

De l'offre de service à l'accès effectif aux droits

Quatre maillons pour mesurer la relation administrative

27 septembre 2026 · XXI Institut — rédaction
Analyse documentaire exploratoire

Résumé

La disponibilité d'un guichet ou d'un site web ne suffit pas à établir qu'un droit a pu être exercé. La DITP recense plus de 250 millions de sollicitations adressées aux agents de 25 services publics en 2024 ; le Défenseur des droits rapporte que 23 % des personnes interrogées déclarent avoir renoncé à un droit au cours des cinq années précédentes. Ces mesures ne portent ni sur le même objet ni sur le même périmètre : leur rapprochement révèle surtout une question de mesure. [1, 2]

Cette note documentaire propose de suivre quatre maillons : disponibilité du service, possibilité de le joindre, capacité à accomplir la démarche, puis obtention d'une décision ou d'un droit dans un délai utile. Elle expose des indicateurs à tester, trois hypothèses et des options de mise en œuvre. Elle ne mesure pas elle-même le non-recours et ne démontre aucun effet causal.

Cinq constats pour ouvrir l'enquête

1. Les 250 millions de sollicitations de 2024 concernent 25 services publics et les contacts adressés à leurs agents ; ils ne comptent pas les personnes distinctes ni les droits effectivement obtenus. Le téléphone représente 41 % de ces contacts et l'accueil physique 18 %. [1]
2. Les accompagnements France services sont passés de 2,3 millions en 2021 à 8,9 millions en 2024 selon la DITP. Ce volume décrit l'activité d'un réseau ; il ne suffit pas à mesurer l'issue de chaque parcours. [1]
3. Dans l'enquête du Défenseur des droits, 61 % des répondants déclarent des difficultés administratives ponctuelles ou régulières en 2024, contre 39 % en 2016. La comparaison décrit des déclarations dans deux éditions d'enquête, et ne prouve pas la cause de la hausse. [2]
4. Moins d'une personne sur deux dit parvenir à effectuer ses démarches en ligne sans aide ; 36 % déclarent avoir besoin d'une aide ponctuelle. La seule disponibilité d'un téléservice est donc un

indicateur incomplet d'autonomie. [2]

5. Le droit admet sous conditions des téléservices obligatoires : il faut permettre l'accès normal au service et l'exercice effectif des droits. Dans le contentieux particulier des titres de séjour, le Conseil d'État a exigé un accompagnement et une solution de substitution dans certains cas d'impossibilité technique persistante. [5, 6]

1. Problème public et périmètre

L'expression « accès aux services publics » mélange souvent trois réalités : l'existence d'un point d'accueil, l'usage d'un canal et le résultat de la démarche. Une hausse de fréquentation peut signaler une meilleure accessibilité, une demande accrue, des contacts répétés pour résoudre un même problème, ou plusieurs de ces mécanismes à la fois. Il faut donc documenter le parcours complet avant de qualifier une amélioration.

Le périmètre de cette première note est la relation administrative des particuliers avec des services publics en France. Les questions de soins, de logement ou d'enseignement appellent des indicateurs propres et feront l'objet de travaux distincts. Le terme « droit obtenu » couvre ici la décision ou la prestation visée lorsqu'elle est juridiquement due ; un refus légal et motivé ne constitue pas à lui seul un échec du service.

2. Ce que les données établissent, et ce qu'elles laissent ouvert

La DITP consolide depuis 2023 les flux de contact des principaux réseaux nationaux. En 2024, les sites de services publics enregistrent plus de quatre milliards de visites et plus de 250 millions de sollicitations sont adressées à des agents de 25 services ; à périmètre constant de 15 services, ces dernières augmentent de 5,6 % entre 2021 et 2024. Les visites, sollicitations, personnes et démarches sont des unités différentes. Aucune de ces séries n'établit directement le taux de résolution ou le non-recours. [1]

L'enquête du Défenseur des droits repose sur 5 030 entretiens téléphoniques conduits du 10 octobre 2024 au 11 janvier 2025. Son échantillon vise les résidents de France métropolitaine âgés de 18 à 79 ans. Les résultats donnent un accès rare à l'expérience déclarée des usagers : 42 % signalent un problème avec un ou plusieurs services publics sur cinq ans et 23 % déclarent avoir renoncé à un droit sur cette période. Les réponses ne sont pas un registre administratif de décisions ; les populations hors champ, notamment les mineurs et les résidents d'outre-mer, ne peuvent être déduites de cette enquête. [2]

La Base permanente des équipements 2025 de l'Insee localise des équipements et services à plusieurs niveaux géographiques. Elle permet de décrire l'offre territoriale, mais la présence d'un équipement ne renseigne pas à elle seule sur les horaires, les rendez-vous disponibles, l'accessibilité, la qualité de l'aide ou l'issue d'une demande. Le réseau France services, présenté par l'ANCT, constitue un lieu d'observation de l'accompagnement, sous réserve de ne pas confondre son activité avec l'ensemble des résultats des opérateurs partenaires. [3, 4]

3. Quatre maillons à observer

Maillon 1 — Disponibilité : existence d'un service ou d'un canal, distance et horaires utiles, accessibilité physique et numérique. Indicateurs possibles : présence géolocalisée, temps de trajet réellement pertinent, amplitude d'ouverture, conformité d'accessibilité. La BPE fournit une partie de la base territoriale, pas l'ensemble de ces mesures. [3]

Maillon 2 — Joignabilité : possibilité d'obtenir une réponse humaine ou un rendez-vous dans un délai pertinent. Indicateurs possibles : taux de contacts aboutis, délai d'attente, nombre de tentatives par dossier, proportion de demandes réorientées. Les volumes de contacts de la DITP sont un point de départ ; ils doivent être complétés par des données de résolution. [1]

Maillon 3 — Accomplissement : capacité à comprendre les pièces demandées, déposer un dossier complet et corriger une erreur, avec l'aide nécessaire. Indicateurs possibles : taux d'abandon par étape, demandes de pièces répétées, recours à un accompagnement, accessibilité vécue. Ils doivent éviter de pénaliser statistiquement les agents qui accueillent des situations plus complexes. [2]

Maillon 4 — Issue : décision recevable, délai, possibilité de recours, prestation versée ou situation régularisée quand les conditions sont réunies. Indicateurs possibles : part des parcours clos dans un délai approprié, motifs de refus, réclamations fondées et corrections. La mesure doit distinguer refus légal, dossier incomplet, erreur administrative et abandon ; elle requiert des garanties de confidentialité et une définition commune des événements.

Cette chaîne est une proposition analytique de XXI Institut, pas un indicateur officiel. Elle doit être éprouvée avec les administrations et des usagers avant toute comparaison entre territoires ou organismes.

4. Cadre juridique et prudence d'interprétation

L'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration reconnaît, sous ses conditions, la possibilité de saisir l'administration par voie électronique. Dans sa décision de Section du 3 juin 2022, le Conseil d'État a précisé que ce droit ne fait pas obstacle, en lui-même, à ce que le pouvoir réglementaire rende un téléservice obligatoire. Il a également jugé que cette obligation suppose un accès normal au service public et l'exercice effectif des droits, compte tenu notamment de la complexité de la procédure et des caractéristiques du public. [5, 6]

Pour les demandes de titres de séjour en cause, le juge a imposé un accompagnement adapté et, lorsque certains demandeurs demeurent empêchés d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à sa conception ou à son fonctionnement malgré cet accompagnement, une solution de substitution. La portée de cette solution dépend du litige et de la procédure ; elle ne crée pas à elle seule une règle identique de guichet alternatif pour toute démarche administrative. [6]

5. Comparaison et questions de recherche

Le eGovernment Benchmark de la Commission européenne compare les services publics numériques selon des parcours de vie. Cette démarche peut aider à définir la maturité de l'offre en ligne, mais une comparaison de fonctionnalités numériques ne remplace pas une observation des refus, retards, réorientations et renoncements dans chaque système national. Nous n'en tirons ici aucun classement entre pays. [7]

Trois hypothèses à tester : H1, l'augmentation des points de contact peut coexister avec des échecs de parcours lorsque la résolution reste faible ; H2, un accompagnement coordonné entre canaux pourrait réduire les abandons pour certains publics ; H3, les tableaux de bord centrés sur les visites et les contacts sous-estiment les problèmes d'issue. Ces hypothèses ne sont pas des résultats. Une enquête causale devrait définir des groupes comparables, observer les changements de procédure et contrôler les différences de publics et de demandes.

6. Options d'action et protocole d'évaluation

Option A — Publier un tableau de bord par parcours prioritaire. Pour quelques démarches choisies selon leur enjeu, rapprocher données de contact, dépôt, décision, délai et recours, avec des définitions communes et des chiffres agrégés. Condition : minimiser les données personnelles et contrôler la qualité des appariements. Coût principal : adaptation des systèmes et coordination des opérateurs.

Option B — Tester des parcours d'assistance et de reprise. Expliciter le point d'entrée humain, suivre les transferts entre France services et opérateurs et prévoir le traitement des blocages techniques selon le droit propre à chaque démarche. Condition : former les agents, fixer les responsabilités et ne pas déplacer indûment la charge vers les usagers. Risque : augmenter les contacts sans résoudre les dossiers.

Option C — Évaluer avant généralisation. Choisir plusieurs territoires et démarches, établir une mesure de départ, déployer progressivement l'assistance, puis comparer abandon, délai et issue en tenant compte de la composition des publics. Compléter par des entretiens volontaires et des audits d'accessibilité. Publier les résultats négatifs, les coûts et les écarts entre groupes. Sans accès aux données de dossiers, une enquête de perception seule reste informative mais ne mesure pas l'effet sur les droits obtenus.

Première étape proposée : un protocole de faisabilité de trois mois avec les producteurs de données et représentants d'usagers ; puis un pilote de six à douze mois sur deux ou trois démarches. Ces durées sont des propositions de travail, non un engagement institutionnel ni un budget chiffré.

Méthode, limites et indépendance

Note exploratoire de synthèse documentaire rédigée le 27 septembre 2026 par « XXI Institut — rédaction ». Sources primaires institutionnelles et décision juridictionnelle listées ci-dessous ; aucune collecte originale, aucun entretien, aucune estimation statistique propre ni expertise externe évaluée par les pairs. Les chiffres conservent le périmètre et l'année des sources. Le texte sépare constats, interprétations, hypothèses et options.

Le statut institutionnel, les modalités de gouvernance et les règles de financement de XXI Institut sont en cours de formalisation sur ce site. Les informations sur un financement spécifique ou une éventuelle commande extérieure de ce travail ne sont pas renseignées à ce stade. Cette lacune appelle une déclaration avant une diffusion publique au-delà de cet espace privé. Les corrections substantielles seront datées.

Références et liens officiels

[1] DITP. Connaître les modes d'accès aux services publics et leurs évolutions, 28 juillet 2026, mise à jour le 28 août 2026. Données analysées jusqu'en décembre 2024.

<https://www.modernisation.gouv.fr/publications/connaître-les-modes-daccès-aux-services-publics-et-leurs-evolutions>

[2] Défenseur des droits. Enquête sur l'accès aux droits, vol. 2, Relations des usagers avec les services publics, 13 octobre 2025.

<https://www.defenseurdesdroits.fr/enquete-sur-laccès-aux-droits-sur-les-relations-des-usagers-avec-les-services-publics-que-retenir>

[3] Insee. Base permanente des équipements 2025, données publiées le 9 juillet 2026.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/8217537>

[4] ANCT. Programme France services, présentation du réseau et de ses partenaires.

<https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/france-services>

[5] Code des relations entre le public et l'administration. Article L. 112-8, droit de saisir l'administration par voie électronique.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031367348

[6] Conseil d'État. Section, 3 juin 2022, n° 452798 (jonction avec n° 452806 et 454716), publié au Recueil Lebon, ECLI:FR:CESEC:2022:452798.20220603, points 7 à 11.

<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2022-06-03/452798>

[7] Commission européenne. eGovernment Benchmark 2025, Digital Decade, cadre comparatif des services publics numériques.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-egovernment-benchmark-2025>