

NOTE RAPIDE N°7

Service d'études du SGARE Grand Est

Les 135 maisons de services au public de la région Grand Est, une réponse à l'éloignement des habitants aux services

Septembre-Octobre 2018

Résumé

135 maisons de services au public délivrent des services de proximité dans le Grand Est, principalement dans les espaces ruraux et périurbains. Portées par des collectivités territoriales, des associations ou La Poste, elles sont des points d'accès à plus de 200 acteurs du champ social, de la santé, des grands services publics ou de la vie locale. Cette note propose une caractérisation de leur offre de services et une analyse du maillage territorial qu'elles constituent.

Les 135 Maisons de services au public de la région Grand Est, une réponse à l'éloignement des habitants aux services

A RETENIR

29% des résidents du Grand Est habitent des territoires dits «éloignés des services»

135 maisons de service au public sont ouvertes dans le Grand Est pour répondre aux besoins de services de proximité

L'amplitude et les caractéristiques de l'offre de service proposée dans les MSAP varient selon les porteurs de projet

Le maillage **des MSAP est dense** mais très inégal : la moitié Ouest du territoire régional est moins densément couverte

Les MSAP, une politique nationale d'égalité des territoires

Pour répondre au plus près des besoins des habitants des zones rurales et périurbaines éloignées des services au public, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pilote le déploiement de Maisons de services au public¹ (MSAP). Ces structures proposent en un lieu, sous diverses formes (permanences, implantation multi-sites, itinérance), un accompagnement individualisé aux demandes administratives : retraite, emploi, famille, social, logement, ... Ces services sont portés par l'Etat et ses opérateurs, des collectivités ou encore des associations. Au mois de juin 2018, 1270 MSAP délivraient en France métropolitaine une offre de services mutualisés et de proximité adaptée en fonction des besoins de leur territoire d'implantation.

L'accès aux services, un enjeu de cohésion des territoires dans le Grand Est

Quatrième région pour sa superficie (57 400 km²), le territoire du Grand Est est composé d'une diversité de grands espaces, notamment de mon-

tagnes (Vosges), de forêts (Ardennes) et de campagnes (Plaine d'Alsace, terroir viticole). Plus de 5 100 communes participent à son administration dont 91 % comptent 2 000 habitants ou moins. En 2015, 29 % de la population régionale habitait un territoire de vie² et ³ peu ou très peu dense et éloigné des services (Illu. n°1), soit 1,6 million de personnes sur 5,6 millions. L'éloignement des services étant mesuré en fonction du temps d'accès aux équipements de la gamme intermédiaire dont les commissariats de police, les brigades de gendarmerie, les services d'aides aux personnes âgées, les banques ou les centres de finances publiques.

Le déploiement de MSAP dans le Grand Est répond donc à de véritables enjeux en matière d'accessibilité des services au public et de cohésion des territoires. Au regard de sa superficie, les 135 implantations de MSAP positionnent la région au 4^e rang des plus équipées (Illu. n°2). En lien avec la mise en oeuvre d'une politique publique incitative, le Grand Est a connu une forte augmentation d'ouvertures de MSAP en 2016 et 2017 : 77 en deux ans, soit plus de la moitié des sites.

Illustration n°1

135 maisons de services au public dans le Grand Est
Nombre de MSAP par région, juin 2018

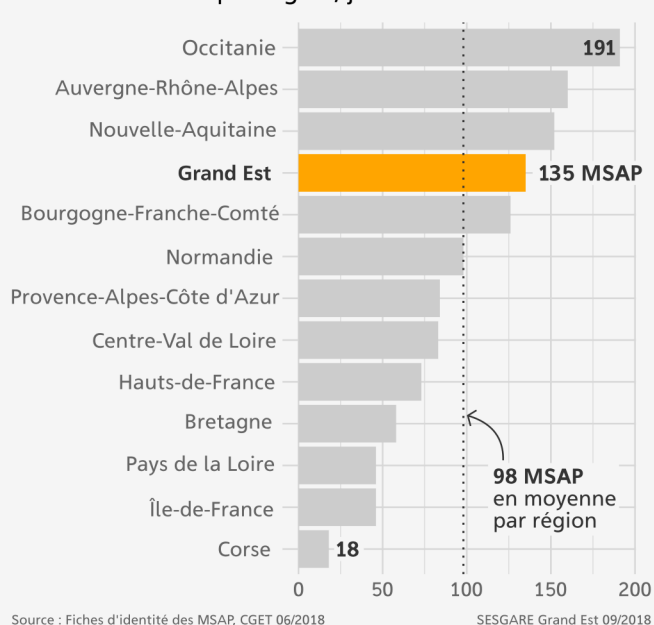
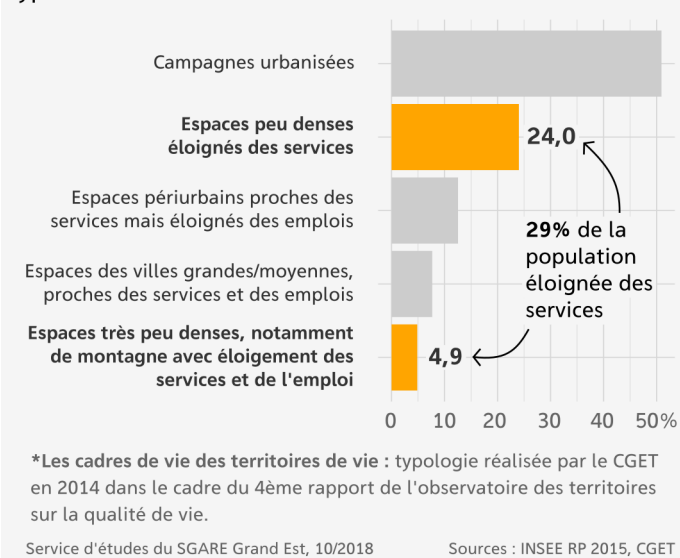


Illustration n°2

29% de la population du Grand Est habite un territoire peu dense ou très peu dense éloigné des services
Répartition de la population du Grand Est en 2015 selon le type de cadre de vie du territoire de vie* habité



Trois porteurs de projet et des offres d'une amplitude inégale

A ce jour, trois acteurs portent la création puis le fonctionnement des MSAP : les collectivités territoriales (commune et EPCI), les associations ou La Poste. Dans le Grand Est, l'essentiel est porté par les collectivités (75) et La Poste (51). Seulement 9 associations, principalement les points information médiation multi-service (PIMMS) et les Relais famille, portent des projets dans les Ardennes et la Meurthe-et-Moselle.

Le nombre de services présents varie sensiblement selon le porteur (Illu. n°3). Les MSAP de La Poste proposent une offre presque identique de 9 à 11 services tandis que les MSAP des collectivités délivrent jusqu'à 48 services différents. Ce contraste s'explique par la nature du porteur de projet et du montage. De nombreuses MSAP soutenues par les collectivités sont en effet adossées à d'autres structures et mutualisent ainsi les lieux pour construire une offre diversifiée. Par exemple, 15 d'entre elles bénéficient de la présence d'une médiathèque ou d'une bibliothèque dans le même local et 8 d'un espace public numérique.

Des grands opérateurs sont absents dans de nombreuses MSAP portées par les collectivités

En complément des principaux pilotes et animateurs du programme, 7 opérateurs nationaux sont impliqués dans le financement des MSAP. En plus de La Poste, qui est à la fois porteur de projet et opérateur, s'ajoutent 6 autres acteurs : l'assurance maladie (CNAM), la caisse d'allocations familiales (CNAF), l'assurance retraite (CNAV), le réseau de distribution de gaz (GRDF), la mutualité sociale agricole (MSA) et Pôle Emploi. Ils ne sont pas toujours tous présents dans l'offre des MSAP, le règlement exigeant la présence d'au moins 2 d'entre eux. Ainsi, 5 de ces opérateurs sont absents d'une ou plusieurs MSAP de la région (Illu. n°4) : la CPAM, la MSA, la CNAV, GRDF et La Poste.

Les MSAP portées par les collectivités ne voient pas la présence systématique de ces 5 opérateurs. Par exemple, seulement 35 MSAP portées par les collectivités sur 75 accueillent un service de GRDF. Cependant, il faudrait pouvoir juger si ces absences induisent un réel manque et si ces structures sont présentes dans le territoire par ailleurs.

Des offres caractérisées, notamment en fonction des porteurs

Au total, 216 acteurs différents sont présents dans les MSAP de la région. En plus des grands services publics, des acteurs aux fonctions variées interviennent dans ces lieux comme

la Croix-Rouge, les chambres consulaires, les missions locales ou les bailleurs sociaux. Leurs services peuvent être regroupés en 11 grandes thématiques⁴.

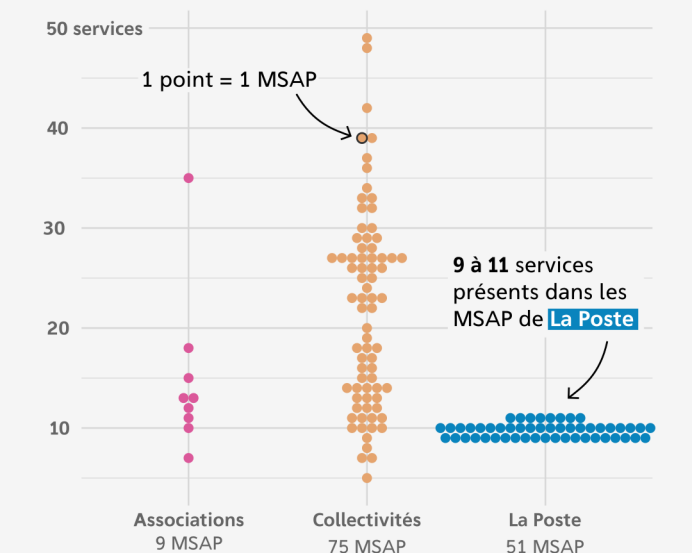
La présence des grands opérateurs et la diversité des services proposés participent ainsi à la caractérisation de l'offre des MSAP. Trois grands types d'offre se démarquent dans le Grand Est (carte page 3). Le premier type, qui est également le plus courant, rassemble les MSAP souvent adossées à des structures complémentaires et caractérisées par des services du champ social comme l'accompagnement, la santé ou l'accès aux droits. Le second regroupe les MSAP de La Poste dont l'offre est resserrée autour des services des grands opérateurs. Ainsi, la quasi-totalité d'entre elles (50) délivre une offre plutôt orientée vers les services aux particuliers, les prestations sociales, le logement et l'énergie. Enfin, le troisième type rassemble les MSAP caractérisées par les services d'insertion et ceux des collectivités. Peu nombreuses, elles sont surtout portées par des collectivités.

Cette variété de nature des services présents dans les MSAP contribue à la richesse du réseau. Elle est la conséquence d'une volonté d'adaptation fine de l'offre à la réalité des besoins recensés sur le territoire, sans fixer a priori un panel de services.

Illustration n°3

Les MSAP portées par **La Poste** proposent souvent moins de services que celles des **collectivités** ou des **associations**

Distribution des 135 MSAP du Grand Est selon le nombre de services et d'acteurs présents, par type de porteur, Juin 2018



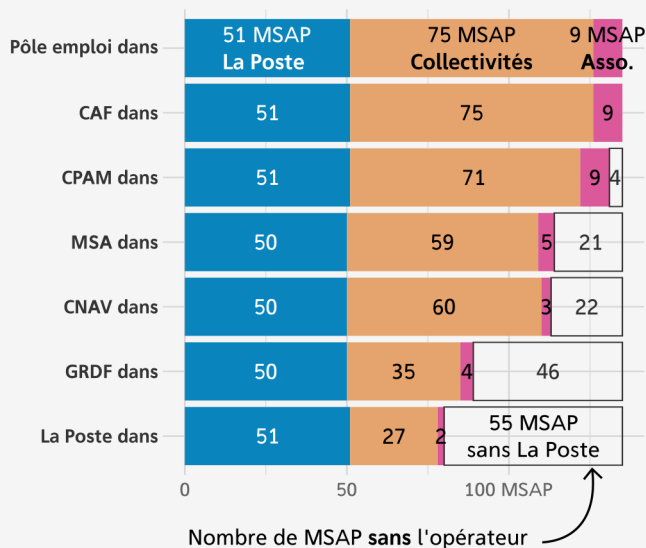
Source : Fiches d'identité des MSAP, CGET

SESGARE Grand Est, 10/2018

Illustration n°4

Sur les 7 grands opérateurs, 5 ne sont pas présents dans toutes les MSAP du Grand Est

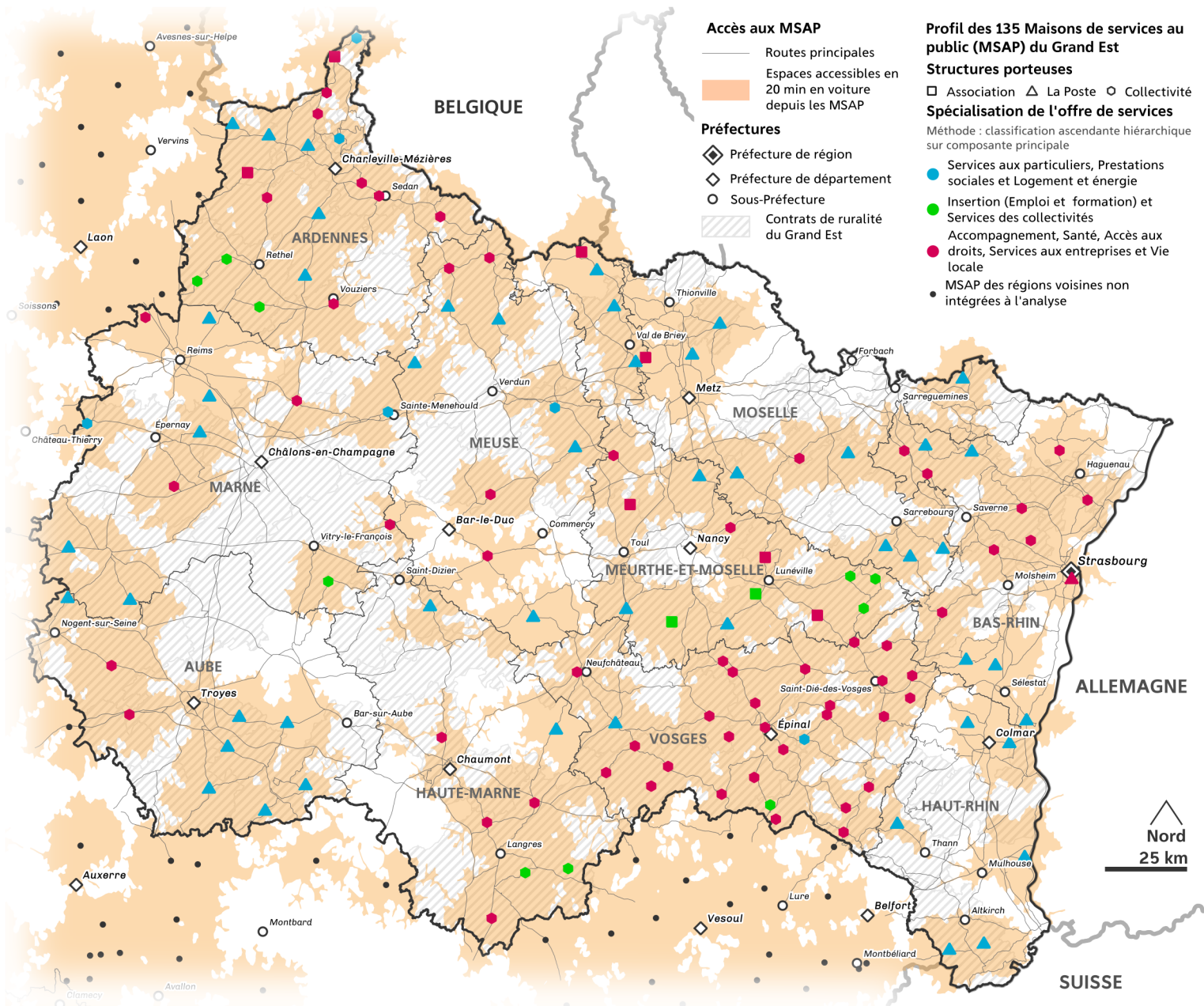
Présence des grands opérateurs dans les 135 MSAP du Grand Est selon le type de porteur, Juin 2018



Source : Fiches d'identité des MSAP, CGET

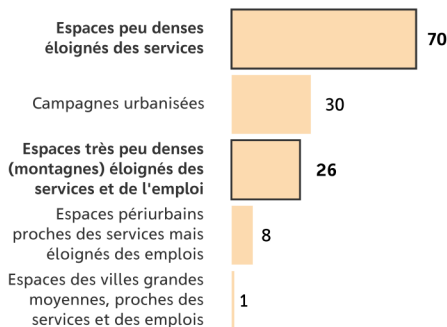
SESGARE Grand Est, 10/2018

Le réseau de MSAP du Grand Est, une dynamique d'implantation cohérente qui pourrait mieux s'étendre à l'Ouest



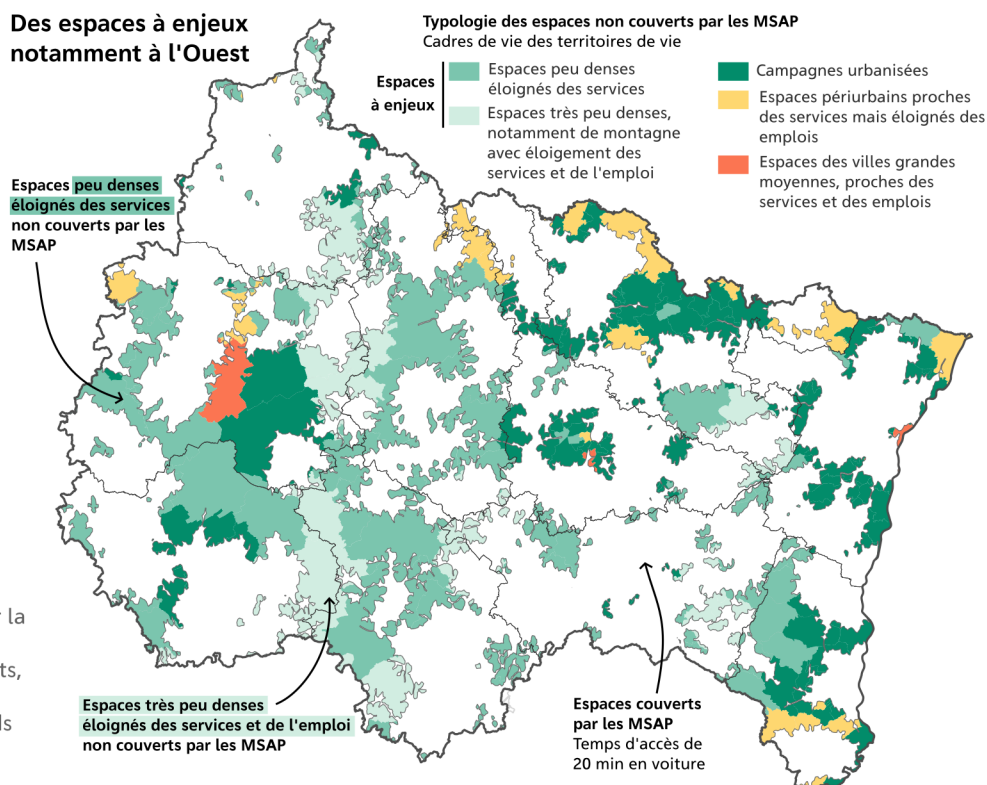
Les MSAP du Grand Est sont principalement implantées dans des espaces éloignés des services

Nombre de MSAP du Grand Est par type de cadre de vie*, Juin 2018



*Les cadres de vie des territoires de vie : Typologie réalisée par le CGET en 2014 dans le cadre du 4ème rapport de l'observatoire des territoires sur la qualité de vie. Elle s'appuie sur 12 indicateurs mesurant par exemple l'accessibilité aux équipements, la densité de logement ou la part des surfaces naturelles. Les territoires de vie découpent les grands bassins de vie autour de pôles de services.

Des espaces à enjeux notamment à l'Ouest



Trois critères pour l'implantation des MSAP

Trois critères guident principalement l'implantation des MSAP. Le premier cible des territoires à enjeux où des besoins sont clairement identifiés, ils sont principalement ruraux et périurbains même s'il est aussi possible de créer une MSAP dans une zone urbaine (notamment en quartier de la politique de la ville) si le projet respecte le cahier des charges national. Le deuxième fixe un temps d'accès de 20 minutes en véhicule motorisé d'une MSAP à l'autre. Enfin, le troisième est celui de la compatibilité avec le Schéma départemental d'accessibilité des services au public (SDAASP). Seuls les deux premiers critères sont analysés en page 3 (Cartes et graphique).

Les MSAP sont implantées dans des territoires en déficit d'accès aux services

La création de MSAP cible donc en priorité les espaces ruraux et périurbains à faible accessibilité aux services. C'est ce principe - logique au regard de la vocation de ces équipements - qui oriente principalement leur implantation. Les territoires de vie dans lesquels sont situées les MSAP montrent que leur implantation est cohérente avec ce principe. 96 MSAP sur 135 sont ainsi localisées dans des espaces peu ou très peu denses et éloignés des services. Ces espaces correspondent aux campagnes des plaines et des plateaux (Haute-Marne par exemple) et aux espaces de relief et de montagnes (Vosges). Deux départements, les Ardennes et les Vosges se distinguent plus spécifiquement par leur densité de MSAP, issue d'une forte volonté locale de maillage territorial par ces équipements.

30 MSAP sont aussi implantées dans les territoires des «campagnes urbanisées» qui disposent généralement d'une meilleure accessibilité aux services. Ces territoires correspondent notamment à la vallée du Rhin et aux périphéries des grandes agglomérations (Nancy, Metz ou Reims). Ces points de contacts constituent des relais de proximité dans des espaces où la densité d'habitants peut justifier leur implantation.

Enfin, 9 MSAP sont implantées dans des espaces périurbains proches

des services mais éloignés des emplois ou dans les espaces des villes grandes et moyennes où l'amélioration de l'accès aux services public fait partie des priorités. Cela concerne la MSAP du quartier de la politique de la ville Neuhoef-Meinau à Strasbourg.

A l'Ouest de la région, une couverture territoriale des MSAP imparfaite

Le deuxième critère, complémentaire des territoires cibles, fixe un temps d'accès de l'ordre de 20 minutes en voiture entre chaque implantation. Au lieu de contrôler les distances entre les MSAP, nous avons choisi d'analyser l'accessibilité du point de vue de l'utilisateur. La carte proposée page 3 représente ainsi les espaces couverts en 20 minutes de voiture depuis chacune des MSAP du Grand Est et des régions voisines. Cette analyse scinde la région en deux moitiés.

Dans la moitié Est de la région, l'essentiel du territoire est couvert grâce à un maillage dense de MSAP. Certains espaces sont même couverts par plusieurs de ces équipements. Par exemple, les 30 points de contact du département des Vosges, portés majoritairement par des collectivités, maillent intensément le territoire. La situation est équivalente en Meurthe-et-Moselle qui profite de nombreuses structures portées par des associations (7 sur 9 de ce type dans le Grand Est). Excepté dans le Massif des Vosges, les territoires non-couverts correspondent d'abord aux espaces des campagnes urbanisées ou périurbains proches des services.

Toutefois, dans les 5 départements de l'Ouest de la région, de larges espaces peu ou très peu denses et éloignés des services se situent également à plus de 20 minutes en voiture d'une MSAP. Équipé de 8 MSAP, soit moins que dans le Bas-Rhin (14), le département de la Haute-Marne connaît par exemple de larges espaces de ce type non couverts dans ses parties Ouest et Nord.

Des pistes pour aller plus loin dans l'analyse

Cet exercice d'analyse de la couverture des MSAP dans le Grand Est et de caractérisation de leur offre de services sera complété au cours

de l'année 2019. Faute de données ou par choix, certaines dimensions n'ont pas été traitées ou auraient pu être observées différemment. Quatre pistes sont à retenir pour de futures analyses.

Première piste, l'observation et l'analyse de la fréquentation des MSAP. C'est une information essentielle qui fait défaut à l'analyse proposée aujourd'hui. La collecte et la consolidation de cette donnée au cours de l'année 2019 permettra de juger de la pertinence des implantations et d'évaluer leur impact sur le territoire.

Deuxième piste : la caractérisation des espaces d'implantation à partir d'autres référentiels territoriaux. Dans la typologie des cadres de vie produite par le CGET, qui propose une partition fonctionnelle et qualitative des territoires au regard de nombreux indicateurs (déplacements quotidiens, marché du travail, paysages, ...), l'accès aux services est un indicateur parmi d'autres. Pour se concentrer sur les enjeux d'accessibilité, le croisement des implantations des MSAP au seul temps d'accès aux services isolerait directement les enjeux en matière d'éloignement.

Troisième piste : l'articulation du suivi du déploiement des MSAP avec la mise en oeuvre des Schémas Départementaux d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public (SDAASP). Ces schémas, élaborés conjointement par l'Etat et les Conseils départementaux pour une durée de 6 ans, définissent un programme d'actions visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. La création d'une MSAP doit s'opérer en cohérence avec ces schémas. C'est l'un des trois critères d'implantation qui n'a pas été analysé dans cette note.

Enfin dernière piste : l'analyse de la structure de la population dans les territoires d'implantations des maisons. L'offre de services d'une MSAP devant répondre aux besoins des habitants de son bassin de vie, analyser les dynamiques démographiques ou sociales (vieillesse, pauvreté, etc.) éclairerait la mise en place d'une offre adaptée.

Définitions

¹Maison de services au public

Lieu dans lequel les habitants peuvent être accompagnés dans leurs démarches administratives (emploi, retraite, logement, social, ...). Chaque maison de services au public construit une offre de services spécifique et adaptée aux besoins identifiés sur son bassin de vie. Les porteurs sont les collectivités territoriales (commune ou intercommunalité), des associations ou La Poste.

²Le territoire de vie

Zonage défini dans le cadre d'une étude conduite par l'INSEE en 2014 sur la qualité de vie. Il découpe les bassins de vie de plus de 50 000 habitants pour mieux rendre compte de la diversité de la qualité de vie au sein des territoires les plus urbanisés. S'affranchissant des limites des unités urbaines, les territoires de vie découpent ainsi les grands bassins de vie autour des pôles de services. Les bassins de vie de moins de 50 000 habitants étant conservés tels que par le zonage.

³Les cadres de vie des territoires de vie

Dans le cadre de son rapport «Qualité de vie, habitants, territoires» de 2014, l'Observatoire des Territoires (CGET) a construit statistiquement une typologie permettant de positionner les territoires de vie selon des indicateurs qui reflètent à la fois la diversité des aménités disponibles (densité de logement, transports en commun, ...) et les fonctions du territoire (marché du travail, accès au lieu de travail, accès aux équipements, ...).

Traitement des données

Le CGET diffuse sur data.gouv.fr une liste des MSAP (Fiche d'identité des MSAP) contenant leur adresse et une description des services présents. Pour les besoins de cette note, les adresses ont été géocodées via la Base Adresse Nationale. Les données ont été restructurées pour identifier l'ensemble des services et acteurs présents et les classer en 11 thématiques. Les isochrones ont été calculées via OpenRouteService (www.openrouteservice.org), un système de routage basé sur les données OpenStreetMap développé par l'université de Heidelberg en Allemagne. L'analyse multivariée (Classification Ascendante Hiérarchique sur les axes des composantes principales) a été réalisée à partir du package R Factominer développé par Agrocampus Rennes.

Documentation

INSEE, Une approche de la qualité de vie dans les territoires de vie, INSEE Première n°1519, 08/10/2014

CGET, Maisons de services au public : diversifier l'offre pour mieux satisfaire les besoins des usagers, En Bref n°33, 02/2017

CGET, Qualité de vie, habitants, territoires, Rapport de l'Observatoire des territoires 2014

Le Service d'études, d'évaluation et de prospective du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales et Européennes (SESGARE) de la Préfecture de région Grand Est

Le SESGARE est une structure d'aide à la décision au service du Préfet de région. Dans un cadre interministériel, il contribue à l'élaboration de la stratégie régionale de l'Etat en développant des capacités d'expertise sur les champs des politiques régionales.

⁴Les 11 thématiques des services des MSAP

216 services et acteurs ont été identifiés dans les 135 MSAP du Grand Est et ont été classés en 11 grandes thématiques.

Famille	Exemples
Accompagnement social	Ecrivain public, Croix-Rouge, Union départementale des associations familiales
Accès aux droits	Point d'accès aux droits, défenseur des droits, Point Info Famille
Insertion (Emploi et formation)	Cap emploi, pôle emploi, mission locale
Santé	Ligue contre le cancer, Puéricultrice, Médecine du travail
Services de l'État	Armée, Inspection du travail, Trésor public
Services des collectivités	Office de tourisme, Syndicats
Services aux particuliers	Banque, Espace public numérique, La Poste, Notaires
Services aux entreprises	Consulaires, Experts comptables
Logement et énergie	Bailleurs, Véolia, Architectes
Prestations sociales	Caisse primaire d'assurance maladie, Assurance retraite, RSA
Vie locale	Point info jeunesse, Foyer rural, garderie, bibliothèque

Directeur d'études

Pierre LAVERGNE - pierre.lavergne@grand-est.gouv.fr

Chargé(e)s d'études

Muriel DUPORT - muriel.duport@grand-est.gouv.fr

Julien GUERARD - julien.guerard@grand-est.gouv.fr

Chargé de Mission

Noémie PIASKOWSKI - noemie.piaskowski@grand-est.gouv.fr