

SYNTHESE

[1] Depuis quelques années, le « guichet » traditionnel, que la sociologie a décrit comme lieu de construction du rapport symbolique à l'administration, s'est vu bousculer par un mouvement de modernisation plaçant l'utilisateur « au centre » de la conception des dispositifs. Cette prise en compte de l'expérience usagers dans les services publics s'est progressivement développée sous une double influence : la promotion de la participation citoyenne et de l'*empowerment* d'une part, et les démarches qualité et d'écoute client inspirées du marketing d'autre part, notamment dans les organismes de sécurité sociale. Bien que d'inspirations différentes, ces initiatives convergent dans la volonté d'amélioration en continu des services publics par l'appréciation de plus en plus fine des représentations et attentes des usagers devenus à la fois experts et clients.

[2] C'est ainsi que d'espace d'attente contraint associé à des représentations plutôt négatives, le guichet se réinvente en accueil ouvert, chaleureux, et soumis à des objectifs de qualité. Les accueils sociaux - qualifiés ainsi parce qu'ils favorisent l'accès à des prestations sociales ou des droits sociaux, et/ou parce qu'ils reçoivent principalement des publics vulnérables -, n'ont pas échappé à cette dynamique. En analysant les accueils des collectivités locales, de la sécurité sociale et des Maisons France services, la mission a relevé les multiples initiatives en ce sens. La capitalisation et surtout la diffusion de ces initiatives restent néanmoins parfois délicates, tant elles supposent un portage managérial fort et la faculté de réinterroger les postures professionnelles. La mission recommande que la direction des services publics qui sera prochainement constituée consolide l'animation réalisée jusqu'à présent par la délégation interministérielle de la transformation publique et l'élargisse aux accueils portés par les collectivités locales.

[3] Dans le même temps, d'autres enjeux, notamment budgétaires, ont aussi présidé à la transformation des accueils sociaux, sans être toujours explicités ou assumés. Ainsi la dématérialisation des démarches administratives a-t-elle été un puissant levier de rationalisation par la réduction de la place des accueils physiques dans les stratégies d'accueil des organismes de sécurité sociale. Cette évolution reposait sur le postulat que la formation à l'usage du numérique suffirait à rendre la population autonome en matière de démarches administratives ; or ce sont tout autant la compréhension des attendus et du langage de l'administration qui posent problème.

[4] En réduisant les possibilités de contacts directs, la démarche de modernisation a ainsi eu tendance à externaliser l'accueil social de proximité vers des acteurs de l'accès aux droits « secondaires » (en ce qu'ils n'instruisent ou ne délivrent pas eux-mêmes des droits sociaux) : associations, centres sociaux, mais aussi CCAS et départements. Le contenu des métiers d'accueil et d'accompagnement social s'en est trouvé modifié, suscitant parfois du ressentiment à l'égard de cette délégation subie du « sale boulot » (selon les termes du sociologue E.Hugues).

[5] Le mouvement des Gilets jaunes a constitué un tournant majeur dans l'orientation des politiques d'accueil au niveau national. C'est finalement cette expression citoyenne, en ce qu'elle a été interprétée par les décideurs comme le symptôme d'une profonde fracture territoriale et sociale, qui a été plus déterminante pour repenser les accueils que l'écoute usager ou les démarches de design de service réalisées au sein de chaque institution. Le déploiement du programme France services qui a concrétisé cette réorientation, a consacré le retour de la proximité et du contact humain, mais n'a pas été pensé en articulation avec les accueils sociaux des collectivités locales.

[6] A l'issue de ces mouvements contraires, la mission s'est efforcée de questionner le paysage recomposé des accueils sociaux et son avenir au regard de l'expérience usagers, telle qu'elle a pu être approchée par des temps d'immersion, des contacts avec des usagers et des agents d'accueil ainsi que des entretiens avec des chercheurs et des professionnels organisant de l'écoute usagers. Les attentes fondamentales qui en sont ressorties sont la proximité, un guichet unique et une réponse efficace en

matière d'accès aux droits. L'enjeu est d'assurer les « conditions de félicité de la rencontre »¹ entre les attentes des usagers et celles des institutions, rencontre qui prend place dans un espace concret, aménagé et investi par les agents.

[7] Le maillage des Maisons France services correspond aujourd'hui à la cible de proximité géographique qui avait été fixée et concourt ainsi à l'objectif politique de présence visible des services publics sur le territoire. Toutefois, l'expérience usager et les schémas relatifs à l'accessibilité des services publics ont en réalité été peu mobilisés pour arrêter les lieux d'installation des Maisons France services. A l'avenir, la mission recommande de mieux utiliser les outils existants et les potentialités des de l'analyse des data pour ajuster les implantations des accueils sociaux en fonction des besoins des usagers. Elle invite aussi à la construction partenariale de feuilles de route départementales sur l'accessibilité des services publics pour programmer conjointement les ajustements des implantations territoriales et favoriser la coordination entre institutions porteuses d'accueils sociaux.

[8] Le paysage des accueils sociaux restera nécessairement morcelé, porté par des institutions diverses et dans des configurations territoriales différentes. En outre, les besoins et les préférences des usagers sont à la fois divers et en recomposition permanente. Le nombre de contacts physiques lui-même est déterminé en partie par l'offre d'accueil ouverte aux usagers, des besoins, invisibles jusqu'à aux yeux des institutions, trouvant ainsi à s'exprimer. Dès lors, rationaliser complètement la cartographie des accueils pour constituer des guichets uniques apparaît vain et une forte régulation et animation partenariale, au niveau départemental, qui prenne en compte l'ensemble des acteurs en présence, est déterminante. Aussi la mission recommande-t-elle notamment d'élargir l'animation départementale des France services aux accueils sociaux des départements et de mettre en place des comités locaux d'usagers en s'appuyant sur les acteurs associatifs.

[9] Afin d'éviter l'écueil d'invisibiliser la demande du fait des difficultés d'entrer en contact avec les accueils, la mission préconise d'inscrire dans les futures conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de sécurité sociale le principe d'une stratégie omnicanale qui maintienne l'accueil physique en flux, par les caisses elles-mêmes ou par délégation.

[10] Cette délégation sera plus ou moins étendue selon les orientations des caisses nationales (l'assurance retraite en particulier privilégie l'accueil sur rendez-vous, compte tenu des caractéristiques des demandes relatives aux retraites) et les configurations territoriales. La mission préconise de positionner les Maisons France services, dans les territoires où elles sont installées, comme premier niveau de droit commun des organismes de sécurité sociale ; ce qui implique d'explicitier et d'organiser le standard de qualité associé. Les formations initiale et continue des conseillers France services devront également être généralisées et actualisées en s'appuyant sur l'expertise et le retour des usagers. Enfin, pour garantir l'efficacité de l'accueil de premier niveau, la mission recommande d'ouvrir les canaux de saisine du *back office* des caisses de sécurité sociale (messagerie / ligne téléphonique dédiées), aujourd'hui dédiés aux conseillers France services, également aux agents des départements.

[11] Pour toucher les publics qui ne viennent pas à l'accueil et lutter contre le non-recours, les démarches dites d'aller vers se sont développées, recouvrant des réalités très variables (dispositifs itinérants, stands, porte-à-porte...), et dont l'efficacité n'est pas toujours démontrée. Sans remettre en cause ces démarches dans leur ensemble, la mission insiste sur les conditions de réussite à réunir, et sur le risque de faire de ces démarches estampillées « innovantes » un palliatif à la disparition des accueils antérieurs ou des modes de contacts traditionnels du travail social. La mission a constaté que ces usagers qui ne viennent pas spontanément à un accueil social sont aussi trop rapidement qualifiés d'« invisibles » alors qu'ils sont généralement visibles d'au moins une autre institution ou d'acteurs associatifs.

¹ Mazet P., Sorin F., *P[e/a]nser la relation administrative dans le contexte de dématérialisation*, working paper du LabAccès, décembre 2025.

[12] Ainsi, pour lutter contre le non-recours, s'appuyer sur des tiers connecteurs (associations, centres sociaux...) peut être plus efficace que recréer de toutes pièces un dispositif. A l'inverse, cette délégation aux tiers doit servir de corde de rappel mais ne doit pas conduire les institutions à omettre de s'attaquer aux enjeux du « premier centimètre » de l'action publique. En matière d'accueil, le diable est en effet fréquemment dans les détails -qui n'en sont pas- des modalités d'accueil, de la prise de rendez-vous, des changements de mots de passe, de l'interphone, ou encore des horaires d'ouverture.

[13] En prospective, il est probable que le rôle de l'accueil physique s'amenuise avec le déploiement de l'administration proactive, permettant à l'administration d'identifier, grâce à des informations échangées entre administrations, et de solliciter les personnes éligibles à des droits ou des prestations. Ecartelé entre le pur lieu de convivialité (le « CCAS'bar » tel qu'imaginé dans l'exercice de *design fiction* initié par l'union nationale des CCAS) et la solidarité à la source, l'accueil social a-t-il un avenir ? Les mouvements de balanciers de la dernière décennie comme les attentes changeantes et parfois paradoxales des citoyens (entre défiance et demande de protection) incitent à la modestie, d'autant que les canaux de contact évoluent. En particulier, l'usage de l'intelligence artificielle n'en est dans ce domaine qu'à ses débuts et devrait pouvoir être mise au service de réponses de l'administration plus personnalisées, dans un langage plus facile à comprendre. Dès lors, pour ne pas reproduire les erreurs passées, consulter l'utilisateur sans instrumentaliser ses souhaits demeure indispensable.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Pistes opérationnelles	Autorité responsable *	Echéance
Animation de la transformation des accueils				
1	Elargir aux accueils des collectivités locales la mission de la DITP d'animation de la transformation des services publics et de mise en réseau.	1) Développer les partenariats opérationnels avec les réseaux institutionnels et professionnels des collectivités locales, tels que l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS), l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) ou les communautés métier d'IdealCo. 2) Intégrer dans l'outillage national les enseignements et bonnes pratiques issus du programme « Lieux innovants, lieux accueillants ». 3) Etudier la pertinence de la constitution et le financement d'un réseau métier dédié aux accueils sociaux, sur le modèle de « Ville amie des aînés » structurée en association avec des collectivités adhérentes, qui prévoit un label et des guides pratiques, mais aussi une animation avec des événements et un accompagnement des adhérents.	DITP / direction des services publics	2026
14	Organiser le recueil des besoins et des préférences des usagers pour ajuster les jours et horaires d'ouverture des accueils sociaux	1) Lancer une enquête d'ampleur sur les besoins et les préférences des usagers en matière de jours et d'horaires d'ouverture des accueils sociaux ou définir le contenu et les modalités d'une enquête type à décliner au niveau local. 2) Identifier les problématiques RH associées, par type de structure ou d'employeur, pour une mise à l'ordre du jour du dialogue social national et / ou local.	DITP / direction des services publics	2026-2027
15	Elaborer et diffuser des recommandations organisationnelles /systémiques pour lutter contre les incivilités, qui dépassent la mise en place de barrières		DITP / direction des services publics	2026-2027

	physiques et les mesures de sécurisation immédiate de type vigiles.			
Cartographie et programmation du maillage territorial des accueils				
2	Décliner la feuille de route d'amélioration de l'accès aux services publics de façon ciblée sur ceux concourant à l'accès aux droits.	1) Associer étroitement à la construction de la feuille de route relative à l'accès aux droits les directeurs des caisses locales de sécurité sociale ainsi que le président du conseil départemental et les principales communes ou l'union départementale des centres communaux d'action sociale. 2) S'appuyer sur la carte départementale des services publics, issue de l'outil IGN / DILA, pour établir un diagnostic partagé des lieux pouvant être qualifiés d'accueil social ; préciser, le cas échéant, des spécialisations (par exemple, dossiers handicap) ; identifier les zones blanches ou les accueils à très forte fréquentation / saturés. 3) Mettre en commun, au cours de la phase de construction, les données issues des outils de recensement des contacts (déclinées par type de contact) ou de modélisation des flux selon les habitudes de vie et préférences de contact des habitants ainsi que des axes routiers ou l'offre en transport en commun. 4) Partager dans l'instance de pilotage de la feuille de route les outils développés par les collectivités ou opérateurs du type annuaire ou plateforme d'orientation. 5) Recueillir l'expertise et l'avis des acteurs associatifs qui participent à la fonction d'accueil social dans le département. 6) Constituer ou s'appuyer sur une instance de participation citoyenne.	ANCT / DITP (direction des services publics) pour instruction aux préfets	2026-2027
3	Mettre en place un mécanisme pour l'actualisation régulière des cartographies établies et leur communication publique.	1) Pour prévenir le risque d'informations obsolètes, en particulier dans les fiches de présentation de chaque service public, réaliser des tests sur échantillon de l'exactitude des données recensées dans l'outil de cartographie des services publics. 2) Dans le cadre du pilotage territorial des services publics confié aux préfets, inscrire comme point régulier de l'ordre du jour des comités locaux l'alimentation par les	DITP / direction des services publics	2026

		acteurs locaux de la base de données sur laquelle repose la cartographie. 3) Arrêter une périodicité (annuelle ou bisannuelle) pour communiquer sur la situation à un instant donné de la cartographie et son évolution par rapport aux années précédentes.		
4	Dans les doctrines nationales et schémas locaux des organismes de sécurité sociale relatives aux implantations territoriales, positionner les Maisons France services, dans les territoires où elles sont installées, comme premier niveau de droit commun, avec un standard de qualité associé.	1) Etablir une typologie des territoires, appelée à être détaillée au niveau départemental, en fonction de l'implantation des Maisons France services, pour aider à la caractérisation de l'offre à fournir par les caisses de sécurité sociale (notamment distinction premier / deuxième niveau). 2) Décliner le cadre national de l'appui apporté par les opérateurs aux France services en une définition précise du contenu des échanges possibles et des modalités locales de contact entre conseillers France services et professionnels des caisses locales (sur la base du référentiel premier / deuxième niveau). 3) Positionner l'animation départementale des France services comme le cadre de régulation des relations opérationnelles entre France services et caisses locales.	DSS	COG 2027-2030
5	Mieux utiliser les outils des caisses locales de sécurité sociale (gestion relation clients notamment) pour appréhender les préférences des usagers de leur ressort territorial (mode de contact et lieu préférentiel de contact).	1) Croiser les éléments issus des outils de la gestion relation clients des caisses de sécurité sociale avec leurs bases de données relatives aux adresses et caractéristiques des usagers pour appréhender leurs préférences sur les lieux d'implantation. 2) Partager les analyses cartographiques au niveau territorial entre les différents acteurs des accueils sociaux.	DSS	COG 2027-2030
Amélioration de l'inscription des France services dans l'écosystème local				
6	Organiser la généralisation et l'actualisation de la formation initiale des conseillers France services.	1) Faciliter l'accès à la formation initiale à l'ensemble des conseillers France services quel que soit leur statut, en travaillant dans le cadre de la convention ANCT/CNFPT à des modalités plus souples qu'actuellement pour formaliser	ANCT/CNFPT	2026

		l'engagement de l'ANCT auprès du CNFPT en amont des formations. 2) Pour l'exercice d'actualisation de la maquette de formation initiale, constituer, en complément du focus group conseillers France services, un focus group usagers. 3) Intégrer dans la maquette les enseignements qui pourront être tirés de l'étude DSS / ANCT sur les parcours des usagers des caisses de sécurité sociale.		
7	Dans le cadre des travaux des comités employeurs national et locaux du programme France services, rendre obligatoires les formations continues des conseillers.	1) Dans l'instruction dédiée, définir le contenu et le volume d'heures de la formation continue dont doivent pouvoir bénéficier les conseillers France services. 2) Déterminer les modalités de mise en œuvre dans le cadre de l'animation départementale des France services (au sein du comité employeurs s'il a été formellement constitué), dont celles nécessaires à la continuité du service.	ANCT	2026
8	Intégrer dans le périmètre de l'animation départementale du programme France services les relations avec les accueils et l'accompagnement social assurés par le département.	1) Porter à connaissance de toutes les parties prenantes de l'animation départementale les orientations et les modes d'organisation du département en matière d'accueil et d'accompagnement social (en particulier du service social polyvalent). 2) Assurer dans le cadre de l'animation départementale la régulation des partages de compétences entre institutions et professionnels et des pratiques de (ré)orientation des usagers, pour éviter l'errance administrative et ainsi lutter contre le non-recours. 3) Utiliser ce cadre pour favoriser le partage des ressources : études / recherche, outils pratiques... 4) Organiser, le cas échéant, des formations/sensibilisations locales pour tous les agents d'accueil d'un territoire et la concertation sur les référentiels d'accueil (référentiel départemental et référentiel national des Maisons France services).	ANCT	2026-2027
9	Charger les animateurs départementaux France services de mettre en place des comités locaux d'usagers pour	1) Prendre appui sur les associations locales (par exemple, Secours catholique, Restaurants du Coeur) pour constituer des viviers d'usagers qui ne viennent pas	ANCT	2026-2027

	prendre en compte la parole des usagers relative aux Maisons France services.	spontanément aux accueils et pourraient être consultés. 2) Mutualiser les démarches de consultation des usagers (type focus groups) mises en place par les caisses de sécurité sociale avec d'autres partenaires (collectivités).		
Adaptation des engagements de COG des organismes de sécurité sociale				
10	Ouvrir les canaux de saisine de <i>back office</i> des caisses de sécurité sociale aux agents des départements.	1) Inscrire cette orientation dans la prochaine génération de COG et identifier les ajustements SI et RH nécessaires. 2) Détailler au niveau local les modalités pratiques (par exemple, évaluer la nécessité d'une saisine par des cadres plutôt que par tous les travailleurs sociaux directement).	DSS	COG 2027-2030
11	Objectiver dans la COG CNAV le nombre de rendez-vous nécessaires pour répondre à la demande, en fonction du flux de départs à la retraite et tenant compte des enjeux de ré-assurance notamment dans un contexte de réformes.		DSS	COG 2027-2030
12	Inscrire dans la prochaine génération de COG une stratégie omnicanale qui inclue le principe d'un accueil physique en flux, par les caisses elles-mêmes ou par délégation.	1) Prévoir dans les COG que cette orientation se traduise par une description plus détaillée des modalités dans la doctrine d'accueil ou la définition de l'offre d'accueil socle. 2) Pour une branche qui choisirait de privilégier l'accueil dans ses propres agences et permanences sur rendez-vous (exemple de la branche retraite), prévoir les modalités de délégation de l'accueil en flux aux partenaires qui, en retour, doivent disposer de facilités pour la prise de rendez-vous pour les usagers qu'ils reçoivent. 3) Définir les modalités d'accompagnement des usagers dans l'utilisation des espaces libre-service.	DSS	COG 2027-2030
13	Prévoir, dans le cadre des prochaines COG, des enquêtes sur les expériences usagers		DSS	COG 2027-2030

	dans la mise en œuvre des dispositifs relevant de l'administration proactive.			
--	---	--	--	--

* Dans la colonne désignant l'autorité responsable de la mise en œuvre des recommandations, la direction des services publics, dès lors qu'elle aura été constituée, sera appelée à se substituer à la DITP et à l'ANCT.