

Fiche 1:

# L'ORGANISATION DE L'ÉTAT ET LES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES

## L'ENJEU

Les inégalités sociales territoriales progressent, de même que celles de l'accès aux services publics. La proximité des services publics est une condition essentielle de l'égalité entre citoyen qui est aux fondements de notre République.

## DÉCRYPTAGE

### DIVERSIFICATION ET ACCENTUATION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

Les inégalités territoriales sont un phénomène complexe à appréhender, notamment parce qu'elles se manifestent à différentes échelles.

#### **Des inégalités entre régions**

Depuis une trentaine d'années, les écarts se sont creusés entre les régions françaises :

- le Sud et l'Ouest bénéficient globalement d'un dynamisme démographique et économique,
- à l'inverse, le Nord et l'Est connaissent une situation de décrochage, conséquence notamment de la désindustrialisation.

Ainsi, en 2013, le PIB par habitant du Sud-Ouest était supérieur de 9,5 % à celui du Sud-Est (contre 3,5 % en 2000). Le Nord et l'Est connaissent aussi un vieillissement plus marqué que le reste du pays.

Les inégalités entre les territoires français sont néanmoins fortement réduites par le système de protection sociale et par l'emploi public<sup>(1)</sup>. Ainsi, depuis 10 ans, le revenu disponible brut des ménages ne varie pas significativement selon les territoires.

Des organismes publics comme France Stratégie et la Cour des comptes regrettent néanmoins le manque de cohérence d'ensemble des politiques territoriales, et la multiplication de dispositifs qui peuvent se chevaucher, voire se contredire. France Stratégie constate ainsi que les dépenses publiques d'éducation et de formation ne sont pas modulées en fonction des situations particulières des territoires. Les dépenses pour la formation professionnelle des chômeurs sont mêmes inférieures dans les régions où les taux de chômage sont les plus élevés.

#### **Concentration des habitants, de l'emploi et des services dans les cœurs métropolitains<sup>(2)</sup>**

Les inégalités se creusent par ailleurs entre les métropoles et les autres territoires.

En France, 26,5 millions de personnes habitent, travaillent et vivent dans les 17 aires urbaines métropolitaines de France, c'est-à-dire dans les 17 agglomérations de plus de 400 000 habitants, soit 45 % de la population hexagonale. Les 15 aires urbaines de plus de 500 000 habitants hébergent 40 % de la population et 55 % de la masse salariale ; elles représentent plus de la moitié de l'activité économique nationale<sup>(3)</sup>.

À la concentration démographique s'ajoute une concentration des pouvoirs (décisionnel, économique, financier, politique et culturel), une concentration des infrastructures (culturelles, sportives...) et des réseaux et enfin un rayonnement international.

Le phénomène de métropolisation se caractérise aussi par une concentration de l'emploi et des services dans les pôles et les couronnes périurbaines des métropoles, en particulier des emplois très qualifiés. Entre 2007 et 2014, les métropoles ont représenté plus de 70 % des créations nettes d'emplois privés.

(1) Inégalités territoriales. Des déconnexions réversibles ?, L'CEIL du CESE, n° 3, avril 2018.

(2) 2017-2027, Dynamiques et inégalités territoriales, rapport France Stratégie, juillet 2016.

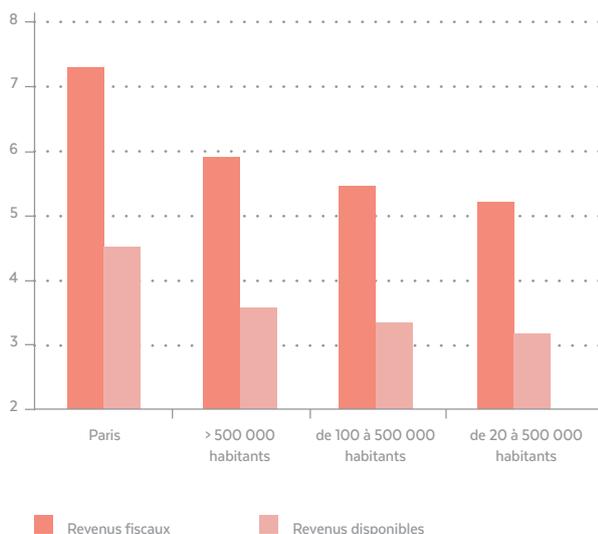
(3) CESE, op. cit.

## Des inégalités au sein des territoires<sup>4</sup>

Enfin, des inégalités s'observent au sein même des territoires. En France, les deux tiers des personnes pauvres vivent dans le cœur des grands pôles urbains<sup>5</sup>, et seuls 17% dans le périurbain. Le taux de pauvreté atteint 20% en moyenne dans les villes-centres des grands pôles urbains, contre 14% dans les banlieues (voir fiche sur les inégalités). Surtout, L'Insee constate qu'au sein même des centres villes se côtoient des habitants très riches au sein de quartiers favorisés et des situations d'extrême pauvreté.

Par ailleurs, c'est dans les communes rurales isolées que le revenu médian annuel est le moins élevé, même si elles représentent moins de 5% de la population.

### Inégalités des revenus selon les agglomérations\*



\* Rapport interdéclit selon la taille de l'aire urbaine en 2012.

Note de lecture : à Paris, la moyenne des 10% des revenus fiscaux les plus élevés sont plus de sept fois supérieurs à la moyenne des 10% des revenus fiscaux les plus bas, tandis que la moyenne des 10% de revenus disponibles les plus hauts n'est que 4,5 fois supérieure à celle des 10% les plus bas.

Source : Insee, base Filosfi.

(4) Les trois quarts des pauvres vivent dans les quartiers prioritaires, article du Centre d'observation de la société, juillet 2017.

(5) Le grand pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas

située dans la couronne d'un autre pôle urbain. Il est composé de la ville-centre, de la banlieue et de la couronne périurbaine (commune dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans la ville-centre/le grand pôle urbain ou celle d'une autre aire urbaine).

## MUTATION DES SERVICES PUBLICS

La définition juridique du « service public » à la française s'est stabilisée au début du XX<sup>e</sup> siècle : « Il y a un "service public" lorsqu'une autorité publique reconnaît qu'un service ne peut pas relever uniquement du droit commun de la concurrence et des règles générales du marché, mais de règles ou normes particulières d'organisation et de régulation, dans trois objectifs, qui définissent son trépied de légitimité :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services essentiels ou fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, etc.) ;
- construire des solidarités, développer le lien social, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- prendre en compte le long terme, les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental . »

Ces principes disent ce que doit être une activité de service public, mais n'en donnent pas une définition objective. Comme l'écrit très bien Jacques Chevallier : « *Le service public n'existe pas "en soi", mais exclusivement en fonction de la volonté de ses promoteurs.* »

**C'est le fruit des rapports de force sociaux et politiques qui amène à considérer qu'un domaine d'activités relève de l'intérêt public et doit être « démarchandisé ».**

## Ouverture des marchés et des entreprises publiques à la concurrence

En France, des années 1930 à la fin des années 1980 la grande majorité des services publics ont été délivrés et gérés par l'État : de façon directe via les administrations, ou indirectes via les entreprises publiques. Depuis les années 1980, si la part des dépenses publiques dans le PIB (hors dépenses sociales) est restée quasiment stable, les modalités de gestion et de délivrance des services publics ont subi d'importantes mutations sous les effets conjugués de trois processus : le tournant néo-libéral, la décentralisation et intégration européenne qui impose l'ouverture des marchés et des entreprises publiques à la concurrence.

- **Des contraintes budgétaires** qui poussent à réduire l'endettement et les dépenses publiques ;

- **Les grandes entreprises ont changé de statut** et ouvert leur capital de manière à se comporter comme des entreprises capitalistes (cf. Air France, SNCF, etc.) ;

- Pour faire des économies et répondre aux critiques mettant en cause son efficacité, **l'État a multiplié les agences, recouru aux modes de gestion issus du privé** (indicateurs de performance, primes au mérite, financements par projet...), **multiplié le recours à la contractualisation** et, plus récemment, **aux partenariats publics-privés (PPP)**;
- **Les collectivités territoriales ont récupéré de nombreuses compétences** dont la charge n'a souvent pas été intégralement compensée par l'État, les obligeant à accroître leurs recettes ou à diminuer la qualité des services rendus, ce qui a eu pour effet de renforcer les inégalités territoriales. Le dogme de l'égalité d'accès de tous aux mêmes services publics s'en est trouvé ébranlé. Pour faire face à l'inflation de leurs dépenses, elles ont par ailleurs amplifié le recours à des prestataires privés et à des associations délégataires.

Ces évolutions ont eu pour conséquence de brouiller la frontière entre le public et le privé et d'ébranler la définition organique du service public à la française qui considère que les services publics sont l'apanage de l'État et que lui seul garantit la prise en compte de l'intérêt général. De plus en plus c'est la définition fonctionnelle d'origine européenne qui tend à prévaloir, selon laquelle le service d'intérêt général prime quelle que soit la façon dont il est assuré. Les traités européens proclament la neutralité de l'Union européenne en matière de statut des entreprises et laissent ouverte la question du statut – public, mixte ou privé – de l'opérateur. Ainsi, l'externalisation des missions de service public et la dérégulation des entreprises publiques ont toutes chances de se poursuivre dans les années à venir.

## PROPOSITIONS\*

- **Préserver un haut niveau de financement public de l'intérêt général**, en limitant les baisses de dotation aux collectivités et en pensant les dépenses publiques comme des investissements.

Pour ce qui concerne le rôle des associations, la Ligue de l'enseignement s'est déjà positionnée contre une vision étroite conduisant à dénier aux citoyens et aux associations le droit d'intervenir dans la fabrication de l'intérêt général, faisant des associations des sous-traitants.

En complément d'un débat approfondi sur ces modalités de co-construction de l'intérêt général, permettant notamment d'éclaircir le recours aux notions d'intérêt général, d'utilité sociale et d'impact social et le rôle et la place des acteurs associatifs, la question du financement public des associations renvoie à la nécessité de :

- **Privilégier les Conventions pluriannuelles d'objectifs**, pour préserver une culture du partenariat, sans recourir systématiquement aux appels d'offres concurrentiels qui figent les associations dans un rôle de prestataires de services tenus à des objectifs de performance,
- **Contribuer à construire une nouvelle culture de l'évaluation** qui révèle la spécificité et la plus-value associative,
- **Former et acculturer les acteurs publics aux spécificités associatives** en rendant obligatoire le stage en association dans toutes les écoles de la fonction publique et en formant les cadres de l'action publique aux spécificités associatives dans le cadre des écoles de formation continue.
- **Expérimenter et encourager les innovations en matière de financement de l'intérêt général**, dans une approche évaluative renforcée. L'impact sur les publics bénéficiaires à long terme et la nature des projets financés doit être notamment analysé,
- **Généraliser les marchés réservés aux entreprises de l'Économie sociale et solidaire.**

\*issues de la campagne *Agir, voter*, mars 2017.