

MSP, MSAP, Maisons de l'Etat :



quand l'Etat
prétend
accompagner
«à proximité»
son repli...
ou l'organisation

de la désertification

Depuis des décennies, la réduction constante des moyens de fonctionnement de l'État, synonyme de son repli, se concrétise par une disparition progressive des implantations des services publics, en particulier en milieu rural. Les réseaux de proximité se raréfient et se concentrent de plus en plus dans les agglomérations urbaines, au détriment d'une véritable politique d'aménagement du territoire qui devrait permettre à tous un égal accès au service public.

Aujourd'hui, **Solidaires Finances** l'affirme : **ce n'est plus le cas !**

Alors que les politiques de réduction de la dépense publique dictent leur contrainte, des services apparaissant comme des palliatifs ont vu le jour pour répondre au moins partiellement aux besoins des populations. Celles-ci ne bénéficiant pas toutes de l'accès aux nouvelles techniques de communication (TIC) ont besoin d'être accompagnées, dans un parcours de vie parfois fragilisé. Le virtuel ne répond pas à leur besoin d'échanges. Ignorer ainsi une partie du corps social ne peut que renforcer encore les inégalités.

Conscient que leur discours « modernisateur » ne peut ignorer totalement ces besoins, tout en n'ayant de cesse de dénoncer la lourdeur de l'appareil administratif, les gouvernements ont à la fois prôné dématérialisation, simplifications des procédures et organisation de regroupements de services divers qui visent à maintenir artificiellement la présence d'un service public sur le territoire. Ils n'ont cependant pas hésité à le déléguer à des prestataires privés, ce qui entraîne pour la collectivité et les citoyens-administrés-usagers un coût lié à la prestation.



Des maisons de services publics (MSP)...

de la porte ouverte sur le désert...



L'État suscite la création de Maisons des Services Publics (MSP) en proposant des subventions pour leur installation aux collectivités locales qui souhaitent conduire une telle démarche. Dans ce cas, une collectivité locale en est habituellement le partenaire pivot en réunissant autour d'elle des services publics à vocation sociale ou des associations d'aide au public.

Le cadre général, fixé par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, officialise la possibilité de mettre « des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire ». L'État rembourse aux collectivités « tout ou partie des charges liées à la mise à disposition de personnels et de locaux » [pour les projets menés dans des zones de revitalisation rurale ou dans des zones urbaines sensibles].

La loi du 12 avril 2000, quant à elle a fixé un cadre législatif aux maisons de services publics. L'article 27 du titre IV précise qu'« **afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public** ».

Suivant les différents acteurs, la notion de Maisons de Services Publics regroupe des réalités et des projets différents. Alors qu'une enquête de la DATAR* regroupe sous ce vocable : les MSP proprement dites, les Plates-formes de Service Public (inscrites dans les politiques de la Ville), les Espaces Ruraux Emploi-Formation (EREF), les Points publics en milieu rural, les Points Information Médiation Multi-Services (PIMMS)** (partenariat entreprises publiques-privées) et les Points Multi-services (POMS)*** qui ne font que de la vente de produits ou de service de Service Public, l'Association nationale du réseau d'acteurs des Plates-formes, Espaces et Maisons de Services Publics (A.P.E.M.-S.P qui œuvre depuis 1998) porte une Charte des Maisons de Services Publics.

Cette Charte fait le constat qu'elles sont animées le plus souvent par les collectivités locales, les services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, les organismes sociaux, les institutions et les entreprises publiques, les bailleurs, les chambres consulaires. Pour elle, les Maisons de Services Publics contribuent à « **mettre en œuvre à partir d'un même lieu et dans une même démarche une activité de service public polyvalent en proximité** ».

Si elles entendent répondre à des besoins évidents en précisant qu'« *elles sont particulièrement attentives aux besoins des personnes et des familles en situation difficile : pauvreté, précarité, illettrisme, non maîtrise de la langue française, malaise dans les relations avec les services administratifs et réticences à s'y présenter* », elles visent « *un accueil personnalisé et une orientation appropriée des usagers vers les services compétents* » et elles entendent participer du mouvement de « modernisation » des services publics à travers le développement de l'usage des nouvelles technologies.

Elles « *mettent en œuvre des approches interdisciplinaires, avec pour objectif de favoriser à terme une plus grande autonomie chez les usagers* ». Elles prévoient également des dispositifs transversaux de formation et d'information entre leurs partenaires, formations qui peuvent, « *en fonction de leurs contenus, être ouvertes aux intervenants bénévoles et aux associations partenaires* ».

Si nous nous en tenons à ces orientations, les maisons de services publics, qui reposent sur l'initiative et les choix des collectivités locales, combinent donc logique voulue par l'État d'accueil de premier degré ou dit « front office », mutualisation et interdisciplinarité et répond aux objectifs de « contribu[ti]on aux efforts destinés à rationaliser les dépenses ».

Pour **Solitaires Finances**, cette adaptation a minima aux besoins des administrés les plus fragiles et les plus éloignés, au sens propre et figuré, des principales zones d'implantation des services publics. Cette réponse, qui prétend à maintenir un accès égal aux services publics, ne remet pas en cause fondamentalement la logique de repli de l'État, de concentration et industrialisation de ses services. L'AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs), affirme dans une note de juillet 2005 « **on peut voir dans les maisons de services publics un risque de « repli SAMU des services publics »** », à **Solitaires Finances**, nous partageons cette analyse.

... aux maisons de services au public (MSAP)

... à l'éloignement des SP et leur perte de sens



Ce repli franchit un pas supplémentaire avec le glissement sémantique de « maisons de services publics » à « maisons de services au public ».

Défini par la loi du 12 avril 2000 « relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations » (article 27 et suivants), leur statut fait l'objet d'une « rénovation », pour reprendre l'expression de la circulaire du Premier Ministre aux préfets en date du 15 octobre 2014. L'article 27 du projet de loi NOTRe prévoit toujours que les « maisons de services au public » « peuvent rassembler des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que des services privés ». La loi du 12 avril 2000 a déjà été modifiée par les dispositions de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 qui prévoit : « la maison des services publics est créée par une convention signée » non seulement « entre les responsables des services publics » mais également, « le cas échéant, des organismes privés, qui y

participent ». Le nouveau texte précise que « lorsque aucun service de l'État ou de ses établissements publics n'y participe, le projet de convention est communiqué au représentant de l'État dans le département pour information » ; comme précédemment, dans le cas inverse, il lui est soumis pour approbation.

La loi de 2005 ajoute un alinéa 27-1 qui précise que « pour maintenir la présence dans une commune d'un service public de proximité, la personne publique qui en a la charge peut, dans le respect des règles applicables, notamment, en matière de concurrence, de déontologie et de confidentialité, confier, par convention, l'exécution de ce service à une personne dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public ».

Implicitement, c'est l'autorisation donnée aux administrations existantes de se désengager physiquement dès lors qu'elles pourront déléguer à un prestataire privé l'exercice d'une mission qui leur était précédemment dévolue, sans que, de fait, les obligations d'indépendance, de neutralité et de continuité du service ne leur soient réellement opposables. Quelles garanties demain pour le citoyen en cas de litige ou d'une mauvaise gestion ?

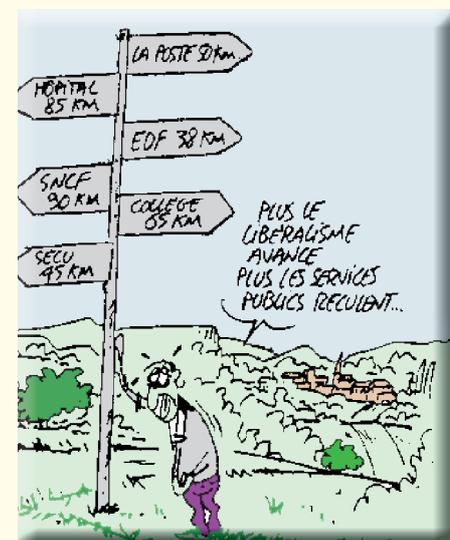
Ces craintes sont volontairement ignorées par le législateur qui n'a que faire de ces principes qui fondent la notion de service public. Pour preuve, le projet de loi NOTRe, en débat au Parlement, place l'exercice des missions qui relèvent de la sphère publique dans une logique concurrentielle (au moindre

coût pour l'État mais certainement pas pour l'administré) et de « service universel », service a minima.

L'introduction d'un article 27-2 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 prévoit ainsi que, « dans le cadre des maisons de services au public et en cas d'inadaptation de l'offre privée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, dans leur domaine de compétence, définir des obligations de service public destinées à assurer la présence effective de certains services sur leur territoire.

L'exécution d'obligations de service public donne lieu au lancement d'un appel d'offres en vue de la sélection d'un opérateur de service. Les obligations de service public imposées à l'opérateur de service sélectionné font l'objet d'une compensation par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le montant de cette compensation est indiqué dans l'appel d'offres. »

Prévues dans les zones rurales, ou « urbaines éloignées » « en situation de déficit de services publics, sur la base d'un principe de mutualisation des services », les MSAP ont généralement vocation à être implantées à un échelon infra-arrondissement avec l'objectif affiché d'assurer l'accès des populations aux « services au public », qu'ils soient assurés par l'État, les collectivités ou des entreprises privées de services (poste, gaz, électricité, secteurs d'activité pour lesquels l'État a abandonné ses prérogatives de puissance publique au service de la collectivité).





notes...notes...notes...notes...notes...

* La DATAR, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, est un service du Premier Ministre. Il a été dirigé jusqu'au 22 avril 2015 par le préfet Eric DELZANT, date à laquelle celui-ci a été nommé préfet préfigurateur pour la Bourgogne-Franche-Comté. Administration de mission à vocation interministérielle, elle prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État.

** Les Points d'Information et de Médiation Multi Services (PIMMS) sont censés faciliter les démarches des usagers les plus fragilisés. Comment remplir un formulaire, rédiger un courrier, prendre un rendez-vous avec un interlocuteur... Ainsi, sur Paris, cinq PIMMS ont été ouverts depuis 2004 avec le soutien de la Mairie, et en partenariat avec plusieurs entreprises et organismes publics.

*** Les POints Multi-Services peuvent assurer :

- un service postal : timbres, colissimo, versement, retrait, mandat ;
- un service bureautique : photocopie, fax, borne informatique, accès internet ;
- un service de réservation pour le transport à la demande ;
- de l'information touristique et culturelle : guides de randonnées, calendrier des manifestations ;
- un dépôt vente de produits issus du commerce équitable, produits locaux, artisanat local ;
- un service bibliothèque ;
- un service de réservation de matériel sono et vidéo ;
- un bureau d'animation au logement : le B.A.L. ;
- des relais service public dans le domaine de l'emploi, la santé, des retraites, de l'insertion...

Ne pouvant nier un état de fait contradictoire avec les principes républicains, le 13 mars 2015, le Premier Ministre a déclaré l'objectif de 1000 MSAP en 2016 pour mieux faire oublier les abandons de services publics passés et à venir. Il entend de façon opportune « tirer partie de manière pragmatique » de ce qu'il reste du réseau de la Poste.

Au 31 décembre 2014, 363 MSAP fonctionnaient, réparties dans 67 départements et constituées autour d'une collectivité locale, une association ou un groupement d'intérêt public. Elles réunissent plusieurs opérateurs autour d'un accord national : actuellement Pôle emploi, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CMSA), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), EDF, SNCF, GDF-Suez, Poste.

Pour le gouvernement, cette mise en place doit s'effectuer autour d'un « *maillage pertinent* ». Elle doit également viser à « *organiser la mutualisation des services* » *mutualisation des fonctions supports*, (article 26, chapitre II). Tout en prétendant à l'« *Amélioration de l'accessibilité des services à la population* », du projet de loi NOTRe, que « *l'offre de services peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés* » !!!



Avec la MSAP, le « service au public » pourra au final être assuré par un opérateur privé.

Sous prétexte de réduction de la dépense publique, la notion de service public, rempli par des personnels soumis aux obligations attachées aux missions de service public et au statut de la Fonction Publique, s'efface devant celle de service universel.

L'intérêt collectif tend à s'effacer devant les intérêts privés. A quel coût pour la collectivité (et donc ses contribuables et redevables) qui mettra éventuellement à disposition des moyens ?!

Qui vérifiera la satisfaction des administrés ?

Les Maisons de l'État ou l'hébergement collectif !



Depuis le 17 juillet 2013, avec la décision du Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique, l'État s'est doté d'une troisième option concernant plus précisément l'implantation de ses administrations avec la mise en place de Maisons de l'État « *dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de présence de l'État* ». La circulaire du Premier Ministre en date du 15 octobre 2014 invite les préfets à « *définir le lieu du regroupement et le périmètre de compétence les plus pertinents [...] en fonction du « besoin d'État » [dixit et entre guillemets dans le texte] propre à chaque territoire* ». Ces maisons, censées constituer un des instruments « *pour une modernisation concrète de l'action publique* », auront une implantation « *infradépartementale* », en principe l'arrondissement.

Leur objectif premier, mis en avant par le cahier des charges annexé à la circulaire, apparaît bien : « *effort de rationalisation des implantations immobilières de l'État* », en prévoyant y compris la « modularité » des bâtiments en fonction de l'évolution des effectifs des services ayant vocation à les intégrer.

Les responsables de la politique immobilière de l'État auprès des DDFiP/DRFiP doivent apporter leur appui aux préfets. S'il est question que les Maisons de l'État répondent au « principe de mutualisation des locaux et de certaines fonctions support » (éventuellement accueil, courrier, standard...),

le même cahier des charges, en l'état, prévoit cependant que la création des Maisons de l'État sera « sans incidence sur l'autonomie fonctionnelle et hiérarchique des services » ni « sur le statut des personnels » qui s'y installeront.

Les services participants peuvent comprendre tout service de l'État (services préfectoraux, de la DGFIP, des DDI, DRAC, DREAL, DIRECCTE, ARS, Gendarmerie, DDSP, DCRI, Douanes, Éducation Nationale, Justice...) même si la circulaire cible plutôt : « *des services de l'État privilégiant plutôt l'appui aux collectivités territoriales mais sans exclure les services dédiés aux*

usagers, tels ceux des sous-préfectures délivrant des titres ou ceux des services des finances publiques », ses opérateurs, des établissements publics, les collectivités territoriales ou leurs regroupements.

Leur présence peut passer « soit via des permanences, soit via des missions de plein exercice ».

Une convention signée entre les autorités de ces services sert de base à l'arrêté préfectoral qui crée la « Maison de l'État ».

Les comités techniques concernés par les services rejoignant cette dernière doivent être consultés pour avis sur le projet d'arrêté et la convention.



Dans le cadre du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, l'implantation des Maisons de l'État devra néanmoins tenir compte de l'existence éventuelle de Maisons de services au public.



Usagers, publics et agents en détresse !

Dans ces conditions, en soulignant pour les MSAP le « fondement législatif, un objectif tourné vers l'usager et le grand public, et des moyens de fonctionnement humains mutualisés et encadrés », leur implantation « à un échelon infra-arrondissement » voire « en fonction des spécificités territoriales » dans des « chefs lieux d'arrondissement », la circulaire du Premier Ministre ne tendrait-elle pas à indiquer une préférence ?!!

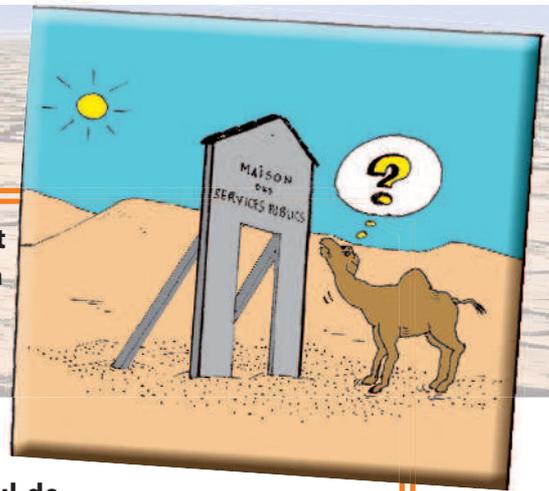
Évoquant le fonctionnement des « cités administratives », les conditions de mise en œuvre des Maisons de l'État répondent en l'état aux exigences d'un exercice des missions d'une administration par des agents formés par celle-ci et intervenant exclusivement sur ces missions. Le conditionnement de leur existence à la présence ou non de maisons de services au public en limite cependant le recours. Quant à la circulaire du 15 octobre 2014, elle renvoie bien le choix entre Maisons de l'État et Maisons de Services Au Public à l'analyse, des besoins des usagers – difficile de ne pas l'afficher –, mais surtout à celle « des **MOYENS DISPONIBLES** » « qui permettra de déterminer la meilleure configuration à retenir ».



En résumé, soin palliatif ou effet placebo, c'est ainsi que nous pourrions résumer aujourd'hui ces différentes formules de maisons d'accueil pour services aux publics... en détresse...

Pendant le temps où les gouvernements imaginent des placebos pour maintenir l'illusion d'un minimum de service public, sur certaines parties du territoire, le service public est ramené à une logique de service universel, service de base permettant un accès a minima à un certain nombre de prestations développées dans un contexte concurrentiel, ils poursuivent inexorablement, dans une logique politique de recul de l'action publique, la destruction des réseaux attachés aux grandes administrations de l'État.

Hors Éducation Nationale, l'ancienne Direction Générale de la Comptabilité Publique détenait le premier réseau de services déconcentrés de l'État après celui de la Poste devenue entreprise publique en 1991. Aujourd'hui, le groupe La Poste, emblématique de l'évolution d'un service public vers un service universel, multi-services (courrier, colis, produits bancaires, assurance, téléphonie mobile...), gère 17 000 points de contact répartis sur l'ensemble du territoire, dont près de 7 000 sont gérés en partenariat avec des communes ou des communautés de communes (agences postales communales) ou des commerces (relais-poste). Désormais La Poste a pour perspective de servir de point d'appui aux MSAP...



La proximité est devenue un souvenir lointain depuis la partition des services entre région (DIRECCTE) et département (DD-CS-PP).

En effet, les effectifs ayant été « réparti » sur les deux structures, les entités départementales qui ont en charge normalement cette mission on, peu ou prou, abandonné tout accueil des publics le limitant à quelques heures par semaines. Ne parlons même pas des moyens humains pour le faire quand il n'y a que 4 ou 5 agents DGCCRF dans un département. De plus, dans certains départements, la structure départementale a été « délocalisée » en dehors du chef-lieu et donc bien souvent mal aisée d'accès pour les consommateurs n'ayant pas de véhicule personnel.

De son côté, depuis la perte au début des années 2000 de son activité bancaire auprès des particuliers, le réseau des trésoreries a fondu. De 4 000 en 1998 (pour 800 centres des impôts côté DGI), elles sont passées à à peine 2 500 aujourd'hui. Cette chute des implantations s'est accompagnée de la perte d'un certain nombre de missions et d'activités non sans conséquences pour les citoyens/administrés/usagers qui ont vu ceux-ci s'éloigner, se dématérialiser, se virtualiser : or la disparition des fonds particuliers, ce sont le transfert de la fiscalité des entreprises vers les centres des impôts, la concentration et l'automatisation du recouvrement de l'impôt des particuliers, la spécialisation de postes consacrés à la gestion des hôpitaux (accompagnant la concentration hospitalière conduite par les Agences Régionales de Santé (ARS)) et des HLM qui ont progressivement vidé les trésoreries de leurs services de proximité.

Ce recul de la présence de la DGFIP va s'accroître avec les dernières décisions en matière d'abaissement du seuil de paiement en espèces à 300 € et de recouvrement des produits locaux qui pourra être confié par une collectivité locale à un prestataire privé !

Ces mesures réduisent encore le rôle social de ce qui reste de trésoreries dans un contexte économique qui fragilise pourtant une partie grandissante de la population.



MSAP, tout bénéf pour «La Poste» ?

Le vieux serpent de mer des maisons de service public, devenues maisons de services au public, ressort, avec désormais aux manettes, non seulement l'État mais également le groupe La Poste. Le partenariat a été lancé à l'occasion du Conseil des Ministres du 24 juin 2015 par Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité. Le groupe

La Poste avait proposé initialement de transformer 982 de ses 9 400 bureaux de postes en maisons de services au public. Au final, sur les 1 000 MSAP prévues d'être déployées d'ici fin 2016, avec pour objectif une ouverture hebdomadaire de 24 heures, la Poste devrait en accueillir 500 dans des bureaux situés en zone de montagne et/ou rurale et communes de moins de 2 000 habitants.

La communication gouvernementale prévoit que, dans ces 500 maisons portées par le groupe La Poste, les usagers seront accueillis et accompagnés dans leurs démarches par un interlocuteur unique, un postier qui aura été formé par les opérateurs partenaires. Le guichetier, en plus de ses activités postales, aura donc à guider « l'utilisateur/client » entre les îlots de services au public (EDF, GDF-Suez, SNCF, Pôle Emploi, CNAM, CRAV, CAF, MSA... et éventuellement services de niveau local). Dès cet été, les préfets ont été invités à mener une concertation avec les élus et les opérateurs nationaux et locaux pour flécher les bureaux de poste concernés.

Étrange paradoxe alors que l'État et la Poste ont déserté zones rurales et quartiers populaires depuis une dizaine d'années. Transformation des bureaux en « points Poste », réductions importantes des plages horaires d'ouverture de ces bureaux, les signes et symptômes d'un recul du service public sont connus des administrations ou ex-administrations à réseaux. Aujourd'hui, sur 17 000 points de contact, 9 400 sont des bureaux de poste de plein exercice ; les 7 600 autres sont des agences postales communales (gérées avec les communes) ou des Relais Poste (ouverts chez les commerçants).

« La Poste » n'est effectivement plus aujourd'hui une administration. Depuis 1991 entreprise publique autonome, elle est **depuis le 1er janvier 2010 une société anonyme à capitaux publics** et intervient, à travers le groupe qu'elle constitue avec ses filiales, dans plusieurs

secteurs d'activité en lien avec son histoire : services postaux, banque, assurance, téléphonie mobile, services numériques et même solutions commerce et e-commerce (marketing, logistique).

C'est donc dans une logique d'entreprise qu'elle s'inscrit dans le partenariat des MSAP. **Chaque partenaire paiera La Poste pour sa prestation.** Si les partenaires susceptibles de s'adosser au projet seront sollicités pour déboursier le nécessaire, les usagers dans une approche clientéliste le seront pour « allonger » « le plus ». Pour la Poste, dans une logique d'intérêts capitalistes, la MSAP est une valeur ajoutée à exploiter. Le but du jeu pour l'entreprise est de récupérer les 500 M€ que coûte la mission de service public non compensée par l'État (obligation légale de maintenir 17 000 points de contact sur le territoire dans un contexte de baisse du courrier et de développement des opérations dématérialisées).

Le groupe « La Poste » entend bien profiter de ce que les communes, hôtes actuels et tout désignés a priori des MSAP, sont dans une situation financière de plus en plus difficile. Le financement de ces maisons n'en sera pas moins mutualisé entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs. Alors qu'aujourd'hui les collectivités portent en moyenne 75 % du coût des 363 maisons existantes – le reste à charge est financé par l'État –, les opérateurs nationaux

partenaires participeront dorénavant au financement de ces espaces mutualisés de services à la même hauteur que l'État (soit 25%). Une opportunité peut-être également demain pour les dirigeants de la Poste de revoir sa présence dans les zones urbaines sensibles jugées peu rentables et de partager le coût de sa mission de service public si d'aventure l'implantation des MSAP s'y élargissait comme le propose le rapport Launay.

La question des services publics regarde tout le monde et ne saurait en aucun cas être confiée à des opérateurs publics ou privés mus par le seul objectif de la rentabilité. Ce n'est pas à la direction de l'entreprise et groupe « La Poste » ou au gouvernement de décider seuls de ce que doit être le service public postal ou tout autre service public demain. La Poste appartient à la collectivité nationale qui l'a construite grâce aux ressources liées aux affranchissements, aux dépôts à vue, aux livrets d'épargne...



C'est la raison pour laquelle SUD PTT (membre de l'Union Syndicale Solidaires) demande l'ouverture d'un débat public sur l'avenir du service public postal. C'est la même exigence que portent la fédération Solidaires Finances et ses syndicats en prenant régulièrement à témoin les citoyens et les administrés sur le devenir des missions dépendant de Bercy.