

# LES MAISONS DE LA RÉPUBLIQUE, UNE PORTE D'ENTRÉE DU SERVICE PUBLIC SUR TOUT LE TERRITOIRE

Philippe Brun

09/10/2024

**Comment répondre à la disparition des services publics, particulièrement flagrante en zone rurale ? Pour Philippe Brun, député de l'Eure, une solution réside dans les Maisons de la République qui, mises en place dans chaque commune de plus de 1000 habitants, seraient autant de points d'accès aux services publics essentiels. Leur rôle renforcé par rapport aux actuels espaces France services, souvent jugés insuffisants en termes de couverture territoriale et de moyens, contribuerait à lutter contre le sentiment de délaissement territorial et à renforcer l'égalité républicaine.**

Près de six ans après la crise des « gilets jaunes », les habitants des campagnes se sentent toujours abandonnés par l'État, ce qui alimente un sentiment d'anxiété. L'ampleur du recul des services publics les plus élémentaires dans les territoires est abyssale : au nombre de 17 380 en 1980, les bureaux de poste de plein exercice ne sont plus que 6 985 aujourd'hui, ayant même baissé d'un tiers depuis 2010<sup>1</sup>. Ce mouvement semble sans fin, alors qu'une nouvelle coupe de 50 millions d'euros sur le budget des services postaux dans les territoires est annoncée<sup>2</sup>. Au-delà des bureaux de poste, l'ensemble des services publics disparaissent de nos territoires. Le réseau territorial des Caisses d'allocations familiales (Caf) et des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) a par exemple fondu depuis dix ans, avec une baisse des effectifs de -23% pour les CPAM, de -13% pour les Caf et de -20% pour les agences retraites entre 2014 et 2018<sup>3</sup>.

Outre qu'il alimente le processus de métropolisation, qui est un non-sens écologique à l'heure de la transition environnementale, le choix des regroupements dans les pôles urbains effectué pour des raisons budgétaires constitue ainsi une rupture d'égalité pour toute une partie de la population. En effet, si l'on suit la définition de l'Insee, 22 millions de Français, soit un tiers de la population, habitent dans les espaces ruraux, qui regroupent 88% des communes et même 92% du territoire. La France est ainsi au second rang des pays les plus ruraux d'Europe derrière la Pologne. Or, le recul des services publics depuis les années 1990 alimente le sentiment de délaissement territorial de

ces habitants, ce qui fragilise la cohésion sociale.

## L'application de la logique de rentabilité au service public et l'abandon des territoires

L'abandon des communes rurales ne se limite pas aux services publics, au contraire. Entre 2019 et 2022, 7 000 guichets de banques<sup>4</sup> ont ainsi été supprimés, les applications en ligne se substituant à la présence physique dans une logique d'augmentation infinie de la rentabilité. À l'origine, les services publics se sont développés pour assurer les activités qui contribuaient au bien de tous, mais qui n'étaient pas assez intéressantes pour le secteur privé, sauf à proposer ces services à un prix excluant toute une partie de la population. La couverture de l'ensemble du territoire, condition *sine qua non* du respect du principe d'égalité et donc de la devise de la République que la Constitution entend faire respecter, est au cœur de la mission universaliste du service public.

Pourtant, les gouvernements successifs semblent l'avoir oublié, appliquant la logique de rentabilité, renommée « efficacité », au secteur public, selon ce qu'on appelle le « new public management ». Sans même parler des urgences des hôpitaux, de l'école ou encore de la Poste, les effectifs de l'État dans les territoires ont baissé de 14% entre 2010 et 2022, en particulier dans les préfectures et les sous-préfectures, avec au total seulement 23 652 agents pour près de 35 000 communes<sup>5</sup>.

Ce nouveau management public oublie un élément essentiel : l'utilisateur du service public n'est pas un client, le service public étant fait à la fois pour chacun et pour tous. Il ne s'agit pas pour lui de vivre une « expérience consommateur » mais au contraire une « expérience citoyenne » qui enracine le fait d'être unis par un ensemble de valeurs, de droits et de devoirs communs qui déterminent notre capacité à vivre ensemble<sup>6</sup>.

Et cela sans que les économies ne suivent puisque, les suppressions de postes n'ayant pas été réalistes selon les propres mots de la Cour des comptes, elles se sont traduites par, outre des fermetures, un recours important aux vacataires, dont les contrats infra-annuels génèrent un fort *turn-over* et une instabilité tant pour l'agent que pour l'utilisateur<sup>7</sup>.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

## Des paroles sans actes depuis 2017

En dépit des annonces velléitaires pour ne pas dire trompeuses, cette politique qui n'a rien de nouveau et encore moins de publique a été poursuivie par les gouvernements successifs sous la présidence d'Emmanuel Macron, avec, entre 2019 et 2022, 839 postes de comptables publics fermés, ce qui est censé traduire le « nouveau réseau de proximité » promu par le ministère de l'Économie et des Finances<sup>8</sup>. Concrètement, ce sont, dans chaque territoire, des sites qui ferment ou des services qui ne sont plus rendus : fermeture des trésoreries de Mamers, Fresnay-sur-Sarthe, La Suze-sur-Sarthe, La Flèche et Saint-Calais dans le département de la Sarthe, disparition du service de la publicité et du service des impôts aux entreprises à Châteaubriant, sous-préfecture de Loire-Atlantique, avant une probable fermeture. Même sur les missions jugées « prioritaires », les effectifs ont baissé : 190 postes supprimés entre 2020 et 2021 pour la sécurité et l'ordre public, 81 pour le contrôle de légalité et budgétaire. Dès 2019 pourtant, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) avait formulé 23 recommandations pour revenir sur l'abandon des territoires ruraux : restauration des services publics, lutte contre les déserts médicaux, développement d'alternatives à la voiture et de la couverture numérique<sup>9</sup>. Mais le même comité notait en 2023 les résultats décevants. Sans surprise, le sentiment des Français à l'égard des services publics est aujourd'hui dégradé : 46% seulement ont une opinion positive de l'action de l'État, à peine plus d'un tiers (38%) le sentiment d'une orientation efficace avec un accompagnement personnalisé<sup>10</sup>. Cette perception dégradée du service public peut être directement reliée à la politique de fermeture de site et de contrats courts, qui a oublié que la condition première de la performance du service public réside dans la qualité de la relation humaine.

## Les espaces France services, ou l'arrivée de la *start-up nation* dans les territoires

Parmi les tentatives de réponse à la crise des « gilets jaunes », on trouve la création de 2840 espaces France services, dont 68% sont en zones rurales. Le programme France services, créé par la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2019, vise à revenir sur l'abandon des territoires par l'État, en proposant d'accueillir les habitants dans un lieu de proximité polyvalent, pour les aider dans des démarches administratives du quotidien. Le recours accru illustre bien l'ampleur du besoin, en particulier pour

les personnes les plus éloignées : 9 millions de demandes ont été traitées en 2023 (en moyenne 14 accompagnements par jour), alors que 58% des usagers sont des femmes de plus de 55 ans et que 84% sont accompagnés dans des démarches numériques<sup>11</sup>.

Pour autant, le Comité d'évaluation comme la Cour des comptes, s'il accueille positivement la démarche, souligne les nombreuses insuffisances du programme France services<sup>12</sup>. La présence physique est limitée à seulement deux conseillers dans près de deux tiers des espaces, et la formation des équipes des espaces France services est très insuffisante, dans la mesure où elle alterne entre des « webinaires nationaux d'une à trois heures » et des « modules d'autoformation réalisables à distance » pour des agents du service public chargés de remplir le rôle de la demi-douzaine de conseillers que la CAF, France Travail ou l'Assurance maladie ont retiré des territoires concernés. Les espaces France services ont régulièrement recours à des contrats précaires, ce qui ne permet pas de fidéliser les ressources humaines essentielles : moins d'un conseiller sur deux est fonctionnaire, un tiers est en contrat à durée déterminée (CDD) ou en emploi aidé. Les horaires de ces espaces sont insuffisamment compatibles avec ceux des habitants, et leur coût de fonctionnement est largement laissé aux porteurs de structures, en premier lieu les collectivités locales et les associations : l'État ne donne que 40 000 euros par espace pour un coût moyen de fonctionnement de 110 000 euros. La considération pour les territoires n'apparaît pas vraiment, surtout lorsque le gouvernement en profite pour supprimer des services dans son administration déconcentrée et supprimer des postes d'agents formés, comme le relèvent les fonctionnaires des finances publiques à Châteaubriant<sup>13</sup>.

Ainsi, le retour de l'État dans les territoires appelle une réponse d'une toute autre ampleur, qui ne soit pas une substitution aux peu de services de proximité de l'État qui restent (impôts, Assurance maladie ou autre). Comme le souligne le Comité, « c'est une offre « du dernier kilomètre », complémentaire des services gestionnaires » qu'il faut organiser. En partant des espaces France services existants, nous proposons de créer les Maisons de la République, dont le dimensionnement en termes d'offre de services et de couverture territoriale sera enfin à même de mettre un terme aux décennies d'abandon des territoires.

## **Les Maisons de la République, pour un accès aux services publics partout en France**

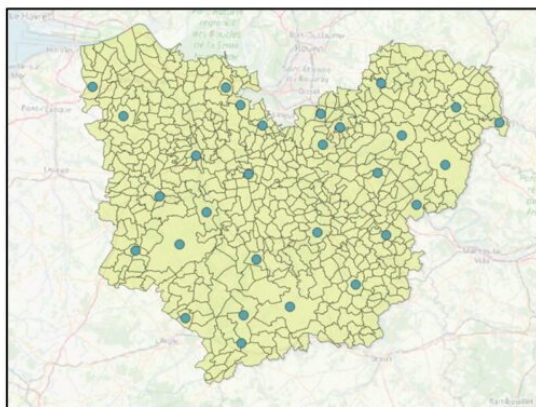
### **Un réseau à déployer pour mailler l'ensemble du territoire**

Au-delà des insuffisances sur le service rendu, le programme France services est d'abord loin de

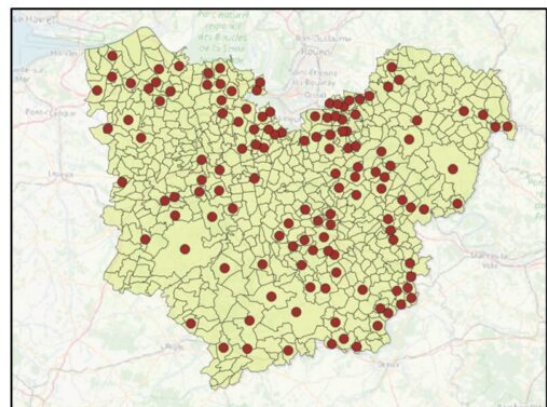
couvrir l'ensemble du territoire et ne compense pas du tout la fermeture des services publics depuis les années 1990, accentuant le sentiment d'une fracture territoriale entre le cœur des métropoles et la France rurale et périphérique. En effet, alors que le déploiement physique prévu par les gouvernements précédents touche à sa fin, 68% des 2 840 espaces France services se situent en zone rurale fin 2023, ce qui fait seulement 1931 points d'accès pour 30 775 communes, soit 6% des communes rurales couvertes... Et ce, alors que les habitants des territoires ruraux souffrent particulièrement de l'illectronisme, qui touche 15% de la population en moyenne mais par exemple 23% des habitants du département de la Nièvre<sup>14</sup>.

Afin d'offrir un accès décent aux services publics sur l'ensemble du territoire, une Maison de la République pourrait être ouverte dans chaque commune de plus de 1000 habitants. Pour couvrir ces 10 043 communes, l'effort nécessaire de 8112 maisons supplémentaires (sur les 10 043 communes, 1931 sont couvertes par France services) pourra être également réparti sur quatre ans, soit 2028 maisons pour 2025. Une projection sur le département de l'Eure illustre bien l'impact qu'aurait une telle mesure, en multipliant par près de cinq le nombre de communes couvertes, avec à terme 132 communes abritant au moins une Maison de la République contre 29 aujourd'hui avec France services.

Communes euroises couvertes par France services



Communes euroises couvertes par les Maisons de la République à terme (> 1000 habitants)



## Des services à étoffer

À rebours des insuffisances soulignées par le Comité et la Cour des comptes sur France services, les Maisons de la République pourraient répondre pleinement à la nécessité d'augmenter le financement des structures (moyens humains et logistiques supplémentaires) et renforcer la formation des conseillers ainsi que la valorisation de leur métier. La relation avec les opérateurs (Caisses d'allocations familiales, France Travail, Caisses primaires d'assurance maladie et

d'assurance vieillesse) doit également être clarifiée, dans une logique d'orientation vers ces derniers plutôt que de substitution servant de prétexte aux fermetures. Les Maisons de la République seraient les portes d'entrée du service public sur tout le territoire.

En outre, si le déploiement physique était arrivé à son terme, le ministère de la Transformation et de la Fonction publique prévoyait d'enrichir l'offre de France services, en concentrant son action en 2023 et 2024 sur la prise en charge de l'accompagnement des usagers dans la réalisation des 250 démarches administratives en ligne les plus usuelles<sup>15</sup> et l'intégration des demandes d'aides relatives à la transition écologique et au logement, notamment MaPrimeRenov'. Ces services s'ajouteront aux autres démarches du quotidien dans lesquelles les habitants sont accompagnés : déclarer ses revenus, faire une demande de permis de conduire ou de carte d'identité, demander une allocation, créer son espace sur Pôle emploi (désormais France Travail), gérer son compte Ameli pour toucher ses droits à l'Assurance maladie. Les partenariats locaux, aidant alors les habitants dans des démarches telles que l'inscription à la cantine scolaire de la commune, seront également approfondis.

## Un nom qui parle aux Français

Ce déploiement tant quantitatif que qualitatif permettrait à l'ensemble des Français, peu importe le territoire où ils habitent, de retrouver un service public de qualité, élément constitutif de la promesse républicaine. Dès lors, le nom de ce service marqueur républicain sur le terrain doit parler aux oreilles des Français, ce que celui actuel peine à faire : seulement 46% des Français ont entendu parler des « espaces France services », et la moitié ne sait pas de quoi il s'agit précisément<sup>16</sup>. Or, au-delà des services rendus, les structures France services sont aussi des espaces de sociabilité. À ce titre, en ligne avec notre tradition égalitaire et républicaine, nous proposons de donner un nom qui corresponde à la perception des Français, les « Maisons de la République », patrimoine de tous et la maison de chacun.

Par le déploiement d'une offre complète de services du quotidien dans chaque commune de plus de 1000 habitants, les Maisons de la République constitueront un marqueur égalitaire et républicain sur tout le territoire. Ce déploiement tant quantitatif que qualitatif appelle une montée en charge des moyens attribués par l'État au titre de sa contribution au budget de fonctionnement du programme France services. Le programme concerné représentait un investissement public de 351,6 millions d'euros en 2024, dont 113 millions étaient pris en charge par l'État. Le renforcement des moyens attribués à ces Maisons de la République et l'ouverture d'une maison dans chaque commune de plus de 1000 habitants coûterait 700 millions d'euros en 2025, et 1,4 milliard à terme. Ce retour des services publics dans l'ensemble de nos territoires est indispensable pour restaurer

notre cohésion sociale, réduire les inégalités et promouvoir des modes de vie compatibles avec les enjeux écologiques.

1. *Nombre de bureaux de poste en France*, SUD Poste Auvergne-Rhône-Alpes, 31 août 2024.
2. France Info avec AFP, *Les services postaux dans les territoires vont subir une coupe de 50 millions d'euros, annonce La Poste*, 27 septembre 2024.
3. Cour des comptes, chapitre X : « *L'organisation territoriale des réseaux de caisses de Sécurité sociale du régime général : des évolutions nécessaires* », *Rapport Sécurité sociale 2020*, octobre 2020.
4. Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, *Programme France services (2020-2023)*, septembre 2024.
5. Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, mai 2022.
6. Institut Vaugirard, Humanités et management, Secrétariat général des ministères économiques et financiers, *Non, l'utilisateur n'est pas un client ! Du parcours usager au parcours citoyen, l'enjeu de la relation*, 2017.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. Mathilde Desjonquères, Pierre Morel-A-L'Huissier, « *Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 2297) du 10 octobre 2019 sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux* », Rapport d'information, Sénat, avril 2023.
10. Direction interministérielle de la transformation publique, *23<sup>e</sup> édition du Baromètre Delouvrier : les services publics vus par les Français et les usagers*, novembre 2022.
11. Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, *Programme France services (2020-2023)*, septembre 2024, p. 10.
12. Mathilde Desjonquères, Pierre Morel-A-L'Huissier, « *Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 2297) du 10 octobre 2019 sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux* », Rapport d'information, Sénat, avril 2023, p. 96.
13. Pauline Baumer, « *À Châteaubriant, les salariés du centre des finances publiques craignent une fermeture* », *Ouest-France*, 24 octobre 2022.
14. Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, *Programme France services (2020-2023)*, septembre 2024, p. 67.
15. Recensées au sein de l'Observatoire numérique.
16. Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, *Programme France services (2020-2023)*, septembre 2024, p. 21.