



DOSSIER DOCUMENTAIRE

La relocalisation des services publics sur le territoire français



En réponse au mouvement des « Gilets jaunes » qui dénonçaient notamment des difficultés d'accès aux services publics, Emmanuel Macron s'interrogeait dans sa [lettre aux Français](#) publiée le 13 janvier 2019 : « *Faut-il supprimer certains services publics qui seraient dépassés ou trop chers par rapport à leur utilité ? À l'inverse, voyez-vous des besoins nouveaux de services publics et comment les financer ?* ». Il constatait également : « *que certains d'entre nous sont aujourd'hui insatisfaits ou en colère. Parce [...] les services publics (sont) trop éloignés...* ». Cette crise de confiance est le fruit d'une succession de réformes qui ont entraîné une détérioration des services publics et un sentiment de délaissement dans certains territoires. Afin de remédier à cette situation plusieurs démarches visant à la relocalisation des services publics sur les territoires ont été menées, telles que le déploiement du réseau France services et du Nouveau réseau de proximité de la DGFIP.

Une lente dégradation des services publics...

Dans une étude sur l'évolution de la géographie des services publics Gwenaél Doré met en évidence une diminution du nombre de services publics en France. En effet : « *Entre 1980 et 2012, le nombre d'écoles a baissé de 24 %, les bureaux de poste de 36 %, les perceptions de 31 %, les gendarmeries de 13 %, les gares ferroviaires de 28 %, les maternités de 48 % et les hôpitaux de 4 %. 744 km de « petites lignes » ferroviaires ont été supprimées entre 2011 et 2018* » (Voir l'article en ligne [Géographie inégalitaire des services publics et aménagement du territoire](#), Population & Avenir, n° 745, 2019/5).

Par ailleurs, Nadège Vezinat a décrit le mécanisme de dégradation des services publics qui peut être décomposé en plusieurs étapes qu'elle représente sous la forme du graphique ci-dessous :

Graphique : Le cercle vicieux de la détérioration des services publics



Source graphique : Nadège Vezinat
Source graphique : Nadège Vezinat

La succession de ces étapes « entraîne un sentiment d'inéluctabilité dans la détérioration des services publics [...] ». Elle s'interroge également : « Avec des indicateurs de qualité qui comptabilisent et mesurent, et donc hiérarchisent certaines missions sur d'autres, les préoccupations de gestion des coûts n'ont-elles pas changé de statut en passant de moyens à prendre en compte pour assurer des missions de service public à une fin en soi ? En négligeant ce qui ne se mesure pas (lien social, présence et attractivité territoriale, qualité des services rendus...), le service public ne se vide-t-il pas de son sens premier et essentiel ? » (Voir l'article en ligne [Le cercle vicieux de la détérioration des services publics](#), La vie des idées, 26 février 2019).

Dans son rapport sur l'état des services publics 2023, le collectif « Nos services publics » alerte également sur le fait que « Dans le débat public, le sentiment croissant d'urgence et de dégradation des services publics s'exprime essentiellement à travers un discours déplorant des services publics qui s'effondrent. Ce discours fait écho de manière forte aussi bien au vécu des citoyens empêchés dans leur accès aux services publics, qu'à celui des agents publics qui subissent une perte de sens. » (Voir Nos services publics, [le Rapport sur l'état des services publics](#), 2023).

... due à un désinvestissement progressif de l'Etat dans les territoires

Les députés Jean-Paul Dufregne et Jean-Paul Mattei font la remarque suivante : « Après plusieurs décennies de repli des services publics sous le signe des économies budgétaires – la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et sa version territoriale, la Révision de l'administration territoriale de l'État (RéATE), puis la Modernisation de l'action publique (MAP) ont durablement marqué le territoire. » (Voir le [Rapport d'information sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), n°2297, 10 octobre 2019).

André Decamp confirme cette analyse : « Il semblerait que le désir de l'État d'adapter et de moderniser la présence des services publics aux territoires n'est pas nouveau [...]. La [...] RGPP en 2007 puis la [...] MAP en 2012 ont significativement recomposé l'intervention de l'État, tout en entraînant une dégradation de la qualité des services proposés. » (Voir article en ligne [De quoi la modernisation des services publics est-elle le nom ? L'exemple des Maisons France Services](#), Stéphane Rullac (Dir.), Sociographe, n°78, 2022/2).

De même, Jérôme Gutton, Préfet et directeur délégué Territoires et ruralités à l'Agence nationale de la cohésion et des territoires (ANCT) décrit les évolutions qui pèsent sur l'organisation des services publics. Il cite notamment : « *L'Union européenne, les décentralisations, parfois inégalement prises en considération par les différents acteurs, les privatisations d'entreprises publiques, la mise en place puis la montée en puissance des intercommunalités (1995, 2011, 2015) et récemment [...] l'essor des outils numériques, dans le public comme dans le privé.* » (Voir l'article L'évolution des services publics de proximité, Cahiers français, n°436, novembre-décembre 2023).

Focus sur les zones rurales et les territoires d'Outre-mer

Les députés Jean-Paul Dufègne et Jean-Paul Mattei mettent en exergue le malaise croissant des territoires ruraux : « *Alors que plusieurs vagues de réformes de l'action publique se sont traduites par la fermeture de nombreux services publics et le développement des démarches administratives en ligne, les territoires ruraux, souvent éloignés des grandes infrastructures de transport comme des infrastructures numériques, se sont sentis abandonnés.* » (Voir [le Rapport d'information sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), n°2297, 10 octobre 2019).

En effet, une étude menée par l'IFOP/Familles rurales met en lumière, pour un certain nombre de services publics, un sentiment persistant d'abandon : 64 % des personnes interrogées perçoivent le manque de services publics comme le principal frein à l'installation en zone rurale, devant le manque d'offre d'emplois (62 %) et de transports (55 %). De leur côté, 61 % des ruraux ont le sentiment que l'accès aux services publics s'est dégradé ; il en est de même concernant l'accès aux services de santé (55 %), l'emploi (57 %), la présence de commerces de proximité (58 %) ou l'état des routes (55 %). (Voir l'étude en ligne [Territoires ruraux, perceptions et réalités de vie](#), Familles rurales, 29 mars 2021).

Il en va de même pour les territoires d'Outre-mer. Dans un avis du CESE, Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune tirent le signal d'alarme : « *Avec des situations très variées, les Outre-mer souffrent depuis des décennies, de divers déficits en ce qui concerne l'accès aux services publics. Le CESE constate que les disparités restent très importantes non seulement avec l'hexagone, mais aussi entre les divers territoires d'Outre-mer et au sein même des territoires.* » (Voir le rapport en ligne [L'accès aux services publics dans les Outre-mer](#), 29 janvier 2020).

La Défenseure des droits attire également l'attention sur le fait que : « *Dans un contexte socio-économique particulièrement défavorable, marqué par un taux de chômage deux fois plus élevé que la moyenne nationale, un taux de pauvreté de près de 30 % et un coût de la vie particulièrement élevé, il est essentiel de réaffirmer l'exigence d'égalité dans l'accès aux services publics et dans la qualité des services rendus à la population, de garantir la neutralité de l'action publique et de lutter contre le clientélisme et les discriminations et de refuser le fatalisme, le non-recours aux droits.* » (Voir le rapport en ligne [Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits](#), mars 2023).

La colère des « Gilets jaunes » : un sentiment d'abandon

Parmi les revendications des « Gilets jaunes » figurait un meilleur accès aux services publics. Selon Ygal Fijalkow et François Taulelle : « *De nombreux Français semblent toujours attachés à la carte égalitaire des services publics régaliens dont le principe a été établi au moment de la Révolution française. Cet attachement est devenu visible lors du pic de la mobilisation des « Gilets jaunes » à l'hiver 2018-19 lorsque la question des services publics de proximité a été évoquée dans les argumentaires de la contestation.* » (Voir l'article en ligne [Les mobilisations en faveur du maintien des services publics : la colère des territoires ruraux de faible densité](#), Géographie et cultures, n°114, 2020).

En outre, le mouvement des « Gilets jaunes » a introduit dans le débat public de nombreuses interrogations sur les inégalités territoriales. Dans une note du Conseil d'analyse économique (CAE), Yann Algana, Clément Malgouyresb et Claudia Senicic ont étudié les déterminants locaux du mécontentement d'une partie de la population. Ils constatent que : « *le délitement du lien social entraîné par la disparition du tissu des services publics et des commerces de proximité, ainsi que des associations a joué un rôle important dans la vague de mécontentement observée depuis un an.* » (Voir l'article en ligne [Territoires, bien-être et politiques publiques](#), les notes du Conseil d'analyse économique, n°55, janvier 2020).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge : « *Notre pays s'est construit autour d'une action publique forte et de services publics efficaces. Mais, aujourd'hui, l'efficacité de l'action publique est de plus en plus questionnée. En particulier, c'est sa capacité à atteindre ses destinataires qui fait débat : parvient-elle encore à réussir son dernier kilomètre ?* » (Voir le rapport en ligne, [L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique](#), 6 septembre 2023).

Les réponses gouvernementales : le retour aux services publics de proximité à travers deux exemples concrets

Le déploiement du réseau France services sur le territoire

Emmanuel Macron dans [son discours du 25 avril 2019](#), apportait sa réponse aux critiques sur le recul des services publics dans les territoires ruraux exprimées au cours du grand débat national : « *Quand on regarde ce qui se fait ailleurs, les Canadiens sont toujours très inspirants. Je veux qu'on mette en place cette maison qui s'appellerait "France services", où, dans chaque canton, on pourrait avoir un lieu où serait regroupé l'accueil pour le public de services de l'Etat.* »

Inspiré du dispositif « [Service Canada](#) », le programme France services vise à faciliter l'accès des usagers aux services publics, en regroupant dans un même lieu une offre de services et une aide aux démarches administratives. 2 543 espaces France services ont été labellisés fin 2022, dont les deux-tiers dans des communes rurales et 112 dans les départements et régions d'outre-mer. 140 espaces sont des bus itinérants. 99 % des Français sont situés ainsi à moins de 30 minutes d'une France services, et 90 % à moins de 20 minutes. En 2023 96 nouveaux espaces France services ont été labellisés, portant le total à 2700 France services déployées sur l'ensemble du territoire.

Ces guichets de proximité donnent accès, dans un lieu unique, à neuf partenaires nationaux : la Direction générale des finances publiques (DGFiP), l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), les Points-Justice, la Poste, France Travail, la Caisse nationale des allocations familiales (Caf), l'assurance maladie (CPAM), l'assurance retraite, la mutualité sociale agricole (MSA). D'autres partenaires locaux peuvent également s'ajouter à ces services. Les maisons France services sont surtout portées par des collectivités, mais aussi par La Poste ou par des associations. Le panel des démarches administratives proposées au sein des espaces France services s'est élargi : un partenariat a été signé en novembre 2023 intégrant à l'offre des espaces France services les démarches relatives au chèque énergie. Ce partenariat liera le réseau France services et l'Agence nationale de l'aménagement et de l'habitat (Anah) afin d'inclure deux nouvelles démarches : MaPrimeRenov' et MaPrimeAdapt'

De plus, le 23 avril 2024, à l'occasion du 8e Comité interministériel de la Transformation publique, le Premier ministre, Gabriel Attal, a présenté [les engagements de l'État pour simplifier les démarches administratives et améliorer les services publics](#). Il a notamment annoncé l'objectif de 3.000 maisons France services sur l'ensemble du territoire d'ici 2026 avec une extension du bouquet de services, « *pour y inclure les démarches URSAAF et Agirc-Arrco* ». Enfin, le Premier ministre s'est fixé comme objectif de « *ramener les services publics sur le terrain* ». Le Gouvernement se dote de nouveaux outils pour une meilleure qualité des services publics et un meilleur accès en renforçant, notamment, l'accueil au guichet en s'appuyant sur le réseau France services.

Bernard Delcros, Marie-Agnès Poussier-Winsback et Florence Vilnius, auteurs d'un rapport d'évaluation sur France services, en dressent un bilan positif : « *[...] le programme France services est fonctionnel et atteint son objectif principal, qui est d'offrir aux habitants un accompagnement humain, individualisé et de qualité. Ce dispositif bénéficie par ailleurs d'un maillage territorial de plus en plus satisfaisant, qui répond globalement aux objectifs de proximité fixés au lancement du programme. Les espaces France services [...] rencontrent ainsi un succès certain au niveau local* ». (Voir le rapport en ligne [France Services, Une nouvelle étape vers un « service universel](#) », juin 2023).

Cependant Philippe Guichardaz, journaliste, met en garde contre les revers de ce succès : « *Il est néanmoins à craindre que les MFS soient un jour submergées par les besoins toujours croissants en termes d'aides, exprimées par les usagers qui trouvent en ces lieux un accueil à visage humain et sont par ailleurs incités par l'État à s'y rendre, dans un univers administratif toujours plus complexe, à l'accès*

rendu très difficile voire impossible par le numérique. » (Voir l'article L'accueil en mille morceaux, Horizons publics, n°28, juillet-août 2022).

Le Nouveau réseau de proximité (NRP) de la DGFIP

Gwénaél Doré note une diminution des trésoreries et des services des impôts : « *En 2018, le réseau infradépartemental correspond à 4 261 implantations, contre 4 512 en 2011, et 63 % des effectifs de la DGFIP. Les trésoreries et services des impôts ont connu une réduction de 5,6 % du nombre de structures infradépartementales de 2011 à 2016, dont 233 trésoreries fermées.* » (Voir l'article en ligne [Géographie inégalitaire des services publics et aménagement du territoire](#), Population & Avenir, n° 74), 2019/5).

Pour inverser cette tendance la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) a engagé en juin 2019 une démarche de modernisation de son réseau au travers du projet de Nouveau Réseau de Proximité (NRP) des Finances publiques. Elle vise à rendre plus cohérente et plus efficace l'organisation territoriale de l'État, renforcer les territoires, et rapprocher les administrations de leurs concitoyens. Il s'agit d'offrir davantage de proximité, notamment dans les territoires où le sentiment d'abandon de l'État se développe, en augmentant le nombre de communes dans lesquelles les finances publiques sont présentes. Cette démarche vise à rééquilibrer la localisation des services de la DGFIP.

Isabelle Roux-Trescases, ancienne directrice du projet NRP explique : « *dans le cadre des orientations gouvernementales [...], la DGFIP a engagé une démarche visant à rééquilibrer la présence de ses services sur le territoire en sortant des emplois publics des chefs-lieux les plus peuplés pour les localiser dans des communes périphériques qui souffrent de difficultés d'accès au service public.* » (Voir article Le nouveau réseau de proximité des finances publiques (NRP), Gestion & Finances Publiques, n°5, 2020).

Selon le [rapport d'activité 2022 de la DGFIP](#) « *La relocalisation d'emplois en dehors des grandes métropoles, volet important de la réorganisation des Finances publiques, a franchi une étape importante en 2022. Au total, 1 164 emplois ont été implantés dans les services relocalisés soit 45 % du total des 2 582 emplois devant être créés d'ici à 2026.* ».

Le bilan du NRP s'avère globalement positif. En effet, la Cour des comptes a adressé un satisfecit à la DGFIP pour le déploiement de son NPR. (Voir le rapport en ligne [L'action de la direction générale des finances publiques auprès du bloc communal](#), 31 janvier 2023). Néanmoins, le NRP fait apparaître des déséquilibres territoriaux et des inquiétudes parmi les communes rurales, selon un rapport sénatorial reprenant le travail de la Cour des comptes. (Voir le rapport en ligne [La direction générale des finances publiques et nos communes : un accompagnement à préserver](#), rapport d'information, n° 303 (2023-2024), 31 janvier 2024).

En parallèle, la DGFIP a mis en place le programme Paiement de proximité en collaboration avec des buralistes agréés. Les usagers peuvent ainsi régler près de chez eux les impôts, amendes et factures des services publics locaux, dans 14 315 points de paiement situés dans 7 098 communes.

Les députés Mathilde Desjonquères et Pierre Morel-À-L'Huissier expriment leur satisfaction : « *Il faut se réjouir qu'après des mouvements de métropolisation et de régionalisation éloignant les services des zones peu denses, les pouvoirs publics engagent un mouvement de réimplantation territoriale de services publics essentiels.* » (Voir le [rapport sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information \(n° 2297\) du 10 octobre 2019 sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), rapport d'information, n°1073, 6 avril 2023).

Néanmoins, il faut nuancer ces propos. En effet, à l'occasion de la publication de son rapport annuel, la Défenseure des droits, Claire Hédon, indique qu'en 2023 les atteintes aux droits des usagers de services publics sont en hausse. En effet, avec 92.400 réclamations, soit une augmentation de 12% par rapport à l'an passé, les atteintes aux droits des usagers de services publics sont encore un motif massif de saisine, en grande partie du fait de la difficulté d'accès à ces services dans les territoires. « *En effet, les services publics se sont éloignés des usagers du fait d'une dématérialisation excessive, de fermetures de guichets et font peser sur les usagers la charge administrative* », résume [le communiqué de presse](#) publié le 26 mars 2024. Claire Hédon estime cependant que la création du dispositif des

espaces France services « *permet de combler cette distance dans le lien entre la population et services publics mais répond encore imparfaitement à toutes les difficultés rencontrées par les usagers* ». (Voir le [rapport annuel d'activité 2023](#))