

Egalité, accessibilité, solidarité : les renoncements de l'Etat

Recension par Gwénaél Doré de l'ouvrage collectif publié chez « Le bord de l'eau »

Egalité, accessibilité, solidarité : les renoncements de l'Etat (Courcelle T., Fijalkow Y., Taulelle F. dir.), Le bord de l'eau, 2024, Préface de Thomas Piketty

À la suite de la crise des gilets jaunes et de la COVID, la question des services publics dans les territoires de faible densité s'est imposée fortement dans l'espace public et médiatique. Les termes du débat sont connus mais les évolutions en cours sont rarement analysées de manière systémique au plus près des territoires. Les contributions rassemblées dans cet ouvrage sont celles de spécialistes reconnus qui apportent des éclairages inédits à partir d'études localisées, de données quantitatives et d'enquêtes effectuées auprès d'habitants, d'élus, d'opérateurs de services publics et d'autres acteurs. La réorganisation des services publics (dématérialisation, regroupement au sein d'espaces France Services) et ses conséquences sont finement étudiées. Après deux ouvrages consacrés au délaissement des territoires (2012) et à l'évolution des

services publics dans les territoires (2017), cette équipe de recherche pluridisciplinaire, composée de sociologues, géographes et économistes apporte un complément indispensable à la connaissance des recompositions à l'œuvre dans la France des petites villes et des villages.

SOUS LA DIRECTION DE

FRANÇOIS TAULELLE,
THIBAUT COURCELLE
ET YGAL FIJALKOW

ÉGALITÉ, ACCESSIBILITÉ, SOLIDARITÉ : LES RENONCEMENTS DE L'ÉTAT

PRÉFACE DE
THOMAS PIKETTY



« L'engagement obsessionnel dans le processus de réduction des dépenses publiques fait oublier que les services publics produisent des richesses comme il fait passer au second plan l'idée qu'une population bien éduquée et en bonne santé constitue la base du projet républicain essentiel à l'émancipation des individus » affirme la 4ème page de couverture de l'ouvrage.

Cet ouvrage aborde la question des services publics¹ dans les territoires de faible densité, éloignés des métropoles et qui regroupent autour de 20 % de la population. La question s'est affirmée dans l'espace public et médiatique à la suite des effets territoriaux cumulés de la réduction des dépenses publiques, à partir de la RGPP, mise en œuvre en silo, de la crise des gilets jaunes² et de la pandémie de la COVID. L'ouvrage résulte d'enquêtes menées dans cinq départements de faible densité (Ardèche, Cantal, Hautes-Pyrénées, Indre, Nièvre), et à l'intérieur de ces départements, ont été choisies deux intercommunalités de faible densité. Ce travail a été mené dans le cadre d'un financement LABEX (Laboratoire d'excellence) porté par l'Université Jean Jaurès de Toulouse et animé principalement par des universitaires de L'Institut National Universitaire Champollion d'Albi. Après deux ouvrages consacrés au délaissement des territoires (2012) et à l'évolution des services publics dans les territoires (2017) cette équipe de recherche pluridisciplinaire, composée de sociologues, de géographes et d'économistes, apporte un complément indispensable à la connaissance des recompositions à l'œuvre dans la France des petites villes et des territoires ruraux.

Les départements en question sont marqués par trois caractéristiques majeures : une faible densité, un fort taux de personnes âgées, une croissance démographique négative ou faible. Ces espaces étaient qualifiés dans un travail précédent de « campagnes vieilles à faible densité »³. Ce travail permet d'appréhender la présence et l'évolution des services au public sur les territoires et d'étudier la réorganisation des services publics, notamment la dématérialisation et le regroupement au sein d'espaces France Services.

Cet ouvrage a, selon le préfacier, T. Piketty, « l'immense mérite de croiser une exploitation systématique des sources statistiques les plus complètes, en particulier les inventaires communaux des équipements établis par l'INSEE, afin de quantifier et cartographier précisément l'évolution des différents services de proximité au niveau communal de 1980 à 2020 » et « des entretiens approfondis réalisés avec des usagers et des élus dans cinq départements de faible densité, avec à chaque fois un choix méticuleux des communautés de communes éloignées des préfectures ». Au total, 55 entretiens approfondis ont été réalisés et plus de 1500 habitants ont été interrogés dans le cadre d'une enquête par questionnaire. C'est donc un ouvrage à lire absolument selon T. Piketty, en dépit de certaines redondances difficilement évitables dans un ouvrage écrit à plusieurs mains.

La faible densité et les services publics : un état des lieux

Dans une première partie, le premier texte analyse la notion de faible densité (Barthe et Gambino). D'abord, au début des 30 Glorieuses, cette notion est associée au désert (Gravier, 1947), puis à la « France du vide » (Bétéille, 1981). Pour la SEGESA (Bontron et Mathieu, 1977), un bureau d'études qui a beaucoup travaillé pour la DATAR, la situation démographique de ces zones correspond à des formes de mise en valeur qui ont été toujours extensives et qui n'exigeaient donc pas un fort niveau de peuplement. A partir des années 1990, différentes dénominations apparaissent : le « rural profond » repris par l'INSEE à travers le découpage en ZPIU, les espaces fragiles (Union européenne), et plus récemment l'hyper-ruralité incarnant la ruralité de l'éloignement sous ses diverses formes (2014)⁴.

1 Pour une approche générale, cf. Collectif Nos Services publics, 2024, Rapport sur l'état des services publics.

2 Voir le documentaire d'Hélène Desplanques, 2024, Les doléances, <https://youtu.be/9S0VA52zcXM>

3 Hilal M., 2012, La nouvelle typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques, Territoires en Mouvement, 7.

4 Bertrand A., 2014, Hyper-ruralité : un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour "restaurer l'égalité républicaine", rapport sénatorial.

Au tournant des années 2000, notamment à la faveur des travaux de prospective territoriale de la DATAR, on voit revenir la notion de faible densité (selon un ordre de grandeur fixé à 30 habitants/km²), appréhendée comme un système territorial à part entière, avec des potentiels de ressources spécifiques. Puis à partir de travaux de la Commission européenne en 2011, le critère de densité va s'affirmer pour être finalement retenu en France dans le cadre de l'Agenda rural (Comité interministériel du 14 novembre 2020), révélant une France très rurale jusqu'aux portes des villes par rapport à la France quasi urbanisée du zonage en « aires d'attraction des villes ». Un tableau (pages 32-33) récapitule les différentes catégorisations statistiques de l'urbain et du rural, leur population et les communes concernées en France depuis 2010

La faible densité habitante appelle de la haute densité de services construite sur la mobilité des personnes et la nécessité d'adapter la présence de ces services avec une connaissance fine des réalités.

La conclusion de cet article souligne que la France de faible densité est un espace habité en forte interdépendance avec les centralités petites et moyennes, se singularisant par ses aménités et résultant des effets du desserrement de la population urbaine. Toutefois, selon nous, un différentiel d'isolement physique et/ou social à des degrés divers peut être constaté dans ces zones : comme le souligne plus loin dans l'ouvrage (pages 203) Y. Fijalkow, ces espaces souffrent de moins d'emplois et d'actifs, de plus de précarité, de raréfaction des commerces et des services publics, de recul des sociabilités, de vieillissement de la population et de l'arrivée de nouveaux habitants qui vivent dans des conditions plus modestes. Ces territoires sont peu attractifs, ce qui amène des professionnels à des bi-résidences, limitant leur participation à la vie collective locale (Barthe, Labat et Sibertin-Blanc, page 180).

Le deuxième texte (Barczak, Courcelle, Hilal et Labat) s'intéresse à l'évolution des services dans les territoires étudiés depuis 1980, sur la base des informations fournies par les inventaires communaux et la base permanente des équipements de l'INSEE (tableau général pour la France métropolitaine : pages 54-55 et pour les cinq départements : pages 63-70, et pour les intercommunalités enquêtées : pages 78-9). Les évolutions sont globalement défavorables : repli des commerces et services privés, raréfaction des services publics de proximité, fermeture d'établissements scolaires, inégalités d'accès aux soins malgré le maintien des services libéraux de santé... L'évolution des services, menée sectoriellement, est perçue négativement par les acteurs locaux selon un sentiment de désertification, de déclin et d'abandon. C'est surtout l'accès aux soins qui constitue le cœur de la préoccupation autour de la présence des services.

Le troisième texte (Barczak, Courcelle, Hilal et Labat) se focalise sur l'organisation des services dans ces territoires, en soulignant le rôle des petites villes et des structures mutualisées. L'article part des quatre niveaux de centres d'équipements et de services, identifiés au niveau national pour le programme « Petites villes de demain » dans une étude sur « les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales »⁵. Cette étude distingue des centres locaux, des centres intermédiaires, des centres structurants et majeurs. Il est constaté dans les départements étudiés, un nombre relativement restreint de centres, une faible densité des centres, des centres de petite taille, et moins d'habitants desservis sur place (cf. tableau et cartes : pages 99-102). Les trajectoires depuis 1980 indiquent une perte de centralité pour 60 communes en 2017 (sur 389 en 1980), des trajectoires marquées par la taille et le statut administratif des communes, et la fragilité des centres actuels. Enfin, une appréhension contrastée de l'intervention publique est observée : les regroupements de services sont plutôt bien perçus, mais leur importance est relativisée et les schémas départementaux (SDASSP)⁶, mis en place à partir de 2016, sont critiqués pour leur manque de moyens et de suivi.

5 Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales | Agence nationale de la cohésion des territoires (agence-cohesion-territoires.gouv.fr)

6 Doré G., 2021, Services au public et territoires : l'instauration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), L'Information géographique, 2021/3 (Vol. 85).

Des recompositions territoriales entre polarités et numérique

Dans une deuxième partie, le premier texte (Laumière et Taulelle) interroge les formes récentes d'organisation des services autour de polarités. L'article s'essaye à distinguer les notions de centralité et de polarité, ce dernier terme ayant remplacé progressivement le précédent dans le vocabulaire de l'aménagement. A partir d'études régionales dans les années 1950-1960, la notion de pôle a été mobilisée pour concentrer des équipements censés rayonner sur l'espace alentour ; dans cette approche, il s'agit moins d'irriguer les territoires que de concentrer les moyens dans quelques lieux identifiés comme porteurs de développement. La notion de polarité comporte une dimension économique (pôles de croissance), tandis que celle de centralité est liée à la constitution d'un maillage territorial selon une logique hiérarchisée (cf. théories des lieux centraux des Allemands Christaller ou Lösch) et basée sur les fonctions commerciales et de services. Cette approche de la centralité a été réactivée récemment par l'ANCT définissant 4 niveaux de centralités (cf. supra), qui souligne la permanence d'une trame urbaine même si celle-ci est bousculée par la modernisation du réseau routier et les flux pendulaires.

La polarité s'est mise en place via le regroupement d'écoles ou de la santé (le regroupement d'établissements étant conçu comme la solution à la sécurité des soins). La logique de polarisation a été privilégiée par l'Etat dans la RGPP, et le discours sur la polarité a eu pour effet principal d'éloigner les services des usagers sous couvert de rentabilité financière. Son premier effet est la valorisation de centralités, avec toutefois des échecs (ainsi la mise en place de maisons de santé ne suffit pas toujours à attirer les professionnels).

Toutefois, la politique récente des Espaces France services articule la polarisation avec la mutualisation couplée à la polyvalence des agents. « Aujourd'hui, avec la logique du retour au maillage par le biais des Espaces France services, la proximité géographique est de nouveau au cœur de l'action publique ». Et pour contrecarrer les effets de l'éloignement, des services d'itinérance se mettent en place, cependant que les élus cherchent à se partager les charges de centralité. Ainsi « la centralité se construit en interne et en externe : en interne par la redynamisation des centres » « et en externe par la polarisation des services ». Au final, les notions de centralité et de polarité apparaissent complémentaires.

Le texte suivant (Vidal) examine l'ambivalence de l'introduction du numérique, atout pour certains usagers mais handicap pour certains publics, la dématérialisation ne pouvant se substituer complètement à la présence physique, surtout pour les populations les plus fragiles. Cette évolution s'inscrit dans le double objectif d'une augmentation de performance et d'une diminution des coûts porté par le « New Public Management »⁷, qui se traduit par la concentration des services en milieu urbain dense.

Or les territoires ruraux sont les parents pauvres de l'accès au numérique, notamment via la fibre et le très haut débit, même si l'absence de couverture numérique tend à se résorber (voir cartes dans l'ouvrage, pages 138-143). S'y ajoutent les problèmes d'illectronisme ou de non-possession d'un ordinateur pour les populations âgées et moins diplômées, les privant d'un service essentiel et disqualifiant en cas de lacunes.

Le programme France services vient en compensation de la progression de la dématérialisation (« Action publique 2022 »). Pour accompagner cette dématérialisation et dans un contexte de numérisation continu de différents services (pour La Poste, La SNCF, l'octroi de primes...), outre l'accompagnement individualisé apporté par les espaces France services, sont financés partiellement

⁷ Chouraqui J., Les réformes et l'État et la transformation des services publics : des tendances internationales au local, quels effets pour les territoires ?, Annales de géographie, 2020/2 (N°732).

et de façon dégressive par l'Etat des postes de conseillers numériques (4000 postes)⁸. Toutefois comme le recommande la Défenseure des droits, il s'agit de ne pas enfermer l'utilisateur dans une relation exclusivement numérique mais de mettre en œuvre une véritable politique d'inclusion numérique.

Quels enjeux politiques ?

La troisième partie aborde les enjeux politiques des transformations.

Un premier texte passe en revue les initiatives et adaptations. L'article rappelle tout d'abord « l'importance des services comme socle non seulement de cohésion sociale, mais aussi de santé collective et donc démocratique », « condition de justice sociale et spatiale ». Pour reprendre l'expression d'un maire, « les services publics sont la richesse des pauvres ». Au-delà d'un service catégoriel, les services publics assurent présence et reconnaissance, contacts et interactions humaines, et apportent un accompagnement individualisé. Le « *care* » et l'« aller vers » pallie les effets d'isolement et se structure dans un système d'action local concret porté par des logiques de débrouillardise, de bricolage et d'intelligence collective et faisant appel à une ingénierie de l'agilité (et pas que d'ingénierie technique), mais qui est inégale selon les territoires et fragile : en témoigne la précarité des agents alors que la montée en compétences des agents polyvalents, condition de la qualité du service, les rend moins interchangeables. Dans ces contextes, certains prônent une logique de frugalité mais celle-ci ne peut être que l'apanage des territoires qui connaissent des dynamiques internes positives...

Un deuxième article (Fijalkow et Samak) se penche sur la perception de l'évolution par les habitants, à partir d'une enquête menée par téléphone auprès de 1588 habitants d'intercommunalités éloignées des préfectures et villes moyennes des 5 départements étudiés (entre janvier et avril 2020). De cette enquête, il se dégage :

- un déficit d'accès aux ressources matérielles (pas de possession d'ordinateur pour un cinquième de la population enquêtée) et cognitives (illectronisme, importance du travail administratif), particulièrement vif chez les publics âgés et faiblement diplômés ;
- une difficulté d'accès à un réseau internet de qualité ;
- une complexité des sites internet qui s'ajoute à l'absence de contact direct.

L'enquête conforte l'intérêt du besoin de guichet des plus fragiles.

Quant aux Espaces France services, ils restent pour l'instant largement méconnus : ils sont principalement fréquentés pour obtenir de l'information ou de l'aide aux démarches administratives, répondant ainsi à un besoin « matérialisé » d'échange verbal et attirent plutôt les personnes en activité, en recherche d'emploi, en invalidité ou en longue maladie, mais peu les usagers les plus éloignés des services publics dématérialisés, à savoir les personnes âgées peu diplômées ou de catégorie populaire.

Le troisième texte (Fijalkow) porte sur la préoccupation politique des citoyens. De enquête téléphonique, il ne ressort pas de lien probant entre la perception des services et la préférence partisane et le vote pour des partis qui se préoccupent plus ou moins des services publics. Les difficultés d'accès aux services sont attribuées en premier lieu à l'Etat, puis de façon décroissante aux élus des différents niveaux de collectivités territoriales : région, département, commune (on peut être étonné de cette hiérarchisation dans la mesure où les régions n'ont guère de compétences en matière de services et où les départements ne sont responsables surtout que de l'action sociale). La

⁸ ANCT, 2023, Guide de cofinancement des conseillers numériques France Services.

responsabilité de l'Etat est surtout mise en avant par les personnes qui doivent effectuer un long déplacement professionnel (plus de 30 minutes) .

Enfin, le dernier texte (Doré) établit un bilan du positionnement des élus et des acteurs de terrain par rapport à ces évolutions. La préoccupation n° 1 est la désertification médicale et elle est moins forte pour les autres services. Dans ces départements où les petites communes sont prévalentes (cf. tableau 5), celles-ci, relayées par les intercommunalités (cf. tableau 4), déploient des trésors d'imagination pour fournir à leurs concitoyens une panoplie de services et sont à l'initiative de nombreuses Maisons de services au public (ensuite labellisés Espaces France services). Cet article fait aussi le point sur la présence de ces espaces France services dans ces départements, ainsi que le soutien récent de l'Etat aux centralités via les programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain. Le rôle incontournable des conseils départementaux est souligné pour apporter des services dans ces territoires peu denses, aux côtés des communes, ce qui interpelle par rapport à certains discours qualifiant de dépassées ces structures.

La conclusion présente une lecture des choix gouvernementaux récents : à la période d'ode à la compétitivité et à la polarisation des années 2000, a succédé une phase d'apaisement sous le mandat de F. Hollande, puis vint, sous la pression des Gilets jaunes et à la faveur de la pandémie du Covid, la redécouverte des services publics. Le texte s'interroge si on a vraiment changé de cap au-delà des affichages et souligne que des secteurs comme la santé et les écoles restent peu impactés. Si le regroupement des services au même endroit est un gage d'efficacité, l'éloignement du pôle des habitants est un risque et se fait au détriment de la proximité, une valeur désormais centrale à la place des mobilités fragilisées dans un contexte de hausse généralisée des prix de l'énergie.

Gwénaél Doré

Mars 2024