

# Etude sur les Maisons des Services Publics en Europe (hors la France)

*Résumé du rapport de synthèse réalisé par EUROPA pour  
le compte de la DATAR*

---

## - Avant-propos -

L'étude sur les **Maisons des Services Publics en Europe** (hors la France) a été réalisée dans le cadre du marché public n°2001 02 012 en date du 26 décembre 2001, dont l'exécution a été confiée à l'association EUROPA (Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe) par l'Etat (ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale).

Le champ territorial de cette étude est **exceptionnellement vaste** puisqu'il ne couvre pas moins de **22 pays européens**, à savoir les 14 Etats de l'Union européenne (hormis la France), la Suisse, 5 pays de l'Europe centrale et orientale et 2 Etats baltes. Les principales difficultés rencontrées par EUROPA dans la réalisation de cette étude procèdent précisément de l'étendue de son champ géographique et ont porté sur l'**analyse**, le traitement et la **comparaison** des données multiples provenant de **contributions** aux contenus **hétérogènes**, tant en raison de la diversité des terminologies employées et des concepts utilisés que de la variété des contextes politico-administratifs nationaux dans lesquels ils s'expriment et se développent.

Empreinte à la fois de rigueur scientifique, d'une incomparable richesse au niveau des sources et des connaissances apportées par les différents interlocuteurs locaux, mais aussi de la subjectivité nationale avec laquelle parfois certains auteurs se sont exprimés, cette étude, dont l'intérêt nous apparaît encore plus grand aujourd'hui, donne un **éclairage résolument européen** et sans précédent sur les **services d'intérêt général polyvalents de proximité**. Elle est le fruit des travaux conduits par :

- **June BURNHAM**, senior lecturer, political and international studies, Middlesex University, London et vice-présidente d'EUROPA
- **Clotilde DEFFIGIER**, maître de conférences en droit public à l'Université de Limoges et membre du Conseil scientifique d'EUROPA
- **Agnès SAUVIAT**, maître de conférences en droit public à l'Université de Limoges et membre du Conseil scientifique d'EUROPA

Avec l'assistance ainsi que l'appui scientifique, méthodologique et technique de :

- **Christophe BONNOTTE**, docteur en droit public et assistant du secrétaire général d'EUROPA
- **Giuseppe BETTONI**, chercheur à l'Université de Castellanza et vice-président d'EUROPA
- **Hélène PAULIAT**, professeur agrégé en droit public à l'Université de Limoges et présidente du Conseil scientifique d'EUROPA
- **Michel SENIMON**, directeur territorial et secrétaire général d'EUROPA

Au niveau européen, les MSP peuvent se définir comme des **structures publiques ou privées réparties de manière cohérente sur le territoire**, le plus souvent fondées sur un **partenariat entre acteurs publics et acteurs privés**. Elles ont pour vocation d'**offrir dans un même lieu plusieurs types de services ou de prestations relatifs à un intérêt général plus ou moins catégoriel**. Elles s'inscrivent dans le cadre du vaste mouvement de **réforme de l'Etat et de son administration**, s'appuyant sur la volonté de rétablir la confiance entre les citoyens et les services publics, le souci de la **qualité** et de la **proximité** des services et prestations offerts, l'intégration des politiques de management et l'utilisation de nouveaux outils liés aux technologies de l'information et de la communication au sein de l'administration publique.

Apparues dans la majeure partie des pays européens (seuls l'**Autriche**, la **Suisse** et le **Luxembourg** n'ont pas engagé de processus de création de MSP) au début des années quatre-vingt dix, les Maisons des Services Publics partagent un certain nombre de finalités communes :

- Il s'agit dans la plupart des Etats de **rompre avec un modèle bureaucratique d'administration**, de rapprocher cette dernière des usagers et de mettre en corrélation services rendus et attentes des citoyens. Un souci de **simplification, de transparence, d'efficacité administrative** anime ainsi le mouvement européen d'institution des MSP.
- L'**aménagement du territoire** est également une préoccupation présente au cœur du processus de création des MSP. Le territoire et la prise en considération de ses spécificités guident ainsi l'implantation des MSP, qu'il s'agisse, comme en **Grèce** ou en **Hongrie**, d'offrir des prestations dans des zones rurales défavorisées, ou, comme au **Portugal**, d'apporter des réponses adaptées à de grandes zones urbaines.
- L'implication, la **participation des citoyens** apparaît également comme un élément commun aux différentes MSP. Il existe ainsi une volonté commune aux différents Etats européens ayant engagé une politique d'institution des MSP d'**associer les usagers à la prise de décision et la définition des politiques suivies**.
- Enfin, les MSP sont orientées vers la **recherche de la satisfaction de l'intérêt général** quelle que soit la conception qu'en retiennent les Etats. En **Italie**, les MSP sont essentiellement au service des PME pour les aider dans leurs démarches et faciliter leur installation ; l'**Espagne** développe de même la dimension économique des MSP. Les **Pays-Bas** proposent quant à eux une structure tournée essentiellement vers l'emploi, la protection et l'aide sociales. Les MSP en **Hongrie** ont pour mission d'offrir aux habitants des territoires ruraux l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour les autres MSP, il s'agit de favoriser l'accès à plusieurs services.

Ces quelques éléments mettent en lumière le fait que la création des Maisons des Services Publics, en Europe, relève d'une **démarche à la fois commune et pragmatique**. Ce constat impose d'identifier et de clarifier les diverses pratiques consacrées : ces dernières sont exposées dans le rapport de synthèse remis à la DATAR au travers de huit points distincts :

## 1° - Le cadre territorial

Le territoire, au travers de la **recherche d'une plus grande proximité entre l'administration et les citoyens**, de l'**affirmation d'une volonté d'aménagement des espaces ruraux ou urbains**, apparaît comme un élément fondamental au cœur de la réflexion portant sur la création des MSP. Dans les Etats unitaires ou fédéraux, ces dernières s'inscrivent dans le cadre de **structures territoriales existantes** : elles correspondent à des divisions historiques du territoire éprouvées pour leur efficacité dans la gestion administrative, politique ou économique, mais aussi pour la cohésion humaine, sociale, culturelle, économique qu'elles expriment. La **localisation des MSP** s'appuie à la fois sur les **structures déconcentrées**, relais locaux de l'administration d'Etat, et sur les **structures décentralisées** qui ont en charge la gestion d'affaires locales dans le cadre d'une certaine autonomie institutionnelle et fonctionnelle. Elle repose également sur les structures des Etats fédérés. Mais leur **implantation** est avant tout commandée par un certain **pragmatisme**, une implantation systématisée étant en règle générale rejetée par les Etats.

Au-delà du lien entretenu entre les Maisons des Services Publics et le territoire, le rapport remis par EUROPA à la DATAR s'interroge sur la nature de ces entités administratives et sur la collaboration nouée entre les différents partenaires, publics et / ou privés, dans le cadre de ces structures nouvelles.

## 2° - Le partenariat

Dans un très grand nombre de pays européen, la **nature et les structures juridiques des MSP** ne sont pas

nécessairement précisées, ni institutionnalisées, les textes fondateurs privilégiant les **missions à accomplir**. Un très grand nombre d'Etats choisissent alors un type de **structure permettant à plusieurs partenaires de collaborer** : ces partenaires peuvent être aussi bien des **personnes publiques**, que des **personnes privées**. Dans cette dernière hypothèse, le recours à des partenaires privés permet une **gestion plus souple** et répond à la **volonté de pragmatisme** qui sous-tend l'institution des MSP.

Si la question de la nature juridique des Maisons des Services Publics importe peu, et se révèle finalement sans objet au regard du partenariat existant entre personnes publiques et privées, il importe en revanche de mettre en lumière les différentes missions mises à la charges de ces structures nouvelles.

### 3° - Les services rendus

Les pratiques européennes en matière de maisons des services publics mettent en lumière des **conception extrêmement variées de l'intérêt général**. Cette diversité se traduit au travers du **caractère plus ou moins polyvalent des MSP** qui détermine la **nature des missions** assurées par ces dernières et les prestations délivrées. Il est ainsi possible d'identifier plusieurs niveaux d'intérêt général : partant d'une conception classique de que l'on peut qualifier de " publique ", la notion d'intérêt général a en effet acquis une **dimension économique, sociale** et parfois même une dimension relative à la **qualité de vie des citoyens**. Les **prestations** délivrées par les MSP prennent alors essentiellement **deux formes** : elles peuvent être de **nature matérielle** (les prestations se concrétisent par la réalisation d'un service ou par l'attribution à l'utilisateur d'un bien au sens large. On peut dès lors distinguer les prestations matérielles d'ordre économique ou social des prestations d'ordre juridique) ou **immatérielle** (le service rendu ne se concrétisent pas immédiatement, lors de la rencontre entre l'administré et l'administration, par la fourniture d'un service ou la délivrance d'un bien).

L'examen des missions remplies par les MSP souligne en dernière analyse que ces structures participent d'une volonté de résorber les déséquilibres sociaux économiques et territoriaux.

### 4° - La contribution des maisons des services publics à la cohésion sociale, économique et territoriale

Les maisons de service public sont des **vecteurs susceptibles de contribuer à la réduction de déséquilibres**, qu'ils soient **sociaux, économiques** ou **territoriaux**. Elles contribuent ainsi à établir ou à conforter des **cohésions sociales** (les maisons de service public apparaissent comme un moyen de réduire les inégalités sociales), **économiques** (les MSP répondent à une volonté de promouvoir un développement économique harmonieux ou tout au moins de limiter l'isolement économique de certaines populations, de certains territoires ou de certains secteurs d'activité), ou **territoriales** (les MSP, au travers de la recherche d'une plus grande proximité entre services publics et usagers s'inscrivent dans une logique d'aménagement du territoire définie comme l'intervention de l'Etat afin de garantir l'égalité entre toutes les parties de son territoire).

Les Maisons des Services Publics apparaissent ainsi comme des structures originales, singulières, tant par leur nature, qui rompt radicalement avec le modèle administratif classique que par la diversité des missions mises à leur charge. Ce caractère novateur commande de s'interroger sur les moyens, notamment humains, alloués à ces structures pour exercer leurs attributions.

### 5° - Le personnel

En raison de leur spécificité, les maisons de service public nécessitent un personnel dont les **attributions** seront **spécifiques**. De manière générale, on peut constater que, dans les différents Etats entrant dans le champ de l'étude, la question des moyens humains n'est pas neutre. Les schémas habituels concernant le choix du personnel comme les modalités d'exercice des fonctions sont aménagés et parfois même bouleversés dans le sens d'une **gestion de type managérial**. Les MSP conduisent ainsi à mettre en œuvre une **culture administrative nouvelle** dans le cadre de l'organisation du travail ainsi que des modalités de délivrance des services.

Au-delà des seuls moyens humains, il importe de s'attacher également aux moyens financiers mis à la disposition des MSP.

### 6° - Le financement

La question financière revêt un intérêt particulier s'agissant des MSP : d'une part, si regrouper différents

services administratifs en un lieu unique a pu apparaître comme le moyen de réaliser une **économie budgétaire**, la question au regard des expériences européennes est discutable ; d'autre part, les maisons de service public constituant des entités administratives nouvelles ont besoin de **moyens financiers et matériels individualisés** ; le caractère novateur de cette forme d'administration et les expériences européennes conduisent à s'interroger sur l'éventuelle **modernisation et rationalisation de leur gestion financière**.

La motivation initiale sous-jacente à l'institution de ces structures nouvelles que sont les Maisons des Services Publics peut être recherchée dans la volonté de " relégitimer " l'action publique et l'administration. La refondation de cette légitimité passe par une exigence accrue de qualité à laquelle les MSP tentent de répondre.

## 7° - La qualité

La notion de qualité est au cœur des **politiques de modernisation des administrations**. La création de MSP, en bouleversant la gestion administrative classique, concrétise cette recherche d'une **gestion dynamique** qui a pour objectif commun la **qualité des services**. La qualité, envisagée **du point de vue de l'utilisateur**, consiste dans la **réponse apportée à ses attentes**, en termes de **proximité**, d'**accessibilité**, de **simplification**, de **transparence**, de **transversalité** et d'**adaptation de la prestation**. La qualité implique également une meilleure formation du personnel. **Du point de vue de l'Etat**, la notion de qualité renvoie à des **considérations financières** : la recherche de la meilleure prestation au moindre coût est un des buts à atteindre. Les MSP constituent une réponse pragmatique à ces différentes exigences, afin de définir les droits et les obligations des usagers et des prestataires.

La recherche d'un haut niveau de qualité aux fins de refondation de l'action publique vise en dernière analyse à satisfaire de façon optimum les usagers-citoyens : de ce point de vue, l'évaluation du degré de satisfaction de ces derniers reste encore perfectible.

## 8° - L'évaluation et l'écoute des usagers

Dans le cadre de la **modernisation des services publics en Europe** et du **développement des démarches qualité au sein des services publics**, les administrations ont été obligées de rendre compte de leur coût, de leur fonctionnement, de leurs résultats et de la satisfaction que leurs prestations procuraient aux usagers. S'agissant des MSP, le **dispositif de recueil et de traitement des indicateurs** n'est pas encore mis en place, y compris dans les pays qui possèdent un système développé de MSP. Peu de chiffres existent ; ils ne sont pas nécessairement pertinents et ne peuvent constituer qu'une base limitée à une comparaison des MSP européennes. Les éléments de l'évaluation ne sont pas définis. Pourtant des indicateurs de qualité et de satisfaction des usagers des MSP, comme la **nature des prestations offertes**, le **temps d'accès à la prestation**, la **fréquentation**, par exemple, pourraient permettre une évaluation et constituer un réel outil d'amélioration. Ceci permettrait aussi de limiter les revendications qui ne sont pas aujourd'hui prises en charge de manière institutionnalisée par les MSP, mais qui demeurent également un élément à part entière de leur évaluation.

Au terme de cette étude, un certain nombre de **difficultés** peuvent être identifiées qu'il s'agisse du problème récurrent du **financement des Maisons des Services Publics** ou de **l'aménagement de la coopération entre les structures**. Dans une perspective d'élargissement de l'Union européenne, d'accroissement des compétences des MSP et d'exigence accrue à l'égard de la qualité des prestations fournies, se pose la question de la **pérennité de ces institutions**. La consolidation de ces structures passera inévitablement par leur **institutionnalisation**, par la **création de structures juridiques formelles**. En dernière analyse se pose également la question de la **place des citoyens dans le fonctionnement de ces structures** : leur participation apparaît comme l'une des conditions de leur pérennité, mais il n'en demeure pas moins que les **conditions de cette participation** devront faire l'objet d'une réflexion. En conclusion, l'étude réalisée par Europa ne porte pas sur un processus achevé, conduit à son terme : le mouvement de création des Maisons des Services Publics connaît et connaîtra encore de nombreuses évolutions et constitue de ce point de vue un véritable " work in progress ".

*Un ouvrage sera prochainement publié pour présenter l'intégralité de cette étude.*