

**GROUPE SERVICE DU RÉSEAU RURAL FRANÇAIS
IMPASSES ET INNOVATIONS DES SERVICES EN MILIEU RURAL
FACE AUX NOUVEAUX CONTEXTES**

**QUEL AVENIR DES SERVICES
EN MILIEU RURAL ?**

CAHIER DES INNOVATIONS

Décembre 2013



Fonds européen Agricole pour le Développement Rural :
l'Europe investit dans les zones rurales



Ce document est la concrétisation d'un travail mené pendant près de deux ans sur un appel d'offre du Réseau Rural Français lancé fin 2011 : « Nouveaux contextes, nouveaux services ». Il a pour objectif de déterminer les dynamiques à l'œuvre (sociétales, démographiques, techniques...), leur impact sur les services en milieu rural, et d'envisager des pistes pour les anticiper. Il s'agit également de discerner les expériences d'ores et déjà menées dans les territoires, et susceptibles de constituer des réponses aux enjeux à venir pour les services.

Face à l'ampleur de cette thématique, ce sont plusieurs têtes de réseau qui ont participé à la réflexion :

- l'ADRETS (Association pour le Développement en REseau des Territoires et des Services), en tant que chef de file
- Le Collectif Ville-Campagne
- Les Interconnectés
- La plate-forme des métiers du développement territorial, animé par l'UNADEL

Outre le travail d'étude bibliographique, la réflexion s'est appuyée sur le repérage d'expériences de terrain d'une part ? et de nombreux échanges avec une diversité d'acteurs partenaires des réseaux ruraux régionaux ou de rencontres thématiques nationales d'autre part.

Le travail mené a conduit à la création de quatre « cahiers » :

- **Le cahier des tendances** a pour but de mieux cerner les grandes dynamiques qui impacteront les services de demain : un retour vers les évolutions passées est apparu nécessaire. Ce cahier se décompose en plusieurs thématiques : évolutions démographiques, sociologiques, nouvelles mobilités et technologies de l'information et de la communication, évolution des politiques publiques, et évolution de l'offre de services.
- **Le cahier des impasses** revient sur les obstacles d'ores et déjà présents, ou susceptibles d'émerger au regard des critères du développement durable et des tendances qui se dessinent.
- **Le cahier des innovations** cible quant à lui les expériences qui émergent des territoires, les « signaux faibles » qui pourraient constituer des pistes de travail pour les services de demain.
- **Le cahier des propositions** constitue la « synthèse opérationnelle » de ces travaux, avec des préconisations concrètes à destination des pouvoirs publics et des acteurs locaux.

Ce travail, s'il est conséquent, n'entend pourtant pas être exhaustif : une **bibliographie indicative** permettra à chacun d'approfondir chacune des thématiques abordées.

En outre, des documents particulièrement structurant ayant étayé notre réflexion ainsi que la synthèse des expériences relatées sont accessibles en suivant le lien indiqué ci-dessous.

Pour plus d'information : www.adrets-asso.fr

Lien vers les documents-ressource :

<https://www.dropbox.com/sh/tplsswmbm22q50z/wqZVfYvQn3/Prospective%20services%20-%20RRF>



LICENCE CREATIVE COMMONS

Reproduction, diffusion et adaptation de ce document autorisées (et vivement souhaitées) sous condition d'en citer la source

SOMMAIRE

I - Les innovations de ruptures.....	4
1) De l'innovation technique et économique à l'innovation sociale.....	4
2) Les critères d'innovation.....	5
- Innovations de rupture.....	5
- Durabilité des innovations.....	6
- Transférabilité.....	6
II - Les grandes catégories d'innovations repérées.....	7
1) Les « et-et ».....	7
- Hybridation des citoyens et des professionnels... Les citoyens au services des pairs aidés par les professionnels.....	7
- Hybridation du producteur et de l'utilisateur... La réciprocité, l'utilisateur redevient acteur.....	8
- Hybridation du public et du privé... L'économie mixte, le partenariat public privé, le marchand et le non-marchand.....	10
- Hybridation de l'humain et du numérique... Les TIC médiatisés, les TIC au service de la citoyenneté et de la démocratie, les TIC au service de la rencontre.....	13
- Hybridation du collectif et de l'individuel... L'individualisation grâce au collectif, le collectif grâce à l'individualisation.....	17
2) La mutualisation territoriale.....	18
- Posséder c'est dépassé : raisonner en terme d'accès et de présence des services.....	18
- L'accès pour tous.....	20
- Approche transversale et universelle.....	21
- Organiser la convergence territoriale des dispositifs.....	21
- La mutualisation locale... mutualiser les fonctions transversales (accueil, gestion, information, matériels, compétences).....	23
- La gouvernance renouvelée... démocratie citoyenne, élus locaux et professionnels par territoires, transversalité.....	26
BIBLIOGRAPHIE	29

I - LES INNOVATIONS DE RUPTURES

1) DE L'INNOVATION TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE À L'INNOVATION SOCIALE

Dès 1912, l'économiste autrichien Joseph Schumpeter¹ établit le rôle déterminant de l'innovation pour l'évolution économique. D'après cette théorie, l'innovation a donc avant tout une dimension technologique et répond à une logique marchande portée par l'entreprise.

Cette conception a persisté au 20ème siècle, comme l'atteste l'orientation prise par le Manuel d'Oslo² de l'OCDE en 1992. En 2005, l'innovation non technologique est enfin théorisée dans la dernière version du Manuel : « Une innovation est la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures. »

Simultanément à l'OCDE, la Commission européenne a publié en décembre 1995 un Livre Vert sur l'Innovation³, qui fait le constat du «déficit d'innovation» de l'UE en la matière. L'innovation y est définie comme « **synonyme de produire, assimiler et exploiter avec succès la nouveauté dans le domaine économique et social** ».

Ainsi, l'innovation sociale, que l'on peut définir de manière générale comme «**de nouvelles réponses à des besoins sociaux pressants, qui affectent le processus des interactions sociales et qui ont pour objectif d'améliorer le bien-être des personnes**», est ancienne (la monnaie, le mariage, le taylorisme, les systèmes d'éducation et de santé...) mais sa conceptualisation est récente. Elle émerge comme concept dans les années 90 : Restructurations économiques (émergence des technologies de l'information et de la communication), chômage de masse ... les services publics ne semblent pas pouvoir répondre aux nouvelles préoccupations sociales, à la différence des structures d'économie sociale et solidaire porteuses d'innovation sociale.

Les très nombreux travaux sur l'innovation distinguent **les innovations technologiques** (distinctes des inventions, pas forcément productrices de changement), les **innovations d'usages**, et les **innovations sociales**. Les innovations peuvent porter sur le **produit ou service**, sur le **procédé ou processus**, sur le **marketing** ou enfin sur **l'organisation**. Ces innovations peuvent se faire par l'exploitation d'une créativité et d'une invention particulière. Elles se font souvent aussi par assemblage de différentes innovations ou par adaptation d'innovations d'un secteur transféré dans un autre secteur (velib => auto lib).

Enfin les travaux distinguent différentes intensités d'innovation :

- **les innovations incrémentales** ne bouleversent pas les conditions d'usage mais y apportent une amélioration sensible,

- **les innovations de rupture**. Ces innovations provoquent une modification profonde de l'état de la technique ou des conditions d'usage. Le terme de « technologie de rupture » (*Disruptive technology* en anglais) fut introduit et argumenté par [Clayton M. Christensen](#) dans un livre publié en 1997, *The Innovator's Dilemma*. Dans la suite de cet ouvrage, *The Innovator's solution*, Christensen utilise le terme plus générique d'*innovation de rupture* parce qu'il reconnaît que peu de technologies sont intrinsèquement de rupture ou de continuité. C'est au contraire leur usage stratégique qui a un effet de rupture.

1 SCHUMPETER Joseph, Théorie de l'évolution économique, 1912 et Business Cycles, 1939

2 Le Manuel d'Oslo est la principale source internationale de principes directeurs en matière de collecte et d'utilisation d'informations sur les activités d'innovation

3 Livre Vert sur l'Innovation, COM 1995 (688), Décembre 1995 http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com95_688_fr.pdf

Nous étendons quant à nous le terme d'innovation de rupture, créé pour l'entreprise, au domaine de l'innovation sociale et aux services publics. Les innovations technologiques touchant les services concernent très majoritairement les TIC.

INNOVATION SOCIALE

Définition proposée par le groupe de travail innovation sociale du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) :

" L'innovation sociale consiste à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service, que le mode d'organisation, de distribution, dans des domaines comme le vieillissement, la petite enfance, le logement, la santé, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, les discriminations... Elles passent par un processus en plusieurs démarches : émergence, expérimentation, diffusion, évaluation."

« L'innovation sociale désigne une rupture dans la façon de faire les choses, un élément novateur dans un contexte donné. Elle représente une discontinuité par rapport aux solutions généralement apportées et apporte une réponse créative à des problèmes d'ordre économique et social non satisfaits par le marché ou par l'État. Elle contribue ainsi aux mieux être des individus et des collectivités. (...) A plus long terme et si elle est portée par des mouvements sociaux suffisamment puissants, l'innovation sociale, par son questionnement des manières de faire, la mise en œuvre de stratégies diversifiées et l'autonomisation des individus, peut être source de transformation sociale et moteur de changement. »⁴.

2) LES CRITÈRES D'INNOVATION

Pour prévenir les impasses, il est possible de faire des ajustements et des aménagements. Ces évolutions peuvent s'appuyer sur des innovations dites incrémentales, qui améliorent les dispositifs à la marge mais ne changent pas la logique profonde de l'organisation et du service. Ces innovations sont nombreuses dans les services au public, soutenues ou non par des réglementations pour améliorer l'efficacité, la productivité, la sécurité ou la qualité des services.

INNOVATIONS DE RUPTURE

Nous nous sommes intéressés aux innovations de rupture. Cela ne veut pas dire que les pratiques repérées sont entièrement nouvelles ou innovantes en terme technologique : ces innovations peuvent avoir déjà existé au cours de l'histoire. Elle peuvent être technologiques mais aussi sociales et organisationnelles, et sont la plupart du temps les trois à la fois.

Nous retenons le terme d'innovation de rupture, lorsqu'elles mettent en œuvre une logique non prise en charge par les dispositifs publics classiques de « droit commun ». Pour se développer ces innovations ont pu bénéficier de moyens publics expérimentaux.

Certaines de ces expérimentations ont été évaluées et durent depuis parfois longtemps. Malgré les évaluations positives, elles ne débouchent pas forcément sur de nouveaux dispositifs publics permettant leur généralisation : elles dépendent encore et toujours de financements spécifiques limités dans le temps.

D'autres initiatives se développent à la marge et sans le soutien des institutions : certaines à la limite même de la légalité, mettent en évidence des vides juridiques ou des contradictions. Certaines de ces innovations, d'abord

4 Source www.socioeco.org

illégales et cachées, ont pu bénéficier de moratoires, de dérogations et d'un cadre expérimental provisoire avant d'être évaluées puis inscrites dans une nouvelle loi qui les encadre : le cas des couveuses d'entreprises ou des coopératives d'entrepreneurs salariés constituent deux exemples récents qui préfigurent une évolution du rapport au travail et au salariat.

Certaines pratiques restent cependant marginales et peu visibles : **ces signaux faibles** ne sont reconnus que par les réseaux qui les connectent. Certaines peuvent rester des effets de mode, mais d'autres peuvent préfigurer de nouvelles aspirations et de nouvelles logiques de service.

Le trait commun entre toutes ces innovations est qu'elles restent minoritaires, des signaux faibles en marge des dispositifs publics de droit commun.

Au contraire des innovations incrémentielles, prises en charge par les dispositifs existants, ces innovations viennent d'initiatives de terrain, de professionnels, de citoyens, ou de territoires spécifiques et ne répondent pas à une commande publique explicite.

DURABILITÉ DES INNOVATIONS

Nous avons retenu les innovations qui semblaient pouvoir répondre aux critères de durabilité utilisés pour repérer les impasses. Il est difficile de garantir la durabilité des innovations tant qu'elles ne sont pas généralisées : nous nous efforcerons donc de définir quelques limites (ou conditions de mise en œuvre) à ces innovations pour éviter qu'elles ne soient condamnées au regard des critères du développement durable.

Il convient de garder à l'esprit que ces innovations ne sont pas une garantie pour l'avenir : comme toute innovation ou expérience, elles peuvent échouer. De même, nous ne prétendons pas avoir repéré les innovations de manière exhaustive.

Notre ambition est de permettre à chacun de prendre du recul, d'ouvrir le champ des possibles, de faire connaître des initiatives porteuses de sens afin d'aiguiser la curiosité des acteurs locaux et des pouvoirs publics. Ce repérage d'initiatives nous permettra de faire des propositions pour tenter de sortir des impasses, de redonner de l'espoir et des marges de libertés aux élus, aux administrations, aux agents et aux citoyens, dans une période où le doute et le pessimisme semblent général. Les expériences repérées peuvent rendre visible l'esprit d'initiative à l'œuvre, la créativité des divers acteurs, les valeurs humaines défendues en actes... en montrant que « c'est possible de faire autrement ».

L'analyse des tendances avec un détour par l'évolution historique a eu pour but de montrer que la situation présente n'a pas toujours existé, qu'il y a eu d'autres crises et d'autres dispositifs, et que la force d'une société développée est de savoir évoluer. L'avenir reste à inventer. Le mythe du « progrès continu et linéaire » est mis à mal par la crise actuelle. Mais le progrès est aussi passé par des ruptures bénéfiques.

TRANSFÉRABILITÉ

Nous avons retenu des innovations, des logiques, qui nous paraissent transférables et généralisables. Ces innovations nous semblent adaptées aux besoins, ainsi qu'aux conditions socio-culturelles, techniques et politiques de notre pays. En tant qu'innovations de rupture, il est certain qu'elle ne peuvent faire l'unanimité car elles vont d'une manière ou d'une autre à l'encontre de l'ordre établi, du « déjà connu ». Elles vont aussi à l'encontre des défenseurs des solutions en « tout-tout »⁵ qui s'affrontent sur un terrain idéologique.

Elles se heurtent aussi aux intérêts à court terme des organismes en charge de mettre en œuvre ou de gérer les services et de les contrôler ... elles peuvent heurter leur conscience professionnelle et entraîner une remise en cause de leur engagement professionnel et citoyen.

Les innovations ont été retenues parce qu'elles répondent à des difficultés assez transversales et communes aux territoires ruraux français et que les conditions de leur reproduction peuvent être réunies en différents lieux et ne sont pas spécifiques à une situation ou un territoire particulier.

Nous tenterons de faire des propositions d'ordre général dans le quatrième cahier pour généraliser ces innovations : information, sensibilisation, formation, ingénierie, loi, règlement, financement, organisation.

5 Cahier des impasses

II - LES GRANDES CATÉGORIES D'INNOVATIONS REPÉRÉES

AU TRAVERS DES RENCONTRES DE TERRAIN ET DU REPÉRAGE DES INNOVATIONS NOUS AVONS PU REPÉRER DEUX GRANDES LOGIQUES D'INNOVATIONS : CELLE DE L'HYBRIDATION QUI S'OPPOSE À L'OPPOSITION TOUT/TOUT ET CELLE DE LA CONVERGENCE TERRITORIALE QUI S'OPPOSE À LA FRAGMENTATION ET À LA CONCENTRATION VERTICALE.

1) LES « ET-ET »

La logique dominante de notre société technologique occidentale a été celle du « tiers exclu », celle du « ou ou ». Cette logique, que l'on retrouve en politique et en management, consiste à opposer des solutions en tout ou rien. C'est cette logique qui amène les institutions à réfléchir les services en "tout tout", et qui conduit à des impasses en ne permettant pas de mettre en synergie des solutions qui pourraient être complémentaires.

Edgar Morin prône pour l'analyse des systèmes complexes, l'adoption d'une logique nouvelle du "et et". Ces nouvelles logiques appliquées aux services à la population permettent d'articuler des solutions complémentaires qui coexistent aujourd'hui plutôt que de les opposer ou de les laisser se développer sans lien. Cette logique permet d'appréhender la réalité telle qu'elle est sur le terrain et d'organiser les articulations, les interactions et les complémentarités, plutôt que de défendre un modèle unique inapplicable.

HYBRIDATION DES CITOYENS ET DES PROFESSIONNELS

... LES CITOYENS AU SERVICES DES PAIRS AIDÉS PAR LES PROFESSIONNELS

Nous avons vu que l'évolution sociale a conduit à une institutionnalisation et une professionnalisation croissante de nombreux services autrefois rendus par la famille, la communauté villageoise, les œuvres caritatives ou des bénévoles. Cette évolution a progressivement fait passer de nombreuses activités du domaine privé au domaine public, prises en charge par l'État ou par le marché. La croissance continue de cette institutionnalisation conduit à des impasses au niveau économique d'une part mais également au niveau social. Beaucoup de citoyens ne souhaitent pas être considérés uniquement comme des usagers assistés ou comme des consommateurs de services.

Nous voyons se développer une multitude d'initiatives collectives, prises en charge par des citoyens actifs qui s'organisent pour répondre à leurs besoins. Des exemples sont nombreux dans le domaine du transport, de la culture, la formation, la petite enfance, de l'habitat etc. Ces initiatives où le citoyen est au cœur du service ont la particularité de faire appel à des professionnels, non pour rendre les services eux-mêmes mais pour aider à l'organisation et à la formation des citoyens.

Ainsi les initiatives de covoiturage font appel à des spécialistes des TIC pour favoriser la mise en relation de l'offre et de la demande.

→ Voir fiche expérience : « [Zapt ; la Téléportation locale en pays d'Ap](#) »

Dans le domaine de la santé, des professionnels assistent les "aidants naturels" en leur proposant des formations, les appuis psychologiques, des services de remplacement et de répit.

→ Voir fiche expérience : « [Bulle d'Air](#) » : service de répit pour les aidants »

Les initiatives de partage de logements entre générations, font appel à des professionnels pour organiser la mise en relation et faire la médiation entre les personnes.

→ Voir fiche expérience « [co-habitions en Drôme](#) »

Ces nombreux exemples montrent une nouvelle hybridation entre les initiatives citoyennes et les professionnels. Il n'y a pas à choisir entre un service institué délégué à des professionnels ou un service bénévole ou d'entraide familiale. Il y a une hybridation qui s'invente entre les citoyens acteurs et les professionnels d'appui. Ainsi le professionnel n'est plus l'intervenant direct qui met en œuvre le service mais devient un formateur, un accompagnateur, un organisateur, un prestataire technique dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, un prescripteur...

Cette hybridation nécessite une redéfinition du rôle et des responsabilités respectives des professionnels et des citoyens. Des questions de qualification et des questions juridiques se posent.

- Quelle est la responsabilité juridique du service de mise en relation de covoiturage ou d'un site d'échange de services par Internet entre particuliers ? Comment accompagner un professionnel de santé, habitué à traiter lui-même le malade, à soigner, à passer à un rôle d'accompagnateur, de conseil dans le domaine de la prévention et de la prise en charge du malade par lui-même ou par son entourage (comme on le voit déjà dans la prise en charge du malade Alzheimer ou de l'auto traitement des diabétiques) ?
- Quelles compétences doit avoir le professionnel d'un espace d'échange réciproques des savoirs pour analyser les besoins et les mettre en relation avec les compétences des participants aux ateliers ? Ce rôle de pédagogue, de mise à disposition de ressources éducatives interroge l'évolution des compétences du formateur.
- Enfin ces pratiques citoyennes coexistent avec les pratiques informelles et les pratiques instituées et professionnelles. Comment faire en sorte que l'articulation entre ces réponses sociales se fasse sur un mode de complémentarité et non de concurrence ? Comment faire en sorte que les pratiques d'auto organisation soient accessibles à l'ensemble des citoyens et non pas réservées à des privilégiés d'une part ou à des laissés-pour-compte d'autre part ?

La réponse à ces questions passe d'abord par la reconnaissance de ces nouvelles pratiques par les institutions, afin de les intégrer dans les politiques publiques de formation professionnelle et dans les réglementations administratives.

HYBRIDATION DU PRODUCTEUR ET DE L'USAGER

...LA RÉCIPROCITÉ, L'USAGER REDEVIENT ACTEUR

L'évolution de la société de consommation d'une part et de l'État-providence d'autre part ont accompagné l'évolution sociale de l'individualisme croissant. Le citoyen est devenu un consommateur averti et exigeant en même temps qu'un usager assisté et dépendant. Cette double image du consommateur et de l'utilisateur impacte fortement l'organisation des services à la population. Ce modèle a atteint certaines limites du fait des réalités économiques qui ne permettent ni au marché ni à l'État de poursuivre la croissance continue des services marchands ou non marchands administrés.

À cette limite économique s'ajoute une limite sociale : le modèle individualiste crée des solitudes, des stigmatisations alors que la population est en recherche de nouveaux liens sociaux et que la société a un besoin urgent de renouvellement de la cohésion sociale.

Ce modèle a permis de réelles avancées sociales et économiques au cours du siècle dernier, mais a abouti à des effets pervers en opposant le consommateur et le producteur, l'un voulant les prix les plus bas et une qualité toujours meilleure, l'autre voulant un salaire plus élevé et des conditions de travail plus acceptables. L'opposition touche également le contribuable et l'utilisateur, l'un voulant limiter les impôts et les prélèvements obligatoires et l'autre désirant un service public gratuit près de chez lui. Chaque individu étant la plupart du temps à la fois producteur et consommateur, contribuable et utilisateur, ce modèle schizophrénique aboutit un blocage du système par les contradictions économiques et politiques qu'il induit.

C'est pourquoi de nombreuses pratiques se développent en réaction au modèle du siècle dernier fait d'opposition entre producteurs et consommateurs, entre citoyens et usagers.

- De nombreuses initiatives réunissent des citoyens qui sont à la fois **producteurs et bénéficiaires** des services : co-voitureur chauffeur ou passager, vendeur sur Internet et acheteur, acteur et spectateur, enseignant et enseigné, colocataire hébergé et hébergeur, utilisateur et intervenant dans la garde d'enfant, animateur et animé par le club troisième âge...
- Une deuxième caractéristique de ces initiatives est qu'elles sont la plupart du temps **collectives**, et rompent avec l'individualisme de la consommation et d'assistance d'une part et avec la prise en charge collective uniforme d'autre part. **Le collectif est au service de l'individu** qui garde sa liberté de choisir son niveau d'implication. L'individu est aussi au service du collectif.

L'EXPÉRIENCE DES RÉSEAUX D'ÉCHANGE RÉCIPROQUE DE SAVOIR OU DE L'EOEP DU QUEYRAS : ESPACE OUVERT D'ÉDUCATION PERMANENTE

Les objectifs de l'EOEP du Queyras sont ceux de l'Éducation Populaire : offrir à tous un accès gratuit à la culture et au savoir. L'outil utilisé pour atteindre ces objectifs est principalement le Réseau de Partage du Savoir. Les rencontres culturelles de l'EOEP offrent ainsi un espace où chacun peut mettre en valeur ses connaissances, son savoir, un lieu de rencontre et d'échange qui génère de nouvelles énergies collectives et individuelles.

→ Voir fiche expérience,

Beaucoup de ces pratiques se regroupent sous le terme d'**économie collaborative** pour laquelle l'ADRETS a réalisé une rencontre dont les actes sont disponibles sur Internet et qui permet une mise relation avec les principaux travaux et site Internet consacré à ce sujet.

→ Voir les actes de la rencontre « [Pratiques collaboratives et Territoires](#), *Quelles innovations pour les services au public en milieu alpin ?* » ADRETS 2013

Le collectif est dans la plupart de ces cas un moyen de **satisfaire un besoin** mais également un moyen de **créer du lien social**. Ce n'est pas forcément le cas des sites de vente en ligne sur Internet, mais de beaucoup d'expérience comme celles des SEL (systèmes d'échanges locaux), les réseaux d'échanges réciproques de savoirs, des sites de couchsurfing...

Cette **hybridation** entre l'individuel et collectif et entre le producteur et le consommateur de services pose question, notamment dans le domaine **juridique** de la **responsabilité** et de la **concurrence** avec les règles du marché.

VIDE JURIDIQUE

Des associations comme « **Voisins Citoyens en Méditerranée** »⁶ travaillent sur certains de ces aspects réglementaires car la plupart de ces pratiques se développent dans un vide juridique et parfois en opposition avec les règles du droit du travail et de la concurrence et de la consommation.

De fait, les questions de protection du consommateur, mais aussi des producteurs (accidents du travail, droits à la retraite...) se posent pour éviter les abus et protéger les plus faibles.

« Quelles règles doit-on appliquer dans l'économie informelle ? Ne faudrait-il pas « passer à une logique de contrôle *a posteriori* sur la base des grands objectifs de protection au nom desquels sont appliquées les normes ? » . Il y aurait sans doute un intérêt « à négocier un espace de non droit où les normes dans leur définition actuelle ne s'appliqueraient pas » ou bien « passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat et ne pas oublier la notion d'initiative ».

Enfin le rapport Lambert-Boulard indique que nombre de collectivités territoriales tendent récemment à refuser l'application des normes. Il semblerait cependant préférable « de ne pas appliquer la stratégie du tout ou rien et viser l'abolition des normes, mais de négocier une exonération de l'application tout en s'engageant à tenter d'atteindre un même résultat et à en rendre compte. »

Source: « Initiatives de Solidarité Respect des Normes » Rapport réalisé à la demande de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) par la plateforme « Fraternité en actes »¹

HYBRIDATION DU PUBLIC ET DU PRIVÉ

...L'ÉCONOMIE MIXTE, LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ, LE MARCHAND ET LE NON-MARCHAND

Nous avons vu les impasses du tout public et du tout privé, du tout marchand et du tout non-marchand, du tout lucratif ou du tout non lucratif⁷. Le système juridique français est bâti sur une opposition entre ces deux dispositifs, ces deux visions : la libre concurrence et la recherche du profit individuel d'une part opposé à l'intérêt général et à la solidarité d'autre part.

- Initiatives publiques d'une part (appel d'offre, marché public, DSP) ou initiative privée d'autre part (subvention, prestation marchande..),
- mise en œuvre publique d'une part (régie, établissement public, entreprise publique) relevant du droit public, ou mise en œuvre privée relevant du droit privé commercial,
- financement par l'impôt d'une part et financement par le marché d'autre part.

Ces oppositions politiques légitimes sont de fait depuis longtemps contredites par la réalité :

- La plupart des nouveaux services ont toujours été produits par le secteur privé, essentiellement par l'économie sociale.
- La mise en œuvre des services a de tout temps été partagée entre le secteur public et des entreprises privées à but lucratif ou non.
- Le financement des services est la plupart du temps mixte, en partie pris en charge par la redistribution nationale et en partie par le marché.

Sous la pression des réalités de terrain, les pratiques ont évolué plus vite que les représentations et que l'encadrement juridique. L'opposition public-privé ne permet pas de prendre en compte la complémentarité entre ces deux sphères.

L'analyse des innovations permet de repérer quelques pistes qui donnent un cadre à cette hybridation entre le public et le privé.

⁶ <http://www.vcm.1901.org/>

⁷ Voir le cahier des impasses

L'initiative partenariale de la création d'un service

La prise d'initiative de la création d'un service peut être conjointe entre une association une collectivité, par exemple grâce à l'utilisation de la convention pluriannuelle d'objectif (CPO), reconnue par le droit européen et compatible avec les principes de libre concurrence et d'intérêt général. Le service est défini conjointement par les pouvoirs publics garant de l'intérêt général et le partenaire privé à l'initiative : il s'agit d'un contrat ou chacune des deux parties peut faire valoir ses objectifs et ses contraintes. Ce n'est pas un marché public dont la seule initiative dépend des pouvoirs publics ni une subvention dont la seule finalité dépend de l'association.

LA CONVENTION PLURIANNUELLE D'OBJECTIFS (CPO)

Depuis janvier 2010, un nouveau cadre juridique régit les subventions des pouvoirs publics aux associations. Il s'agit du nouveau modèle de convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) : ce modèle, encore perfectible, réhabilite la subvention comme mode de financement légal (respectueux de la réglementation européenne) et pertinent des activités associatives face aux exigences de mise en concurrence de la législation européenne sur les aides d'État. En reconnaissant la capacité des associations à contribuer à la construction de l'intérêt général et en réaffirmant la légalité de la subvention, il favorise l'établissement de relations contractuelles partenariales et équilibrées entre associations et pouvoirs publics, et devrait répondre aux inquiétudes du mouvement associatif en la matière.

Des outils plus innovants, comme les **sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC)**, permettent d'associer des bénévoles, des usagers, des professionnels et des pouvoirs publics dans une structure qui rend des services d'intérêt collectif la population. Ce dispositif veut limiter le recours à des associations transparentes ou parapubliques. Les règles de majorité relative entre les trois collèges obligatoires permettent de limiter les risques d'instrumentalisation des initiatives bénévoles et professionnelles.

LES PETITS DÉBOULONNÉS – CRÈCHE EN SCIC LA ROCHE DU GOURDON (07)

La gouvernance de la SCIC s'organise en quatre collèges : Les salariés (10% des voix)

· Les usagers (20% des voix)

· Les collectivités apportant leur financement : communes et communautés de communes de la Roche du Gourdon (20% des voix)

· Les entreprises apportant leur financement (50% des voix)

→ voir la fiche expérience [la Crèche SCIC « Les petits déboulinés »](#)

Les **sociétés d'économie mixte (SEM)** permettent aujourd'hui une forme juridique de société privée avec un capital majoritairement public, notamment pour faire face à des besoins d'investissement importants.

La gestion mixte d'un service

Le mixage du public et du privé passe également par le recours aux **partenariats public-privé pour réaliser des investissements lourds** en mobilisant des capitaux privés pour le compte de la collectivité publique. Cette forme de partenariat, qui associe des capitaux répondant à une logique de rentabilité, pose la question concernant la défense de l'intérêt général.

L'hybridation public-privé nécessite d'être spécifiée pour ne pas confondre les projets d'investissement uniquement lucratifs avec les projets au service de l'intérêt général. L'encadrement juridique et le suivi des expérimentations doit permettre de garantir que les crédits publics n'alimentent pas les profits privés des investisseurs.

La mise en œuvre des services a depuis longtemps fait l'objet d'hybridation entre le public et privé : de

nombreux services sont mis en œuvre en régie, d'autres sont confiés à des associations, et d'autres enfin à des entreprises privées lucratives. La coexistence de ces différents modes de mise en œuvre présente l'intérêt de la diversité, et permet de s'adapter à chaque situation. Mais elle présente aussi l'inconvénient de l'opposition des modèles et des contraintes juridiques propres à chacun :

- la délégation de service public s'applique à des services essentiellement marchands où le prestataire doit prendre le risque financier de l'exploitation du service. Le maître d'ouvrage a de ce fait peu de prise sur l'adaptation des services une fois le marché passé.
- Le marché public permet au maître d'ouvrage de maîtriser les prix et la qualité du service mais ne laisse aucune initiative au maître d'œuvre quant à l'adaptation du service dans la durée.
- La subvention laisse l'initiative du projet à la structure bénéficiaire. La structure publique n'a théoriquement qu'un pouvoir de contrôle a posteriori sur l'utilisation effective des deniers publics, et ne peut intervenir sur le contenu du service sous peine de requalifier celui-ci en prestations de services.

Même si dans la pratique des spécialistes juridiques et le bon sens des responsables locaux permettent d'éviter certaines rigidités, la tendance principale consiste à « ouvrir le parapluie », à rigidifier les procédures, à judiciaireiser les conflits, le plus souvent au détriment de la qualité de service et de son adaptation aux besoins du terrain.

Dans ce contexte, la CPO et la SCIC offrent de nouveaux cadres à l'hybridation des services tant dans leur initiative que dans leur mise en œuvre.

Le financement des services innovants se fait de plus en plus par une hybridation de l'apport du public et du privé, en nature ou en financements directs ou indirects :

- en nature : mise à disposition de bâtiment, de matériel, de terrain, de personnel
- financements directs du fonctionnement sur crédits publics
- financements indirects par crédit d'impôt ou allocation aux usagers
- financement par les utilisateurs
- financement par des capitaux privés
- financement par des fondations privées ou de l'épargne solidaire

De nombreux **dispositifs de financement solidaire** s'expérimentent dans divers domaines sur le terrain pour faire face à l'insuffisance de capitaux privés et de crédits publics : création d'activité avec le micro crédit et les cigales, coopérative d'habitat, coopérative de partage automobile, Terre de liens pour l'acquisition collective du foncier agricole, site Web spécialisé dans la collecte de fonds (crowdfunding).

L'intérêt de ces nouveaux dispositifs d'épargne solidaire, outre l'apport financier qu'ils autorisent, est qu'ils mobilisent des citoyens utilisateurs qui s'impliquent ainsi dans la mise en œuvre des projets, leur garantissant une certaine qualité et durabilité.

LA FINANCE SOLIDAIRE

La finance solidaire permet aux épargnants souhaitant investir dans des activités à forte utilité sociale d'être mis en relation avec des porteurs de projet. Ce lien se fait par l'intermédiaire des financeurs solidaires qui investissent directement ou d'établissements financiers qui proposent des placements solidaires ou de partage et confient ensuite l'activité d'investissement aux financeurs solidaires. Sont ainsi financées des activités non cotées en bourse et choisies en fonction de leur forte utilité effective en matière de lutte contre l'exclusion, de cohésion sociale ou de développement durable. Ces projets peuvent prendre des formes juridiques variées : entreprise, coopérative, association, organisation non gouvernementale...



Source : « Développer les outils financiers alternatifs : monnaies complémentaires, investissement citoyen, épargne solidaire, banques éthiques » - Le Labo de l'ESS

Nous avons vu que l'hybridation du public et du privé présente de nombreux intérêts mais également quelques dangers tels que l'instrumentalisation politique des initiatives citoyennes, ou l'appropriation des biens publics par des intérêts privés.

La reconnaissance de cette hybridation doit permettre d'ajuster des outils juridiques et conventionnels pour encadrer ces collaborations. Cela passe aussi par un effort d'information et de formation des responsables publics et privés pour faire face à la complexité des dispositifs. Le petit nombre de SCIC créées vient en particulier de cette complexité de gouvernance et de gestion. La lenteur de la généralisation de la CPO tient aussi par le manque de formation des responsables de l'économie sociale et du monde politique en la matière.

HYBRIDATION DE L'HUMAIN ET DU NUMÉRIQUE

...LES TIC MÉDIATISÉS, LES TIC AU SERVICE DE LA CITOYENNETÉ ET DE LA DÉMOCRATIE, LES TIC AU SERVICE DE LA RENCONTRE.

La révolution bureautique a modifié radicalement les modes d'organisation des entreprises tertiaires. La révolution numérique et Internet va avoir des impacts sur l'organisation du travail et des services dont on ne perçoit aujourd'hui que les prémices. Le risque est grand que ce développement se fasse au détriment des territoires les plus isolés d'une part, et des populations les plus en difficulté d'autre part.

Ce développement phénoménal de l'usage des télé-services constitue un créneau porteur pour le développement industriel. Cependant, il est possible que le développement des outils et des réseaux se fasse au détriment des services et de la cohésion sociale. Le développement du numérique peut accroître la balkanisation des services et leur « hyper-spécialisation », plutôt que simplifier l'accès pour tous aux services.

Les innovations de rupture concernant les télé-services ont pour caractéristique commune de faire converger les possibilités techniques offertes par Internet et les terminaux portables avec les innovations sociales d'organisation de la solidarité et de l'autonomie.

L'interactivité citoyenne

Le premier caractère innovant des innovations liées aux TIC⁸ dans les services concerne **l'interactivité** : il n'y a pas d'un côté un fournisseur de services et de l'autre un utilisateur passif recevant des informations et les formulaires à remplir. L'utilisateur peut interagir avec le fournisseur de services aussi bien que les professionnels. Le numérique est bien un média supplémentaire, qui vient compléter les autres modes de relations (visio, audio, présentesielles...) et non pas se substituer à eux. Les TIC apportent de nouvelles possibilités liées à la distance mais aussi à la disponibilité : les échanges peuvent être synchrones ou asynchrones, peuvent être bilatéraux ou multilatéraux.

LES FORMATIONS OUVERTES ET À DISTANCE

Une " formation ouverte et/ou à distance " est un dispositif souple de formation organisé en fonction des besoins individuels ou collectifs (individus, entreprises, territoires). Elle comporte des apprentissages individualisés et l'accès à des ressources et compétences locales ou à distance. Elle n'est pas exécutée nécessairement sous le contrôle permanent d'un formateur. " (circ. DGEFP n°2001/22 du 20/07/2001)

Elles peuvent se faire en visio ou via des plates-formes de télé-formation en ligne. Elles peuvent alterner des réunions physiques, des rencontres individuelles, du travail en petits groupes, du travail personnalisé. L'interaction, synchrone ou/et asynchrone, ne se fait pas uniquement avec le professeur mais également entre les stagiaires eux-mêmes.

Mutualisation et interopérabilité

Les impasses repérées dans les téléservices concernent la non inter-opérabilité des dispositifs et l'accroissement de la balkanisation, chacun créant son mini service incompatible avec le voisin. La logique privative et financière des investisseurs risque de conduire à un émiettement des services, des matériels et des réseaux. À cette logique libérale et individuelle, l'État n'est déjà plus en mesure de proposer une vision unifiée et coordonnée des téléservices – qui n'est d'ailleurs peut-être pas souhaitable : reconnaître la diversité et en faire un atout est une opportunité bénéfique, comme le montre par exemple la communauté des logiciels libres.

VISIO-RENDEZ-VOUS MUTUALISÉ DU 05

L'expérience du réseau de visio-rendez-vous du département des Hautes-Alpes, développée notamment dans le cadre de l'opération nationale « + de services », permet de rapprocher les usagers des services en mutualisant un réseau de visio-communication, faisant appel à du matériel standard, non « propriétaire », entre une trentaine de services publics et une trentaine de points d'accueil, dans lesquels un personnel accompagne le public sur le dispositif.

→ <http://www.cg05.fr/3789-point-visio-rendez-vous.htm>

En effet, les logiciels libres échappent en partie à la privatisation et permettent d'envisager des développements accessibles à tous. Le logiciel libre n'est cependant pas une panacée et peut aboutir à une exclusion des noms initiés. L'association Outils-Réseaux⁹ prône l'utilisation d'« **outils coopératifs conviviaux** », faciles d'utilisation, créateurs d'autonomie et non de dépendance.

8 Technologies de l'information et de la communication

9 <http://outils-reseaux.org/PagePrincipale>

Coopération citoyenne par les TIC

À l'opposé du modèle isolationniste dans lequel chaque consommateur ou usager est seul face à son ordinateur et son téléservice, les innovations de rupture repérées mettent en œuvre des processus collectifs de **mise en réseau** et de **coopération** des usagers, des consommateurs et des producteurs par groupes d'intérêts. Les initiés forment les nouveaux.

Le caractère coopératif et créateur de liens des nouveaux usages des TIC constitue un des critères de repérage d'innovations technologiques positives. Le développement des applications mobiles permet de répondre aux exigences de réactivité et d'individualisation de la société tout en favorisant la création de liens grâce aux collectifs d'utilisateurs.

La généralisation de l'Open Data, de mise à disposition de données publiques peut permettre la création de nouveaux services interactifs par les professionnels et les usagers eux-mêmes.

Le développement de l'e-réputation et des outils de marquage qualitatif appliqué aux services sont susceptibles de renouveler le fonctionnement de la démocratie participative mais aussi d'associations de consommateurs.

LE NUMÉRIQUE LEVIER D'INNOVATION SOCIALE

La crise économique que nous connaissons depuis 5 ans, conjuguée à une généralisation des équipements et des usages numériques ainsi qu'à l'arrivée à maturité du web 2.0¹⁰ ont accéléré la mutation de l'économie traditionnelle, pyramidale, basée sur la propriété et l'accumulation vers de nouveaux modèles de consommation basés d'une part sur l'usage multiple et collectif des biens et des services, et d'autre part sur la mise en réseau des individus, le partage et la confiance.

Cette **économie du partage**, également appelée économie collaborative, ouvre un nouveau champ des possibles : nouveaux modes de consommation privilégiant l'usage sur la possession, nouvelles formes de production collaborative, nouvelles relations de confiance fondées sur le partage et la proximité, nouvelles formules participatives pour financer des projets.

Les expériences, déjà nombreuses et variées, se multiplient (covoiturage, vélopartage, échange d'appartements (*homesharing*), location de voiture entre particuliers, AMAP, troc en tous genres, *coachsurfing*, prêts entre individus, SEL ..) «codes sources»¹¹

Source: <http://movilab.org>, <http://imaginationforpeople.org/fr/>

Si le champ des services en milieu rural est encore assez peu exploré, la mouvance du collaboratif est sans aucun doute une opportunité pour les territoires. A titre d'exemple la région Auvergne, avec le concours de la plateforme de financement participatif Ulule (<http://fr.ulule.com>), a permis de financer 12 projets pour un montant total de 50 000 € capitalisés grâce à plus de 900 donateurs comme le Crédit Mutuel, Volvic, EDF, GDF-Suez, l'Agence départementale du Tourisme du Puy de Dôme, et de nombreux habitants du territoire.

Autres exemples d'initiatives collaboratives :

- <http://fr.zilok.com/>, plateforme de location entre particuliers
- www.drivy.com, location de voitures entre particuliers
- www.hellomerci.com, prêts entre particuliers
- <http://www.laruchequiditoui.fr/>, plate-forme de mise en relation locale des consommateurs avec des producteurs locaux.

10 Le Web 2.0 est l'évolution du Web vers plus de simplicité et d'interactivité (permettant à chacun, de façon individuelle ou collective, de contribuer, d'échanger et de collaborer sous différentes formes). L'expression « Web 2.0 » désigne l'ensemble des techniques, des fonctionnalités et des usages du World Wide Web qui ont suivi la forme originelle du web1, en particulier les interfaces permettant aux internautes ayant peu de connaissances techniques de s'approprier les nouvelles fonctionnalités du web. Ainsi, les internautes contribuent à l'échange d'informations et peuvent interagir (partager, échanger, etc.) de façon simple, à la fois avec le contenu et la structure des pages, mais aussi entre eux, créant ainsi notamment le Web social2. L'internaute devient, grâce aux outils mis à sa disposition, une personne active sur la toile.

11 Le « code source » est l'ensemble des informations nécessaires à la duplication d'une expérimentation (les bonnes pratiques, les modes d'organisation collaboratifs, les astuces juridiques, les modes de gouvernance, les business models, ...)

LE TIERS-LIEU POUR INCUBER TOUTES CES APPROCHES INNOVANTES

La notion de tiers-lieu fait référence aux environnements sociaux qui se distinguent de la maison et du lieu de travail. Ces lieux se définissent classiquement comme des espaces de travail réunissant des ressources (matériels, services) et des personnes qui ont fait le choix de partager un lieu afin de coopérer dans un objectif commun de création de valeur et de développement mutuel (*coworking*). Le tiers lieu peut aussi héberger des télétravailleurs, des logiques coopératives (coopératives d'activités, groupements d'employeurs) et devenir un véritable moteur de développement économique local capable d'élargir les bases économiques locales.

Le tiers lieu peut aussi héberger d'autres fonctions autour de la médiation numérique, de la consommation collaborative, des circuits courts (relais AMAP, achats groupés locaux), de la petite enfance (crèche associative), de la formation et des services au public en général (lieu de réflexion et d'échanges, de co-conception, d'expérimentation, de test et, in fine, d'accompagnement à l'usage de ces nouveaux services)... L'agrégation de multiples fonctions est d'ailleurs de nature à consolider un modèle économique souvent compliqué à trouver au sein des territoires à faible densité de population, et où la « masse critique » ne permet pas la viabilité de chacune des fonctions évoquées indépendamment les unes des autres.

Le tiers lieu peut enfin jouer un rôle en matière de démocratie locale. Il peut jouer un rôle d'incubation des projets innovants portés par la collectivité et/ou des initiatives citoyennes, un trait d'union entre les pouvoirs publics, les sphères privées associatives et citoyennes.

Notons enfin que, s'il en existe de belles illustrations urbaines (la cantine à Paris par exemple), le tiers-lieu en milieu rural reste aujourd'hui un concept difficile à mettre en œuvre du fait, notamment, d'un modèle économique compliqué, de la multiplicité des acteurs à impliquer et de l'absence de retours d'expériences significatifs sur ces sujets.

→ Le dispositif Movilab travaille actuellement sur ce sujet

http://movilab.org/index.php?title=Le_manifeste_des_Tiers_Lieux

Limites

Les TIC comportent bien évidemment de nombreux risques dans le domaine de la protection de la vie privée, de la protection du consommateur, de la protection des mineurs et des personnes les plus fragiles. Le risque existe aussi de la prise de pouvoir des sociétés privées de fourniture de services en ligne ou de fournisseurs de matériel au détriment de la qualité du service pour tous et de l'autonomie des individus. Une course juridique et technologique est engagée pour maîtriser les défis de ces nouvelles technologies.

Nous savons aujourd'hui que le numérique ne peut être une fin en soi. Beaucoup d'expérimentation centrées sur la technologie se sont soldées par des échecs. En effet le numérique n'est pas une réponse universelle mais plutôt un outil au service de processus plus complexes au centre desquels on retrouve toujours l'humain, l'utilisateur, le consommateur d'un côté et l'agent/opérateur de l'autre. Il faut par conséquent trouver le juste équilibre entre les segments physiques et dématérialisés du service à mettre en place.

Une simple évolution des processus d'une forme physique vers une forme numérique est donc bien souvent inadaptée et insuffisante.

Valeur ajoutée du numérique

L'utilisateur doit trouver dans les TIC une vraie valeur ajoutée ; une offre de service augmentée par la possibilité d'avoir un rendez-vous à distance avec un opérateur éloigné, par l'accès à un service en ligne (emploi, santé, famille,...), par l'accès à des contenus de formation à distance (e-learning) ; des apprentissages rendus ludiques par l'introduction d'un jeu (edugames, seriousgames), un lien social consolidé grâce à la visioconférence, aux réseaux sociaux.

A condition qu'il soit envisagé comme un outil, conçu dans le souci de répondre aux attentes de l'utilisateur final (et donc avec son concours), qu'il soit accompagné lorsque c'est nécessaire et qu'il ne soit pas l'unique canal de diffusion, le numérique peut s'avérer un formidable outil au service de l'humain, permettant d'augmenter, d'optimiser, d'améliorer, de compléter, d'enrichir ou encore d'adapter une offre de services traditionnelle à la réalité des besoins et des usages de chacun.

HYBRIDATION DU COLLECTIF ET DE L'INDIVIDUEL

... L'INDIVIDUALISATION GRÂCE AU COLLECTIF, LE COLLECTIF GRÂCE À L'INDIVIDUALISATION

Nous avons vu les impasses liées aux prises en charge collective des individus. Dans le même temps, l'individualisation de la société rend de plus en plus inacceptable les réponses uniformes et collectives aux besoins sociaux tant dans l'éducation nationale, dans les hôpitaux, les maisons de retraite par exemple ou les transports en commun.

Nous avons vu aussi que l'individualisation des services tend à rendre les consommateurs assistés et les usagers isolés, au détriment du lien social. De plus, une individualisation extrême se heurte à des limites économiques évidentes.

Les innovations de rupture repérées n'opposent plus les modes de prise en charge mais tentent de les articuler.

Ainsi le **TAD, transport à la demande**, constitue une réponse collective tout en tentant de s'adapter aux besoins individuels des utilisateurs. Les TAD qui fonctionnent le mieux sont ceux qui offrent une souplesse dans les horaires et dans les points de ramassage. Les dispositifs de **covoiturage organisé** illustrent encore mieux cette hybridation du collectif et de l'individuel. Ils répondent aux besoins personnalisés des usagers grâce à une organisation collective.

L'ensemble des expériences repérées s'efforce de garantir l'autonomie des individus, à répondre au plus juste à leurs besoins. Pour cela, une organisation collective est mise en œuvre, gérée la plupart du temps par les utilisateurs eux-mêmes qui prennent une part active dans la formalisation de l'offre et de la demande.

Les initiatives d'habitat collectif illustrent ce processus : les participants refusent le modèle individualiste du pavillon et du lotissement, mais ne veulent pas non plus d'un habitat collectif standardisé. Ils recherchent d'autres citoyens ayant les mêmes envies pour s'organiser et créer un habitat collectif répondant à leurs besoins individuels. Étant impliqués dans la recherche de solutions, les utilisateurs producteurs de services recherchent forcément le meilleur rapport qualité-prix et restent responsables et garants du bon fonctionnement des services mis en œuvre.

LES HABILES (HABITATS ISÉROIS LIBRES ET SOLIDAIRES)

Cette association a pour but de favoriser l'émergence et la réalisation de projets d'habitats groupés en Isère. On appelle habitat groupé un projet collectif de logements dont les habitants s'impliquent dans la *promotion et la gestion*. *Ces habitants choisissent de mutualiser des finances, des espaces, des services, du temps... pour créer un lieu de vie adapté et pérenne. L'association veut permettre aux citoyens de se (ré)approprier leur habitat et de vivre les uns avec les autres de façon solidaire, responsable et conviviale. Pour cela elle encourage l'initiative et l'autonomie des porteurs de projets, la diversité économique et sociale, ainsi que l'attention à l'impact écologique (dans la conception de l'habitat, sa construction, son usage et son recyclage).*

→ Voir la fiche expérience « [Les Habiles – habitat groupé en Isère](#) »

Certains projets d'habitat coopératif se font par des personnes âgées qui refusent le choix entre maintien domicile et maison de retraite : le projet ne se limite pas à l'habitat mais également aux services mis en commun. Ces projets articulent l'individuel et le collectif, et peuvent faire appel à des dispositifs publics de type offices HLM pour participer au financement de ces opérations. Ces initiatives se heurtent cependant à la rigidité des réglementations et des mécanismes de décision de ces opérateurs publics.

Ces innovations individuelles et collectives ne sont pas pour autant exemptes de difficultés. Les stratégies de « passager clandestin » qui existent dans les services publics peuvent également se manifester dans ces groupes qui peuvent attirer des « profiteurs ». Les questions juridiques posées par ces organisations collectives restent la plupart du temps dans le flou et peuvent poser des problèmes en cas de conflits, ces derniers étant inhérents à tous groupes humains.

L'accès à ces services individuels et collectifs pour le plus grand nombre reste une question. Aujourd'hui ils se sont développés dans des milieux à capital social élevé. Le souci de la mixité sociale doit pouvoir être porté par les pouvoirs publics qui interviennent au nom de l'intérêt collectif.

2) LA MUTUALISATION TERRITORIALE

POSSÉDER C'EST DÉPASSÉ : RAISONNER EN TERME D'ACCÈS ET DE PRÉSENCE DES SERVICES

Nous avons vu qu'il est souvent plus facile pour l'institution de répondre à un problème en créant une structure et un investissement immobilier. L'intérêt de l'investissement est qu'il est limité dans le temps et que l'on peut l'inaugurer. La croyance reste que l'équipement créera de lui-même le service qu'il est censé rendre. Les usagers et les professionnels censés utiliser ces équipements ne sont la plupart du temps pas consultés.

La question de la gestion et du fonctionnement du service est souvent étudié après coup, lorsque apparaissent les difficultés. Les études de terrain montrent les nombreux équipements sous utilisés ou inadaptés, notamment par manque de réflexion préalable.

Cet état d'esprit du tout équipement, qui peut-être valorisant pour les élus, conduit les collectivités locales à une course à l'investissement, avec un effet de mode et de concurrence entre collectivités, au détriment parfois de la mise en cohérence et de la mutualisation des équipements existants.

Le caractère symbolique d'un équipement reste très prégnant et les élus locaux comme les usagers réagissent à la fermeture d'un établissement, même si celui-ci ne rendait que très peu de services à la population. Nombre de manifestations s'organisent pour s'indigner de la fermeture d'une perception dans un chef-lieu de canton, alors même qu'il n'existe pas de dispositif de garde d'enfant sur ce territoire et que personne ne s'en émeut. On voit également des bureaux de poste maintenus ouverts uniquement de 14 à 16 heures qui sont de fait très peu accessibles pour les ménages qui travaillent en journée.

Ce qui est valable pour les bâtiments l'est également pour le matériel et les réseaux. Les élus demandent à juste titre un accès au haut débit et au très haut débit, mais très peu développent les applications pour mettre en ligne les services de la commune, hormis pour des sites Web promotionnels.

En reprenant le slogan de la FING, « Posséder c'est dépassé », souvent sans le savoir, de nombreuses expériences renoncent à la possession d'un bien pour mettre l'accent sur le service. Il y a de plus en plus une déconnexion entre la propriété d'un bien et son utilisation effective. Un commerçant ou un agriculteur peut exploiter sans pourtant être propriétaire foncier. Un groupe d'assistantes maternelles peut utiliser un local pour leur activité privée sans en être les propriétaires. Une crèche itinérante peut mettre à disposition du personnel du matériel à une commune sans investir dans les murs de la crèche. Pôle Emploi peut recevoir du public dans un relais de services publics sans avoir à créer une antenne. Une commune peut utiliser l'équipement culturel de la commune voisine. Un usager peut utiliser une voiture de l'auto partage sans en être propriétaire. Un service ou un usager peuvent utiliser un logiciel libre sans avoir à l'acheter ni même à l'installer sur son ordinateur.

POSSÉDER C'EST DÉPASSÉ

Face à une crise qui dure, une économie de survie se développe : il faut dépenser moins et générer des revenus complémentaires. Comment ? En partageant tout ce qu'on peut : sa voiture, son logement, ses outils, son bout de jardin, son temps, ses compétences... L'internet joue son rôle de support, mais les services de consommation collaborative, qui visaient une cible de "bobos", sont pris de court. Le partage est avant tout local, ce qui le facilite et le limite à la fois.

Les territoires sont les premiers à se mobiliser pour accompagner ce mouvement. Seuls ou en compagnie de grands acteurs de l'économie locale, ils organisent des systèmes d'échange locaux appuyés sur des monnaies dédiées ; ils multiplient les lieux de travail et autres équipements partagés ; ils organisent des "marchés" de colocation, d'autopartage, d'entraide, d'achats groupés... Ils aident les entreprises locales à mutualiser leurs ressources (logistique, comptabilité...) ou encore, à développer de nouvelles activités : le dépôt-vente local devient ainsi un intermédiaire grâce auquel les habitants achètent et vendent sur des sites comme eBay ou LeBonCoin...

Les exemples de déconnexion entre l'équipement physique et son implantation, entre l'équipement matériel et le service proposé aux usagers sont nombreux.

DÉVELOPPER UNE OFFRE DE SERVICES ÉQUITABLE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE INTERCOMMUNAL

Déjà proches depuis de longues années, trois communautés de communes du Grand Ried d'Alsace (Bas-Rhin) coopèrent de manière ponctuelle sur des projets d'intérêt commun dans différents domaines : éducation, culture, prêt de matériel, action sociale et transports. Ces ententes présentent l'intérêt de mutualiser leurs ressources et de développer une offre de services cohérente sur l'ensemble de leurs territoires. Après avoir créé une banque de matériel commune, les trois partenaires ont inauguré une plateforme de formation.

→ Voir la [fiche expérience de Mairie Conseils](#)

LA COMPAGNIE AUTOCHTONE : « L'ART FRAIS DE LA CAMPAGNE », PETITE CONTRIBUTION À LA DÉCENTRALISATION THÉÂTRALE

Ce projet défend une présence artistique régulière au sein du territoire du canton de Montmélian (73). En proposant des actions dédiées à la poésie et au théâtre en dehors des institutions, la Compagnie Autochtone souhaite faire tomber les préjugés qui entourent trop souvent ces disciplines. Lors de la mise en place des interventions, l'objectif est bien de les rendre accessibles dans tous les sens du terme : en les amenant au plus près des habitants avec des dispositifs légers et innovants, et en allant à l'encontre des représentations que l'on peut avoir du théâtre ou de la poésie ; tout en gardant la même exigence culturelle.

→ Voir la [fiche expérience « Décentralisation théâtrale : la Compagnie Autochtone »](#)

Ainsi, plusieurs pistes ont été repérées et proposent des leviers d'action aux responsables locaux :

- travailler sur l'accès aux services plutôt que sur leur présence (mobilité, horaires...)
- travailler sur la mutualisation plutôt que sur la démultiplication
- travailler sur l'itinérance
- travailler sur la gouvernance (intercommunalité, partenariat ESS-collectivités...)

L'ACCÈS POUR TOUS

Nous avons vu que les 11 critères d'accessibilité aux services sont mis à mal par les logiques actuelles de spécialisation et de concentration.

Les initiatives territoriales de développement et d'amélioration des services à la population ont mis en évidence plusieurs initiatives de valorisation de l'accès aux services. Si certaines de ces expériences répondent à l'amélioration d'un seul des critères, beaucoup s'attaquent à plusieurs des freins repérés, et qui sont souvent liés.

Par exemple, l'accès aux services passe d'abord par l'amélioration des dispositifs d'information pour valoriser ce qui existe plutôt que de créer quelque chose de nouveau. L'aménagement des horaires et la coordination des acteurs constituent d'autres exemples d'intervention qui privilégient la question de l'accès.

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS D'ERSTEIN

Dans le volet social, un guide pour les seniors (8.000 euros, 10.000 exemplaires) a été réalisé par l'agent de développement de cette communauté de communes du Rhin. Cet annuaire a vocation à faire connaître l'ensemble des activités et services locaux susceptibles d'intéresser les aînés en répertoriant les coordonnées des associations, restaurants avec service de livraison, commerces ...

→ voir la [fiche expérience de Mairie Conseils](#)

L'itinérance des services peut également être un outil pour régler les obstacles de temps, de facilité et de droit d'accès. C'est aussi le moyen de répondre aux contraintes socio-culturelles.

CRÈCHE ITINÉRANTE

En 2003, Zirond'aile a pris son envol sur la communauté de communes de Seille et Mauchère (54) : une halte-garderie itinérante qui se pose chaque semaine dans trois communes différentes. 10.280 heures de garde ont ainsi été assurées en 2007 pour plus de cent enfants. Sur le même principe, une ludothèque, s'installe tous les mercredis dans une quatrième commune.

→ Plus d'information sur le site <http://www.seille-mauchere.org/spip.php?rubrique53>

ATELIER TIC NOMADE SOUS LOGICIELS LIBRES EN QUEYRAS

Aller régulièrement à la rencontre des populations isolées et éloignées de la salle multimédia est la réponse à l'*illelectronisme*.

En se déplaçant sur le territoire avec quelques ordinateurs portables, Cyber Queyras prend en compte les besoins des personnes socialement, physiquement ou économiquement affaiblies. Il fait aussi rentrer la culture de l'informatique dans les familles (et plus seulement chez les enfants !), en les sensibilisant aux services disponibles via Internet.

→ Voir la fiche expérience « [Atelier nomade – Cyber Queyras](#) »

L'universalité d'accès au services passe par la création de services publics accessibles sans condition d'âge, de statut, de situation sociale ou professionnelle ou autre : les maisons de services publics, les cités des métiers, les transports en commun publics constituent des exemples qui rompent avec les nombreux services spécialisés d'emploi, de formation, de transport, de santé, qui sont réservés à un seul type de public. La plupart des initiatives citoyennes portées par l'ESS et présentées précédemment répondent souvent à cet objectif d'ouverture à tous (covoiturage, autopartage, habitat partagé, échange de savoir, accorderie...)

APPROCHE TRANSVERSALE ET UNIVERSELLE

Nous avons vu qu'une des impasses de l'offre de services est la **fragmentation** : spécialisation par public et par secteur d'activité, alors que les personnes et les territoires forment un tout qui croise tout public et toutes problématiques.

De nombreuses initiatives locales échappent à ces approches en faisant des ponts entre les publics et les thématiques.

SOLID'ART MAURIENNE : L'ART, LA CULTURE, LA SOLIDARITÉ AU CŒUR DES PROJETS COLLECTIFS

Le projet Solid'art est né de la réflexion d'un collectif de personnes et d'associations de Maurienne (73) : l'objectif était lié des préoccupations sociales et d'insertion avec une démarche artistique.

Afin de déterminer l'oeuvre d'art qui sera le réceptacle du projet, un grand concours international est lancé : le cahier des charges précise que l'oeuvre doit être composée de 42 000 pièces d'aluminium (pour les 42 000 habitants de Maurienne), chaque pièce constituant une oeuvre en soit.

C'est la proposition de l'Aura qui est finalement retenue. Pour sa réalisation, un atelier de gravure s'est ouvert ; il embauche 11 personnes en insertion, et étend peu à peu ses compétences au génie civil pour mettre en place l'installation permanente. D'autre part, Solid'art a depuis développé une activité artisanale dans le domaine de la gravure et sur aluminium appliquée à la signalétique et à la décoration.

→ Voir la fiche expérience [« Solid'Art Maurienne »](#)

Si presque tout le monde est convaincu de la valeur des approches transversales et inter sectorielles, la réalité est souvent plus difficile lorsqu'il s'agit de réaliser ces projets qui n'entrent pas dans le cadre des « lignes de financement » et des « dispositifs » publics aux différents échelons de collectivités : parle-t-on de culture, d'insertion, du social, de l'aménagement, du tourisme.. ? Il faut rentrer dans les cases sous peine de ne pas trouver les soutiens publics.

ORGANISER LA CONVERGENCE TERRITORIALE DES DISPOSITIFS

Pour lutter contre la balkanisation et l'offre de services à trois vitesses, des initiatives locales tentent d'organiser la convergence et la complémentarité des offres plutôt que la concurrence de dispositifs parallèles.

Ces expériences entendent articuler les dispositifs collectifs très professionnels et normés, les approches individuelles, souvent libérales, peu normées, et les approches bénévoles ou citoyennes non structurées.

Les réseaux de santé qui fonctionnent bien représentent des exemples de ces innovations organisationnelles et territoriales décloisonnées.

L'EXPÉRIENCE DU GUICHET INTÉGRÉ DE LA MAIA 68

L'objectif des Maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer (MAIA) labellisées sur le territoire dans le cadre de la mesure 4 du plan Alzheimer est de permettre une meilleure articulation entre les structures de soins, d'information et d'accompagnement. Elle doit permettre de construire un parcours de prise en charge personnalisée pour chaque personne atteinte de la maladie d'Alzheimer, correspondant aussi à la situation de chaque famille. Il s'agit d'offrir une réponse graduée, adaptée au cas par cas : l'enjeu est de mettre fin au désarroi des familles qui ne savent à qui s'adresser et qui sont perdues dans de nombreux dispositifs mal articulés et cloisonnés.

Le guichet intégré des MAIA définit les services qui partagent des procédures et des outils communs dans les fonctions d'accueil des personnes, d'analyse multidimensionnelle rapide de leur situation et d'orientation vers l'offre de service adaptée. Pas un lieu unique, ni une plate-forme de services, mais un processus commun aux différentes structures du territoire.

→ Voir la fiche expérience « [MAIA 68](#) »

Nous avons vu que la balkanisation de l'offre de services est très présente sur le secteur de l'aide aux personnes âgées ou des services petite enfance.

Une première étape consiste à accompagner les salariés des particuliers employeurs qui représentent la majorité de l'offre de services mais de façon totalement dispersée, à l'image des RAM (relais d'assistantes maternelles dans le domaine de la petite enfance).

RELAIS D'ASSISTANT DE VIE DANS LA DRÔME

Les Relais Assistants de Vie sont ainsi des lieux dédiés aux salariés pour plusieurs objectifs : leur permettre de se professionnaliser, de rompre leur isolement, d'échanger sur des problématiques, des pratiques et de valoriser leur métier. Plus concrètement, ces lieux poursuivent quatre objectifs :

- proposer des temps et lieux d'échanges entre professionnels,
- développer les connaissances sur le métier d'Assistant de vie et sur les formations proposées par la branche professionnelle des particuliers employeurs,
- approfondir, avec des professionnels experts, des thèmes propres à l'exercice du métier,
- permettre aux Assistants de Vie de se constituer un réseau professionnel.

→ Voir la fiche expérience « [Les Relais Assistants de vie](#) »

L'offre initialement éclatée une fois regroupée, une seconde étape peut être d'offrir une information au public sur la globalité de l'offre de services.

L'EXPÉRIENCE DU RELAIS DE SERVICES PUBLICS DE LARAGNE

Le Relais Services Publics du Laragnais a mis en place un annuaire des services à la personne pour permettre à la population de prendre facilement contact avec des structures agréées ou avec des indépendants, Il s'agit d'un fascicule et d'un site Internet qui rassemblent des informations sur les services à la personne, qui donnent la liste des structures agréées locales, mais surtout, ce qui n'existe pas ailleurs, qui donnent également la liste des indépendants qui se sont fait connaître auprès des services du Relais Services Publics, indépendants qui proposent de multiples compétences. »

→ Plus d'infos http://saplaragnais.fr/accueil_019.htm

Une troisième étape peut être ensuite d'organiser les complémentarités entre ces différentes offres de services pour répondre au mieux à la diversité des demandes du public, et notamment pour prendre en charge les horaires atypiques, les remplacements pour congés ou maladie, pour mutualiser les formations, l'animation et la gestion... Le domaine de la petite enfance présente des innovations intéressantes dans ce domaine.

ARTICULATION D'UNE OFFRE TERRITORIALE PETITE ENFANCE DIVERSIFIÉE : LA BALANCELLE DE MOIRANS

Crèche, halte-garderie, jardin éducatif, l'association la Balancelle est une structure multi-accueil petite enfance à participation et à gestion parentale. Cette association s'est donnée comme buts l'accueil d'enfants jusqu'à 6 ans et l'accompagnement des parents à leur fonction parentale. Pour répondre au mieux aux différents besoins des familles, la Balancelle propose différents modes et lieux d'accueil des enfants

La crèche familiale à gestion parentale est une structure d'accueil fonctionnant avec trois auxiliaires parentales (assistantes maternelles agréées salariées de l'association multi-accueil) travaillant en partenariat avec la "**crèche/halte-garderie**" la Balancelle et les autres modes d'accueil de la petite enfance (le jardin d'enfant éducatif). Elle propose un service permettant de répondre particulièrement à des demandes d'accueil pour les bébés et les demandes "atypiques" (urgences, nuits, enfants porteurs de handicaps, parents travaillant de façon irrégulière, saisonniers, temps partiels...) en offrant une souplesse dans son fonctionnement et dans ses horaires. Les enfants de 6 semaines à 3 ans sont accueillis au domicile des auxiliaires parentales dans un environnement familial tout en gardant un lien avec la collectivité.

→ Plus d'infos <http://www.ville-moirans.com/website/index.php?mod=subtopic&subtopicid=60>

La convergence des dispositifs peut être initiée au niveau local. Cependant la logique globale de financement et d'agrément reste dépendante de dispositifs cloisonnés et divergents qui relèvent d'instances départementales et nationales. Une offre globale et coordonnée sur un territoire avec un encadrement et un financement unifié reste à inventer à partir d'une réforme des dispositifs existants.

LA MUTUALISATION LOCALE

...MUTUALISER LES FONCTIONS TRANSVERSALES (ACCUEIL, GESTION, INFORMATION, MATÉRIELS, COMPÉTENCES)

Nous avons vu qu'avec la spécialisation croissante des services, la réduction des dépenses publiques, et la mise en avant des valeurs mythiques des économies d'échelle, les anciens services publics ont tendance à se concentrer en ville, et les nouveaux services à la population ont du mal à se déployer en territoires ruraux.

Cela entraîne des inégalités d'accès aux services pour certains publics et certains territoires (voir le cahier des impasses).

L'analyse de terrain montre pourtant que les demandes du public sont majoritairement basiques (80%) et que seuls 20 % des besoins nécessitent des traitements faisant appel à des spécialistes. À l'inverse, les besoins d'écoute, d'approche transversale et globale des personnes ne sont pas (ou mal) traités par les services spécialisés et non coordonnés. Les services de premier recours (soin, information, orientation, accompagnement...), peuvent donc être avantageusement mutualisés au niveau local, à condition d'être correctement articulés avec des services de *back office* plus spécialisés.

Les expériences des maisons de services publics (aujourd'hui RSP mais hier points publics ruraux) ont prouvé leur utilité, qui n'est pas seulement de combler l'absence de certains services, mais bien d'inaugurer un nouveau mode de relation à l'usager, transversal et complémentaire des services centraux spécifiques.

LE RELAIS SERVICES PUBLICS DU PAYS DES ÉCRINS, STRUCTURE D'ACCUEIL MUTUALISÉE EN ZONE RURALE DE MONTAGNE

Le Relais Services Publics est un label national qui est attribué aux collectivités gestionnaires de structures locales d'accueils mutualisés. Les missions du RSP sont définies dans une convention cadre signée entre la Préfecture de Département, la collectivité gestionnaire et les partenaires nationaux et locaux. Au sein de la collectivité, le service participe aux réunions de la commission Vie locale et associative. Aujourd'hui, le RSP propose :

- un accueil, une information dans les démarches administratives et de retour à l'emploi
- un accès et un accompagnement aux TIC
- un accueil de 22 permanences délocalisées de partenaires

Des outils sont mis à la disposition du public et des partenaires : espace documentaire (emploi, formation, droits, services), espace d'affichage des offres de logement, bureaux de permanences, téléphone, fax, 6 ordinateurs en accès gratuit ou payant.

→ Voir la fiche expérience « RSP – Pays des écrins »

→ Plus de détails sur les RSP : <http://www.datar.gouv.fr/relais-services-publics>

Ces expériences de mutualisation de proximité peuvent être reproduites dans de nombreux domaines comme les maisons de santé, l'action sociale, la culture, etc... l'expérience des réseaux de santé est intéressante tant pour les acquis que pour les difficultés. Le réseau de santé répond bien aux problèmes de coordination des acteurs, mais reste thématique (et non généraliste) et parfois concurrent des autres services (prestations en direct) plutôt que complémentaire.

L'EXEMPLE DES RÉSEAUX DE SANTÉ

Il existe aujourd'hui environ 700 réseaux de santé, financés par le FIQCS (167M€ en 2011) : ils sont devenus des outils importants de la coordination des soins :

- Les plans et programmes de santé publique s'appuient sur les réseaux de santé pour promouvoir la coordination des soins, à l'exemple des plans cancer, solidarité grand âge, amélioration de la prise en charge de la douleur, développement des soins palliatifs, psychiatrie et santé mentale ou encore, prise en charge et prévention des addictions.
- Les professionnels employés en propre par les réseaux de santé (environ 2100 ETP en 2011) ont développé une expertise sur le champ de la coordination : connaissance de l'environnement sanitaire et social des patients ; connaissance et proximité des professionnels de premier recours ; capacité d'organisation des coopérations entre les professionnels et les structures ; compétences pour l'organisation du parcours des patients.
- Des outils ont été développés pour assurer le lien entre les professionnels (plan personnalisé de santé, réunions de coordination pluridisciplinaires, systèmes d'information)
- Les réseaux de santé contribuent au lien entre la ville et l'hôpital : ils ont promu des procédures et des organisations mobilisables et reproductibles dans le cadre des expérimentations en cours (par exemple, pour favoriser le maintien à domicile ou organiser la sortie d'hospitalisation). Néanmoins, après 10 années d'expérimentation, le principal constat est celui d'une grande hétérogénéité dans l'activité des 700 réseaux de santé financés par le FIQCS :
- En raison de leur spécialisation par pathologie ou par population, le panorama des réseaux de santé est très éclaté. Même en regroupant les types de réseaux de santé par grandes thématiques.
- L'activité de certains réseaux de santé ne répond plus à la définition et aux objectifs initiaux : ils proposent une expertise de type hospitalière, réalisent des soins à la place des effecteurs eux-mêmes, la prise en charge directe des pathologies ou des soins non pris en charge par l'assurance maladie, des soins de support.

→ Source : [Guide méthodologique Améliorer la coordination des soins : comment faire évoluer les réseaux de santé ?](#)
Direction générale de l'offre de soins- Octobre 2012

La mutualisation a mauvaise presse car elle a souvent été utilisée pour masquer une restructuration verticale, ou une mutualisation interne, au profit des directions citadines de chaque grand organisme de service. Les expériences de mutualisation innovantes mises en avant sont d'un autre ordre puisqu'elles sont **territoriales, inter organismes et inter sectorielles**. Cela pose en revanche des questions de gouvernance et de financement car cela se heurte à l'organisation sectorielle et descendante des services qui prime aujourd'hui.

MUTUALISATION INTERCOMMUNALE

La mutualisation des services au niveau territorial est souvent vue sous l'angle de la mise en commun des ressources, matériels ou personnels, des collectivités locales, communes, EPCI ou autres.

Avec 36 686 communes, la mutualisation inverse une priorité majeure dans l'évolution du système intercommunal français : on passe d'une attention centrée sur la définition des pouvoirs et sur les conseils élus, laissant dans l'ombre l'organisation administrative, à une stratégie centrée sur l'organisation des services publics en direction d'une future administration locale unique sans intervenir sur la représentation politique locale.

La mutualisation des services est une méthode promue par les praticiens locaux, élus et administrateurs territoriaux, qui prend à contre-pied les principes de spécialité et d'exclusivité au cœur du modèle juridique de l'intercommunalité construit par la loi. **Ce mouvement de mutualisation des services est une rupture conceptuelle avec la tradition juridique administrative** et porte les germes d'une transformation en profondeur de l'administration territoriale française des collectivités locales.

Cela rejoint nos réflexions générales sur les services : cela ne constitue pas une innovation sociale majeure, mais une accélération de processus administratifs en rupture avec les logiques passées.

→ Source : [« Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens »](#) rapport de MM. Yves Détraigne et Jacques Mézard - Sénat 25 mai 2010

La mutualisation peut aussi s'appliquer à des organismes privés et de la sphère de l'ESS pour surmonter leur déficit de moyens, mais aussi pour servir d'émulateur et de levier.

FAIRE ET DÉFAIRE

Des techniciens du spectacle, vivant dans le département de la Creuse, ont depuis plusieurs années contribué à l'émergence d'initiatives culturelles, et mis en place un réseau informel de solidarités professionnelles. Pour contribuer au maintien et au développement de leurs emplois sur ce territoire, valoriser leurs compétences et favoriser la formation continue, ils créent en 1999 l'association Faire et Défaire. L'association, qui mutualise les compétences de ses membres, propose un large éventail de services auprès des petites associations, des professionnels du spectacle et des collectivités.

→ Source : [Mutualiser des moyens et des compétences](#), Prémisse, octobre 2007

Un point de vigilance doit toutefois être souligné : la mutualisation est souvent mise en avant par les politiques publiques comme une injonction faite aux acteurs locaux pour faire face à la baisse des financements publics, et cela notamment dans le secteur culturel. La mutualisation peut permettre de faire des économies mais ce seul objectif ne peut suffire à mobiliser les acteurs...

De nombreux guides et recueils d'expériences de mutualisation ainsi que de structures ou outils juridiques existent pour venir en appui aux initiatives locales.

Un problème de gouvernance démocratique

La gestion par le haut des services, en tuyaux d'orgues, ne peut permettre leur adaptation aux territoires ni une réponse transversale aux besoins des populations.

La gestion est largement technocratique : le pouvoir politique se contente de fixer des grandes orientations sans avoir les moyens de contrôler le détail, tant la complexité de chaque service est grande. La gestion de certains services est théoriquement paritaire, assurée par les partenaires sociaux. Force est de constater, là encore, le faible poids des partenaires locaux dans ces instances, notamment en milieu rural, où les marges de manœuvre sont très réduites et les décisions prises d'en haut. Les techniciens et directeurs des structures concentrent une grande partie des pouvoirs, et les adaptations locales dépendent souvent du bon vouloir d'un responsable qui interprète les règles suivant sa sensibilité, souple ou rigide.

Enfin, les nombreux services gérés par des associations sont également souvent dépendants de règles fixées par les financeurs ou les tutelles, et qui laissent peu de liberté de décision aux administrateurs bénévoles. Les techniciens de ces structures ont un poids important dans le fonctionnement quotidien, mais souvent sans la reconnaissance ni la sécurité correspondant à leur rôle.

Les usagers et les habitants sont absents la plupart du temps du pilotage de ces services. Certaines structures (médico sociales, formations..) ont mis en place des dispositifs de concertation avec les usagers, la plupart du temps consultatifs. Les grands services publics mettent en place des études de satisfaction du public, dans le cadre de démarches « qualité ». Force est de constater que ces approches participatives internes ne suffisent pas à mobiliser les citoyens, peu nombreux en milieu rural, ni à peser sur l'organisation des services. De plus ces dispositifs sont souvent mis en œuvre à l'échelle territoriale de l'organisation et sur les seules prestations qu'ils délivrent.

La commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, mise en place par la loi d'aménagement du territoire¹³, n'a joué qu'un rôle mineur dans l'organisation des services, souvent uniquement à l'occasion de la fermeture ou du « redéploiement » d'un service public. De plus tous les services ne sont pas représentés, ni les citoyens-usagers.

Vers une concertation territoriale

C'est à l'échelle des bassins de vie, territoires de vie des habitants autour du bourg ou de la ville centre, qu'une approche transversale et concrète de l'organisation des services peut avoir lieu.

DIAGNOSTICS PARTICIPATIFS ET SCHÉMAS DE SERVICE

De nombreuses expériences de diagnostics participatifs et schémas de service ont été mises en œuvre par des pays ou des EPCI dont les enseignements sont précieux, même si toutes les expériences ne sont pas des réussites.

Le diagnostic constitue en effet une étape décisive pour mettre en place des actions, voire pour organiser plus globalement l'offre locale en matière de services au public, dans la mesure où il doit permettre de vérifier l'adéquation entre offres et besoins de services et d'identifier les facteurs d'amélioration et les conditions de leur développement futur. Il se décline schématiquement en plusieurs phases : état des lieux de l'offre de services, état des lieux des besoins et pratiques des usagers, analyse du fonctionnement territorial des services, détermination des enjeux prioritaires et choix d'une stratégie d'action.

→ Source : *Services au public : Quel diagnostic territorial pour quelle stratégie locale ? ETD, novembre 2013;*

→ voir aussi , *Vade-mecum « Faire un diagnostic territorial de services », ADRETS janvier 2012, 7 p.*
http://adrets-asso.fr/IMG/pdf/2._Vade-mecum_diagnostic.pdf

13 Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire

Ces diagnostics et ces schémas permettent une approche transversale des services en terme d'accès, avec une participation de tous ; techniciens, élus et usagers.

Force est de constater cependant que ces schémas n'ont pas tous été couronnés de succès même quand ils étaient bien menés. En effet il faut que les pouvoirs locaux, élus territoriaux, forces vives, entreprises et associations, ainsi que les habitants citoyens et usagers disposent des moyens d'agir ensuite.

Parfois les schémas de services sont restés sans suite faute de moyens (ingénierie, financement et partenariat). D'autres fois, les EPCI, les Pays, les acteurs locaux ont pu mettre en œuvre de nouveaux projets sur l'information, la coordination, la mutualisation des services présents sur le territoire ainsi que sur le développement ou la modernisation de certains services faisant défaut... Des innovations en matière de télé-services ou d'organisation territoriale ont également pu être expérimentées en ayant recours à des financements de projets, européens avec FEADER et le FEDER, de l'État, des régions et des départements.

Limites

Cependant, ces initiatives restent fragiles en raison du manque d'implication des administrations et des services eux-mêmes qui ne changent leurs organisations qu'à la marge. Les marges de manœuvre dépendent du bon vouloir des dirigeants, soumis à des injonctions internes venant d'en haut pas toujours compatibles avec la liberté d'organisation locale.

Ces initiatives resteront marginales tant qu'il n'y aura pas d'implication réelle des services dans ces projets, de manière obligatoire et avec des moyens d'action mobilisables. Les instances de participation rassemblant élus, techniciens et habitants, doivent pouvoir se prolonger au delà de l'élaboration du diagnostic et du schéma ; elles doivent être organisées au niveau territorial et de manière transversal (et non organisme par organisme).

GOVERNANCE ET TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DU CARE

La territorialisation des politiques du *care*, si elle peut apparaître comme légitime afin de mobiliser les différentes catégories d'acteurs locaux et d'améliorer l'offre de services, comporte d'importants risques dans sa mise en œuvre actuelle dans de nombreux pays européens. Elle engendre des disparités territoriales en lien avec une fragmentation des responsabilités institutionnelles et de l'offre de services sur les territoires. Au-delà des configurations institutionnelles différentes, la plupart des pays doivent gérer une gouvernance « mixte » qui articule différents niveaux de pouvoir et de compétence, différents acteurs et différentes formes de gouvernance quasi-marchande et/ou multilatérale sur les territoires. Il en résulte des formes très différentes de gouvernance de la diversité de l'offre : soit l'accent est porté sur une mise en concurrence des prestataires sous tutelle des autorités publiques locales, soit on privilégie des instances de coopération et de négociation entre une pluralité d'acteurs.

Cette complexité des modes de gouvernance territoriale des services de *care* freine les tentatives de définition d'une politique globale des services sur un territoire et engendre des inégalités sociales dans l'accès à des services dont les enjeux collectifs sont significatifs. Ces inégalités sont d'autant plus importantes que l'offre de services reste insuffisante, inégalement répartie sur le territoire ou cloisonnée par mode d'accueil, gestionnaire ou type de financement, dans un contexte dominé par des mesures de soutien de la demande, faiblement redistributives. Si l'associatif est innovant sur le contenu et la gestion des services et peut contribuer à réduire les inégalités sociales et territoriales dans l'accès, la capacité des acteurs associatifs à s'organiser collectivement pour devenir des interlocuteurs des pouvoirs publics locaux et être porteurs d'un engagement sur la lutte contre les inégalités est disparate et fragmentée. Enfin, la mise en concurrence encouragée dans la plupart des pays européens comporte des risques notamment en terme de qualité des services de *care*, et ce d'autant plus que l'accès à l'information et au mode d'accueil est marqué par des inégalités sociales importantes.

→ Source : [Diversité des formes de gouvernance territoriale des politiques sociales et place des organisations d'économie sociale et solidaire : regards croisés sur les services de Care en Europe](#), Francesca Petrella ; Nadine Richez-Battesti Revue Pôle Sud 2009

Expériences de gouvernance territoriale de services

Des initiatives de gouvernance moins transversales se sont développées sur certains territoires, liées à une structure ou une thématique (culture, social, économie). Les formes de gouvernance peuvent être multiples : commission ouverte d'un conseil de développement ou d'un conseil communautaire, CIAS élargi, collectif associatif ou SCIC...

LA SCIC TART'EN'PION : CAFÉ JEUX, RESTAURANT, ÉPICERIE DE PRODUITS LOCAUX

Tart'en'Pion est une SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) reconnue d'utilité publique par la préfecture. Elle comporte 72 associés, majoritairement des habitants du quartier, mais aussi des salariés, des structures territoriales comme la mairie ou la MJC de quartier, ou des associations partenaires comme « La Boîte de Pandore », association qui gère les jeux au café. Tart'en'Pion est à la fois un café jeux, une épicerie de produits locaux, et un restaurant qui propose des plats faits maison à partir des produits de l'épicerie. Est également proposée une programmation culturelle avec des ateliers (massage, éducation à la parentalité, sophrologie, photo...) et des spectacles tous les samedis soirs (théâtre, jeux, concert...).

→ Voir la fiche expérience « [La SCIC Tart'en'Pion](#) »

Ces initiatives locales manquent parfois de reconnaissance institutionnelle et à l'inverse c'est peut-être une des conditions de leur dynamisme, la concertation ne pouvant pas forcément se décréter d'en haut.

Il y a, de manière certaine, urgence à développer l'implication des élus et des citoyens dans l'évaluation, l'organisation et la mise en œuvre des services au public sur les territoires ruraux, tant pour leur efficacité que pour l'avenir de la démocratie et de la solidarité. Cela nécessite une rupture radicale dans le mode de gouvernance des services publics en France...

BIBLIOGRAPHIE

QUINAUT L, VALLANCE D, YVIN P (Collectif) *L'action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité*, 2012

Ce manifeste, rédigé par un collectif de Directeur généraux des services en Conseil Général, plaide pour un renouveau de l'action sociale face à la contrainte financière des institutions publiques : il s'agit de promouvoir la solidarité locale en laissant une plus grande marge de manœuvre aux territoires, en refondant l'organisation de l'administration et en soutenant le développement de l'économie sociale et solidaire

BLOCH, HENAUT, SARDAS, GAND « *La coordination dans le champs sanitaire et social* » Centre de gestion scientifique des Mines-ParisTech, février 2011

« *La fraternité en actes : promouvoir l'entraide civile et l'expérimentation locale* » avril 2011

Propositions d'un collectif d'associations pour la reconnaissance des pratiques de solidarité qui naissent dans les territoires

« *Le pouvoir d'agir au cœur de la démocratie* » La Tribune fonda, septembre 2012

« *Comment promouvoir le vieillissement actif en Europe* » Commission européenne, comité des régions, AGE Plate-forme Europe

Brochure répertoriant des projets ayant été menés en Europe en faveur d'un « vieillissement actif ». Une seconde partie fait également état des financements européens susceptibles d'appuyer les initiatives locales

« *Faire ensemble 2020* » Fonda, 2012, Actes du cycle de séminaires de prospectives

ROUSSELLE, M « *L'innovation sociale : au-delà du phénomène, une solution durable aux défis sociaux* » Thinktank Pour la solidarité, 2011