

À Dieppe,
manifestation
pour le maintien
d'écoles en ZEP
(2015)



©Charly Triballeau/AFP

/ Services publics : recompositions en cours

Question sensible, la réorganisation des services publics a mis à mal une forme d'équité territoriale. Face au retrait de l'État, les villes petites et moyennes ont esquissé des solutions innovantes mais encore fragiles.

Par Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow et François Taulelle

Parler des services publics hors des métropoles, c'est d'emblée évoquer une grande diversité de situations difficiles à associer. Les services publics des villes moyennes ne sont jamais exactement les mêmes selon qu'ils sont situés en centre-ville, à proximité des quartiers pavillonnaires ou des quartiers qualifiés de sensibles. De même, les services publics des petites villes ou des centres-bourgs des zones rurales peu denses ne se ressemblent pas nécessairement. Ce qu'ils ont en commun, c'est d'être au centre des préoccupations des élus et des citoyens depuis déjà plusieurs décennies. Ceux-ci sont assurément plus inquiets que leurs homologues des métropoles face à l'évolution de la carte des services publics. Il faut dire que le mouvement

de réorganisation concerne aussi bien des services de la vie quotidienne que des services régaliens (santé, justice, éducation, armée, poste, trésorerie, etc.) et autant des activités administratives déconcentrées que des entreprises publiques chargées de la gestion d'une activité de service public. La période la plus tendue sur le sujet a été liée à la réorganisation des services de l'État à travers la RGPP, révision générale des politiques publiques, poursuivie sous un autre nom, la MAP, modernisation de l'action publique. Entre 2007 et 2012, plusieurs chantiers conduits simultanément dans différents services ont chamboulé le paysage de la présence de l'État dans les territoires. L'addition des fermetures de services dans les mêmes territoires a provoqué des tensions ■■■

■ entre élus et État et engendré différents mouvements de résistance. Ces tensions sont avant tout révélatrices d'un « stress territorial », qui ne peut se comprendre qu'en tenant compte des représentations que les différents acteurs (habitants et élus) se font de l'évolution de leurs territoires et de leurs services publics, ce qui entretient un sentiment souvent partagé de délaissement¹.

UNE VISION MACROCÉPHALE

Dans tous les cas, pour les villes petites et moyennes, les conséquences sociales et territoriales d'une telle réorganisation sont importantes et soulèvent bien des questions. Pour les comprendre, il convient d'évoquer deux caractéristiques.

La première est qu'il existe en France des zones éloignées des réseaux, des pôles urbains et qui nécessitent de la part des pouvoirs publics une prise en compte correctrice de ces situations. Cette idée banale va à l'encontre de la vision d'un territoire qui serait aujourd'hui uniforme, tout urbanisé, où tout serait interconnecté et proche. Il existe en effet des zones éloignées des services, même en France, pays aux fortes densités. Au-delà de ces territoires et des mesures de leur distance physique aux services, ce sont des habitants qui sont en marge des flux et peu mobiles. Ainsi, comme le dit Jean-Pierre Orfeuillat, « *les différences d'aptitude à la mobilité font non seulement partie du tableau général des inégalités mais elles sont aussi une partie intégrante de leur reproduction* »².

La deuxième caractéristique tient à la répartition équilibrée des services publics et au traitement équitable des territoires. Cette notion d'équité a ainsi été mise au fronton de l'aménagement via le ministère de « l'Égalité des territoires et du Logement ». Le choix de l'intitulé de ce ministère [qui a changé entretemps] ne pouvait être que symbolique puisqu'il est bien certain que la répartition égalitaire des services est une utopie mathématique. En revanche, le terme d'équité paraît plus adapté car il donne une souplesse à la présence des services en fonction de différents paramètres. Accepter qu'il existe une équité et une répartition des services signifie que la redistribution du budget de l'État fonctionne selon un principe de solidarité, principe plusieurs fois remis en cause par des analyses économiques et comptables et un pilotage par les instruments. Laurent Davezies³ explique ainsi que cette redistribution, difficile en période de crise avec des budgets d'État contraints, pénalise les territoires les plus riches, ceux qui produisent la richesse économique. Cette vision macrocéphale vient en rupture avec le principe de solidarité territoriale.

La tradition de la République française qui repose sur le principe d'égalité et de répartition de la présence de l'État à travers la brique géométrique des départements marque fortement les esprits, et toute atteinte à cet équilibre, même justifiée par des recompositions et autres réorganisations fonctionnelles, remet en cause le modèle établi. Ce ressenti est le plus souvent lié à la diffusion et à l'ancienneté de ce modèle, cette « passion française », comme l'écrit Philippe Estèbe⁴. En France, les réactions sont parfois vives et passionnées, comme en témoignent les mobilisations et actions collectives des habitants des villes petites et moyennes qui défendent les services publics de proximité. Leurs revendications sont proches de celles que portent de nombreux partis nationaux aussi bien de gauche que de droite. Le score du Front national

dans le monde rural a d'ailleurs été interprété comme une manière de refuser le rejet de certaines parties du territoire, une manière de contester les différences de traitement et de récuser ce déclassement.

UN BOUCLIER RURAL

Au-delà des interrogations, des discussions ou des débats que suscitent les réformes en cours, différents travaux récents⁵ mettent en évidence la capacité d'adaptation, d'innovation et d'invention des territoires hors métropoles. Jusque-là peu pris en compte, ces éléments sont essentiels pour comprendre la réorganisation des services publics dans les villes petites et moyennes.

Comme on pouvait s'y attendre, la question du transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales s'est imposée. Les villes petites et moyennes ont progressivement pris le relais et ont investi des domaines qui n'entraient pas, à l'origine, dans leurs compétences. La place laissée par l'État a offert plus d'autonomie dans la gestion des services publics. Le dispositif de « bouclier rural » engagé par le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine pour protéger les espaces ruraux et leurs populations face à ce qui est identifié comme une dynamique de déclin des services illustre cette dynamique. C'est plus généralement le cas de l'ingénierie territoriale locale, qui prend tout naturellement le relais de l'ingénierie d'État. Cette implication nouvelle des villes petites et moyennes consolide naturellement leur expertise et leur participation à la gestion territoriale des services de proximité. Cela explique

peut-être la tendance observée chez certains maires de villes moyennes qui réclament une répartition des compétences plus cohérente sur leur territoire, compétences susceptibles de répondre à des fonctions assumées mais pas complètement encadrées juridiquement. Ainsi, les communes qui ont des régies dites « bâtiments » gèrent uniquement l'entretien des édifices communaux, alors qu'elles pourraient logiquement assurer l'entretien des collèges et des lycées de leur ville qui sont pourtant des compétences départementale ou régionale. Dans le rural peu dense, l'implication des élus est tout aussi importante pour maintenir une présence des services publics. Selon les situations locales, cela peut conduire à un renforcement de la coopération entre communes. L'agence postale intercommunale permet à cet égard de garantir des services diversifiés et de maintenir une offre dans des bassins de population. Cette mutualisation est aussi lisible à travers le ramassage scolaire dans les petites villes pour éviter la fuite des élèves vers la ville moyenne ou la métropole. L'appel à la collaboration concerne également différents services publics, entreprises et acteurs sociaux qui participent à la fourniture des services d'intérêt collectif. Tout cela conduit à un investissement plus fort des acteurs locaux dans une organisation qui relève le plus souvent d'une cogestion des services publics.

DES APPROCHES ALTERNATIVES

Les petites villes, peu denses, se sont par ailleurs engagées dans des approches alternatives à la présence physique originelle des services. La présence suppose désormais des services mutualisés, polyvalents et l'utilisation de nouvelles technologies. Différentes régions ou départements français ont mis en place des programmes d'expérimentation de téléguichets (Région

Cette notion d'équité a été mise au fronton de l'aménagement

Auvergne, Département de la Manche, Département du Lot). Ceux-ci sont généralement situés dans des cyberbases ou des maisons de services publics et permettent une accessibilité à différents services *via* une borne disposant d'un écran, d'une caméra, d'un scanner et d'une imprimante. La population la plus fragilisée, la plus démunie et la moins mobile s'est imposée comme une cible prioritaire de l'offre de services mais ce n'est pas la seule. Les publics cibles sont aussi ceux qui paraissent contribuer au développement économique. Les maisons des services publics peuvent abriter le Trésor public, la CPAM, le dispensaire, la CAF, la CRAM, la médecine du travail, le conciliateur de justice, la mission locale ou bien encore les agences d'intérim. Il s'agit souvent de proposer une offre en un seul lieu (guichets uniques) et de mettre en relation directe les publics avec les organismes sans que les usagers aient à faire de longs, coûteux et polluants déplacements. Ces offres innovantes sont diversement appréciées par les élus des petites villes qui y voient autant un moyen de maintenir des services publics sur leur territoire qu'un instrument utilisé pour justifier l'accélération du désengagement de l'État en zone rurale. L'innovation se réalise aussi en direction des acteurs économiques. C'est notamment le cas des dispositifs publics de télécentres qui sont censés offrir un espace de travail où sont disponibles de nouvelles technologies de l'information et des télécommunications. L'objectif est de promouvoir le cadre de vie des zones rurales à revitaliser en proposant une plate-forme de télétravail. Malgré les espérances et l'investissement des acteurs publics, ce dispositif demeure encore peu fréquenté par les usagers ciblés.

La gestion locale de certains services publics des villes petites et moyennes est certainement plus souple dans l'organisation et davantage centrée sur les populations locales. On observe que les services se déclinent différemment selon les caractéristiques sociales des individus concernés et les contextes spatiaux au sein desquels ils vivent. L'offre de services se localise et se segmente en fonction de la spécificité des populations et des services dont ils ont besoin en priorité. Ainsi sont mis en place de nouveaux horaires plus adaptés à la vie locale mais aussi une nouvelle offre plus accommodée aux habitants : offre très « agricole » (MSA, Chambre d'agriculture...) de la Maison des services publics en zone rurale et très « sociale » (avocat, juriste, assistante sociale, chargé d'insertion, conciliateur de justice, délégué du défenseur des droits, etc.) dans les quartiers sensibles d'une ville moyenne.

Cette montée en puissance du social est parfois liée à l'installation de populations pauvres dans l'espace rural périurbain. Dans leur analyse de la grande banlieue de Montpellier, Gatien Elie, Allan Popelard et Paul Vannier⁶ notent la paupérisation de certains villages et la présence de plus en plus importante de services sociaux ou d'associations humanitaires pour des habitants piégés par la distance et le coût de la vie en périphérie de leur lieu de travail.

LE PACTE RÉPUBLICAIN

Les solutions souvent ingénieuses des acteurs locaux ne sauraient faire oublier l'importance de l'État qui, par la gestion de ses terminaisons nerveuses, régule le pacte républicain. Ces mots sont peut-être excessifs mais ils justifient le déploiement d'une intervention étatique. Sur la question de la mobilité, cette nuance est plus qu'essentielle. Comme l'écrivent Gatien

Elie, Allan Popelard et Paul Vannier, « *en instituant la vitesse comme valeur et la maîtrise de la distance comme vertu, les classes dominantes ont structuré l'espace à leur profit* ». Pour les habitants des communes mal desservies, les bus ne peuvent se substituer à la voiture. La question de la sécurité est un autre exemple de l'importance de l'intervention étatique. La réorganisation de la Gendarmerie, rendue nécessaire par une organisation territoriale qui avait peu évolué depuis le XIX^e siècle, a commencé dès les années 2000 par la création de communautés de brigades jumelant deux ou trois casernes et permettant de mutualiser les moyens et les effectifs pour rendre l'action des gendarmes plus efficace. La RGPP a ensuite provoqué la fermeture de 200 brigades sur près de 4 000 et la suppression d'environ 3 500 emplois. Ce qui a eu un impact systémique et causé des dégâts collatéraux importants, le départ de familles de gendarmes ayant un effet direct sur la baisse de fréquentation des écoles rurales et sur la consommation locale de biens et de services. Laurent Davezies a bien montré l'importance de la présence de fonctionnaires dans les villes et leur participation à la mise en mouvement de l'économie locale. Pour suppléer la fermeture de brigades, de nombreuses communes ont été tentées par le développement de polices municipales, ce qui n'est pas sans poser de nombreuses questions, et pas seulement en termes de coût et d'efficacité.

Il existe une relation entre la réorganisation des services, leur localisation et la recomposition des territoires locaux. Au-delà de leur seule présence, ces services contribuent au maintien d'un cadre de vie et au développement économique territorial. L'implantation des services

publics redonne de la centralité à certaines petites villes et à certains quartiers des villes moyennes. La maison des services publics située au cœur d'un quartier ou au centre d'un bourg génère de l'attractivité. L'enjeu, pour le maintien des services publics au sein des petites villes des territoires ruraux, est donc bien d'essayer de concentrer dans un même endroit, un même bourg, tout un ensemble de services et de renforcer certaines centralités, plutôt que de les répartir, les éparpiller pour, au final, tout perdre. Les services publics au même titre que les commerces constituent à ce titre des éléments essentiels qui participent au maintien de l'activité. Face au désengagement de l'État, les communes ne sont pas restées passives et ont réagi avec leurs moyens et à leur niveau. Les solutions proposées demeurent encore fragiles et leur efficacité incertaine mais elles sont innovantes et plus que jamais liées aux préoccupations des villes concernées. /

Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow et François Taulelle

① François Taulelle (dir.), « Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux ? », *Sciences de la Société*, n° 86, 2012.

② Jean-Pierre Orfeuil, *Transports, pauvreté, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, Éditions de l'Aube, 2004.

③ Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, 2008.

④ Philippe Estèbe, *L'Égalité des territoires. Une passion française*, Presses universitaires de France, 2015.

⑤ Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow, François Taulelle (dirs.), *Services publics et territoires : adaptations, innovations et réactions*, Presses universitaires de Rennes, à paraître.

⑥ Gatien Elie, Allan Popelard et Paul Vannier, « Exode urbain, exil rural », *Le Monde diplomatique*, août 2010.