des partenaires.

Pour que les usagers puissent demander de l'aide pour des démarches comme la création d'une adresse mail, l'envoi d'un document ou encore qu'on leur explique un document qu'ils ont reçu, il faut que le France Services se trouve proche des lieux qu'ils fréquentent au quotidien. Ce sont la proximité géographique et la confiance nouée avec le conseiller qui permettent de demander de l'aide pour ces tâches du quotidien.

### Un accompagnement de proximité dans les communes rurales

**Dans les communes de moins de 2000 habitants, les secrétaires de mairie jouent un rôle important dans l'accompagnement administratif des habitants.** Il s'agit parfois du seul équipement dont dispose le village, mais surtout les habitants qui s'y rendent savent qu'ils peuvent y trouver de l'aide. Dans un village d'Ardèche, la

secrétaire de mairie explique ainsi qu'elle lit régulièrement le courrier d'une habitante et en aide une autre à remplir son dossier pour la CARSAT. Pour elle, ces tâches font partie de sa mission, mais lui prennent beaucoup de temps, d'autant qu'elle ne parvient pas toujours à répondre aux demandes les plus complexes (voir le portrait de Marion, page 73)

Dans cette même commune, un bus France Services passe une fois par mois (voir le portrait d'Arthur et Yasmine, page 85). Financé par l'intercommunalité, il passe dans chaque commune, sauf celles qui disposent d'une Maison France Services. En s'installant dans le village, il permet aux personnes de venir à pied et de retourner chercher un document chez elles en cas de besoin.

Dans la Marne, c'est le département qui porte le bus France Services. Il se rend une fois par mois dans des communes éloignées des Maisons France Services. Elles ont été choisies à partir des circonscriptions de solidarité mises en place par le département. Le bus complète ainsi l'offre d'accompagnement déjà proposé par les assistantes sociales. Dans les deux cas, il s'agit d'une démarche d'aller vers, qui garantit un accompagnement minimal même dans les petites communes. Les agents peuvent accueillir deux personnes grâce à la cloison qui peut être tirée pour séparer le bus en deux espaces distincts et des rendez-vous peuvent être pris en avance.

Dans les deux territoires, les jours de passage correspondent aux jours d'ouverture de la mairie, pour venir compléter l'accompagnement déjà proposé et pouvoir orienter les personnes en cas de besoin. Comme les Maisons France Services, les bus ne sont pas réservés qu'aux habitants. Les habitants des communes voisines peuvent aussi en profiter. Il s'agit ainsi d'un véritable service de proximité, qui rapproche les administrations des territoires les plus ruraux.

### La concentration des services administratifs dans les pôles urbains

**Au contraire, les pôles urbains comme Reims ou Valence concentrent les équipements, les services administratifs et les dispositifs d'accompagnement au numérique. S'ils sont plus accessibles pour les habitants de la commune, cela ne se traduit pas nécessairement par une réduction du temps de trajet.** En effet, les Maisons France Services, ont été installées dans les quartiers prioritaires et les

communes périurbaines, moins bien connectées au centre-ville. Ainsi, pour une partie des habitants, il est parfois nécessaire de prendre des congés pour réaliser leurs démarches administratives dans les horaires d'ouverture car ils mettent parfois près de 30 minutes en transport en commun pour aller d'une administration à une autre. A Valence, le CCAS a mis en place un guide des services administratifs pour orienter les habitants qui se présentent à l'accueil sans savoir à quel service s'adresser.

Sézanne, ville centre d'un bassin de vie rural du sud de la Marne ne dispose ainsi pas d'une Maison France Services car la plupart des administrations y ont déjà une permanence. Cependant, l'amplitude horaire est bien plus limitée et les agents se concentrent sur le niveau 2. Même si d'autres structures comme la mission locale ou le centre intercommunal d'action social proposent aussi un accompagnement, la concentration des permanences administratives conduit finalement à une complexification de l'accès à un guichet de proximité dans la ville.

Il apparaît ainsi que France Services et la logique de guichet unique permettent de proposer un accompagnement numérique de proximité. Dans les centralités urbaines, il est important d'articuler cette logique avec la présence de nombreux services administratifs pour garantir la même proximité.

## Arthur et Yasmine

### Le bus France Services : un dispositif d'aller vers

*Les bus France Services sont des dispositifs proposant un service d'accompagnement dans les petites communes. Cette démarche d'aller vers permet aux personnes qui se déplacent peu d'avoir une aide à proximité de chez eux.*

Depuis un an, Arthur et Yasmine travaillent comme conseillers France Services. Chaque matin, ils installent leur bus dans un village différent pour accueillir les personnes qui ont besoin d'aide pour leurs démarches administratives. Certains ont juste besoin de l'ordinateur qui est mis à disposition, mais la plupart ont besoin d'aide pour des démarches numériques.

Ils peuvent recevoir deux personnes en même temps grâce à la cloison qui peut être tirée au milieu du bus. Ainsi, pendant qu'Arthur aide une personne âgée à réinitialiser le mot de passe de son adresse mail pour pouvoir accéder à son dossier de retraite, Yasmine peut recevoir quelqu'un avec qui elle a rendez-vous. Ils expliquent qu'ils font surtout de l'accompagnement au numérique, en aidant à réinitialiser un mot de passe ou en faisant une pré demande de renouvellement de carte d'identité par exemple. Pour cette démarche, il faut tout de même se déplacer dans une mairie pour finaliser la demande.

La plupart du temps, le passage du bus coïncide avec les horaires d'ouverture de la mairie. En effet, la secrétaire peut réorienter ceux qui viennent lui demander de l'aide vers le bus. A la fin de l'entretien, elle vient saluer les deux agents France Services. Elle souligne que le bus la décharge de tâches qu'elle maîtrise mal. Les personnes qui venaient lui demander de l'aide pour leur dossier de retraite ou leur assurance maladie peuvent désormais aller les voir lors de leur passage, explique-t-elle.

Ils expliquent que dates et les lieux de passage des bus ont été choisis pour correspondre aux jours de marché dans les villages où il y en a. A l'inverse, dans

certains villages où le Bus ne peut s'installer que sur un petit parking, il a fallu choisir le jour où il n'y aurait pas de conflits avec un autre événement.

Pour les habitants du village, il est possible d'aller chercher des documents manquants puis de revenir. Yasmine rappelle que pour les habitants des communes limitrophes, dont certaines sont en zone blanche, c'est aussi un service de proximité même s'ils prennent la voiture pour s'y rendre explique

Ils accordent tous deux beaucoup d'importance à l'accueil des usagers. Dans ces villages, la réputation est très importante : selon eux, les habitants sont plus en confiance s'ils connaissent les conseillers France Services, même s'ils ne passent qu'une demi-journée par mois. C'est pourquoi Arthur dit qu'il prend le temps d'aider chaque personne. Si nécessaire, il peut appeler la CAF, la CARSAT ou un autre service, entre deux rendez-vous pour régler un problème sur le dossier d'un usager venu plus tôt dans la journée puis lui envoyer un sms pour le tenir informé.

## **B) Les alliances d'institutions : implanter les Maisons France Services dans des lieux stratégiques**

Tout au long de ce travail, l'analyse du programme France Services a rythmé les différents terrains. Relativement nouveau, relevant d'une volonté de mutualisation croissante des services publics, il marque un certain retour de la **proximité des services publics**. De fait, l'argument mis en avant est celui selon lequel chaque français se trouve théoriquement à 20 minutes d'une des 2700 maisons France Services aujourd'hui sur le territoire.

### **Le programme France Services**

France Services est un programme, coordonné par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Il se déploie après une grande vague de labellisation entamée fin 2019 et un lancement effectif du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

France Services a capitalisé sur un réseau existant de 1340 Maisons de Services au Public (MSAP)<sup>52</sup>, dispositif lancé en 2015. Le principe n'est pas nouveau et reflète l'enjeu politique de ces dispositifs successifs. Ces MSAP, elles-mêmes héritières des Relais de Services Publics (RSP) qui existaient depuis 2000, répondent à une logique de mutualisation des services. Le but principal est de retrouver en un seul lieu, un bouquet de services publics.

Début 2020, la plupart des MSAP deviennent donc des Maisons France Services, même si certaines ont perdu leur label au passage. La même logique de labellisation s'est appliquée, avec un nouveau cahier des charges. Les porteurs de projet bénéficient d'une subvention de 30 000 euros par an, prise en charge pour moitié par l'ANCT et l'autre moitié par un fonds abondé par les institutions présentes en Maison France Services. Les dépenses liées à la formation des agents, à l'animation du réseau et au déploiement des outils informatiques sont prises en charge par le programme France Services de l'ANCT et son partenaire, la Banque des Territoires de la Caisse des Dépôts.

### Un enjeu de coordination des implantations de France Services

France Services n'est pas une institution et ne possède ni ne porte aucune Maison France Services en tant que telle. Au niveau national, la coordination du programme consiste principalement en l'animation du label France Services et la supervision de l'avancée du déploiement des implantations. L'ANCT<sup>53</sup> semble jouer également un rôle dans la conclusion de nouveaux partenariats, dont l'entrée récente de l'URSSAF au panel des institutions présentes dans une Maison France Services.

Les Préfectures et Sous-Préfectures se sont pleinement saisies du levier des France Services. Elles ont une mission de coordination du réseau sur leur territoire : elles veillent à l'équilibre du développement de chacune des maisons, notamment quand il s'agit de maintenir un niveau de service équivalent d'un point à l'autre.

---

<sup>52</sup> <https://www.info.gouv.fr/actualite/2-000-maisons-france-services-d-ici-a-2022>

<sup>53</sup> Contactée au début de notre travail, la coordination nationale du Programme France Services de l'ANCT n'a pas donné suite à nos demandes d'entretien.



## Une diversité d'acteurs portent le programme France Services localement

**Les différents terrains ont montré que les Maisons France Services ne se ressemblent pas les unes, les autres.** Cela tient en premier lieu au fait que chaque Maison France Services est portée par des acteurs différents : une mairie, une poste, une maison de quartier... Dans le détail, en 2024, 60% des Maisons France Services sont portées par des collectivités territoriales, 15% par la Poste, 15% par des associations dont beaucoup sont des Points d'information médiation multi-services (PIMMS), 2% par la mutualité sociale agricole (MSA) et 1% par des Sous-Préfectures. Certains enquêtés ont souvent émis des réserves sur les Maisons France Services portées par la Poste. Ils mettent en cause le fait qu'un tel dispositif soit intégré à des lieux dont l'activité principale reste celle d'un bureau de poste. Si l'idée semble aller dans le sens de la dynamique de la stratégie de diversification des activités de la Poste, elle serait moins évidente dans les faits (voir le portrait de Christine, page 47). La vitalité des Maisons France Services dépend fortement des personnes qui les tiennent. Dans un bureau de Poste, ce sont les chargés de clientèle qui, en plus de leurs activités, sont également agents France Services. Ils doivent donc théoriquement pouvoir aider et orienter les usagers sur le panel des neuf services et leur multitude de démarches. Dans les faits, formés en moyenne six jours pour une telle mission, il leur est difficile de se l'approprier et de faire vivre l'espace France Services. Si des postes sont financés sur ces maisons France Service pour assurer le volet dédié, il reste que dans la réalité, ces postes sont souvent affectés aux activités de La Poste. Le point France Services reste encore mal connu et peu fréquenté dans les terrains étudiés. Certains de nos interlocuteurs se posent la question du lien entre la labellisation France Services d'un bureau de Poste et sa survie en tant que bureau classique.

Des maires ont fait de la Maison France Services de leur village un enjeu de revitalisation de la mairie. De même, les terrains réalisés pour ce travail ont permis de constater un réel dynamisme au sein d'une Maison France Services portée par une Maison de Quartier (voir le portrait de Karim, page 90), qui saisit l'opportunité du label pour apporter une aide supplémentaire aux habitants et devenir un point relais efficace pour leurs démarches administratives.

Le système du label institue un réseau de franchisés, à la manière d'une enseigne commerciale. Or, si les standards sont les mêmes sur le cahier des charges France Services, il en est autrement dans la réalité. Souvent, ce sont des structures qui, individuellement, intègrent un réseau. On constate par exemple qu'il manque un sens du collectif entre les Maisons France Services d'un même territoire. Outre leur fonctionnement et le montage qui est celui de France Services, la question qui se pose dans le cadre de ce travail relève de leur implantation (voir le portrait de Frédéric, page 92).

### L'enjeu politique de la première vague de labellisation

La première vague de labellisation France Services semble s'être faite de façon précipitée dans certains cas, voire imposées dans certains territoires. Par exemple, un Bureau de Poste à proximité d'un quartier prioritaire de la politique de la Ville a été labellisé France Services, alors que des réserves existaient sur cet emplacement à une dizaine de minutes à pied des principales antennes de la CAF, du Pôle Emploi et de la CPAM. Sur ce cas précis, l'implantation proche d'un QPV, avait un impact politique symbolique fort.

Les Préfectures et Sous-Préfectures jouent un rôle important pour identifier les lieux et les porteurs de projet. Certains ont encouragé des maires et des associations à monter un dossier en vue d'obtenir la labellisation.

## Karim

### Une maison de quartier labellisée France Services

*Karim, 43 ans, est le directeur d'une maison de quartier devenue il y a quelques mois une Maison France Services. Lieu de vie de ce quartier prioritaire de la ville, la maison de quartier est devenue un guichet multifonctions qui accueille et oriente les usagers. Cet exemple d'implantation d'espace France Services dans un lieu déjà identifié par les habitants est particulièrement intéressant.*

À l'entrée de la Maison de Quartier, le logo France Services, imprimé sur une feuille, est scotché sur la porte lors de notre temps d'observation. Une personne gère seule l'accueil pour la maison de quartier et l'espace France Services, car sa collègue, en charge du point France Services, est absente pour maladie.

*« Maintenant, on a des contacts à la CAF pour débloquer des dossiers. On aidait déjà les gens avant France Services, mais maintenant, c'est plus efficace. »* souligne un responsable.

Le directeur, Karim, a son bureau dans la pièce attenante. Il se dit fier d'avoir fait de la maison de quartier un lieu de proximité pour les usagers. La Préfecture a suggéré la labellisation de cette maison qui a abouti notamment à l'embauche d'une écrivaine publique numérique. A temps plein, cette dernière écrit pour et avec les usagers tout type de texte dématérialisé à caractère privé, administratif ou professionnel. Auparavant mobile et à mi-temps, le poste était auparavant financé par le Département, mais n'avait pas été renouvelé : *« ça devait être une ligne de financement qui a sauté. Je n'avais aucune nouvelle sur le renouvellement ou non de ce contrat. La labellisation a permis de continuer le financement. »*

L'écrivaine publique joue un rôle clé en recevant les usagers et en les aidant à rédiger leurs requêtes administratives. Ce poste, *« c'est un gain de temps pour les institutions, puisque je fais une première lecture du dossier, avant de transmettre une sorte de synthèse sur les points à traiter »*, remarque l'écrivaine en entretien. *« Je m'éclate ! »* ajoute-t-elle, quand on lui demande si France Service a amélioré les choses.

France Service semble avoir constitué un moyen pour la maison de quartier de renforcer sa proximité. « *Ici je peux faire les choses à ma façon, prendre le temps de recevoir les gens. Je mets de côté l'ordinateur et, avec la personne, je reprends tout à zéro.* » remarque l'écrivaine. La labellisation France Services a permis à la maison de quartier de devenir un point d'entrée et de réassurance pour les usagers, qui trouvent une écoute et coup de pouce dans leurs démarches. « *On démêle tout, parce que souvent tout s'entremêle et les gens ne savent pas forcément mettre des mots sur leurs situations. Je le fais avec eux.* »

Cela constitue une nouvelle manière de rendre service, sans cloisonner les services ou renvoyer vers un autre lieu administratif, ce que certains ressentent comme un rejet. Le directeur abonde dans ce sens : « *Les habitants viennent ici beaucoup plus facilement qu'à la mairie annexe, qui n'est qu'à seulement quelques rues. Ici c'est un cadre de confiance, les gens viennent sans crainte.* »

Les démarches vont de la photocopie au déblocage d'un dossier administratif. Selon l'écrivaine publique numérique qui aidait auparavant sur certains dossiers, il manque un accompagnement pour les titres de séjours qu'elle accompagnait auparavant. Avec France Services, aucune démarche liée au droit du séjour en France ne peut être traitée. « *C'est une consigne nationale, France Services ne fait pas de droit au séjour* » ajoute-t-elle.

Le bilan est très positif, mais le directeur rappelle qu'il ne souhaite pas que la Maison de quartier devienne un centre administratif. « *Notre plus grand danger, c'est de devenir un centre administratif, on ne doit justement pas le devenir.* » remarque-t-il.

## Frédéric

### Penser les services administratifs par le prisme de l'urbanisme

*Frédéric a 53 ans, il dirige un Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), sur un territoire où les mobilités sont contraintes par des vallées perpendiculaires, qui façonnent des centralités parfois enclavées. Cet entretien met en lumière la manière dont un acteur de l'aménagement pense les services administratifs : avant tout comme des services, qui peuvent être mutualisés pour faciliter leur installation.*

Frédéric arrive tout juste d'un rendez-vous précédent quand l'entretien débute dans son bureau. Le sujet de l'accessibilité des services administratifs et de la mobilité vers ces lieux, paraît à première vue éloigné de son champ d'expertise.

Pour autant, c'est bien parce que l'urbanisme est peut-être un impensé du sujet, que cet entretien a tout son intérêt selon lui comme l'équipe. Le CAUE conseille les collectivités en matière de planification, pour l'écriture de leurs documents d'urbanisme, l'aménagement de certains quartiers et espaces publics, ou encore la rénovation de bâtiments... C'est aussi un lieu pour les particuliers, pour qui des permanences gratuites permettent de soumettre des situations sur lesquelles ils peuvent apporter un regard expert.

*« Il y a un gros enjeu sur le bâtiment : la tendance est à un lieu central, mutualisé, qui cohabite avec d'autres activités, un peu à la manière d'un tiers lieu. »* Sur le territoire, l'industrie qui a déserté laisse derrière elle du bâti qui tombe en désuétude et qui peut être une ressource intéressante, à l'image d'anciens moulinages de fond de vallée, où on tissait le fil de soie. L'autre avantage du tiers lieu, c'est qu'il émane d'une dynamique associative, et qu'il dégage une énergie et une philosophie différente. *« Il faut quand même avoir à l'esprit que ces lieux sont plus investis par d'anciens urbains que par des gens d'ici, cela reste un milieu culturel alternatif. »*

L'enjeu autour de la mutualisation des usages reste la question des moyens des communes. Mutualiser les usages semble bénéfique sur le plan de la sobriété foncière, mais aussi du point de vue de la redynamisation des centres de villages et de bourgs. Sur ce point, le dispositif France Services coche la case de la mutualisation, d'autant plus que beaucoup sont le résultat de réhabilitation de bâtiments qui avaient un autre usage administratif.

## **C) Intégrer les Services administratifs dans le maillage territorial**

Penser les guichets administratifs en cohérence avec les bassins de vie

**L'articulation entre les démarches administratives de niveau 1 et de niveau 2 doit prendre en compte le maillage territorial.** Or la mise en place des maisons France Service a pu renforcer l'éloignement des points où il est possible de rencontrer les agents d'une administration spécifique pour un rendez-vous ou pour une démarche qui concerne son dossier. En Ardèche, une maison France Service implantée dans un centre socio-culturel est venue remplacer les permanences qui y étaient organisées auparavant par différentes administrations. Cela permet de mieux accompagner les personnes dans leurs démarches en ligne mais conduit à un éloignement des guichets spécialisés. Il faut maintenant faire une heure de route en voiture (il n'est pas possible de faire le trajet en bus) pour se rendre à un guichet de la CAF ou de la CARSAT, ou bien les appeler. Pour certains, ce changement a conduit à rajouter un intermédiaire, puisque c'est leur conseiller France Service qui est désormais en contact avec ces administrations.

Pour penser l'articulation entre les points où il est possible de faire du niveau 1 et ceux où des agents spécialisés peuvent traiter les cas plus complexes, concernant le dossier des usagers, les administrations doivent penser leur implantation en cohérence avec les bassins de vie et de travail. La CAF de la Drôme a par exemple décidé de maintenir ses permanences et des guichets d'accueil dans ses agences ainsi qu'au siège, depuis le début des années 2000 malgré la dynamique nationale de fermeture des guichets au profit du numérique, à cause des spécificités du territoire. Puisque les habitants vivent le long de la vallée, certains sont

particulièrement éloignés du siège social (voir le portrait de Victoire, page 79). De même, dans les bassins de vie montagneux, où la préfecture est à plus d'une heure de voiture et où l'offre de transport en commun n'est pas suffisamment étoffée, il semble essentiel d'avoir plus d'agences qui couvrent le territoire afin de garantir la possibilité de rencontrer son conseiller France Travail ou la personne en charge de son dossier retraite si besoin.

Dans la Marne, comme Chalons en Champagne, la préfecture n'est pas le dans le principal bassin de vie et d'emploi du département, la CIMADE doit accompagner les demandeurs de titre de séjour à une heure de chez eux en bus ou en voiture, voire même pour certains jusqu'à Strasbourg. L'éloignement du niveau 2 peut ainsi générer des situations d'entrave à l'accès, voire de non-recours aux services administratifs.

### Prendre en compte les polarités rurales et urbaines

**Les acteurs publics peuvent s'appuyer sur les Schéma départemental de l'amélioration des services au public (SDAASP).** Ils reposent sur une étude du territoire et l'identification des pôles d'équipement du département. En effet, au-delà des centres urbains comme Dreux en Eure et Loire ou Valence dans la Drôme, il existe aussi des pôles de proximité dont la force d'attraction est bien moins forte, mais qui concentrent tout de même les commerces et les services de proximité utilisés par les habitants des communes environnantes. Par exemple, Bû, une commune d'Eure et Loire compte 3 garages pour 2000 habitants. Au total, les 21 commerces de la commune, le centre de secours et le collège en font un point incontournable de la vie des habitants. L'installation d'une maison France Service dans l'accueil de la mairie permet ainsi d'intégrer une offre de services administratifs, notamment différentes permanences, à proximité de commerces où se rendent déjà les habitants du canton (voir le portrait de Jacques, page 96)

Pour identifier ces pôles, il faut observer la concentration en équipement, leur éloignement d'autres équipements du même type et leur accessibilité par différents modes de transports (voir le portrait de Matthieu, page 98). Ainsi, dans une logique d'égalité d'accès aux services administratifs, les distances doivent être mesurées en kilomètres, et non pas en temps de trajet en voiture. En effet, une étude de l'INSEE parue en 2021 montre que la marche est surtout employée dans les trajets domicile-

travail inférieur à 2km, le vélo est surtout utilisé pour les trajets inférieurs à 5km et les transports en commun pour les déplacements domicile-travail compris entre 5km et 10km. Les temps de trajets peuvent être équivalents mais les distances changent selon le mode de transport utilisé<sup>54</sup>.

Néanmoins, le principe d'égalité d'accès implique aussi de ne pas seulement se focaliser sur les pôles. En effet, dans les territoires situés dans l'aire d'attraction d'un pôle urbain comme autour de Reims ou de Valence, la concentration des services dans la ville centre conduit à un éloignement pour les habitants des communes périphériques. La distance des services administratifs et la faiblesse des transports en commun peuvent les empêcher d'y accéder. Ainsi, les maisons France Service installées en quartier prioritaire et visitées pour cette étude reçoivent près d'un tiers d'usagers qui viennent des communes limitrophes car il n'y a pas de service équivalent dans leur commune et qu'elles sont trop éloignées du centre du bassin de vie. Ces nouvelles polarités intermédiaires peuvent venir compenser la distance qui sépare ces communes du centre urbain.

---

<sup>54</sup> INSEE Première, La voiture reste majoritaire pour les déplacements domicile-travail, même pour de courtes distances, n° 1835, Janvier 2021



## Jacques

### Un maire qui souhaite faire de sa ville un pôle de proximité

*Maire d'une petite commune ne disposant pas de grands moyens financiers et humains, Jacques porte un projet politique ambitieux, souhaitant rendre sa ville attractive. S'il parvient à fédérer autour de lui, il pourra faire de sa ville un pôle de proximité dynamique pour le territoire proche.*

Depuis 2014, Jacques est maire d'une commune de 2000 habitants. En 10 ans, il a souhaité rénover la politique locale en favorisant l'installation des commerces, en rénovant la mairie pour l'agrandir. Pour lui, « *la politique doit partir du terrain et répondre à la vraie vie* », mais le mille-feuille administratif et territorial, ainsi que l'enchevêtrement des compétences des collectivités et de l'Etat freinent ses ambitions selon lui. « *Il faut laisser aux maires les mains libres* » affirme-t-il en entretien. Pour faire de sa commune un pôle de proximité attractif, il répond à un maximum d'appels à projets pouvant aider à dynamiser sa ville. Il souhaite favoriser la présence de services et d'équipements de proximité pour les habitants de sa ville comme des communes avoisinantes.

La ville dont il est maire est située dans un territoire rural périurbain, à égal distance (15 km) de deux pôles de services, dont l'un est la Sous-Préfecture. Une ligne de bus assure la liaison plusieurs fois par jour (surtout en période scolaire) mais la gare la plus proche, qui permet d'aller à Paris, est à 4 kilomètres. La proximité relative avec Paris attire des actifs, ce qui en fait une commune dynamique, comptant 21 commerces pour environ 2 000 habitants.

Jacques veut faire de sa ville « *une ville qui s'intègre dans les itinéraires de vie* ». C'est pourquoi, il est très fier de la présence d'une école primaire, d'un collège et d'un centre de secours dans la commune. Pour atteindre son objectif, il mise sur la mutualisation des compétences des agents municipaux avec d'autres structures. Ainsi lors de la mise en place des France Services dans le département, il transforme une partie de la mairie en un bureau de poste pour se porter volontaire. Après les

travaux, une maison France Service devient « *l'accueil accueillant* » de la mairie comme il le précise. Un ordinateur en libre-service est installé à côté du nouveau guichet et de l'espace enfants. Bien sûr, il en profite pour mettre en avant l'offre touristique de la région sur la nouvelle borne numérique qu'il vient d'installer.

Selon lui, rendre la ville attractive et accessible signifie donner une raison aux populations d'y venir. Les permanences de France Travail ou de la CAF à la Mairie et l'installation d'un dispositif de prise d'empreintes digitales permettant aux habitants de trouver ces services près de chez eux et leur évite de plus longs déplacements.

En plus de la secrétaire de mairie, qui accueillait déjà les habitants de la ville, une nouvelle personne est engagée. Le Maire avait remarqué que la secrétaire faisait déjà de l'accompagnement personnel dans les démarches, car la Mairie est un lieu connu des habitants dans le besoin.

Pour le Maire, une politique de transition dans les mobilités ne signifie pas empêcher les gens de se déplacer, mais passe par le développement de pôles de proximité dans les territoires ruraux comme le sien. Il est fier de faire rayonner sa ville et d'y attirer des personnes de tout le canton. Elle est devenue un pôle de proximité pour l'ensemble du territoire environnant selon lui.

## Matthieu

### Habiter dans un pôle de proximité en milieu rural

*Même dans les territoires ruraux, certaines villes disposent des équipements nécessaires à la vie quotidienne des habitants. Si l'accessibilité de ces communes est renforcée, leur dynamisme peut bénéficier aux habitants des communes environnantes.*

Matthieu a 28 ans, il y a quelques années, il est venu s'installer avec deux amis dans une petite commune de 2300 habitants en Ardèche. Il apprécie la qualité de vie qu'il y a trouvée, tout particulièrement la possibilité de se promener dans les montagnes environnantes et la solidarité entre voisins. Il se qualifie lui-même de néorural et dit souvent qu'il ne ressent aucun manque après être parti de la ville où il a grandi.

Sa commune est située sur un carrefour routier dans une région très touristique. Elle dispose de beaucoup de commerces, dont neuf restaurants et un bureau de poste. Depuis un an, une Maison France Services y a été ouverte dans les locaux du centre socio-culturel. Matthieu n'y est jamais allé mais il trouve important que les personnes qui ont des difficultés avec le numérique puissent y être aidées. Il est content de pouvoir faire ses démarches en ligne. Même si de temps en temps, le site ne fonctionne pas, il trouve cela plus pratique que de devoir se déplacer ou envoyer ses papiers par la poste. Pour certaines choses, il doit tout de même se rendre au bureau de poste de la ville car les administrations sont encore dans ce qu'il appelle un « *entre deux numérique* ».

Matthieu n'a pas le permis et estime qu'il n'en a pas besoin. Il habite et travaille dans sa commune de résidence et y trouve tout ce dont il a besoin. Il ne sort pas souvent de la ville car en dehors du bus scolaire, il n'y a pas de transports en commun et même si des vélos sont mis à disposition par la ville, ils servent surtout pour les touristes qui se promènent dans les montagnes. Lorsqu'il doit prendre le

train ou aller à un rendez-vous médical, il demande à ses amis de l’emmener en voiture. Finalement, même s’il habite dans un territoire rural, il vit toujours comme un urbain selon lui.

# Conclusion

La présente étude tente de relier des réflexions propres aux évolutions des services administratifs avec celles traitant des questions de mobilités. Ce sujet, proposé par le Forum Vies Mobiles, est jusqu'alors peu étudié et ce, alors que l'accessibilité aux services administratifs (et en particulier leur retrait des territoires) et le besoin de penser les mobilités de façon durable constituent des enjeux fortement médiatisés. Plusieurs revendications ont notamment été mises en évidence au moment de la crise des gilets jaunes concernant l'importance des services publics et administratifs dans les territoires.

**Les réflexions faisant se rejoindre les enjeux de mobilités durables avec ceux de l'accès aux services administratifs apparaissent encore limitées.** Ainsi, l'accès aux services administratifs apparaît être un impensé des politiques de mobilités. En miroir, l'organisation et les réformes de services administratifs abordent très peu les questions de mobilités autrement que par des réflexions sur la proximité physique et non sur les déplacements induits et leurs modes. **Cette étude questionne les enjeux liés à l'accessibilité des services administratifs sous le prisme des mobilités et propose quelques pistes de réflexion en guise d'ouverture.**

La comparaison interdépartementale réalisée (Eure-et-Loir, Marne, Drôme-Ardèche) rend compte d'enjeux liés à l'accessibilité des services administratifs fortement dépendants des situations territoriales. Cette analyse à l'échelle de trois départements différents a été complétée par une analyse à l'échelle de bassins de vie divers, allant de l'urbain dense au plus rural selon la grille de l'INSEE, et témoignant de l'importance de la prise en compte des configurations territoriales dans les politiques de mobilités et les réflexions autour de l'organisation des services administratifs.

L'étude montre par ailleurs que, dans un contexte de dématérialisation des services administratifs, le guichet permet d'assurer une présence physique et participe du lien social, en particulier pour les usagers qui n'ont pas les outils numériques à disposition ou qui ne sont pas à l'aise avec leur utilisation.

Si la dématérialisation a permis à nombre d'usagers de simplifier leurs démarches, **les points d'accueil physique restent essentiels** pour garantir l'accès aux droits et laisser à chacun la possibilité de choisir son moyen de contact avec l'administration.

**Dans les territoires investigués, les mobilités administratives demeurent encore dépendantes de la voiture individuelle, même si des solutions se mettent progressivement en place.** Pour certains publics, une double contrainte s'impose : les personnes devant réaliser de nombreuses démarches administratives sont également celles qui semblent le plus faire face à des difficultés en termes de mobilités. L'étude relate des exemples de jeunes, de seniors ou encore de personnes migrantes.

**Enfin, l'étude propose d'autres façons de penser les mobilités en lien avec les démarches administratives, en s'intéressant notamment à leur inscription dans des parcours de mobilités plus larges** où les démarches administratives s'inscriraient dans des déplacements pour d'autres besoins.

L'étude de l'accès aux services administratifs dans son interaction avec le champ des mobilités permet d'appréhender de nouvelles manières l'implantation des accueils physiques des services administratifs. **Trois pistes de réflexion peuvent être mises en avant afin de penser plus directement les déplacements administratifs dans un contexte de transition écologique.**

- (1) **Suivant un objectif de réduction des émissions de carbone, il est envisageable de développer des services administratifs en proximité immédiate de services du quotidien afin de mutualiser les déplacements.** La présence de guichets peut redynamiser les centres-bourgs en participant à la reconstruction d'un écosystème dynamique de services et commerces.
- (2) **La deuxième piste vise à continuer le développement des Maisons France Services, principal dispositif d'accompagnement dans les démarches administratives.** Leur implantation pourrait être élargie à d'autres types de lieux, comme des tiers-lieux, des maisons de quartier, des centres sociaux... avec de mutualiser les espaces et de réduire dès lors les déplacements. Le guichet unique proposé par France Services permet d'effectuer plusieurs démarches en une fois. En implantant ces espaces dans des lieux déjà identifiés et fréquentés par les

habitants, les pouvoirs publics pourraient faciliter leur appropriation encore plus forte. Une démarche participative citoyenne quant à leur implantation pourrait participer à une meilleure appropriation du lieu.

- (3) **La troisième piste vise à penser l'implantation des services administratifs dans les parcours de mobilité des usagers, toujours dans l'optique de limiter les déplacements.** Par une prise en compte des flux de mobilité sur les territoires, il est possible d'affiner le maillage territorial des guichets, afin de les implanter en accord avec une vision de « *bassin de vie* » prenant en considération les trajets effectués quotidiennement par les habitants. Cette conception du territoire permet de s'affranchir de critères moins pertinents tels que le critère « distance ou temps de trajet », qui ne reflète pas complètement les habitudes de déplacement. Cette approche par les flux suggère également d'élargir les modes de transport considérés aux modes doux et aux transports en commun.