

AUTEURE
Julie GRAVIER

Reconfigurations territoriales des services publics dans les villes françaises (2009-2018)

RÉSUMÉ

Cette communication s'intéresse à la place des villes petites et moyennes dans les réorganisations des services publics en France depuis la mise en place de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007. Partant du double constat, d'une part, que la décroissance urbaine paraît fortement toucher ces catégories de villes et, d'autre part, que la fermeture de services publics peut avoir des effets particulièrement néfastes à échelle locale, nous interrogeons certaines boucles de rétroaction entre rétraction des services publics et décroissance urbaine. L'exploration s'effectue à partir d'une approche quantitative sur l'ensemble des villes de France métropolitaine. Issue d'une recherche en cours dans le cadre d'un post-doctorat, cette communication propose des résultats intermédiaires mais non définitifs.

MOTS CLÉS

services publics, révision générale des politiques publiques, système de villes, décroissance, France

ABSTRACT

This paper focuses on the place of small and medium-sized towns in the restructuring of public services in France since the general reorganisation of public policies was implemented in 2007. Starting from a dual observation, on the one hand, that urban decline appears to strongly affect these categories of cities, and, on the other hand, that the closure of public services has harmful effects for local communities, we question some feedback loops between the retraction of public services and urban decline. The exploration is based on a quantitative approach on all cities in continental France. This paper is the result of a post-doctoral research in progress and proposes intermediate but not definitive results.

KEYWORDS

Public services, General reorganisation of public policies, System of cities, Shrinking cities, France

INTRODUCTION

Les villes petites et moyennes tiennent des rôles et des places multiples au sein des territoires dans lesquels elles s'inscrivent – notamment régionaux – et des systèmes de villes de proximité auxquels elles appartiennent. Toutefois, dans un contexte socio-économique de métropolisation, impliquant la concentration des résidents et des activités dans les grandes villes du système de villes français – en particulier les activités innovantes telles que la R&D (Pumain *et al.*, 2010) –, les villes petites et moyennes sont en situation défavorable dans ce système. De plus, dans un contexte politique visant la transformation de l'action publique, notamment depuis 2007 avec la mise en place de la RGPP ayant conduit à la fermeture ou au transfert de services publics relevant de plusieurs domaines (judiciaire, hospitalier et militaire), certaines villes petites et moyennes apparaissent encore plus fragilisées. En particulier, au-delà des effets dominos entraînés par la fermeture d'un service public dans un territoire – menant *de facto* à des pertes d'emploi, à une mobilité résidentielle de familles, à des pertes financières pour les commerçants, etc. –, l'inexistence de concertation lors de la mise en œuvre des nouvelles cartes sectorielles des services publics a pu avoir des effets cumulatifs particulièrement néfastes pour certaines collectivités locales (de Legge, 2011 : 119-156).

Dans ce contexte, la communication vise, d'une part, à étudier la place des villes petites et moyennes face à la réorganisation des services publics en France depuis la fin des années 2000 et, d'autre part, à en analyser les recompositions territoriales au regard des situations antérieures de croissance et de décroissance démographiques des villes. La proposition se situe conceptuellement dans le cadre de la géographie théorique et quantitative et, en particulier, de la systémique urbaine (Berry, 1964; Pumain, 1997); d'un point de vue thématique, elle s'inscrit dans la continuité des travaux récents sur les services publics et leurs reconfigurations

territoriales (Courcelle *et al.*, 2017; Taulelle, 2012; Baudet-Michel *et al.*, 2019). Enfin, pratiquement, elle relève d'un travail en cours d'élaboration au sein d'un post-doctorat.

1. LA RÉTRACTION DES SERVICES PUBLICS DANS LES VILLES FRANÇAISES :

CADRE THÉORIQUE ET HYPOTHÈSES

Nous proposons d'étudier les reconfigurations territoriales des services publics dans les villes françaises en considérant que ces dernières font système.

1.1. Les villes en système

De manière générale, les relations entre les villes d'un même système sont plus intenses et diverses qu'avec d'autres villes. En effet, dans un système de villes, ces dernières entretiennent en particulier des relations de coopération, de subordination et de concurrence, qui forment des interactions. Les villes sont de ce fait interdépendantes et leurs évolutions inséparables (Pumain, 1997). Dès lors, nous pensons que le redéploiement spatial et la réorganisation des services publics des villes ne peuvent être analysés qu'en étudiant l'ensemble des villes françaises. La place des villes petites et moyennes est par conséquent analysée en considérant aussi les grandes villes du système.

Sachant par ailleurs que les villes et les systèmes de villes incorporent du temps dans leurs structures, il nous paraît efficace d'étudier les reconfigurations des services publics depuis la fin des années 2000 au regard des situations antérieures des villes, et ce dans le but de mettre au jour des trajectoires de reconfigurations et d'en questionner les processus sous-jacents.

1.2. Villes petites et moyennes, rétraction des services publics et héritage d'une situation de décroissance démographique

Deux hypothèses sont testées dans cette communication. Premièrement, si l'impact de la réorganisation des services est au cœur des préoccupations de nombreux concitoyens, notamment des élus, ce sont ceux des villes petites et moyennes qui ont été les premiers à s'en préoccuper (Courcelle *et al.*, 2017). Nous faisons ainsi l'hypothèse que la rétraction des services publics – au sens de la disparition ou de la diminution (Baudet-Michel *et al.*, 2019) – a principalement touché ces villes. Nous tâcherons d'y répondre à travers une analyse quantitative de l'évolution de la desserte des services publics à échelle inter et intra-urbaine (cf. 3.1) sur l'ensemble des villes de France métropolitaine (ce qui autorise aussi d'identifier des différenciations régionales), en considérant la hiérarchie urbaine selon les populations des villes.

Secondement, nous faisons l'hypothèse que la décision de fermer un service public dans un lieu est prioritairement effectuée dans des territoires en décroissance / déclin, que ce soit sciemment ou non. Nous y répondrons d'un point de vue quantitatif en considérant, d'un côté, l'évolution démographique des villes entre 1999 et 2009 et, de l'autre, l'évolution de la desserte des services publics entre 2009 et 2018. La démographie est ici envisagée comme un *proxy* des fonctions économiques des villes, compte tenu des propriétés économiques des effets d'agglomération. Nous pensons toutefois que les limites de l'analogie ainsi constituée sont réelles car une population ne permet en rien d'inférer une portée commerciale, voire économique. Cet indicateur nous donne cependant des indices utiles au suivi de l'évolution des villes en système et a l'intérêt d'être relativement aisé à construire. Nous mettons par ailleurs qualitativement en perspective nos résultats avec la typologie des villes françaises en décroissance élaborée par Wolff *et al.* (2013).

2. DE QUELS SERVICES PUBLICS PARLE-T-ON ?

Les deux hypothèses que nous proposons de tester s'inscrivent plus généralement dans les travaux menés par Courcelle, Fijalkow et Taulelle qui ont étudié les adaptations des services publics dans les territoires, d'abord dans les espaces ruraux du Midi-Pyrénées (Taulelle, 2012), puis dans les villes petites et moyennes (Courcelle *et al.*, 2017).

2.1. Des services publics symboliques de l'État social aux réorganisations administrées à échelle supra-locale

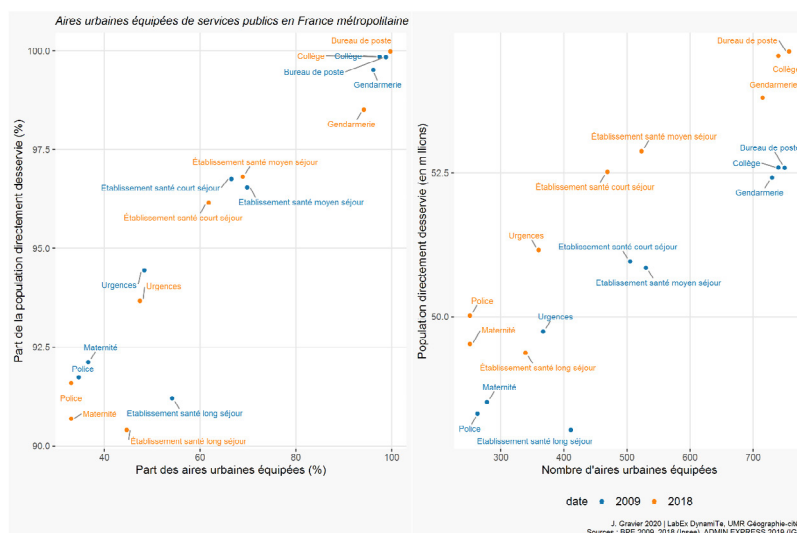
Dans ces travaux, il s'est agi de « considérer l'importance des services régaliens, terminaisons nerveuses de l'État dans les territoires, que ce soit la gendarmerie, les écoles, les médecins ou encore La Poste » (Courcelle *et al.*, 2017 : 25). S'il nous semble que l'expression de « service régalien » pour désigner les écoles ou les médecins mérite d'être discutée¹, il n'en reste pas moins que l'étude de ces services nous paraît majeure à

¹ En particulier d'un point de vue juridique puisque la mission de l'État relative aux « administrations régaliennes » est classiquement assurée par les ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Armées, des Affaires étrangères et de l'Économie et des Finances (voir notamment l'article 5 de l'arrêté du 13 juillet 1998 relatif à l'organisation de la délégation interministérielle à la réforme de l'État).

deux titres. D'une part, comme indiqué en introduction, la fermeture d'un service public peut avoir des effets néfastes en cascade sur l'économie locale, l'attractivité des territoires et les recettes fiscales. D'autre part, la charge symbolique de tels services publics est forte. En effet, « tout abandon ou retrait de ces services a des conséquences lourdes pour les usagers. Nous sommes ici dans un domaine sensible où la perception peut avoir des effets dévastateurs sur les populations concernées » (*ibid.*: 27). Dit autrement, les services publics étudiés sont ceux qui relèvent de l'État social dont la vocation « est d'assurer un certain bien-être social [à la population] et non seulement un filet de protection minimum » (Ramaux, 2012: 297).

Cela étant, la délimitation précise des services publics relevant ou non de l'État social peut être complexe à dessiner précisément. Pour ce faire, nous avons établi une sélection de services à partir d'une triple procédure. Tout d'abord, nous envisageons cette étude au regard des politiques nationales relatives à la réorganisation des services publics. Ainsi, nous avons exclu les services dont l'organisation est très largement assurée par des acteurs locaux, tels que les équipements sportifs dont la construction et la gestion relèvent, dans les faits, principalement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ensuite, nous avons sélectionné des services dont les maillages respectifs ont du sens par rapport aux objets analysés, à savoir ici les villes françaises. Ainsi, pour le secteur éducatif par exemple, nous n'avons pas étudié les écoles maternelles et primaires mais nous avons choisi de considérer les collèges et les lycées. Enfin, l'analyse quantitative des reconfigurations territoriales des services publics entre 2009 et 2018 se fonde sur les données de la base permanente des équipements (BPE), impliquant nécessairement certaines contraintes dans le choix des services étudiés.

Figure 1. Population desservie et aires urbaines équipées de services publics (2009-2018)



2.2. Des services publics appréhendés à partir de la base permanente des équipements de l'Insee

La BPE est produite chaque année depuis 2007 par l'Insee et recense un ensemble d'équipements et de services rendus par un territoire à la population. Les équipements sont dénombrés à une échelle infracommunale (Iris) et communale. Par ailleurs, la BPE présente l'intérêt d'être globalement harmonisée pour l'ensemble du territoire métropolitain.

Toutefois, sa construction relève d'une compilation de données provenant de différentes bases, plus ou moins fiables dans le temps et dans l'espace, et mérite dès lors d'être étudiée de manière systématique. Elle implique en particulier que les catégories d'équipements compilées sont tributaires de la manière dont l'Insee a pu récupérer les données. Dit autrement, les catégories évoluent selon les années, que ce soit du fait de la réorganisation interne de certains services, telle que La Poste qui a créé des relais-poste commerçant ou des agences postales communales pour suppléer la fermeture des bureaux, ou du fait de la fusion de services entre eux, telle que la création de Pôle Emploi en 2008 qui découle de la fusion de l'ANPE et de l'Assedic. Somme toute, établir une étude quantitative dans le temps à partir de la BPE suppose de se poser systématiquement deux questions pour chaque catégorie de service (Mathian & Sanders, 2014) :

- Existe-t-il une pérennité de l'objet spatio-temporel étudié au fil du temps ?
- Si ce n'est pas le cas, peut-on regrouper certaines catégories afin d'être en mesure d'obtenir un ensemble cohérent dont on puisse étudier la trajectoire ?

En l'état actuel du travail, nous avons identifié neuf services publics aisément comparables entre 2009 et 2018 (fig. 1) et une dizaine d'autres dont nous évaluons actuellement la comparabilité dans le temps.

Enfin, précisons que l'utilisation de la BPE implique que le service est uniquement appréhendé par l'infrastructure nécessaire à la réalisation de l'activité, mais que cela ne nous dit que peu de choses sur la qualité du service rendu et absolument rien sur les effectifs des agents en place, leurs compétences, les capacités d'accueil (par exemple, pour les hôpitaux), les horaires d'ouverture, etc. L'information qualitative est donc relativement pauvre. En revanche, le nombre des équipements et la résolution spatiale de la BPE permettent d'identifier des tendances de desserte des services publics. Pour l'année 2018 par exemple, ce sont presque 46 000 équipements qui sont recensés pour la France métropolitaine, et ce pour 28 services publics identifiés selon les critères sus-évoqués.

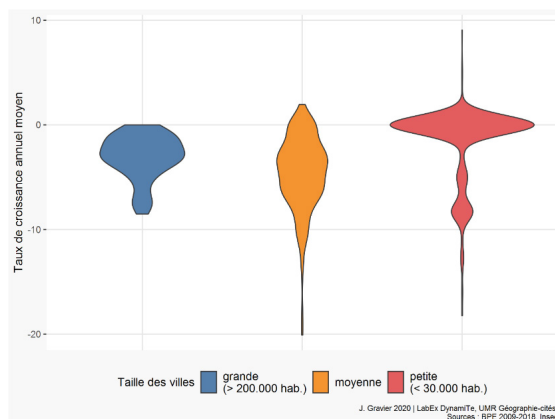
3. RECONFIGURATIONS TERRITORIALES DE SECTEURS DE SERVICE PUBLIC OBSERVÉES À DEUX ÉCHELLES

3.1. Combiner deux échelles : les aires urbaines et les communes des aires urbaines

Les reconfigurations territoriales des services publics sont appréhendées à deux échelles : celle des aires urbaines selon la délimitation proposée par l'Insee en 2010 et celle des communes de ces mêmes aires urbaines. La combinaison de ces deux échelles nous paraît efficace pour identifier les phénomènes de rétraction des services publics dans l'espace et, par-delà, explorer leurs processus sous-jacents. Prenons l'exemple de l'évolution des bureaux de poste pour illustrer cela.

La figure 2 représente les taux de croissance annuelle moyens des bureaux de poste inclus dans les aires urbaines (AU), ces dernières ayant été distinguées en trois catégories de taille. Deux éléments sont notables : tout d'abord, la plupart des aires urbaines subissent une diminution du nombre des bureaux de poste (taux de croissance annuel moyen /TCAM globalement compris entre 0 et -10%) ; par ailleurs, les villes moyennes sont les plus touchées par ce phénomène entre 2009 et 2018. En particulier, on remarque que l'essentiel

Figure 2. Évolution des bureaux de postes dans les aires urbaines (2009-2018)



des petites villes ont des TCAM autour de 0 % tandis que ceux des villes moyennes sont principalement compris entre -3 et -7 %. En termes de processus, cette différenciation se comprend peut-être au regard du fait que les fermetures des bureaux de poste et leurs remplacements – quand ce fut le cas – par des relais-postes ou des agences postales communales ont pu être effectuées précédemment dans les petites villes (depuis 2003). Le relatif maintien des bureaux dans les petites villes ne vient pas du fait que la densité d'équipement est initialement plus faible que pour les villes moyennes car la densité moyenne en 2009 était respectivement de 1,73 bureau pour 10 000 habitants et de 1,47.

L'évolution des bureaux de postes à cette échelle ne nous dit cependant rien de la répartition intra-urbaine de la rétraction. La cartographie des communes des AU desservies par un bureau permet d'observer que les communes dont l'équipement disparaît entièrement sur cette période sont principalement situées dans les espaces périphériques des aires urbaines, et ce quelle que soit la taille des AU (fig. 3). Bien entendu, cela a pour conséquence une baisse générale de l'accessibilité à ce service, dont les différenciations régionales semblent s'être accentuées (fig. 4).

3.2. Considérer les services les uns par rapport aux autres

Notons enfin que les hypothèses sont testées en envisageant les reconfigurations des services les uns par rapport aux autres. Il paraît par exemple relativement peu pertinent d'étudier l'évolution des gendarmeries sans celle des services de police compte tenu de la volonté politique de rapprocher leurs fonctionnements (e.g. rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur depuis 2009). D'ailleurs, quand on étudie les communes des AU qui ne sont plus desservies par un service de gendarmerie en 2018 mais qui l'étaient en 2009, on observe qu'il s'agit principalement de communes centrales, là où existait déjà un service de police (fig. 5).

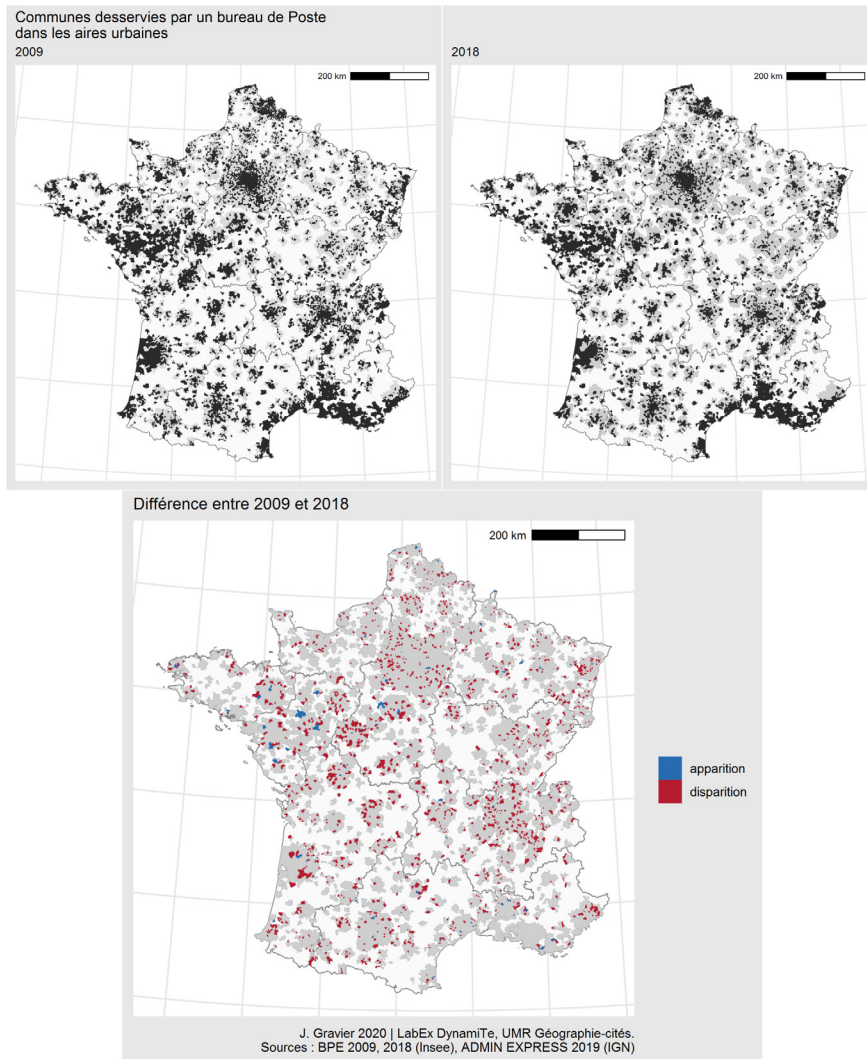
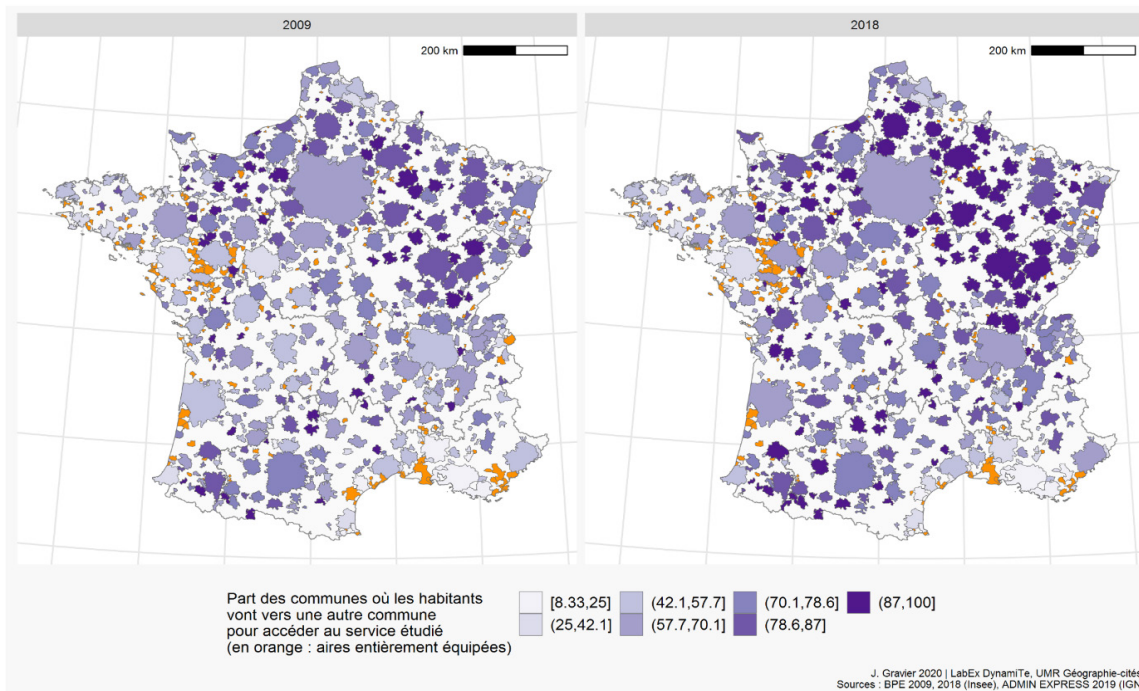


Figure 3. Évolution des bureaux de postes dans les communes des aires urbaines (2009-2018)

Figure 4. Évolution de l'accessibilité à un bureau de poste au sein des villes françaises (2009-2018)



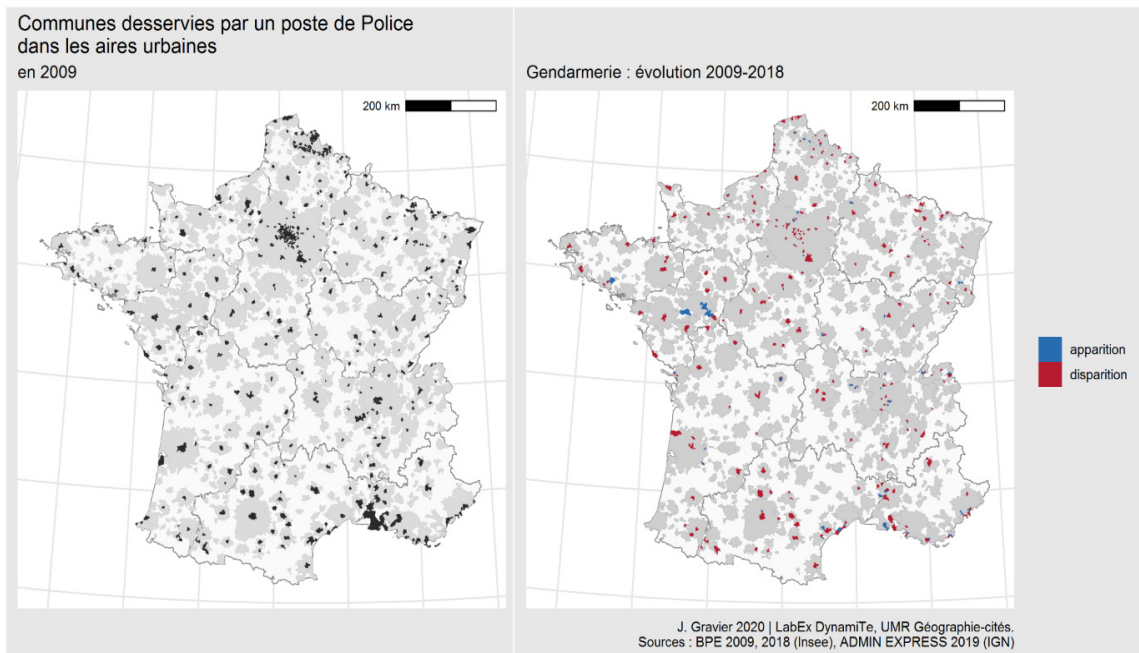


Figure 5. Police et gendarmerie : exemple de deux services à considérer concomitamment

RÉFÉRENCES

- Baudet-Michel S., Conti B., Chouraqui J., Commenges H., Delage M., Guérois M., Guiraud N., Le Neindre C., Madry P., Paulus F., Pavard A., Toutin G., Vallée J., Fol S., Quéva C., 2019. *La rétraction des services et commerces dans les villes petites et moyennes: modalités et logiques à l'échelle interurbaine*, Rapport auprès du CGET et de la CDC, Paris.
- Berry B. J. L., 1964, "Cities as Systems within Systems of Cities", *Papers of the Regional Science Association*, 13(1), p. 146-163.
- Courcelle T., Fijalkow Y., Taulelle F. (dir.), 2017, *Services publics et territoires: adaptations, innovations et réactions*, Rennes, PUR.
- De Legge D., 2011, Rapport d'information du Sénat n° 666, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, Paris.
- Mathian H., Sanders L., 2014, *Objets géographiques et processus de changement: approches spatio-temporelles*, Londres, ISTE.
- Pumain D., 1997 « Pour une théorie évolutive des villes », *L'Espace géographique*, 26(2), p. 119-134.
- Pumain D., Paulus F., Vacchiani-Marcuzzo C., Lobo J., 2010, "An Evolutionary Theory for Interpreting Urban Scaling Laws", *Cybergeo*, n° 343.
- Ramaux C., 2012, *L'État social. Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris, Fayard-Mille et une nuits.
- Taulelle F. (dir.), 2012, numéro thématique « Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux ? », *Sciences de la société*, n° 86.
- Wolff, M., Fol, S., Roth, H., Cunningham Sabot, E., 2013, « *Shrinking Cities*, villes en décroissance: une mesure du phénomène en France », *Cybergeo*, n° 661.

L'AUTEURE

Julie Gravier

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Géographie-cités & LabEx DynamTe
julie.gravier@parisgeo.cnrs.fr