

SciencesPo

EXECUTIVE EDUCATION

EXECUTIVE MASTER

MANAGEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES

Promotion 2020-2021

Sous la direction de :

Henri BERGERON

DOSSIER DE SOUTENANCE PUBLIQUE

Alexandre MASSIPE

12 janvier 2022

Les Maisons France services : quel accès aux services publics ?

Tuteur :

Yves SUREL

L'auteur de ce mémoire remercie sincèrement son tuteur, Yves Surel, pour ses conseils avisés, sa bienveillance et sa patience.

Il remercie également Henri Bergeron pour les échanges, toujours instructifs. Ghislaine Ferron-Haasz pour les conseils. Marine Puvirajasinghe pour l'efficacité et les encouragements.

Merci enfin à toutes celles et ceux qui ont accepté de me donner de leur temps pour les entretiens.

Sommaire

INTRODUCTION *p. 4*

I. Emergence et évolution du problème de l'accès aux services publics *p. 17*

I.1 Le moment initial : le discours de Jacques Chirac de 1974 *p. 17*

I.2 De la bataille contre la dévitalisation des territoires *p. 20*

I.3 ... à la lutte contre les inégalités territoriales *p. 25*

II. Quelle politique publique d'accès aux services publics après les Gilets Jaunes ? *p. 31*

II.1 2019 ou une mise à l'agenda bousculée *p. 32*

II.2 Des décisions rationnelles ? *p. 35*

II .3 Une inspiration canadienne revendiquée *p. 39*

III. Une mise en œuvre, plusieurs dynamiques *p. 43*

III.1 Une dynamique de déconcentration et d'adaptation des services publics à la décentralisation *p. 44*

III.2 Une dynamique de renouveau managérial : des agents de terrain déboussolés ? *p. 47*

III.3 Une dynamique de numérisation vs animation et de montée des inégalités territoriales : la différenciation, remède miracle ? *p. 49*

CONCLUSION *p. 53*

INTRODUCTION

La présente recherche a pour but d'observer la manière dont les Espaces France Services constituent le résultat actuel d'une politique publique qui se déploie sur une période assez longue. Nous avons choisi comme point de départ l'année 1974, année où, pour la première fois, est évoquée la problématique relative aux difficultés d'accès aux services publics. Comment ce problème politique est-il apparu dans le débat public ? Pourquoi est-il réapparu à différents moments ? Et de quelle manière l'évolution de ce problème s'inscrit-il dans plusieurs dynamiques qui apparaissent imbriquées ? Mais avant tout chose, un Espace France Services, c'est quoi ? Entrer dans un Espace France Services, c'est d'abord être accueilli par un agent public spécialement formé capable de me fournir des informations et de m'aider à effectuer des démarches administratives relevant de plusieurs organismes publics. C'est également un lieu où je peux bénéficier, selon différentes modalités, d'un accès à un ordinateur, à internet ainsi qu'à une imprimante.

« France services, c'est le retour du service public au cœur des territoires. Que vous ayez besoin de conseils sur vos démarches administratives ou besoin d'aide sur l'utilisation d'un service numérique, vous pouvez vous rendre dans une France services. » Telles sont les quelques lignes pour présenter les Espaces France Services sur le site du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales¹. Comme une promesse de grands soirs pour les services publics à la française. Pourtant, dans le même temps, on nous dit qu'il s'agit d'un « retour ». Des lors, faut-il comprendre que les services publics avaient disparu des territoires ? Paradoxalement, ces quarante dernières années, le politique n'a eu de cesse d'affirmer la nécessaire présence des services publics dans les territoires. Qu'a-t-il donc pu se passer durant tout ce temps pour que cette question de l'accès aux services publics paraisse si pleine de non-dits voire de contradictions ? C'est cette histoire que nous allons tenter de démêler ici.

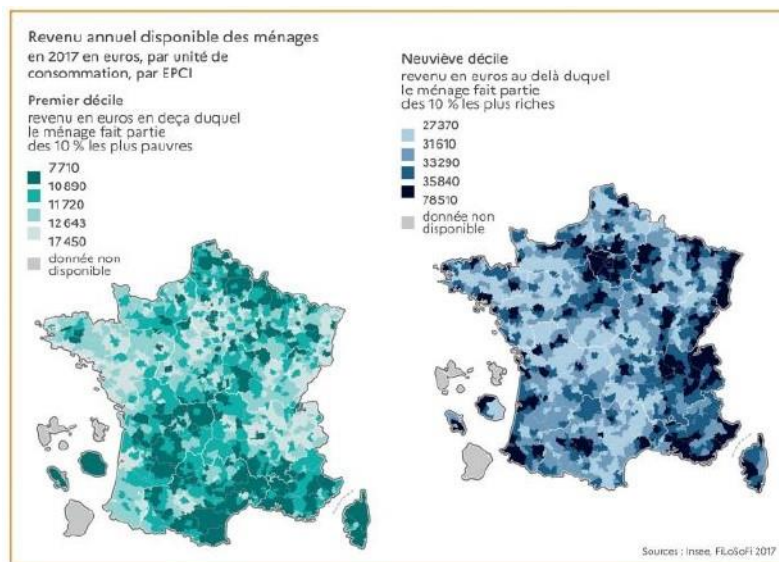
¹ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/france-services> [consulté le 30 septembre 2021]

Petite histoire d'un pays fracturé

Dans un pays centralisé comme la France, la question des inégalités territoriales a longtemps porté sur le rééquilibrage entre Paris et la province comme en témoigne, en 1947, le titre de l'ouvrage célèbre de Jean-François Gravier *Paris et le désert français*. Il s'agissait d'aménager le territoire - expression que l'on n'entend plus guère aujourd'hui - afin de développer ce que l'on appelait alors les « métropoles d'équilibre », d'attirer des entreprises dans les villes qui en étaient dépourvues et de réaliser de grands équipements structurants pour désenclaver des pans entiers du territoire. Pour ce faire, l'Etat devait se doter d'une administration à la mesure des enjeux d'un tel chantier. C'est chose faite dès 1963, avec la DATAR (la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) dont la direction est confiée à Olivier Guichard, « baron du gaullisme ». La DATAR sera remplacée en 2014 par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) lui-même remplacé six ans plus tard par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Ces deux dernières structures vont jouer un grand rôle dans l'édification des Maisons de service au public (MSAP) elles-mêmes remplacées par les Maisons puis les Espaces France Services.

Depuis le constat établi par Jean-François Gravier, la question de l'inégalité des territoires a largement évolué. Certaines métropoles d'équilibre sont ainsi devenues de véritables métropoles régionales comme Bordeaux, Nantes ou Rennes voire des métropoles capables de rivaliser avec leurs consœurs européennes comme Lyon. Dès lors, le problème n'est plus celui d'un Paris hyper-dynamique et d'une province décrite telle une belle endormie, mais bien plutôt celle des inégalités entre des territoires en souffrance économique et sociale et d'autres alliant prospérité économique et attractivité démographique comme le soulignait le rapport de l'Observatoire des territoires de 2017. Ce rapport soulignait, en outre, combien la crise économique de 2008 et ses suites avait eu pour conséquence d'accélérer et d'aggraver les inégalités entre ces territoires français, mais aussi européens : « Après des décennies de convergence progressive du PIB par habitant entre les régions d'Europe, la crise économique de 2008-2009 a interrompu cette dynamique et accru les disparités [...] Le besoin de cohésion territoriale entre les pays mais aussi entre les régions d'un même pays

s'en trouve renforcé.² » Ainsi, la crise de 2008 a davantage affecté les départements qui cumulaient déjà les problèmes économiques et sociaux. Le niveau de vie médian a le plus baissé entre 2008 et 2011 en Seine-Saint-Denis (-1,8%), dans l'Aude et l'Aisne (-0,9%).



Encadré n°1 : Revenu annuel des ménages en 2017³

Les inégalités dans les territoires se sont, en outre, transformées du fait même de l'évolution des territoires⁴. En effet, depuis les années soixante, l'espace périurbain, qui correspond à l'étalement de la zone d'attractivité des villes, a pris une importance considérable. Des communes rurales sont ainsi devenues périurbaines à mesure de l'élargissement de la zone d'influence de la ville-centre. Si la qualification d'urbaine demeure une définition officielle - zone de bâti continu et comptant au moins 2 000 habitants - la réalité est plus hétérogène tandis que le rural au sens strict du terme ne concerne aujourd'hui plus que 5% de la population. Et le sort du rural apparaît lui aussi aujourd'hui plus contrasté. Si, en moyenne, les communes rurales ne perdent plus d'habitants, ce sont celles situées près des villes qui en gagnent le plus tandis que celles les plus éloignées des agglomérations poursuivent leur lente et régulière dévitalisation économique et démographique avec pour corollaire, et qui

² <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/rapport-2017-regards-sur-les-territoires>, p. 8 [consulté le 6 septembre 2021]

³ <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/rapport-2019-2020-la-france-en-douze-portraits> [consulté le 20 octobre 2021]

⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039989?sommaire=5040030> [consulté le 20 octobre 2021] Les développements de cette page et des suivantes sont largement extraits de cette étude de l'INSEE.

nous intéresse tout particulièrement ici, outre un accès compliqué à la médecine, un difficile maintien des services publics.

Ces inégalités territoriales renvoient les populations concernées à ne voir dans le sentiment de cohésion nationale, au mieux, une réalité de laquelle ils sont exclus, au pire, un mensonge qui, au sens propre du terme, les assigne à résidence. Dans ces zones en difficulté, villes petites ou moyennes, rurales ou anciennement industrialisées, loin des agglomérations et des métropoles, leurs habitants voient ainsi les commerces fermer les uns après les autres, les emplois être supprimés, les services publics réduits pour être, finalement, supprimés. Le rapport France Stratégie⁵ paru en octobre 2016 et intitulé *Lignes de faille. Une société à réunifier* remarque dès lors que « loin des centres-villes se développe un sentiment d'abandon. Les habitants des zones périurbaines et rurales, mal connectées aux centres urbains et productifs, connaissent un sentiment de relégation d'autant plus fort qu'une part des classes moyennes, confrontée aux coûts inaccessibles du logement dans les centres urbains, subit sa mobilité résidentielle⁶. » Pourtant, si le « sentiment de relégation » par les populations des territoires en déclin est bien réel, ces dernières ne sont pas abandonnées par les pouvoirs publics. C'est en tout cas la thèse du géographe Philippe Estèbe dans *L'égalité des territoires*, paru en 2015, qui parle d'une répartition des services publics accordant « plus de poids à l'espace qu'à la population ». Il démontre ainsi que les départements les mieux pourvus en fonctionnaires hospitaliers sont la Creuse et la Corrèze tandis que la plus forte densité d'enseignants se trouve en Lozère.

Quelles politiques publiques pour l'accès aux services publics ?

Une fois ce tableau dressé à grands traits, la question relative aux politiques publiques susceptibles de remédier à ce « sentiment de relégation » n'est pas aisée dans la mesure où, comme nous venons de le voir, le constat même fait l'objet de débats. La suppression de la

⁵ France Stratégie est ainsi présentée sur son site internet : « France Stratégie est une institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens. » <https://www.strategie.gouv.fr/> [consulté le 8 septembre 2021] Dirigée par Gilles de Margerie depuis janvier 2018, elle l'était par Jean Pisany-Ferry au moment de la rédaction du rapport qui nous intéresse.

⁶ <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport-lignes-de-faille-ok.pdf>, p.51 [consulté le 8 septembre 2021]

DATAR⁷ et la création à sa suite, en 2014, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pouvait constituer une réponse adéquate à ce phénomène même si la notion d'égalité des territoires n'apparaissait déjà plus comme pertinente dans la mesure où les territoires, et donc les besoins, sont divers. A ce propos, trois ans plus tard, la volonté de tendre vers l'égalité des territoires cède sa place, dès 2017, à l'expression de « cohésion des territoires ». Dès lors, les missions de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) sont davantage orientées vers l'accompagnement des collectivités territoriales plutôt que comme une position d'autorité d'un organe gouvernemental sur la gestion des collectivités territoriales. Les missions de l'ANCT présentées sur son site internet sont, à cet égard, très claires.

« Concrétiser les projets de territoire »

L'Agence nationale de la cohésion des territoires facilite l'accès des collectivités locales aux ressources nécessaires pour concrétiser leurs projets : ingénierie technique et financière, partenariats, subventions...

S'adapter au plus près des besoins

L'Agence nationale de la cohésion des territoires prend en compte les différences entre les territoires et adapte son action à leurs besoins.

Faire face aux nouveaux défis

Transitions numérique, écologique, démographique..., l'Agence nationale de la cohésion des territoires développe des programmes d'appui innovants pour répondre, en lien avec les élus, aux nouveaux enjeux et renforcer la cohésion des territoires⁸. »

Encadré n°2 : les missions de l'ANCT telles que présentées sur son site internet

Face à ces enjeux, là encore, les solutions débattues ne sont pas univoques. En effet, lorsque l'économiste Laurent Davezies encourage la mobilité des actifs vers les métropoles tout en soulignant la difficulté d'une telle mobilité⁹. La principale question soulevée par cet économiste pouvant être résumée de la sorte : faut-il faire venir des entreprises dans les territoires où l'emploi est en souffrance ou bien favoriser la mobilité des personnes vers les territoires dynamiques en termes d'emplois ? L'économiste Olivier Bouba-Olga pense, lui, que la réussite économique et la taille de la ville doivent être décorrélées. Certains territoires modestes ne réussissent-ils pas mieux que certaines métropoles ? Selon l'économiste et

⁷ La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a été créée en 1962.

⁸ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-21> [consulté le 5 septembre 2021]

⁹ <https://www.franceculture.fr/emissions/les-carnets-de-leconomie/laurent-davezies-44-la-mobilite-un-remede-la-crise> [consulté le 22 octobre 2021]

auteur de *Dynamiques territoriales. Éloge de la diversité*, le fait de croire que la métropolisation est la réponse à tous nos maux constitue un leurre. En effet, si certaines métropoles se portent bien, d'autres rencontrent des difficultés (Saint-Étienne, Rouen...). Dès lors, la dynamique des territoires se situe davantage, selon lui, à l'échelle des aires régionales : « En gros, les territoires qui vont bien, ce sont l'ouest et le sud de la France ; et les territoires qui vont moins bien sont ceux du quart nord/est. C'est là que se situe la vraie opposition. Dans l'ouest de la France, par exemple, les grandes villes marchent bien, mais les villes moyennes et les petites villes aussi. Ainsi, on trouve des territoires qui marchent bien à toutes les échelles de la hiérarchie urbaine¹⁰. »

Si les constats sont divers, un fait demeure certain, c'est l'appétit des français pour les problématiques liées aux territoires depuis les années 2000. Ainsi, les ouvrages du géographe Christophe Guilluy rencontrent depuis une décennie un fort écho médiatique et populaire tandis qu'il reste - nouvelle fracture ? - controversé dans la communauté universitaire qui lui reproche son manque d'objectivité et à « préempter le débat public sur la base de représentations fausses ou biaisées, Guilluy contribue, avec d'autres, à alimenter des visions anxiogènes de la France qui nous fragilisent et nous divisent¹¹. » En 2010, son *Fractures françaises* fait entrer dans le débat des expressions comme « France invisible » ou « France périphérique » qui ont fait florès depuis et que l'on retrouvera en masse dans les cahiers de doléances des Gilets Jaunes quelques années plus tard. Les essais de Christophe Guilluy ou ceux de Laurent Davezies ont été également concurrencés par ce que l'on pourrait appeler une littérature d'immersion. Cette même année 2010 sort en effet *Le Quai Ouistreham* de la journaliste-reporter Florence Aubenas et connaît d'emblée un succès considérable avec plus de 300 000 exemplaires vendus. Mettant se pas dans ceux d'une Madeleine Riffaud et ses *Linges de la nuit* en 1974, Florence Aubenas endosse l'habit de travail d'une ouvrière portuaire donnant ainsi chair à cette France des invisibles : « À la pointe sèche de ce qu'elle a vécu, Florence Aubenas dessine le portrait d'un pays ignoré, recouvert par des discours qui enfouissent la réalité. Elle fait entendre le cri silencieux d'une nouvelle classe d'oubliés. Dans un décor et sous des ciels qui ont la couleur grise de cette

¹⁰ https://www.aurba.org/wp-content/uploads/2019/05/CAMBO15_GE.pdf, entretien réalisé par A'urba, agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine, en mai 2019 [consulté le 16 octobre 2021]

¹¹ Tribune intitulée « *Inégalités territoriales : parlons-en !* » parue dans *Libération* du 14 octobre 2018 https://www.liberation.fr/debats/2018/10/14/inegalites-territoriales-parlons-en_1685261/ [consulté le 24 octobre 2021]

misère¹². » L'année suivante, c'est l'ancien éditorialiste de *Libération* et auteur d'articles pour *Le Monde diplomatique*, Éric Dupin, qui publie *Voyages en France* avec comme sous-titre *La fatigue de la modernité*. Entre 2013 et 2015, le généticien Axel Kahn, disparu en 2021, entreprend deux longues randonnées de plusieurs mois et plusieurs milliers de kilomètres à travers la France. Ces pérégrinations sont suivies par des milliers d'internautes sur le blog de l'ancien Président d'université de Paris V et font l'objet d'une première parution en 2014, *Pensées en chemin : ma France des Ardennes au pays basque*, puis, l'année suivante, *Entre deux mers*, en empruntant cette fois l'autre diagonale depuis la Pointe du Raz en Bretagne jusqu'à Menton dans les Alpes-Maritimes. Pourquoi cette soudaine passion pour le territoire hexagonal¹³ chez les intellectuels ? Sans doute, ces auteurs qui, chacun à leur manière, défendent des valeurs humanistes sentaient bien que, sur le terrain, quelque chose n'allait pas¹⁴. Que la sécession de certains territoires ne faisait plus guère de doutes pressentant par leurs écrits la déferlante Gilets Jaunes de 2018.

Un volontarisme présidentiel ?

« J'aurai progressivement à redéfinir un nouveau pacte territorial et nous avons commencé à l'esquisser (...) Mais nous devons sur ce point remettre de la présence de services publics, assurer l'accès aux services publics à moins de 30 minutes avec un accompagnement personnalisé pour les démarches de la vie quotidienne, assurer l'accès aux soins pour tous en luttant contre les déserts médicaux, ce qui est au cœur du projet de santé qui est en cours de discussion au Parlement et ne plus avoir d'ici à la fin du quinquennat de nouvelles fermetures, ni d'hôpitaux ni d'écoles, sans l'accord du maire. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de réorganisation. On le sait très bien. Elles sont parfois indispensables. Cela veut

¹² <https://www.la-croix.com/Culture/Livres-Idees/Livres/Invisible-parmi-les-invisibles- NG -2010-02-17-572545>, article intitulé « Invisible parmi les invisibles » de Jean-Claude Raspiengas, *La Croix* du 17 février 2010 [consulté le 6 octobre 2021]

¹³ S'inscrivant dans la même veine qu'Axel Kahn, Jean Lassalle, député français depuis 2002, publie un ouvrage, en janvier 2015, intitulé *A la rencontre des français* dans lequel il relate son parcours de près de 5 000 kilomètres à travers la France entre avril et décembre 2013.

¹⁴ Le terrain influence-t-il la littérature ? Vaste débat. En tout cas, en cet automne 2018, le Prix Goncourt est attribué à Nicolas Mathieu pour son roman *Leurs enfants après eux* qui donne à voir de jeunes adolescents vivant dans les zones périurbaines de l'est de la France dans les années 90 dans un contexte de désindustrialisation accélérée de cette partie du territoire.

dire qu'il n'y aura plus de disparition comme on l'a aussi trop vécu ¹⁵. » Prononcées lors de la Conférence de presse à l'issue du Grand Débat national le 25 avril 2019 par Emmanuel Macron, ces paroles constituent la régénération d'une politique publique vieille de plus de quarante-cinq ans qu'il s'agit, pour le pouvoir en place et devant les récriminations des Gilets Jaunes, de mettre sur le devant de la scène. Ces quelques phrases démontrent également le caractère pour le moins ambigu d'une telle résurgence. Il ne s'agit pas, en effet, d'arrêter toutes les fermetures, mais de les discuter en amont avec les élus concernés (habile façon de l'Etat de se défausser sur les collectivités territoriales diront certains). On demeure dès lors davantage dans le domaine de la « pédagogie » selon le mot très largement employé par les politiques eux-mêmes, plutôt qu'un véritable *big bang* dans l'accès de tous aux services publics.

D'avantage que l'élection d'un nouveau Président de la République et d'une majorité toujours volontariste pour donner un élan à l'action publique, ce nouveau souffle s'est concrétisé en octobre 2017 par le lancement du programme « Action publique 2022 », rebaptisé « Cap 2022 ». Nouveau souffle rapidement balayé par la crise des Gilets Jaunes qui a rebattu les cartes et mis un coup de projecteur sur la disparition des services publics dans les villes moyennes et petites ainsi que dans les territoires ruraux. Les Maisons de service au public (MSAP) qui avaient évolué au fil des différents gouvernements ces trente dernières années ne semblaient pas capables d'inverser cette tendance du fait de défauts structurels dénoncés dans un rapport de la Cour des Comptes paru en mars 2019 et sur lequel nous reviendrons largement dans les pages à venir. Aussi a-t-il été décidé de laisser s'éteindre jusqu'en 2021 la politique publique des MSAP) pour la remplacer par celle des Maisons puis des Espaces France Services devant offrir à l'utilisateur un panel plus large de services ainsi qu'une qualité d'accueil accrue : « Santé, famille, retraite, droit, logement, impôt, recherche d'emploi, accompagnement au numérique : à moins de 30 minutes de chez vous, les agents France services vous accueillent et vous accompagnent pour toutes vos démarches administratives du quotidien au sein d'un guichet unique. France services : proche de vous, proche de chez vous¹⁶ ! » Ainsi annoncée sur le site du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, les missions des France Services paraissent

¹⁵ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national> [consulté le 30 août 2021]

¹⁶ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/france-services> [consulté le 15 octobre 2021]

d'emblée très ambitieuses. Que demeure-t-il de cette exigence dans les coulisses de cette politique publique et sur le terrain ? C'est ce que nous nous proposons d'observer avec ce travail.

Méthodes et outils

Au départ de notre étude, nous avons, par goût, choisi de mener une étude en immersion. Visiter des espaces France Services et y évoluer durant plusieurs jours pour observer, noter, interroger des professionnels, etc. Un peu, comme le note Vincent Dubois dans *La vie au guichet*, « à la manière de la microsociologie interactionniste, à opérer une description fine des pratiques individuelles et à rendre compte de l'expérience individuelle du monde social¹⁷. » Deux faits majeurs nous ont conduits à renoncer. Le temps, tout d'abord. En effet, une telle démarche réclame un investissement physique, familial et intellectuel à temps complet sur plusieurs mois qu'il nous était impossible de tenir. La pandémie, ensuite, qui a rendu de fait très difficile toute observation *in situ*.

Dès lors, notre travail a constitué plus modestement et classiquement à cartographier les acteurs principaux, à ensuite prendre contact avec bon nombre d'entre eux¹⁸. Nous avons également passé une journée dans un Espace France Services dans la banlieue d'Épernay - à Blancs-Coteaux¹⁹ dans la Marne - afin d'interroger les professionnels sur le terrain. Ce que cette étude souhaite rendre possible, c'est le caractère « en train de se faire » de la politique publique d'accès aux services publics. Ce qu'elle a renoncé très tôt à rendre visible, c'est le travail au quotidien des agents pour les raisons évoquées plus haut.

En préambule à ce cadre théorique, un constat général s'impose. La politique publique des Espaces France services est, selon nous, typique de ces interactions complexes entre acteurs qui n'ont pas les mêmes attentes, ni parfois les mêmes visées, qui travaillent ensemble mais qui parfois aussi entrent en concurrence ou, de manière plus prosaïque, souhaitent tirer la

¹⁷ Vincent Dubois, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Economica, 2003, p. 51.

¹⁸ 19 entretiens au total entre décembre 2020 et mai 2021.

¹⁹ Blancs-Coteaux est une commune française, située dans le département de la Marne en région Grand-Est. Créée le 1er janvier 2018 avec le statut de commune nouvelle, elle est issue de la fusion des quatre communes : Vertus, Oger, Gionges et Voipreux. Le territoire de la commune s'étend sur plus de 6 500 hectares, au sud de la Côte des Blancs, en plein cœur de l'appellation champagne. Avec plus de 3 300 habitants, la commune est la seconde commune la plus peuplée de la communauté d'agglomération Épernay, Coteaux et Plaine de Champagne, et fait partie des 20 communes les plus peuplées du département de la Marne (extrait de la notice Wikipédia) <https://fr.wikipedia.org/wiki/Blancs-Coteaux> [consulté le 15 octobre 2021]

couverture à elle. Aussi ces relations sont-elles ces « boucles étranges et hiérarchies enchevêtrées²⁰ » décrites par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès qu'il va convenir de tenter de démêler.

La complexité de notre sujet d'étude réside dans le fait que la politique publique d'accès aux services publics recoupe plusieurs dynamiques majeures de l'action publique actuelle. Ces dynamiques sont, selon, nous, au nombre de quatre. Une dynamique de déconcentration et d'adaptation des services publics à la décentralisation. Une dynamique de numérisation avec des problématiques comme l'accès à distance bien sûr, mais également la polyvalence des agents, la réinvention du guichet d'accueil... Une dynamique liée à la précédente, avec un renouveau managérial plus communément appelé New Public Management (NPM). Une dynamique, enfin, liée à la montée des inégalités territoriales. Toutes ces dynamiques se trouvent intégrées à des degrés divers dans la politique publique des Espaces France Services et conduisent à une nouvelle forme d'action publique dont les Espaces France Services constituent une des figures.

Si l'évolution de la politique publique s'étend désormais sur près de cinq décennies, nous avons tout d'abord souhaité isoler le moment initial, celui qui va fonder la politique publique. Nous tenterons ainsi d'analyser les origines de la politique publique en nous appuyant sur les phases habituellement déterminées dans l'émergence d'un problème politique - *naming, blaming et claiming* - tout en montrant que les enjeux de départ ont depuis largement évolué. Le *NBC* est utile pour la politique publique qui nous occupe en ce que cette dernière a d'abord besoin d'être nommée pour le grand public, que l'assignation de la responsabilité permet ensuite de labelliser le problème, et qu'enfin le politique puisse montrer son volontarisme en revendiquant un changement de situation. De ce fait, nous étudierons ensuite comment la lutte contre la dévitalisation des territoires s'est transformée à la fin des années 80 en lutte contre les inégalités territoriales. Nous nous attacherons également à ce que nous appelons le moment post-gilets jaunes de 2018 et la résurgence de cette politique publique. En effet, le mouvement des Gilets jaunes a confirmé l'existence d'un problème politique - l'accès aux services publics - qui existait depuis plusieurs décennies mais qui, durant ces dernières années, s'était aggravé. L'irruption de ce problème correspond à la définition donnée par le sociologue Jean-Gustave Padioleau qui définit l'apparition d'un

²⁰ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2012, p. 9.

problème comme le moment où « les acteurs sociaux perçoivent les écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être²¹ » ou selon Daniel Cefaï, comment des « difficultés d'ordre privé ou des malaises vécus en silence (*private troubles*) se transforment en problèmes publics (*public issues*)²² ». Nous verrons, en outre, combien le rôle des arènes publiques, en particulier l'arène médiatique dans le traitement de la question de l'accès des services publics et la crise des gilets jaunes (nombreux reportages télévisés, débats, émissions consacrées à cette thématique) apparaît ici primordial.

En outre, la mise à l'agenda de ce problème public s'est faite sur le modèle de la mobilisation dans la mesure où elle a reposé sur une demande sociale très forte : « Ce modèle est celui correspond le mieux à l'idéal démocratique tel qu'on peut se le représenter, dans le sens où les décideurs se trouvent ici en position de répondre à des demandes exprimées par et dans la population²³. » Pourtant, ce problème public s'est trouvé dilué dans la mesure où il était mêlé à d'autres demandes très fortes et diverses, comme les questions liées au coût des énergies, en particulier celle du carburant.

Quel plan allons-nous suivre ?

Nous allons nous concentrer sur le concept de trajectoires de réformes que nous allons appliquer à l'évolution de la politique publique de l'accès aux services publics en étudiant, tout d'abord, ce que nous considérons être le moment initial. Ensuite, nous montrerons en quoi la trajectoire de réformes constitue une chaîne de séquences successives car comme l'affirment Philippe Bezes et Bruno Palier « le changement institutionnel et la transformation des institutions ne se font jamais à travers une séquence unique - « LA » réforme d'envergure qui transformerait en une fois et une fois pour toute un système²⁴. » Nous monterons ainsi que « les réformes des institutions se développent, voire se répètent, dans le temps, au rythme des cycles politiques et des renouvellements des majorités et des gouvernements²⁵. » Selon nous, dans la politique publique qui est la nôtre, la trajectoire de

²¹ Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Presses universitaires de France, 1982, p. 25.

²² Daniel Cefaï, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, n°75, 1996, p. 57.

²³ Thibault Bossy, *Les politiques publiques*, Foucher, 2015, p.17.

²⁴ Philippe Bezes et Bruno Palier, « Le concept de trajectoire de réformes : comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, volume 68, n°6, décembre 2018, p.1093.

²⁵ Ibid., p. 1093.

réformes se déploie à partir de 3 types de mécanisme que nous retrouverons tout au long de notre travail. Un premier mécanisme qui est relatif à l'évolution de l'expertise elle-même de la politique publique (l'intégration puis le rejet à la marge des espaces montagnards par exemple ou le passage de la question de la revitalisation à celle des inégalités). Un deuxième type de mécanisme correspondant à l'évolution de leadership politique (nous verrons comment Jacques Chirac ou Emmanuel Macron marque, chacun à leur manière, la politique publique). Un troisième type relatif à l'évolution des élus ou des populations (on pense évidemment ici aux Gilets Jaunes). Ces trois leviers permettent de tracer une trajectoire de réforme. Or, nous remarquerons, dans notre troisième partie, que depuis 2019 les trois leviers sont activés.

Nous étudierons ensuite de manière plus systématique la séquence 2018-2019 à la suite de la révolte des Gilets Jaunes. Nous verrons tout d'abord de quelle manière s'est effectuée la mise à l'agenda. Nous verrons ensuite dans quelle mesure les décisions prises sont rationnelles en nous penchant sur la polysémie même du terme. Aux termes rationnel/rationaliser (2 sens différents : 1. Organiser un processus de manière à accroître son efficacité : Rationaliser une fabrication industrielle. 2. Donner à quelque chose une explication rationnelle, logique.), nous verrons combien cette politique publique se réclame rationnel alors que dans les faits, le déploiement de la politique publique n'apparaît pas - loin s'en faut - comme telle. Afin de clore provisoirement cette deuxième partie, nous procéderons à un essai comparatif entre l'évolution de l'accès des services publics en France et au Canada dont les promoteurs des Espaces France Services disent s'être largement inspirés pour améliorer qualitativement le panel de services rendus.

En outre, nous verrons combien la mise en œuvre d'une telle politique publique est complexe dans la mesure où la pluralité des acteurs complexifie le déploiement sur le terrain. Ensuite, nous étudierons la manière dont la prise de décision originelle recèle une ambiguïté positive. En effet, elle laisse ouvert un large champ des possibles mais qu'elle est également génératrice de nombreuses incertitudes et flottements, préjudiciables à la pleine « opérationnalité » de la politique publique. De plus, la mise en œuvre démontre combien cette politique publique demeure expérimentale comme en témoignent les nombreuses Maisons France Services qui se rapprochent de plus en plus des modèles de tiers-lieux. Enfin,

nous verrons que l'adaptation par le bas est primordiale dans l'appréhension des Maisons France Services.

I. Emergence et évolution du problème de l'accès aux services publics

Le choc pétrolier de 1973 qui survient après une période de croissance économique soutenue ouvre en France une nouvelle ère. Ainsi, entre mars 1973 et mars 1974, le chômage augmente de 12%²⁶, passant de 394 000 à 440 000 personnes. Dans ce contexte, l'accès aux services publics, et en particulier à l'ANPE créée sept ans plus tôt, devient primordial pour une partie de plus en plus importante de la population. La puissance publique se doit donc de réagir. Quoi de mieux qu'un discours de politique générale pour acter cet état de fait et y apporter des solutions. Ce premier moment nous apparaît primordial dans la mesure où nous inscrivons notre propos dans le cadre de la *path dependence* qui, comme le préconisent Philippe Bezes et Bruno Palier, permet « d'identifier le ou les moments au cours desquels la trajectoire est lancée, avec l'idée que les premiers moments ouvrent une trace, creusent un sillon, qui influencera la suite²⁷. »

Dès lors nous décidons de faire remonter le moment initial de la question de l'accès aux services publics au discours du nouveau Premier Ministre, Jacques Chirac, en 1974. Nous verrons ensuite comment cette volonté de lutter contre la dévitalisation des territoires ruraux et montagnards telle qu'elle apparaît en 1974 évolue petit à petit vers une lutte contre les inégalités entre les territoires.

I.1 Le moment initial : le discours de Jacques Chirac de 1974

En 1974, pour la première fois, un homme politique parle publiquement du problème lié à l'accès aux services publics²⁸. C'est en effet lors de son discours de politique générale, le 5

²⁶ François Eymard-Duvernay, « Le chômage a augmenté de 12 % entre mars 1973 et mars 1974 », *Revue Economie et statistique*, n°62, Décembre 1974. pp. 39-43. https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1974_num_62_1_1698 [consulté le 10 octobre 2021]

²⁷ Philippe Bezes et Bruno Palier, « Le concept de trajectoire de réformes : comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, volume 68, numéro 6, décembre 2018, p. 1095.

²⁸ Le guide *Monter et faire vivre une maison de services* édité par le centre de ressources du développement territorial en juin 2014 fait remonter cette prise de conscience à ce même moment en l'ancrant dans l'émergence des espaces mutualisés : « En conseillant notamment de faire évoluer la législation et assouplir les normes administratives, le rapport Duchêne-Marullaz datant de 1974 marque le début de la réflexion menée sur les espaces mutualisés. » <https://www.herault.gouv.fr/content/download/19412/145766/file/Guide-Etd-Maison-de-Services-2014-2.pdf>, p. 8 [consulté le 2 novembre 2021]

juin 1974, que Jacques Chirac alors tout nouveau Premier Ministre du Président de la République Valéry Giscard d'Estaing, affirme : « Notre pays a la chance d'avoir des espaces de qualité permettant de compenser les excès de l'urbanisation. Nous devons donc mener une politique active de lutte contre la pollution et de réanimation de la France rurale. Dans cet esprit, le Gouvernement agira pour enrayer la dévitalisation qui frappe nos campagnes. Il mettra, notamment, un terme au processus de fermetures ou de transferts excessifs des services publics indispensables à la vie de nos bourgs et de nos villages²⁹. »

Si en 1974, Jacques Chirac parle de lutte contre la « dévitalisation qui frappe nos campagnes », c'est qu'à cette époque les campagnes françaises connaissent depuis plusieurs années une crise profonde. Le nombre d'exploitations agricoles s'effondrent, les campagnes se vident de leurs habitants tandis que la France est engagée dans une marche à la modernité incarnée par les présidents Pompidou et Giscard d'Estaing et qui trouve sa raison d'être dans les villes, et tout particulièrement dans les grandes villes françaises (c'est le temps, par exemple, de la construction du RER en région parisienne ou du métro à Lyon). Le sociologue Henri Mendras annonce même « la fin des paysans » dans un livre du même nom paru en 1967 et qui connaît un fort retentissement dans la France d'alors encore très attachée à sa puissance agricole.

Si on reprend le discours du Premier Ministre en essayant d'identifier les phases habituellement déterminées dans l'émergence des problèmes (*naming, blaming, claiming*), nous nous apercevons, tout d'abord, que le problème nommé (le *naming*) l'est en faisant référence à des valeurs largement partagées au sein de la société. Dans le cas qui nous occupe ici, il s'agit de l'égalité. Ajoutons à cela que Jacques Chirac lui-même est issu de la Corrèze et qu'en pointant ce problème particulier, il se fait le promoteur des territoires desquels il est lui-même élu. La phase du *blaming*, celle de l'assignation de la responsabilité apparaît ambiguë voire schizophrène (cet état de fait se retrouve jusque dans la politique publique telle qu'elle est ressentie encore aujourd'hui par les usagers mais également par les agents du service public eux-mêmes) dans la mesure où l'Etat apparaît un peu comme un pompier pyromane puisqu'il dit vouloir agir pour la sauvegarde des services publics qu'il a lui-même, bien souvent, fait fermer quelques années plus tôt. Mais cette fois-ci - en 1974 comme plus tard - il s'agit de considérer que cette fois, c'est la bonne : le *claiming* (ou la

²⁹ <https://www.vie-publique.fr/discours/180709-declaration-de-politique-generale-de-m-jacques-chirac-premier-ministre> [consulté le 22 octobre 2021]

revendication d'un changement de situation). Il s'agit par là pour le gouvernement, et d'autant plus dans un discours de politique générale, d'insister sur les principes philosophiques qui vont animer ce gouvernement : ici, l'égalité entre les citoyens. Qui pourrait être contre un tel principe ? Un mois seulement après le discours du Premier Ministre, la circulaire n° 74-384 du 17 juillet 1974 du ministre de l'Intérieur suspend logiquement les opérations de fermeture de services publics en milieu rural tandis qu'un an plus tard, paraît le rapport de M. Duchêne Marullaz, magistrat à la Cour des comptes, intitulé *Maintien et amélioration des services publics dans les zones à faible densité de population*. D'emblée, dans ce rapport, le rôle de la Poste est réaffirmé. Il s'agit d'en faire un grand service public polyvalent d'implantation locale, sur lequel reposerait une grande diversité d'activités d'information, d'assistance et de service administratif. Un premier bilan est effectué à l'occasion d'un nouveau rapport remis au gouvernement en janvier 1979 : « Mises en place voici un an, la plupart des expériences de polyvalence se soldent par de premiers résultats positifs. L'intérêt apporté par les élus locaux, les populations rurales, confirme le bien-fondé d'une telle politique d'amélioration de la desserte administrative locale, basée sur l'utilisation polyvalente du réseau administratif, dont celui de la Poste...³⁰ ». Avant même l'introduction du *New Public Management*, les services publics sont ainsi sommés d'être polyvalents. *Polyvalence*, le mot est lâché et va irriguer l'ensemble de la politique publique de l'accès aux services publics comme de nombreuses autres politiques publiques dans la décennie 80 jusqu'à aujourd'hui. Jean-Claude Boual, ancien responsable de la fédération CGT de l'équipement et de l'environnement déplore cette hyper-polyvalence. Selon lui, « cela ne peut pas marcher, mais cela a permis à l'État de trouver des financements conjoints. Les Espaces France Services constituent la solution moins chère qui permet de camoufler à peu de frais la disparition des services publics³¹. »

Concernant plus spécifiquement la montagne (qui sera par la suite totalement « sortie » du débat) un rapport de M. Brocard, parlementaire paraît en septembre 1975 et s'intitule *Pour que la montagne vive* tandis que le Président de la République fait un discours à Vallouise sur ce sujet en août 1977 : « De même, des services publics polyvalents, adaptés à la faible densité de peuplement, seront mis en place, pour éviter le départ régulier des services

³⁰ *Services au public en milieu rural*, rapport présenté au gouvernement par M. Duchêne Marullaz, La Documentation française, 1979, p. 71.

³¹ Entretien téléphonique réalisé le 11 janvier 2021.

publics de la plupart des zones de montagne. Ainsi, dans le prolongement des expériences en cours, des bureaux de poste pourront remplir des missions annexes et permettre aux habitants d'accomplir les formalités de la vie administrative courante³². » A ce sujet, il est intéressant de voir que la question de la montagne a disparu des interrogations, les termes « ruraux », « montagneux » ayant laissé place à des termes comme « espaces périphériques ».

I.2 De la bataille contre la dévitalisation des territoires...

Il s'agit pour nous ici de tenter de retracer un historique des espaces polyvalents de services publics. Pour ce faire, nous nous sommes largement appuyés sur un compte-rendu d'enquête réalisé par la DIRE (Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat) en 1999³³. Dans cette partie, nous verrons comment dans un premier temps la question de l'accès aux services publics a été corrélée à celle de la lutte contre la dévitalisation des territoires.

Les lois de décentralisation de 1982 ont entraîné le développement de « Maison de Pays » et l'ouverture de guichets par les collectivités territoriales, destinés à assurer une partie du service public traditionnel tandis que la loi d'amélioration de la déconcentration du 5 janvier 1988 a prévu, dans les départements comportant une zone de montagne, la création d'une commission chargée de proposer au Conseil général et au préfet les « dispositions de nature à améliorer l'organisation des services publics en montagne, notamment en facilitant leur polyvalence³⁴ ». La primauté du rural et de la montagne avec la volonté de lutter pour le désenclavement et la revivification des territoires survit donc à l'alternance politique de 1981. Ce n'est pas là un fait étonnant tant le retard accumulé par la France en ce domaine, comparé à ses voisins européens, est important. C'est ce dont porte trace le discours de Gaston Defferre, alors ministre de l'intérieur et de la décentralisation, sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981 : « Les avions d'Air Inter sont remplis par les chefs et les cadres

³² https://www.mountainwilderness.fr/IMG/pdf/discours-de-vallouise_vgd_1977.pdf [consulté le 30 octobre 2021]

³³ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20020121/lesrapportsetlespublications/MSP/maisonSP.htm#T%EF%BF%BDI%E%EF%BDchangement> [consulté le 30 octobre 2021]

³⁴ Ibid., [consulté le 30 octobre 2021]

des entreprises privées de province, qui sont obligés d'aller chaque semaine à Paris, centre unique de décisions pour leurs affaires. Les élus locaux, notamment les maires, sont exactement dans la même situation et sont trop souvent contraints de venir dans la capitale pour faire avancer ou aboutir leur projet³⁵ ». A cette époque, la prédominance parisienne semble faire du reste du territoire hexagonal une immense périphérie. Il est intéressant de noter que dans cette volonté de décentralisation, il n'est pas fait mention des services publics. Jean-Claude Boual ajoute à ce sujet : « Cette décentralisation s'est fondée sur le pouvoir des élus locaux, sur leur leadership mais pas sur l'idée d'un développement des services publics de l'administration³⁶. »

Ouvrons les yeux, regardons autour de nous. En quelques années, tout a changé. Les sciences, les techniques, les moyens de transmissions, de communication, aussi bien en ce qui concerne l'information que la culture. Les modes de vie, les aspirations des hommes et des femmes, des jeunes et des vieux, oui, vraiment tout a changé.

Dans tous les pays démocratiques, il a été fait droit au besoin de concertation, d'association, de participation au travail qui prépare les décisions concernant les citoyens dans tous les domaines : politique, administratif, social, culturel dans l'entreprise, de temps libre, la vie associative.

Partout, un nouveau droit a été reconnu. Partout, pour y parvenir, la décentralisation est devenue la règle de vie. Partout, sauf en France.

Et pourtant, les Français sont au moins aussi évolués intelligents, cultivés que les Allemands, les Italiens, les Anglais, les Suisses, les Américains, pour ne citer que ceux-là³⁷.

Encadré n° 3 : Extrait du discours de M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981

A partir de la fin des années 1980, et toujours selon le compte-rendu de la DIRE, le développement des services publics polyvalents de proximité « donne lieu à une réflexion plus constante, toujours motivée par des préoccupations d'aménagement du territoire mais également, et c'est là un fait nouveau, de qualité du service rendu au public ». Ainsi, en zone rurale, les expérimentations sur les services publics polyvalents se multiplient à la suite de la décision du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 28 novembre 1991 qui institue les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics en milieu rural et de la circulaire du 10 mai 1993 qui met

³⁵ <https://www.vie-publique.fr/discours/136724-discours-de-m-gaston-defferre-ministre-de-linterieur-et-de-la-deceentr> [consulté le 30 octobre 2021]

³⁶ Entretien téléphonique réalisé le 11 janvier 2021.

³⁷ <https://www.vie-publique.fr/discours/136724-discours-de-m-gaston-defferre-ministre-de-linterieur-et-de-la-deceentr> [consulté le 11 juin 2021]

en place un moratoire suspendant la fermeture ou la réduction des services publics. La question des moratoires concernant la suspension ou la réduction des services publics revient souvent dans le débat et montre combien le politique est hésitant - ou hypocrite - en ce domaine, et ce phénomène va s'accroître avec l'arrivée du numérique dès la fin des années 90 et la question de la dématérialisation des services publics. Les zones rurales confrontées aux problèmes de désertification font ainsi toujours l'objet d'une attention accrue tandis que la problématique des quartiers en difficulté monte en puissance. L'accès à l'emploi, et en particulier au premier emploi, devient la priorité des priorités (chômage à 10,2% en 1994) et la lutte contre la fracture sociale - thème central de la campagne présidentielle de 1995 - s'amplifie considérablement au milieu des années 90.

Les Points Publics en milieu rural (PPMR) expérimentés dès 1992 et officialisés lors du Comité interministériel de développement et d'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994 constituent une première réponse au regroupement des services publics. Une circulaire du Premier ministre du 8 août 1994 relative à leur création et une circulaire du 18 décembre 1995 concernant leur financement par l'Etat, formalisent leur existence. Les Espaces ruraux emploi formation (EREF), institués par le CIDAR de 1994 et dont une circulaire du Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du 10 mars 1995 précise les modalités administratives et financières de leur mise en œuvre. Enfin, les Points-accueil-services mis en place en 1998 dans le cadre des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics et créés par la fédération départementale des foyers ruraux, associent de nombreux partenaires à l'administration.

Dans les années 90, la question des banlieues fait irruption dans le débat public avec comme point de départ le 6 octobre 1990. Date où à Vaulx-en-Velin, dans la banlieue de Lyon, un jeune perd la vie à moto, percuté par une voiture de police déclenchant la colère et des émeutes des jeunes de la ville³⁸. Cette prise de conscience de ce que l'on appellera par la suite le « malaise des banlieues » va avoir un impact certain sur l'évolution de la politique publique de l'accès aux services publics aidés par des ouvrages comme celui de François Dubet *La galère : jeunes en survie* paru en 1987 ou le livre d'Azouz Begag et Christian Delorme *Quartiers sensibles* en 1994 qui connaissent un retentissement éditorial important. C'est d'ailleurs en 1995 qu'est créé à Lyon, quartier des États-Unis, dans le VIIIe

³⁸ <https://www.leprogres.fr/faits-divers-justice/2020/10/04/le-6-janvier-1990-le-mas-du-taureau-s-embrasait> [consulté le 20 octobre 2021]

arrondissement, le tout premier Pimms (Point information médiation multi-services ; aujourd'hui Pimms Médiation) sur le modèle associatif : « Le premier enjeu du PIMMS était d'adapter les services des entreprises aux besoins des populations fragiles, ayant besoin d'un accompagnement humain de proximité³⁹. »

Ainsi, dans les zones urbaines sensibles, les services publics polyvalents ont été institués dans le cadre du pacte de relance pour la ville par le comité interministériel de la ville (CIV) et la délégation interministérielle à la ville (DIV). Une première expérimentation des « plates-formes regroupant en un lieu unique les services contribuant à l'insertion sociale et professionnelle » dans les quartiers est lancée par le CIV du 29 juillet 1993. Elle est consacrée par la circulaire conjointe des ministres de l'emploi et de la ville du 3 mai 1994. La phase d'expérimentation aboutit, en mars 1996, à un appel national à projets sur les « plates-formes de services publics » organisé par la DIV. Une circulaire du Ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration du 28 mars 1996 vient préciser le dispositif. Leur expérimentation est décidée en comité interministériel à la réforme de l'Etat le 29 mai 1996.

Trois ans plus tard, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite « Loi Voynet » affirme clairement le principe des Maisons de services publics en 1999 : « La Loi encourage la mise en commun des moyens pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire et les rapprocher des citoyens. L'idée d'un groupement des services publics est avancée dès lors que s'exprime une demande des usagers. Des maisons des services publics peuvent ainsi voir le jour, l'État étant susceptible de rembourser tout ou partie des sommes engagées par les collectivités dans ce cadre, dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ou les zones de revitalisation rurale (ZRR)⁴⁰. »

Pour utiliser le concept de trajectoires de réformes, on voit nettement ici la singularité d'une trajectoire de réformes et les effets collatéraux des réformes. Comme le notent Bezes et Palier : « toute réforme dans un domaine a des incidences sur un autre domaine, entraînant par là des effets (parfois non voulus) collatéraux ou successifs susceptibles d'apporter des changements institutionnels profonds⁴¹. » Ainsi, et comme nous l'avons déjà souligné en

³⁹ <https://www.pimms.org/qui-sommes-nous/lhistoire-du-reseau/> [consulté le 28 octobre 2021]

⁴⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000760911/> [consulté le 20 octobre 2021]

⁴¹ Philippe Bezes et Bruno Palier, « Le concept de trajectoire de réformes : comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, volume 68, numéro 6, décembre 2018, p. 1105.

introduction, des dynamiques autres viennent alimenter la politique publique qui nous occupe dans le cadre de cette étude et la font se transformer. Il s'agit ici de l'évolution du rapport entre l'administration et l'utilisateur. En effet, on ne peut pas comprendre la mise en place de maisons de services publics sans les replacer dans un contexte plus général de réforme de l'Etat.

Avant même la question de la simplification administrative, les critiques se concentrent, dès les années 1970, sur une administration jugée trop lointaine, trop bureaucratique. Une administration qui par son jargon ne parlerait pas suffisamment à l'administré. Il s'agit alors de passer d'une culture du secret à une culture de la transparence. La puissance publique, au fil des textes adoptés, s'efforce ainsi à mener son administration vers une plus grande démocratisation de ses pratiques et de ses discours. La loi du 17 juillet 1978 entérine cet état de fait en promulguant différentes mesures censées améliorer les relations entre l'administration et le public. La logique de modernisation managériale de l'administration qui prévaut dès les années 80 conduit les différents gouvernements à déplacer la focale vers un modèle de nouvelle gestion publique qui prend corps, entre autres, avec la réforme du statut général de la fonction publique dès 1983. L'administration se veut désormais plus agile. L'utilisateur est vu davantage comme un client. Après avoir été considéré comme un partenaire voire comme un client, les années 90 sont le témoin d'un nouveau changement : l'administré devient un citoyen. La circulaire Rocard de 1989 en constitue les prémices, confirmée par la loi du 12 avril 2000 qui assure que l'administré est désormais un sujet actif auquel l'administration doit une information claire et intelligible.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

IV. Une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers

4. Il convient d'associer les usagers à l'amélioration des services publics. Les relations entre les administrations et les usagers ne seront vraiment améliorées que s'il est possible de ménager des occasions de réflexion en commun auxquelles seront associées les organisations syndicales. Il faut sortir du dilemme entre l'utilisateur passif et l'utilisateur critique. L'utilisateur doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions et qui prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des personnels. C'est dans cet esprit qu'il faut créer de façon pragmatique à chaque fois que cela est possible des associations d'utilisateurs. Leur travail pourrait contribuer à ce que l'appréciation des usagers devienne un des critères essentiels d'évaluation du fonctionnement des services publics⁴².

Encadré n° 4 : Extrait de la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public

⁴² Pour prendre connaissance de l'intégralité de cette circulaire, on cliquera sur le lien suivant : https://jean-jaures.org/sites/default/files/redac/commun/1989_circulaire_rocard.pdf [consulté le 9 juin 2021]

La révision générale des politiques publiques au milieu des années 2000 suivie par la modernisation de l'action publique quelques années plus tard vont toutes dans le sens d'un administré qu'il s'agit de responsabiliser et de considérer comme un acteur associé à part entière à l'administration. De cette philosophie, les Maisons de services publics puis les Espaces France Services gardent encore largement trace aujourd'hui. En théorie du moins car en pratique, et les entretiens menés avec les professionnels des Espaces France Service montrent que le caractère monolithique et souvent figé des recommandations ne résiste pas à l'épreuve du terrain comme nous le verrons dans la dernière partie de notre travail⁴³.

I.3 ...à la lutte contre les inégalités territoriales

Entre 2005 et 2017, la volonté de lutter contre les inégalités territoriales a nettement supplanté la lutte contre la dévitalisation des territoires avec des dispositifs de plus en plus élaborés. L'irruption dans le débat public des « fractures territoriales » au milieu des années 2000 avec des ouvrages comme *Le Ghetto français* d'Éric Maurin ou le premier ouvrage du géographe Christophe Guilluy *L'atlas des fractures françaises* en 2004 mettent sur le devant de la scène médiatique l'existence d'un pays profondément divisé et clivé dont les émeutes de l'automne 2005 constituent la tragique illustration. La décennie 2005-2015 voit ainsi une complexification du dispositif des Maisons de services publics, avec des acteurs institutionnels tiraillés entre la volonté d'égalité républicaine devant l'accès aux services publics et les contraintes budgétaires de plus en plus affirmées.

En 2006, l'appellation des Maisons de services publics évolue une première fois en « relais de services publics ». Le terme « relais » est néanmoins rapidement abandonné tant il dénote le caractère *a minima* de telles structures. Si le nom change, sur le fond, peu de choses évoluent à ce moment-là. On en reste à une sorte de *statu quo*, laissant alors penser que le développement du numérique allait résoudre à lui seul les problèmes d'accès aux services publics.

Un accord national, intitulé « + de services au public », est signé au mois de septembre 2010 entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations, l'Union nationale des points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) et 9 opérateurs nationaux de services (La Poste, EDF,

⁴³ Voir page 43 et suivantes du présent travail.

la SNCF, GDF Suez, Pôle emploi, l'Assurance Maladie, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, la MSA et l'Assurance Retraite) qui va très largement influencer la politique publique durant la décennie à venir. L'objectif est de démultiplier l'offre de services accessibles dans des lieux d'accueil uniques. Avoir davantage, en somme, de services au public dans des points d'accueil plus nombreux. Une expérimentation est menée dans chacune des régions françaises. Les 5 engagements pris par les signataires sont les suivants :

- multiplier les points d'accès aux services en zone rurale
- simplifier l'accès et l'offre de services au public par l'usage des nouvelles technologies
- mieux accompagner et conseiller les usagers
- clarifier l'offre de services proposée au public
- accompagner les projets au niveau local et évaluer en vue de la généralisation⁴⁴

Encadré n°5 : Liste des engagements suite à l'accord « + de services au public » (2010)

Le concept France Services tel qu'il existe aujourd'hui s'inspire ainsi très largement de cet accord national de 2010.

Dès la campagne présidentielle de 2012, la question d'un nouvel acte de décentralisation est posée tant par le candidat de gauche que par celui de droite. Pour le candidat François Hollande, il s'agit de l'engagement n°54 de son programme : « J'engagerai une nouvelle étape de la décentralisation en associant les élus locaux. Je ferai voter une loi sur le renforcement de la démocratie et des libertés locales⁴⁵. » L'arrivée de la gauche aux affaires avec une Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique - Marylise Lebranchu⁴⁶ - occupant ainsi trois portefeuilles différents centraux dans la politique publique de notre étude va donner un coup d'accélérateur à cette dernière. Deux grandes lois sont ainsi votées. La Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), tout d'abord, en janvier 2014, complétée par deux autres lois : celle relative à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, et la seconde au développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale : « Cette réforme de la décentralisation et de l'action

⁴⁴ <https://www.ladepeche.fr/article/2010/11/01/939332-services-vers-des-guichets-uniques.html> [consulté le 25 octobre 2021]

⁴⁵ <https://fr.scribd.com/document/79434607/Projet-Presidentiel-Francois-Hollande> [consulté le 21 octobre 2021]

⁴⁶ Marylise Lebranchu occupe ce poste du 16 mai 2012 au 11 février 2016, même si, à partir du 3 juin 2014, elle doit se séparer du portefeuille de la réforme de l'État du fait de la création d'un secrétariat d'Etat du même nom confié à Thierry Mandon.

publique, voulue par le Président de la République, traduit les priorités de l'action du gouvernement en mobilisant les territoires, aux côtés de l'Etat, en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi et en simplifiant l'action publique par une clarification des responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat. Elle vise à donner aux élus locaux les moyens de faire vivre pleinement le dynamisme de leurs territoires, et de promouvoir les initiatives des acteurs économiques et sociaux et les projets citoyens⁴⁷. » La loi du 7 août 2015, ensuite, portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, réécrit certains points de la loi MAPTAM. Cet important arsenal législatif a conduit les commentateurs à parler d'acte III de la décentralisation.

C'est le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires qui s'avère déterminant pour notre sujet. En effet, tout un chapitre est consacré aux maisons de services publics rebaptisées pour l'occasion « maisons de service au public ». D'emblée, les syndicats dénoncent cette évolution de la terminologie y voyant une privatisation rampante et un modèle de services publics au rabais⁴⁸. Jean-Claude Boual va plus loin : « Pour moi, les Espaces France Service sont là pour donner le change. France Service sert de cache-sexe à une destruction de l'administration⁴⁹. »

Le **chapitre II** est consacré à l'amélioration de l'accessibilité des services à la population.

L'**article 18** définit les objectifs de l'État et des collectivités territoriales en matière d'amélioration de l'accessibilité des services au public, qu'il s'agisse des services publics ou de certains services privés.

L'**article 19** crée, au travers d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental, l'outil permettant d'atteindre ces objectifs. Il s'agit d'un schéma élaboré conjointement par l'État et le département, après avis des collectivités territoriales intéressées, et présenté en conférence territoriale de l'action publique.

Des conventions conclues entre l'État et les collectivités territoriales sont prévues pour procéder à la programmation des actions découlant de la mise en œuvre du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

L'**article 20** prévoit que les « maisons de services au public » sont destinées à améliorer l'accès des populations aux services. Elles peuvent relever de l'État, d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Elles rassemblent, dans les conditions prévues par une convention cadre, des services publics et privés.

⁴⁷ Conseil des ministres du 10 avril 2013. Décentralisation et réforme de l'action publique : <https://www.vie-publique.fr/discours/187631-conseil-des-ministres-du-10-avril-2013-decentralisation-et-reforme-de-l> [consulté le 15 septembre 2021]

⁴⁸ <http://www.financespubliques.cgt.fr/content/les-maisons-de-service-au-public-une-fausse-bonne-idee-expression-cgt-pays-de-loire> [consulté le 10 septembre 2021]

⁴⁹ Entretien téléphonique réalisé le 11 janvier 2021.

Dans le cadre de ces maisons de services au public, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourront définir des obligations de service public leur permettant, à l'issue d'une procédure d'appel d'offres, de sélectionner un opérateur de service auquel ils pourront verser une compensation.

En conséquence de ce nouveau dispositif, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne sont modifiées.

Par ailleurs, l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée permet la mise à disposition des maisons de services au public de personnels des collectivités territoriales. Cette mise à disposition concerne les fonctionnaires ainsi que les agents non titulaires employés pour une durée indéterminée ou déterminée. Afin de permettre aux maisons de services au public de bénéficier d'une plus grande souplesse dans la gestion de ces agents, les conditions de leur mise à disposition pourront déroger au régime de la mise à disposition fixé par le décret n° 2008-580 du 8 juin 2008. Cette mise à disposition ne pourra toutefois s'effectuer qu'avec leur accord conformément aux dispositions de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'article 21 prévoit la création d'un fonds national de développement des maisons de services au public destiné à financer la mise en place et l'équipement de celles-ci. Ce fonds sera alimenté par des contributions de l'État et des organismes nationaux chargés d'une mission de service public participant à des maisons de services au public⁵⁰.

Encadré n°6 : Extrait du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires (2013)

Au 31 décembre 2014, 363 Maisons de services au public sont créées dans deux-tiers des départements métropolitains. Une cellule d'animation est, en outre, montée en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations.

La politique publique d'accès aux services (on n'ajoute plus alors le qualificatif *public*) devient une priorité du gouvernement, les élections municipales de 2014 ayant montré une forte abstention, un fort vote FN dans les territoires ruraux et périphériques et un effondrement national de la gauche⁵¹. Pour preuve, la nouvelle ministre du Logement et aussi celle de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, Sylvia Pinel. Le 13 mars 2015, cette dernière organise un comité interministériel aux ruralités dans lequel la priorité n°1 « Garantir à tous l'égalité d'accès aux services » donne une place considérable au développement des Maisons de service au public. A cette occasion, le chiffre symbolique de 1000 Maisons de services au public est annoncé pour la fin 2017. Et pour la première fois est évoquée l'idée de services publics « itinérants » - comme des bus - qui viendraient au plus près des citoyens⁵². Afin de parvenir à cette ambition de 1000 Maisons, un partenariat est acté avec la Poste le 24 juin

⁵⁰ <http://www.senat.fr/leg/pjl12-496.html> [consulté le 10 octobre 2021]

⁵¹ Martial Foucault, Florent Gougou, « Bilan des élections municipales françaises de 2014 dans les villes de plus de 9 000 habitants », Rapport de recherche du CEVIPOF, 2014 <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01064761/document> [consulté le 15 octobre 2021]

⁵² https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2015/03/13.03.15_dossier_de_press_e_cir_nos_ruralites_une_chance_pour_la_france.pdf [consulté le 10 octobre 2021]

2015 afin de transformer 500 bureaux de Poste situées en zone rurale et en zone de montagne en Maisons de services au public. Ce sont ces mêmes bureaux transformés à la hâte en MSAP qui, durant nos entretiens, seront les plus montrés du doigt pour leurs piètres performances : « Les Maisons portées par La Poste n'étaient pas terribles de l'aveu même de La Poste⁵³ ».

La Loi NOTRe réaffirme l'importance des Maisons de Services au public qui doivent s'inscrire désormais dans des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASAP) dont la réalisation est confiée aux préfets et aux présidents de conseils départementaux. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) précise l'intérêt de tels schémas : « Bien loin d'un document de planification ou d'une contrainte administrative supplémentaire, le SDAASAP est une photographie partagée de l'existant, doublée d'un plan d'action destiné à le faire évoluer au profit d'une meilleure qualité du service public. Le schéma reflète une ambition pour le territoire départemental à la mesure du degré de sensibilisation des acteurs (publics et privés), et de leur capacité à enclencher de véritables dynamiques partenariales. Il n'existe pas de modèle type pour élaborer un SDAASAP qui doit, avant tout, être adapté aux situations locales et refléter l'ambition partagée de l'État et du conseil départemental⁵⁴ ». Le rôle du préfet devient dès lors central. On ne peut d'ailleurs pas comprendre l'évolution de la politique publique d'accès aux services publics sans s'attarder sur l'évolution du rôle du préfet. En effet, ce dernier a endossé ces dernières années, au-delà des missions qui lui sont historiquement dévolues, un vrai rôle de *manager* de son territoire en devenant l'interlocuteur privilégié des collectivités.

Ainsi l'étude de l'émergence et l'évolution de la politique publique relative à l'accès aux services publics démontre l'utilité du concept de « trajectoire de réformes ». En effet, l'importance des effets d'enchaînement entre des séquences successives est particulièrement prégnante dans cette politique publique. De plus, comme nous l'avons vu, cette politique publique n'est pas le fruit d'une seule et même réforme. En outre, elle se trouve transformée par une série de réformes qui lui sont périphériques mais qui, sur le long terme, ont un véritable effet sur elle. En 2018, pourtant, un fait inédit de par son ampleur va

⁵³ Entretien téléphonique avec Laurence Sulter - Responsable du département des coopérations pour des territoires inclusifs chez Pôle Emploi - réalisé le 12 janvier 2021.

⁵⁴ <https://www.maire-info.com/upload/files/guideservicespublics.pdf> [consulté le 18 octobre 2021]

venir bouleverser le cours jusqu'ici tranquille de notre politique publique : la crise des Gilets Jaunes. En effet, cette crise va placer d'emblée au cœur de ses préoccupations l'accès aux services publics. De quelle manière cette crise va-t-elle influencer la politique publique ? Telle est l'interrogation à laquelle nous allons tenter de répondre au cours de cette deuxième partie.

II. Quelle politique publique d'accès aux services publics après les Gilets Jaunes ?

Dès son entrée en campagne pour l'élection présidentielle de 2017, le candidat Emmanuel Macron promeut un Etat en mode *start-up*⁵⁵. En 2019, le quotidien économique français *Les Echos* revient sur cette ambition : « En misant sur les méthodes agiles des jeunes pousses, l'Etat cherche à améliorer la qualité des services publics. Une petite centaine de start-up d'Etat ont déjà été lancées avec l'espoir qu'elles contribueront à la modernisation de l'administration. Un pari ». Un peu plus bas de l'article, deux développeurs de *start-up* ajoutent : « Ici on privilégie le besoin de l'utilisateur plus que celui de l'administration, le pilotage par la finalité plus que par les moyens, l'amélioration du service plutôt que le cahier des charges⁵⁶ ». C'est précisément cette philosophie qui va irriguer, dès son lancement, en octobre 2017, « Action Publique 2022 » : « Ce programme ambitieux vise à repenser le modèle de l'action publique en interrogeant en profondeur les métiers et les modes d'action publique au regard de la révolution numérique qui redéfinit les contours de notre société⁵⁷ ». Très vite, pourtant, à la fin de l'année 2018, le mouvement des Gilets Jaunes va rebattre fondamentalement les cartes, l'accessibilité des services publics constituant l'une de ses principales revendications. Ainsi, les cahiers de doléances placent dans leur *top 3* le rétablissement de vrais⁵⁸ services publics en milieu rural ainsi que des petites lignes de chemin de fer⁵⁹. Le qualificatif *vrai* n'est pas à prendre à la légère tant, et nous reviendrons sur cette idée, les espaces de services publics mutualisés apparaissent souvent pour les usagers comme des espaces où la présence de l'Etat apparaît *a minima* voire des services au rabais.

Dans ce chapitre, nous verrons tout d'abord comment s'est faite la mise à l'agenda de cette nouvelle version d'espaces mutualisés de services publics. Nous nous pencherons ensuite sur la rationalité des décisions prises durant cette période. Enfin, dans la mesure où le

⁵⁵ *L'Etat en mode start-up* de Yann Algan et Thomas Cazenave paru en 2016 est ainsi préfacé par Emmanuel Macron.

⁵⁶ <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/plongee-dans-les-start-up-detat-1034834>, « Quand l'Etat se met en mode start-up », *Les Echos* du 2 juillet 2019, [consulté le 20 octobre 2021]

⁵⁷ <https://www.gouvernement.fr/action/action-publique-2022-pour-une-transformation-du-service-public> [consulté le 20 octobre 2021]

⁵⁸ C'est nous qui soulignons ici.

⁵⁹ Un des quatre thèmes du Grand débat proposé par le gouvernement est intitulé *Organisation de l'Etat et des services publics*.

modèle canadien semble avoir largement inspiré la nouvelle mouture des espaces mutualisés français, nous nous attacherons à une comparaison des deux politiques publiques en remontant aux origines de la politique publique canadienne.

II.1 2019 ou une mise à l'agenda bousculée

La mise sur agenda désigne le processus par lequel les pouvoirs publics se saisissent d'un problème et commencent à le traiter. Dans le cas qui nous intéresse ici, la mise sur agenda qui constitue le moment de mise sous tension du champ politique s'est faite, selon nous, sur un double modèle. Celui tout d'abord de la mobilisation, ici, celle des Gilets Jaunes qui a conduit le problème de l'accès aux services publics à revenir sur le devant de la scène politique. Politique, mais aussi médiatique tant la problématique des services publics a constitué l'une des thématiques les plus reprises par les médias durant la crise des Gilets Jaunes⁶⁰.

Cette médiatisation a en outre connu des relais importants avec la parution quasi-concomitante de deux rapports issus d'institutions de première importance. L'un, en janvier 2019, du Défenseur des droits - Jacques Toubon - intitulé *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*⁶¹ et l'autre, en mars de la même année, de la Cour des Comptes et intitulé *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*⁶². La thèse défendue par le premier est simple : la dématérialisation ne doit en aucun cas engendrer de rupture d'égalité entre les usagers ni favoriser l'émergence de discriminations, comme la discrimination territoriale. La logique de dématérialisation doit, selon lui, veiller à respecter les principes fondateurs du service public : l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant le service public. Le titre du paragraphe consacré aux Maisons de service au public (MSAP) apparaît, à cet égard, éloquent : « Les Maisons de Services au Public, une réponse généraliste très insuffisante par rapport aux besoins d'accompagnement⁶³ ». Pour le Défenseur des droits,

⁶⁰ Nous dénombrons 30 émissions télévisées ayant pour thématique principale ou secondaire l'accès aux services publics entre décembre 2018 et mai 2019 selon nos recherches sur <https://www.inamediapro.com/> [consulté le 25 octobre 2021]

⁶¹ <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf> [consulté le 25 octobre 2021]

⁶² <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190320-acces-services-publics-territoires-ruraux.pdf> [consulté le 25 octobre 2021]

⁶³ <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf>, p. 42 [consulté le 10 octobre 2021]

tout se passe un peu comme si on avait confondu espace polyvalent et espace à tout faire où l'accompagnement est réduit à la portion congrue.

Pour la Cour des Comptes, et comme on l'a montré en introduction, les territoires ruraux ne constituent pas ces déserts de services publics que l'on se complaît parfois à décrire : « Rapportée à la population, l'implantation des services publics dans les territoires ruraux demeure globalement dense, parfois même supérieure à celle du reste du territoire national, mais varie cependant fortement selon les réseaux considérés. Ce constat conduit à nuancer le sentiment d'abandon qui s'exprime parfois dans ces territoires. Ce sentiment se fonde sur les obstacles à la mobilité, qui repose essentiellement sur l'usage de la voiture, et qui constituent un frein à l'accessibilité des services, notamment pour les plus jeunes et les plus âgés⁶⁴. » En outre, selon la Cour des Comptes, le cahier des charges élaboré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est considéré comme insuffisamment prescriptif en matière de contenu de l'offre, et cette dernière doit être renforcée. Les 500 Maisons de services au public portées par la Poste sont de nouveau pointées du doigt comme on l'a souligné précédemment⁶⁵. Le rapport souligne également l'importance de l'enjeu de formation en préconisant une obligation de formation continue pour les agents de ces espaces mutualisés ainsi que la création du métier, et donc d'un nouveau cadre d'emploi, d'agent polyvalent d'accompagnement au public⁶⁶. Enfin, le rapport pointe le risque pour ces Maisons de service au public de devenir des structures de « délestage » pour certains opérateurs de l'Etat. C'est là un des reproches les plus couramment fait à ces structures. Ce que certains de nos interlocuteurs lors des entretiens confirment comme, par exemple, Jean-Claude Boual lorsqu'il affirme qu'« on a essayé [avec les Espaces France Services] de trouver une solution moins chère qui permette de camoufler la disparition des services publics. Réponse selon moi très immédiate et très superficielle à la disparition des services publics⁶⁷ ».

Le constat est donc sans appel pour la Cour des Comptes. Les MSAP sont, en l'état, un échec. Dès lors, les solutions pour un meilleur service public rendu passent selon elle par « une

⁶⁴ https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2019-03/20160320-communique-acces-services-publics-territoires-ruraux_0.pdf [consulté le 25 octobre 2021]

⁶⁵ Voir p. 28.

⁶⁶ Nous reviendrons sur ces deux points dans la partie II.2 de notre travail et nous montrerons comment elles connaîtront des fortunes diamétralement opposées.

⁶⁷ Entretien téléphonique réalisé le 11 janvier 2021.

meilleure planification de la réorganisation des réseaux, au plan national et local, mais aussi par la mutualisation accrue des services, la professionnalisation des personnels des maisons de services aux publics (MSAP) ou encore la mise en œuvre d'une nouvelle approche des besoins éducatifs et de santé. Elles passent également par le déploiement d'un réseau numérique performant et par une préparation et un accompagnement, aujourd'hui souvent inexistants, des publics fragiles ou des zones sous-équipées⁶⁸. »

Un mois plus tard, dans sa Conférence de presse à l'issue du Grand Débat national, le 25 avril 2019, Emmanuel Macron affirme : « On a commencé à développer ces maisons de services au public (...) cette maison qui s'appellerait "France Services" ou dans chaque canton, en moyenne, on pourrait avoir un lieu où sont regroupés l'accueil pour le public de services de l'État mais on propose aux collectivités locales d'y être aussi présentes et à tous les opérateurs parce que pour nos concitoyens, c'est devenu illisible quand ils ont un problème de savoir s'il faut aller à la CAF, à Pôle emploi ou si c'est la préfecture ou si c'est la mairie et la Mission locale. La simplicité, c'est la vraie protection, c'est la vraie protection et c'est le vrai service au public⁶⁹. » Les Maisons de services au public deviennent ainsi des Maisons « France Services ». Le territoire doit compter une Maison France Services dans chaque canton d'ici 2022 qui soit accessible à moins de 30 minutes en voiture.

Dès le 1^{er} juillet 2019, une circulaire du Premier Ministre vient préciser les modalités des Maisons « France Services » et entérine une offre de services plus qualitative qu'auparavant. Chaque maison labélisée doit comporter désormais au moins 2 agents polyvalents et formés, un socle de 9 partenaires obligatoirement présents à travers des référents territoriaux auxquels peuvent s'ajouter d'autres services publics ou privés, une aide personnalisée à la constitution de dossiers et un accès à du matériel informatique en libre-service. C'est donc bien une montée en gamme des ex-MSAP à laquelle vise le gouvernement avec ce nouveau label. Les entretiens menés sont plutôt unanimes sur ce point près de deux ans après la mise en place de ce nouveau label : « La mobilisation des Gilets Jaunes à la suite de laquelle le Président Macron a décidé de régénérer la politique publique des MSAP a permis d'inscrire une rigueur dans un dispositif qui en manquait selon moi⁷⁰. » Virginie Girod, chargée de

⁶⁸ Ibid., [consulté le 25 octobre 2021]

⁶⁹ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national> [consulté le 25 octobre 2021]

⁷⁰ Entretien téléphonique réalisé le 26 janvier 2021 avec Jean-Bernard Constant - Responsable numérique de la Brenne Box (dans le département de l'Indre).

développement au département des Yvelines (territoire Seine Aval), abonde en ce sens : « Avec ce nouveau label, les critères sont plus exigeants et les formations plus nombreuses. » Elle nuance quelque peu par la suite : « Pour les agents sur le terrain, à part le nom, pour eux, pas grand-chose n’a changé⁷¹. »

Voyons donc maintenant comment cette montée qualitative s’opère : quels choix ont été effectués ? Quelles options ont été mises en avant ? Quelles autres ont été abandonnées et pourquoi ?

II.2 Des décisions rationnelles ?

La décision constitue un processus - et non pas un moment *T* - fondamental dans l’élaboration des politiques publiques. En effet, il ne peut exister d’action publique sans que des politiques publiques soient décidées au préalable, délimitées et actées par des décisions qui lui donnent corps. La décision revêt également un caractère coercitif pour l’action publique dans la mesure où elle est un processus qui conduit à des changements de comportement des acteurs. En somme, la décision constitue ce moment du choix de la politique à mener. Elle n’est plus le temps du débat (en la matière, ici, le grand débat national), elle est le temps de la mise en œuvre de différentes actions que l’on considère comme les mieux à même de répondre au problème politique posé lors de la phase d’émergence.

Afin d’étudier le processus de décision de la politique publique d’accès aux services publics, nous allons voir comment l’institution principale censée piloter cette politique publique va connaître de profonds changements. Nous verrons ensuite de quelle manière le volet relatif à la formation - revendiqué comme essentiel pour les acteurs institutionnels - va connaître un sort plus expérimental entre 2018 et 2021 fait de tâtonnements et de revirements. Enfin, nous tenterons d’analyser les raisons qui ont conduit à l’abandon de la création d’un nouveau cadre d’emploi de la fonction publique pour les personnels des Espaces France Services.

Annoncée par le président de la République lors de la Conférence nationale des territoires dès 2017 et créée par la loi du 22 juillet 2019, l’Agence nationale de la cohésion des

⁷¹ Entretien téléphonique réalisé le 21 janvier 2021.

territoires (ANCT) est mise en place le 1er janvier 2020. Elle absorbe ainsi les missions dévolues précédemment au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ainsi que celles de l'Agence du Numérique. Censée incarner une transformation profonde de l'action de l'État, l'ANCT revendique une action en lien plus étroit qu'auparavant avec les collectivités territoriales. Assisté-t-on là à un simple changement de dénomination ou à un véritable changement de paradigme ? En effet, le sort du CGET semblait sceller depuis un rapport sénatorial d'information de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolay, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable paru le 31 mai 2017⁷² qui préconisait déjà le remplacement du CGET constatant son échec : « Sur des politiques essentielles à la cohésion territoriale, comme l'accès aux soins ou le numérique, l'influence du CGET et du ministre chargé de l'aménagement du territoire est très faible, pour ne pas dire inexistante. L'audition par votre groupe de travail du CGET a confirmé le sentiment d'une administration qui ne se positionne plus comme un acteur de l'aménagement du territoire⁷³. » Afin de donner des gages de bonne volonté aux territoires, le Président devait acter cette disparition, rompant avec l'image qui lui collait alors à la peau, celle d'un Président déconnecté des réalités des territoires du pays. Positionnant l'ANCT comme une interface facilitatrice entre l'Etat et les collectivités territoriales, Emmanuel Macron affirme d'emblée sa volonté de rendre l'administration plus compréhensible pour tout un chacun. C'est cette image de l'Etat rationnel que souhaite donner le Président Macron avec le mythe de l'Etat modernisateur, capable de donner un cap sur le temps long et de réformer.

Ce mythe de l'Etat modernisateur va connaître ses premières fissures au moment du déploiement du volet dédié à la formation des agents. Point sur lequel les deux rapports de 2019 - Défenseur des droits et Cour des Comptes - avaient très largement insisté : sans agent formé à la médiation, à l'accueil, aux outils numériques et à une connaissance minimale des opérateurs, il n'est pas de service public de qualité. Dès lors, il s'agit cette fois de ne pas passer à côté d'un tel enjeu de formation sur lequel, en réalité, repose le succès ou l'échec de la politique publique elle-même. De ce fait, depuis 2019, la formation des agents France Services va connaître plusieurs revirements démontrant la rationalité limitée des décideurs.

⁷² <https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5651.pdf> rapport n° 565 (2016-2017) - 31 mai 2017 [consulté le 15 septembre 2021]

⁷³ <https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5651.pdf> p. 26 [consulté le 16 septembre 2021]

En d'autres termes, la formation telle qu'envisagée en 2021 et sur laquelle nous allons revenir n'est que le résultat d'un processus long qui nous fait penser au modèle de l'anarchie organisée dans la mesure où la décision apparaît davantage s'inscrire dans un processus aléatoire plutôt que dans un système pensé et cohérent. La connaissance incomplète des besoins, les préférences implicites des différents acteurs, le manque de communication entre les formateurs et les agents sur le terrain affectent largement la capacité à trancher pour une voie ou pour une autre. Le volet formation « accueil » allant même jusqu'à ressembler au modèle de la poubelle tant il paraît généraliste puisqu'il ne s'agit pas moins, pour les agents France Services, de choisir dans l'intégralité du catalogue de formations du CNFPT.

L'atout numéro 1 demandé à un agent France Services, c'est sa polyvalence. Notons d'emblée, qu'avec la réactivation de la politique publique post-Gilet Jaunes, le cahier des charges pour être labélisé France Services oblige les agents à un parcours de formation initiale (ce qui n'était pas le cas auparavant). La formation continue est quant à elle fortement recommandée. C'est ce parcours ainsi que ses évolutions sur lequel nous allons maintenant nous pencher. Dans un premier moment (2019-début 2020), les agents étaient formés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) tandis que la formation dite « opérateurs/partenaires » était assurée par un institut 4.10.⁷⁴. Lors de notre entretien téléphonique, Jacques Peyrard, responsable du pôle Formation nous décrit le contenu de la formation en ces termes : « 12 situations de vie comme « j'ai perdu mon emploi », « je suis enceinte, quelles démarches dois-je entreprendre ? » que les agents doivent analyser, disséquer et pour lesquelles le formateur propose ensuite des clés d'entrée⁷⁵. » Début 2020, la collaboration avec l'institut 4.10. n'est pas reconduite (Jacques Peyrard parle alors d'une « phase expérimentale qui prend fin ») et la formation « opérateurs » est confiée aux différents opérateurs *via* les préfectures soit à travers des formations à distance soit lors de séances en présentiel en préfecture. Les entretiens menés avec les opérateurs ou avec les agents eux-mêmes pointent, pour les premiers, « un manque

⁷⁴ <https://institutquatredix.fr/> [consulté le 25 octobre 2021]. L'institut est présenté comme suit sur son site internet : « Notre mission est d'accompagner le développement des ressources humaines de l'Institution pour répondre aux enjeux stratégiques des branches et aux besoins exprimés par les organismes locaux. Nous préparons ainsi les collaborateurs de la Sécurité sociale à l'exercice de leur métier et les accompagnons dans le développement de leurs compétences. » <https://institutquatredix.fr/institut/institut-410>

⁷⁵ Entretien téléphonique réalisé le 29 janvier 2021.

de connaissance total du terrain », « des gens qui font de la formation verticale avec une méthode à nous vendre », « un niveau de choses à savoir inatteignable », pour les seconds, « des sessions trop courtes et beaucoup trop denses⁷⁶ ». A nouveau, la situation n'est pas satisfaisante, les confinements successifs étant peu propices à la formation quand le quotidien vous impose de gérer les urgences sociales et les revirements sanitaires. Dès lors, fin 2020, il est décidé de confier l'intégralité de la formation socle et opérateurs au CNFPT à partir du printemps 2021. Le CNFPT, bras armé de la formation en collectivité territoriale, voit ainsi son rôle d'interlocuteur privilégié de l'Etat très largement consolidé. Cette annonce intervient dans un contexte où le rôle du CNFPT est d'autant renforcé que la suppression de l'ENA annoncée elle aussi en avril 2021 place de fait le CNFPT et l'Institut national des études territoriales (l'INET) dans une position de quasi-monopole concernant la formation initiale post-concours et de formation continue des fonctionnaires de catégorie A et A+. Cet état de fait permettant au gouvernement de battre en brèche le procès intenté régulièrement à son encontre de méconnaissance et de mépris des territoires.

La réflexion autour de la création d'un cadre d'emploi pour les agents France Services va connaître un sort moins heureux. Préconisé par le rapport du Défenseur des droits comme la démonstration d'une volonté forte de reconnaître le travail de ces agents, la réflexion autour de la création d'un nouveau cadre d'emploi va être menée par le CNFPT. Lors de notre entretien téléphonique, Jérémy Blazquez, chef de projet au CNFPT et concepteur de la formation pour les agents France Services⁷⁷, précise que « pour créer un nouveau cadre d'emploi, c'est environ 10 ans » et que de ce fait « l'idée a vite été abandonnée ». Ajoutons, pour notre part, et l'entretien l'a aussi laissé entendre en creux, que la création d'un cadre d'emploi aurait aussi pour conséquence son inscription au sein d'un des trois grades de la fonction publique (A, B ou C). Or, on sait très bien que l'extrême polyvalence des responsables d'espaces France Services devrait, selon toute logique, correspondre au grade de A, à savoir celui de cadre supérieur. Or, une telle décision aurait un coût supplémentaire non négligeable pour les collectivités dans la mesure où la plupart des responsables et des agents de ces structures sont aujourd'hui sur un grade de B (cadre intermédiaire). Cet exemple montre combien l'approche incrémentale développée par Charles Lindblom est

⁷⁶ Entretien réalisé sur place avec Sophie Hrymak-Laumond (responsable de la Maison France Services de Vertus) le 2 février 2021.

⁷⁷ Entretien téléphonique réalisé le 9 février 2021.

opérante ici dans la mesure où elle permet de remettre en cause l'acteur rationnel. La politique publique d'accès aux services publics apparaissant ainsi ici faite de tâtonnements et d'hésitations plutôt qu'un grand soir réformateur. La décision de ne pas créer un nouveau cadre d'emploi l'est davantage en fonctions de critères de faisabilité et d'intérêt politique à court terme (à quoi bon après tout se lancer dans la création d'un cadre d'emploi qui ne pourrait pas avoir le jour avant 2030 ?) et non pas en fonction de ce qui est bon sur le long terme pour la politique publique en question. S'en tenir à faire ce qui est possible sans chercher à vouloir faire pour le meilleur, tel semble avoir été le credo choisi dans ce cas présent. Un de nos interlocuteurs souhaitant demeurer anonyme ajoute concernant cet abandon : « Cela entérine définitivement le fait qu'on soit mal payés. On nous demande tout un tas de savoir-faire et de savoir-être sans nous donner un vrai statut et donc une vraie légitimité. Cela montre bien que cette politique publique n'est pas une priorité en réalité. »

II .3 Une inspiration canadienne revendiquée

Dans sa conférence de presse à l'issue du Grand Débat national, le 25 avril 2019, Emmanuel Macron affirme : « Quand on regarde ce qui se fait ailleurs, les Canadiens sont toujours très inspirants. Je veux qu'on mette en place quelque chose qui ressemble un peu à ce qu'ils ont fait, cette maison qui s'appellerait « France Services »...⁷⁸ ». Ce à quoi le journal *Libération* répond trois jours plus tard non sans ironie « *France service* » : *Macron fait du neuf avec du déjà prévu*⁷⁹ en montrant, comme on a pu le voir que cette politique publique d'accès aux services publics avait déjà connu un coup d'accélérateur sous la présidence de François Hollande et que, de fait, Emmanuel Macron ne portait en la matière aucune idée véritablement novatrice. La théorie de l'évitement du blâme nous paraît être ici tout particulièrement adaptée pour expliquer l'attitude du Président de la République. Si Kent Weaver décompose l'évitement du blâme en huit stratégies différentes, l'une d'elle nous semble bien illustrer le phénomène décrit plus haut par *Libération* : « Prendre le train en marche ». A savoir qu'après avoir constaté le relatif échec des MSAP (ancêtre de France Services, rappelons-le), le Président décide de braquer le projecteur sur une action populaire

⁷⁸ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national> [consulté le 25 octobre 2021]

⁷⁹ <https://www.liberation.fr/france/2019/04/28/france-service-macron-fait-du-neuf-avec-du-deja-prevu-1723919/> [consulté le 10 octobre 2021]

et très consensuelle (un meilleur accès aux services publics) en démontrant son volontarisme (« Je veux ») afin de s'adapter à l'opinion du moment (la question des services publics apparaissant alors centrale).

Mais dès lors, pour quelles raisons le Président fait-il référence au Canada dans ce cas précis ? Pourquoi cette inspiration s'inscrit-elle aussi directement dans l'appellation choisie *France Services* (vs *Canada Service*) ? Pour répondre à une telle interrogation, il convient de remonter au début des années 90 au Canada pour tenter de comprendre comment la politique publique d'accès aux services publics canadien a été traitée par les acteurs institutionnels canadiens.

Suite à une dette trop importante et un abaissement de la note par les agences de notations au début des années 90 (deux années de récession entre 1990 et 1992), Ottawa met en place un plan drastique de réduction des dépenses sociales ainsi qu'un transfert important des coûts vers les provinces⁸⁰. Le secteur public est alors particulièrement touché par cette politique d'austérité tandis que le secteur privé prend conscience de la nécessité pour lui, s'il souhaite demeurer compétitif dans la nouvelle organisation économique mondiale qui commence alors à se dessiner, de se tourner massivement vers les nouvelles technologies. Contraint de trouver des solutions pour continuer à fonctionner le mieux possible, le service public décide lui aussi de se tourner vers ce que l'on appelle alors encore les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et se pose la question, dès la fin des années 90, de la dématérialisation de ses services à mesure que les guichets physiques ferment.

Dès 1998, c'est-à-dire aux balbutiements d'internet et suite à un sondage touchant plusieurs milliers de personnes relatif à leurs attentes concernant le service public et son avenir, le Canada s'interroge sur l'accès à ses services publics pressentant que la révolution numérique allait rebattre considérablement les cartes dans les domaines de l'accès à l'information et la dématérialisation des procédures. C'est en 2005 que Service Canada est officiellement lancé avec pour finalité de fournir aux canadiens un seul point d'accès aux services gouvernementaux par téléphone, par internet ou par courrier. Depuis cette date, Service Canada compte plus de 500 points de services à travers le Canada, certains étant des unités

⁸⁰ <https://www.courrierinternational.com/article/2010/07/22/pour-sortir-de-la-crise-imitons-les-canadiens>
[consulté le 10 octobre 2021]

mobiles conçues pour offrir des services aux endroits isolés (ce que la France propose également dans la nouvelle version France Services depuis 2018).



Encadré n°7 : Sigle officiel de Service Canada

Si l'inspiration canadienne promue par le Président de la République française apparaît *a priori* s'inscrire dans une dynamique positive et dans une perspective gagnant-gagnant, retracer l'historique de *Service Canada* permet de relativiser quelque peu cet état de fait dans la mesure où c'est une crise économique sans précédent qui a conduit les services publics canadiens à se réinventer, réinvention sans laquelle ils auraient tout simplement disparu aujourd'hui. L'histoire de *Service Canada* est donc d'abord et avant tout celle d'une évolution contrainte et forcée. Dès lors, le parallèle effectué par le Président Macron entre la situation française et la situation canadienne apparaît quelque peu biaisé dans la mesure où la France n'a jamais connu de crise économique comparable à celle du Canada.

En outre, contrairement au modèle canadien qui assume parfaitement d'être 100% dématérialisé, France Services avance sur cette question à pas plus feutrés tant les problématiques liées au numérique apparaissent plus en avance chez nos voisins. Cet état de fait nous est confirmé en entretien par Nicolas Turcat⁸¹, Responsable du service Education, Inclusion Numérique et Services au public au sein de la direction de l'Investissement de la Banque des territoires (Groupe Caisse des Dépôts). S'étant lui-même rendu au Canada en 2019 pour échanger avec ses homologues canadiens sur leur politique publique d'accès aux services publics, il revendique que le Canada constitue un modèle pour la politique publique des espaces mutualisés français. La politique publique d'accès aux services publics canadiens se déploie sur 3 niveaux différents : un site web unique⁸², une plateforme téléphonique mutualisée⁸³ et des Maisons Service Canada (environ 600) sur l'ensemble du territoire. Arrivée à maturité en termes d'accessibilité au numérique - le Canada ayant dématérialisé

⁸¹ Entretien téléphonique réalisé le 13 janvier 2021.

⁸² <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/portefeuille/service-canada.html> [consulté le 23 octobre 2021]

⁸³ <https://www.canada.ca/fr/contact.html> [consulté le 23 octobre 2021]

complètement son administration dans les années 80 et 90 - il envisagerait désormais de fermer ces Maisons. Dès lors, si le Président a pris le Canada comme exemple, c'est, ajoute notre interlocuteur, que le modèle canadien apparaît beaucoup plus abouti que nous sur les trois niveaux tandis qu'en termes d'accueil physique, nous en restons, nous, et sauf exceptions, à un modèle de guichet simple.

Si les territoires les plus enclavés en matière de services publics ont aussi été ceux où le phénomène Gilets Jaunes a été le plus massif, les Espaces France Services ont tenté de constituer une réponse à ces revendications. Y sont-ils parvenus ? Il est encore trop tôt pour le dire d'autant que la crise sanitaire en donnant un coup d'accélérateur à la digitalisation des pratiques a sans doute encore un peu plus brouillé l'image et obscurci les enjeux relatifs à ces Espaces qui demeurent encore mal connus, incompris du fait d'une mise en œuvre traversée par des injonctions souvent floues, parfois contradictoires. En outre, la réémergence sur l'agenda de la question de l'accès aux services publics montre que le concept de *naming, blaiming, claiming* est très opérant pour le cas qui nous occupe dans la mesure où il permet de mieux observer les différentes séquences de la politique publique.

III. Une mise en œuvre, plusieurs dynamiques

Les deux premières parties de notre travail ont montré combien la politique publique d'accès aux services publics avait déjà derrière elle une longue histoire (I) et de quelle manière elle avait été réactivée à l'occasion de la crise des Gilets Jaunes. Dès lors, déplier la mise en œuvre de la politique publique va nous permettre de saisir les différentes dynamiques qui coexistent ainsi que les logiques des différents acteurs intervenant dans le processus politique de cette politique publique. En effet, si, les chercheurs établissaient historiquement une césure entre le monde politique - qui décide puisqu'il est doté de la légitimité démocratique - et l'administration - qui est censée exécuter les ordres -, les chercheurs se sont progressivement intéressés au déploiement de la politique publique sur le terrain. Dès lors, une question simple a surgi : quelles sont les raisons pouvant expliquer que l'application d'une politique publique soit souvent éloignée de la politique publique telle qu'elle avait été conçue au départ ? Cette interrogation est particulièrement pertinente au regard de la politique publique qui nous occupe dans cette étude d'autant plus qu'il existe, chez cette dernière, deux niveaux différents de mise en œuvre : une mise en œuvre nationale (les Espaces France Services répondent à un label national) et une mise en œuvre locale (ce sont les élus des collectivités territoriales qui décident de l'animation et de la visibilité de leurs Espaces France Services).

A ce titre, la mise en œuvre de cette politique publique apparaît originale. Ainsi, si l'on s'appuie sur la matrice conflit-ambiguïté de Matland, la mise en œuvre est à la fois expérimentale et symbolique. Expérimentale dans la mesure où les objectifs et les moyens demeurent faiblement définis avant une mise en œuvre qui, dès lors, dépend des conditions locales. Aujourd'hui, pourtant, ce caractère expérimental tend, comme nous venons de le souligner, à s'estomper du fait de la définition de programmes plus cohérents et plus exigeants. Dès lors, la mise en œuvre devient plus symbolique dans la mesure où les objectifs demeurent généraux et sont susceptibles d'entrer en contradiction (espace physique vs dématérialisation par exemple). En outre, les conflits entre le pouvoir central et les collectivités restent forts et les résultats dépendent des coalitions locales d'acteurs.

III.1 Une dynamique de déconcentration et d'adaptation des services publics à la décentralisation

Les dynamiques de déconcentration/décentralisation sont fondamentales pour la compréhension du sujet qui nous occupe. Les Espaces France Services se situent en effet à l'interface de ces dynamiques. Ces Espaces constituent-ils « un morceau d'État » pour reprendre l'expression d'un de nos interlocuteurs ? Ou bien sont-ils le reflet du volontarisme - ou de l'absence de volontarisme - de telle ou telle collectivité locale qui décide de créer et d'animer de tels Espaces ? Pour tenter de mieux comprendre ce phénomène, un rapide retour historique s'impose.

Dans un double objectif de préservation de l'unité du royaume en luttant contre les particularismes locaux et d'affirmation de l'autorité du roi, la France s'est construite sur le modèle de la centralisation. La Révolution française va initier un vaste débat sur l'agencement territorial. Les lois de 1789 instituent ainsi les communes et les départements dotés d'organes élus tandis que, trois ans plus tard, la Convention rétablit une centralisation qui va s'accroître avec le régime napoléonien et l'institution des préfets. La Monarchie de Juillet consacre le principe de l'élection des conseils municipaux en 1831 et des conseils généraux du département deux ans plus tard. Les débuts de la Troisième République constituent le point de départ des collectivités territoriales actuelles même si le préfet demeure l'organe exécutif de la collectivité. La loi du 5 avril 1884 uniformise, elle, le statut des communes, affirmant le principe de l'élection pour les maires.

La consécration constitutionnelle de 1946 avec l'article 87 de la Constitution de la IV^e République inscrit que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel ». Douze ans plus tard, l'article 72 de la Constitution de la V^e République affirme de nouveau ce principe de libre administration par des conseils élus : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

Ces tentatives réformatrices qui avancent plutôt lentement en France⁸⁴ connaissent une accélération sans précédent à partir de 1982.

Ainsi, la loi du 2 mars 1982 complétée par celle du 22 juillet 1982 affirme la disparition de la tutelle étatique remplacée par un contrôle *a posteriori*. La région devient une collectivité territoriale dotée d'un conseil élu au suffrage universel direct. L'exécutif départemental et régional est transféré à un président élu, en lieu et place du préfet. Les lois de 1983, vont, elles, procéder à une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État, en opérant de très nombreux transferts.

Vingt ans plus tard, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 fait apparaître de nouveaux principes avec, en premier lieu, l'affirmation d'une organisation de la République décentralisée et la consécration en matière financière de l'autonomie des collectivités. Le droit de pétition et l'instauration d'un référendum local décisionnel élargissent la gamme des instruments démocratiques à disposition des collectivités territoriales. Et, contrairement à 1982, de nombreux fonctionnaires sont cette fois transférés de l'État vers la fonction publique territoriale.

Ce que l'on a appelé l'acte III, eu égard à l'acte I de 1982 et 1983 et l'acte II en 2003, prend sa source en 2014 et 2015 avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Cette dernière procède tout d'abord à une clarification des responsabilités de chacun des

⁸⁴ Cf. l'extrait du discours de Gaston Defferre (encadré n°3, p. 21).

échelons territoriaux. Les métropoles en sortent renforcées. Concernant les zones rurales et les villes petites et moyennes, des pôles d'équilibre territorial et rural sont créés. La mutualisation des services au sein du bloc communal est, en outre, fortement encouragée tandis que la loi du 16 janvier 2015 redessine la carte des régions françaises, faisant passer ces dernières de 21 à 12. A l'été 2015, la loi NOTRe (loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République) amplifie cet effort de clarification du rôle de chacun des échelons territoriaux et souhaite faire des territoires des leviers en faveur du redressement économique du pays.

Nous ne pouvons pas clore cet encadré en omettant le fait que les collectivités territoriales sont également témoins et actrices de la montée en puissance, ces dix dernières années, de l'intercommunalité.

Encadré n°8 : Petite histoire de la décentralisation

Pourquoi un tel détour historique dans le cadre de ce travail ? Parce qu'il éclaire largement, selon nous, les difficultés, les tensions et les incompréhensions autour des Espaces France Services. En effet, on ne peut pas comprendre ces rapports sans les situer dans un contexte historique évolutif, souvent mouvant et, à chaque grande avancée, sujet à caution, et donc à débats. Débats qui bien souvent rejaillissent sur le quotidien même du fonctionnement de ces Espaces France Services. C'est ce fonctionnement que nous allons tenter de comprendre maintenant en partant de quatre constats différents.

Les difficultés de ces Espaces sont, tout d'abord, selon nous, le constat d'un Etat central qui aurait perdu sa boussole (dès lors le rapport conflit-ambiguïté de Matland est au plus haut). C'est, en effet, lui qui acte la fermeture de services publics et qui, quelques mois plus tard, décide de l'ouverture d'un Espace France Services. De cet état de fait découle chez le citoyen, au mieux, une incompréhension, au pire, un sentiment de relégation. A ce propos, dans deux entretiens, concernant les sondages effectués auprès des usagers, nos interlocuteurs nous expliqueront que le recueil d'avis (en papier ou sur une borne) ne fonctionne pas du tout, les usagers refusant de répondre par « honte⁸⁵ » (de fréquenter un Espace France Services. S'agissant d'un lieu censé symboliser la reconquête des territoires par la puissance publique, le message est négativement perçu par l'utilisateur contraint d'aller demander aide et assistance dans un Espace France Services.

Deuxième constat. Ce sont des élus et des préfets qui, pour les premiers, faute de mieux, pour les seconds, faute de choix, sont partie prenante d'un tel dispositif et essaient d'en tirer parti sur le mode : « Je défends notre territoire à Paris », « On existe », « C'est un morceau d'Etat qui (re)vient chez nous et c'est déjà pas si mal... ». Cette volonté de tirer parti (ou pas) de ce « morceau d'Etat » conduit fort logiquement - troisième constat - à une très grande

⁸⁵ C'est le terme même employé par les usagers.

hétérogénéité des structures France Services implantées sur le territoire et ce malgré la montée en qualité requise par le cahier des charges post-Gilets Jaunes. En termes d'offres de services d'abord, la palette va du simple guichet « amélioré » à un espace tiers-lieu hyperconnecté⁸⁶. En termes d'animations, ensuite, certaines structures étant très actives sur leur territoire - au risque de l'hyper-attractivité, et donc une surcharge de travail pour les agents⁸⁷ - tandis que d'autres demeurent très peu connues et ne cherchent pas à l'être davantage de peur, sans doute, d'être dépassées par la demande (l'offre en de tels cas créant la demande). Le sociologue Jean-Gustave Padioleau dans *L'Etat au concret* avait montré de quelle manière une mesure pouvait être appliquée de manière différenciée selon son emplacement sur le territoire hexagonal. C'est clairement le cas avec les Espaces France Services qui, dans les recommandations et autres cahiers des charges, laisse une latitude d'action et des marges de manœuvre importantes aussi bien aux élus qu'aux préfets. Dès lors, ces Espaces dépendent beaucoup de l'influence, du *leadership* et de l'intérêt du personnel politique local pour ce type de structure, ce qui recoupe là encore une des caractéristiques du NPM.

Enfin, quatrième et dernier constat, qui explique selon nous le relatif échec de cette politique publique sur bien des points, à savoir, la multiplicité des acteurs liés au processus décisionnel. Lors de nos entretiens, un épisode est revenu très souvent dans la discussion en faisant ainsi un événement quasi-traumatique pour les agents France Services mais symptomatique, selon nous, de cette inflation d'acteurs. Il s'agit de la réforme liée à la carte grise. En effet, dans le cadre du « Plan Préfecture Nouvelle Génération » (PPNG), il s'agissait, selon le site du Ministère de l'Intérieur, de « réformer profondément les modalités de délivrance des titres réglementaires que sont la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation (anciennement carte grise)⁸⁸». Concernant la carte grise, le Ministère ajoute : « Depuis le 6 novembre [2017], partout en France, la totalité des démarches liées aux certificat d'immatriculation doit être réalisée sur Internet. Les professionnels du commerce de l'automobile, les huissiers et les experts de

⁸⁶ La Brenne Box (dans le département de l'Indre) constitue un établissement modèle pour les Espaces France Services. Pour se faire une idée du panel de services proposé, on se rendra sur le site internet de la structure : <https://www.brenne-box.fr/> [consulté le 25 octobre 2021]

⁸⁷ De l'aveu même de son responsable numérique, la Brenne Box est victime de son succès avec 2 500 actes pour 4 000 habitants en 2019 au risque de la surchauffe si les moyens humains, et donc financiers, ne suivent pas.

⁸⁸ <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2017-Actualites/Plan-Prefectures-Nouvelle-Generation> [consulté le 3 novembre 2021]

l'automobile habilités peuvent également s'occuper des demandes⁸⁹ ». De fait, les préfectures étaient déchargées de cette mission qui constituait jusque-là une part non négligeable de leur activité. Sauf qu'un problème est très rapidement apparu. En effet, l'outil numérique mis en place pour la délivrance d'un certificat d'immatriculation n'était pas compatible avec celui qui existait chez les garagistes, en plus des innombrables *bugs* du site internet dont la presse s'est largement fait l'écho⁹⁰. Le lancement du site en 2017 et 2018 a ainsi connu des ratés considérables et a constitué une charge de travail supplémentaire très importante pour les Espaces France Services durant l'année 2018. Plus que jamais dernier rempart du service public et, de fait, mis face à l'exaspération des usagers, les Espaces France Services portent cet épisode comme un fardeau. La multiplicité des acteurs disposant chacun de leur agenda, de leur temporalité, de leur propre fonctionnement et de leurs propres intérêts ont ainsi créé des lourdeurs considérables démontrant les difficultés de l'Etat à conduire aujourd'hui une vraie politique publique d'accès aux services publics. Le modèle France Services étant, dès lors, vu (pour ce qu'il est ?) comme la voiture balai d'une dématérialisation à marche forcée. Ce constat nous conduit à la deuxième dynamique qui correspond à la logique de numérisation accolée à une volonté de renouveau managérial dont se réclament les concepteurs de France Services.

III.2 Une dynamique de renouveau managérial : des agents de terrain déboussolés ?

Dans la première partie de notre travail, nous avons vu combien la figure de l'utilisateur avait évolué depuis les années 70⁹¹. Là où le bât blesse, c'est qu'il y a loin de la volonté, fort louable au demeurant, de vouloir des administrés acteurs, à la réalité du terrain. Si cet état de fait est valable pour de nombreuses administrations, cela l'est bien davantage pour les usagers des Espaces France Services, très souvent précaires et peu au fait de la pratique numérique. Après tout, quand un usager se rend dans un de ces Espaces, c'est qu'il rencontre un *problème*. Peu importe pour lui d'être acteur, il veut une solution à son *problème*. Et puis, à quoi bon être acteur quand on a assisté impuissant à la fermeture progressive des services publics de son canton et que l'on vient dans un Espace France Services parce qu'« on n'y

⁸⁹ Ibid., [consulté le 3 novembre 2021]

⁹⁰ <https://www.marianne.net/societe/voiture-ants-le-bug-de-2018-faire-sa-demande-de-carte-grise-en-ligne-le-parcours-du> [consulté le 3 novembre 2021]

⁹¹ Voir p. 24.

comprend plus rien ». Et c'est dans cet interstice - entre un Etat devenu illisible pour l'utilisateur et des agents sommés de rendre leurs usagers acteurs - que les problèmes d'incivilités voire de violences des Espaces France Services se font jour⁹².

D'un côté, il est demandé aux agents de responsabiliser, de rendre autonome, de mettre en apprentissage les usagers alors que ces derniers doivent faire face à des problématiques sociales parfois très complexes qui rendent caduques toute tentative d'autonomisation. Il est intéressant à ce propos de noter que les hauts fonctionnaires de l'ANCT, de la Caisse des Dépôts parlent volontiers durant nos entretiens de « responsabilisation » et d'« autonomisation » des usagers tandis que les agents des Espaces France Services parlent, eux, d'empathie et de bienveillance. Ainsi, pour Jacques Peyrard de l'institut 4.10., « la dimension humaine et relationnelle est primordiale dans la mesure où la force des Espaces France Services c'est de se situer dans un rapport moins technico-administratif que ne l'étaient les opérateurs originels⁹³. » De nombreux témoignages corroborent ces propos. A commencer par Jean-Bernard Constant (Responsable numérique de la Brenne Box) : « Les gens viennent voir Marina » (l'agent d'accueil de la Brenne Box) : c'est parce qu'on a de bons animateurs qu'on attire. Ce n'est pas France Services que les usagers viennent voir, c'est Marina. Marina est une animatrice bienveillante, efficace et ouverte aux opérateurs et aux partenaires locaux. » Il ajoute : « Ici, c'est un vrai lieu social⁹⁴. »

Cette influence du Nouveau management public (NPM) entendu comme « l'introduction de mécanismes de marché dans l'offre de biens et services d'intérêt général⁹⁵ » se retrouve également dans le fait que, toujours lors de nos entretiens, l'ANCT et le CNFPT parlent de critère de performances quand les agents France Services se plaignent de critères procéduraux de plus en plus chronophages (ce qui est contraire à l'esprit même du NPM). Cela est dû à notre avis à la multiplicité d'acteurs qui, tous, souhaitent mesurer la performance à l'aide de tableaux. Encore un exemple du relatif échec de la politique publique jusque-là, le hiatus concernant le degré de réponses à apporter aux usagers. Si les

⁹² Lors de nos entretiens, notons que les retours des agents et des responsables de structures sont globalement positifs en milieu rural et plus négatifs en milieu urbain du fait des incivilités et parfois même de la violence.

⁹³ Entretien téléphonique réalisé le 29 janvier 2021.

⁹⁴ Entretien téléphonique réalisé le 26 janvier 2021.

⁹⁵ Yves Chappoz, Pierre-Charles Pupion, « Le New Public Management », *Gestion et management public*, 2012/2 (volume 1/n°2), p. 1-3 <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2012-2-page-1.htm> [consulté le 21 décembre 2021]

acteurs institutionnels insistent sur la réponse de premier niveau que doivent apporter les agents des Espaces France Services - autrement dit, il n'est pas nécessaire que ces agents connaissent l'ensemble des dispositifs proposés par les 9 opérateurs -, les agents eux-mêmes affirment le contraire : « On ne renvoie pas les gens vers tel ou tel autre interlocuteur, on essaie d'apporter le maximum d'éléments possibles à l'utilisateur. On passe des coups de fil. On appelle nos référents de tel ou tel opérateur, mais on fait tout pour apporter une réponse la plus satisfaisante possible. Les gens que l'on a en face, à part nous, ils ont qui pour avoir une réponse⁹⁶ ? » affirme Sophie Hrymak-Laumond, responsable de l'Espace France Services de Vertus dans la banlieue d'Epernay. Davantage qu'un problème de mise en œuvre, c'est donc un problème d'incompréhension entre des agents sur le terrain - débordés par la problématique sociale - et des agences gouvernementales pressées de mettre en œuvre la dématérialisation des services et la responsabilisation de l'utilisateur.

III.3 Une dynamique de numérisation vs animation et de montée des inégalités territoriales : la différenciation, remède miracle ?

Cette difficile coordination de la politique publique vient encore se complexifier avec la question du numérique. C'est à partir de l'année 2006 et la nouvelle dénomination en « Relais de services publics » que la question du numérique - à l'époque, réduite à l'accès à internet - est posée. Cette année 2006 correspond à la mise sur orbite du Plan Maisons Services Canada. Cette prégnance du numérique va aller crescendo du fait du caractère de plus en plus incontournable du numérique et on voit se dessiner une politique publique de plus en plus soucieuse de dématérialisation des services publics depuis 2006. La pandémie va constituer en ce domaine un coup d'accélérateur inespéré.

Dès lors, la dématérialisation constitue à la fois un prérequis des Maisons France Services (Action publique 2022 maintient le cap de 100% de démarches dématérialisées) et en même temps le développement même de ces Maisons est la preuve des limites de cette dématérialisation. Pour quelles raisons ? Tout d'abord, parce que cette dématérialisation est pensée au départ comme une source d'économies. Ensuite, parce qu'il existe un hiatus entre la volonté de responsabiliser les usagers et donc de les former aux outils numériques et la permanence de procédures administratives complexes et chronophages. Enfin, cette

⁹⁶ Entretien réalisé dans les locaux de l'Espace France Services de Vertus le 2 février 2021.

dématérialisation accélère les fractures numériques territoriales avec des personnels dédiés qui ne sont pas suffisamment formés aux outils du numérique, des usagers qui n'ont pas envie de l'être pour certains d'entre eux (« en zone blanche, à quoi cela me servirait-il de me former ? ») et des règles prescrites mais souvent pas respectées dans les faits (dernier clic : signature numérique) : « En tant qu'agent public, il faut qu'on respecte et qu'on fasse respecter le RGPD⁹⁷. On ne peut pas faire ça à la place des gens, mais parfois à la campagne, ça se passe comme ça, on remplit les champs dans le formulaire informatique à la place des gens mais on fait signer à l'utilisateur un formulaire de décharge pour le dernier clic de validation ou bien c'est l'utilisateur qui fait le clic final⁹⁸. » Sauf que dans les faits, de l'aveu même des agents, ce formulaire est très peu signé : « on n'a pas le temps, on a des humains face à nous avec des problèmes à résoudre⁹⁹. » En effet, si la responsabilisation des usagers est entendue par les agents des Espaces France Services, le débordement de ces Espaces par le social (précarité financière et psychique, désocialisation...) conduisent ces agents à parer au plus pressé.

Cet écart entre les règles prescrites et la réalité du terrain est souvent abordé par les agents eux-mêmes : « Les politiques parlent bâtiments, aménagements. Or, l'essentiel, c'est l'animation, et les politiques qui viennent nous voir n'en parlent jamais. » nous a confié Jean-Bernard Constant responsable numérique de la Brenne Box, reconnue pour son dynamisme et son innovation. Les Espaces France Services sont en effet, comme l'ensemble des équipements recevant du public, en pleine interrogation sur leurs missions : où commencent-elles ? ou s'arrêtent-elles ? A la suite de la conférence de presse du Premier Ministre Jean Castex le 27 août 2021, ce dernier annonce un grand plan pour aider à l'implantation et au développement des tiers-lieux. Ces derniers sont ainsi définis sur le site du ministère de la cohésion des territoires : « Pour pallier l'isolement et dynamiser leur territoire, des citoyens créent depuis des années des tiers lieux afin de développer le « faire ensemble » et retisser des liens. Ces lieux sont des acteurs centraux de la vie de leurs territoires. Leurs activités, bien plus larges que le coworking, contribuent au développement économique et à l'activation des ressources locales¹⁰⁰. » Cette irruption dans le débat public

⁹⁷ Règlement général sur la protection des données.

⁹⁸ Entretien téléphonique réalisé avec Olivia Goureau le 8 janvier 2021.

⁹⁹ Entretien réalisé dans les locaux de l'Espace France Services de Vertus le 2 février 2021.

¹⁰⁰ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/tiers-lieux> [consulté le 30 août 2021]

de la question des tiers lieux complexifie encore un peu plus l'image et les missions des Espaces France Services. Dès lors, que faire ?

A cette interrogation, l'Etat répond par la différenciation territoriale¹⁰¹. En effet, l'une des différences majeures actuelles entre les territoires est leur richesse. Des territoires très riches côtoient des territoires pauvres, et ces territoires pauvres ont des besoins en service public beaucoup plus importants que les territoires riches comme le montre l'exemple du Président de l'Association des départements de France, Dominique Bussereau, avec la création de règles d'attribution différentes du RSA en Guyane pour faire face à la poussée migratoire clandestine. Quand bien même ce texte a été partiellement censuré par le Conseil Constitutionnel, les faits sont là et révélateurs d'une évidence : les territoires n'ont pas les mêmes besoins. Différencier les politiques territoriales en matière de ressources constitue sans doute le chantier prioritaire des années à venir.

Différencier certes, mais comment dès lors ne pas tomber dans les « arrangements territoriaux » ? Sans verser dans les « petits arrangements », le chercheur Jacques Caillosse estime, lui, que le terme d'« arrangements » est adapté dans la mesure où il est la marque d'un Etat central dans l'impossibilité de tout gérer, et donc d'un Etat qui, avec ses territoires, procède à des accommodements. Il met néanmoins en garde contre une différenciation tous azimuts car, selon lui, « plus on avance dans cette logique de différenciation, plus la relation entre l'Etat et les territoires va se complexifier avec de nouvelles notions qui vont émerger celle du territoire de l'Etat et celle des territoires des collectivités¹⁰². »

La force du concept de différenciation territoriale est de placer les besoins des citoyens au centre de l'action publique. Différencier les politiques publiques d'un territoire à un autre n'a pour seul but que d'apporter la réponse la plus adéquate aux problèmes des citoyens présents sur un territoire donné. A l'heure d'une défiance d'une partie de plus en plus grande de nos concitoyens vis-à-vis des institutions comme l'a montré la crise des gilets jaunes, la

¹⁰¹ Lors de son discours devant le Congrès, le 3 juillet 2017, Emmanuel Macron promet une réforme des institutions, annoncée par le Premier Ministre le 4 avril 2018. Ainsi le droit à la différenciation serait institué pour les collectivités territoriales. Le 6 janvier 2020, le gouvernement lance une concertation sur le futur texte de la loi 3D (décentralisation, différenciation et déconcentration). Davantage qu'une révolution territoriale, ce sont les relations entre l'Etat et les collectivités qui s'en trouveraient profondément transformées.

¹⁰² <https://www.courrierdesmaires.fr/81987/droit-a-la-differenciation-entre-craintes-et-aspirations-au-changement/> [consulté le 15 décembre 2021]

différenciation territoriale semble pouvoir répondre, au moins en partie, aux enjeux actuels d'un pays « archipélisé » selon l'expression de Jérôme Fourquet¹⁰³.

¹⁰³ Jérôme Fourquet, *L'Archipel français : naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil, 2019.

CONCLUSION

Qui connaît France Services ?

Cette question peut paraître un peu provocante au terme de notre travail, et pourtant ce dispositif censé être connu du plus grand nombre demeure mal connu aux dires des nombreuses personnes que nous avons interrogées. Ainsi, lors de nos entretiens, la question de la communication autour du dispositif France Services a été très souvent soulevée, surtout d'ailleurs par la haute administration plutôt que par les agents de terrain.

Le concept de *process tracing* nous a permis de reconstituer une histoire dynamique de l'évolution de la question de l'accès aux services publics. De plus, les phases habituellement déterminées dans l'émergence d'une politique publique - *naming*, *blaming* et *claiming* - ont montré combien cette dernière était régulièrement réactivée par le politique dès qu'une fenêtre d'opportunité se présentait (Crise des Gilets Jaunes avec Emmanuel Macron par exemple). La matrice conflit-ambiguïté de Matland nous a, elle, permis, de montrer combien cette politique publique recelait d'incertitudes dans sa définition même et d'incompréhensions entre les différents acteurs.

La politique publique d'accès aux services publics telle qu'incarquée depuis 2018 avec les Espaces France Services apparaît incontestablement comme une politique publique qui, ces dernières années, a réalisé de vrais progrès dans l'offre de services comme le souligne l'Association des Maires de France (AMF)¹⁰⁴. Pour autant, la crise économique et sociale qui sévit depuis près de quinze ans rend cette politique publique difficilement audible et efficace. Mais, dès le départ, l'existence même de ces Espaces est sujette à controverse car elle naît d'une volonté de faire des économies en rationalisant l'offre et en formant des agents hyper-polyvalent. Face à la crise, ces ambitions contradictoires apparaissent impossibles à honorer. C'est ce que déplore l'essayiste Gaspar Koenig lors de son entretien à France Inter le 2 novembre 2021 en prélude à la parution de son ouvrage *Simplifions nous*

¹⁰⁴ <https://www.amf.asso.fr/documents-france-services-un-bilan-detape-positif-mais-questions-sur-financement/40676> [consulté le 27 novembre 2021]

la vie : à la fois un excès de bureaucratie et une déshérence des services publics dans les territoires¹⁰⁵.

Dans son dernier ouvrage *Les épreuves de la vie : comprendre autrement les Français*, Pierre Rosanvallon tente de « déchiffrer la nature des attentes, des colères et des peurs » des Français alors qu'« un climat de défiance et de nouvelles géographies des fractures politiques se dessinent¹⁰⁶ ». Selon lui, quatre types d'épreuves affectent particulièrement les Français dans leur quotidien : l'épreuve du mépris, l'épreuve de l'injustice, l'épreuve de discrimination, les épreuves de l'incertitude. A la lecture de cet ouvrage, un fait saute aux yeux. Décrites par Pierre Rosanvallon, ces épreuves - surtout les deux premières - se retrouvent largement chez les personnes que nous avons interrogées : « honte de venir ici », « on ne compte plus », « je n'y comprends rien », etc. Ainsi, ces usagers avaient conscience que ces Espaces France Services constituaient trop souvent des espaces « moins-disant ». Beaucoup d'autres témoignages nous ont alerté sur le fait que ces Espaces étaient très souvent débordés par le social et que les personnels étaient placés face à des situations de violence difficiles à gérer (femme battue, alcoolisme, désaffiliation sociale avancée...). Nombreux, enfin, ont attiré notre attention sur le fait que les Espaces France Services constituaient souvent le seul lieu de possibilités de lien social, comme l'ultime endroit signant la présence de l'Etat et faisant ainsi porter sur les personnels de ces Espaces une responsabilité considérable face à une urgence sociale de plus en plus prégnante et aux formes de plus en plus complexes.

Peut-être aujourd'hui la solution n'est-elle pas (plus ?) dans un compromis bancal entre espace physique et dématérialisation, mais plutôt dans l'idée défendue par l'ancien ministre de la fonction publique et des réformes administratives (1981-1984), Anicet Le Pors¹⁰⁷, et Jacques Fournier, ancien conseiller d'Etat : « Il importe toute particulièrement de se préoccuper des conditions qui assurent à chacun la capacité de se saisir des services ainsi proposés et d'en bénéficier pleinement et efficacement. Jacques Fournier parle de la « capabilisation » de la demande, « c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs non seulement

¹⁰⁵ <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-du-mardi-02-novembre-2021> [consulté le 3 novembre 2021]

¹⁰⁶ Pierre Rosanvallon, *Les épreuves de la vie : comprendre autrement les Français*, Seuil, 2021, quatrième de couverture.

¹⁰⁷ Anicet Le Pors et Gérard Aschieri, *La fonction publique du XXI^e siècle*, Les Éditions de l'atelier, 2021, p. 30.

financiers (gratuité ou tarification adaptée selon le cas) mais aussi de conseil et de soutien qui permet à tous d'utiliser effectivement le service public¹⁰⁸. » »

Au moment où nous achevons la rédaction de ce travail, la campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2022 commence et la question des territoires y apparaît d'emblée prédominante : « République des territoires », « *Remontada* des territoires »... Les territoires seront-ils à l'élection présidentielle de 2022 ce qu'a été le thème de la sécurité vingt ans plus tôt ? Il est encore trop tôt pour le dire, mais cette question sera, à coup sûr, centrale.

¹⁰⁸ Jacques Fournier, « Du Service Public à l'économie des besoins », *Raison présente*, 2010, n°173, pp. 109-124, https://www.persee.fr/doc/raipr_0033-9075_2010_num_173_1_4215 [consulté le 3 novembre 2021]

Bibliographie

Les politiques publiques

BABINET G., *Refondre les politiques publiques avec le numérique - Administration territoriale, Etat, citoyens*, Dunod, 2020

BEZES P., *Réinventer l'Etat. Les reformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009

BOSSY T., *Les politiques publiques*, Foucher, 2015

BOUSSAGUET L., *Les politiques publiques*, PUF, collection « Que sais-je ? », 2020

BOUSSAGUET L., *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e édition entièrement mise à jour et augmentée), Les Presses de Sciences Po, 2019

DE MAILLARD J., *Analyser les politiques publiques*, PUG, 2015

KOENIG G., *Simplifions-nous la vie !* Editions de L'Observatoire, 2021

LASCOUMES P., LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2012

MAURY S., *Les politiques publiques*, La Documentation française, 2018

PERRET B., *L'évaluation des politiques publiques*, Editions La Découverte, 2014

RIBEMONT T., *Les politiques publiques*, Foucher, 2015

Sociologie générale

DOUILLET A-C. et LEFEVBRE R., *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, 2017

DUBET F., *Le déclin de l'institution*, Le Seuil, 2002

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2008

LASCOUMES P. et LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2018

LE GOFF J.P., *Les illusions du management. Pour le retour du bon sens*, La Découverte/Poche, Essais, 2000

PADIOLEAU J.G., *L'Etat au concret*, Presses universitaires de France, 1982

ROSANVALLON P., *Les épreuves de la vie : comprendre autrement les Français*, Seuil, 2021

VATIN F., *Le salariat. Histoire, formes et perspectives*, La dispute, 2005

VATIN F., *Le travail et ses valeurs*, Albin Michel, 2008

WEBER M., *Le savant et le politique*, Plon, 1921

Sociologie des organisations

CROZIER M., *La société bloquée*, Paris, Le Seuil, 1970

CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1971

CROZIER M., *L'acteur et le système*, Le Seuil, 1981

CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Grasset, 1979

DUBOIS V., *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Economica, 2003

DUPUY F., *Lost in management, la vie quotidienne des entreprises au XXI^e siècle*, Le Seuil, 2011

DUPUY F., *Lost in management, tome 2 : La faillite de la pensée managériale*, Le Seuil, 2015

DUPUY F., *Lost in management, tome 3 : On ne change pas les entreprises par décret*, Le Seuil, 2020

FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle*, Le Seuil, 1993

LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation, 1980

SPIRE A., *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Editions Raisons d'agir, 2008

SPIRE A., *Faibles et puissants face à l'impôt*, Editions Raisons d'agir, 2012

Histoire, principes, fonctionnement et management des collectivités territoriales

BARTOLI A., *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, 2009

BILAND E., *La fonction publique territoriale*, La Découverte, 2019

BOGHOSSIAN L., *Le guide du manager territorial, faire plus avec moins*, Territorial, 2010

BŒUF J-L., *La France et ses territoires, 150 ans d'histoire*, Nathan, 2017

BUJADOUX DE, J.-., *Les réformes territoriales*, PUF, 2015

DURIEZ A., *Le harcèlement moral dans l'administration*, Editions du Papyrus, 2005

FOUGERE L., *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, PUF, 2002

GREFFE Xavier., *La décentralisation*, La Découverte, 2010

KADA N., *Entre dogmes et tabous : la fonction publique territoriale*, Berger-Levrault, 2015

LACAÏLE P., *L' élu municipal : statut de l' élu et fonctionnement du conseil municipal*, Berger-Levrault, 2017

LAMARZELLE D., *Guide des relations élus-fonctionnaires territoriaux*, Territorial, 2020

LEMMET J-F., *Le statut des agents territoriaux : fonctionnaires et non-fonctionnaires*, LGDJ, 2015

LE PORS A., et ASCHIERI G., *La fonction publique du XXI^e siècle*, Les Éditions de l'atelier, 2021

LOUX N., *Du projet politique au projet de service*, Territorial, 2010

PASQUIER R., *Dictionnaires des politiques territoriales* (2^e édition mise à jour et augmentée), Les Presses de Sciences Po, 2020

SADRAN P., *La République territoriale : une singularité française en question*, La Documentation française, 2015

Géographie et crise des territoires

DAVEZIES L., *La République et ses territoires : La circulation invisible des richesses*, Seuil, 2008

DAVEZIES L., *La Crise qui vient : La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012

DAVEZIES L. et GUILLUY C., « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment », entretien de la revue *Esprit*, p. 23-33, 2013

FOURQUET J., *L'Archipel français : naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil, 2019

GUILLUY C., *Fractures françaises*, Bourin Éditeur, 2010

Articles

BARDES D., BENSAKOUN A., HERMAN D., MARTINEZ A., MEJEAN D., MIZRAHI S., *Management participatif et formation : le témoignage de la Mairie d'Alès*. In: *Politiques et*

management public, vol. 5, n° 4, 1987. Numéro spécial - *Management et développement local : l'art du mouvement* - numéro préparé sous la direction de Philippe HUSSENOT, pp. 111-129

CHAUCHEFOIN P., *L'élu et le manager : quelle gouvernance territoriale dans l'économie mondialisée ?* Flux, 2001

LIEURADE T., *Le maire doit-il gérer une ville comme une entreprise ?* The conversation, 6 février 2020

Rapports, livre blanc et circulaire

Rapport de l'IGAS sur la formation des élus locaux, janvier 2020
<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/La-formation-des-elus-locaux> [consulté le 17 mai 2021]

Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur la fonction publique, Bernard Pêcheur, 2013
<https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapports-missionnes/rapport-Pecheur-2013.pdf> [consulté le 14 mai 2021]

La décentralisation et le citoyen, avis du CESE (rapporteur Claudette Brunet-Léchenault), juin 2000
<https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2000/00062106.pdf> [consulté le 19 mai 2021]

L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent, avis du CESE, (rapporteurs Michel Badré et Nicole Verdier Naves), janvier 2017
<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000086.pdf> [consulté le 19 mai 2021]

L'évolution des métiers de la fonction publique, avis du CESE, (rapporteurs Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly), décembre 2018
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_31_metiers_fonction_publique.pdf [consulté le 20 mai 2021]

Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, Jean-Ludovic Silicani, avril 2008
<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000231.pdf> [consulté le 18 mai 2021]

Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public dite Circulaire Rocard
https://jean-jaures.org/sites/default/files/redac/commun/1989_circulaire_rocard.pdf [consulté le 10 juin 2021]

Liste des entretiens réalisés

Les entretiens sont présentés ici par ordre chronologique.

Entretien n°1 : Olivia GOUREAU - Caisse des dépôts - Cellule d'animation nationale du Programme France Services - Département Cohésion Sociale et Territoriale - Direction de l'investissement. *Entretien téléphonique le 08/01/2021.*

Entretien n°2 : Jean-Claude BOUAL - Retraité et ancien responsable Fédération CGT de l'équipement et de l'environnement. *Entretien téléphonique le 11/01/2021.*

Entretien n°3 : Laurence SULTER - Responsable du département des coopérations pour des territoires inclusifs chez Pôle Emploi. *Entretien téléphonique le 12/01/2021.*

Entretien n°4 : Nicolas TURCAT - Chef de service « Education, Inclusion numérique et Services au public » au sein de la direction de l'Investissement de la Banque des territoires (Groupe Caisse des Dépôts). *Entretien téléphonique le 13/01/2021.*

Entretien n°5 : Virginie GIROD - Chargée de développement au département des Yvelines (territoire Seine-Aval). Chargée des subventions politique de la ville, elle accompagne les communes pour la construction d'équipements publics en termes de subventions. *Entretien téléphonique le 21/01/2021.*

Entretien n°6 : Jean-Bernard CONSTANT - Responsable numérique de la Brenne Box (dans le département de l'Indre). Prix CGET en 2017 et Prix des Maires organisé par RMC en 2020 dans la catégorie Numérique et Services. *Entretien téléphonique le 26/01/2021.*

Entretien n°7 : Gwenaél DORE - Consultant et Docteur en sciences économiques - Habilité à diriger des recherches en Géographie et Aménagement. *Entretien téléphonique le 26/01/2021.*

Entretien n°8 : Aurélie TRICOT - Cheffe de projets partenariats d'accueil et inclusion numérique à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). *Entretien téléphonique le 27/01/2021.*

Entretien n°9 : François TAULELLE - Professeur des universités à l'Institut universitaire Jean-François Champollion membre associé de l'Université Fédérale Toulouse Midi-Pyrénées. *Entretien téléphonique le 28/01/2021.*

Entretien n°10 : Jacques PEYRARD - Responsable Pôle Formation à l'Institut 4.10. *Entretien téléphonique le 29/01/2021.*

Entretiens n°11 et n°12 : Entretiens réalisés conjointement le 2 février 2021 à Vertus (51) avec Sophie HRYMAK-LAUMOND (Responsable de l'Espace France Services de Vertus) et Pascal PERROT (Vice-président de la Communauté d'Agglomération Épernay coteaux et Plaine de Champagne et Maire de la commune de Blancs-Coteaux). Les entretiens ont été réalisés dans les locaux de l'Espace France Services situés 10 rue des Loriots à Vertus (51130).

Entretien n°13 : Ali RIH - Directeur du PIMMS des Mureaux (dans le département des Yvelines). *Entretien téléphonique le 02/02/2021.*

Entretien n°14 : Jérémie BLAZQUEZ - Chef de projet au CNFPT. *Entretien téléphonique le 09/02/2021.*

Entretien n°15 : Antoine BOUFFARD - Responsable du développement de la plateforme numérique France Services. *Entretien en visioconférence le 18/02/2021.*

Entretien n°16 : Carole BARTH-HAILLANT - Responsable du service des pôles de compétences, CNFPT-INSET de Nancy. *Entretien téléphonique le 22/02/2021.*

Entretien n°17 : Antonin FAURE DARAN - Chargé de mission relation avec les opérateurs et partenariats - Programme France Services. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). *Entretien téléphonique le 02/03/2021.*

Entretiens n°18 et 19 : René BIENNESCA et Johan BOUCAUT - Chargés de projets inclusion numérique - Caisse des Dépôts. *Entretiens en visioconférence le 25/03/2021.*

Liste des encadrés

- Encadré n°1 : **Revenu annuel des ménages en 2017**, p. 6.
- Encadré n°2 : **Les missions de l'ANCT telles que présentées sur son site internet**, p. 8.
- Encadré n° 3 : **Extrait du discours de M. Gaston Defferre**, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981, p. 21.
- Encadré n° 4 : **Extrait de la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public**, p. 24.
- Encadré n°5 : **Liste des engagements suite à l'accord + de services au public (2010)**, p. 26.
- Encadré n°6 : **Extrait du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires (2013)**, p. 27-28.
- Encadré n°7 : **Sigle officiel de Service Canada**, p. 41.
- Encadré n°8 : **Petite histoire de la décentralisation**, p. 44-45.

Annexes

A. Question d'actualité au gouvernement

Maisons de services au public

15^e législature

Question d'actualité au gouvernement n° 0814G de Mme Marie-Pierre Richer (Cher - Les Républicains) publiée dans le JO Sénat du 29/05/2019 - page 7636

Mme Marie-Pierre Richer. Ma question s'adresse à Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Madame la ministre, lors de sa conférence de presse, le 25 avril dernier, le Président de la République a lancé une idée novatrice, inspirée du modèle canadien, en annonçant la création dans chaque canton d'une maison France services où seraient regroupés les services de l'État et tous les opérateurs.

Quel ne fut pas mon étonnement ! S'inspirer du modèle canadien, alors que, en France, bon nombre d'élus locaux ont mis en place de telles structures depuis de si nombreuses années... En effet, depuis la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens avec les administrations, ces maisons France services portent déjà un nom : elles s'appellent les maisons de services au public, les MSAP.

Bien auparavant, certaines existaient en tant que relais de services publics. Aujourd'hui, elles sont majoritairement portées par les collectivités, mais également par La Poste.

Je me permets de rappeler que, pour être labellisées, les MSAP doivent contractualiser avec au moins deux opérateurs dans le domaine social et dans celui de l'emploi, être ouvertes au public au moins vingt-quatre heures par semaine et mettre à disposition des locaux et des moyens informatiques.

Je veux bien saluer l'idée affichée de proximité. En revanche, je m'interroge sur l'intérêt de proposer une maison France services dans chaque canton, alors que certains d'entre eux sont parfois plus grands que les communautés de communes.

Avons-nous la mémoire si courte que nous en avons oublié que la première de toutes les maisons communes, celle qui appartient à toutes et à tous, qui est connue et reconnue, s'appelle la mairie ? (Eh oui ! et applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)

Pendant très longtemps, les services publics dont nous parlons ont tenu des permanences. Peu à peu, celles-ci se sont raréfiées, jusqu'à disparaître.

Alors, oui à la proximité, oui à l'accompagnement de nos concitoyens, mais non à des

annonces qui masquent la réalité des actions déjà portées et développées par les élus locaux !

Madame la ministre, mes questions sont les suivantes.

Quelle est la plus-value de ces maisons France services ? Qui les portera ? Quel soutien envisagez-vous d'apporter aux MSAP déjà existantes et portées pour l'essentiel par les collectivités ? (Vifs applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)

Réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 29/05/2019 - page 7636

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Madame Richer, je suis ravie de répondre – « en voisine », si je puis dire – à la première question que vous posez.

Dans un souci d'établir une plus grande proximité, ce qui est notre premier objectif, le Président de la République a annoncé la création des maisons France services, dans le prolongement des actuelles MSAP.

Le Premier ministre a, quant à lui, annoncé la création de 500 nouvelles MSAP, qui seront installées là où il y a des besoins, c'est-à-dire là où elles n'existent pas encore. Cela sera fait, comme par le passé, en collaboration avec l'opérateur La Poste, qui travaille à nos côtés au lancement de ces nouvelles maisons, et avec les collectivités territoriales, qui soutiennent actuellement la majeure partie des 1 340 MSAP. Dans le Cher, par exemple, il y a 14 MSAP, dont 10 sont portées par des collectivités et 4 par La Poste.

Autre objectif : au-delà de la plus grande proximité, il s'agit de rendre de nouveaux services. Ce minimum, dont vous avez parlé, nous allons l'augmenter. En effet, les services rendus par les MSAP sont très inégaux : certaines en apportent beaucoup, et d'autres bien moins. Nous voulons que soit proposé un panier de services de qualité, afin que tous nos concitoyens, quel que soit le lieu où se trouve la MSAP, puissent obtenir la même réponse. Enfin, il ne faut pas oublier les financements. Comme c'est le cas aujourd'hui, le Gouvernement financera annuellement, sur une base forfaitaire de 30 000 euros, les maisons France services.

M. le président. Il faut conclure !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. La Banque des territoires apportera également sa participation financière. Quant à la formation des personnes chargées d'animer les maisons France services, elle sera assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale, le CNFPT. (Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste.)

B. Un point historique

Cette chronologie (1992-2015) revisitée et réduite par nos soins pour une meilleure lisibilité et compréhension de notre étude est issue du Collectif des associations citoyennes (CAC) est né en 2010 pour lutter contre la réduction des associations à leur seule dimension économique et défendre la contribution des associations à l'intérêt général et à la construction d'une société solidaire, durable et participative. Son Président, Jean-Claude Boual, nous a, dans le cadre de ce travail, accordé un entretien en janvier 2021.

1992 – 1993 : Premières expérimentations

Points Publics en milieu rural (PPMR) et des plates-formes d'insertion sociale et professionnelle dans les quartiers

25 juin 1999 : Maison de service public

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite « loi Voynet »).

12 avril 2000 : Une définition de la maison de service public

La loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations précise la définition de la maison de services publics.

Décembre 2003 : Une étude DATAR sur les « maisons de service » public dans 23 pays européens

2006 : Relais de services publics

Les Relais Services Publics, c'est la possibilité d'être accueilli par un même agent pour obtenir des informations et effectuer des démarches administratives relevant de plusieurs administrations ou organismes publics.

Septembre 2010 : Partenariat « Plus de service public »

Avril 2013 : Maisons de service au public

4 novembre 2013 : 1000 Maisons de services au public en 2017

Juin 2014 : un guide pour les maisons de service au public

13 mars 2015 : Comité interministériel aux ruralités MSAP et services publics itinérants

24 juin 2015 : MSAP en partenariat avec La Poste

Transformation de 500 bureaux en zone rurale et en zone de montagne en MSAP

Juillet 2015 : Maisons de service au public – Loi NOTRe

C. Une offre d'emploi « type » France Services en catégorie C

Compétences requises

- Connaissances générales et administratives des services publics (protection sociale, emploi...).
- Connaissance de l'environnement institutionnel et local.
- Bonne maîtrise des outils informatiques et numériques.
- Maîtrise de l'écrit et de l'oral.
- Capacité d'accueil.

Savoir-être

- Ecoute, empathie, patience
- Rigueur et autonomie.
- Sens du service et de l'intérêt général.
- Réactivité, aptitude à la diplomatie et la pédagogie.
- Compte-tenu des dossiers traités, il est exigé une grande confidentialité.

Formation et expérience

- Une expérience dans un métier d'accueil ou de médiation est un plus.
- Permis B requis.

Missions

- Accueillir, informer, accompagner et orienter tous les usagers pour faciliter l'accès aux droits et aux démarches administratives
- Identifier, qualifier et traiter la demande des usagers dans la réalisation de toutes leurs démarches administratives
- Animer l'Espace Public Numérique (EPN) de France Services, construire des supports pédagogiques
- Animer des ateliers collectifs et accompagner les usagers dans leurs démarches en ligne
- Gérer le planning des rendez-vous, permanences entre les usagers et les partenaires
- Se former et s'informer auprès des partenaires institutionnels, professionnels et sociaux.
- Participer au fonctionnement interne général du service France Services et à la construction d'outils de communication interne et externe
- Animer et organiser l'espace d'accueil et d'information, la gestion documentaire
- Entretenir et participer au développement du partenariat en lien avec la structure
- Etablir un suivi statistique de la fréquentation et de l'activité de France services
- Contribuer au réseau national des France Services
- Contribuer à la préparation du comité de pilotage annuel
- Gérer la communication et la promotion des France Services
- Entretenir un réseau de partenaires, référents ou acteurs du territoire
- Organiser, participer aux événements et projets sur le territoire

Table des matières

Sommaire *p. 3*

INTRODUCTION *p. 4*

I. Emergence et évolution du problème de l'accès aux services publics *p. 17*

I.1 Le moment initial : le discours de Jacques Chirac de 1974 *p. 17*

I.2 De la bataille contre la dévitalisation des territoires *p. 20*

I.3 ... à la lutte contre les inégalités territoriales *p. 25*

II. Quelle politique publique d'accès aux services publics après les Gilets Jaunes ? *p. 31*

II.1 2019 ou une mise à l'agenda bousculée *p. 32*

II.2 Des décisions rationnelles ? *p. 35*

II.3 Une inspiration canadienne revendiquée *p. 39*

III. Une mise en œuvre, plusieurs dynamiques *p. 43*

III.1 Une dynamique de déconcentration et d'adaptation des services publics à la décentralisation *p. 44*

III.2 Une dynamique de renouveau managérial : des agents de terrain déboussolés ? *p. 47*

III.3 Une dynamique de numérisation vs animation et de montée des inégalités territoriales : la différenciation, remède miracle ? *p. 49*

CONCLUSION *p. 53*

Bibliographie *p. 56*

Liste des entretiens réalisés *p. 60*

Liste des encadrés *p. 62*

Annexes *p. 63*