

ROYAUME DU MAROC



MINISTÈRE DE LA REFORME DE
L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE



CDL-UD(2019)012
Or. fr

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LE MINISTÈRE DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE DU ROYAUME DU MAROC**

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

UniDem Med

**“ VERS UN SERVICE PUBLIC PLUS PROCHE DES CITOYENS :
MODELES ET BONNES PRATIQUES ”**

12 – 14 juin 2019

AMELIORER L'INTERACTION AVEC LES CITOYENS

par

M. André ROUX

(Professeur de droit public, Sciences-Po Aix, France)

Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme
dans le sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration UniDem Med
Marrakech, Maroc 12 – 14 juin 2019**

Vers un service public plus proche des citoyens : modèles et bonnes pratiques

Quatrième session : Améliorer l'interaction avec les citoyens : bonnes pratiques

L'expérience des Maisons de Services Au Public (MSAP)

**André Roux,
Professeur de droit public,
Sciences-Po Aix-en-Provence (Aix– Marseille Université),
Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale
auprès du Conseil de l'Europe**

Les Maisons de services au public (MSAP) constituent une réponse aux objectifs d'accessibilité des services publics, de réduction des inégalités sociales et territoriales ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens. La crise sociale que la France a connue au cours de ces derniers mois a mis en évidence les revendications très fortes en faveur du maintien des services publics dans les zones rurales, et notamment dans ce que l'on appelle les « bassins de vie ».

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la France compte aujourd'hui environ 1700 « bassins de vie » au sein desquels s'organise la vie quotidienne des habitants. Le « bassin de vie » est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. L'organisation de la distribution des services de l'État et de ses opérateurs dans les territoires doit tenir compte de cette réalité à la fois géographique et sociologique.

Dans un rapport publié en mars 2019¹, la Cour des Comptes relevait que la couverture des services publics dans les territoires ruraux, où vit 15 % de la population française, reste globalement dense. Ce constat doit toutefois être nuancé selon les réseaux. Certains services publics, comme la Gendarmerie nationale, les Ecoles, la Poste conservent un maillage en milieu rural qui reste encore important. D'autres services publics, comme les Préfectures, les Trésoreries ou Pôle emploi, se sont orientés vers la dématérialisation des procédures, entraînant une diminution des guichets physiques. Cette évolution crée parfois un sentiment d'abandon, faute d'une évaluation suffisante des publics concernés, parfois très éloignés du numérique (personnes âgées). Quant à l'accès aux soins et à la prise en charge de la dépendance, il apparaît que les mesures prises pour corriger l'offre de santé dans les territoires ruraux ont un effet jusqu'ici limité, excepté les maisons de santé pluridisciplinaires. Ces structures peuvent répondre aux besoins de proximité de la population rurale, souvent âgées et isolée.

Pour répondre à l'attente des territoires ruraux, la Cour des Comptes préconise notamment de consolider les maisons de santé pluri-professionnelles (MSP) ainsi que les Maisons de services au public (MSAP).

¹ *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux : rapport de la Cour des Comptes*, 20 mars 2019, bibliothèque des rapports publics, La Documentation Française.

Il existe aujourd'hui environ 1300 MSAP et leur utilité n'est pas à démontrer. Il apparaît cependant que les MSAP connaissent actuellement une crise de croissance.

Il semble donc intéressant de présenter l'expérience et le bilan des Maisons de services au public, avant d'envisager les évolutions actuellement en cours annoncée par le Président de la République avec la création des maisons « France Service ».

1. Les Maisons de Services au Public sont des structures hétérogènes proposant des niveaux de services différenciés

L'objet des MSAP est d'offrir un accompagnement humain, personnalisé et de proximité. De manière générale, elles assurent :

- L'accueil, information et l'orientation des administrés : accéder à de la documentation sur les différentes prestations susceptibles de correspondre la situation de l'utilisateur ; connaître les conditions à satisfaire et les démarches à réaliser pour les obtenir ; être orienté vers l'agence partenaire adéquate ; bénéficier d'un libre accès à des postes informatiques, connectés à l'Internet.

- L'aide à l'utilisation des services en ligne : accompagner l'utilisateur pour rechercher des informations sur un site, créer ou mettre à jour son espace personnel ; lui apporter un appui pour réaliser des télé-procédures (du type déclaration d'impôts) ou des simulations de prestations ; accompagner l'utilisateur dans l'utilisation des équipements numériques mis à disposition (ordinateurs, scanners, imprimantes) et pour la création d'un compte de messagerie.

- Facilitations administratives : aider à la compréhension des informations adressées et des éléments sollicités ; aider à la constitution de dossier. La vérification de sa recevabilité ; effectuer l'édition, le retrait et le dépôt de documents ; numériser et imprimer des documents.

- Faciliter la mise en relation : aider à la prise de rendez-vous téléphonique ; aider à la prise de rendez-vous physique avec un conseiller partenaire ; organiser un rendez-vous à distance via des systèmes de visio au sein de la MSAP.

Les MSAP ont également vocation à être un lieu d'échanges et de rencontres où peuvent se développer de nouveaux projets. Les agents collaborent étroitement avec les acteurs locaux (associations, élus, partenaires sociaux, prestataire de service) et participent ainsi à l'animation et à l'attractivité de leur territoire (aide à la création d'entreprise, espaces de travail partagé, service à la personne, covoiturage, etc.).

Les MSAP sont « labellisés » par le Préfet de département, sur la base d'une convention-cadre de partenariat signée par la collectivité, une association ou le bureau de poste qui porte un tel projet, et ses partenaires. Cette reconnaissance par les services de l'État ouvre droit à un financement du fonctionnement de la MSAP.

Il faut savoir qu'une MSAP est généralement portée par une collectivité locale (commune, communauté de communes, département). Le portage associatif est également possible. Une association peut contractualiser avec la collectivité territoriale qui soutient la demande de labellisation auprès du préfet. La Poste propose également d'accueillir au sein de ses bureaux de poste des MSAP.

Les porteurs et les partenaires des MSAP diffèrent selon les lieux d'implantation. Les sept opérateurs nationaux (Pôle emploi, Caisse nationale des allocations familiales, Caisse nationale d'assurance-maladie, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Mutualité Sociale Agricole, La Poste et Gaz Réseau Distribution France) participent au dispositif. En moyenne,

une MSAP réunit 3,6 partenaires, mais il n'existe pas de modèle uniforme. Ainsi, dans le département de l'Ain, les MSAP portées par La Poste ont toutes développé des partenariats différents, avec de trois à sept partenaires, alors qu'elles sont implantées dans des territoires comparables.

Les critères auxquels doit répondre une MSAP font l'objet d'un Cahier des charges. Ainsi, une MSAP doit être compatible, quand il existe, avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public. Elle doit se situer à une distance de l'ordre de 20 minutes en véhicule motorisé d'une autre MSAP. En outre, il est imposé une ouverture minimum de 24 heures par semaine, la présence d'un animateur assurant l'accueil, l'information et l'orientation des usagers, un équipement informatique mis à disposition du public, un local comportant un point d'accueil, un point d'attente et un espace confidentiel. Pour faciliter l'accès à ses services, la MSAP peut-être multiforme : des implantations sur différents sites, des permanences sur les marchés, des locaux partagés avec ceux d'un centre social ou encore d'un bureau de poste. L'offre de services proposés peut même être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés. Elle peut s'appuyer sur le secrétariat de mairie qui constitue souvent un lieu d'accueil privilégié et bien identifié par les usagers.

Les MSAP itinérantes ne constituent pas le modèle le plus répandu. Il en existe actuellement une quinzaine. Elles répondent à un réel besoin dans les territoires ruraux pour des usagers qui connaissent des difficultés de déplacement, mais elles ne touchent jusqu'à présent qu'un public très limité. Ainsi, le service public itinérant (SPI) créé dans le département de l'Aisne (véhicule aménagé de type camping-car doté d'équipements informatiques et de deux espaces d'accueil avec deux agents à temps plein qui circule dans une trentaine de communes connaît une fréquentation moyenne mensuelle d'une cinquantaine d'usagers). Une Convention-cadre doit par ailleurs être signée entre la structure porteuse de la maison de service public et les opérateurs partenaires, afin de définir leurs obligations réciproques. La conformité de la Convention-cadre au Cahier des charges ouvre droit à un financement du fonctionnement de la structure de la part de l'État et des opérateurs nationaux. Le montant de la contribution de l'État est de 25 % des dépenses prévisionnelles du budget de fonctionnement annuel de la maison (avec un plafond de 15 000 €). Les opérateurs contribuent pour un même montant.

2. Un bilan globalement positif mais un modèle qui atteint ses limites

Incontestablement, les MSAP répondent à un besoin, en particulier dans les territoires ruraux où le recul des services publics est régulièrement dénoncé.

Dans une étude que vient de réaliser la Banque des territoires, qui anime le réseau des MSAP, le taux de satisfaction des utilisateurs est de 80 %. Il est indiqué par ailleurs que le profil type des utilisateurs est une femme isolée, à la campagne, entre 35 et 45 ans.

Par ailleurs, les analyses produites par la Caisse des dépôts et consignations (établissement financier public qui structure et anime le réseau national des MSAP) témoignent de la validité du modèle. Avec un accueil physique de 83 % des demandes, les MSAP apportent une proximité et un contact souhaité par les usagers. Par ailleurs, elles constituent un relai nécessaire d'accompagnement de la dématérialisation des procédures administratives. Certes, la transition numérique peut constituer un véritable atout pour les territoires ruraux. Cependant, l'éloignement des points d'accueil des services publics et les difficultés de déplacement dans les zones peu denses rendent ces territoires dépendants des services numériques et font de l'accompagnement de la transition numérique un enjeu primordial. Les structures de mutualisation comme les MSAP sont donc un lieu privilégié où un accompagnement numérique peut être offert aux usagers.

Toutefois, dans son rapport de mars 2019, la Cour des comptes relève que la qualité de l'offre de services au sein des MSAP reste assez hétérogène. Pour la Caisse d'allocations familiales, par exemple, les remontées d'information de son réseau indiquent que de nombreuses MSAP ne sont pas en mesure d'accomplir les missions définies dans le Cahier des charges. De la même manière, les remontées d'informations des agences de Pôle emploi font apparaître l'hétérogénéité des services proposés par les MSAP selon le type d'acteurs qui les portent. Il n'est pas étonnant de constater que les MSAP les plus dynamiques sont celles qui ont noué les partenariats les plus nombreux.

Afin de garantir une certaine qualité de l'accompagnement des usagers, les formations des agents des MSAP assurées au plan local par les opérateurs sont déterminantes mais elles apparaissent encore insuffisantes. Les MSAP portées par La Poste, en dépit du maillage territorial de l'opérateur et de sa relation de proximité avec les usagers, font l'objet de vives critiques. La conciliation de l'activité commerciale des agents de La Poste avec l'offre de prestations au titre des MSAP apparaît difficile. De fait, les MSAP sont aujourd'hui encore, pour l'entreprise et ses agents, une activité mineure par rapport aux prestations commerciales de La Poste. En outre, l'offre de services des MSAP de La Poste se limite à l'information, à la remise de documents ou à la mise à disposition d'outils numériques (connexion sur les portails ou sites Web des partenaires), alors que les MSAP portées par les collectivités locales proposent un véritable accompagnement des usagers dans leurs démarches, voire des permanences.

Il apparaît aussi que les services territoriaux de l'État contribuent insuffisamment aux MSAP, à l'exception de la Direction générale des finances publiques dont les partenariats avec les MSAP se sont multipliés ces dernières années : trois quarts des directions départementales comptent au moins un partenariat avec une MSAP et plus de 330 conventions ont été signées. Ainsi la Direction départementale des finances publiques du département de l'Aisne a passé des conventions de partenariat avec les 11 MSAP du département. Depuis 2017, des journées d'étude et de formation réunissent les animateurs des MSAP. Dans le département des Vosges, depuis 2017, la direction départementale des finances publiques travaille en collaboration avec les animateurs des MSAP qui sont accueillis deux fois par an pour être tenu informés des évolutions législatives et des nouvelles fonctionnalités du site Internet des impôts.

D'une manière générale, les MSAP doivent encore gagner en notoriété. Leurs niveaux d'activité sont en effet très disparates, celles de La Poste connaissant les plus bas. Nombreuses sont les MSAP créées récemment qui souffrent d'un défaut de visibilité. À l'inverse, l'ancienneté de certaines MSAP contribue à leur ancrage dans les territoires et leur activité connaît une évolution dynamique.

Se pose également le problème crucial de leur financement. Initialement formaté pour atteindre 1000 maisons, le financement du réseau des MSAP, actuellement de 60 millions d'euros pour leur budget de fonctionnement, repose à 50 % sur les collectivités ou les associations qui les portent ou les hébergent, à 25 % par un fonds de l'État qui est resté stable depuis 2014 malgré la croissance du nombre de MSAP, le quart restant provenant d'un fonds abondé par six opérateurs (caisse d'allocations familiales, caisse nationale d'assurance-maladie, mutuelle Mutualité Sociale Agricole, etc.) largement sous-doté, notamment à cause du retrait de la SNCF et de GRDF.

Le coût global de fonctionnement évalué en 2017 pour les 650 MSAP non postales était en moyenne de 65 000 € par maison. Le coût de fonctionnement des 500 MSAP La Poste s'élevait à 32 000 € par maison.

Le sous-financement des MSAP pour 2019 a pour conséquence que l'État doit trouver rapidement de nouveaux financements. Certains estiment que c'est aux opérateurs de compenser leur retrait des territoires mais ces derniers exigent une montée en qualité des MSAP et une maîtrise des coûts. Ils relèvent que la visite d'un allocataire dans une caisse d'allocation familiale est actuellement de 10 € alors qu'il est de 40 € s'il se rend dans une MSAP.

Les MSAP devraient faire l'objet d'une reconfiguration, suite aux déclarations récentes du Président de la République. En effet, celui-ci, en réponse à la crise sociale des « gilets jaunes », s'est exprimé le 25 avril 2019 dans une conférence de presse en faveur de la création de « Maisons **France Service** » en milieu rural, destinées à proposer un bouquet de services homogènes. Il a souhaité que chaque canton (il en existe plus de 2000 actuellement, il s'agit des circonscriptions destinées à l'élection des conseillers départementaux, membres de l'assemblée délibérante du Département) puisse disposer avant la fin de son quinquennat d'une « Maison France Service », afin de répondre aux besoins de proximité exprimés lors du « grand débat national ». Emmanuel Macron avait notamment dit sa volonté d'assurer l'accès aux services publics à moins de 30 minutes.

Prenant le relais du Président de la République, le Premier ministre a fixé l'objectif de « 2000 maisons », 500 devant être créées dans les six mois à venir tout en indiquant qu'« il y a des cantons où l'on n'aura pas besoin de Maison car les services publics y sont déjà bien implantés ». Chaque maison nouvelle ou existante devra proposer à partir de janvier 2020 un ensemble uniforme de services pour pallier l'absence de certains opérateurs ou services de l'État. Le niveau de qualité des prestations offerte sera également renforcé (plus de services, des horaires élargis et un véritable accompagnement individuel pour faire valoir ses droits). Un service de renouvellement des documents d'identité (carte grise, permis de conduire, timbres fiscaux) ou encore d'informations juridiques sera également mis en place. Le Premier ministre a indiqué que la moitié des 500 nouvelles maisons sera portée par les collectivités territoriales et l'autre moitié par La Poste. Le financement du développement de l'offre de « France service » sera assuré par l'État et des opérateurs partenaires à hauteur de 36 millions d'euros par an, ainsi que par la caisse des dépôts, grâce à une enveloppe de 30 millions d'euros d'ici 2022. En parallèle, le gouvernement va lancer un plan de formation à la polyvalence pour les agents. Et, grâce au développement de la visioconférence, les cas les plus complexes pourront être traités sur place d'ici à 2022. Par ailleurs, une centaine de véhicules itinérants supplémentaires et 250 équipes mobiles de La Poste seront déployées pour les personnes les plus éloignées des services publics.

Ces diverses mesures annoncées, sont sans doute de nature à répondre à un certain nombre de critiques adressées au fonctionnement actuel des MSAP appelées à devenir prochainement des « Maisons France Service ».