

Éric BRUN (2022), *De la « fracture territoriale ». Retour sur les mutations des services publics et leurs incidences sur les catégories populaires rurales*, CURAPP-ESS, Université de Picardie Jules Verne, RRS-Cgt, rapport final, mai.

Synthèse

Le présent rapport d'étude s'appuie sur une recherche menée en 2020-2021 par Éric Brun (CURAPP-ESS). L'objet de cette recherche est d'interroger à nouveaux frais l'évolution de la présence territoriale des services publics. En effet, à partir des décennies 1980 et surtout 1990 en France, suivant une redéfinition du rôle de l'État selon un modèle néolibéral, les services publics ont connu de profonds bouleversements justifiés aussi bien par la recherche d'économies budgétaires que par des mots d'ordre de « modernisation » et « d'efficacité » de l'action publique. Peu à peu, se sont alors imposés un discours et un diagnostic *a priori* critiques de ces mutations, déplorant à ce propos une « fracture territoriale » au détriment des « territoires ruraux ».

Au moyen d'une étude localisée sur une partie de l'ex-région Picardie, il s'agit ainsi d'interroger les traductions socio-spatiales des réformes dites de « modernisation » de l'État et des services publics. Pour se faire, l'étude s'attache premièrement à objectiver les processus de relocalisation des services publics en zones rurales et périurbaines depuis les années 1980 ; deuxièmement à interroger les effets de ces mutations sur les habitants ruraux, en particulier les catégories populaires. L'enquête de terrain combine ainsi deux volets : un premier volet, « quantitatif », consistant dans le recueil, le traitement et l'analyse de données informant notamment sur l'implantation des équipements publics sur le territoire depuis les années 1980 (dont la principale source est l'Inventaire communal, devenu Base permanente des équipements) ; un second volet, « qualitatif », consistant en la réalisation d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs avec des agents publics, des représentants politiques, syndicaux ou associatifs actifs d'un territoire rural situé dans la Somme, enfin des ménages ou individus habitant dans ce dernier et représentant eux-mêmes différentes fractions des catégories populaires.

Ce qu'on a coutume d'appeler « la réforme de l'État » ou la « modernisation des services publics » s'est traduit de différentes manières. Parmi ces traductions (salaires des agents publics, statut d'emploi, effectifs d'agents...) mais non la seule, on observe effectivement un processus de repli de l'implantation de plusieurs équipements publics, quittant les plus petites communes pour se relocaliser dans des communes plus importantes en nombre d'habitants. Ce repli ne concerne pas au même titre les différents équipements publics : pour l'heure, les lycées, universités, centres hospitaliers, d'emblée localisés en début de période dans un nombre limité de villes importantes, ont été moins concernés. À l'inverse, ce processus est frappant dans le cas d'équipements disséminés à un niveau de maillage relativement fin en début de période, comme les écoles publiques de premier degré, les bureaux de poste, les casernes de pompiers.

C'est dire que ce processus s'intègre dans un repli plus général des différents équipements ou services dit souvent « de proximité », qui concerne aussi les « petits commerces », par exemple. Reste qu'on ne saurait y voir une simple adaptation aux nouvelles possibilités de déplacement ouvertes par l'équipement en automobiles des ménages et le développement des axes routiers : la montée en puissance du « souci de soi de l'État », en inclinant à fermer les équipements jugés trop « coûteux », entretient aussi ce mouvement de repli, lequel repli, en retour, n'est pas étranger lui-même au processus à travers lequel l'échelon communal perd peu à peu de sa dimension structurante sur la vie sociale, au profit d'un étalement urbain important autour des principales métropoles. En l'espèce, il est en revanche difficile de mesurer la contribution réelle du repli des équipements à la dynamique démographique des différentes communes.

L'étude montre que si les replis observés varient selon le degré de dissémination des équipements en début de période, cette partition entre équipements « de proximité » et équipements « rares » ne suffit guère à prendre la mesure des évolutions en termes d'implantation. Le repli concerne aussi des équipements relativement rares, comme les services de maternité ou les tribunaux. Il concerne également plusieurs équipements disséminés au préalable à une échelle intermédiaire : si les collèges publics sont encore relativement préservés (quoique plusieurs ont été récemment menacés de fermeture sur la zone étudiée) et dans une moindre mesure les gendarmeries, les services départementaux comme les centres médico-sociaux (devenus maisons départementales de la solidarité et de l'insertion) et centres routiers sont passés entre temps d'une échelle du canton à une échelle bien plus lâche. Surtout, les trésoreries ont connu un fort repli, étant en passe actuellement de devenir un équipement limité à quelques implantations seulement dans chaque département.

La question des effets de ces replis en termes d'implantation physique est particulièrement complexe à traiter aux moyens des outils des sciences sociales. L'objectif ici était de les ressaisir « par le bas », du point de vue des usagers résidants en zone rurale notamment, de leurs pratiques, représentations et conditions de vie. Une telle approche expose alors à certains stéréotypes opposant de façon binaire le « rural » à « l'urbain » dans une logique de concurrence des malheurs ayant pour effet d'effacer symboliquement les processus d'ostracisation vécus par les habitants de quartiers urbains paupérisés. Le présent rapport s'attache ainsi à défaire ces stéréotypes, en les explicitant pour mieux s'en préserver et en construisant son analyse à partir des apports de la littérature sociologique contemporaine portant sur les transformations du travail dans les services publics, sur les reconfigurations des classes populaires ou encore sur les mondes ruraux dans la France contemporaine.

Dans plusieurs services ou (ex-)entreprises publics, soit privatisés, soit convertis au principe de la rentabilité, les mutations à l'œuvre relèvent ainsi avant tout d'une intensification du travail par le recourt à des méthodes d'organisation inspirées du taylorisme. On pense par exemple ici à la distribution du courrier à La Poste ou aux services hospitaliers. Dans ce type de cas, les effets des mutations connues depuis les années 1980 se situent alors en premier lieu du côté

d'une dégradation des conditions de travail et de la qualité du service rendu. Un cas analogue, encore que les agents ici disposent toujours d'une forme d'autonomie dans la détermination de leur travail, est abordé ici avec les assistantes sociales polyvalentes d'un territoire de la Somme, récemment « déssectorisées » et éloignées physiquement et symboliquement de leurs usagers. Globalement, à partir de la littérature existante, on avance l'hypothèse que les mutations des services publics (en y incluant la protection sociale) participent d'un entretien des inégalités sociales : marchandisation de certains services, réinvention d'une « troisième classe », contrôle accru des « pauvres » au moment même où les illégalismes des dominants deviennent plus tolérés.

L'étude rappelle que le repli effectif des équipements publics favorise une perception des campagnes en lieux vides, perception elle-même propice à l'exacerbation des rancœurs et stéréotypes sociaux. En ciblant sur les rapports populaires aux administrations, elle défend aussi que, si éloignement physique il y a de plusieurs guichets, cela s'intègre plus fondamentalement dans une stratégie d'externalisation d'une part du travail administratif sur les administrés eux-mêmes (dont on attend qu'ils deviennent « autonomes » et dont une part, trop âgés ou disposant de faibles capitaux culturels ou économiques, sont alors rendus « incompetents ») et deuxièmement sur des acteurs (collectivités territoriales, associations) chargés de la prise en charge (misérabiliste) des problématiques sociales ainsi générées (médiation numérique, « premier accueil » administratif, transports à la demande...). Cette externalisation contribue également à une dualisation des services publics, puisque ces acteurs chargés plus ou moins officiellement de l'accès aux droits sont eux-mêmes souvent dépossédés de la dimension juridique des actes administratifs, cantonnés au « sale boulot ».

Au regard des entretiens effectués avec les habitants « populaires » des zones rurales, le « choc de simplification » souvent invoqué pour justifier les transformations à l'œuvre, n'a ainsi pas eu lieu : les témoignages d'expériences vécues et anecdotes personnelles révèlent le maintien d'un sentiment fort de contrainte administrative, et ce d'une façon qui laisse à penser qu'il ne s'agit pas que d'une simple réactivation des stéréotypes anciens sur les administrations, mais bien de difficultés réelles à obtenir un interlocuteur pour dénouer des blocages liés eux-mêmes à des situations personnelles qui ne cessent d'être complexes. La multiplicité des critères d'attribution requis pour l'obtention de diverses prestations favorise également un sentiment diffus d'injustice chez les personnes interrogées, propice à l'entretien chez certaines d'entre elles des rancœurs sociales à l'égard de ceux accusés d'être « assistés ». La « dématérialisation » de certaines démarches est certes parfois appréciée, en ce qu'elle permet d'éviter certains déplacements en guichets, mais un discours revient très fréquemment chez les personnes interrogées à ce sujet : en cas de situation complexe, il faut pouvoir échanger en direct avec le bon interlocuteur, ce qui fait écho à des observations plus anciennes sur le rapport populaire aux administrations et l'importance des relations de familiarité.

En résumé, les services publics, s'ils incarnent l'autorité de l'État, sont pour bon nombre de ménages populaires des appuis centraux dans les parcours de vie, qui en attendent alors une reconnaissance de leur propre dignité personnelle et une compréhension des situations réellement vécues par eux. Dans l'état actuel de l'organisation de l'accueil des administrations, ces attentes sont souvent contrariées. Des inégalités peuvent alors être repérées, parfois selon le lieu de résidence (notamment dans le cas de l'accès à un médecin généraliste), mais aussi plus largement en fonction des ressources sociales, culturelles et économiques des agents sociaux. Ce sont notamment les plus précaires et faiblement diplômés, plus fréquemment non motorisés, isolés et/ou stigmatisés dans leurs relations de voisinage, qui témoignent d'un sentiment fort de déprise de soi dans leurs relations avec les administrations, dont ils sont aussi davantage dépendants.

Ceci plaide pour réellement prendre au mot les objectifs affichés par les politiques de « réforme » (quand aujourd'hui ces objectifs servent généralement de suppléments d'âme à des réformes animées avant tout par l'objectif de la réduction des productions publiques disqualifiées comme des « dépenses coûteuses »). Peut-on parler de « proximité » lorsque les lieux d'accueil censés l'assurer sont en réalité concentrés dans les principaux bourgs et/ou que les guichets se limitent à la mise à disposition d'un poste informatique ? Cet objectif suppose à l'inverse de réinvestir dans le maillage fin constitué par les mairies. Peut-on parler de « simplification » au sujet du développement de télé-procédures ou d'outils de communication numériques ? À l'inverse, ce mot d'ordre pourrait être réalisé par le passage, dans le secteur de la protection sociale, d'une logique d'assistance personnalisée (avec ses différentes aides visant un public spécifique et soumises du même coup à des critères d'attribution toujours plus nombreux) à une logique universelle comme celle du salaire à vie. A-t-on vraiment affaire à une rationalisation du travail lorsque les modèles d'organisation mis en œuvre conduisent à des formes de maltraitance pour les travailleurs et/ou les usagers ? Une « rationalisation », à l'inverse, suppose de s'appuyer non sur des méthodes de management pilotées de l'extérieur et visant essentiellement à réduire les « coûts » par une (ré-)organisation selon une logique du flux tendu, mais sur l'expertise développée et partagée de façon autonome par les agents publics de terrain animés par une logique d'amélioration de la production publique, en renouant donc avec les garanties d'autonomie du statut de la fonction publique.