

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 TENDANCES

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 CREATIVES COMMONS

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

LE CAHIER DES TENDANCES

LES 6 VOLETS :

- Volet évolution démographique et mobilité ville-campagne
- Volet évolutions sociologiques
- Volet technologies de l'information et de la communication
- Volet mobilité et accès aux services
- Volet évolution des politiques publiques
- Volet évolution des services

VOLET ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET MOBILITÉ VILLE-CAMPAGNE

CE CAHIER SE PROPOSE D'ABORDER L'ÉVOLUTION DE LA DÉMOGRAPHIE EN FRANCE. S'INTERROGER SUR L'ADAPTATION DES SERVICES À LA DEMANDE DES POPULATIONS DES TERRITOIRES RURAUX SUPPOSE D'ÉVALUER À LA FOIS LES BESOINS D'UN POINT DE VUE QUANTITATIF ET D'UN POINT DE VUE QUALITATIF. IL S'AGIT EN EFFET DE RÉPONDRE AUX BESOINS ET ATTENTES EN FONCTION DE L'IMPORTANCE DE LA DEMANDE EN NOMBRE. ELLE INTERPELLE NOTAMMENT LA QUESTION DE LA DENSITÉ DE POPULATIONS, UNE QUESTION ESSENTIELLE À SE POSER DANS UN CONTEXTE DE RÉDUCTION DES FINANCEMENTS, DE RECHERCHE D'EFFICIENCE DE L'UTILISATION DE L'ARGENT PUBLIC, MAIS AUSSI DES MOYENS MOBILISÉS. IL S'AGIT AUSSI DE RÉPONDRE AUX BESOINS EN FONCTION DE LA NATURE, DU PROFIL DES POPULATIONS ET DE L'ÉVOLUTION SOCIOLOGIQUE DES PRATIQUES INDIVIDUELLES ET COLLECTIVES EN MATIÈRE DE MODE DE VIE IMPACTANT L'USAGE DES SERVICES.

CE CAHIER ENTEND AINSI ÉTUDIER DANS UN PREMIER TEMPS L'ÉVOLUTION GLOBALE DE LA POPULATION EN FRANCE, RESTITUÉE DANS UN CONTEXTE MONDIAL ET EUROPÉEN. LA SECONDE PARTIE ABORDERA L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE ET LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION, QUI INTERROGENT ACTUELLEMENT FORTEMENT LES POLITIQUES ET LES ACTEURS ŒUVRANT DANS LE CHAMP DES SERVICES SUR LES RÉPONSES À APPORTER. LA DERNIÈRE PARTIE FERA UN FOCUS SUR LA RÉPARTITION ET LES MOBILITÉS GÉOGRAPHIQUES DES POPULATIONS, NOTAMMENT ENTRE URBAIN ET RURAL. LÀ ENCORE, CETTE DERNIÈRE DIMENSION INTERROGE LES RÉPONSES QUI DOIVENT ÊTRE APPORTÉES POUR SATISFAIRE LES BESOINS EN MATIÈRE DE SERVICES ET EN FAVORISER LEUR ACCESSIBILITÉ, DANS UN OBJECTIF DE COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE.

SOMMAIRE

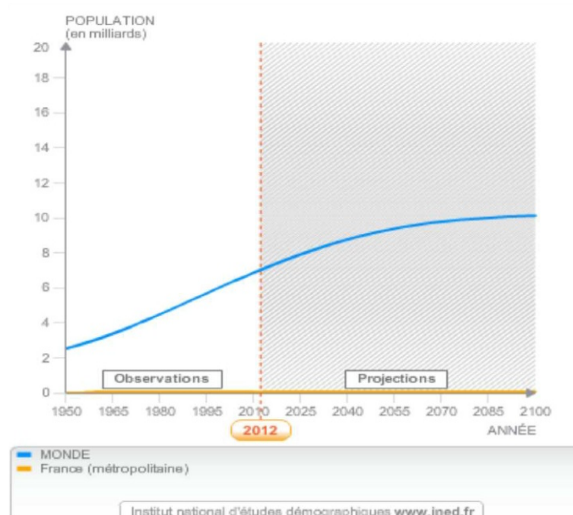
I - Les grandes évolutions démographiques et projections.....	4
1) Une croissance démographique générale.....	4
- Dans le monde.....	4
- En Europe et en France.....	4
2) Evolution de la structure démographique et vieillissement de la population.....	5
- Dans le monde.....	5
- En Europe.....	5
- En France.....	6
3) Répartition urbain - rural : l'avènement de l'urbain dans le monde et un regain d'attractivité du rural en France.....	7
II - Conséquences et problématiques liées à l'évolution de la structure démographique et au vieillissement de la population.....	8
1) Accroissement de l'isolement chez les personnes âgées.....	8
2) Augmentation de la dépendance.....	8
3) Vers une possible diminution des aidants naturels.....	9
4) Accroissement du taux de dépendance économique et prise en charge sociale.....	10
5) Renouvellement des générations professionnelles (savoir-faire et compétences).....	10
6) Disparités créées entre les territoires et à l'intérieur des territoires liées aux mobilités et immobilités.....	10
- Un vieillissement sur place.....	11
- Les seniors une ressource pour les territoires.....	11
7) Les problématiques en jeu concernant les services à la population.....	12
III - Evolution démographique et migrations ville-campagne en France.....	14
1) Attractivité des territoires en France : des situations géographiques contrastées.....	14
- Tendances générales : vers un étalement urbain généralisé.....	14
- Entre dynamismes naturel et migratoire.....	16
- Les migrations résidentielles au bénéfice des campagnes françaises.....	16
- Reprises démographiques rurales et profils des nouveaux résidents.....	17
2) Causes et conséquences des évolutions démographiques liées aux migrations ville-campagne.....	19
- Des mobilités choisies ou subies liées à des facteurs individuels et territoriaux.....	19
- L'avènement des migrations d'agrément (migrations choisies).....	19
- Mobilités et facteurs d'attractivité des territoires.....	22
3) Les problématiques en jeu concernant les services à la population.....	24

I - LES GRANDES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES ET PROJECTIONS

1) UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE GÉNÉRALE

DANS LE MONDE

La population mondiale compte aujourd'hui **7 milliards d'individus**. Depuis 1950, elle a été multipliée par 2,8. En 2040, selon les projections de l'Onu dans son scénario de « fertilité moyenne », elle atteindrait plus de 9 milliards d'habitants. La croissance démographique a atteint un maximum de + 2 % par an il y a cinquante ans, puis décélère ensuite, tout en demeurant à un niveau élevé : + 1,1 % entre 2010 et 2011. Cette décélération devrait se poursuivre jusqu'à la quasi-stabilisation de la population mondiale dans un siècle autour de 10 milliards d'habitants.

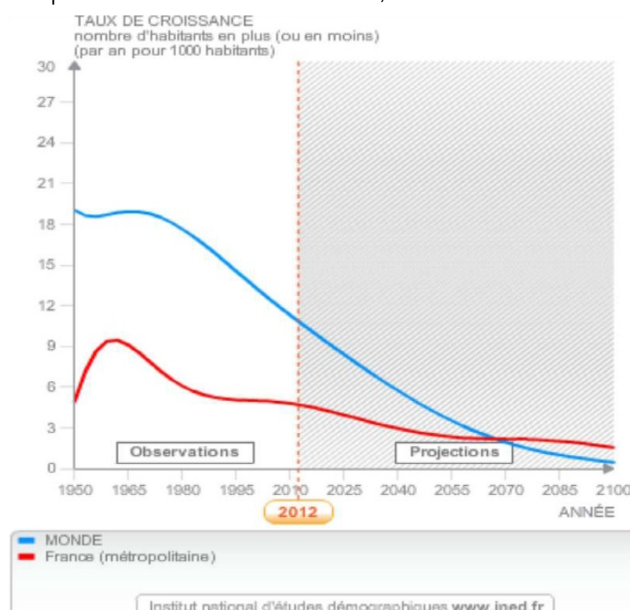


EN EUROPE ET EN FRANCE

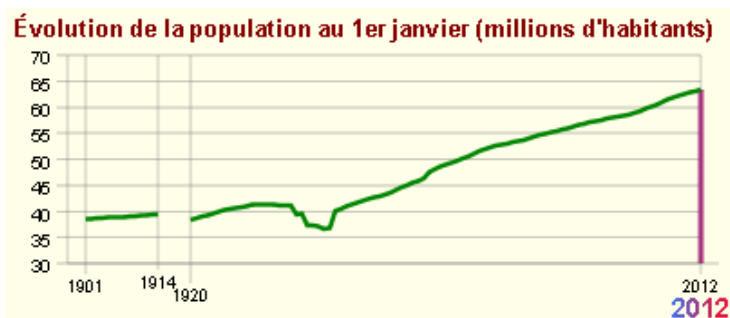
Au 1er janvier 2012, la population de l'Union européenne à 27 est estimée à **504 millions d'habitants**. En 50 ans, alors que la population mondiale a plus que doublé, la population de l'Union européenne a augmenté de 100 millions. En 2060, elle devrait atteindre 517 millions d'habitants.

La croissance démographique de l'Union, forte au début de la période dans les années 60, avec une hausse moyenne généralement supérieure à 3 millions de personnes par an, a considérablement ralenti dans les années 70-80, et a légèrement repris depuis 2003.

Depuis plusieurs années, la croissance de la population européenne est portée pour près des deux tiers par le solde migratoire, notamment dans les pays européens dont la population augmente. Avec le Royaume-Uni, les Pays-Bas et surtout l'Irlande, la France se démarque toutefois de la plupart des autres pays, puisque c'est le solde naturel qui contribue le plus à l'accroissement de sa population. La France est en effet un des pays avec l'Irlande ayant un taux de fécondité parmi les plus dynamiques en Europe avec 2,01 enfants par femme en 2012, contre une moyenne de 1,59 dans l'Union à 27.



Au 1er janvier 2013, **65,8 millions d'habitants** résident en France. Ils devraient être 74 millions en 2060.



2) EVOLUTION DE LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE ET VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

DANS LE MONDE

Alors que les populations des pays en développement continuent d'être plus jeunes et en pleine croissance, celles des pays développés vieillissent et enregistrent une faible augmentation en raison des faibles taux de natalité. Aujourd'hui, un neuvième de la population des pays à faible fécondité est âgé de 65 ans ou plus, et un tiers est âgé de moins de 25 ans. D'ici 2050, d'après les projections de population de l'ONU, un quart de leur population sera âgée de 65 ans ou plus, et un quart en dessous de 25 ans. Le vieillissement démographique inquiète ainsi fortement les pays du Nord. Encore à ses débuts dans beaucoup de pays du Sud, il s'y effectuera de manière beaucoup plus rapide que dans ceux du Nord.

EN EUROPE

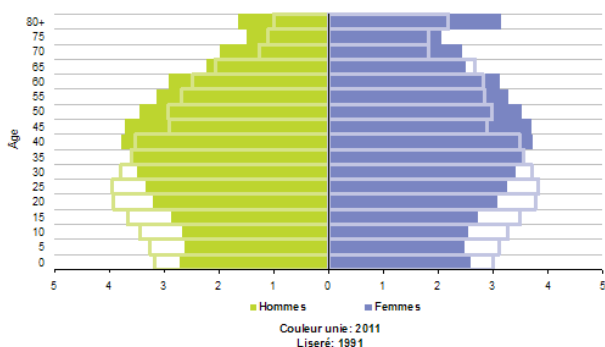
La situation démographique actuelle de l'UE à 27 se caractérise par une population en croissance continue et vieillissante. De 1992 à 2012, la population de l'UE à 27 a connu une hausse de 6%. Dans le même temps, la part des 65 ans et plus dans la population a crû, passant de 14% à 18%. En 2012, pour une personne de 65 ans et plus, il y avait 4 personnes en âge de travailler dans l'UE à 27. Les taux de natalité systématiquement bas et l'augmentation de l'espérance de vie modifient la forme de la pyramide des âges de l'Union européenne. En conséquence, dans les décennies à venir, la proportion de personnes en âge de travailler diminuera tandis que le poids des personnes retraitées augmentera.

D'après les hypothèses de projections démographiques établies par Eurostat, la population de l'Union européenne à 27 devrait connaître un important vieillissement. La population âgée de 65 ans et plus devrait quasiment doubler (151 millions d'habitants), et celle âgée de 80 ans presque tripler (61 millions d'habitants), représentant respectivement plus de 30 % et 12 % de la population européenne.

Parallèlement, le nombre d'enfants de moins de 15 ans diminuerait graduellement à partir de 2020, sa proportion restant à peu près constante sur la période de projection (environ 15 %). La population de 15 à 64 ans devrait également diminuer régulièrement pour passer à près de 55 %.

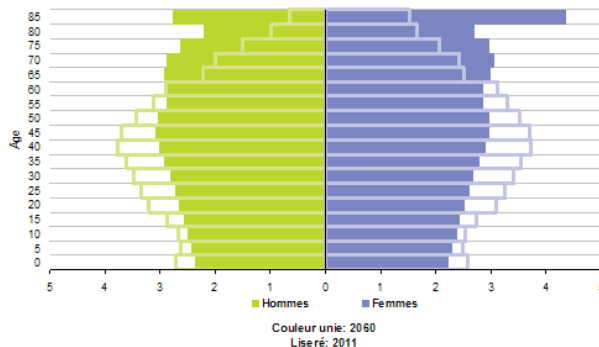
Pyramides de la population, UE-27, 1991 et 2011

(en % de la population totale) - Source: Eurostat



Pyramides de la population, UE-27, 2011 et 2060

(en % de la population totale) - Source: Eurostat



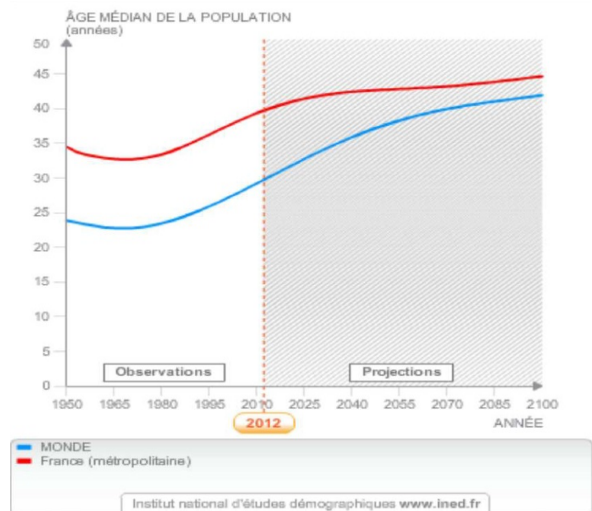
EN FRANCE

En 2013, les habitants âgés d'au moins 65 ans représentent 17,5 % de la population, soit 1,4 point de plus qu'en 2003. Près d'un habitant sur dix a au moins 75 ans. Le nombre de personnes de 60 ans ou plus a crû de 23,4 % en dix ans et leur part dans l'ensemble de la population française (23,8 %) est presque équivalente à celle des jeunes de moins de 20 ans (24,7 %).

Bien que la part des moins de 20 ans ait enregistré une baisse de 0,7 point en dix ans, leur nombre a progressé de 3,0 % sur la même période. Par rapport à 2003, le nombre de personnes de 20 à 59 ans a, quant à lui, augmenté de 1 % et cette tranche d'âge représente plus de la moitié de la population. L'âge moyen des Français atteint 40,6 ans au 1^{er} janvier 2013.

Selon la projection centrale de l'Insee, la France serait moins affectée par le vieillissement que l'ensemble des pays européens. La population française devrait toutefois continuer de vieillir sous l'effet de l'allongement de la durée de la vie et de l'avancée en âge des générations du baby-boom.

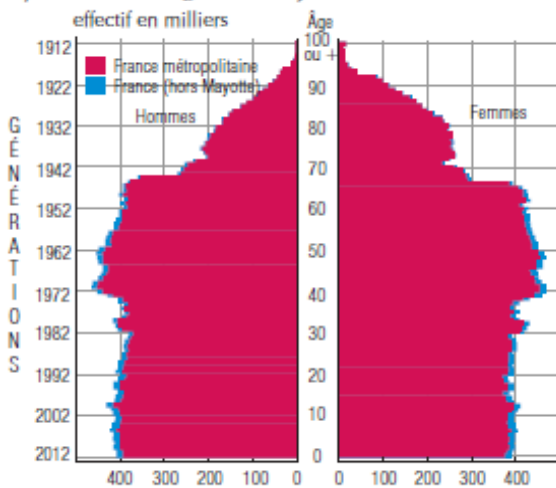
L'âge moyen de la population résidant en France métropolitaine passerait à 43 ans en 2035, puis 45 ans en 2060.



En 2060, une personne sur trois aurait ainsi plus de 60 ans. La France pourrait également compter treize fois plus de centenaires, soit 200 000 personnes. Le nombre des moins de 20 ans augmenterait légèrement d'ici 2060, mais leur part dans la population métropolitaine baisserait à 22 %. Le nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans oscillerait autour de 33,7 millions en 2060 et représenteraient 46 % de la population.

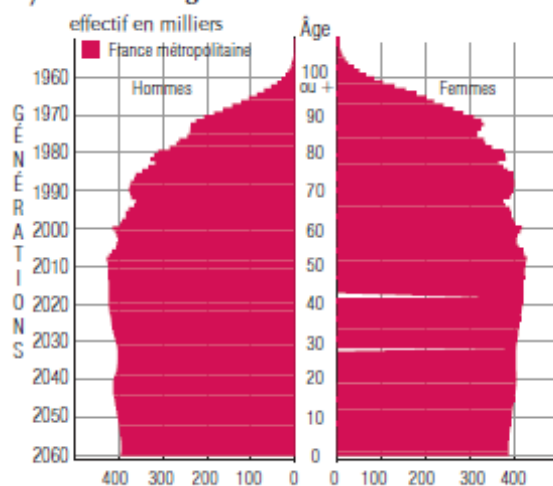
La pyramide des âges de la France métropolitaine de 2060 renvoie l'image d'une répartition de la population par âge très équilibrée (forme en "meule de foin"). L'empreinte des grands chocs démographiques passés (seconde guerre mondiale et baby-boom) aura en effet disparu.

Pyramide des âges au 1^{er} janvier 2013



Source : Insee, estimations de population (résultats provisoires arrêtés fin 2012).

Pyramide des âges en 2060



Source : Insee, projections de population 2007-2060.

3) RÉPARTITION URBAIN - RURAL : L'AVÈNEMENT DE L'URBAIN DANS LE MONDE ET UN REGAIN D'ATTRACTIVITÉ DU RURAL EN FRANCE

La **population mondiale** est, jusqu'au XIX^{ème} siècle, majoritairement rurale. 2008 marque une rupture dans l'histoire mondiale : la population urbaine devient majoritaire.

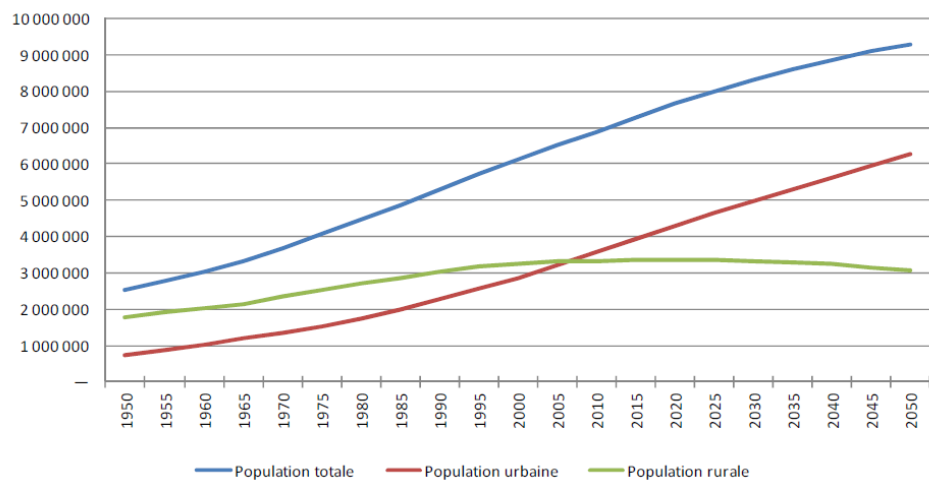
Dans le monde, la ville progresse démographiquement par :

- migration du rural (exode rural) ;
- croissance naturelle (60 % de la croissance urbaine mondiale) ;
- requalification d'espaces ruraux (périurbanisation).

Selon les projections centrales de l'ONU (révision 2008), entre 2007 et 2050, la population mondiale, devrait passer de 6,7 milliards à 9,2 milliards. Les aires urbaines devraient absorber la

quasi-intégralité de la croissance démographique avec une population urbaine passant de 3,3 milliards à 6,4 milliards. En 2050, il se pourrait même que la taille de la population rurale soit de 600 millions inférieur à aujourd'hui¹. Aujourd'hui, 50% de la population mondiale est urbaine. Selon l'Onu, ce taux atteindrait 64% en 2040.

Evolution des populations mondiale totale, urbaine et rurale de 1950 à 2050 (en nb)

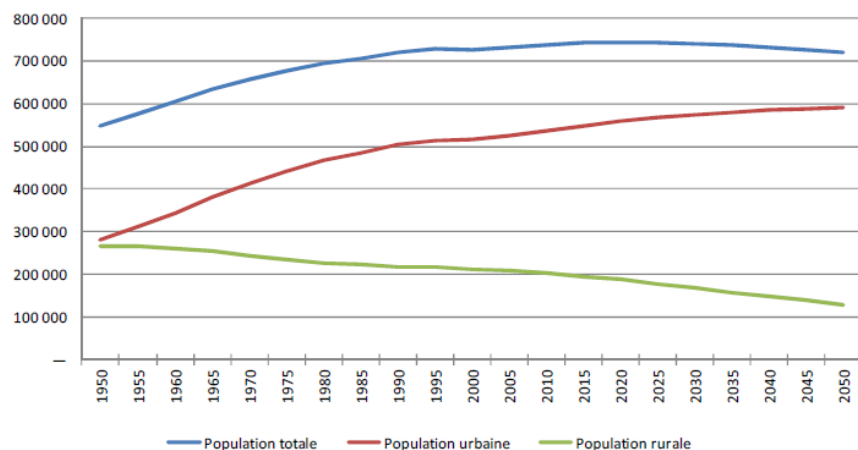


En Europe, le mouvement d'urbanisation se développe dès le Moyen Âge. La population rurale décroît dès le XVII^{ème} siècle en Angleterre et à partir du XIX^{ème} siècle dans de nombreux pays comme l'Allemagne ou la France. Elle est liée au phénomène d'exode rural, résultante de la révolution industrielle que connaît l'Europe à cette période.

L'exode rural affectera les pays dits "des suds" à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

Dans certains pays, des tendances récentes se font jour et montrent un tassement sinon une inversion du phénomène, comme c'est le cas en France (voir paragraphe suivant).

Evolution des populations totale, urbaine et rurale en Europe de 1950 à 2050 (en nb)

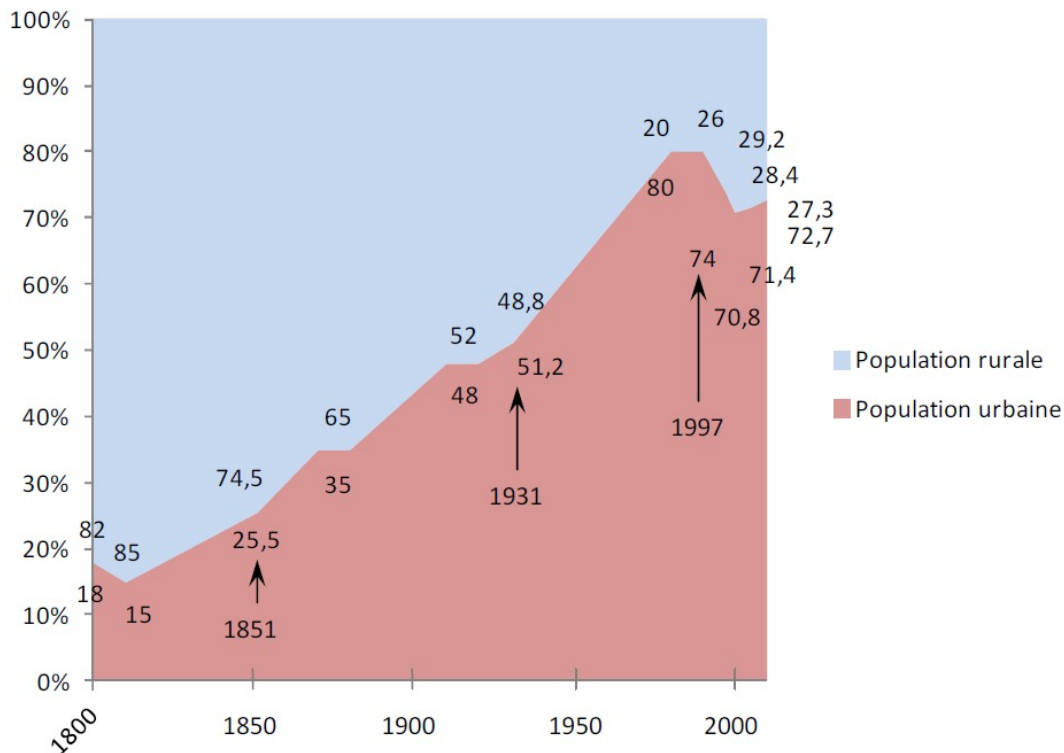


¹ source : Julien Damon, "Foyer de civilisation : la ville est matière humaine. Où mène l'urbanisation du monde ?", communication à l'occasion de l'Académie d'architecture, 28 mai 2009

En France en 1700, 85 % de la population totale est rurale, 77 % correspond à des ménages agricoles.

Entre 1850 et 1860, la population rurale française atteint son maximum (en valeur absolue) avec 26,8 millions de ruraux. À partir de cette date, les effectifs de la population rurale commencent à décroître en France. Toutefois, l'exode rural ne touche que tardivement la France par rapport aux autres pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord. Ainsi, la France compte 43,8 % de personnes vivant de la terre au recensement de 1906, et 31 % à celui de 1954. La population urbaine dépasse les 50 % en 1931.

Evolution de la répartition population rurale/urbaine pour 100 habitants en France depuis 1800



D'après l'Insee, l'exode rural s'est terminé en France en 1975. Depuis cette date, le solde migratoire campagne/ville s'est stabilisé, voire depuis le début des années 1990 inversé aux alentours des grandes régions urbanisées. On parle maintenant de rurbanisation : des citadins s'installent à la campagne, mais gardent un mode de vie urbain, un travail en ville. Entre 1999 et 2007, la population rurale a augmenté de 9 % alors que celle des villes ne progressait que de 4,6 %. Cette tendance traduit un regain d'attractivité des campagnes françaises.

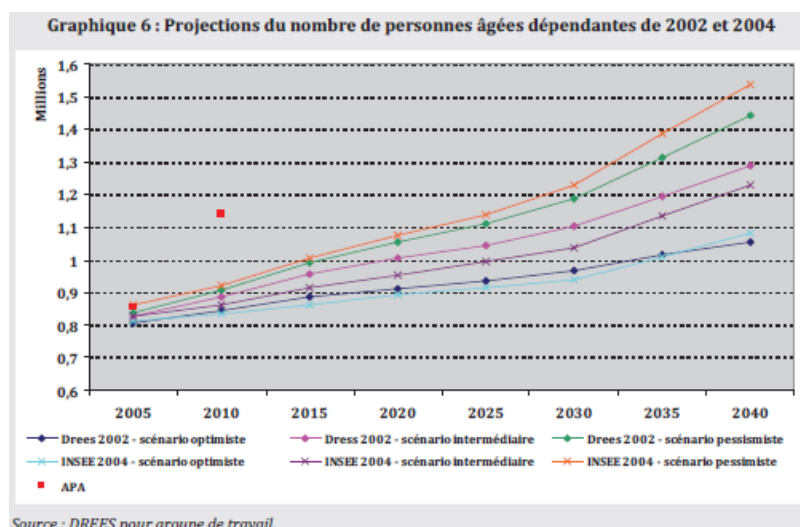
II - CONSÉQUENCES ET PROBLÉMATIQUES LIÉES À L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE ET AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

1) ACCROISSEMENT DE L'ISOLEMENT CHEZ LES PERSONNES ÂGÉES

Bien que la baisse de la mortalité diffère l'entrée dans le veuvage, **la proportion de personnes habitant seules est trois fois plus importante qu'en 1962** en raison de la diminution des cohabitations intergénérationnelles. L'isolement résidentiel constitue ainsi le mode de vie le plus courant chez les personnes de plus de 60 ans. Les écarts d'espérance de vie entre hommes et femmes contribuent à une société où, le plus souvent, « **les femmes vieillissent seules, les hommes vieillissent à deux** ». Alors que 2 hommes sur 3 âgés de 75 ans et plus vivent en couple, c'est le cas pour uniquement une femme sur 5 aux mêmes tranches d'âges. L'isolement social s'accroît de plus avec l'avancée en âge, un niveau socio-économique faible et des problèmes de santé ou de handicaps.

2) AUGMENTATION DE LA DÉPENDANCE

Vieillesse n'est pas synonyme de dépendance. Seuls 17 % des plus de 75 ans, par exemple, perçoivent l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Le taux de dépendance évolue depuis les années 90 en raison notamment de l'augmentation du niveau de vie, du meilleur accès aux soins, de la prévention des maladies liées à l'âge et des progrès scientifiques et technologiques. Cependant, selon les projections réalisées par la DREES et l'INSEE, **le nombre de personnes dépendantes doublerait d'ici 2060 pour passer de 1,15 millions de personnes à 2,3 millions** alors que les plus de 75 ans qui étaient 5,2 millions en 2007 (8,9% de la population) seraient 11,9 millions en 2060 (16,2% de la population).



3) VERS UNE POSSIBLE DIMINUTION DES AIDANTS NATURELS

Une grande majorité de personnes âgées ne peut vivre à domicile qu'en raison de l'aide que leur fournissent plus de trois millions de leurs proches, dénommés selon les cas « aidants naturels », « aidants informels », « accompagnants » ou « famille ». De fait, **75 % des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie reçoivent une aide de leur entourage**, que cette dernière soit exclusive (7 % des cas) ou qu'elle soit accompagnée de l'intervention d'un professionnel (68 % des cas) ; l'aide, qui est majoritairement le fait des conjointes, des filles et des belles-filles, représente un volume quotidien moyen de **5 heures** pour les bénéficiaires recevant le soutien d'une seule personne.

L'intervention des aidants naturels est toutefois amenée à évoluer fortement dans les années à venir et devrait vraisemblablement se réduire sous l'effet de différents facteurs : l'évolution démographique mais aussi la modification des configurations et des modèles familiaux (recomposition des familles ; diminution du nombre d'enfants), le développement du travail féminin et la volonté des femmes de ne pas assumer seules (ou presque) les tâches d'aide familiale, la posture des jeunes générations davantage détachées du modèle « familialiste » caractérisé par le sens du « devoir », la plus grande mobilité géographique des jeunes, laissant présager des inflexions futures dans la nature ou l'intensité de l'aide familiale des enfants à leurs parents âgés. Des évolutions sont parallèlement à attendre du vieillissement des papys boomers attachés à leur « indépendance » ou à leur autonomie par rapport à leurs enfants, d'une tendance sociologique générale amenant les jeunes retraités à des choix de vie différents, davantage tournés vers leurs descendants, de la plurisollicitation actuelle des femmes jeunes seniors (entre leurs parents, leurs enfants et leurs petits-enfants) ou encore de l'augmentation prévue de l'espérance de vie masculine qui pourrait « masculiniser » les aidants, socialement moins « préparés » à ce soutien. Cependant le développement des aides communautaires (voisinage, bénévoles) pourrait augmenter les ressources des aides « familiales ».

Ces facteurs ne sont pas prédictifs d'un moindre soutien familial aux personnes âgées mais certainement d'une transformation des modes d'accompagnement.

Toutefois, selon certaines projections, **le nombre d'aidants devrait diminuer et passer de 2,8 en 2000 à 2,3 en 2040.**

Si la diminution progressive des aidants se confirme, elle nécessitera la mise en place progressive de dispositifs de substitution faisant appel à des personnels professionnels ou à des établissements d'hébergement. Dans la première hypothèse, le coût du maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie sera appelé à augmenter fortement au cours des prochaines années si l'on considère que la **contribution gratuite des aidants actuels** à ce maintien représenterait près de **500 000 emplois** et que sa valeur est estimée à **8 milliards d'euros**.

Ainsi, l'avancée en âge de la population française est une certitude. Si le vieillissement ou la vieillesse ne sont pas synonymes de dépendance, l'augmentation de la population de plus de 60 ans a des conséquences sur l'organisation sociale, l'aménagement de l'espace et des territoires, le fonctionnement des services. La prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées sera d'autant meilleure qu'elle sera préparée par une politique du vieillissement s'appuyant sur le mélange des générations, leur entraide et leurs solidarités et favorisant ainsi le maintien plus long de l'autonomie des personnes et le lien et la cohésion sociale.

4) ACCROISSEMENT DU TAUX DE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE ET PRISE EN CHARGE SOCIALE

En France, le ratio « nombre d'actifs »/« nombre d'inactifs » de 60 ans et plus continuerait de diminuer du fait de la forte croissance à venir de la population âgée. De 2,1 actifs pour un inactif de 60 ans ou plus en 2010, on passerait à 1,5 en 2060 (Source : *Projections à l'horizon 2060*, INSEE Première n°1345, avril 2011).

La diminution de la population en âge de travailler, l'augmentation de la proportion de personnes âgées et l'accroissement des taux de dépendance des personnes âgées impliquent qu'il faudra supporter une charge considérable pour assumer les dépenses sociales inhérentes au vieillissement démographique (retraites, soins de santé et placements en institution).

5) RENOUELEMENT DES GÉNÉRATIONS PROFESSIONNELLES (SAVOIR-FAIRE ET COMPÉTENCES)

Le vieillissement de la population induira aussi un déficit massif de main d'œuvre à combler dans certaines filières du fait de l'évolution de la pyramide des âges. Il influera également sur le développement de certaines filières (services à la personne) et nécessitera une professionnalisation de ces dernières.

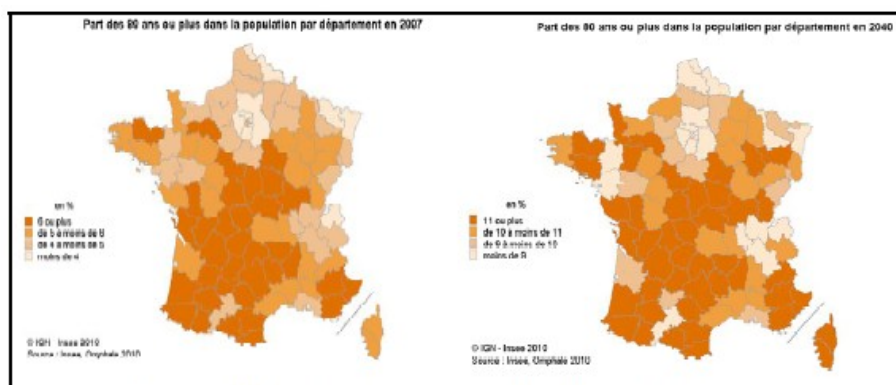
Les départs en fin de carrière augmentent ainsi fortement et vont continuer à augmenter dans les années qui viennent pour finalement se maintenir à un niveau durablement élevé, même si les réformes des retraites et les politiques visant à améliorer la situation de l'emploi des seniors ont pour but de lisser cette augmentation. Cette forte hausse, combinée à des arrivées légèrement en baisse de jeunes sur le marché du travail conduira à des changements dans le renouvellement de la main-d'œuvre marqué par une stagnation durable de la population active. Il restera toutefois des marges de progression de la population active du côté des femmes, des seniors et des jeunes.

Ce ralentissement de la population active pourrait faciliter la baisse du chômage à court terme, mais pourrait aussi conduire à un scénario noir de coexistence durable de difficultés de recrutement et de maintien du chômage à un niveau élevé.

6) DISPARITÉS CRÉÉES ENTRE LES TERRITOIRES ET À L'INTÉRIEUR DES TERRITOIRES LIÉES AUX MOBILITÉS ET IMMOBILITÉS

Un vieillissement généralisé dans toutes les régions mais différentiel selon les territoires

Le vieillissement de la population sera généralisé sur tout le territoire français mais avec des impacts différents selon les régions et les modalités de leur « gérontocroissance » : diminution de la natalité (vieillesse par le bas), augmentation de l'espérance de vie des personnes âgées (vieillesse par le haut), diminution des migrations et résultat issu de l'héritage démographique (régions ou départements déjà vieilles actuellement) (source : Gérard Dumont, in *Les territoires face au vieillissement en France et en Europe*, 2006).



Source : INSEE - Projections de populations régionales et départementales France métropolitaine 2007-2040

L'impact du vieillissement marquera aussi avec des nuances tous les territoires à l'échelle locale :

- Les centres villes, notamment ceux des villes moyennes, seront le lieu où le vieillissement se fera le plus sentir, notamment par l'attraction des personnes très vieillissantes qui souhaiteront se rapprocher des commerces, des équipements et services avec un objectif de sécurité.
- Les zones périurbaines qui se sont développées dans les années 1980 sur des modèles pavillonnaires vont connaître un vieillissement sur place avec, à terme, des enjeux de maintien dans l'environnement et d'accessibilité aux services, même si l'usage de la voiture permet pendant plusieurs années des pratiques de mobilité, notamment pour les plus aisés des retraités.
- Dans les zones rurales qui comptaient en 1999 un quart des personnes âgées de 65 ans et plus alors qu'elles ne représentaient que 18 % de la population totale, le vieillissement déjà ancien, devrait se poursuivre : son impact sera cependant moindre en raison des contraintes de ces espaces (éloignement des commerces et services) qui pousseraient les individus à se rapprocher des zones urbaines mieux dotées en services.

UN VIEILLISSEMENT SUR PLACE

Le vieillissement démographique de l'ensemble des territoires est inéluctable et se traduit majoritairement par un vieillissement sur place. Cette affirmation, liée à l'observation des comportements actuels des générations de plus de 60 ans, peut cependant être infléchie dans l'avenir par différents paramètres (configuration des familles ; comportements à l'égard de la propriété ; flux migratoires des franciliens, etc...).

Les personnes âgées de plus de 60 ans sont en effet peu mobiles (*L'action publique locale à l'épreuve du vieillissement, Politiques locales de l'habitat et du logement social, Contribution à la synthèse du programme de recherche « Vieillesse de la population et habitat »* du PUCA, Jean-Claude Driant, Lab'Urba, Université Paris Est- novembre 2009) : elles déménagent trois fois moins (taux de mobilité entre 1998 et 2002 : 9,75 % contre 32 % en moyenne) que le reste de la population et quand elles le font, elles changent rarement de statut d'occupation (propriété, locatif privé, locatif social).

Leurs mobilités résidentielles sont marquées par deux étapes (« *La mobilité des personnes âgées dans le marché du logement : une approche dynamique* », Jean-Claude Driant ; Institut d'urbanisme de Paris, 2007) :

- des migrations résidentielles inter-régionales, dites de confort ou d'aménités au moment de la retraite,
- une mobilité de « contrainte » soit au moment du décès du conjoint (74-85 ans), soit au moment des difficultés d'autonomie vers 84 ans.

Les mobilités à la retraite sont actuellement davantage le fait des franciliens des classes moyennes et s'orientent davantage vers les petites villes ou les communes rurales ; elles s'effectuent préférentiellement vers certaines régions (Sud Est, façade atlantique et Centre). Celles qui interviennent au grand âge s'effectuent plutôt vers les localisations urbaines (villes et centres) qui permettent une meilleure accessibilité aux services : elles mènent en majorité à des logements locatifs (62% des mobilités des ménages âgés) et conduisent à des emménagements dans des logements plus petits.

LES SENIORS UNE RESSOURCE POUR LES TERRITOIRES

Ces dernières années, plusieurs travaux de recherche et de professionnels tentent de modifier le regard que porte la société sur les seniors. Il ne s'agit plus aujourd'hui de considérer la vieillesse comme un coût, mais comme une richesse, une ressource, et de permettre aux seniors de « vieillir debout » (source : *Or Gris*, FNCIVAM, Biplan).

Comme le montrent les statistiques, le prolongement de la vie et l'amélioration des systèmes de santé ont allongé l'espérance de vie d'une vingtaine d'années. **Les individus vivent plus longtemps, et plus longtemps en bonne santé.** Seules 8 % des personnes âgées de plus de 80 ans sont dites dépendantes.

Ainsi **un nombre croissant de seniors reste "actif"** une fois passé l'âge de la retraite. Ils sont notamment :

- 207 000 retraités actifs recensés en 2008,
- 62 327 retraités créateurs d'activités et d'emplois en milieu rural (en 2008),
- environ 55 % sont adhérents à au moins une association,
- 30 % des maires sont retraités.

Les seniors sont des **maillons du lien social**. Leur participation au secteur associatif contribue en effet à leur **épanouissement social individuel et à celui de leurs pairs**. Elle contribue aussi au **dynamisme territorial**. Leurs bénévolats prennent différentes formes :

- bénévolat associatif : l'adhésion à une association est plutôt le fait des jeunes retraités (58 % des 60-69 ans adhèrent à une association contre 45 % dans l'ensemble de la population, INSEE 2002). Selon l'INSEE, en 2002, l'investissement bénévole est assez homogène selon les tranches d'âge. En 2010 une enquête de l'IFOP et France bénévolat montre que la balance penche en faveur des retraités. 46 % des présidents d'associations sont retraités. La majorité des gestionnaires d'associations de services à la personne sont aussi des retraités qui se chargent d'organiser la vie de leurs pairs. Enfin, les donateurs (en argent) appartiennent majoritairement à la classe des 65 ans et plus. Les retraités et personnes âgées donnent globalement davantage que les plus jeunes.
- bénévolat dans d'autres types d'organisations : les seniors s'investissent dans les organisations politiques, religieuses, mais aussi dans les instances consultatives. Ils représentent là encore un "pouvoir gris". Les maires ont un âge moyen de 54 ans, mais 40 % d'entre eux ont plus de 60 ans. On connaît également l'âge « canonique » des sénateurs et des députés.
- bénévolat familial : d'après une étude du conseil d'analyse stratégique (étude SHARE) sur la grand-parentalité active, en France, 24 % des interrogés versent de l'argent à leur descendants (souvent pour des dépenses courantes) et 32,6 % leur consacrent du temps (et 19,7 en reçoivent).
- bénévolat de proximité (aide entre voisins, ...).

Les seniors retraités représentent donc **des compétences et un capital social et culturel mobilisables**. Ils représentent aussi une **source de revenus** et peuvent être **facteur de développement économique** pour les territoires. En 2007, les moins de 29 ans ont un revenu moyen de 21 029 €, les plus de 60 ans ont un revenu moyen de 22 675 €. Du fait de la part croissante des seniors dans la population, leur poids économique s'est aussi accru considérablement. Ainsi les **pensions de retraites** constituent une manne non négligeable (la captation des retraites est évaluée à **200 milliards d'euros par an**, quand les dépenses touristiques s'élèvent à 100 milliards et les richesses créées par l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire à 60 milliards par an, en France) qui influence les économies locales, d'autant plus lorsque les territoires sont pauvres en entreprises. L'importance des revenus de transferts en France a permis notamment d'amortir les effets de la crise dans certains territoires. Toutefois, la réforme des retraites, des carrières chaotiques affectant le niveau et la continuité des cotisations viendront remettre en question ce fragile équilibre.

Enfin, les territoires ruraux s'intéressent de plus en plus aux personnes âgées en tant **qu'utilisateurs de services** aux personnes, secteur sur lequel les pouvoirs publics misent en terme de création d'emplois : la loi de cohésion sociale de 2004-2005 inscrivait un objectif quantitatif avec **500 000 emplois à créer en trois ans dans le secteur des services à la personne**.

Ainsi plus qu'une charge pour la société, les seniors représentent aussi des potentiels à valoriser pour les territoires. Leur part croissante induit aussi des changements de rapports sociaux, voire de « rapports de force » (pouvoir gris, économie présenteielle).

7) LES PROBLÉMATIQUES EN JEU CONCERNANT LES SERVICES À LA POPULATION

Ainsi le vieillissement de la population notamment en milieu rural doit être anticipé.

Afin de reculer l'âge de la dépendance et maintenir l'autonomie des personnes plus longtemps, les réponses en matière de services doivent intégrer les questions d'organisation sociale, d'aménagement de l'espace et des territoires, et s'appuyer sur le mélange des générations, leur entraide et leurs solidarités pour favoriser le lien et la cohésion sociale.

Parmi les enjeux, les services devront répondre à un équilibre entre la prise en charge individuelle et collective, aux besoins d'adaptation des logements, des services de soin et de santé, de l'offre de transport, des moyens de communication (numérique), et sans doute à un besoin de plus de professionnels face à la diminution possible des aidants familiaux.

Le vieillissement pose également la question des modes de prise en charge dans un contexte notamment de diminution des finances publiques et de diminution prévisible du nombre d'actifs par rapport au nombre de retraités. Quelles modalités de prises en charge ? Par qui ? Comment ? Quel système de solidarité ? De financement ? Le mode de prise en charge peut avoir des répercussions sur l'offre de services proposée, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

En plus des services cités précédemment, **les services et commerces de proximité, l'offre culturel et de loisirs** font partie intégrante de l'offre de services pouvant contribuer à l'attractivité d'un territoire pour des seniors et favoriser le lien et la cohésion sociale s'ils sont pensés en ce sens.

Plus qu'une charge, les seniors représentent donc aussi une source de richesse pour les territoires à travers les revenus qu'ils apportent, les emplois qu'ils génèrent en tant qu'usagers des services et des commerces locaux, les compétences et le temps qu'ils peuvent consacrer en tant qu'actifs ou à titre bénévole dans la vie sociale du territoire.

Les services en milieu rural sont impactés par des difficultés et des incertitudes liées à la diminution des financements publics, à la réorganisation des services publics et à la réforme des collectivités. Ils devront relever les défis suivants : faire mieux avec moins de moyens (financiers), imaginer des systèmes mutualisés et mieux coordonnés, imaginer des services de proximité, créateurs de lien et de mixité sociale, et aussi générateurs de richesses et de développement pour les territoires.

III - EVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET MIGRATIONS VILLE-CAMPAGNE EN FRANCE

1) ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES EN FRANCE : DES SITUATIONS GÉOGRAPHIQUES CONTRASTÉES

TENDANCES GÉNÉRALES : VERS UN ÉTALEMENT URBAIN GÉNÉRALISÉ

Au 1^{er} janvier 2006, avec **113 habitants au km²**, la France se situe au 5^{ème} rang européen pour sa densité de population. En comparaison, le Royaume-Uni présente une densité de 251 hab./km², l'Allemagne de 230 hab./km² et l'Italie de 197 hab./km².

Le dynamisme démographique de la France métropolitaine durant les années 1980 et 1990 est surtout porté par les périphéries urbaines. Aujourd'hui, ce sont tous les types de territoires qui en bénéficient.

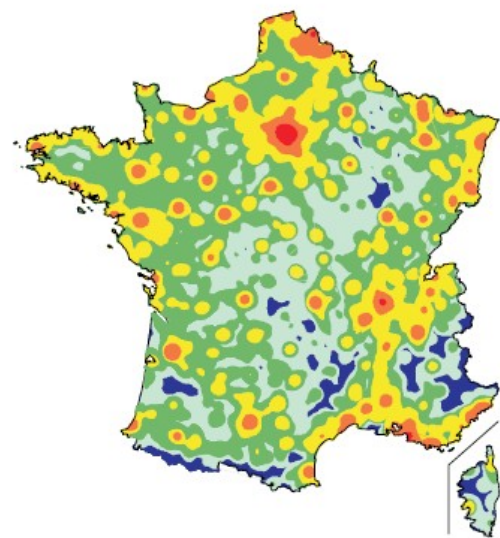
60 % de la population occupe 8 % du territoire en 2006. Elle reste concentrée autour du pôle parisien et des grandes agglomérations. Mais certains territoires éloignés des villes se densifient fortement. Après une longue phase de déclin, puis de stagnation entre 1982 et 1999, la population des espaces ruraux augmente au même rythme que celle de l'ensemble du territoire français (+ 0,7 % par an).

Les situations sont toutefois contrastées. En effet, on constate des zones de décroissance démographique dans le Nord et l'Est de la France au voisinage de villes minières et de tradition industrielle, alors que de vastes zones de croissance démographique émergent à l'Ouest et au Sud-Ouest, s'élargissent dans le Grand Sud-Est ou se consolident dans le grand bassin parisien.

De larges territoires, de plus en plus éloignés des villes et du littoral, se densifient significativement. Si l'attractivité des espaces périurbains et du littoral ne se dément pas, cela s'accompagne désormais d'une **croissance démographique significative de larges espaces ruraux**.

Entre 1999 et 2006, après une longue stagnation, on constate une **renaissance des villes-centres** (+ 0,3 %), jouant un rôle moteur comme pôle d'attractivité, y compris dans les territoires les plus ruraux. Certaines banlieues et périphéries urbaines marquent le pas avec une croissance de + 0,6 % et + 1,3 % entre 1999 et 2006.

① Densité de population en 2006

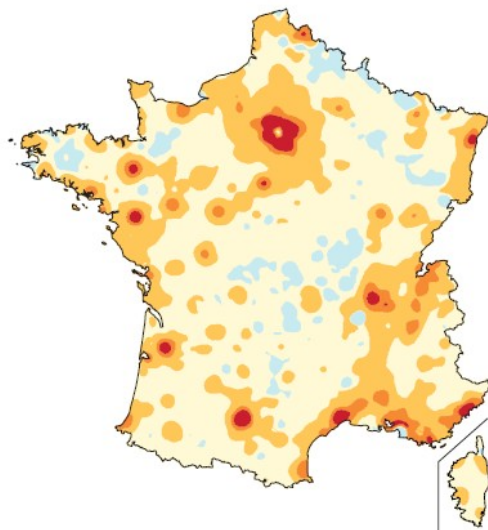


Densité de population 2006 en hab./km²

de 2 000 à 12 000	de 300 à 2 000	de 80 à 300
de 30 à 80	de 10 à 30	de 0 à 10

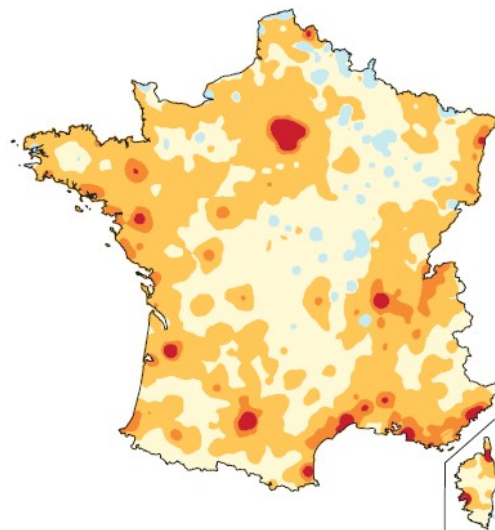
Source : Insee, recensement de la population 2006.

② Variation annuelle de la densité de population entre 1982 et 1999



Variation du nombre d'hab/km² par an
 5 et plus 2 à 5 0,2 à 2 -0,2 à 0,2 moins de -0,2
 Source : Insee, recensements de la population.

③ Variation annuelle de la densité de population entre 1999 et 2006

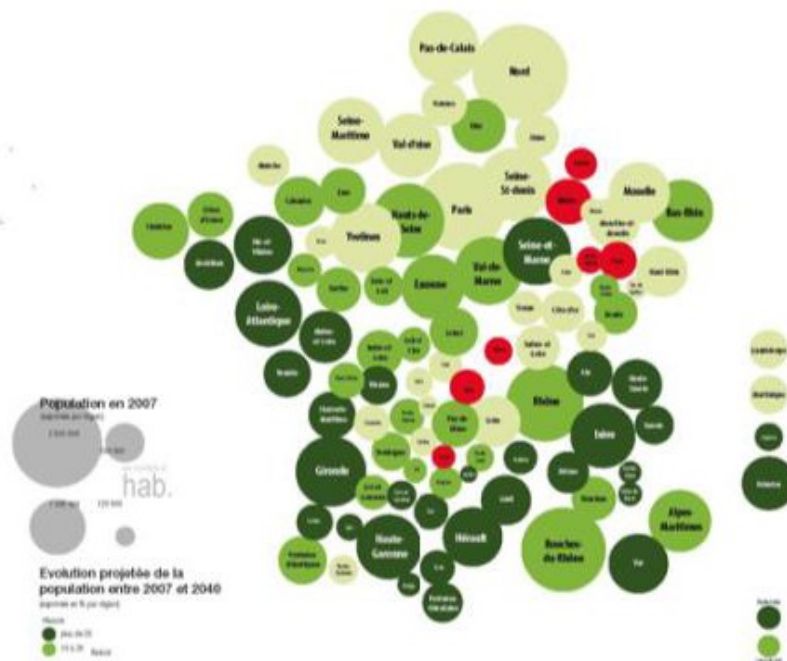


Variation du nombre d'hab/km² par an
 5 et plus 2 à 5 0,2 à 2 -0,2 à 0,2 moins de -0,2
 Source : Insee, recensements de la population.

61 millions de personnes, soit **95 % de la population, vivent sous l'influence de la ville**. Pour l'essentiel, il s'agit de personnes résidant dans des aires, zones d'échanges intensifs entre les lieux de domicile et de travail. Signe des nombreuses interactions entre villes et campagnes, les trois quarts des communes rurales sont sous influence des villes, dans lesquelles réside un habitant sur cinq.

A l'horizon 2040, les territoires français seraient diversement concernés par l'accroissement de 15% de la population avec des écarts qui se resserrent. L'attractivité de la façade atlantique et du Sud se confirmerait, avec des taux de croissance variant entre 22 et 28% à l'échelle régionale, à l'exception de Poitou-Charentes, Paca et de la Corse qui se rapprocheraient de la moyenne nationale.

L'Île-de-France connaîtrait une croissance d'environ 10%, confirmant le ralentissement engagé depuis 30 ans. Au Nord et à l'Est, les évolutions seraient de plus faible amplitude : l'Alsace, avec une croissance de 10% et Champagne-Ardenne, avec une diminution de 2%, en constituant les deux extrêmes.



ENTRE DYNAMISME NATUREL ET MIGRATOIRE

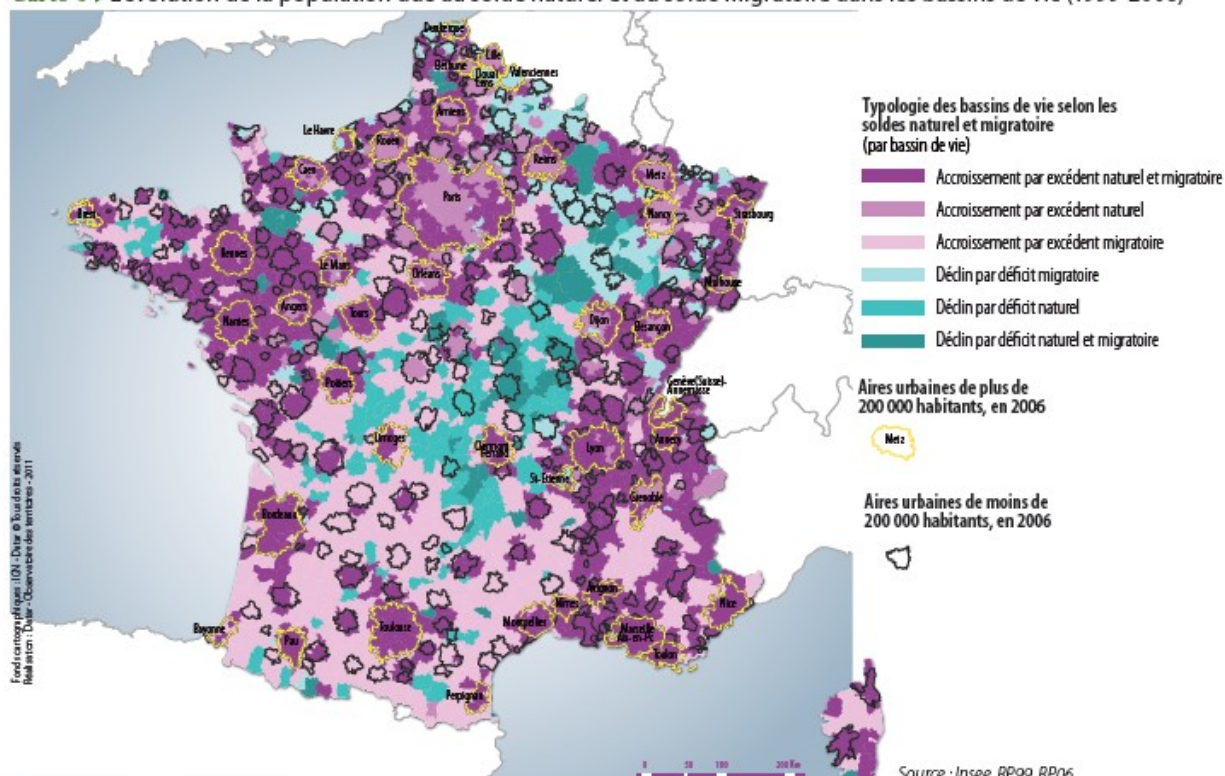
En fonction de la nature des territoires, le dynamisme démographique est également à nuancer au regard des soldes naturels et migratoires.

Dans les bassins de vie des grandes villes (unités urbaines de plus de 30.000 habitants et leur périphérie), le solde naturel est faiblement positif et la croissance de population est davantage due au solde migratoire.

Les bassins de vie périurbains (secondes couronnes des grandes agglomérations) et les bassins de vie "rurbains", ont les démographies les plus dynamiques ; ils bénéficient à la fois d'un solde naturel et d'un solde migratoire positifs. La contribution du solde naturel est toutefois plus forte dans les premiers, et la contribution du solde migratoire plus élevée dans les seconds. Ces évolutions correspondent à l'élargissement des couronnes périurbaines des grandes agglomérations, à l'installation d'actifs et notamment de jeunes ménages de plus en plus loin des pôles d'emploi. La croissance démographique des bassins périurbains est due pour une grande part aux naissances dans les ménages déjà installés.

Dans les bassins de vie ruraux, la croissance est due à un solde migratoire positif, le solde naturel y est généralement négatif.

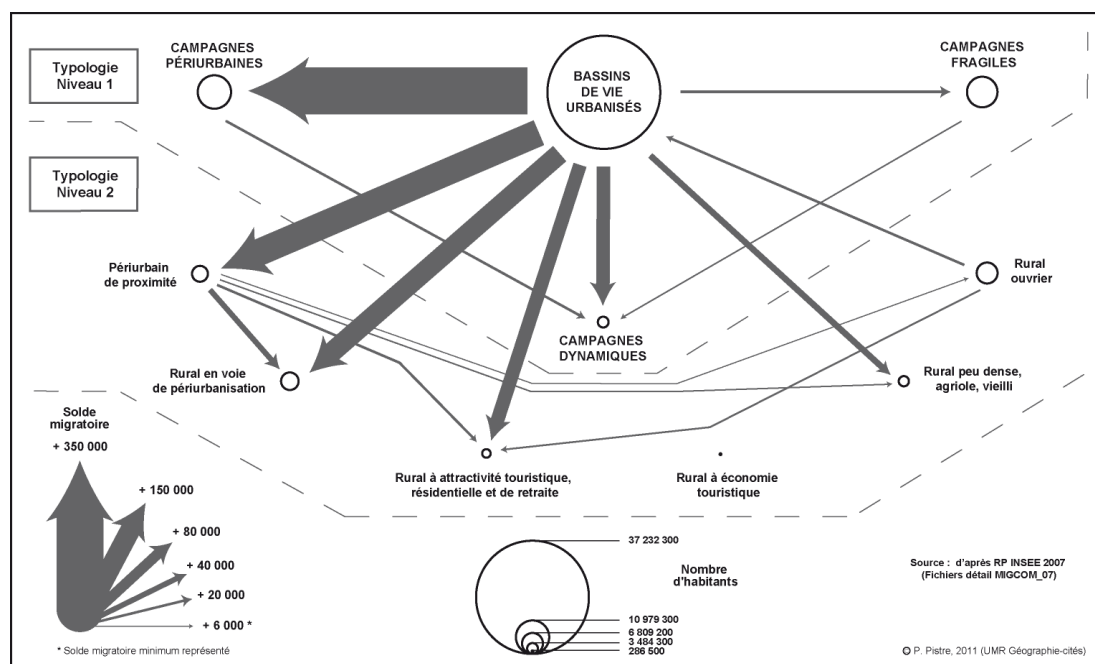
Carte 6 ► L'évolution de la population due au solde naturel et au solde migratoire dans les bassins de vie (1999-2006)



LES MIGRATIONS RÉSIDENTIELLES AU BÉNÉFICE DES CAMPAGNES FRANÇAISES

Les bassins de vie ruraux sont bénéficiaires dans les échanges migratoires avec tous les types de bassins de vie sur les cinq années précédant 2006. Les campagnes françaises tendent plutôt à accueillir des migrants extérieurs. Le solde positif est dû pour les trois quarts aux échanges avec les bassins de vie des grandes villes, et pour 20 % aux échanges avec les bassins de vie de leurs couronnes. Les migrations internes et de proximité sont ainsi nombreuses, en volume et/ou en proportion, et correspondent pour une bonne part à des déplacements de faible distance. L'analyse des contributions aux soldes migratoires des différents types de bassins de vie confirme la tendance des ménages à s'installer de plus en plus loin des grandes agglomérations.

Migrations résidentielles à destination et entre les campagnes françaises (2007)



Source : "Migrations résidentielles et nouveaux démographiques des campagnes françaises métropolitaines", Pierre Pistre, 2012.

REPRISES DÉMOGRAPHIQUES RURALES ET PROFILS DES NOUVEAUX RÉSIDENTS

L'effet cycle de vie

D'une manière générale, les pratiques migratoires sont très différentes selon la position des individus dans le cycle de vie.

C'est pour les 25-39 ans que les échanges entre les différents types de bassins de vie sont les plus nombreux. Cette tranche d'âge contribue pour près de la moitié au solde migratoire des bassins de vie ruraux. A partir de 40 ans, le volume des échanges diminue. La contribution des 40-54 ans au solde migratoire du rural est nettement plus faible. Celle des 55 ans en revanche est plus importante que celle des jeunes adultes, alors que la mobilité diminue pour cette tranche d'âge.

Le solde migratoire des bassins de vie ruraux avec les autres catégories est positif pour toutes les tranches d'âge hormis celle des 15-24 ans, qui correspond à la tranche d'âge des lycéens et étudiants. Il reste positif, jusqu'à la tranche des 70 ans et plus. Globalement, les actifs contribuent pour plus de la moitié à l'excédent migratoire des bassins de vie ruraux, les retraités pour près de 40 %, alors qu'ils représentent à peine plus de 20 % de la population (hors enfants de moins de 5 ans). Le reste est dû essentiellement aux enfants de 5 à 14 ans, indirectement dû aux actifs.

Migrations résidentielles selon les catégories socioprofessionnelles

Les pratiques migratoires sont également différentes selon la catégorie socioprofessionnelle des individus.

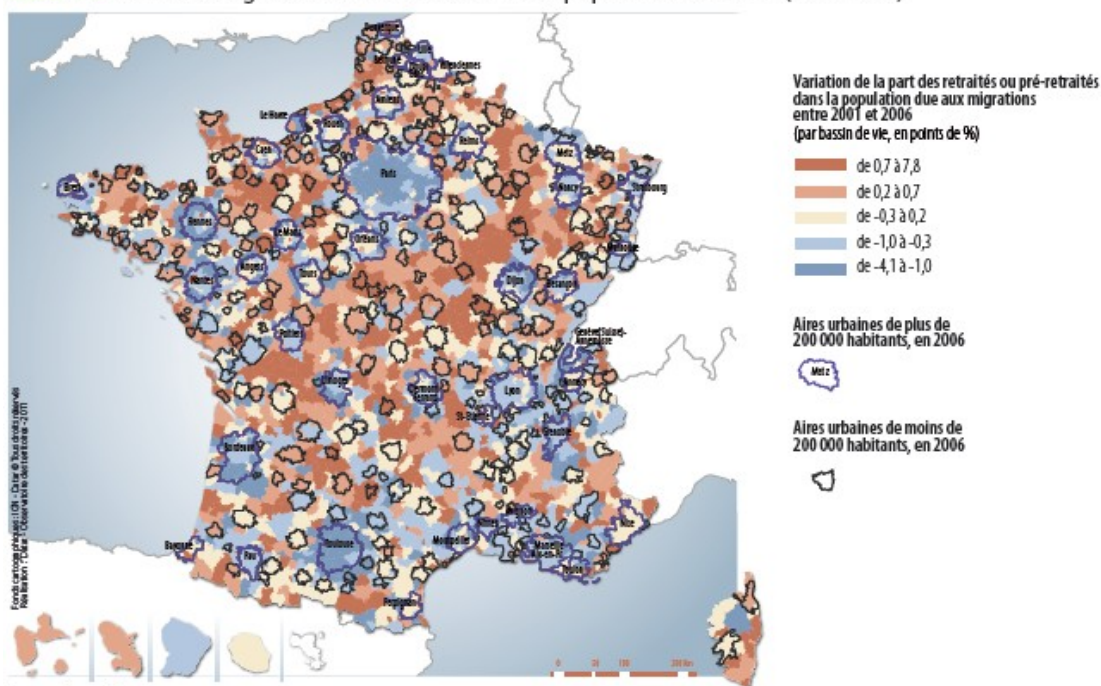
Parmi les actifs, les employés sont relativement moins enclins à s'installer dans les bassins de vie ruraux que les ouvriers et les professions intermédiaires. Ils ne représentent que 20 % de l'excédent migratoire des bassins de vie ruraux, contre 30 % dans la population active. Ce sont les ouvriers et les professions intermédiaires qui alimentent le plus la croissance de ces bassins de vie. La contribution des cadres et des non-salariés, professions libérales, artisans et commerçants est toutefois non négligeable. Pour ces derniers, cette contribution est plus du double de leur part dans la population active.

Impacts sur la structure démographique des territoires

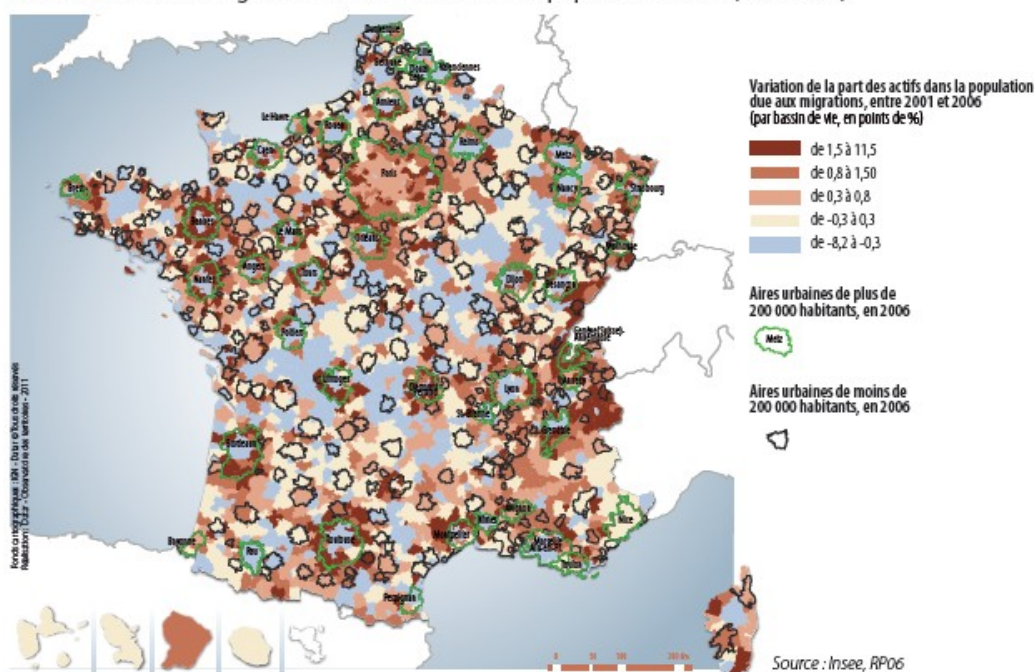
Les migrations influent sensiblement sur la structure de la population. Les effets en sont très différenciés suivant les régions. Dans les régions attractives pour les actifs, les migrations ont pour résultat de faire baisser légèrement la proportion de retraités dans la plupart des bassins de vie ruraux, au profit des actifs. A l'inverse, le déséquilibre entre actifs et retraités va en s'accroissant dans les bassins de vie ruraux de la diagonale nord-est sud-ouest du pays, en centre-Bretagne et aux confins de la Manche, de la Mayenne et de l'Orne.

C'est néanmoins sur les bassins de vie du grand périurbain, dans le bassin parisien, autour de Rennes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier que les effets des migrations sont les plus sensibles. Le départ des retraités et l'arrivée d'actifs se conjuguent pour rajeunir la structure de la population. L'excédent des arrivées sur les départs entraîne une augmentation du poids des actifs. Les bassins de vie des grandes agglomérations bénéficient quant à eux de l'arrivée des jeunes, étudiants ou actifs, alors que la part des actifs et des retraités diminue.

Carte 7 ► L'effet des migrations sur les structures de la population - retraités (2001-2006)



Carte 8 ► L'effet des migrations sur les structures de la population - actifs (2001-2006)



2) CAUSES ET CONSÉQUENCES DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES LIÉES AUX MIGRATIONS VILLE-CAMPAGNE

DES MOBILITÉS CHOISIES OU SUBIES LIÉES À DES FACTEURS INDIVIDUELS ET TERRITORIAUX

Les mobilités urbain-rural sont influencées par des facteurs individuels. Les évolutions sociologiques induisent des changements de modes de vie. Les motivations, les besoins mais aussi les contraintes varient selon les individus et dépendent de leur âge, de leur profil socioprofessionnel, de leur situation familiale et professionnelle, mais aussi de leur propre histoire (attachement géographique, volonté à allier projet de vie et projet professionnel...). Tous ces critères influent sur leur capacité ou leur propension ou non à être mobiles. Ainsi selon les cas, ces mobilités peuvent être choisies, soit subies.

L'AVÈNEMENT DES MIGRATIONS D'AGRÈMENT (MIGRATIONS CHOISIES)

Selon Jean Viard, avec l'évolution des modes de vie et l'augmentation de la durée de la vie, nous sommes passés progressivement d'une société où le travail avait une place prépondérante à **une société du temps libre, des loisirs et des vacances**. Ainsi sur toute une vie, **nous ne consacrons plus que 10 % de notre temps au travail contre 40 % il y a un siècle** : « *Dans les pays développés, la durée de vie a augmenté en moyenne de 40% en un siècle. L'espérance de vie en France est de 82 ans, soit 700 000 heures. En 1900, elle était de 500 000 en moyenne. En 1900, on travaillait 200 000 heures, on en dormait autant, il en restait 100 000 pour le reste : apprendre, aimer, militer, mourir... Aujourd'hui, on dort toujours 200 000 heures [mais pour une vie plus longue], car, les nuits de sommeil sont de deux à trois heures plus courtes, notamment à cause de la télévision. De plus, la durée légale du travail en France est progressivement passée à 67 000 heures. Il reste donc 400 000 heures pour vivre. Ce temps a été multiplié par quatre en un siècle. Ainsi le temps des individus aujourd'hui s'articule entre le monde du travail et le monde du temps libre.* » (Jean Viard, « *Il nous reste en gros 400.000 heures à vivre* », Libération, 25 février 2012)

Un autre élément vient accompagner l'évolution des modes de vie. Nous sommes entrés dans **l'ère des mobilités** facilitées par les **moyens de transport** que sont la voiture, le train ou l'avion, et les **outils de communication**, que sont le téléphone et le numérique. Ces derniers permettent de rapprocher des gens situés à plusieurs kilomètres de distance et d'échanger de l'information et des données. Les gens sont ainsi plus mobiles et leur rapport au temps et à l'espace change.

Avec les modes de vie et les moyens technologiques à disposition, les aspirations évoluent donc aussi. Si auparavant l'emploi déterminait le choix du lieu de résidence de manière quasi exclusive, aujourd'hui, il n'est plus qu'une composante parmi d'autres dans ce choix. Cadre et qualité de vie, services, qualité des relations sociales, activités récréatives sont autant d'éléments aujourd'hui pris en compte au même stade que l'emploi : « **La liberté individuelle et la qualité de vie sont maintenant au cœur de la réussite personnelle**. Nous souhaitons bénéficier à l'année des bienfaits qu'apporte l'art de bien-vivre acquis des vacances » selon Jean Viard.

Aussi l'aspiration des personnes pour les maisons périurbaines avec chambres d'amis, jardins avec balançoire et barbecue pour organiser des apéritifs et des dîners entre copains sont des aspirations liées à la volonté des gens d'adopter des comportements hérités des vacances. Et certains lieux qualifiés de "post-tourisme" sont des lieux qui attirent des migrants à l'année et « *qui incarnent l'idée qu'ils [les habitants] sont au fond un peu tout le temps en vacances* » selon Jean Viard. **Le tourisme est donc un facteur important de l'attractivité des territoires**. De nombreuses études montrent que les lieux touristiques sont aussi les endroits qui attirent le plus d'entreprises et de nouveaux arrivants (exemple des régions touristiques du Sud).

Aujourd'hui la réalité des migrations en France renverse la théorie de l'attractivité des territoires fondée sur l'activité économique comme unique facteur d'attraction. On parle alors de **migrations d'agrément**. « *Ce type de migration se définit avant tout par opposition aux migrations économiques classiques, par la **recherche d'une meilleure qualité de vie**, dans un environnement agréable, choisi en particulier pour l'importance de ses aménités et donc par l'importance, voire la primauté, des facteurs non-économiques dans la décision de migrer* » ("Les migrations d'agrément : du tourisme à l'habiter", Niels Martin, Philippe Bourdeau, Jean-François Daller, Edition L'Harmattan, 2012).

Un sondage Ipsos réalisé en 2011 vient confirmer le regain d'attractivité des campagnes. Ainsi, un citoyen sur quatre, âgé de 25 à 49 ans, déclarait, dans ce sondage, vouloir quitter sa ville pour un village. Un choix de vie aussi bien porté par l'envie de prendre un nouveau départ (pour 38 % des sondés) que par le souhait de retrouver ses racines (25 %) ou de vivre dans une région que l'on aime (24 %).

Un phénomène de ségrégation sociospatiale (migrations subies)

D'après des études, le processus de périurbanisation et de migration urbain-rural n'est pas forcément synonyme d'attractivité de la campagne et ne conduit pas à un étalement urbain socialement uniforme (Hilal M. et Sencébé Y., 2002). Des **mécanismes de sélection** existent. D'un côté, les conditions sociales influencent la maîtrise de la mobilité et de l'ancrage territorial. De l'autre, des dynamiques spatiales contribuent à reléguer ou retenir les moins dotés dans les zones défavorisées et à attirer ou conforter les catégories plus aisées ou les plus mobiles² dans les espaces bénéficiant de fortes ressources (accessibilité, cadre de vie...). Les comportements observés sont pour certains le résultat de contraintes spatiales liées au développement urbain (rejet en périphérie des lieux de résidence, concentration des emplois dans le pôle) et des stratégies d'appropriation territoriale. Chez les ménages modestes, cela se traduit par un repli tant spatial que social. Ainsi les observations révèlent des dynamiques de peuplement fortement contrastées selon les territoires. Ces derniers alimentent certains **phénomènes de ségrégation** et laissent entrevoir la possibilité d'apparition de poches de pauvreté. Ces mécanismes renforcent à leur tour les **inégalités territoriales** du point de vue du capital humain. Celui-ci prend une importance décisive dans le développement local, fondé aujourd'hui sur la capacité des territoires et leurs acteurs à valoriser des ressources locales et à savoir se saisir des outils de financement du développement.

Des logiques migratoires différentes

Venant compléter les observations précédentes, un travail statistique réalisé à partir du fichier mobilité des recensements de 1990 et 1999 permet de distinguer **quatre profils sociodémographiques** correspondant à des logiques migratoires différentes (Sencébé Y., Lepicier D., 2007) :

- un **effet de « cycle de vie »**, expliquant la migration résidentielle vers le périurbain de ménages d'actifs avec enfants recherchant l'accès à la propriété en maison individuelle ;
- un **effet de « préservation »** concernant les couches moyennes et populaires qui émigrent dans le périurbain autant par un processus de relégation dans les périphéries qu'au travers de stratégies résidentielles, sous contraintes, visant à échapper aux banlieues défavorisées et à accéder à des lieux permettant l'entre-soi ;
- un **effet de « génération »** concernant les migrations vers l'espace à dominante rurale des retraités du baby-boom, avec des différenciations régionales, tenant à des facteurs historiques (région d'exode et de « retour au pays ») et à des éléments de cadre de vie (héliotropisme...);

² Relatif à la capacité de se déplacer. Avec la motilité, V. Kaufmann (2006) a introduit l'idée d'un nouveau type de capital liées aux ressources nécessaires pour maîtriser la mobilité et qui peut être à l'origine des inégalités sociospatiales.

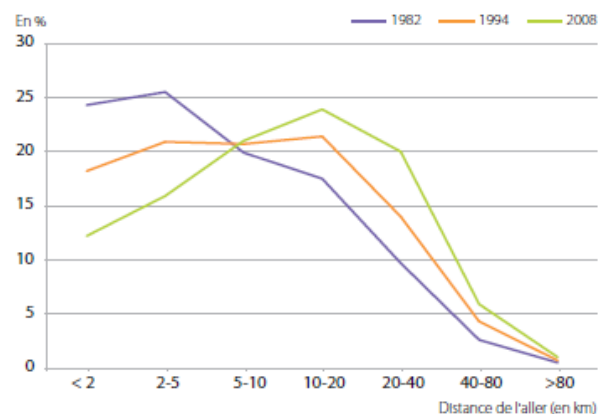
- un **effet de « néo-ruralité »** correspondant aux migrations vers le rural isolé. Elles peuvent concerner des profils de type « entrepreneurs ruraux » recherchant un cadre de vie rural et dont l'activité est peu contrainte par la localisation et des profils plus précaires, pour lesquels le rural constitue un refuge.

Accroissement des mobilités quotidiennes et saisonnières

La culture de la mobilité a remplacé la culture de la sédentarité de nos grands-parents. En moyenne, un individu effectue **3 déplacements locaux par jour** en 2008. Un chiffre relativement stable depuis 1982. Mais **les trajets au quotidien sont toujours plus longs**, en particulier pour se rendre au lieu d'emploi. Alors que dans les années 50, les individus faisaient 5 km par jour en moyenne, tous motifs confondus, ils parcouraient 17,4 km en 1982, 23,1 km en 1994, **25,2 km en 2008**. Un trajet domicile-travail sur deux en 2008 est d'au moins 10 km contre un trajet sur trois en 1982, tandis que ceux de 20 à 40 km ont doublé, atteignant 20 % du total. A l'inverse, les trajets de moins de 5 km, qui représentaient la moitié des déplacements en 1982, ne représentent plus que 28 % de l'ensemble.

Cet accroissement général de la distance entre lieu de travail et lieu de résidence sur le territoire français s'explique par le desserrement plus rapide de l'habitat et par la concentration persistante de 70 % des emplois (contre 58,8 % des actifs) dans les pôles des aires urbaines en 2008. Ainsi environ **trois-quarts des salariés travaillent en dehors de leur commune de résidence** aujourd'hui. Ce mouvement concerne moins de 60 % des salariés vivant dans le pôle d'une aire urbaine de moins de 200 000 habitants ou dans un pôle d'emploi de l'espace à dominante rurale, mais plus de 90 % des actifs domiciliés dans l'espace périurbain.

Graphique 1 ► Répartition des actifs selon la distance du trajet pour se rendre au travail (1982-1994-2008)



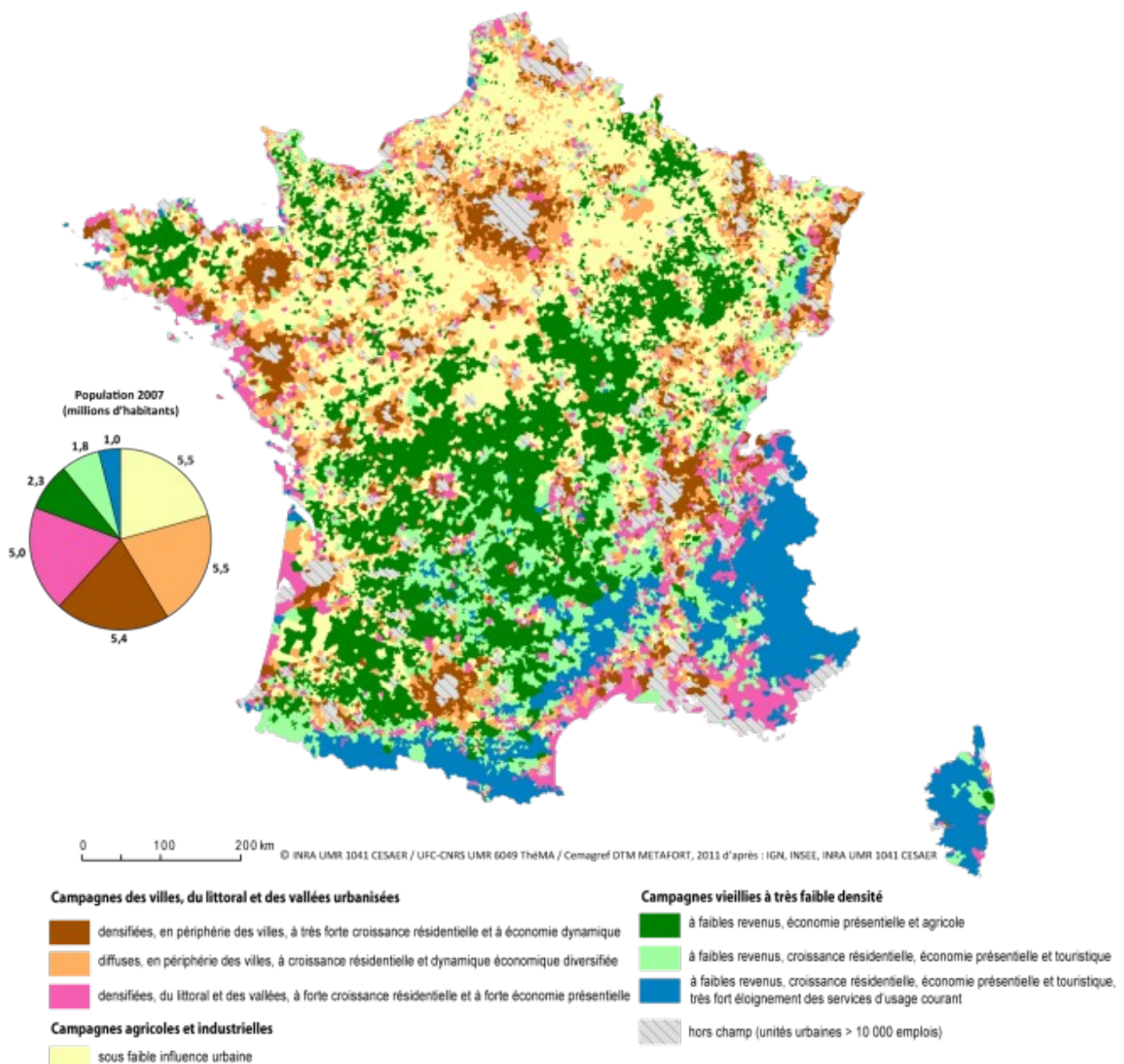
Champ : actifs ayant un lieu de travail fixe hors de leur domicile

Source : SOeS, Insee, Inrets : enquêtes nationales transports et déplacements 1982, 1994, 2008

Aux mobilités quotidiennes s'ajoutent des déplacements de plus longues distances, en nombre toujours croissant. En 2008, un **Français réalise en moyenne 6,4 déplacements de plus de 80 km** contre 5,5 en 1994. 20 % représentent des déplacements professionnels, le reste est réalisé pour des motifs privés (vacances, phénomène de bi-résidence). Notons notamment qu'il existe un **phénomène de bi-résidence** ville-campagne. La France compte également **3 millions de résidences secondaires**.

MOBILITÉS ET FACTEURS D'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES

Ainsi au regard des éléments d'analyse précédents, on comprend qu'aux facteurs individuels influençant les mobilités contemporaines viennent s'ajouter des facteurs territoriaux liés à l'attractivité des territoires. Cette attractivité peut être de différent ordre : économique, résidentielle, touristique... Tous les territoires ne sont pas logés à la même enseigne. En fonction de leur localisation géographique, des aménités naturelles et du contexte socioéconomique, les problématiques et les enjeux, notamment en matière démographique, ne sont pas les mêmes. En 2011, un groupe de chercheurs a notamment réalisé pour le compte de la Datar une typologie des campagnes françaises mettant en évidence les récentes évolutions socio-économiques et les facteurs d'attractivité de ces espaces ruraux. Cette typologie distingue 3 grandes catégories de territoires et 7 sous-catégories, qui traduisent 7 types de dynamiques de la ruralité en France (voir carte ci-dessous).



Source : "[Typologie des espaces ruraux et des espaces à enjeux spécifiques \(littoral et montagne\)](#)"

Ainsi ces mobilités géographiques résidentielles et professionnelles selon les âges de la vie et les profils socioprofessionnels créent des mobilités quotidiennes et saisonnières, mais aussi des immobilités et des fractures sociales (phénomènes de gentrification, de ségrégation sociospatiales, d'exclusion et de fractures générationnelles...)

Certains territoires ruraux sont en gain d'attractivité (gain démographique) et d'autres en perte. Des régions ou des territoires à l'intérieur des régions et des départements sont en décrochage, tandis que sont mis en concurrence les territoires ruraux, et de manière générale tous les territoires entre eux.

Ces mobilités sont à mettre en lien avec les changements de modes de vie induisant une évolution des besoins des individus (habiter, travailler, consommer, communiquer, lien social, solidarité, intégration locale...). Elles ont des effets sur l'occupation et les usages de l'espace (urbanisme, aménagement...) et questionnent les politiques concernant l'habitat, l'agriculture (préservation des terres agricoles, besoins alimentaires), les transports, l'économie (économie résidentielle/présentielle), les besoins en services...

3) LES PROBLÉMATIQUES EN JEU CONCERNANT LES SERVICES À LA POPULATION

Au regard des tendances à l'œuvre, construire une offre de services répondant aux besoins des populations nécessite **d'intégrer les mobilités des individus en fonction des âges de la vie, mais aussi les mobilités quotidiennes et saisonnières, et les mobilités résidentielles et professionnelles.**

Ainsi, il s'agit de prendre en compte :

- l'évolution des modes de vie ;
- les différents profils socioprofessionnels et culturels ;
- l'évolution de l'organisation des familles (vie quotidienne et professionnelle) : horaires, localisation géographique (déplacement...) à croiser avec les contraintes de déplacement et le coût du transport ;
- les besoins des populations permanentes, mais aussi saisonnières et temporaires (bi-résidents, résidents secondaires, touristes, travailleurs saisonniers).

Les mobilités croissantes des individus posent des questions d'adaptation, de pérennité et de viabilité des services. Comment répondre aux besoins de services face à des populations qui bougent et qui évoluent ? **Cela nécessite pour les acteurs publics d'être dans une posture de prospective et de bien connaître les populations qui résident de façon permanente ou temporaire sur le territoire.**

De plus travailler l'offre de services sur un territoire peut être un levier pour maintenir et attirer de nouvelles populations. Elle constitue en effet un facteur d'attractivité pour des individus en recherche d'une meilleure qualité de vie, et peut aussi être source d'emplois et donc de développement économique. Les revenus qu'elle permet de capter sont en effet réinvestis sur le territoire et viennent alimenter l'économie locale (économie résidentielle / présentielle).

Les services sont également des points d'appui pour favoriser le lien social et le vivre ensemble entre populations autochtones et nouveaux arrivants, et entre populations aux niveaux social et culturel différents. Ils permettent donc de renforcer la cohésion sociale à l'échelle du territoire, tout en veillant à répondre aux besoins des populations les moins mobiles (en situation d'exclusion ou de précarité).

Les mobilités résidentielles et professionnelles représentent donc à la fois un potentiel et des opportunités pour les territoires ruraux, mais aussi des risques et des menaces. En effet, les facteurs d'attractivité des campagnes reposent sur un équilibre fragile (mobilité facilitée notamment par l'usage de la voiture, coût de l'énergie encore relativement acceptable) et peuvent être remis en question dans un contexte de crise économique et énergétique exacerbée. Ainsi la réponse en matière de services se doit d'anticiper ces questions en intégrant les besoins et les coûts actuels et futurs.

BIBLIOGRAPHIE

INED : www.ined.fr

« L'Europe en chiffres - L'annuaire d'Eurostat 2011 », Eurostat, décembre 2011.

Tableaux de l'économie française, édition 2013, INSEE : <http://www.insee.fr/fr/ffc/tef/tef2013/tef2013.pdf>

DATAR « Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires » Rapport de l'observatoire des territoires, 2011

France Territoires 2040, DATAR, 2012 : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/>

World Urbanization Prospects, the 2011 Revision, www.un.org/esa/population/unpop/htm

Enquête Isolement et vie relationnelle des personnes âgées, Collectif « Combattre la solitude », sept 2006.

Perspectives démographiques et financières de la dépendance, rapport réalisé par le groupe de travail Charpin pour le compte du ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale, juin 2011

"Perte d'autonomie des personnes âgées : répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain", Rapport d'information déposé par la Commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes, Valérie [ROSSO-DEBORD](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2647.asp#P1045_110170), Assemblée nationale, Commission des affaires sociales, juin 2010, http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2647.asp#P1045_110170

"Société et vieillissement", rapport du groupe n°1 sur la prise en charge de la dépendance, Annick MOREL, Olivier VEBER, Inspection générale des affaires sociales, Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, juin 2011, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000332/0000.pdf>

Projections à l'horizon 2060, INSEE Première n°1345, avril 2011

Les métiers en 2015, rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », Centre d'analyse stratégique et Direction de l'animation et de la recherche des études et statistiques (DARES), Ministère du travail et de l'emploi, janvier 2007 : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_metiers_2015.pdf

"Or Gris : quand les séniors sont acteurs du développement rural, des pistes pour agir", FNCIVAM, Biplan, Réseau rural français, janvier 2012 : http://www.reseaurural.fr/files/or_gris_doc_de_capitalisation_partie_1_bilan.pdf

"L'Europe vieillit : une seconde jeunesse pour la campagne ?", Vollet D, Gaigné C, Gucher C., Pineau J-Y., Mousli M., Talandier M., septembre 2013.

« Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 – 95 % de la population vit sous l'influence des villes », Insee Première n° 1374, octobre 2011.

"Migrations résidentielles et renouvelaux démographiques des campagnes françaises métropolitaines", Pierre Pistre, 2012.

"Les migrations d'agrément : du tourisme à l'habiter", Niels Martin, Philippe Bourdeau, Jean-François Daller, Edition L'Harmattan, 2012

"Nouveau portrait de la France. La société des modes de vie", Jean Viard, Editions de l'Aube, janvier 2012

« Il nous reste en gros 400.000 heures à vivre », Jean Viard, Libération, 25 février 2012

"Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural en France : différenciation sociale des profils et ségrégation spatiale", Colloque "Mobilité, différenciations et inégalités", 21-22 avril 2005, Lyon/ Vaulx-en-Velin, Yannick Sencébé, Denis Lepicier, CESAER, UMR INRA-ENESAD, Dijon, 2007

"Mobilité quotidienne et urbanité suburbaine", Hilal M., Sencébé Y., Espace et Société, n°108/109, 2002

"Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires", rapport de l'Observatoire des Territoires 2011, DATAR : <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/a-propos/rapport>

"Typologie des espaces ruraux et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et montagne)", rapport d'étude réalisé par l'UMR CESAER (Inra/AgroSup Dijon), l'UMR ThéMA (Université de Franche-Comté/CNRS), l'UR DTM (Cemagref) et l'UMR METAFORT (AgroParisTech/Cemagref/Inra/VetAgroSup) pour le compte de la DATAR, novembre 2011 : <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/typologie-des-campagnes-fran-aises-et-des-espaces-enjeux-sp-cifiques-littoral-et-montagne>

"Les solitudes en France", Fondation de France, Rapport, Juin 2012

Étude statistique du sentiment d'isolement de la population en 2010 et 2012 : l'étude montre une progression de l'isolement, notamment chez les moins de 40 ans et les populations en situation de précarité

ADRETS, *Guide-repère Vieillissement des populations et territoires ruraux*", mars 2013

<http://www.adrets-asso.fr/?2-Guide-repere-vieillissements-des>

Travail mené par l'Adrets et le Pays Gapençais, appuyée sur une rencontre d'échanges avec des acteurs des territoires ruraux et de montagne. Il revient sur les enjeux du vieillissements dans ces territoires, les politiques publiques publiques afférentes, et les solutions qui peuvent être apportées à l'échelon local

INSEE, "Hautes-Alpes, 1060 personnes âgées dépendantes de plus en 2020 qu'en 2007", étude PACA n°15 décembre 2011

CNASEA, "Les citoyens qui s'installent à la campagne: les communes rurales répondent-elles à leurs attentes?", Etude, 2008

TERRIER, C "Distinguer la population présente de la population résidente" INSEE, Courrier des statistiques n°128 septembre-décembre 2009

www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/cs128k.pdf

GODET, M MOUSLI, M, "Vieillissement, activités et territoires à l'horizon 2030" La Documentation française, 2006

VOLET ÉVOLUTIONS SOCIOLOGIQUES

INDIVIDUALISME ET ÉVOLUTION DES SOLIDARITÉS

DANS L'IDÉE DE TRAVAILLER SUR LES ÉVOLUTIONS LONGUES DES BESOINS ET RÉPONSES EN SERVICES À LA POPULATION, IL NOUS PARAÎT PRIMORDIAL DE NOUS POSER LA QUESTION DE L'ORIGINE DE CES BESOINS.

NOTRE POSTULAT EST LE SUIVANT : LES SERVICES RÉPONDENT À DES BESOINS AUXQUELS ON NE PEUT – POUR DES RAISONS PERMANENTES (STRUCTURELLES) OU PROVISOIRES (CONJONCTURELLES), EN TANT QU'INDIVIDU, RÉPONDRE DE MANIÈRE AUTONOME.

NOUS AVONS TOUS PARFOIS BESOIN D'UNE AIDE EXTÉRIEURE, QUELLE QUE SOIT SON ORIGINE (FAMILIALE OU NATIONALE, SOCIALE OU INSTITUTIONNALISÉE).

CE CAHIER TRAITERA DONC LES DIFFÉRENTES FORMES QU'ONT PRISES DANS LE TEMPS LES RÉPONSES AUX BESOINS DE SOLIDARITÉ. EN PARALLÈLE NOUS VERRONS LES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE L'INDIVIDU EN TANT QU'OBJET SOCIAL, C'EST-À-DIRE EN TANT QUE SOURCE DE CES BESOINS DE SOLIDARITÉ.

LE POSTULAT

Les services répondent à des besoins de solidarité et d'entraide. Comment évoluent ces besoins ? Et comment évoluent les réponses qui y sont apportées ?

AU DELÀ DU CARACTÈRE INHÉRENT DE CES

QUESTIONS À TOUTE RÉFLEXION SOCIOLOGIQUE, LE CONCEPT DE SOLIDARITÉ PERMET D'AVOIR UN CADRE D'ANALYSE DE TROIS PROBLÈMES FONDAMENTAUX DE LA PROSPECTIVE :

- L'ÉVOLUTION DU RAPPORT INDIVIDUEL / COLLECTIF, ET QUELLES SERONT LES CONDITIONS D'UN « VIVRE ENSEMBLE » DANS 30 ANS ?
- CES DERNIÈRES DÉTERMINERONT LA FAÇON DONT SERONT PENSÉES LES FORMES INSTITUTIONNALISÉES (INTÉGRALEMENT OU PARTIELLEMENT) DE SOLIDARITÉS, À SAVOIR LES SERVICES À LA POPULATION (QUI NOUS INTÉRESSENT *IN FINE*)
- LA PLACE DE LA CONSOMMATION DANS CES PROCESSUS.

SOMMAIRE

I - Rapport individuel/collectif : l'avènement de l'individu ?	2
1) « L'individu-solidaire » existe-t-il ?.....	4
2) Le citoyen, l'utilisateur et le consommateur.....	5
II-Tendances et variables récentes	7
<u>Tendance 1</u> : individualisation des ménages.....	7
<u>Tendance 2</u> : inquiétude et questions autour de la dépendance et du rôle des aidants familiaux	7
<u>Tendance 3</u> : les formes de solidarités institutionnelles sont de plus en plus importantes.....	8
Bibliographie	10

I - RAPPORT INDIVIDUEL/COLLECTIF : L'AVÈNEMENT DE L'INDIVIDU ?

S'il est courant d'entendre de nos jours parler de l'individualisme rampant comme source de nombreux maux de notre société, il convient de penser dans le long terme. En effet, comment – dans la foulée de Jacques ION - « ne pas noter que c'est d'ailleurs seulement quand la société paraît se déliter (quand par exemple les thématiques de « l'exclusion » et de la « perte des repères » se développent) que l'individualisme se voit paré de mille défauts. Alors qu'au contraire, en période d'expansion, nombre de philosophes et sociologues criaient haro sur l'intrusion de l'État dans les vies privées de chacun. Alors que l'intervention étatique est présentée aujourd'hui à la fois comme dernier rempart face à la mondialisation et unique protection des plus démunis, il faut se souvenir qu'elle était en période de croissance largement dénoncée comme relais de domination du capital [...]. C'est l'État qui, à mesure qu'il a pris de la force, a affranchi l'individu des groupes particuliers et locaux qui tendaient à absorber, famille, cité, corporation, etc. L'individualisme a marché dans l'histoire du même pas que l'étatisme »¹.

Ce cahier rappelle donc qu'une prospective, qui aurait pour socle les évolutions sociologiques de ces derniers siècles, ne peut que mettre en garde le lecteur sur le rôle majeur que joue le contexte économique-politique-social dans l'élaboration des hypothèses. En ce qui nous concerne, l'avènement de l'individualisme tel qu'il est régulièrement annoncé – et son impact supposé sur la déliquescence de certains services publics - est à mettre en perspective avec les crises économiques et sociales majeures que traversent une grande partie des États d'Europe occidentale et d'Amérique du nord.

Comme l'explique Jacques Ion dans la citation précédente, les bienfaits ou méfaits supposés (voir l'existence même) d'un processus d'individualisation des représentations, des expériences qui s'opposeraient à une vie collective **sont perçus de manière variable** par les sociétés.

Les changements sont réels, les conditions sociales d'existence des humains ont (fort heureusement!) évolué au cours des siècles derniers, à fortiori lors des dernières décennies. Les besoins en solidarité aussi.

Ce qui nous intéresse est de déterminer quels ont été les changements dans les modes de vivre et de percevoir les formes de solidarités nécessaires à la pérennisation de la société.

INDIVIDUALISME

La notion d'individualisme est considérée tantôt négativement tantôt positivement selon les contextes socio-économiques de l'époque. Actuellement, la tendance est à critiquer l'individualisation de la société, comme quelque chose de dangereux pour la société.

¹ Jacques Ion, « Individualisation et engagements publics », p.89, in P. Corcuff, J. Ion, F. De Singly, Politiques de l'individualisme, Textuel, 2005

	Évolution de l'individu	Évolution des formes de solidarités	Évolution du rapport à la consommation
Avant le 18ème s.	Initialement, prise en charge des besoins par la structure collective (famille, communauté). L'individu n'est pas conceptualisé et n'est pas perçu : les gens ne se <i>sentent</i> pas individu à part entière.	La solidarité n'est pas <i>réflexive</i> : les gens s'entraident, quand c'est le cas, par « nature », ou devoir religieux. Aucune intervention publique ou institutionnelle.	Difficile de parler de consommation (peu ou pas de théorisation): il y a échange ou achat de bien et/ou de services, mais à une échelle réduite ou une proportion restreinte de la population.
18-20ème s.	Premières théorisations de l'individu : les Lumières. Les révolutions anglaises et françaises. L'individu n'est alors vécu que par les dominants (bourgeois de la révolution, intellectuels, etc..), et la plupart des personnes <i>se définissent</i> par leurs appartenances collectives (famille, classe sociale).	Premières théorisations de formes sociétales de solidarité « <i>Du contrat social</i> de Rousseau ». Début de la charité développée par la bourgeoisie qui s'émancipe et s'enrichit.	Les historiens s'accordent pour une 1ère rupture vers 1750, avec l'augmentation de la consommation de produits de luxe et les premiers produits qui s'échangent à une échelle mondiale.
Courant 20ème s.	L'individu « moderne » s'émancipe durant le 20ème, tout en restant défini, <i>par la société</i> , selon ses appartenances collectives.	Formalisation des associations « loi 1901 » ; développement des syndicats et partis politiques. La charité toujours présente. Apparition, en 1945, des Services Publics au sens de la solidarité nationale institutionnalisée [CNR].	Révolution de la consommation de masse , à partir de 1950 en Europe Occidentale et Amérique du Nord. Conceptualisation de la <i>société de consommation</i> [Domenach, 1960]. Apparition et structuration des associations de consommateurs .
Depuis les années 1980	L'individu « post-moderne » se détache progressivement de ses cadres, et se retrouve soumis à une injonction à se réaliser : il passe de <i>la crainte du péché à la crainte de l'impuissance</i> .	La solidarité en réseau , défection des thématiques « historiques » de la solidarité (exclusion, pauvreté, illettrisme), adhésion variable, refus de toute primauté de l'idéologie → émergence du « <i>lien social</i> ».	Tournant « néo-libéral » sous influence du couple Thatcher-Reagan ; apparition du « Nouvel esprit du capitalisme » [Boltanski, Chiapello, 1999]. Expansion continue de la sphère marchande (et donc <i>mise en consommation</i>) → marchandisation des services à la population.

RÉSUMÉ

L'individu se détache au fil des siècles d'une masse qu'est la société. La notion de solidarité se théorise puis se construit autour de la notion de services à rendre, donc à organiser. Ces services entrent peu à peu dans la sphère marchande.

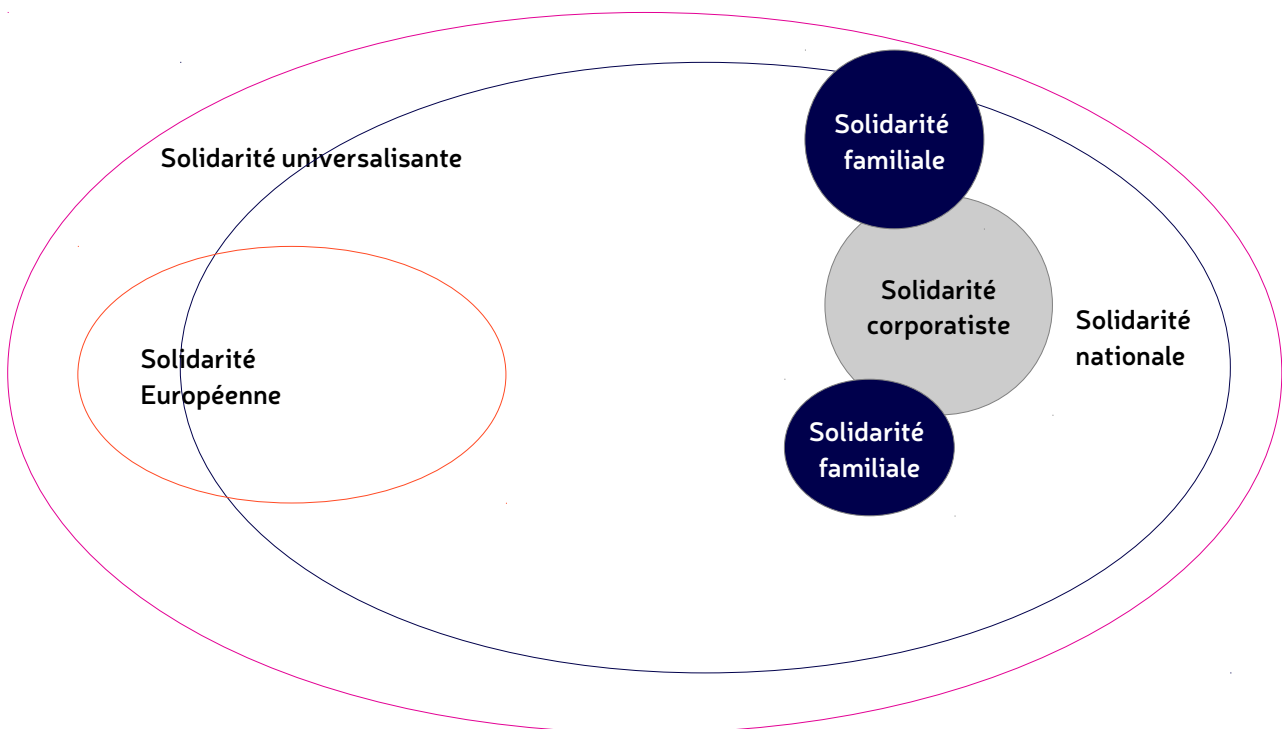
1) « L'INDIVIDU-SOLIDAIRE » EXISTE-T-IL ?

Le fait de se considérer ou non comme un individu autonome, détaché d'un grand nombre de contraintes collectives, s'observe de façon relativement récente. En effet, il aura pour cela un certain nombre de théories, concepts, à même d'apporter aux individus la démarche intellectuelle incontournable à ce processus. Historiquement les gens ne se sont pas ou peu pensés comme autonomes. Certes, depuis l'antiquité l'on sait que chacun dispose de sa propre capacité de réflexion et de décision (avec bien sûr l'influence d'un certain nombre de schémas mentaux) – le fameux « Je pense donc je suis ». Pour autant, il faudra attendre la révolution de l'imprimerie puis le début de la circulation du savoir pour que la conceptualisation de certains grands esprits permette aux personnes qui accèdent (de manière toute relative jusqu'au 19ème siècle) à l'éducation, de se penser certes interdépendants, mais autonomes dans la définition des conditions de leurs relations sociales. Et de fait dans la définition des conditions de ce que l'on appelle aujourd'hui un « vivre ensemble », un « faire société ».

La condition primordiale : pour qu'une société puisse perdurer, il doit exister, ne serait-ce que sous une forme larvaire, une ou plusieurs formes de solidarité. Sans être exhaustif, il existe de très nombreuses formes de solidarités, qui ont cohabité et qui cohabitent toujours, chacune gagnant ou perdant de l'influence selon les périodes et les contextes, dans la définition majoritairement admise de ce « vivre ensemble ».

Le schéma qui suit permet d'avoir une bonne vision de la juxtaposition et de l'imbrication de ces différentes formes de solidarités, selon leur cadre relationnel de référence².

« La condition primordiale est qu'il doit exister, ne serait-ce que sous une forme embryonnaire, une ou plusieurs formes de solidarité dans une société pour qu'elle puisse perdurer »



² Ce schéma (hors couleurs) est tiré de l'article de Ludovic Viévar, [Les fondements théoriques de la solidarité et leurs mécanismes contemporains](#), Millénaire3, 03/2012

- Les formes de solidarités familiales sont multiples : elle peuvent relever de principes universels (la fraternité) et/ou revêtir un caractère corporatiste (le même travail de père en fils), mais sont systématiquement corrélées à l'évolution des structures familiales.
- De même, l'évolution du statut du travail (de l'avènement du salariat à « l'individualisation des parcours professionnels ») engendre des formes de solidarités corporatistes bien différentes à travers l'histoire récente. De manière générale, on assiste à une atomisation du monde du travail, avec un engagement syndical en net recul.

SOLIDARITÉ

La notion de l'individu en tant que tel, autonome, s'est construite au fil des siècles. Aujourd'hui, la société se compose d'individus aux besoins différents. Pour fonctionner correctement la société a besoin de l'organisation de solidarités, même minimales.

Notre travail se base donc sur l'hypothèse que, loin d'être antinomiques, l'autonomisation de l'individu et les formes de solidarités s'influencent mutuellement, et seront un des enjeux majeurs de la réussite ou de l'échec des projets de société à venir.

2) LE CITOYEN, L'USAGER ET LE CONSOMMATEUR

La troisième et dernière tendance que nous souhaitons traiter est celle du rapport à la consommation. En effet, l'acte marchand est devenu de plus en plus structurant dans les sociétés dites occidentales, y compris dans les réponses aux besoins de solidarités. Deux exemples :

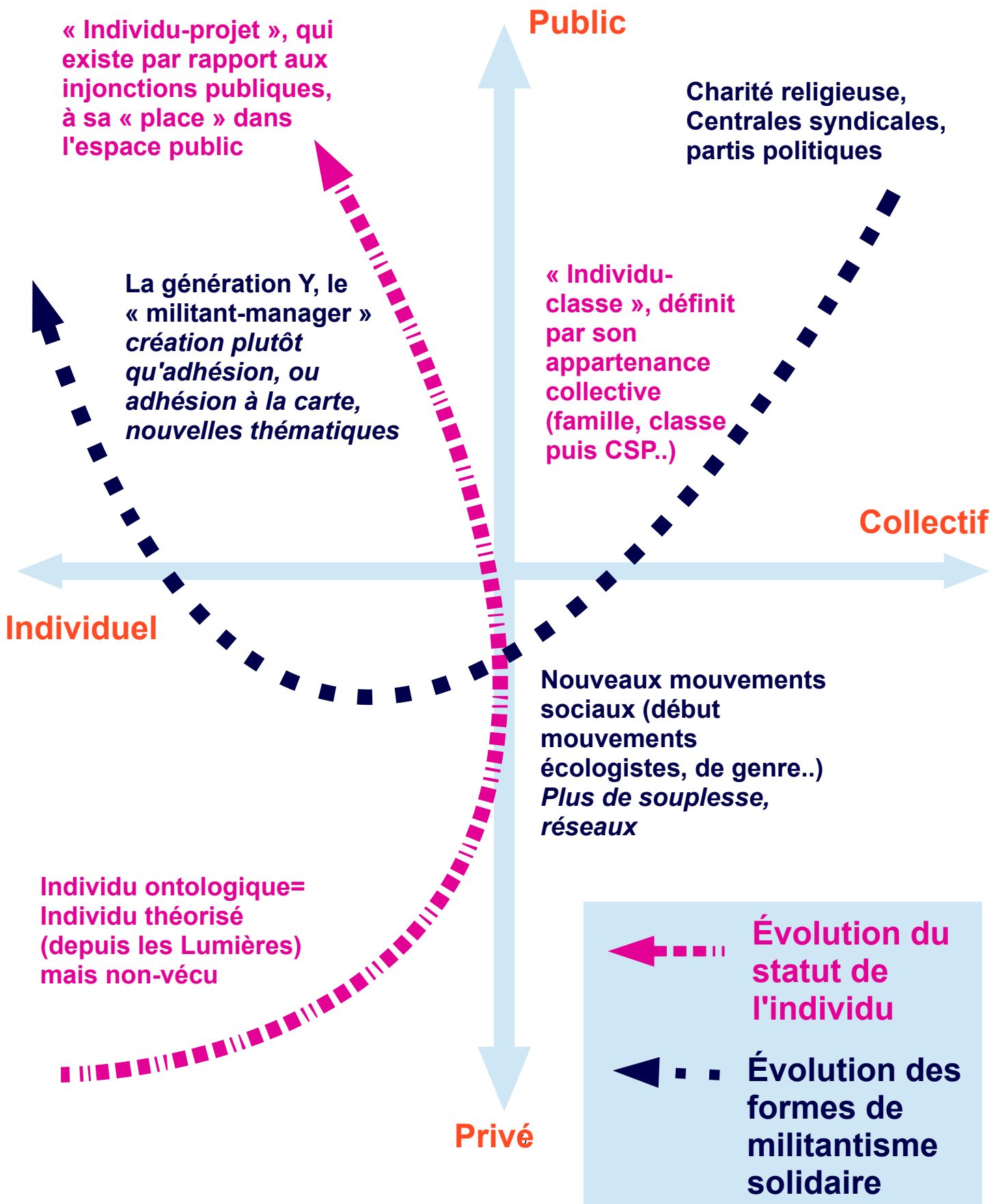
- il n'est plus inconcevable, en France, d'avoir recours à des structures marchandes pour les réponses à tous les besoins sociaux et familiaux (santé, vieillissement, éducation...)
- de même, dans la veine des nouveaux paradigmes managériaux – mais parfois également des usagers eux-mêmes-, les services publics nationaux et locaux sont amenés à considérer les patients et usagers selon la même méthode qu'une entreprise traite avec ses clients.

Ce glissement – à la fois sémantique (de l'*usager* au *client*) et conceptuel (on ne répond plus à un besoin social ou humain, on l'évalue et le marchandise), provoque de manière simultanée et opposée à la fois de l'enthousiasme (un peu de souplesse et de réactivité dans la bureaucratie) et de la méfiance voire de l'hostilité (c'est de la « casse sociale »). C'est pourquoi son degré d'aboutissement du côté des administrations, comme son degré d'acceptation par la population est un enjeu à court ou moyen terme pour la définition des possibles réponses à venir en terme de services au public.

SERVICES MARCHANDS

La solidarité est aujourd'hui grandement structurée autour d'activités marchandes, privées ou publiques. La position de l'individu tend ainsi à devenir « client » des services proposés.

SYNTHÈSE DE L'ÉVOLUTION DE LA PLACE DE L'INDIVIDU ET DES FORMES DE SOLIDARITÉS



II-TENDANCES ET VARIABLES RÉCENTES

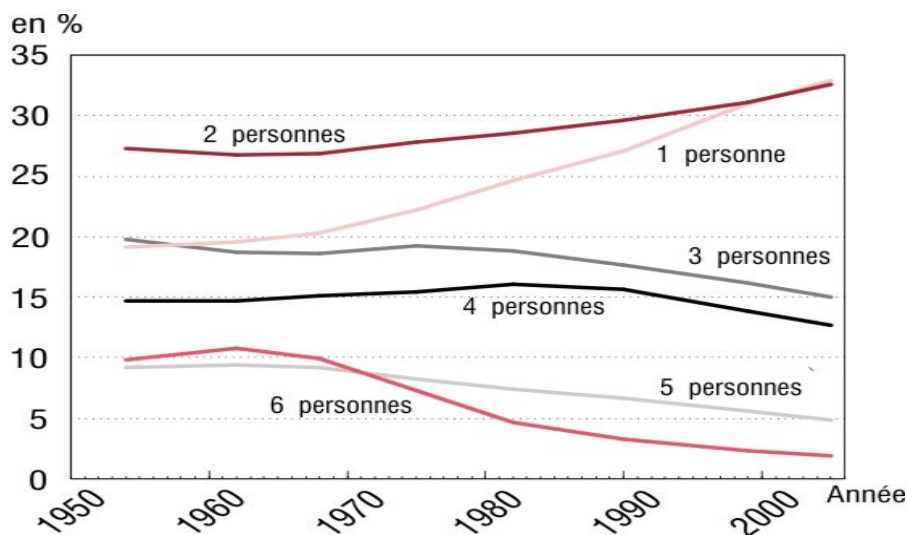
TENDANCE 1 : INDIVIDUALISATION DES MÉNAGES

Ce chapitre a pour but d'illustrer, à partir d'éléments statistiques, les tendances évoquées précédemment. En effet, la particularité des évolutions sociologiques telles qu'elles ont été présentées est de reposer sur une argumentation théorique. Il est par exemple difficile d'étayer de manière pertinente l'hypothèse d'un processus d'individualisation.

Nous disposons cependant de certaines variables qui, compilées depuis quelques décennies, donnent à voir une partie des modifications progressives de la structure familiale.

Comme illustré ci-contre, **la taille moyenne du ménage³ en France diminue** depuis les années 70.

Mais nous savons que la moyenne ne nous donne pas d'indications sur la composition. En revanche, d'après le tableau suivant, on peut observer que la baisse tendancielle de la taille des ménages est principalement due à **l'explosion du nombre de ménages d'une seule personne**, conjuguée à la diminution, dans une moindre mesure, des ménages composés de plus de six personnes.



Source : INSEE, 2009

Ces données confirment les tendances précédemment mentionnées, puisque l'on assiste progressivement à une **individualisation des ménages**.

TENDANCE 2 : INQUIÉTUDE ET QUESTIONS AUTOUR DE LA DÉPENDANCE ET DU RÔLE DES AIDANTS FAMILIAUX

Cette individualisation des ménages nécessite **d'organiser de plus en plus des réponses à la dépendance des personnes seules et de réfléchir à l'encadrement des aidants familiaux**.

Ces évolutions ont un impact direct sur la manière dont sont pensées les politiques publiques liées de près ou de loin à la famille. Parmi tous ces sujets, le processus d'individualisation à l'œuvre traverse et questionne une des situations les plus courantes de solidarité familiale : la dépendance. Dans le cadre de nos travaux de prospective, et plus largement dans un questionnement sur les réponses pertinentes en terme de services à la population, la question de la dépendance, et celle plus transversale des **aidants** se pose de manière accrue.

³ Voir la définition sur le [site de l'INSEE](http://www.insee.fr)

En effet, on compterait aujourd'hui « 8,3 millions de personnes de plus de 16 ans qui aident régulièrement à titre non professionnel 5,5 millions de personnes âgées, de 5 ans ou plus vivant à domicile, pour des raisons de santé ou de handicap, par une aide à la vie quotidienne, un soutien financier ou matériel, ou un soutien moral. **Parmi elles, 4,3 millions aident au moins une personne de leur entourage âgée de 60 ans ou plus.** »⁴

Sans entrer dans les impacts du vieillissement tendanciel de la population (qui relèvent plus de la démographie), nous pouvons tout de même nous questionner sur les fondements sociologiques des réponses qui peuvent y être apportées. En 2006 (statistiques les plus récentes trouvées), deux tiers des personnes interrogées seraient prêtes à héberger un parent dépendant. Sans parler de l'ambiguïté du terme « parent », il serait à priori mal venu de répondre que « non, je laisserai mon père seul et dépendant chez lui, dans son logement inadapté ». Cette pointe d'ironie pour souligner que l'un des enjeux sociologiques se trouve dans **le paradoxe** entre **des individus qui s'autonomisent** et parfois s'affranchissent de contraintes familiales historiques et culturelles (dont le devoir d'assistance), et une certaine **morale sociétale** (normative voire juridique) qui elle ne tolère parfois pas le coût social de cette émancipation.

La façon dont les individus percevront leur rôle au sein des solidarités familiales, en fonction des conditions sociales d'expériences, de parcours, de vécu et d'autonomisation, déterminera la place des politiques publiques de soutien au situation de dépendance. Nous en reviendrons peut-être à une prise en charge par les sphères privées non commerciales (famille, proches). Comme nous assisterons peut-être à une marchandisation « totale » des questions de dépendance. Ces situations seront, quoiqu'il en soit, le fruit du rapport entre l'individu et les conditions sociales de son autonomie. Les politiques publiques cherchent depuis quelques années à « responsabiliser » les gens, mais le sentiment de responsabilité d'un individu par rapport à la société dans laquelle il s'inscrit trouve sa source dans la perception qu'il a de la société et du monde social en général (c'est-à-dire de l'ensemble des relations / interactions qu'il peut avoir avec autrui).

TENDANCE 3: LES FORMES DE SOLIDARITÉS INSTITUTIONNELLES SONT DE PLUS EN PLUS IMPORTANTES

Après avoir aperçu quelques indicateurs des structures familiales, nous allons maintenant nous intéresser à une forme de solidarité institutionnalisée, à savoir les prestations sociales. Si les politiques de services ont été et seront influencées par les formes de solidarités familiales, il est évident que leur existence est conditionnée au consensus selon lequel il est nécessaire d'avoir un minimum de redistribution institutionnelle pour que la société perdure. Ce consensus navigue d'un extrême à l'autre selon la prégnance de telle ou telle valeur dans la société.

A savoir :

- ✓ La **liberté de l'individu**, contre laquelle s'érigerait toute forme de redistribution (notamment en « entravant » la libre jouissance des gains personnels) ;
- ✓ La **primauté de l'égalité** (de fait et « des chances »), qui place la redistribution comme moteur principal ;
- ✓ D'autres valeurs structurantes

Avant toute chose, la part des prestations sociales augmente dans le revenu des ménages⁵ : elle a depuis les années 50, plus que doublé pour représenter en 2010 le tiers du revenu des ménages. Les choix futurs concernant les prestations sociales seront donc d'une importance toute particulière, puisque ayant un impact grandissant sur les conditions matérielles d'existence des Français. De même, on peut considérer qu'avec les dégradations récentes de l'emploi en France⁶, ainsi que des inégalités accrues⁷, les orientations de politiques sociales conditionneront le maintien d'un « vivre ensemble » national.

On peut considérer que l'évolution des solidarités institutionnelles, dont celle en premier lieu des fonctions

4 Source DREES, www.lamaisondesaidants.com

5 Voir la définition sur [le site de l'INSEE](http://www.insee.fr)

6 http://www.inegalites.fr/spip.php?article957&id_mot=89

7 <http://www.inegalites.fr/>

redistributrices de l'État, est intrinsèquement liée au paradigme dominant. Nous sommes actuellement (en 2012, depuis les années 1980) dans une période qui accorde un primat au développement de l'activité privée et à l'enrichissement privé. Sans rentrer dans des débats théoriques passionnants mais qui n'ont malheureusement pas leur place dans ce cahier, **le futur des politiques publiques redistributrices tiendra pour beaucoup à un arbitrage entre primauté de l'économie capitaliste (État et collectivités « managers ») et réappropriation citoyenne des fonctions productrices (dans leur finalité et dans les moyens de mise en œuvre).**

Afin d'illustrer cet arbitrage, et l'importance du paradigme dominant de la population dans la définition des politiques publiques (puisque choisissant par vote leurs dirigeants, on peut estimer que ces derniers adhèrent, au moins en partie, à ce paradigme), selon le baromètre du CREDOC datant de 2009⁸ (soit le début de la « crise »), il nous permet de mesurer les **valeurs** dominantes et celles qui ne suscitent que peu d'adhésion :

- ✓ Dans un contexte de vieillissement de la population, il apparaît intolérable (d'un point de vue normatif) de toucher aux prestations concernant la vieillesse ou le handicap ;
- ✓ En revanche, le contexte idéologique justifie que l'on souhaite une diminution des prestations liées à l'emploi – ou au non-emploi.

Il sera intéressant, si cette étude est menée de nouveau dans quelques années, de mesurer les changements. Ce qui est sûr, c'est que le paradigme dominant depuis les années 80 est la convergence d'un **cadre normatif relativement stable** (par exemple pas de remise en cause publique du statut social des personnes âgées et/ou handicapées) et de **la primauté de la fonction économique** de tout individu ou structure au détriment des autres fonctions sociales.

C'est pourquoi, par exemple, on observe aujourd'hui un relatif consensus sur les questions de vieillissement ou de développement économique, et que la question sociale reste relativement absente des débats du développement territorial (à fortiori rural).

8 <http://www.credoc.fr/publications/keyword.php?tag=conditions+de+vie&navig=1>

BIBLIOGRAPHIE

Régis Bigot, « Une famille solidaire. Résultats du Baromètre des solidarités familiales », CREDOC, 2007

Boltanski L., Chiapello E, Le Nouvel Esprit du capitalisme, Gallimard, 1999

Marie-Emmanuelle Chessel, Histoire de la consommation, Éd. La Découverte, 2012

Col., « Les différents visages de la solidarité en France : importance de l'adhésion aux associations », www.recherches-solidarites.org, 09/2011

Col., « L'engagement citoyen dans les associations: contexte, enjeux et conditions », La Tribune Fonda, 09/2008

Alain Erhenberg , [*Société du Malaise ou malaise dans la société ?*](#), La vie des idées, 30/03/2010

Jacques Ion, « *Individualisation et engagements publics* », p.89, in P. Corcuff, J. Ion, F. De Singly, Politiques de l'individualisme, Textuel, 2005

Ludovic Viéart, [*Les fondements théoriques de la solidarité et leurs mécanismes contemporains*](#), Millénaire3, 03/2012.

Sitographie

www.insee.fr

www.revues.org

VOLET TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (TIC) A GÉNÉRÉ DES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES DANS NOS MODES DE VIE. FACILITANT LA RAPIDITÉ ET LA DIVERSITÉ DES INTERACTIONS, LES PÔLES URBAINS Y ONT VU UN MOYEN DE CONFORTER LEUR PLACE AU SEIN DU RÉSEAU NATIONAL ET EUROPÉEN DES MÉTROPOLIS.

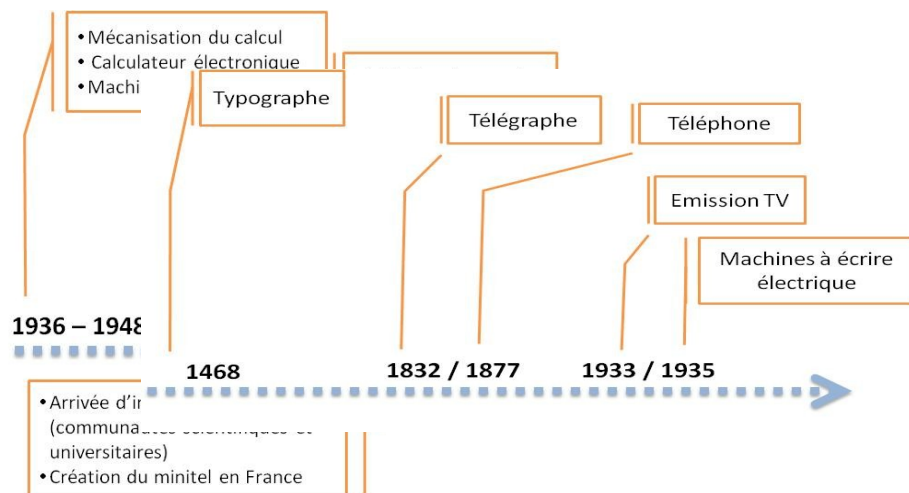
DANS LES TERRITOIRES RURAUX, LE DÉVELOPPEMENT DES TIC EST AUSSI UNE OPPORTUNITÉ DE REPENSER L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES : S'IL S'AGIT DE RÉFLÉCHIR EN TERME D'AMÉNAGEMENTS ET DE RÉSEAUX, CES TECHNOLOGIES CONDUISENT ÉGALEMENT À REPENSER LA MANIÈRE DONT SONT DISPENSÉS LES SERVICES POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA POPULATION.

SOMMAIRE

I - LES TIC : de l'invention de l'écriture à l'avènement de la société de la connaissance.....	2
1) L'État et les TIC.....	3
- Rappels historiques	3
- L'aménagement numérique des territoires	3
- L'e-administration	4
2) Des usages numériques qui explosent en France :.....	6
3) Mais des fractures numériques qui persistent	7
4) Vers une société de l'information plus vertueuse ?	8
5) Et demain quels usages ?.....	9
II - Comment les TIC améliorent-elles aujourd'hui la qualité des services et leur accessibilité au sein des territoires ruraux	11
1) Le numérique pour faciliter l'accès aux services	13
- Via le web.....	13
- L'e-administration (accès aux informations institutionnelles et aux e-services).....	13
- La Formation Ouverte à Distance (FOAD).....	14
- Via les technologies de la visio et de la webconférence.....	14
- Dans le domaine de la santé.....	16
2) Le numérique pour simplifier les démarches	18
3) Le numérique pour mutualiser les ressources et les données.....	19
4) Le numérique pour faciliter la mise en réseau des personnes	20
5) Le numérique pour améliorer la cohésion sociale.....	21
Conclusion et perspectives	22
Bibliographie	23

I - LES TIC : DE L'INVENTION DE L'ÉCRITURE À L'AVÈNEMENT DE LA SOCIÉTÉ DE LA CONNAISSANCE

Les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) telles que nous les connaissons aujourd'hui sont fondées sur une succession d'inventions dont la plus ancienne remonte à plus de 5000 ans, l'écriture. Les frises chronologiques¹ ci-dessous reprennent quelques unes des étapes majeures qui ont permis l'invention de l'ordinateur, d'internet et des TI actuelles.



Jusqu'à la fin de la guerre froide, la plupart des avancées en matière de nouvelles technologies répondaient à des enjeux militaires ou stratégiques (calculs balistiques et mise au point de l'arme atomique lors de la seconde guerre mondiale, développement des satellites et conquête de l'espace ensuite, création du réseau ARPANET pendant la guerre froide, qui évoluera ensuite vers notre internet actuel).

1 Sources

- Jeffrey Shallit, A Very Brief History of Computer Science, for CS 134 at the University of Waterloo in the summer of 1995.
- Brève histoire des technologies de l'information et de la communication. <http://flagelleurmental.wordpress.com/2009/02/17/a-propos-des-technologies-de-l%E2%80%99information-et-de-la-communication/>
- Rapport sur la société de l'information (Nicolas Curien et Pierre-Alain Muet, 2004). <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000180/0000.pdf>

1) L'ÉTAT ET LES TIC

RAPPELS HISTORIQUES

Pendant les trente glorieuses, la question du développement des technologies de l'information (TI) a été guidée par des enjeux militaires, stratégiques et industriels, notamment autour du programme nucléaire français. Avec le lancement du **Plan Calcul** en 1966, le général De Gaulle ambitionne de structurer une grande industrie informatique européenne capable de concurrencer l'industrie américaine. Mais le manque de clarté de la stratégie industrielle mise en avant et quelques choix hasardeux auront finalement raison du projet qui est abandonné par Valéry Giscard d'Estaing en 1975. Au fur et à mesure qu'elles se démocratisent et que les applications destinées au grand public se développent, les TI deviennent également un véritable enjeu de société. Inauguré en 1981, **le minitel** préfigure ce que sera l'internet. En 2000, 9 millions de terminaux sont utilisés par 25 millions de personnes. La France est alors en avance en terme d'usages des TIC. Mais l'ancrage fort du minitel dans les foyers français et sa mise à disposition gratuite vont ralentir le passage à des technologies plus performantes et plus onéreuses.

Depuis les années 80, les plans se succèdent dans un objectif de généralisation des équipements, des services et des usages numériques. On retiendra en particulier le très ambitieux **Plan informatique pour tous**, porté par Laurent Fabius en 1985 et qui visait à initier 11 millions d'élèves à l'outil informatique mais qui sera très vite abandonné lorsque la cohabitation s'instaure en mars 1986. 10 ans plus tard, la **circulaire « Juppé »**, apporte sa contribution au développement des autoroutes de l'information et d'Internet en créant le fameux « **gouv.fr** ». **Le Programme d'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI)** initié en 1997 par Lionel Jospin permet la création de 7000 lieux publics d'accès à Internet et de 4 000 postes en emplois-jeunes. **Le plan pour une République numérique dans la société de l'information (RE/SO 2007)**, présenté fin 2002 par le gouvernement Raffarin met l'accent sur la couverture en haut débit et la baisse des tarifs par un accroissement de la concurrence. **Le plan ADELE** (pour « Administration Électronique ») initié en 2004 permettra la mise en place du 39.39, des Relais Services Publics, la dématérialisation des procédures d'achat public et la création des multiples plateformes d'administration électronique². **Le plan France Numérique 2012** mis en place par le Gouvernement en 2008, prévoyait pas moins de 154 actions. Parmi les actions les plus significatives on retiendra l'accès universel à Internet haut-débit pour moins de 35 euros par mois, le passage à la télévision numérique terrestre, l'accès, pour 95% des Français, au haut et/ou très haut-débit mobile et l'entrée d'un quatrième opérateur sur le marché français. Suite à la crise économique et financière qui a eu lieu en 2008 et 2009, l'État a lancé en 2010, un **grand emprunt** baptisé « Investissements d'avenir ». Les infrastructures internet à très haut débit bénéficient dans ce cadre d'une enveloppe de 2 milliards d'euros. Les contenus et les usages innovants héritent de 2,5 milliards.

L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES

L'accès aux ressources de la société de l'information est un enjeu aujourd'hui central pour les territoires. Afin de développer une offre de services répondant aux besoins des populations et d'accompagner ces publics dans l'appropriation des outils et des nouveaux usages qu'ils impliquent, les territoires doivent préalablement déployer des réseaux de communication électronique et assurer une couverture, autant que possible, équitable. La mise en œuvre de ces trois volets (infrastructures, services et usages) définit la notion d'aménagement numérique dont les enjeux pour un territoire concernent son attractivité, la compétitivité de ses entreprises et la cohésion sociale au travers de l'accès aux services (commerce, administration, éducation, culture, travail, formation...).

² Jusqu'alors "étanches", les différents portails de services publics imposaient aux citoyens l'utilisation de plusieurs identifiants et mots de passe. Avec mon.service-public.fr, il est aujourd'hui possible de réaliser toutes ses démarches depuis une seule plateforme grâce à un seul compte unifié accessible avec un seul mot de passe.

Depuis l'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications en 1998, ce sont les opérateurs privés qui assurent le déploiement de ces réseaux avec pour conséquence une fracture géographique qui peine à se résorber. L'État et les collectivités territoriales compétentes en matière d'aménagement du territoire cherchent par conséquent à dépasser les stratégies des opérateurs afin de compenser les inégalités territoriales qui en résultent. Selon les contextes, les collectivités territoriales cherchent donc à coordonner les acteurs et les initiatives pour une action globale plus cohérente ou à mutualiser les infrastructures (une collectivité peut mettre à disposition de plusieurs opérateurs des infrastructures d'accueil ; fourreaux, pylônes, locaux techniques, etc..., qu'elle aura elle-même construite) afin de diminuer le coût de déploiement pour l'opérateur. Rappelons que les acteurs publics n'ont pas vocation à se substituer aux opérateurs et fournisseurs de services privés ; leur rôle est davantage un rôle de facilitateur des initiatives privées. Les territoires délaissés par l'initiative privée peuvent toutefois déployer et exploiter leurs propres réseaux (l'article L1425-14 du Code général des collectivités territoriales introduit par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique). En novembre 2011, 138 collectivités étaient engagées dans un réseau d'initiative publique (source AVICCA).

Lors du colloque « Territoires et réseaux d'initiative publique », organisé par l'AVICCA les 18 et 19 octobre, Fleur Pellerin, Ministre en charge du numérique, a annoncé la mise en place d'un plan « Delta Fibre », dont la feuille de route sera présentée aux parties prenantes fin novembre pour une mise en œuvre active en février 2013. Elle a par ailleurs précisé que « la fibre pour tous doit être la règle et le mix technologique l'exception » compte tenu du caractère partiel et temporaire de la montée en débit sur cuivre quand la fibre offre une réponse durable. La Ministre a enfin précisé que l'effort financier serait « important » mais « difficile dans le contexte budgétaire et financier actuel ».

L'E-ADMINISTRATION

L'administration électronique se définit comme l'usage des TIC et d'internet, en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité (définition proposée par l'OCDE). La DGME précise quant à elle que "l'administration électronique doit permettre aux usagers de ne plus se déplacer de guichet en guichet. Elle doit centraliser et coordonner les procédures électroniques des différents ministères afin que celles-ci puissent être traitées de la même façon quelle que soit leur origine. Elle doit également permettre aux différentes administrations de se transmettre des informations concernant un citoyen, avec l'accord et sous contrôle de celui-ci". L'administration électronique est une offre de téléservices qui vise à répondre à un double objectif de simplification de l'organisation interne, d'échanges de données avec l'État et d'amélioration des relations avec les citoyens.

Force est de constater que l'État et ses administrations peinent à concevoir des services numériques aussi efficaces, attractifs et ergonomiques que les interfaces proposées par les grandes plateformes privées que sont FB, Twitter ou encore Amazone. Mais l'État prend aujourd'hui conscience qu'il ne peut pas rester en marge de ces nouvelles dynamiques d'usages et que le niveau d'exigence des publics (habitué à des interfaces ouvertes, conviviales et vivantes) ne permettent plus de s'en tenir aux plateformes de services telles qu'elles ont été développées dans le cadre du plan ADELE (pour « Administration Électronique ») initié en 2004. Toutes ces plateformes (impôts, cadastre, services publics, ameli.fr, CAF.fr, pajemploi.urssaf.fr,...) se sont construites autour d'une transposition d'un processus physique vers un processus numérique. Ces projets répondaient en outre à des logiques de rationalisation et laissaient l'utilisateur à l'écart des processus de création. C'est pourquoi les services publics numériques proposent aujourd'hui une médiation uniquement transactionnelle et assez peu satisfaisante (un hygiaphone numérique en quelque sorte) et dont la conception et le développement sont très lourds.

L'État souhaite donc faire évoluer ses services numériques vers des modèles qui s'appuieront sur des applications développées par des tiers et qui laisseront une place plus large à l'implication des citoyens autour de nouveaux écosystèmes collaboratifs sources d'intelligence collective. Cette tendance est encouragée par l'Open Data³ et devrait s'accélérer avec l'arrivée à maturité d'un État plus stratège en matière de numérique.

Mais tel n'est pas encore le cas aujourd'hui et notre société se trouve dans un moment charnière entre crispation de l'État, qui tente encore de garder le contrôle de l'espace numérique et qui hésite par conséquent à donner plus de pouvoir aux administrés et l'action des groupes, déconnectée des institutions. Ce phénomène est parfaitement décrit dans l'ouvrage de Clay Shirky, paru en 2008, et dont le titre "*Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*" traduit bien comment des médias sociaux tels que les outils de micro-blogging (Twitter), les plates-formes de partage de fichier (Flickr) ou les plates-formes de collaboration en ligne comme Wikipédia sont le vecteur de conversations et d'actions de groupes qui auparavant ne pouvaient avoir lieu que par le biais d'institutions.

Ceci constitue un enjeu important pour l'État s'il ne veut pas perdre totalement la main sur l'action de ces groupes et entériner une rupture entre monde réel et monde institutionnel. C'est aussi une formidable opportunité de réinventer la relation État/citoyen après le succès mitigé de la démocratie participative trop souvent instrumentalisée par des corps intermédiaires. Les Collectivités locales et en particulier les communes et les EPCI ont sans aucun doute un rôle majeur à jouer en expérimentant ces nouveaux modèles de services hybrides (données publiques exploitées via des applications développées par des acteurs privés).

L'action à l'échelon local est en effet plus facile à conduire car l'administration territoriale peut-être plus agile que l'administration nationale. Le rôle des institutions qu'elles soient nationales ou locales doit donc évoluer vers un soutien et un accompagnement accrus des initiatives citoyennes autour de la mise en scène de nouveaux services. C'est exactement dans cette logique que la ville de Rennes conduit son action "Open Data" (<http://www.data.rennes-metropole.fr/>).

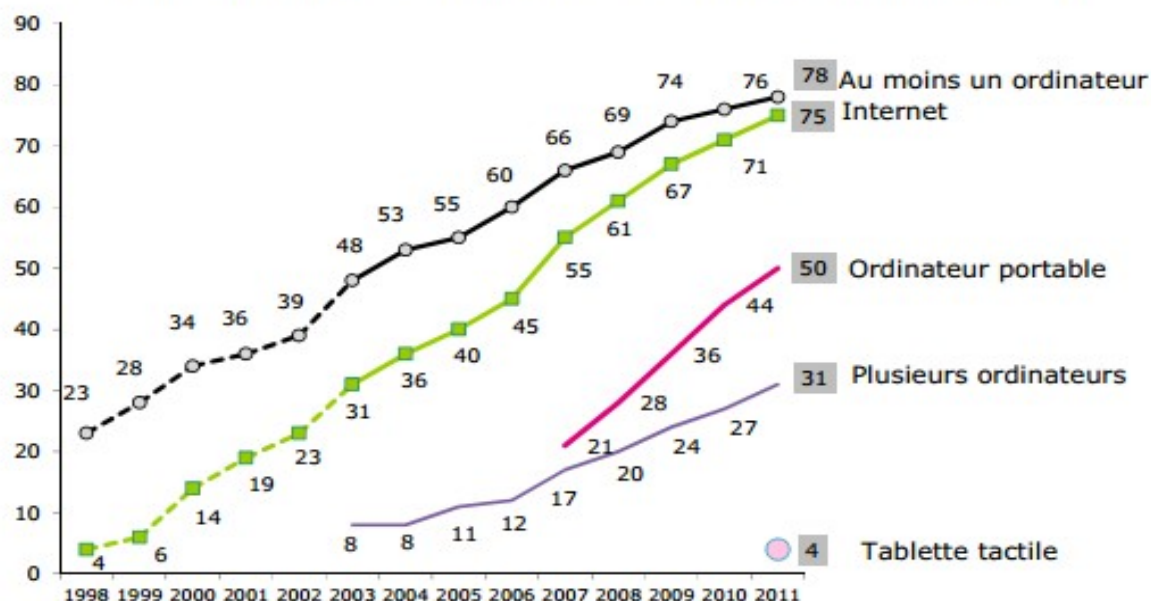
³ Basé sur le principe de la transparence des données publiques, **L'Open Data** est une démarche qui vise à rendre des données numériques accessibles et utilisables par tous. Pour les Collectivités Territoriales et les organismes publics, cela consiste à publier sur une plateforme ouverte des informations statistiques, cartographiques, des horaires ou des données économiques, environnementales, foncières ou financières sur les territoires. Tous les domaines qui relèvent de la compétence des collectivités peuvent ainsi faire l'objet d'un traitement (mise en forme des données facilitant la compréhension et l'analyse. On parle de DataViz ou d'Infoviz) ou d'une mise à disposition des données brutes afin que des tiers privés les valorisent au travers d'applications pratiques (exemple de l'application « Rennes en roue libre » qui permet de se géolocaliser, de repérer ou se trouvent les vélos libres et de se faire guider jusqu'à la station la plus proche). A titre d'exemple, le département de Saône et Loire a récemment mis en ligne une plateforme dédiée à l'Open Data (www.opendata71.fr) sur laquelle les administrés peuvent, entre autres informations, consulter toutes les subventions versées par le Conseil général, par type de budget, par thème et par commune pour chaque année depuis 2004.

2) DES USAGES NUMÉRIQUES QUI EXPLOSENT EN FRANCE :

*En 1997, 1,5% des foyers étaient connectés à internet et 4% des français étaient équipés de téléphones mobiles.
En 2011, ces taux sont de 75% et 85% !*

Le diagramme suivant fait état du taux d'équipement en ordinateur et internet à domicile des français âgés de 12 ans et plus depuis 1998.

Taux d'équipement en ordinateur et Internet à domicile (en %)



Source : CREDOC, Enquêtes « Conditions de vie et Aspirations »

Note : avant 2003 (en pointillés), les résultats portaient sur les 18 ans et plus. A partir de 2003, les résultats portent sur les 12 ans et plus.

Ces quelques chiffres⁴ suffisent à illustrer le phénomène de généralisation des usages numériques en France dans les années 2000. Depuis 2 ans, la plupart des ordinateurs achetés sont des portables. En 2011, 17% de la population dispose d'un smartphone et 4% d'une tablette. Mais il est fort probable que ces équipements se généralisent dans les années qui viennent avec le développement des usages mobiles. En effet l'internaute jadis exclusivement connecté à domicile se connecte aujourd'hui « hors les murs » et en mobilité. 46% des personnes équipées d'un ordinateur portable ou d'une tablette l'emportent en vacances. A tort ou à raison, de plus en plus de français ne peuvent plus se passer d'internet ! C'est l'accès aux courriels, aux actualités et aux réseaux sociaux qui semblent manquer le plus.

En ce qui concerne le **téléphone mobile**, la révolution a débuté en France en 1991 avec l'apparition du Bi-Bop qui pouvait émettre et recevoir des appels à condition d'être à proximité d'une borne publique. Dans le monde à fin 2011, ce sont près de 6 milliards d'abonnements mobiles qui étaient souscrits, soit une croissance de plus de 11% sur un an. Selon l'International Télécommunication Union, il s'agit donc d'un taux de pénétration de 86,7% comparé aux 16,6% pour les abonnements au téléphone fixe. Le taux de pénétration des abonnements mobiles dans les pays développés est quant à lui de 117,8% contre 78,8% dans les pays en voie de développement.

⁴ La diffusion des technologies de L'information et de La communication dans La société française (2011). Etude réalisée à la demande du Conseil Général de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies (CGIET) et de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP). <http://www.slideshare.net/RFONNIER/equipement-technologique-en-france-arcep/CREDOC>

Les usages numériques les plus fréquents chez les français âgés de 12 ans et plus concernent aujourd'hui l'accomplissement des démarches administratives et fiscales (près de la moitié des français procèdent ainsi et environ un tiers des contribuables déclarent leurs revenus en ligne), l'achat en ligne (48% des français), le travail à domicile (23% des français), la recherche d'un emploi (25% des français), l'accès à des contenus de formation (13% des français). **Les jeunes sont également de plus en plus connectés**⁵ et équipés d'un mobile. Entre 2010 et 2011, la part des adolescents de 11 à 13 ans équipés d'un téléphone est passée de 47 à 75 %. Près de 40 % des 11/17 ans dorment avec leur mobile sous l'oreiller. 95 % des 11-17 ans sont connectés au web. Les réseaux sociaux remplacent aujourd'hui massivement les messageries de type MSN. 92 % des 15-17 ans ont un profil Facebook, 80 % des 13-15 ans et surtout 64 % des 11-13 ans (alors même que le réseau social est théoriquement interdit aux moins de 13 ans). La majorité des collégiens et des lycéens reconnaissent y passer plus d'une heure par jour. Enfin, les jeux vidéo restent l'une des occupations numériques préférées des adolescents : 90 % des 11-13 ans, 44 % des 13-15 ans et 80 % des 15-17 ans y jouent. C'est aussi un moyen de rencontre via les consoles connectées puisqu'un tiers des 11-17 ans avoue avoir fait connaissance avec des inconnus par ce biais, tandis que 25 % des plus jeunes évoquent même des histoires d'amitiés.

3) MAIS DES FRACTURES NUMÉRIQUES QUI PERSISTENT ...

En 2011, un tiers des français ne possède ni ordinateur (31,5%), ni accès internet (37,1%)⁶. Outre la desserte des territoires ruraux enclavés et la subsistance d'une fracture géographique que nous évoquerons plus loin, il existe trois formes de fractures numériques qui répondent à des réalités sociales, culturelles et générationnelles. Les chiffres exprimés dans le rapport sont sans appel ; 34% des français aux plus faibles revenus ont un ordinateur à domicile et 28,2% une connexion à Internet. Les coûts de l'équipement et de l'accès à internet sont donc des éléments déterminants. Le fait que les moins diplômés sont aussi les moins équipés et les moins connectés démontre qu'il existe aussi un fossé culturel. Cette situation est très préoccupante au regard de la place que prennent les TI dans notre quotidien. Il est, par exemple, devenu impossible de consulter les offres publiées par Pôle Emploi autrement que par internet... L'exclusion numérique risque donc d'aggraver l'exclusion sociale et culturelle.

Quant aux seniors français, ils sont seulement 16,0% à disposer d'un ordinateur après 75 ans et 18% à utiliser internet après 65 ans alors que 65% des danois ou 68% des finlandais du même âge l'utilisent. C'est d'autant plus regrettable qu'Internet peut-être un bon outil pour lutter contre l'isolement et la solitude des personnes âgées.

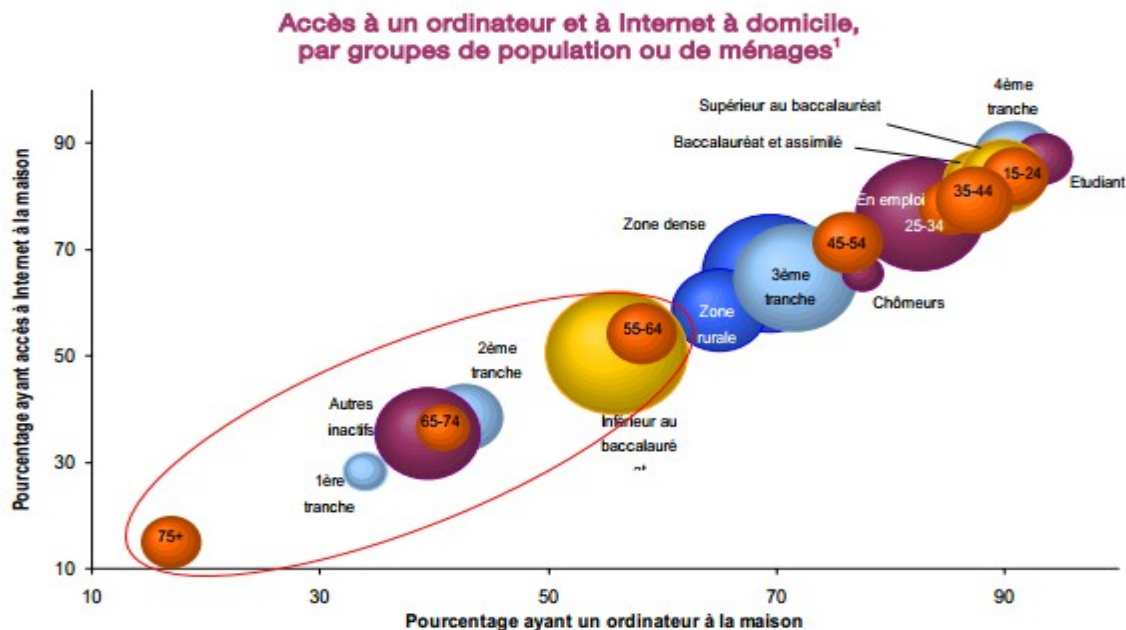
Il existe aussi de fortes disparités géographiques quant à l'accès au haut débit. En effet, si 17% des foyers en milieu urbain disposent d'un débit inférieur à 2 Mbps sur l'ADSL (débit nécessaire pour recevoir un programme de télévision), ce chiffre monte à 27% en milieu rural. En décembre 2010, 55% des abonnés à Internet reçoivent toutefois un débit ADSL supérieur à 8 Mbps, contre une moyenne européenne de 36%. En zone rurale, seuls 47% des français ont une connexion supérieure à 8 Mbps, contre une moyenne européenne de 28%.

⁵ Baromètre 2011 « enfants et Internet », réalisé par l'association Calysto,

⁶ Centre d'Analyse Stratégique rapport n°34 -2011 relatif au fossé numérique e France/ <http://www.strategie.gouv.fr/content/le-fosse-numerique-en-france>

Le Graphique ci-dessous traduit le pourcentage d'accès à un ordinateur et à internet par groupes de population

Source : enquête INSEE sur les technologies de l'information et de la communication auprès des ménages (2008), analyse CAS, 2011.



4.) VERS UNE SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION PLUS VERTUEUSE ?

Si, jusqu'à la fin des années 80, elles étaient principalement mobilisées au service des stratégies élaborées par les pouvoirs centraux des États afin de répondre à des enjeux militaires ou économiques, les TI jouent aujourd'hui un rôle fondamental dans notre société. L'ère industrielle et marchande laisse peu à peu sa place à l'ère de l'information, de la connaissance, de la fonctionnalité et du service. Les moyens dont nous disposons aujourd'hui pour numériser, traiter, échanger et diffuser les informations et la connaissance changent notre quotidien et le fonctionnement des communautés, des entreprises ainsi que nos représentations mentales et sociales.

Mais l'Homme 2.0⁷ est-il réellement devenu acteur, entrepreneur de sa propre connaissance ? Cet écosystème où des liens se tissent entre les communautés avec, pour ambition, la construction d'une destinée commune dans une logique de confiance réciproque et de solidarité n'est-il pas une vue de l'esprit quelque peu idéaliste ?⁸ Cette vision se heurte en effet aux caractéristiques du mode de vie capitaliste (manque de temps disponible, influence des médias de masse, comportements individualistes, etc...), à une distribution très inégale de la prise de parole publique et à une fracture numérique qui subsiste, tant du point de vue géographique que du point de vue social (Cf. chapitre précédent).

Si l'on s'intéresse à la dimension proprement économique de la société de l'information, on observe d'un côté, une offre dématérialisée qui répond à de nouveaux modèles économiques et de l'autre, une demande qui aspire à retourner à une économie de cueillette et de troc où les consommateurs s'approprient gratuitement des biens informationnels, en les créant eux-mêmes et en se les échangeant, sans passer par la médiation des acteurs de l'offre. Félix Weygand, maître de conférence à Aix Marseille, démontre que les règles fondatrices de l'économie

⁷ Le Web 2.0 est un concept inventé en 2003 afin de relancer Internet en tant que secteur d'activités économiques après l'éclatement de la bulle et qui renvoie à une version évoluée du Web, plus simple dans l'usage, plus interactive, et permettant à l'internaute de passer du simple statut de consommateur à celui de contributeur générateur de contenus.

⁸ Éric George, « En finir avec la « société de l'information » ? », *tic&société* [En ligne], Vol. 2, n° 2 | 2008, mis en ligne le 07 mai 2009, Consulté le 31 mai 2012. URL : <http://ticsociete.revues.org/497>

industrielle et marchande sont toujours valables et que si les consommateurs s'approprient gratuitement des biens grâce aux dispositifs dits « Web 2.0 », c'est parce que les acteurs de l'offre organisent ces modalités de création et de circulation de la valeur de façon à pouvoir la capter à leur profit⁹.

D'autre part, les canaux de diffusion, les formes et les supports de l'information sont nombreux et parfois difficiles à saisir. L'information est tellement omniprésente et envahissante qu'elle peut engendrer une perte de repères entre ce qui relève du privé et du public, du virtuel et du réel. Face à une telle profusion d'informations, pas toujours fiables, l'homme fait aussi face à ses limites cognitives.¹⁰

5) ET DEMAIN QUELS USAGES ?¹¹

Avec la généralisation des équipements numériques (en particulier des smartphones et demain, des tablettes) et la grande convergence des contenus, des communications et des appareils (ordinateurs, téléphones, télévisions et chaînes Hifi), **internet devient accessible partout et tout le temps**, le plus souvent depuis des terminaux nomades (tablettes et smartphones) qui enterrent peu à peu nos vieux ordinateurs individuels. Nos contenus (fichiers, photos, vidéos) et applications ne se trouvent plus sur nos terminaux mais sont progressivement déportés sur des serveurs distants (**dans le Cloud**).

Les écrans deviendront omniprésents et supporteront des usages de plus en plus nombreux (vidéo, jeu, navigation sur internet, domotique..) et simultanés. Nos attentes grandissantes en matière de résolution, de réalisme ou d'immersion (3D) imposeront des débits aujourd'hui insoupçonnés pour transporter les flux de données nécessaires.

Le jeu continuera très certainement à se développer, notamment dans le Cloud. Il deviendra en outre plus social, mobile et poursuivra son élargissement aux différents domaines du marketing, de la pub, de la mise en valeur des patrimoines ou de l'éducation (serious games).

Les **objets communicants**¹² se développent peu à peu dans tous les lieux que nous occupons. Les objets du quotidien, les équipements de nos habitations, le mobilier urbain vont devenir intelligents, interconnectés et enrichis d'une nouvelle dimension virtuelle (réalité virtuelle, augmentée, interface Homme/machine).

Le collaboratif, le partage et l'intelligence collective se généralisent peu à peu. Les communautés d'intérêt se multiplient, permettant non seulement de partager des informations mais aussi de mettre en commun des moyens. Ces pratiques collaboratives influencent déjà nos modes de consommation au travers, notamment, du Check'in¹³. Cette « consommation collaborative » s'appuie par ailleurs sur la recommandation sociale qui devient incontournable dans le processus décisionnel à l'image du e-tourisme aujourd'hui.

Le travail collaboratif se généralise dans le monde de l'entreprise contribuant ainsi à la nécessaire réforme des pratiques managériales et au développement du travail à distance.

9 [«La foule. Un mythe républicain ?»](#), Vincent Rubio, 2008, [Éditions Vuibert](#).

10 Source ; [Compte rendu de la conférence de Richard Collin « Culture 2.0 et les technologies culturelles et de l'esprit, mythe et réalité » qui se tenait le 6 octobre 2009 dans le cadre du cycle de conférences « L'information : une nouvelle culture ? », organisé par l'ADBS Provence-Alpes.](#) <http://culture-information-marseille.jimdo.com/precedentes-conferences/conf%C3%A9rence-de-richard-collin/compte-rendu/>

11 Sources ;

- Conférence annuelle d'AEC Les Signaux numériques 2012, programmée le 5 mars dernier à Talence, en Gironde. http://prezi.com/nqimc_7tqgpw/signaux-numeriques-2012-achotardaec-mars2012/
- <http://www.fredcavazza.net/2011/06/07/la-fin-de-lordinateur-individuel-est-programmee/>
- <http://www.fredcavazza.net/2006/10/22/qu-est-ce-que-lidentite-numerique/>
- Dossier "La ville numérique va nous faciliter la vie - janvier/février 2012 [n°39] AEC Aquitaine numérique.
- CETE de l'Ouest : Fiches sur les usages émergents, à l'aube des réseaux de communications électroniques de nouvelle génération. <http://www.ant.developpement-durable.gouv.fr/fiches-usages-emergents-a554.html>

12 *Objets ou lieux équipés d'étiquettes codées, de puces RFID ou d'URLs reconnus par des dispositifs mobiles sans fil et « enrichis » par des contenus numériques audio, photo, vidéo ou des contenus de réalité augmentée.*

13 **Le Check'in** consiste à spécifier sa localisation sur un site mobile communautaire et qui peuvent donner lieu à des propositions marketing et commerciales basées sur la géolocalisation), des deals ou autres bons plans (exemple du site www.groupon.fr)

Concernant les collectivités territoriales et au-delà des questions d'organisation interne et de management dont les enjeux sont finalement assez proches de ceux des entreprises, les pratiques collaboratives et en particulier les logiques de **Crowd Sourcing**¹⁴ pourraient supporter efficacement certaines démarches en matière de démocratie participative ou d'évaluation des politiques publiques (aujourd'hui souvent négligées), des services proposés aux usagers, de remontées d'informations terrain (panne, vandalisme, ...) et ainsi conforter la parole donnée à l'utilisateur du service tout en constituant une forme de troisième voie complémentaire des démarches ascendantes ou descendantes classiques.

Les collectivités ont peut-être aussi un rôle à jouer en tant que « filtre » et tiers de confiance dans une sphère (internet) où de très (trop ?) nombreuses informations circulent (certaines étant même erronées, incomplètes et peu fiables) et où il est parfois compliqué et fastidieux de trouver ce que l'on cherche. Les collectivités devront par ailleurs se saisir des formidables opportunités que **l'Open data** leur ouvre en matière d'innovation et de marketing de services.

Avec la multiplication des usages numériques et des données formelles (coordonnées, certificats...) et informelles (commentaires, notes, billets, photos...) qui circulent sur chacun d'entre nous, les problématiques de gestion de la vie privée sur internet et/ou d'e-réputation vont imposer à chacun de plus en plus de précautions pour garder la maîtrise de l'image que nous sommes progressivement en train de construire, notre identité numérique.

En ce qui concerne les débits nécessaires pour supporter ces nouveaux usages, la figure ci-dessous¹⁵ illustre que le Très Haut Débit devient indispensable s'il-y-a usage de flux de télévision en haute définition conjugué avec le multi-flux. L'ADSL devient alors insuffisant dans la grande majorité des cas et la fibre nécessaire.

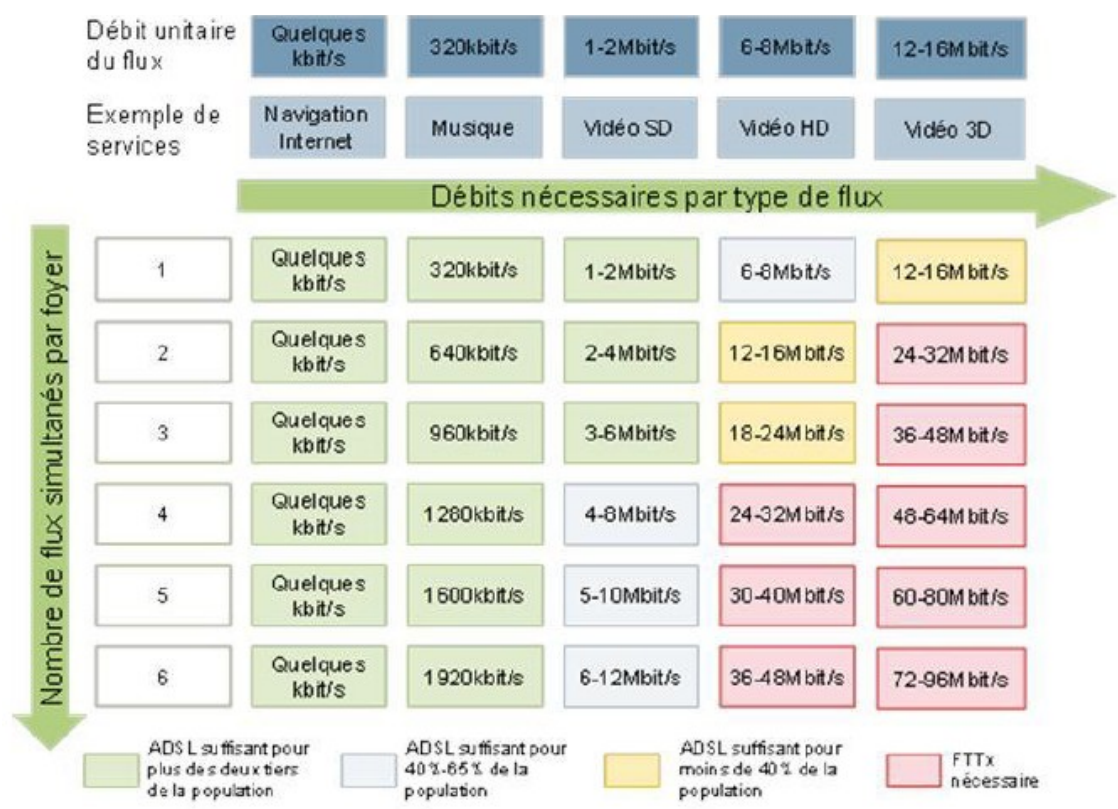


Figure 4.31 : Evolution des besoins en débit en fonction du multi-usage et du type de flux [Source : Analysys Mason]

14 Le **crowdsourcing** consiste à faire participer les internautes pour créer des contenus, répondre aux questions d'autres visiteurs, voire participer à la conception et aux évolutions d'un produit / service. On peut imaginer que les collectivités proposent à leurs administrés de participer à l'élaboration ou l'optimisation de leurs sites web, applications et services en ligne et plus largement aux services proposés à l'usager.

15 Etude sur le très haut débit : nouveaux services, nouveaux usages et leur effet sur la chaîne de la valeur (ARCEP, février 2012)

II - COMMENT LES TIC AMÉLIORENT-ELLES AUJOURD'HUI LA QUALITÉ DES SERVICES ET LEUR ACCESSIBILITÉ AU SEIN DES TERRITOIRES RURAUX

Après la déprise, la tendance s'est aujourd'hui clairement inversée et le monde rural se recompose sous l'influence d'évolutions sociologiques majeures telles que l'aspiration à une qualité de vie meilleure, une mobilité des actifs plus importante et le desserrement des agglomérations. Le rythme de cette reconquête s'avère plus rapide pour les territoires ruraux qui ont su rester attractifs et répondre à l'évolution des attentes des nouvelles populations. Entre autres facteurs (environnement, qualité de vie, infrastructures, économie, emploi, logement, ...), la qualité des services et leur accessibilité constituent sans aucun doute l'un des principaux leviers d'attractivité des territoires et deviennent déterminants dans le choix de résidence des nouvelles populations et des entreprises.

L'arrivée de nouvelles populations fait évoluer la structure sociologique des territoires ruraux, modifie la nature des besoins et des attentes en matière de services et suscite la création de nouvelles offres et de nouveaux emplois. Les politiques de maintien, de développement ou de réforme des services (entendus au sens large) au sein des territoires ruraux doivent bien sûr tenir compte de cet exode urbain mais aussi du phénomène de généralisation des équipements et usages numériques dans les foyers français comme au sein des organisations publiques et privées. Il est effectivement incontestable que la diffusion du haut-débit dans les territoires (imparfaite mais réelle), l'explosion de l'équipement en matière d'informatique et d'internet des ménages mais aussi des acteurs publics, nationaux et locaux, l'apparition de nouveaux outils numériques permettant d'accéder à l'information, à des services dématérialisés, d'échanger à distance, de collaborer, bouleversent tant les modes d'accès à l'information et aux services que les attentes des usagers. Concernant les services publics, la contraction des dépenses publiques impose à la fois une implication plus grande des collectivités locales et une rationalisation des services.

Les territoires ruraux, s'ils souhaitent rester attractifs, doivent par conséquent :

1 - Assurer une couverture équitable de l'ensemble du territoire. Car la qualité de la couverture ADSL et 3/4G conditionne la possibilité pour un foyer d'accéder aux offres des fournisseurs d'accès en matière d'internet, de télévision et de téléphonie mobile et ainsi de bénéficier du même niveau de services qu'en ville (coût et qualité des offres) et de la même accessibilité aux services dématérialisés proposés au niveau national et au niveau local. L'éligibilité aux offres haut débit des fournisseurs d'accès à internet est aujourd'hui (et sera de plus en plus) un critère prépondérant dans le choix d'un territoire en vue d'une installation qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une famille.

2 - Faire évoluer la structure de leurs offres de services aux publics. Le numérique apporte une plus value reconnue dans de multiples domaines et à plusieurs titres :

- Il **facilite l'accès aux services** en permettant à l'utilisateur de s'affranchir de la distance qui le sépare du pôle de services auquel il est rattaché.
- Il **permet de centraliser les informations** et les ressources et par conséquent de **simplifier les démarches** tout en rationalisant les dépenses publiques (logiques de mutualisation)
- Il **facilite la mise en réseau** de tous (professionnels et administrés)
- Il peut enfin **faciliter l'accès à la connaissance, le lien intergénérationnel, l'inclusion sociale ou encore le maintien à domicile.**

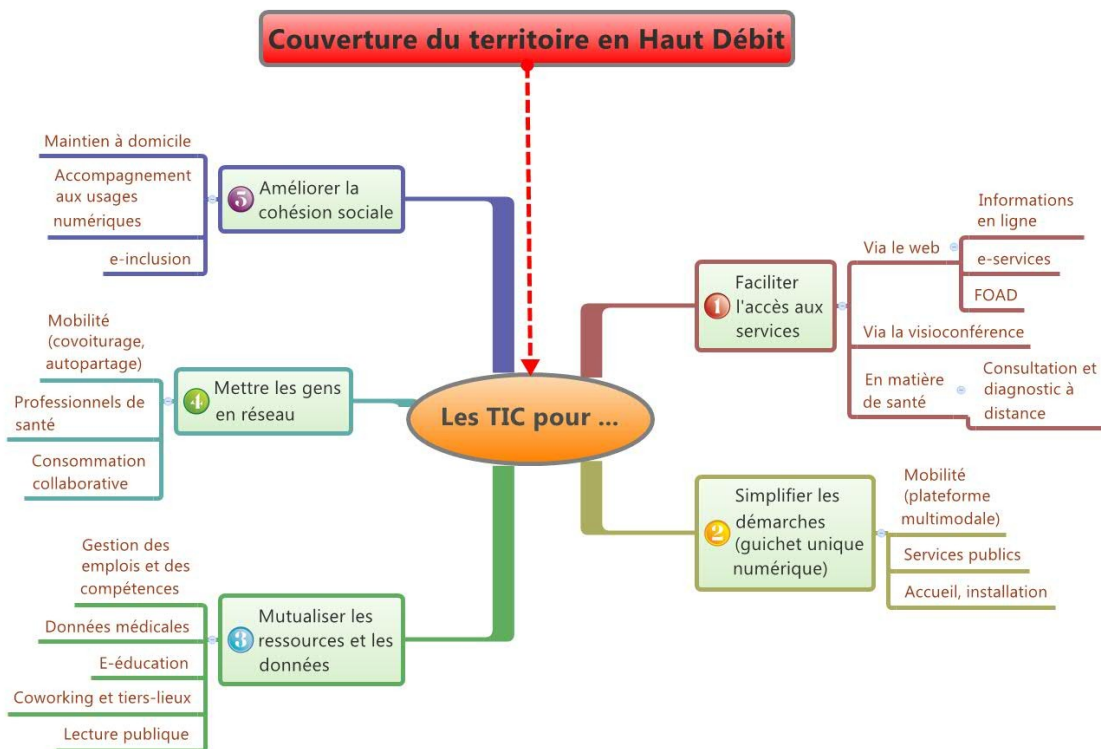
La plupart des collectivités conduisent des projets en matière de numérique. Le baromètre de la diffusion des TIC dans l'intercommunalité, publié chaque année par Ocalia et l'AdCF¹⁶ faisait cette année, entre autres, état des thématiques qui font le plus souvent l'objet d'un projet mobilisant le numérique. En 2011, un peu plus de 4 intercommunalités sur 10 conduisaient des actions autour de la réduction de la fracture numérique, 30% des EPCI s'étaient emparés des sujets de l'accès aux services à distance ou de l'éducation. 15 à 20% des EPCI se sont intéressés aux transports et à la gestion des déchets. Moins de 10% ont conduit des actions autour du maintien à domicile ou de la télémédecine. C'est presque toujours la taille de la collectivité (et l'importance des ressources techniques, humaines et financières disponibles sur le territoire) qui conditionne le niveau et les thèmes d'implication.

Une autre étude réalisée par Markess international¹⁷ permet de constater que :

- Les sites internet des collectivités territoriales proposent de plus en plus des services en ligne dématérialisés de bout en bout et jusqu'au paiement en ligne (cantine, services culturels...) et peuvent être agrégés sur un compte citoyen.
- La mobilité devient également un axe important. L'utilisateur peut ainsi recevoir des informations contextualisées selon son profil et sa position géographique ou accéder à des services depuis son mobile.
- La mouvance des réseaux sociaux inspire également les collectivités qui multiplient les plateformes d'échanges citoyens/élus et les réseaux sociaux locaux (réseau de quartiers, d'immeubles...).
- Sont également à l'ordre du jour, l'installation de bornes d'accès à des services publics à distance, la mise en place de flashcodes, l'ouverture de données publiques, des plates-formes pour gérer l'intermodalité des transports, le télétravail, le partage et la mutualisation de données.

Le rapport Riester démontre quant à lui que le niveau de dématérialisation des services numériques offerts par les collectivités reste encore très hétérogène en dépit du fort niveau d'attente des usagers. Certaines mairies proposent en ligne les inscriptions en crèche ou à l'école, le paiement par internet des activités périscolaires et de la cantine, voire même l'usage du téléphone mobile pour régler le parc mètre.

La carte heuristique suivante illustre le périmètre concerné :



16 <http://www.ocalia.fr/files/Barometre2011-HD2.pdf>

17 "Référentiel de Pratiques - Les TIC : Leviers de développement pour les collectivités territoriales - 2010 - 2012",

1) LE NUMÉRIQUE POUR FACILITER L'ACCÈS AUX SERVICES

VIA LE WEB

L'e-administration (accès aux informations institutionnelles et aux e-services)

L'administration électronique se caractérise par l'emploi de TIC pour améliorer les processus et l'efficacité de l'administration ainsi que le service rendu aux administrés. Outre les services web accessibles sur ordinateur ou téléphone mobile, l'administration électronique peut aussi s'appuyer sur d'autres supports (objets communicants¹⁸, carte à puce éventuellement combinée à la biométrie ou/et à la technologie RFID (carte d'identité électronique, passeport biométrique, etc.).

Les e-services les plus répandus concernent les demandes de copie ou d'extrait d'actes (naissance, mariage, décès...), l'accès aux délibérations de l'exécutif local, la prise de rendez-vous (avec le maire ou un service), les réclamations et autres demandes d'intervention des services municipaux, les inscriptions sur les listes électorales, les demandes relatives au logement, à la livraison de repas, à l'inscription à l'école, la réservation d'un ouvrage à la bibliothèque, d'un trajet en covoiturage, la demande de certificat d'urbanisme, l'accès au Système d'Information Géographique...

Atouts	Contraintes
<ul style="list-style-type: none">• Service 24/24, pas d'attente• Pas de déplacement• Délais de traitement plus courts pour les administrés• Atouts pour le gestionnaire :<ul style="list-style-type: none">- Optimise le processus métier qui supporte le service et apporte un gain d'efficacité- Conforte l'attractivité du territoire	<ul style="list-style-type: none">• Nécessite un minimum de maîtrise des usages et l'accès à un terminal connecté (compliqué pour certains publics)• L'absence de contact humain. Certains services ne peuvent pas être dématérialisés

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none">• Un levier de réforme des pratiques• Des économies potentielles avec la dématérialisation de nouveaux services au niveau local• Des équipements et des usages qui se généralisent et de moins en moins de personnes potentiellement excluent de ces pratiques• Le Crowdsourcing et l'Open-Data comme outil de co-développement des services• Simplification des interfaces et des démarches• Unification des comptes (guichets uniques) simplifiant encore la démarche• Mutualisation des plateformes entre collectivités, ...• Règlement automatique via le smartphone	<ul style="list-style-type: none">• Conforte le sentiment d'exclusion des personnes éloignées des usages numériques• La disparition de certains emplois ?

Facteurs clés de succès/ Difficultés	Exemple de bonne pratique
<ul style="list-style-type: none">• Mettre l'utilisateur du service au centre de la démarche• La conduite des projets à une échelle supra-intercommunale. Permet aux territoires de bénéficier de ressources mutualisées (humaines, financières)	<ul style="list-style-type: none">• <i>La plateforme nantaise www.nantes.fr dédiée aux démarches en ligne (demande d'acte d'état civil, inscription à l'accueil périscolaire, réservation d'une place de stationnement pour un déménagement, inscription sur les listes électorales ...)</i>

¹⁸ Objets ou lieux équipés d'étiquettes codées, de puces RFID ou d'URLs reconnus par des dispositifs mobiles sans fil et « enrichis » par des contenus numériques audio, photo, vidéo ou des contenus de réalité augmentée.internet

La Formation Ouverte à Distance (FOAD)

La FOAD permet aux apprenants, au travers de contenus numériques (cours, exercices, ...) et d'applications collaboratives (chat, webconférence, espaces dédiés,...), de suivre une formation depuis leur localité et sans avoir à se déplacer sur un lieu de formation. Aux contenus numériques peuvent-être associés des séances de cours traditionnels en salle. La FOAD permet aux habitants des territoires enclavés d'accéder à des contenus et des cycles de formation inexistantes sur leur territoire.

A titre d'exemple, La Licence professionnelle interrégionale « Agriculture Biologique, Conseil et Développement » créée par la MFR d'Anneyron est également proposée à Nîmes, Clermont Ferrand, Saint Affrique, Rennes ainsi qu'en Martinique et en Guadeloupe. Le regroupement de ces centres de formation permet de proposer aux apprenants une formation à caractère national dont les coûts sont partagés (les intervenants sont communs à l'ensemble des sites). Le principe est le suivant ; Un seul référent par spécialité intervient à distance en visioconférence auprès de toutes les antennes de formation. Des formateurs régionaux interviennent pour mettre en application les cours théoriques et faire les liens avec les spécificités locales. Les apprenants n'ont donc pas à se déplacer pour se former. Les cours ainsi que toutes les interactions avec les autres sites présents par visiocommunication sont enregistrés et diffusés à l'ensemble des apprenants sous formats MP3, MP4 ou WMA.

L'équipe pédagogique se réunit par visiocommunication tous les mois afin de faire le point sur les interventions et poursuivre le suivi des apprenants. Ils se rencontrent 3 fois par an en présentiel.

(source http://www.adrets-asso.fr/IMG/pdf/Fiche_Experience_MFR_Anneyron.pdf)

VIA LES TECHNOLOGIES DE LA VISIO ET DE LA WEBCONFÉRENCE

La visioconférence est caractérisée par la capacité de transmettre en temps réel et interactivement l'information visuelle et auditive (les images et le son) d'un site vers un ou plusieurs sites à distance et permet une communication synchrone. La visioconférence permet donc de participer à une réunion ou un rendez-vous avec un (ou des) interlocuteur(s) distants sans avoir à se déplacer. Si la visioconférence nécessite l'acquisition d'un matériel dédié encore assez onéreux (ligne dédiée, codec, écrans,...), la webconférence ne nécessite aucun investissement matériel lourd car il s'agit d'une simple application, le plus souvent accessible en ligne. L'utilisateur n'a besoin que d'une simple webcam et d'un casque / micro.

Certaines applications répondent aux enjeux de désenclavement des territoires isolés. Le champ des possibles en matière de publics et d'usages concerne principalement l'accès à la formation et à l'emploi (formations, entretiens à distance) ainsi que l'accès distant aux services aux publics et aux démarches administratives associées.

Atouts	Contraintes
<ul style="list-style-type: none"> • Permet de s'affranchir des distances et de la localisation physique du service • Nombreux usages possibles (travail collaboratif, emploi, formation, accès aux services,...) • En ce qui concerne la visioconférence, un confort dans l'échange proche du présentiel (image et son HD) • Pour la webconférence, matériel peu coûteux et facile à mettre en place 	<ul style="list-style-type: none"> • Les équipements de visioconférence sont encore assez chers et leur usage nécessite souvent une ligne dédiée • L'interopérabilité des systèmes n'est pas toujours garantie
Opportunités	Exemple de bonne pratique
<ul style="list-style-type: none"> • Fort potentiel sur les déplacements évités et les émissions de GES • Diminution des coûts du matériel et de la connexion 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Les Points Visio-Rendez-Vous mis en place par le Conseil Général des hautes Alpes. Une quinzaine de guichets de visioconférence, le plus souvent installés dans des Relais de Services Publics, permettent d'entrer en contact directement avec les services publics (11 organismes de services participent au dispositif, des services publics nationaux (pôle emploi, CPAM, CARSAT, MSA, RSI...) et des services au public locaux (AMF, Cap Emploi, CG 05, MDPH, préfecture...)</i> • La solution technique retenue est volontairement souple et légère. Les Visio Rendez-vous fonctionnent avec de la web conférence : web-caméra, micro-casque (côté services) ou micro de table (côté usagers), et un ordinateur classique équipé d'un logiciel de visio adapté spécialement à cet usage.
Clés de succès	
<ul style="list-style-type: none"> • L'adhésion des partenaires fournisseurs des services • L'animation de la démarche et la communication 	

Concernant l'accès aux services à distance, **la solution des bornes tactiles** (Visio-Guichets, Points Visio Publics,...) reste celle qui est la plus répandue. Il s'agit de bornes tactiles dédiées à la tenue de rendez vous à distance entre un administré et un opérateur de service.

Le principe est le suivant : un guichet administratif virtuel installé dans un lieu public bénéficiant d'un accès Internet haut débit (le plus souvent un lieu d'accueil préexistant, mairie, Maison des services, Relais Services Publics (RSP), agence postale, plus rarement EPCI, ...). Grâce à la visioconférence, l'utilisateur dialogue avec l'agent du service public. Ce système lui permet d'obtenir la même qualité de service que si l'entretien avait lieu en face à face traditionnel. Les usagers peuvent être à l'initiative d'une demande d'information auprès des services partenaires mais aussi répondre à une de leur convocation (c'est le cas pour Pôle emploi). Les services le plus souvent accessibles via ces dispositifs de visio-guichets concernent Pôle Emploi, la Mutualité Sociale Agricole, la Caisse d'Allocations Familiales, la Caisse Régionale d'Assurance Maladie, la CPAM, l'URSSAF, les missions locales, les services des CG,....

Atouts	Contraintes
<ul style="list-style-type: none"> • Image et son HD, confort du présentiel • Permet l'échange de documents (scanner et imprimante) • Usage simple et non discriminant • Des retours d'expériences assez positifs (Auvergne notamment) 	<ul style="list-style-type: none"> • Matériel cher • Nécessite une ligne dédiée (cher si SDSL) • Impose un dispositif d'accueil et d'accompagnement des publics • Des expérimentations nombreuses et onéreuses qui souffrent d'un manque d'évaluation objectif et d'essaiage
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Simplification des usages via des manipulations tactiles • Ecran HD, 3D • Diminution des coûts du matériel et de la connexion • Evolution probable vers des usages autonomes et à domicile depuis un simple terminal fixe ou mobile 	<ul style="list-style-type: none"> • Des démarches territoriales trop isolées • La volonté de défendre « à tout prix » des permanences parfois peu pratiques et peu fréquentées • Des opérateurs de services peu impliqués • Des échecs qui confortent l'idée que les technologies sont inadaptées à la diffusion des services • L'obsolescence rapide du matériel au regard de l'investissement qu'il représente
Clés de succès	Exemple de bonne pratique
<ul style="list-style-type: none"> • Une coordination et une animation fortes au niveau régional pour associer efficacement les services publics et en particulier Pôle emploi qui génère classiquement 80% du trafic sur les bornes et dont l'adhésion est essentielle à la réussite du projet • Une implication de l'État afin de convaincre plus facilement les services publics (CAF, CPAM, Pôle emploi,...) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>La Communauté de Communes du Plateau du Russey (Doux) . Une borne interactive permet aux habitants de la CCPR de ne plus se déplacer à Morteau ou Maïche pour tout ce qui concerne la CPAM et le Pole Emploi. Il suffit à ces personnes de venir dans les locaux de la Maison des Services, au Russey, sur RDV avec le Pole Emploi ou en accès libre pour la CPAM.</i> <i>http://www.cc-russey.fr/fr/information/566/maison-services</i>

DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

Les professionnels du monde rural, se sentent bien souvent isolés, éloignés de leurs pairs et seuls face au diagnostic ou à l'urgence. Ce sont d'ailleurs, entre autres, les raisons pour lesquelles les jeunes praticiens redoutent de s'installer dans les territoires les plus enclavés. Les TIC peuvent apporter un certain nombre de réponses à cet isolement et accompagner/optimiser certaines pratiques. La télémédecine ou médecine à distance consiste à utiliser les TIC afin de permettre ou de faciliter certains actes médicaux. Ce terme regroupe différentes pratiques médicales, telles que la consultation ou l'échange de données à distance (imagerie médicale, dossier des patients, etc.). La télémédecine permet le diagnostic et la consultation à distance depuis une localité éloignée du médecin ou d'un service d'urgence. Elle améliore l'offre locale de soins et/ou la prise en charge des urgences. En France, la télémédecine a été officiellement reconnue et définie par la loi HPST du 21 juillet 2009 (article 78). Un décret d'application a été publié au Journal officiel le 21 octobre 2010.

De manière très synthétique : La téléconsultation permet la consultation, le diagnostic et le suivi du patient à distance, le plus souvent via un terminal mobile connecté en 3G et relié à un tensiomètre et à un équipement de visio/web-conférence.

La téléradiologie consiste par exemple à effectuer à distance l'interprétation d'examens radiologiques.

La télé-expertise permet à plusieurs médecins de se concerter sur le cas d'un patient : elle permet notamment au médecin traitant de demander un deuxième avis à un médecin expert.

La téléassistance médicale permet à un médecin d'assister à distance un autre professionnel de santé pour la réalisation d'un acte médical.

Par exemple, le projet « [medecin@pais](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Les-initiatives/Medecin-pais) » vise à offrir aux populations rurales des Alpes-Maritimes, un égal accès à la qualité des soins. Cette action repose sur la création d'une plateforme collaborative avec liaison visioconférence/téléinformatique mixte câble/satellite qui permet de relier des hôpitaux locaux de l'arrière pays du département éloignés et situés en montagne, aux hôpitaux du littoral (services de soins d'urgence, de soins palliatifs, de gériatrie et de psychiatrie). Début 2007, 7 hôpitaux de l'arrière pays sont reliés au système [Medecin@pais](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Les-initiatives/Medecin-pais) et ont permis la réalisation de nombreux télédiagnostics¹⁹.

Les TIC apportent par ailleurs des solutions d'appui intéressantes dans le cadre du **maintien à domicile des personnes en situation de dépendance**. Des dispositifs existent en faveur du bien-être et de la sécurité des personnes (prévention des risques de chute, dénutrition, erreur de prise de médicaments, isolement social...). Les TIC peuvent en outre optimiser l'intervention des professionnels de santé qui interviennent au domicile des patients (gain de temps, meilleures conditions de travail).

Notons toutefois que les personnes âgées dépendantes restent bien souvent éloignées des usages numériques et observent par conséquent une certaine défiance vis-à-vis des solutions proposées qui, pour être efficaces doivent-être acceptées par leurs utilisateurs.

Les expériences sont nombreuses (visiophonie, géolocalisation, stimulation sensorielle, téléalarme, collecte de données à distance, télésurveillance médicalisée, voisinage sur le web,...).

A titre d'exemple, deux associations d'aide aux personnes âgées à domicile expérimentent, sous l'égide du Conseil Général du Cantal, une tablette numérique, qui se présente sous la forme d'un cadre photo interactif. Cet outil favorise le lien entre les personnes dépendantes et leurs aidants (famille et professionnels) au travers de différentes fonctionnalités telles que l'échange de photos et de messages avec les proches, un agenda quotidien, un système d'alertes (exemple : alerte canicule), un suivi de l'état de la personne, un suivi des prestations effectuées par les intervenants extérieurs ainsi qu'un cahier de liaison facilitant la coopération entre les professionnels. L'outil est particulièrement apprécié et contribue à rompre l'isolement des personnes âgées éloignées de leur famille, et pourrait permettre d'automatiser la gestion des prestations de services dont elles bénéficient, tout en ouvrant la possibilité de contrôles sur la qualité sur ces prestations par les associations, aidants et administrations. Le projet est soutenu par l'État, labellisé « Pôle d'excellence rurale », et a reçu le Territoria d'Or 2009 dans la catégorie « Services aux personnes ».²⁰

¹⁹ <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Les-initiatives/Medecin-pais>

²⁰ <http://oten.fr/?Cadres-Photo-Communicants-au>

2) LE NUMÉRIQUE POUR SIMPLIFIER LES DÉMARCHES

Depuis une quinzaine d'années, de nombreux territoires ruraux s'organisent afin de mieux répondre aux besoins de leurs populations en matière d'accès aux services. De ces initiatives sont nés différents types de dispositifs et de structures, thématiques ou généralistes, dont certains sont largement encouragés par les pouvoirs publics (maisons des services publics, relais de services publics, espaces publics numériques, espaces publics emploi-formation, maisons de l'emploi, maison de santé rural...). Ces **logiques de pôles de services (ou de guichets uniques)** semblent particulièrement adaptées aux contraintes que connaissent les habitants des territoires ruraux en matière de déplacements et d'accès aux services. La mutualisation des différents services présents sur le territoire permet un accès centralisé à toutes les informations et les services en mode physique ou dématérialisé (e-administration, visioconférence, Points Visio Publics,...). La mutualisation des moyens et des infrastructures permet en outre une rationalisation des dépenses publiques locales (faire mieux avec moins).

Les services qui sont le plus souvent accueillis au sein de ces pôles concernent l'emploi, la formation, la santé, les services habituellement regroupés au sein des maisons des services ou les relais de services publics, l'accès public à internet, le télétravail,... L'élargissement du champ des services mutualisés à des services marchands (exemple des points poste) est peut-être une opportunité à saisir afin de consolider le modèle économique de ces lieux.

Au-delà de la possibilité d'« augmenter » au travers d'une offre numérique de services (e-services, Visio- rendez-vous, accompagnement aux usages numériques,...), l'offre disponible au sein de ces pôles, ces logiques de mutualisation ont également du sens en mode dématérialisé. Cette idée de mise en commun des informations et des services via des interfaces collaboratives rejoint les logiques de portail qui ont vocation à rassembler toutes les informations concernant un domaine précis (la mobilité, l'emploi, l'accueil ou les services publics).

Exemples :

- Le site « *Vivre et créer dans les Monts d'Ardèche* ²¹ », centralise toutes les informations nécessaires aux porteurs de projets et à leurs familles en vue d'une installation.
- *Destineo.fr* est un site d'information multimodale sur les transports publics de la région des Pays de la Loire. Il vise à faciliter l'utilisation des transports publics grâce à la diffusion d'une information précise et centralisée. Disponible sur Internet et sur iPhone, *Destineo* rassemble sur une même plateforme toutes les informations jusqu'alors disponibles sur les différents supports proposés par les opérateurs de transports de la région. *Destineo* permet notamment de prévoir un voyage d'adresse à adresse (calculateur d'itinéraire). Il donne tous les horaires des réseaux de transport collectifs, en incluant le transport à la demande, et propose des plans détaillés et des correspondances entre les réseaux pour effectuer le trajet demandé. Il délivre également des informations en temps réel sur l'état du trafic, des informations sur tous les modes de transport (Vélo, covoiturage, parking-relais, ...) ainsi que des cartes et des plans interactifs.
- La Région Rhône-Alpes propose une plateforme à l'échelle de la grande région lyonnaise ((Rhône, Loire, Ain, Nord Isère et Mâconnais). *Multitud*²² a pour objectif de mettre à disposition toute l'information nécessaire pour planifier un déplacement : horaires, calcul d'itinéraires, actualités, perturbations, tarifs, infos pratiques, etc ...

21 <http://vivre-monts-ardeche.fr/>

22 <http://www.multitud.org>

3) LE NUMÉRIQUE POUR MUTUALISER LES RESSOURCES ET LES DONNÉES

La mise en commun des informations et des connaissances constitue l'un des fondements de la société de la connaissance. La capacité des organisations à partager les connaissances, les informations et les données sur un territoire (et donc à ne pas avoir à reconstruire, hiérarchiser, classer ces informations plusieurs fois) conditionne bien souvent l'efficacité de ces dernières et l'efficacité des services rendus.

A titre d'exemple :

- **La mutualisation des données médicales :**

Le DMP (Dossier médical personnel) a pour but de mettre à disposition des médecins, avec l'accord préalable du patient, des informations médicales (antécédents médicaux, résultats de laboratoires d'analyses, imagerie, traitements en cours) en provenance d'autres médecins (généralistes, spécialistes ou hospitaliers) définissant un profil médical de chaque patient. L'objectif est d'améliorer la prise en charge du patient par le médecin et d'éviter des redondances inutiles d'exams ou de prescriptions. Le principal obstacle à son emploi reste la sécurisation des accès. Institué par la loi du 13 Août 2004, le DMP devait être fonctionnel en 2012. A ce jour seules quelques régions pilotes l'ont généralisé avec un succès mitigé auprès des médecins de ville.

- **L'e-éducation**

Le développement de l'e-éducation repose sur l'émergence d'un certain nombre de services (contenus pédagogiques, plateformes collaboratives) et d'outils tels que l'Environnement Numérique de Travail ou le Tableau Blanc Interactif. Ces outils permettent d'enrichir les matériaux à l'usage des enseignants grâce, notamment à une plus grande mutualisation des ressources et des contenus pédagogiques.

- **La lecture publique**

Au sein des territoires ruraux, la numérisation et la mise en ligne des catalogues et des notices des bibliothèques à l'échelle intercommunale permet aux lecteurs d'accéder à la somme des ressources disponibles sur le territoire et de procéder, si la plateforme le permet à la réservation d'un ouvrage. A titre d'exemple, le réseau des bibliothèques du Pays A3V (<http://paysa3v.reseaubibli.org/opac/>).

- **La Gestion Territoriale des Emplois et des Compétences (GTEC)**

Une opportunité existe sans doute autour des dispositifs de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC ou GTEC lorsque la démarche s'inscrit à l'échelle du territoire). Ces démarches visent à mieux apprécier la corrélation entre le contenu des offres de formation et la réalité des attentes des entreprises en termes de compétences et de savoir-faire afin d'adapter les programmes et/ou d'impulser de nouvelles offres. Les TIC peuvent permettre de mieux structurer cette logique d'observatoire en automatisant le recueil des données et en facilitant leur analyse. Encore peu d'expériences probantes ont été conduites sur ce sujet à l'échelle d'un territoire, aucune portée par des territoires ruraux.

4) LE NUMÉRIQUE POUR FACILITER LA MISE EN RÉSEAU DES PERSONNES

- **En matière de mobilité**

Au travers des logiques de plateformes multimodales, les TIC permettent de donner de la visibilité à l'offre de transports locale tout en promouvant/facilitant le recours aux pratiques alternatives telles que le covoiturage, l'autopartage ou le transport à la demande. Ces pratiques sont en effet rendues possibles grâce à la mise en réseau des internautes offrant un voyage avec ceux qui en recherche un.

- **Concernant les professionnels de santé**

La mise en réseau des professionnels de santé permet la gestion collaborative des parcours de soin et la mutualisation des compétences, améliore la prise en charge des patients (plus d'efficacité, des examens redondants évités,...) et limite le sentiment d'isolement des praticiens ruraux. Notons toutefois qu'une part non négligeable des professionnels de santé reste bien souvent sceptique quant à la valeur ajoutée de ces outils/usages.

A titre d'exemple L'Espace Numérique Régional de Santé (ENRS) (<https://www.e-santepaca.fr/>) vise à faciliter la mise en réseau des professionnels de santé, le partage de l'information médicale et sanitaire et la prise en charge du patient grâce à une mobilisation plus facile des informations tout au long de la vie du patient. Cet ENRS propose une information claire à destination du grand public (maladie, symptôme, traitement, lieux de soins, classement des établissements, ...) et des services numériques s'adressant aux professionnels de santé: messagerie sécurisée, espaces collaboratifs (Agora-project), module de web conférence, générateur de questionnaire, annuaire, base documentaire...

- **Au service de la consommation collaborative**

Les TIC peuvent permettre de mieux structurer certains modèles de consommation collaborative comme les Systèmes d'Echange Locaux (plateformes collaboratives permettant une mise en relation fluide et dynamique de l'offre et de la demande favorisant ainsi la mise en place de solidarités locales) et plus largement de toutes les communautés locales qui ont besoin de se mettre en réseau à l'échelle du territoire et/ou avec d'autres communautés à l'extérieur. De nombreux territoires, dont certains très ruraux, ont mis en place des sites dédiés à leur SEL. Quelques exemples ; <http://www.sel-sioule.org/>, <http://www.seldespignes.org/>, <http://www.sel-vesubie.info/>, <http://www.selembrunais.fr/>, <http://www.seldemars.org/>).

Notons que ces logiques de consommation collaborative existent également au niveau des entreprises qui se regroupent, par exemple, au sein de plateformes d'achats groupés ou de groupements d'employeurs.

- **Au service d'un développement économique local**

La mise en réseau des entreprises et des travailleurs indépendants connaît par ailleurs un développement important dans la mouvance du collaboratif et du coworking (concept qui croise la notion d'espace de travail partagé avec celle de réseau de travailleurs encourageant l'échange et l'ouverture). Ces espaces de travail partagés visent à permettre aux travailleurs indépendants de ne pas rester isolés chez eux et de pouvoir trouver, dans ce lieu et à travers ce réseau, un espace de socialisation, des ressources matérielles et des compétences mises en commun. De plus en plus de territoires, dont certains très ruraux, s'intéressent au coworking et au télétravail et tentent d'impulser des dynamiques locales à l'instar du Pays de Murat, des départements de l'Orne ou du Gers qui exploitent des lieux et qui fédèrent les indépendants au travers d'annuaires (<http://www.teletravail-ariege-pyrenees.com/>, <http://www.soho-solo-gers.com/>).

5) LE NUMÉRIQUE POUR AMÉLIORER LA COHÉSION SOCIALE

• En matière d'éducation

Les TI sont incontestablement de nature à optimiser notre système éducatif, scolaire et supérieur, tant dans la prise en charge des élèves que dans son fonctionnement. L'e-éducation permet d'adapter la formation aux parcours individuels, et aux nouveaux usages des citoyens, qui sont aujourd'hui connectés, mobiles, et grands consommateurs de formats numériques comme sources d'information et moyens d'échange. Elle permet aussi de sensibiliser et de former les élèves à des usages devenus indispensables tout en renforçant leur motivation.

Notons également que la plupart des projet d'e-éducation répondent à des logiques descendantes (appels à projets nationaux, opérations organisées au niveau des rectorats et/ou des régions) qui permettent aux établissements de s'équiper mais qui sous-estiment la nécessité d'associer les utilisateurs en amont de la démarche avec pour conséquence une appropriation des équipements et des usages qui n'est pas toujours optimum.

Exemple : www.laclassed.com, l'ENT des collèges du département du Rhône.

• L'e-inclusion et les Etablissements Publics Numériques

Un tiers des français reste encore en marge du numérique en 2011. Les personnes âgées et les foyers les plus modestes sont les plus concernés par cette fracture numérique.

Conçus à l'origine comme des organismes provisoires (le temps que les équipements et les usages se généralisent), les établissements publics numériques (EPN) se sont pérennisés car les besoins se sont renouvelés. En 10 ans, les EPN sont passés d'une logique d'accès et d'appropriation aux outils informatiques à une logique de service avec un accompagnement plus "spécialisé" et au plus près des préoccupations de la vie quotidienne et professionnelle : recherche d'emploi, insertion, formation tout au long de la vie, e-administration, accompagnement scolaire, Formation Ouverte à Distance; etc. Sans doute des passerelles sont aussi à trouver entre les EPN et les acteurs des politiques de la ville (Missions locales, associations, CUCS,...) qui se trouvent bien souvent en première ligne et démunis face aux problématiques d'e-exclusion. Les EPN peuvent jouer un rôle important dans la dynamisation des politiques territoriales tout en restant des espaces d'échanges et de sociabilité pour tous et en particulier pour les publics qui connaissent des difficultés sociales, économiques ou culturelles.

Le numérique peut en effet se révéler facteur de cohésion/inclusion tout autant que d'exclusion selon le niveau d'appropriation du numérique par les publics concernés. Aussi semble-t-il essentiel de dépasser l'usage des TI comme une fin en soi pour mobiliser le numérique dans une logique de médiation facilitant l'accès aux savoirs, aux compétences et à la culture.

Exemple : Point accès à la téléformation (P@T) et EPN en Basse Normandie

« Le projet « illettrisme et formation ouverte à distance » a été lancé depuis 3 ans en Basse Normandie. Ce projet est financé par l'État via la DIRECCTE. Dans ce cadre, le Centre ressources illettrisme (CRI) de Basse Normandie est chargé de développer l'offre de formation pour les demandeurs d'emploi et les apprentis. Le CRI fournit aux centres de formation de Basse-Normandie des ressources en ligne pour l'utilisation du numérique dans le processus d'apprentissage. Ces centres sont incités à se mettre en relation avec les points d'accès à la téléformation (P@T) et avec les EPN. Les personnes illettrées peuvent ainsi suivre une partie de leur formation dans ces lieux, souvent plus proches de leurs domiciles. Les animateurs d'EPN ne sont sollicités que pour des problèmes d'ordre technique et les apprenants apprécient le caractère non stigmatisant de ces lieux. L'utilisation du numérique dans leur apprentissage leur permet de progresser plus vite. Ce dispositif concerne 115 stagiaires par an. »²³

²³ Source ; Etude conduite par l'Agence des Solidarités Actives ; EPN et politique de la ville ; Propositions pour mieux travailler ensemble au service des habitants des quartiers (2011).

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Le recours au **numérique comme alternative à un recul de la présence physique des services dans les zones rurales à faible densité est-il pertinent et durable ?**

Bon nombre d'expériences tendent à démontrer que c'est le cas. Par exemple, les 63 bornes de visioconférence (Points Visio Public) déployées en région Auvergne depuis 2006 permettent aujourd'hui aux administrés auvergnats d'accéder, à proximité de chez eux, à 17 services publics dont ils étaient dépourvus et a même permis, dans certains cas, de renforcer la présence des permanences physiques au sein de leur commune ou de leur canton. L'opération a donc bel et bien renforcé la présence des services publics sur des territoires qui en étaient dépourvus.

Pour autant, le numérique n'est pas la réponse à tous les maux des territoires enclavés. **Tous les services ne peuvent pas, ne serait-ce qu'en partie, être dématérialisés**, notamment lorsque les publics concernés ne maîtrisent pas ces usages ou lorsque le service s'appuie sur une médiation qui ne peut s'accomplir qu'au travers d'un échange physique. **Le tout numérique serait donc une erreur car les TI ne sont que des outils** au service de processus plus complexes au centre desquels on retrouve toujours l'humain, l'utilisateur/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, l'utilisateur doit y trouver une vraie valeur ajoutée. Il convient donc de le **remettre au centre de la réflexion** très en amont dans la conduite des projets et notamment autour des questions de périmètre fonctionnel et d'ergonomie. Les mouvances du crowdsourcing et de l'Open Data ouvrent à ce titre des perspectives intéressantes.

Par ailleurs, la mise en place de nouveaux processus de services faisant appel au numérique reste souvent complexe car elle impose aux territoires gestionnaires de mobiliser des moyens dont ils ne disposent pas toujours (ingénierie, moyens techniques et financiers notamment). La mutualisation des expériences (et des moyens à mettre en œuvre pour les conduire) constitue sans aucun doute l'une des pistes pour mieux accompagner les territoires.

Plusieurs questions méritent d'être posées dans le cadre de la présente étude :

- Comment discerner les recettes qui marchent de celles qui s'inscrivent dans des logiques d'affichage et/ou de communication ?
- Comment mieux évaluer, puis essayer les expériences réussies ?
- Comment susciter des initiatives mutualisées au sein des territoires ? A quelles échelles intervenir ?
- Comment accompagner ces mutualisations ?
- Comment répondre aux besoins des personnes qui restent en marge du numérique (fractures numériques d'origine sociale, générationnelle ou géographique) ?
- Quelle gouvernance des projets ?

BIBLIOGRAPHIE

Données publiques: clés et repères Observatoire des territoires numériques, 2011

THIERRY, D *"Non usages en lieux publics: les automates des visioguichets de service public"* Marsouin – cahier de recherche 2011/03

"Demain, la ville mobile et connectée" Livre Blanc, Isolutio, 2010

RIESTER, F *"Amélioration de la relation numérique à l'utilisateur"*, Rapport remis à la Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, 26 septembre 2011

MORISSET, B *"Les télécentres dans les territoires ruraux français: essai d'évaluation"* Note de recherche, 24 mars 2011

LEBRETON, C *"Les territoires numériques de la France de demain"* Rapport à la Ministre de l'égalité des territoires et du logement, septembre 2013

VOLET MOBILITÉ ET ACCÈS AUX SERVICES

CE CAHIER TRAITE DE LA QUESTION DE LA MOBILITÉ ET DE L'ACCÈS AUX SERVICES. SOUS L'ANGLE DES SERVICES, NOUS PROPOSONS D'ABORDER LA MOBILITÉ DANS UNE ANALYSE SYSTÉMIQUE, QUE NOUS ILLUSTRERONS PAR TROIS GRANDES TENDANCES À LONG TERME :

- LA MOBILITÉ,
- L'ÉNERGIE ET LE CLIMAT,
- L'URBANISME ET LE DESSERREMENT URBAIN.

SOMMAIRE

I - Les évolutions longues	2
1) Sur la question de la mobilité.....	2
2) Sur la question de l'énergie et du climat.....	3
3) Sur la question de l'urbanisme et de l'étalement urbain	5
II - Les tendances récentes en France.....	6
1) Des mobilités quotidiennes qui estompent les différences urbain-rural ?.....	6
2) Perspectives : la vulnérabilité rurale et les risques de l'inaction.....	8
Bibliographie et sitographie sélective.....	9

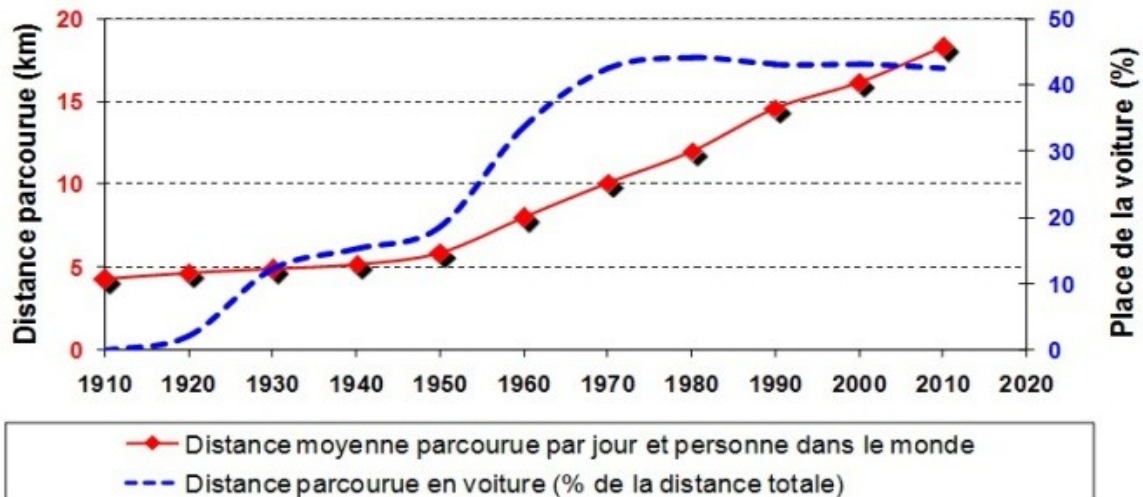
I - LES ÉVOLUTIONS LONGUES

1) SUR LA QUESTION DE LA MOBILITÉ

Les deux graphiques ci-dessous montrent d'une part que la **demande de transports a connu un bond sans précédent durant le 20e siècle** ; d'autre part que **la voiture a largement répondu à cette demande** (praticité, individuelle, accessible...), voire en est même à l'origine.

Évolution de la mobilité et place de l'automobile dans le monde

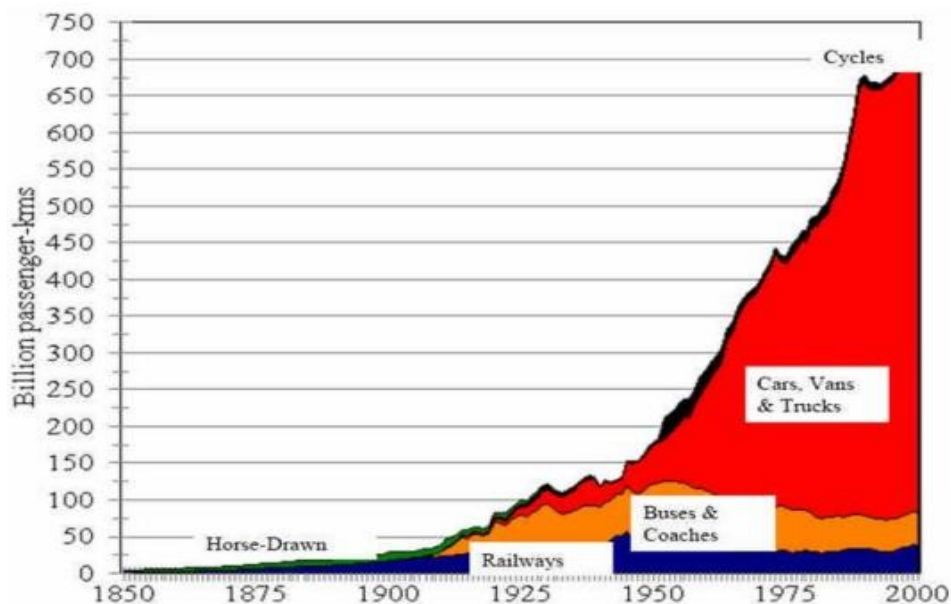
(Source : Francis Papon, 2003)



source web : http://www.gnesg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=46:comment-a-evolue-la-demande-de-transport-&catid=27&Itemid=53

Évolution des déplacements par mode en Grande-Bretagne de 1850 à 2000

(Sources : Fouquet et Pearson, 2003)



source web : http://www.gnesg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=46:comment-a-evolue-la-demande-de-transport-&catid=27&Itemid=53

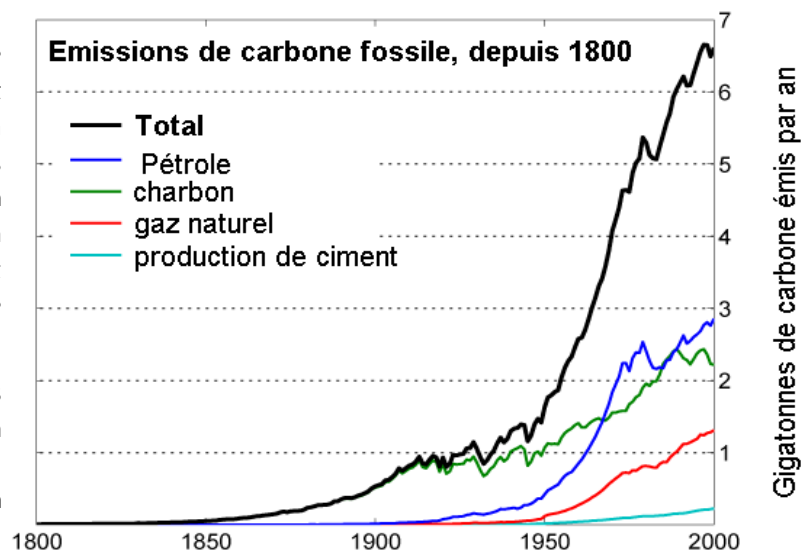
Au cours du 20ème siècle, le système de mobilité occidentale, dont la France, s'est construit autour de la voiture individuelle, reléguant les autres modes dans la marginalité (transports collectifs, marche, vélo,). Le transport aérien est à considérer à part, car il répond notamment à une demande spécifique de trajets internationaux ou intercontinentaux.

2) SUR LA QUESTION DE L'ÉNERGIE ET DU CLIMAT

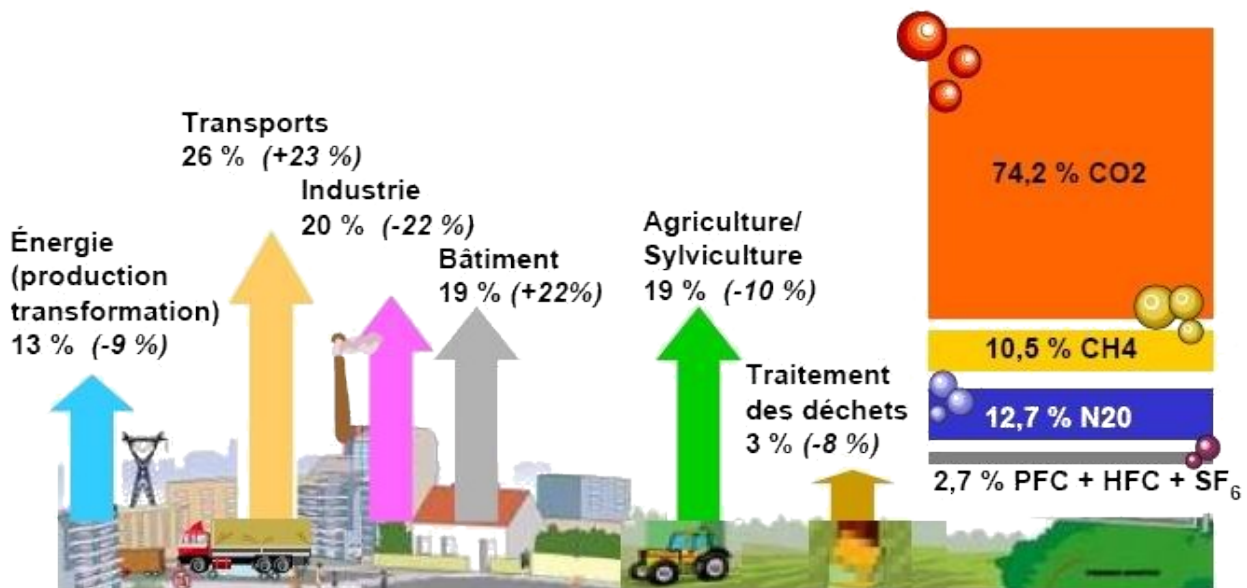
Il est désormais reconnu que l'essor de la voiture individuelle a été permis par l'association d'une technologie (moteur à explosion) et d'une énergie bon marché et facile à produire : le pétrole.

Le pétrole émet des gaz à effet de serre (CO2 notamment), en grande partie responsables du réchauffement global et de perturbations climatiques. Le schéma ci-dessous montre l'évolution des émissions de CO2 sur 200 ans : la production et la consommation d'énergies fossiles -le pétrole en tête- ont fait bondir les émissions de CO2 au 20e siècle.

En France, le secteur des transports routiers est le premier émetteur de gaz à effet de serre, soit 26% du total en 2004. Cette part a tendance à s'accroître.



Les risques liés au changement climatique (élévation du niveau de la mer, réfugiés climatiques, catastrophes naturelles récurrentes, variation des ressources en eau...) sont des conséquences de la non-durabilité de modes de vie, notamment de l'impasse quant à nos façons de nous déplacer.



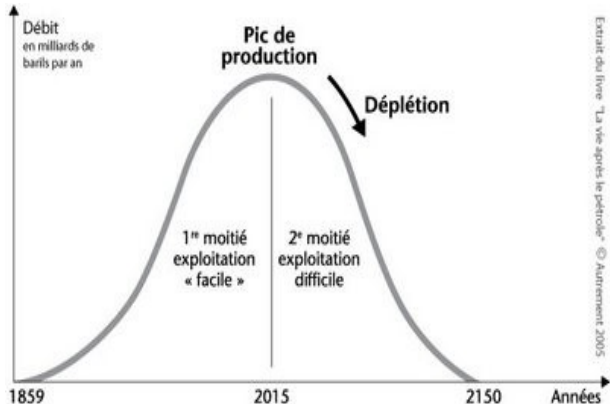
Émissions de gaz à effet de serre en France (y compris DOM/COM) en 2004, par secteur (entre parenthèses, l'évolution depuis 1990 ; source : CITEPA/Inventaire SECTEN/Format PNLCC, février 2006)

Le prix de l'énergie

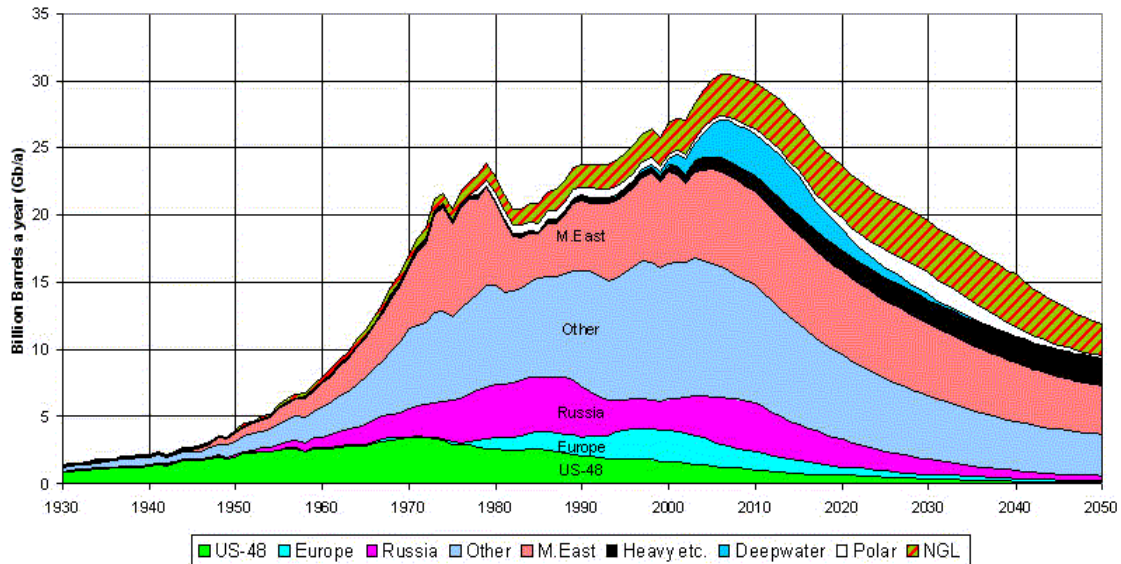
La mobilité des individus en France est largement liée à la voiture et par voie de conséquence au pétrole qui lui est, aujourd'hui, nécessaire.

Or, le pic pétrolier démontré par MK Hubbert dans les années 50, et confirmé depuis, montre que :

- 1) les réserves en pétrole de la planète ne sont pas inépuisables
- 2) le pic de production serait déjà atteint. La production de pétrole serait en train de décroître (« La production de pétrole conventionnel a atteint son pic historique en 2006 » selon l'Agence Internationale de l'Énergie). **Les mécanismes du marché sont aisément prévisibles : pour une offre étiolante, à demande constante (voire croissante), le prix du pétrole s'ajustera sans cesse à la hausse.**

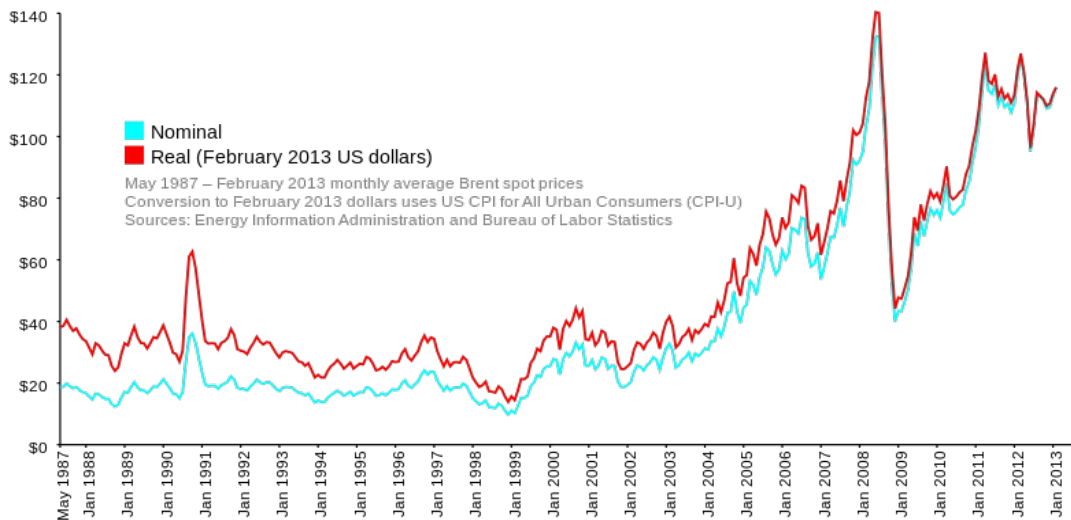


Courbes cumulées de production de pétrole (2005)



source : http://fr.wikipedia.org/wiki/Pic_p%C3%A9trolier

Évolution du prix du baril de pétrole brut



3) SUR LA QUESTION DE L'URBANISME ET DE L'ÉTALEMENT URBAIN

L'étalement urbain est une cause et une conséquence de l'explosion de la mobilité individuelle, notamment quotidienne. En France, plusieurs facteurs sont à l'origine de l'augmentation de cette mobilité quotidienne :

- marché immobilier de plus en plus cher en centre-ville et proche périphérie. De nombreux ménages font le choix d'habiter plus loin, et font des trajets domicile-travail quotidiennement (pendulaire).
- Idéal de la propriété pavillonnaire et renouveau de l'attrait pour la campagne et l'espace naturel, qui induit un éloignement entre le lieu d'habitation et le lieu d'activité/travail qui reste souvent en ville.¹ A signaler toutefois l'essor du télétravail occasionnel ou régulier, qui permet une imbrication ville-campagne encore plus étroite.
- prix et praticité (infrastructures routières croissantes, parking aisé) de cette mobilité pendulaire permise par la voiture et son coût raisonnable (achat du véhicule et pétrole bon marché).

La conséquence est l'étalement urbain, phénomène maintenant bien connu, qui engendre des effets paradoxaux : regain démographique des territoires ruraux et périurbains, dépendance à l'automobile et pression sans précédent sur les terres agricoles.

Ainsi un ménage périurbain consomme 3 fois plus d'énergie pour ses déplacements de proximité qu'un ménage résidant au centre, à taille, composition et revenus égaux.²

Source WWF « Pour un urbanisme désirable » : <http://www.wwf.fr/s-informer/campagnes/urbanisme-pour-une-ville-desirable>

1 Voir notamment les travaux de Jean Viard, « Nouveau portrait de la France : La société des modes de vie, Paris », Éditions de l'Aube, 2011

2 Etudes sur les « Budgets énergie environnement déplacements » de l'INRETS, 2009

II - LES TENDANCES RÉCENTES EN FRANCE

1) DES MOBILITÉS QUOTIDIENNES QUI ESTOMPENT LES DIFFÉRENCES URBAIN-RURAL ?

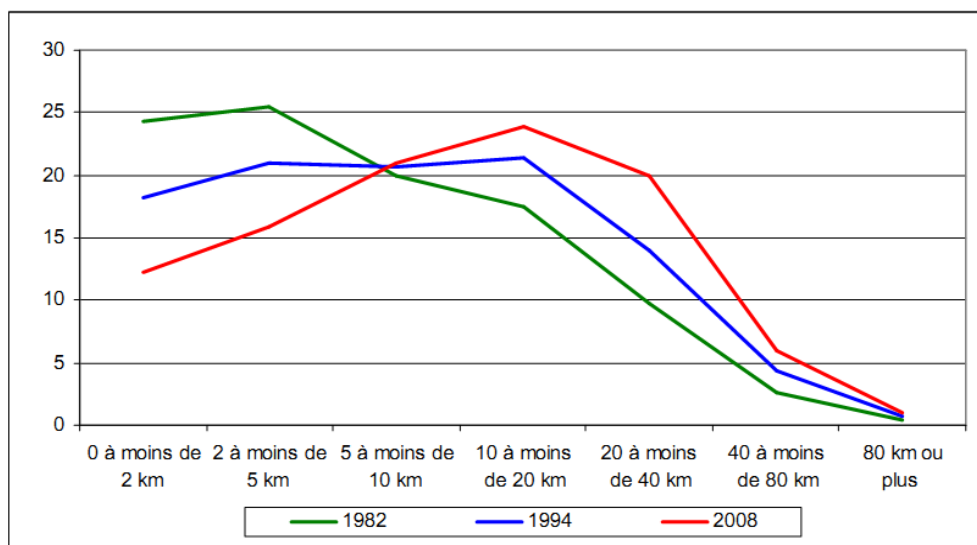
Selon un rapport du Conseil d'Analyse Stratégique³, « sur les territoires qualifiés par l'INSEE d'espaces à dominante rurale, les pratiques quotidiennes, les consommations, l'accès aux emplois et aux services sont aujourd'hui très proches des modes de vie urbains. »

« 21 % de la population française habite en zone périurbaine et 18 % en zone rurale. Ces territoires sont hétérogènes et leur degré d'attractivité change profondément. Les communes périurbaines rurales attirent des citadins ne disposant pas ou plus des moyens financiers suffisants pour se loger en centre-ville. » Les modes de vie urbain-rural tendent à se rapprocher.

Pour autant, un grand écart persiste entre urbain et rural, notamment sous l'angle des mobilités quotidiennes. L'organisation de ces mobilités dans les territoires à faible densité se caractérise par :

- « une part importante d'habitat dispersé, avec quelques concentrations humaines dans des bourgs et petites villes ;
- des bassins d'emplois assez vastes, avec des distances domicile-travail importantes ;
- une rareté ou un faible niveau de services urbains de la vie quotidienne (commerces, établissements scolaires, administrations, santé, etc.) et la nécessité de trajets longs pour accéder aux services de niveau supérieur qui se concentrent dans les grandes agglomérations (services publics, hôpitaux, universités, etc.) ;
- des services de transports collectifs peu développés ou distendus, principalement en raison de la dispersion de leur clientèle potentielle »

Graphique 1 : Répartition des actifs selon la distance du trajet pour se rendre au travail (en %)



Champ : actifs ayant un lieu de travail fixe hors de leur domicile.

Sources : SOeS, Insee, Inrets, enquête nationale transports et déplacements 1982, 1994, 2008

Source graphique : « Se rendre au travail : distances et temps de transport s'allongent », Commissariat général au développement durable – Service de l'observation et des statistiques

³ « Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux », CAS, 2012. <http://www.strategie.gouv.fr/content/rapport-les-nouvelles-mobilites-dans-les-territoires-periurbains-et-ruraux>

➔ la part de marché des différents modes de transport selon le lieu de résidence, en 2008

	Rural	Ville
Marche à pied et vélo	19 %	31 %
Véhicules personnels à moteur	76 %	56 %
Transport en commun	5 %	13 %

Source web : http://www.paysdesvalleesdanjou.fr/fileadmin/template/paysanjou/pdf/Florence_Huguenin-richard_sociologue.pdf
Enquêtes « Transports et Communications », INRETS, 2008

Sur le plan économique, la majeure partie de la population devient captive de la voiture pour ses déplacements quotidiens, et devient donc captive du coût croissant de l'énergie nécessaire à ces déplacements (ici, le pétrole pour la voiture, voir partie 1)⁴. Selon le CERTU, un ménage est dit « vulnérable » à l'augmentation du prix des carburants s'il dépense plus de 18% de ses ressources à se déplacer (mobilité urbaine). C'était le cas de 9 millions de Français en 2009.

Sur le plan social, cette mobilité basée sur le tout-voiture peut induire des situations d'exclusions de fait ou de nonaccès aux services, aux activités, au lien social, etc. Cette situation risque de s'aggraver avec le renchérissement du pétrole.

Sur le plan environnemental, « vingt millions de voitures circulent chaque jour dans les territoires périurbains et ruraux ; elles émettent environ 40 millions de tonnes de CO₂, soit 8 % des émissions totales de gaz à effet de serre de la France, tous secteurs confondus. »⁵

REPÈRES

On peut classer les systèmes de mobilité en 4 grands ensembles, qui existent simultanément. Aujourd'hui, les tendances récentes montrent un ré-équilibre depuis le système 1 ci-dessous, hégémonique, vers les 3 autres systèmes.

La mobilité des personnes

	Interopérabilité faible entre les différents modes de transport	Interopérabilité forte entre les différents modes de transport
Mobilité en propriété (économie des objets)	1- Mobilité individuelle : • Véhicule individuel • Transports en commun (TC) standard	2- Mobilité individuelle connectée, différents types de véhicules disponibles, mais changement de mode amélioré Parc relais, vélo + bus...
Mobilité en partage (économie des services)	3- Mobilité alternative (covoiturage, autopartage, TC) mais encore cloisonnée	4- Multimodalité fluide en temps réel, véhicule non possédé aux spécifications adaptées

Source ADEME

⁴ Un déplacement quotidien domicile-travail en voiture à 20 kilomètres de chez soi coûte environ 250 euros par mois.

⁵ « Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux », CAS, 2012.

<http://www.strategie.gouv.fr/content/rapport-les-nouvelles-mobilites-dans-les-territoires-periurbains-et-ruraux>

2) PERSPECTIVES : LA VULNÉRABILITÉ RURALE ET LES RISQUES DE L'INACTION

Selon la feuille de route prospective de l'ADEME⁶, des évolutions sont d'ores et déjà prévisibles :

- Les émissions de GES et les consommations d'énergie (peu d'évolutions sur l'urbain et les trajets de proximité, forts impacts sur les trajets des périphéries et du rural)
- Prix de l'énergie : pétrole cher, montée d'autres énergies traditionnelles (électricité), confirmation d'énergies alternatives (biocarburant, autres)
- Les finances publiques resteront limitées (faible capacité d'investissement), les finances privées aussi
- Enjeu social de la mobilité : les ménages qui ne décident pas où ils habitent ni où ils travaillent seront dépendants de la mobilité (aujourd'hui, dépendants de l'automobile)
- Propagation des TIC dans tous les pans de la vie des individus, y compris la mobilité (possibilité facilitée d'information en temps, de réservation TC, de covoiturage, de location courte durée, ou de solution de dé-mobilité telle que visioconférence, télétravail en proximité, accès aux services à distance...)

Appliquées aux territoires ruraux, ces évolutions laissent présager un cumul des contraintes : accès aux services au public du quotidien difficile, éloignement des pôles de services (marchands et non-marchands) et absence d'une offre de service en proximité, peu ou pas de transports collectifs, ainsi que des trajets pendulaires toujours plus importants.

Cela rejoint l'analyse du Conseil d'Analyse Stratégique⁷ quant aux mécanismes possibles d'un scénario noir :

- Une proportion élevée de ménages résidant dans les territoires à faible densité ne peut plus faire face à l'augmentation brutale des dépenses obligatoires d'habitat et de transport liée aux coûts de l'énergie ;
- les prix immobiliers s'effondrent dans les zones périurbaines et rurales éloignées des emplois et des services ;
- les services – publics et privés – se replient vers les villes et centres denses, afin de garder une « clientèle » suffisante ;
- les « nouveaux pauvres » (classes moyennes inférieures), chassés des villes denses par la hausse des prix immobiliers, se réfugient dans ces espaces délaissés où ils vivent à moindres coûts, à l'écart des services quotidiens assurés dans les territoires denses ;

Le risque de l'inaction : l'avènement d'un tel scénario « accentuerait la "relégation sociale" d'une grande partie de ces territoires, avec **une triple peine : éloignement des services, accès plus difficile à l'emploi, dépenses accrues d'énergie pour l'habitat et le transport.** »

Pour le CAS, il existe trois enjeux majeurs pour les territoires périurbains et ruraux :

- Limiter la dépendance automobile, notamment celle des populations fragiles ou à risque ;
- Diminuer les consommations d'énergie et les émissions de CO₂ ;
- Valoriser, dans la durée, les potentialités économiques et sociales en proximité de ces territoires.

⁶ ADEME, « Les systèmes de mobilité pour les biens et les personnes », feuille de route stratégique, 2011

⁷ <http://www.strategie.gouv.fr/>

BIBLIOGRAPHIE

« Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux », Conseil d'Analyse Stratégique, 2012.
<http://www.strategie.gouv.fr/content/rapport-les-nouvelles-mobilites-dans-les-territoires-periurbains-et-ruraux>

« Urbanisme : pour une ville désirable » WWF, octobre 2010
<http://www.wwf.fr/s-informer/campagnes/urbanisme-pour-une-ville-desirable>

Étalement urbain et changements climatiques : état des lieux & propositions - Réseau Action-Climat France, 2012
<http://www.rac-f.org/Etalement-urbain-et-changements>

ADEME, « Les systèmes de mobilité pour les biens et les personnes », feuille de route stratégique, 2011
http://www2.ademe.fr/servlet/getBin?name=61F47672B3D0FD968A5B6C60477ADB42_tomcatlocal1310973056990.pdf

« Quels déplacements pour une ville post-carbone ? », ADEUS agence d'urbanisme de Strasbourg, 2010
<http://www.adeus.org/productions/quels-deplacements-pour-une-ville-post-carbone>

« Prospective de la mobilité dans les villes moyennes françaises », Futuribles, 2011
<http://www.futuribles.com/fr/base/document/prospective-de-la-mobilite-dans-les-villes-moyenne/>

« Les enjeux de la mobilité ? De l'automobilisme à l'éco-mobilité: un long chemin »
http://www.paysdesvalleesdanjou.fr/fileadmin/template/paysanjou/pdf/Florence_Huguenin-richard_sociologue.pdf

« Se rendre au travail : distances et temps de transport s'allongent », Dominique François, CGDD, SoeS, 2010
http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/_shared/pdf/5_RevueCGDD-ENTD-article_5_domicile-travail_08_12_10_cle7b8116.pdf

Etude « Mobilité vers l'emploi », Maison de l'Emploi des Hautes-Alpes/ADRETS, 2010
http://www.mde05.fr/images/stories/pdf/etude_mobilite.pdf

« Déplacements de proximité (urbains, départementaux et régionaux) : les coûts d'usage de la voiture et du transport public pour le consommateur », Fédération Nationale des Usagers des Transports, 2012
<http://www.fnaut.asso.fr/index.php/toute-actualite/39-communiqués-presse/283-coûts-dusage-de-lautomobile-et-des-transports-public.html>

« En route vers 2050 », Bande dessinée prospective de l'ADEME, 2009
http://www.mtaterre.fr/sites/default/files/files/mtater_bd_route_2050.pdf

VOLET ÉVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'ACTION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES A UNE INFLUENCE MAJEURE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA POPULATION, TOUT PARTICULIÈREMENT EN MILIEU RURAL OÙ LA CARENCE DE L'INITIATIVE PRIVÉE EST SOUVENT DÉCRIÉE. IL EST DONC APPARU IMPORTANT DE REVENIR SUR CE THÈME POUR DÉTERMINER LES GRANDES VARIABLES SUSCEPTIBLES DE FAIRE ÉVOLUER LES SERVICES DE DEMAIN. LE PROPOS S'ORGANISE ICI EN DEUX VOLETS :

- L'ARCHITECTURE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE SUR LE TERRITOIRE, COROLLAIRE DU MONOPOLE DÉTENU PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE SUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL
- LA NATURE ET LE CARACTÈRE PRESCRIPTIF DES NORMES ÉMISES PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE, QUI CONDUISENT LES ACTEURS LOCAUX À ADAPTER LEURS MODES D'EXERCICE DES SERVICES À LA POPULATION.

SOMMAIRE

I- EVOLUTION DE L'ORGANISATION DES TERRITOIRES	2
1) Rétrospective.....	2
- Développement des villes et d'une organisation territoriale centralisée sous l'Empire romain.....	2
- Émiettement des pouvoirs et essor de la société rurale durant la période féodale.....	2
- La construction d'un État centralisé et déconcentré sous l'Ancien Régime.....	3
- La Révolution française : un nouveau découpage territorial pour restaurer les libertés locales.....	4
- Entre monarchie, empire et république : avènement de l'État-nation et alternances entre centralisation et décentralisation.....	4
- L'après-guerre : émergence de l'Aménagement du Territoire et du développement local, montée en puissance du processus d'intégration européenne et relance de la décentralisation.....	5
2) Les tendances récentes en France.....	8
- Les processus du développement local se sont institutionnalisés.....	8
- La mutation des politiques publiques.....	8
- L'accélération du fait intercommunal.....	8
- Une décentralisation confortée, fragilisée, puis renforcée.....	9
3) Hypothèses d'évolutions.....	10
- Une centralisation régionale articulée avec l'Europe.....	10
- Métropoles toutes puissantes et compétition mondiale.....	10
- Le local redevient capital et l'État un partenaire des initiatives des territoires.....	11
II L'EVOLUTION NORMATIVE.....	12
1) Les évolutions longues.....	12
- Un droit international « contractuel ?.....	12
2) Les tendances récentes.....	13
- Le regain du droit international.....	13
- L'émergence d'organisations internationales nouvelles.....	13
- L'Union Européenne, une organisation régionale hybride.....	14
- Des conséquences contrastées sur les droits des particuliers.....	15
- L'ouverture de nouvelles voies de recours juridictionnelles pour la population.....	15
- Une inflation normative incontrôlée.....	16
3) Hypothèses d'évolution.....	17
BIBLIOGRAPHIE.....	18

I- EVOLUTION DE L'ORGANISATION DES TERRITOIRES

1) RÉTROSPECTIVE

Si la France incarne à bien des égards aujourd'hui encore le modèle de l'État-Nation doté d'un système centralisé, son organisation territoriale est le fruit d'une trajectoire historique complexe, composée, comme bien des pays d'Europe, de nombreuses alternances entre centralisation et décentralisation, entre régimes républicains et régimes monarchiques. Les héritages de l'antiquité, les très nombreux conflits armés, le développement du commerce, l'essor des villes, l'émancipation de la bourgeoisie face à la noblesse et au clergé, l'apparition de la notion d'intérêt général, les transformations de la souveraineté, sont autant de facteurs qui ont engendré l'organisation territoriale que nous connaissons aujourd'hui. Durant cette histoire, les services aux populations procèdent d'un double mouvement : ils évoluent en même temps que se développe le pouvoir central et l'État, dont les services publics constituent progressivement un des attributs essentiels, tandis que, d'autre part, les communautés s'organisent au niveau local et inventent des réponses nouvelles aux besoins des populations.

DÉVELOPPEMENT DES VILLES ET D'UNE ORGANISATION TERRITORIALE CENTRALISÉE SOUS L'EMPIRE ROMAIN

L'époque antique, qui a posé les fondements de la civilisation occidentale dans les domaines politiques, scientifiques, architecturaux, artistiques..., a aussi été une période durant laquelle l'organisation territoriale s'est beaucoup structurée. Celle-ci se caractérise notamment par le développement des villes et des provinces reliées entre elles par un réseau dense de voies romaines dans tout l'Empire. Les villes, dont les habitants étaient reconnus comme citoyens romains, étaient aussi appelées « *municipium* », celles-ci sont donc les ancêtres de nos municipalités. La Gaule conquise était divisée en provinces et chacune avait des limites définies, des structures administratives codifiées et se subdivisait en cités. Les provinces étaient dirigées par les proconsuls nommés directement par l'empereur. La puissance publique est alors déjà incarnée par les premiers Préfets : des fonctionnaires qui gouvernaient les villes, la police, l'approvisionnement... Au fil des siècles, les pouvoirs de préfets, en particulier ceux « du prétoire », chargés des cohortes militaires et de la justice, ne cessent d'augmenter. Les vétérans à qui l'empereur a octroyé des terres deviennent de grands propriétaires fonciers. Les paysans libres se regroupent en villages, et vers la fin de l'empire, pour échapper au fisc impérial, ces villages se placent sous l'autorité d'un grand propriétaire voisin suffisamment puissant pour tenir tête à l'administration.

ÉMIETTEMMENT DES POUVOIRS ET ESSOR DE LA SOCIÉTÉ RURALE DURANT LA PÉRIODE FÉODALE

Après la chute de l'empire romain, provoquée par les invasions de peuples nomades, **l'administration centralisée et le concept de puissance publique disparaissent peu à peu**. L'unité franque incarnée par Clovis, premier roi de la chrétienté, puis l'Empire Carolingien créé par Charlemagne, ne faisant que retarder cette évolution. La société médiévale se met progressivement en place et s'organise autour de grands seigneurs qui rivalisent avec les rois ; **le pouvoir connaît alors une forme de décentralisation**. La vie sociale des villes se déplace vers les campagnes, autour du château du seigneur. La société se structure en profondeur autour des valeurs et de l'organisation même du pouvoir religieux judéo-chrétien. Cette société rurale organisée en système féodal se compose du clergé (ceux qui prient), de la noblesse (ceux qui combattent et protègent) et du tiers état (les paysans et les artisans qui produisent). La féodalité associe ces trois ordres dans un système d'obligations et de services. Ce système a prospéré aussi longtemps que les paysans ont eu besoin de la protection des nobles contre les invasions. Ce sont les premiers évêques qui ont assuré la gestion des anciennes provinces romaines qu'ils ont appelé métropoles¹. Celles-ci sont constituées de diocèses (anciennes "cités" gauloises romanisées) qui sont composés des paroisses dont les noms et les limites ont été conservés jusqu'à nos jours. Souvent un comité de villageois (« le conseil de fabrique ») s'occupait des biens de la paroisse mais aussi de la prise en charge des plus pauvres, de l'administration des hôpitaux... Les « banalités » constituent à cette époque **une première forme de service public**. C'est un four, un moulin, un pressoir, ou encore un entrepôt à grains qui est à

¹ En grec « Cité mère »

la disposition de toute la communauté villageoise (toute la communauté l'ayant financé).

Une autre mission de service public apparaît aussi dès l'époque de Charlemagne²: la distribution et la fixation du prix du pain et des céréales qui constituent des préoccupations vitales à l'époque (et pendant encore longtemps). Il existera même en 1655 à Marignane une boulangerie publique servant toute la population. Toutefois, la notion d'intérêt général n'est pas encore d'actualité, elle est même incompatible avec la royauté : on servait le roi et pas la collectivité.

A la fin du premier millénaire, les échanges prennent de l'ampleur et le rôle commercial des bourgs se développe. Une catégorie sociale monte en puissance : les marchands. Ces derniers s'organisent (avec les artisans) pour s'émanciper³ du pouvoir féodal. Ils revendiquent l'autonomie des communes, le droit de s'organiser en conseil de magistrats. Ce conseil est alors présidé par un maire ou bourgmestre. La valeur suprême qu'ils revendiquent, c'est la liberté de circulation et la liberté d'entreprendre. **La commune est donc une forme d'organisation revendiquée par une classe sociale montante qui vit dans les villes.** Mais les communes assuraient aussi certains services publics et employaient à cet effet du personnel dédié au fonctionnement des fontaines publiques, à l'entretien des remparts etc... Lorsque les villes ont obtenu leur émancipation du pouvoir féodal, elles se sont dotées de structures municipales et d'une administration. La municipalité était généralement dirigée par de riches familles bourgeoises qui ont été ensuite anoblies (oligarchie communale).

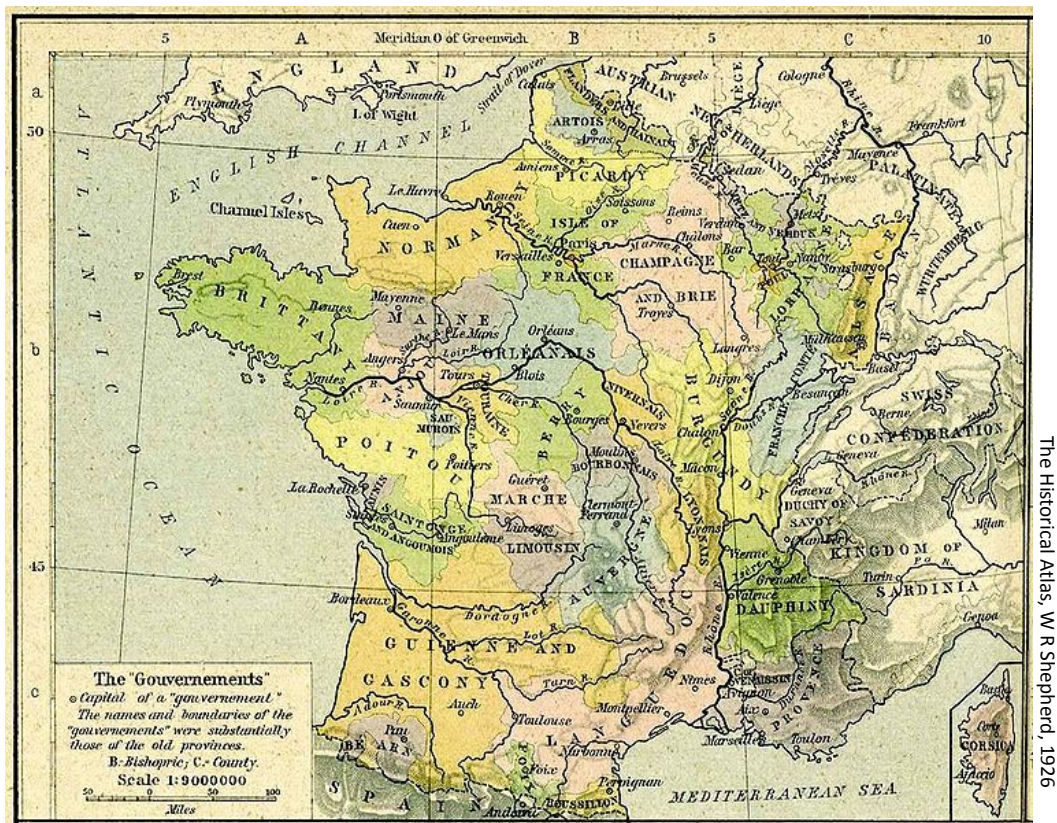
LA CONSTRUCTION D'UN ÉTAT CENTRALISÉ ET DÉCONCENTRÉ SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Le royaume de France s'agrandit. Ce royaume est l'antécédent de la Nation. **Un pouvoir central fort** s'impose peu à peu sous l'Ancien Régime et facilite **l'assimilation des nouvelles provinces**, tout en laissant la place à une **large déconcentration**. Il n'existe pas alors de ministères au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Toutefois, une certaine spécialisation apparaît : à partir du début du XVI^e siècle, le roi prend l'habitude de confier à quatre secrétaires d'État le soin d'expédier les affaires courantes. L'administration de l'Ancien Régime repose sur des services déconcentrés de l'État. Chacun d'eux a un territoire qui lui est propre : *gouvernement* pour l'armée, *bailliage* pour la justice, *généralité* pour les finances, le tout étant englobé dans la province. Après la Révolution, l'État cherchera d'ailleurs à faire disparaître les provinces : territoires de l'Ancien Régime et ancêtres de nos régions. Rapidement, *la généralité* s'impose comme circonscription prédominante, elle est administrée par les intendants du roi (préfets). Comme sous l'Empire romain, les attributions de ces derniers ne cessent de s'accroître tant en matière de fiscalité que d'administration générale (police, justice, transports, santé). Sur le plan local, une variété de petits groupements cohabitent : paroisses, communautés rurales, villages, bourgs, villes. Enfin, si pendant le Moyen Âge, le roi a accordé à ces communautés de nombreuses franchises, s'appuyant sur elles pour lutter contre les seigneurs, une fois la féodalité vaincue, il leur a retiré leur liberté par crainte de voir se développer **les contre-pouvoirs**. C'est aussi sous l'Ancien régime que la poste, service public national, se développe. Henri IV lance en 1597 *la poste aux lettres* ouverte au public. La construction des canaux et des voies navigables (exemple du canal du midi construit sous Louis XIV) représente aussi un autre exemple d'une activité de service public en plein essor à cette époque (amélioration de la desserte et l'irrigation). Au niveau local, l'entretien de la voirie est déjà supporté soit par l'usager (péage) soit par le contribuable (impôt local). L'organisation des villes demande de structurer progressivement une maîtrise publique de l'adduction d'eau. Le roi intervient pour réglementer ou interdire les prises d'eau mais aussi pour augmenter l'eau distribuée⁴.

² Le Concile de Franfort en 794 met en place un prix constant du pain sur toute l'étendue de l'Empire.

³ Ils prêtent serment entre eux autour du « *communio* » qui donnera le mot « commune ».

⁴ « *Les Services publics : les défendre ou les démocratiser ?* » - Sous la direction de Philippe Brachet - Editions Publisud



Les anciennes provinces avant la révolution

La Révolution française : un nouveau découpage territorial pour restaurer les libertés locales

La révolution de 1789 renverse l'ordre féodal au profit de l'ordre bourgeois. La liberté devient valeur suprême avec l'égalité et la fraternité. **La notion d'intérêt général** prend alors le sens que nous lui connaissons aujourd'hui. L'Ancien Régime était une forme de compromis entre les intérêts particuliers, alors que l'intérêt général national est global, au-dessus non à côté des intérêts particuliers. Avec la révolution française, **le peuple devient souverain** et ne doit rendre des comptes qu'à lui-même. La Constitution de 1789 restaure les libertés locales. Il s'agit à la fois d'unifier l'administration en supprimant les anciennes circonscriptions et de décentraliser le pouvoir en le transférant à des autorités locales élues. Une série de décrets instituent alors **la commune⁵ et le département**. À la fin de la Révolution, on compte 83 départements divisés en districts (les futurs arrondissements), eux-mêmes divisés en cantons, subdivisés encore en un nombre souvent important de communes. Dans chacune de ces divisions, les organes délibérants et les organes exécutifs sont élus et contrôlés par des administrateurs, eux-mêmes élus. Avec la Convention, les députés Girondins, partisans d'une large décentralisation, s'opposent aux Jacobins, tenants d'une République unitaire. Ces derniers font supprimer les conseils de département. Depuis cette époque, les termes de « girondin » et de « jacobin » qualifient les partisans ou les adversaires de la décentralisation. Pendant deux siècles, deux légitimités vont fonder cette nouvelle organisation sociale : la légitimité d'autonomie communale s'opposant à la légitimité de la **République une et indivisible**.

ENTRE MONARCHIE, EMPIRE ET RÉPUBLIQUE : AVÈNEMENT DE L'ÉTAT-NATION ET ALTERNANCES ENTRE CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

Bonaparte rétablit un système de centralisation. L'élection des autorités locales est supprimée et des commissaires du gouvernement sont nommés à la tête des départements.

Napoléon place à la tête de chaque département un préfet. Le maire et le conseil municipal sont nommés. Communes et départements jouent un rôle alors très effacé. La centralisation se prolonge jusqu'à la monarchie de Juillet, suivie d'un mouvement décentralisateur.

Le principe d'éligibilité des autorités locales est restauré en 1833 pour les conseillers municipaux et les conseillers généraux. Avec la révolution industrielle (et l'essor du chemin de fer) de nombreux débats vont avoir lieu entre tenants et opposants de la nationalisation, et plus généralement, entre partisans de l'activité

⁵ Qui remplace la paroisse

régalienne non marchande (sous statut de régie) et promoteurs de l'activité marchande réglementée par la concession. « Depuis le début du 19^{ème} siècle, le mécanisme de l'intervention de l'État est le suivant : chaque fois qu'une innovation technique fait apparaître la possibilité et la nécessité d'un nouveau réseau d'intérêt général (télégraphe, chemin de fer, téléphone, électricité...), un débat politique a d'abord lieu pour créer par la loi le cadre juridique nécessaire. Puis l'administration habite ce cadre en créant un corps technique qui a le monopole du

L'ÉTAT NATION est un concept théorique, politique et historique, désignant la juxtaposition d'un État, en tant qu'organisation politique, à une nation, c'est-à-dire des individus qui se considèrent comme liés et appartenant à un même groupe. C'est donc la coïncidence entre une notion d'ordre identitaire, l'appartenance à un groupe, la nation, et une notion d'ordre juridique, l'existence d'une forme de souveraineté et d'institutions politiques et administratives qui l'exercent, l'État.

contrôle de l'application de la loi dans son domaine et une grande école chargée de la formation des membres du corps. Mais ces membres du corps échappent eux-mêmes à tout contrôle réel ». ⁶ Durant la 3^{ème} République, l'accès aux grands corps administratifs est ainsi réservé aux classes dirigeantes et incarne un **élitisme républicain**. Mais la 3^{ème} république se montre aussi très décentralisatrice : le 10 août 1871, elle adopte une loi, considérée comme la grande charte du département, qui accroît l'autonomie des conseils généraux. Cette loi, est suivie en 1884 par un texte applicable aux communes : les domaines d'intervention des organes

communaux sont élargis et une relative liberté de décision leur est conférée. La commune devient une **collectivité territoriale de plein exercice** : élu au suffrage universel, le conseil municipal décide des affaires de la commune. Les lois de 1871 et de 1884 marquent un progrès spectaculaire pour les libertés locales et sont essentielles pour l'avenir de la République et de ses citoyens.

Les **premières formes de coopération intercommunale** sont instaurées en 1884 avec les ententes intercommunales puis en 1890 au travers des Syndicats à Vocation Unique.⁷ L'intercommunalité, est conçue initialement pour assurer la gestion intercommunale de services, comme la distribution d'eau ou l'électrification, dans la France rurale du début du XX^{ème} siècle⁸. C'est la naissance de l'intercommunalité associative ou « intercommunalité de gestion ». Au début du 20^{ème} siècle, le **socialisme municipal** se développe aussi, les communes créent localement des activités (services) qui pallient à la défaillance des initiatives privées. Et à la veille de la seconde guerre mondiale deux citadins sur trois sont alimentés en eau par des régies. Durant la seconde guerre mondiale, le régime de Vichy est à la fois régionaliste – car il veut réorganiser le pays en « provinces » - et centralisateur, car il met fin à l'autonomie des conseils généraux et des communes.

L'APRÈS-GUERRE : ÉMERGENCE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL, MONTÉE EN PUISSANCE DU PROCESSUS D'INTÉGRATION EUROPÉENNE ET RELANCE DE LA DÉCENTRALISATION.

L'après-guerre est marquée au niveau national par le développement de l'État-**providence** et le **mouvement des nationalisations**⁹ qui était au programme du conseil national de la résistance et d'autre part, à l'international, par le processus de **construction politique de l'Europe** avec la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) puis de la CEE (1957). La mise en œuvre de cette construction européenne, s'est traduite au fil des décennies par le **transfert de compétences au niveau supranational**. Des politiques communes ont été mises en place, telle que la Politique Agricole Commune (PAC), mais aussi un phénomène de **libéralisation des services d'intérêt général**¹⁰ à partir de 1986¹¹.

Par ailleurs, la **politique d'aménagement du territoire** a été instaurée dans les années 1950 par l'État pour répondre aux défis qu'imposaient les mutations économiques, sociales et culturelles de la France « d'après-guerre ». Elle visait à assurer le développement équilibré du pays en dotant les régions françaises moins

⁶ « Les Services publics : les défendre ou les démocratiser ? » - Sous la direction de Philippe Brachet - Editions Publisud

⁷ Il s'agit de coopération entre des communes rurales afin de gérer de nouveaux besoins (électrification, gaz...).

⁸ Elle évoluera ensuite dès le milieu du 20^{ème} siècle en vue d'une organisation rationnelle des territoires, notamment en milieu urbain.

⁹ Dans les secteurs du charbon, du gaz, de l'électricité, du transport, de la production automobile, des banques....

¹⁰ Appellation des services publics en langage communautaire

¹¹ Acte unique européen

dynamiques que l'Île de France, d'infrastructures et d'activités à même de mener à bien un rééquilibrage démographique, industriel, culturel... Depuis, l'État a donc favorisé l'essor de métropoles régionales, transféré de l'activité industrielle en région, soutenu le développement des territoires ruraux, etc.

La 4^{ème} république crée **21 Régions** qui deviendront des circonscriptions d'action régionale en 1960 (aménagement et action économique). Mais le référendum organisé par De Gaulle en 1969 refuse, entre autre, aux Régions le statut de Collectivités territoriales. Dans le domaine intercommunal, des formes plus intégrées que les SIVU sont aussi créées afin de mieux structurer l'espace urbain (Districts en 1959, Communautés urbaines en 1966, Syndicats d'agglomérations nouvelles en 1983). Parallèlement, on assiste à une **diversification des outils de coopération** (création des syndicats mixtes ; création des Syndicats à Vocation Multiple). Et la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin », qui tente de rationaliser le périmètre des communes françaises, se révèle être un échec.

Dans les années 50 la prise de conscience des dérives de la centralisation se traduit par la mise en œuvre d'une politique en faveur d'une meilleure répartition des activités sur l'ensemble du territoire. Cette politique prend le nom d'aménagement du territoire et cherche à susciter l'implantation en province d'activités économiques, industrielles ou tertiaires (notamment dans les métropoles d'équilibre). Mais cette politique d'aménagement du territoire portée par l'État, et en particulier par la Datar à partir de 1963, s'adresse avant tout aux espaces porteurs d'avenir et de développement, pas aux espaces en déprime qui sont abandonnés... C'est en Bretagne intérieure que **le mouvement du développement local** apparaît alors, dans des espaces en profonde déprise. Ce mouvement s'inspire aussi des pratiques alors à l'œuvre dans les pays en voie de développement. C'est le temps de l'expérimentation et du militantisme, et de l'expérimentation des démarches de projet de territoire. *« Durant cette période les fonctions et les finalités des agents de développement sont « simples » : il s'agit d'accompagner de façon transversale toutes les initiatives présentes ou potentielles dans un territoire et le maître-mot est l'animation, c'est-à-dire rétablir du lien social, du dialogue territorial, créer des lieux d'écoute et de débat et inventer des actions répondant à des problématiques locales¹²»*. L'élaboration du projet de territoire est aussi une formidable dénonciation de la faiblesse de l'intercommunalité qui est alors une intercommunalité de gestion technique (de l'eau, de ramassage scolaire, etc.) et renforce l'idée qu'il faut mettre sur pied une intercommunalité de développement. Lors des Etats généraux de Macon (1982), l'idée majeure est de constituer un mouvement de dimension nationale à même d'influer sur le législateur et sur l'évolution des politiques publiques. Le travail de « lobby » qui en résulte permet plusieurs avancées majeures : le **renouveau de la planification et le développement de la contractualisation**, via le contrat de plan Etat-Région, et son volet territorial. Les financements concernés sont issus d'une contractualisation après négociation entre l'ascendant et le descendant. Renouveau aussi de la politique de l'aménagement du territoire : *« Dans la lignée des travaux réalisés par l'école géographique française, qui mettait en lumière les relations « gagnant-gagnant » entre une petite ville et l'espace rural polarisé par celle-ci, Loïs Laurent (Insée de Bretagne), propose un nouveau maillage de la France avec 400 territoires, qu'il appelle alors « pays ». Ces 400 pays doivent être basés sur une mémoire historique, des réalités géographiques, sur des sentiments d'identités, des cultures locales, sur la volonté des acteurs, la capacité des politiques de s'entendre entre eux, c'est à dire une utopie de transformation de l'architecture institutionnelle française à partir du développement local »¹³*. Cette réflexion contribuera fortement à la vision de l'aménagement du territoire consacrée par la Loi Voynet de 1999.

Au début des années 1980, l'Etat organise le **transfert actif de responsabilités auparavant exercées par l'Etat à des entités distinctes de lui** : les collectivités territoriales (ou collectivités locales). Ceci, afin d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et de rapprocher les processus décisionnels de la population. Le premier acte de ce processus de décentralisation (lois de 1982 et 1983) a modifié en profondeur le système politique et administratif français et renforcé les collectivités territoriales (régions, départements, communes).

C'est la **fin de la tutelle étatique**. L'acte remplace ainsi la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales par un contrôle a posteriori confié au juge administratif, transfère la fonction exécutive départementale et régionale au profit des présidents de conseil général et régional, et transforme les régions en collectivités territoriales de plein

¹² Extrait de l'intervention de Laurence Barthe (Maitre de conférences à Toulouse le Mirail), lors de l'Université d'été du développement local de septembre 2010.

¹³ Extrait de l'intervention de Georges Gontcharoff (administrateur de l'Unadel), lors d'une audition du groupe prospective de la PFMET en avril 2012.

exercice (loi du 10 juillet 1985 fixant le mode de scrutin pour les régions). Il transfère enfin les compétences de l'État vers les collectivités territoriales dans de nombreux domaines (urbanisme, action sociale, formation professionnelle, gestion des collèges et lycées...). Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont transféré aux élus locaux une partie de la responsabilité de l'emploi. On est donc passé d'une législation qui interdisait aux collectivités locales d'intervenir dans le domaine économique à une législation qui demandait aux pouvoirs locaux de tout faire face à la crise post-pétrolière pour sauver les emplois et créer des entreprises. Il s'en suit une évolution progressive de l'approche globale du développement local vers des approches sectorielles avec **la prééminence du champ de l'économique**. Il s'en suit aussi une mise en concurrence des collectivités entre elles (départements/régions), des territoires entre eux, et la croissance des pratiques de marketing territorial et de dumping de la taxe professionnelle.

Si cette étape n'est pas généralement pas considérée comme faisant partie du processus strict de la décentralisation, la **relance très forte de la coopération intercommunale**¹⁴ (lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999) et le développement des Pays (loi Pasqua de 1995) constituent en réalité une **montée en puissance des pouvoirs locaux**, accompagnée d'un affaiblissement progressif de l'échelon communal (qui reste une collectivité locale) et par **l'émergence de la société civile organisée** dans la gouvernance des politiques territoriales (ex : conseils de développement). La volonté n'est plus désormais de confier à des structures de coopération des compétences techniques, mais de réaliser à l'échelle d'une aire représentant un bassin de vie, un projet de développement (durable). **La coopération intercommunale s'est bâtie sur la volonté des élus** de travailler ensemble, accompagnée¹⁵ par de fortes incitations financières. Progressivement, les structures de coopération intercommunale adoptent un statut d'établissement public. Deux principes dominent juridiquement leur fonctionnement : le principe de spécialité et le principe d'exclusivité. Au regard du développement local, les années 90, c'est le temps de l'institutionnalisation et de la reconnaissance de l'ingénierie territoriale, avec un développement du discours de la méthode et un début de l'affaiblissement du discours sur les objectifs. Le contexte est alors celui de **l'essor des politiques contractuelles**. La mission principale de l'ingénierie territoriale consiste à conduire des projets dans une logique de séquençage de l'action avec la volonté d'institutionnaliser des processus et des méthodes, afin de formaliser des stratégies (production de chartes et début de l'évaluation). On entre ainsi dans une **logique prédominante d'accompagnement de la prise de décision des élus**.

LA DECENTRALISATION vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. La déconcentration est une notion bien distincte ; elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en transférant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est à dire aux préfets, aux directeurs départementaux des services de l'État ou à leurs subordonnés.

¹⁴ La loi dite « ATR » du 6 février 1992 (Administration Territoriale de la République) crée les communautés de communes et les communautés de villes, et affirme le principe de « libre volonté des communes en vue d'élaborer des projets communes de développement au sein de périmètres de solidarité »

¹⁵ Notamment dans le cadre de la loi Chevènement

2) LES TENDANCES RÉCENTES EN FRANCE

LES PROCESSUS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL SE SONT INSTITUTIONNALISÉS

Il existe désormais une constellation d'agents de développement spécialisés, très compétents, notamment dans les ingénieries des agglomérations et des pays, mais qui s'occupent chacun de leur secteur. **On est passé du processus du développement local à la gestion de procédures.** Or la distinction entre processus et procédure est essentielle : on n'a plus aujourd'hui des agents-militants qui gèrent un processus de mobilisation sociale contribuant à une dynamique de développement, mais des agents de développement qui gèrent intelligemment des procédures destinées à rabattre le maximum d'argent de la région, de l'État et de l'Europe (ex : Leader). De plus, de nombreux élus perçoivent ces équipes comme une forme de technocratie locale¹⁶. Cette période est aussi caractérisée par l'intégration européenne d'une part et les débats sur les enjeux et les exigences du développement durable, d'autre part. On assiste à un renforcement de la spécialisation et de la sectorisation des métiers, avec un renforcement de l'expertise technique opérationnelle. En écho à une concurrence mondiale exacerbée, **la compétitivité, l'excellence** s'imposent de l'Europe au local en nouveaux référentiels des politiques publiques territoriales.

LA MUTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Ces dernières années, la perspective n'est plus de sortir de la crise économique, mais de gouverner efficacement dans un contexte aléatoire et incertain. Dans ce contexte, les politiques publiques nationales s'apprécient de plus en plus selon leur impact au niveau territorial et de moins en moins en fonction de résultats globaux au niveau national. Le référentiel du développement durable s'est peu à peu diffusé et génère un double effet paradoxal: le renforcement des incertitudes et en même temps elles créent des opportunités. **La nouvelle gestion publique**¹⁷ inspirée des réformes menées dans les années 90 au Royaume-Uni et en Suède arrive en France au début des années 2000. Celle-ci consiste à concentrer l'Etat régalien sur le pilotage de l'action publique tandis que l'exécution de celle-ci est déléguée à des entités autonomes. Ses prérogatives doivent se limiter à la fixation des priorités collectives, à la formulation des missions et au ménagement des ressources financières. Ce transfert était censé assurer une exécution efficace et/ou plus efficiente (à moindre coût) que la sienne. Le recours aux appels à projet et le développement des agences se généralisent. Ces agences deviennent ainsi de plus en plus autonomes et ont tendance à échapper aux directives du pouvoir politique et à privilégier leur efficience interne au détriment des besoins de la société. On assiste à une **rétraction des fonctions d'appuis des services de l'état** (RGPP), à un resserrement drastique des subventions attribuées aux associations et à un essor de l'expertise privée.

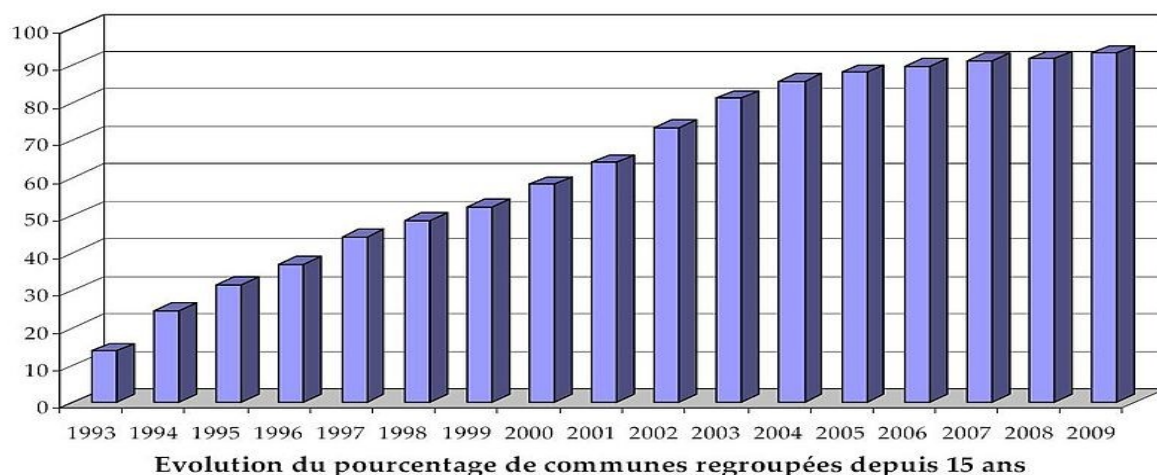
L'ACCÉLÉRATION DU FAIT INTERCOMMUNAL

Depuis les années 90, l'intercommunalité a connu **une véritable révolution silencieuse**. C'est à bien des égards un succès quantitatif dû aux lois de 1992 et de 1999 qui par d'importantes incitations financières et un certain pragmatisme a suscité l'adhésion d'une grande majorité des communes... Au 1^{er} janvier 2011, il existait ainsi 2599 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, soit 2 de plus qu'en 2009¹¹. Ils regroupent 95,5 % des communes et 89,9 % de la population et l'effectif de communes isolées s'est réduit à 1592. La famille s'est même élargie d'un nouveau type d'intercommunalité en 2010 avec « les métropoles¹⁸ ».

¹⁶ Cette technocratie locale sera d'ailleurs un argument contre les pays lors des débats parlementaires de la réforme des collectivités territoriales en 2010.

¹⁷ New public management

¹⁸ Loi de Réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010



Type	Création par	Nombre	Communes regroupées	Population
		au 1/2/2012[2]		(en millions d'habitants)[4]
Les métropoles	Loi Réforme des collectivités territoriales de 2010	1	46	0.54
Les communautés urbaines (CU)	Loi 66-1069 du 31 décembre 1966	15	398	7.18
Les communautés d'agglomération (CA)	Loi Chevènement (1999)	202	3 600	24.11
Les communautés de communes (CC)	Loi ATR du 6 février 1992	2 358	31 230	27.17
Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)	Loi Rocard du 13 juillet 1983	5	29	0.33
Total :	/	2581	35303	59,3

Les différentes catégories d'intercommunalités en France au 1/02/2012 et leur poids démographique

Outre ces évolutions quantitatives, les compétences des communautés ont été marquées par deux grandes évolutions ces dernières années:

- l'apparition de champs d'intervention nouveaux
- un mouvement significatif d'extension du nombre moyen de compétences exercées.

La tendance constatée ces dernières années réside dans l'essor de compétences sociales et de services aux personnes. Le logement est ainsi une des compétences optionnelles les plus courantes désormais. « De plus, des lois sont venues conforter le rôle et la légitimité des communautés dans le domaine de l'habitat ; la loi du 13 août 2004 leur donnant même la possibilité d'agir par délégation en place de l'État (« aides à la pierre »). De leur « cœur de métier » d'origine centré sur le développement et l'aménagement, les communautés ont dans un

second temps accru leur présence dans la gestion des grands réseaux techniques (voirie, eau, assainissement, déchets, transports urbains...). Une « troisième phase » les voit aujourd'hui investir massivement les équipements de proximité et les services aux personnes – action sociale, logement, culture, sport... Cette affirmation nouvelle d'une « intercommunalité de services », qu'il serait simplificateur d'opposer à l'intercommunalité de projet, illustre la vocation de plus en plus généraliste de l'intercommunalité et le caractère moins opérant du « principe de spécialité »¹⁹.

UNE DÉCENTRALISATION CONFORTÉE, FRAGILISÉE, PUIS RENFORCÉE

En 2003 et 2004, Les lois « Raffarin » considérées généralement comme « l'acte II » de la décentralisation ont renforcé les pouvoirs et les responsabilités des collectivités, et ont aussi impliqué une réforme constitutionnelle. **La région est désormais reconnue dans la constitution** et le principe de l'autonomie financière s'est vu renforcé. Toutefois, ce principe n'a pas été respecté : le transfert des compétences et des charges n'a pas été accompagné d'un transfert suffisant des dotations et des ressources financières aux collectivités. En conséquence, de plus en plus de régions et de départements ont vu leur budget asphyxié par ces dépenses nouvelles et réduisent leurs interventions.

La dernière loi modifiant la décentralisation a été adoptée en décembre 2010 (loi de réforme des collectivités territoriales) pour créer les « métropoles » pour les grandes zones urbaines, et les pôles métropolitains, fusionner les conseillers généraux et les conseillers régionaux et limiter l'action des départements et des régions à des compétences définies. Cette loi n'a été appliquée jusqu'à présent (octobre 2012) qu'au travers de la finalisation de la carte de l'intercommunalité et la création de pôles métropolitains. Cette période a également été marquée par la concentration des pouvoirs et des structures : Grandes intercommunalités rurales, élargissement des agglomérations, création des métropoles... La période récente a fait la chasse à un éparpillement supposé des structures intercommunales pour renforcer à la fois les économies à réaliser et la capacité d'agir de ces structures en développement. Les dispositifs et politiques d'aménagement et de planification contribuent aussi à cette concentration (ex : Scot). On privilégie ainsi des structures territoriales et non des processus de développement, on concentre des pouvoirs au détriment d'approches plus collégiales ou coopératives, voire démocratiques, **les territoires de projet sont marginalisés**.

Dans ce contexte, la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) apparaît à bien des égards comme la traduction institutionnelle de la pensée libérale, activiste et centralisatrice du *new public management*. La finalisation autoritaire de la carte de l'intercommunalité tourne le dos à 30 ans de primauté de la démarche volontaire des élus locaux; la fragilisation des pays et des conseils de développement illustre l'absence de prise en compte par l'État des processus de développement et de démocratie locale ; la montée en puissance des métropoles et des pôles métropolitains assoit une politique d'aménagement du territoire - dont la ruralité est absente - et qui est pensée dans une perspective de compétitivité mondiale ; la **fin annoncée de la clause de compétence générale** et la perte d'autonomie financière des collectivités territoriale témoignent enfin de la forte **remise en cause du processus de décentralisation**.

Le changement de majorité au Sénat en septembre 2011, l'élection d'un nouveau président de la République et d'une nouvelle Assemblée Nationale en mai et juin 2012, ont stoppé la mise en œuvre de la RCT. Une nouvelle étape de décentralisation (acte III) est désormais en cours d'élaboration et devrait marquer l'évolution des politiques territoriales des prochaines années.

3) HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTIONS

UNE CENTRALISATION RÉGIONALE ARTICULÉE AVEC L'EUROPE

Dernières nées des collectivités territoriales françaises, 30 ans après leur création, les Régions n'étaient pourtant pas ressorties les principales gagnantes. Ce sont les Départements qui avaient en fait été les plus confortés dans leurs capacités d'agir... au détriment des Régions. L'Acte III de la décentralisation pourrait bien inverser fortement cette tendance : pilotage de l'ensemble de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, chef de filat en matière d'aides aux entreprises, implication dans le pilotage de la Banque Publique d'Investissement, transfert de la gestion des fonds européens à partir de 2014, capacité à mener des expérimentations, pouvoir d'adaptation locale de la loi lorsque l'intérêt général le justifie. Dans une Europe qui devient clairement fédérale, les Régions s'agrandissent et deviennent la maille d'application des politiques européennes. L'État et les départements disparaissent. Dans cette hypothèse, les régions sont désormais les principales conceptrices de politiques d'aménagement et de développement équilibrées et incarnent la puissance publique.

¹⁹ « Compétences statutaires et actions intercommunales », les Notes de l'observatoire – ADCF – Janvier 2007

MÉTROPOLES TOUTES PUISSANTES ET COMPÉTITION MONDIALE

L'oscillation historique entre intervention locale et intervention centrale s'estompe progressivement sous le double mouvement d'ampleur qui cumule la montée en puissance (mondiale) d'une vague libérale et capitaliste d'un côté et la montée en puissance des pouvoirs locaux, en particulier des métropoles. Celles-ci incarnent la nouvelle figure de la puissance publique. Elles s'organisent en réseaux et développent des moyens de lobby auprès du niveau européen. Cette organisation permet de définir des objectifs, de mutualiser des moyens, d'accroître leur influence auprès des instances européennes. L'État se retire du développement territorial pour ne plus assurer que des missions régaliennes et des procédures d'appel à projet. Le département et la région ne gèrent plus que des politiques compensatoires. C'est la poursuite du tout urbain, le rural étant à un simple poumon vert, pourvoyeur de ressources naturelles. Dans ce scénario l'agriculture est localisée dans les interstices de ce tissu métropolitain, et on assiste au développement d'espaces naturels sanctuarisés. Les métropoles sont devenues des collectivités de plein exercice (élection au suffrage universel direct, fiscalité locale et compétences propres), les régions et départements, des collectivités de seconde zone. Les politiques d'aménagement ne visent plus à l'équilibre des territoires mais à l'utilisation optimale par les métropoles de leur hinterland rural, le développement passe par un renforcement des logiques de concentration de moyens, d'équipements et des pouvoirs. Au niveau national, l'aménagement du territoire consiste avant tout à accompagner l'organisation autour de chaque métropole d'un réseau de coopérations urbaines avec les agglomérations (pôles métropolitains) et les villes moyennes, tandis que le rôle de l'Etat et de l'Europe est d'accompagner à l'international le marketing métropolitain. Dans une compétition mondiale, de guerre économique, les métropoles sont désormais les « porte-avions européens » du développement économique mondial. La logique de *new public management* est omniprésente. En contrepoint les situations de « décrochage » de territoires et les formes de relégation territoriale se multiplient, produisant ainsi de nouvelles inégalités socio-spatiales. L'individuation croissante des pratiques et des modes de vie des populations entraîne une désaffection pour les outils participatifs s'intéressant aux questions territoriales (vie sociale, développement économique, etc.). Cette évolution entraîne une délégitimation des aspirations participatives sur ces questions et un recul de ces outils dans le fonctionnement des institutions civiles. Les fonctions et services des territoires ruraux sont définis par les acteurs publics et privés urbains.

LE LOCAL REDEVIENT CAPITAL ET L'ÉTAT UN PARTENAIRE DES INITIATIVES DES TERRITOIRES

La crise énergétique impose une relocalisation rapide de nombreuses productions industrielles et un ensemble d'innovations écologiques. C'est la sortie du modèle urbain métropolitain : les territoires ruraux et périurbains jouent un rôle moteur dans le développement d'alternatives écologiques et sont préférés aux espaces urbains. Les espaces sont multi-polarisés et se fondent sur une forte gouvernance territoriale à géométrie variable, soutenue par un État qui encourage les politiques de développement, et en faisant respecter les règles, régule la concurrence entre territoires. L'État se réoriente vers une posture plus volontariste et impliquée suivant une logique « d'État-partenaire », doté de véritables capacités et stratégies d'intervention, voire d'organisation, sans pour autant retourner vers une posture descendante et centralisée de son action de développement. Cette démarche d'implication, nettement plus forte qu'aujourd'hui, s'orienterait vers une posture de valorisation des projets et non pas vers la production de modèles. Elle s'accompagnerait d'une autre dimension d'action pour l'État : celle d'un rôle d'interface, d'ensemblier, de régulateur des effets de concurrence, de compétition, etc. Les aides publiques sont conditionnées par les innovations mise en place pour répondre à l'objectif de la transition énergétique. Les politiques publiques convergent vers le local pour encourager une production et une consommation locales selon des logiques de circuit court et d'économie sociale et solidaire (du secteur agroalimentaire à celui de l'industrie, ou encore la production des services immatériels). Les politiques sectorielles sont toutes adaptées aux contextes territoriaux en s'appuyant sur des diagnostics de territoire partagés appliquant la possibilité constitutionnelle de l'expérimentation, et s'orientent vers la contractualisation. Le pouvoir d'agir des citoyens trouve une place croissante dans les institutions démocratiques, amenant une meilleure articulation des dispositifs avec les pratiques de la participation sur le terrain. Les professionnels du développement des territoires sont formés à la maïeutique, la gouvernabilité ; la logique de projet prévaut face à la logique de procédure. Au niveau local s'opère un renforcement des solidarités horizontales portées notamment par des collectifs citoyens, des politiques territoriales, etc.. c'est à dire des instruments qui proposent du « vivre ensemble ». Cette dynamique permet une amélioration du capital social et un élargissement de la responsabilisation et de l'engagement des individus en matière d'action collective, assurant le fonctionnement de certains dispositifs ou initiatives, en particulier dans la gestion et l'évaluation des services aux populations.

II L'EVOLUTION NORMATIVE

La frontière entre droit « national » (ou « interne ») et le droit international a longtemps été liée au fait que le premier s'imposait aux individus, tandis que le second était destiné aux États eux-mêmes, sans impacter les personnes. Cette dichotomie est progressivement remise en cause, à différents niveaux : de plus en plus, le justiciable peut invoquer des normes d'origine supra nationale. De plus en plus, il se voit imposer des obligations qui émanent d'instances internationales sur lesquelles il n'a pas de prise. De la même manière, le poids généré par l'accumulation des niveaux réglementaires influence l'exercice des services au public.

1) LES ÉVOLUTIONS LONGUES

UN DROIT INTERNATIONAL « CONTRACTUEL ?

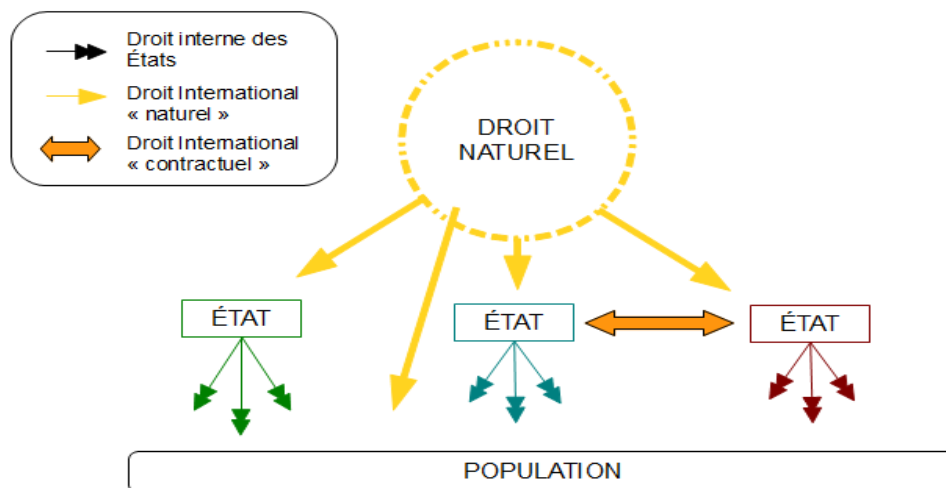
Traditionnellement, le Droit International n'a pas vocation à s'appliquer à la population, ni même aux affaires internes des États. Il n'a pour but que de « policer » les relations entre les différents souverains, et d'une certaine manière d'éviter l'usage de la force, en permettant aux États de conclure des traités comme des individus pourraient conclure des contrats. Les États, souverains, sont tous égaux sur la scène internationale; ils sont libres de contracter des ententes. Mais leur souveraineté induit également qu'ils ne peuvent être contraints d'exécuter leurs engagements, ni se soumettre à des obligations qu'ils n'ont pas acceptées.

Ce système consacre donc l'exclusivité du pouvoir de l'État sur un territoire sanctuarisé. Au moyen-âge, la recherche de cette autonomie des États au sein de leur territoire fait l'objet d'un lourd conflit avec la papauté et avec l'Empire Germanique.

Cette autonomie acquise aux dépens de la papauté et de l'empire permet de voir émerger des États souverains et égaux dans le « concert des nations ». Elle crée également une véritable césure entre le droit pratiqué au sein des États sous le monopole du Roi, et le droit qui a cours entre les États au niveau international, fondé sur une logique contractuelle.

PHILIPPE LE BEL entendait ainsi prélever une taxe sur le clergé, qui en était exonéré en ce qu'il dépendait exclusivement du pouvoir du pape. Il faudra rien de moins que la convocation des premiers États Généraux (1302), et la mort du pape Boniface VIII pour que le « pouvoir spirituel » renonce à son autorité sur le « pouvoir temporel » incarné par le Roi de France; et que ce dernier acquière une autorité sur le clergé (le gallicanisme royal). La même lutte opposera le Roi à l'Empereur du Saint Empire Germanique, qui se prétendait être l'héritier de l'empereur romain et détenir une autorité sur le monarque.

À la Renaissance, le droit international va recouvrir une autre dimension : la découverte des peuples d'Amérique par les différents États colonisateurs suscite une réflexion collective sur le traitement à leur appliquer. La controverse de Valladolid (1550), ainsi que les thèses d'éminents savants comme Suarez et Vitoria, conduisent les différents États à reconnaître l'existence d'un droit naturel qui est attaché à tout être, et que, bien que souverains, ils ne peuvent enfreindre. La reconnaissance de ce « droit des gens » permet aux sujets d'opposer à leur souverain l'existence d'une norme supérieure et inviolable: c'est donc un droit partagé par tous les hommes, qui s'impose aux États en suivant un mouvement ascendant.



Ces deux aspects du droit international – l'un contractuel et relevant de l'entente entre les États, l'autre impératif et visant à protéger des droits fondamentaux de l'homme – sont institutionnalisés au XIXe siècle, tandis que le droit humanitaire fait ses premiers pas (Création de la Croix-Rouge en 1864).

2) LES TENDANCES RÉCENTES

Le XXe siècle voit l'émergence des procédures de règlement des conflits, ainsi que des organisations internationales. Les réglementations internationales, qui n'influençaient le droit interne que de façon marginale, en deviennent une part importante. En parallèle, les populations disposant de nouvelles voies de recours, font plus facilement valoir leurs droits.

LE REGAIN DU DROIT INTERNATIONAL

L'émergence d'organisations internationales nouvelles

Suite au choc des exactions commises durant la Seconde Guerre Mondiale, de nombreuses organisations internationales de protection des droits voient le jour, la plus importante restant l'Organisation des Nations-Unies. Ces organisations visent à garantir la protection des populations contre leur gouvernement, et sont bien dans la droite ligne du « droit des gens » de la renaissance. Le XXe siècle va plus loin, en créant de véritables instances juridictionnelles devant lesquelles les particuliers peuvent former des recours : on citera pour exemple la Cour Européenne des Droits de l'Homme, mais aussi la Cour Pénale Internationale.

En parallèle, pour répondre à la mondialisation progressive de l'économie, sont créés des organismes chargés d'harmoniser les échanges. Il s'agit bien de régler les relations entre les États (pratiques douanières, normes d'hygiène..). Pourtant ces accords internationaux ont des conséquences directes sur la population.

L'APPLICATION DES NORMES INTERNATIONALES EN FRANCE

Le droit international n'a pas vocation à s'appliquer directement aux individus, mais exclusivement aux États. Des assouplissements sont faits à ce principe, et dans certains cas les particuliers peuvent demander leur respect devant la justice :

→ les conventions internationales doivent être *ratifiées* par le parlement (vote) ou la population (référendum) pour « exister » aux yeux du droit français. L'État français est alors engagé auprès des autres États signataires et doit exécuter les obligations prévues par la convention (cette obligation étant relative, du fait de la souveraineté des États), ce qui peut consister :

- en l'adoption d'une réglementation (par exemple sur les échanges commerciaux : tarifs douaniers, dispositifs favorisant les relations avec un État en particulier...
- en la modification de réglementations existantes dans le cas où elles sont contraires aux dispositions du traité

=> les normes internationales ne s'appliquent ici que de manière *indirecte* aux particuliers : on dit qu'elles sont *transposées dans l'ordre interne* (traduites dans le droit national) par le biais de la loi.

→ certaines dispositions des traités internationaux peuvent cependant s'appliquer directement aux particuliers : on parle de *l'effet direct des normes internationales*. Cette spécificité sera reconnue lorsqu'à la lecture d'un article du traité, il apparaît que les États ont voulu créer des droits et des obligations pour les particuliers : il faut que la disposition en question soit *inconditionnelle* et *suffisamment précise*.

L'effet direct apparaît souvent dans le cadre de dispositions relatives aux droits fondamentaux.

=> les particuliers peuvent donc invoquer l'application de toute norme internationale d'effet direct, quand bien même elle n'aurait pas été transposée par la loi, devant les juridictions françaises.

=> dans l'hypothèse où la loi française et la norme internationale d'effet direct sont contradictoires, on « écartera » la loi pour appliquer directement le droit international.

L'Union Européenne, une organisation régionale hybride

La création de l'Union Européenne a été une étape majeure dans l'évolution du Droit International, mais aussi pour les relations entre droit interne et droit international : pour la première fois, une organisation intergouvernementale disposait de pouvoirs sur les États, et pouvait émettre des réglementations s'appliquant directement aux populations. Née sur les ruines de la Seconde Guerre Mondiale, l'Union Européenne a été érigée par des conventions successives allant toujours plus loin dans le processus d'intégration des États-membres. Peu à peu, elle se dote d'outils et d'institutions qui s'apparentent de plus en plus à ceux d'un État Fédéral.

La portée juridique des normes européennes est donc plurielle:

- les traités signés entre les États-membres relèvent du régime d'application des conventions internationales
- il existe en parallèle un droit européen « dérivé », qui est produit non par les États, mais par les institutions de l'Union (Commission, Parlement et Conseil Européen). Il existe deux déclinaisons principales de ce droit dérivé :
 - Les Règlements s'appliquent directement au niveau national, sans qu'il y ait besoin de recourir à une transposition par la loi. Les États ont l'obligation de les appliquer, et les particuliers peuvent les invoquer comme une loi nationale.
 - Les Directives relèvent d'un régime plus complexe : il ne s'agit pas vraiment de normes, mais plutôt d'*objectifs* fixés aux États dans un délai imparti. Il revient aux États-membres de déterminer de manière autonome les moyens les mieux à même de les réaliser au niveau national.

→ En principe, les directives doivent donc faire l'objet d'une transposition au niveau national pour pouvoir s'appliquer. Cependant, dans l'hypothèse où le délai est dépassé sans qu'aucune loi de transposition n'ait été produite, les particuliers pourront invoquer les dispositions d'effet direct de la directive devant les juridictions nationales.

La capacité de l'Union Européenne à créer des normes qui s'appliquent directement au niveau national fait débat, d'autant que le caractère peu démocratique des institutions européennes n'intervient pas en sa faveur. Ainsi le Parlement Européen est le seul organe à être directement élu par les citoyens européens et, s'il prend de plus en plus d'importance, il n'a encore qu'un rôle mineur dans la production normative.

Par ailleurs la réglementation européenne ne correspond pas toujours aux coutumes nationales. La mise en place du marché unique, et la libre-concurrence qui l'accompagne, ont ainsi été mis en exergue par la directive Bolkestein²⁰. Il s'agissait d'étendre le marché unique au domaine des services. Pour l'opinion publique, une telle mesure signifiait l'ouverture au marché des Services Publics, et par voie de conséquence à leur privatisation systématique. Ces craintes étaient en réalité en partie infondées, dès lors que la directive excluait de son champs d'action les Services d'Intérêt Général (et donc de manière indirecte les services publics), ainsi que les services sociaux, la santé publique, etc.

LES RÉGLEMENTATIONS INTERNATIONALES prennent une importance croissante du fait de la mondialisation des échanges. Elles ne se limitent plus à définir des frontières ou à définir des accords de paix, mais régissent les comportements des États au sein même de leur territoire dans le domaine du commerce, de l'environnement, de la justice... Elles sont susceptibles d'être invoquées par les particuliers.

DIFFÉRENTS NIVEAUX DE NORMES SE SUPERPOSENT :

- les lois et règlements produits par les instances nationales
- les règlements de l'Union Européenne, qui s'appliquent directement aux individus
- le droit international «transposé» par la loi nationale (application indirecte aux individus)
- le droit international «contractuel» ne touchant que les États

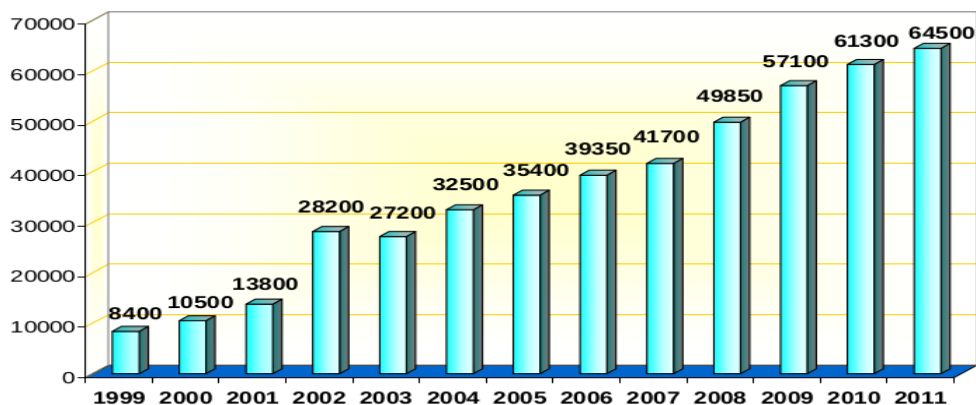
DES CONSÉQUENCES CONTRASTÉES SUR LES DROITS DES PARTICULIERS

La complexité des systèmes réglementaires des États, amplifiée par la dimension internationale, provoque à la fois une **inflation des normes applicables** et une certaine **insécurité juridique** pour les administrés. Face à ce constat, les États ont engagé des politiques pour rationaliser leur système juridique : création d'agences vouées à cette mission, politiques d'allègement réglementaire, réalisation d'analyses d'impact sur les réglementations...

L'ouverture de nouvelles voies de recours juridictionnelles pour la population

Si le développement de nouvelles normes internationales rend le droit applicable plus complexe, c'est aussi une garantie pour la population de voir respecter ses droits fondamentaux. Ainsi, au niveau international, le nombre de recours devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme est croissant. En France, il en va de même pour les litiges portés devant les juridictions administratives, qui jugent des actions de l'État (et notamment de la mise en œuvre des services publics).

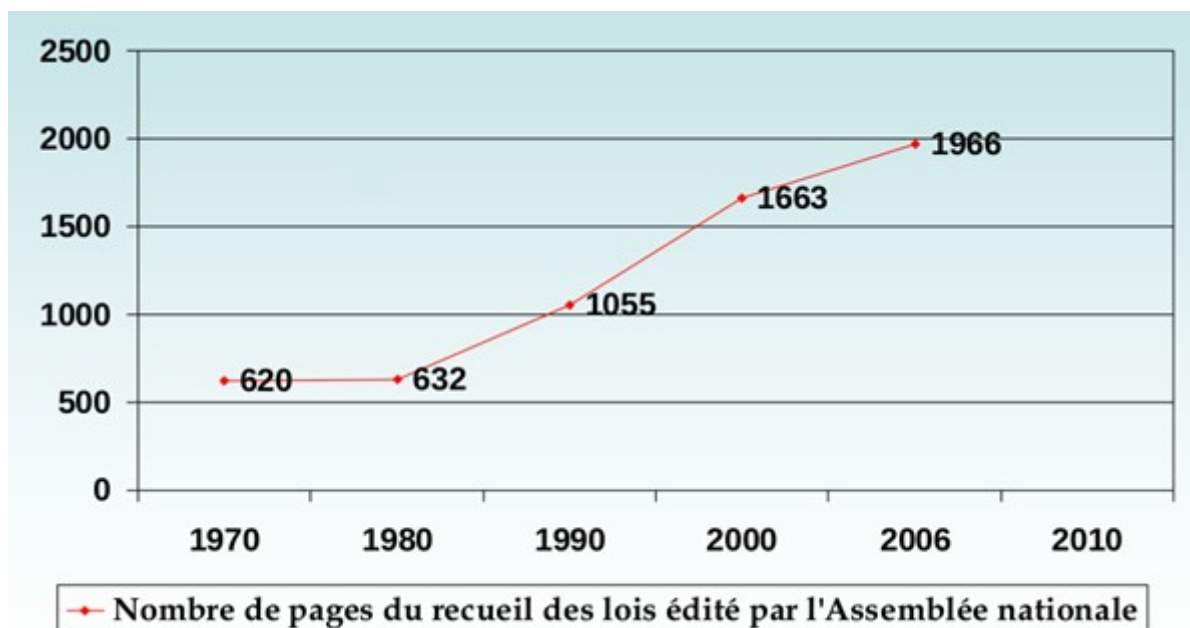
²⁰ Directive n° 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur



Nombre de requêtes attribuées à une formation judiciaire de la CEDH par an
 Source : CEDH, analyse statistique 2011 (janvier 2012)

Une inflation normative incontrôlée

L'OCDE²¹ s'est emparée de ce sujet en produisant des recommandations sur la qualité des réglementations. Il s'agit de faire le point sur le coût administratif engendré par la création d'une nouvelle norme, et sur son efficacité globale. Le recours à des études d'impact de chaque norme est préconisé, faisant le bilan des effets multiples de la norme (environnement, bien-être social...). Cette incitation se retrouve en France: depuis une loi organique de 2009²², chaque nouvelle loi fait l'objet d'une étude d'impact relatant les objectifs poursuivis, l'articulation avec le droit existant et le droit européen, ainsi que l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales.



Source : *Simplifions la loi*, rapport de l'Assemblée Nationale, septembre 2007

²¹ Organisation de Coopération et de Développement Économique

²² [Loi organique n° 2009-403](#) du 15 avril 2009

Cette logique de rationalisation se retrouve également dans l'exercice des services publics. La crise économique de la fin des années 1970 a conduit à un repositionnement de l'État sur le coût de ses politiques. Pour assurer l'efficacité et la légitimité de ses actions, le recours aux méthodes des entreprises privées va s'institutionnaliser au travers du *New Public Management*, méthode d'ores et déjà adoptée par de nombreux pays anglo-saxons. Elle conduit à une reconfiguration de l'administration en « unités entrepreneuriales », la recherche du moindre coût, l'institution d'objectifs de production et de standards de mesure de performance. L'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication est préconisée, pour faciliter le décloisonnement des services et diminuer les coûts administratifs. En France, la mise en œuvre de cette méthode de management se cristallise autour de la mise en œuvre de deux politiques publiques :

- la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001, qui repense le budget de l'État sous forme de « programmes » et de « missions »
- la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP), qui refond le fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée appuyée sur des logiques d'objectifs

Ces réformes, largement motivées par un impératif de réduction des dépenses publiques, tendent à priori à réduire l'étendue et la qualité de l'offre de services par les organismes publics. Elles sont également l'opportunité de remettre en question les modes d'exercice de ces services, pour une réalisation optimale de l'intérêt général.

3) HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION

La réglementation générée par l'Union Européenne prend une place grandissante dans le paysage juridique français. En effet, l'intégration européenne va dans le sens d'un élargissement des domaines entrant dans son champ de compétence. Elle conduit également à une harmonisation des réglementations dans l'ensemble des États membres. Cette évolution du système normatif n'est pas sans conséquences sur la qualité des services au sein des territoires : du fait de l'action d'harmonisation de l'Union Européenne, les acteurs locaux sont contraints d'effectuer d'importantes « mises aux normes ».

La situation des acteurs locaux, qu'il s'agisse d'acteurs privés ou publics, est par ailleurs rendue plus complexe du fait de l'accumulation de règles et de procédures. Il n'est d'ailleurs pas rare que deux réglementations émanant de deux autorités différentes prescrive des obligations différentes, voire contradictoire. Dans tous les cas, la lourdeur des procédures que le système réglementaire engendre est couramment dénoncée. Se saisissant de cette question, une politique de réforme et de simplification des modes de production des normes est en cours depuis quelques années. Il s'agit non seulement de diminuer le nombre de normes produites, mais aussi d'en assouplir l'application : chaque norme pourrait ainsi être interprétée à la lumière des enjeux locaux.

Les évolutions récentes semblent donc montrer une double mutation du système juridique :

- les différents niveaux de normes (national, international, communautaire) tendent à se confondre : ce n'est plus tant l'origine de la norme (i.e. : l'autorité publique qui en est l'émettrice) qui importe, mais bien la « qualité » de la norme (si elle intègre ou non des droits dans le chef des particuliers)
- les écueils d'une production normative trop prolifique conduisent à une remise en question de la pertinence de chaque norme émise (est-elle nécessaire ? quels seront ses effets ?), ainsi que de la manière dont elle s'applique : d'avantage que d'appliquer strictement la procédure préconisée, les acteurs locaux pourront interpréter les différents textes à la lumière des enjeux locaux, afin que les objectifs qu'il poursuit soient effectivement atteints.

BIBLIOGRAPHIE

RAVEAUD G "comment penser les services publics dans le cadre de l'union européenne" Terrains et travaux, 2005/1 n°8

<http://www.cairn.info/revue-terrains-et-travaux-2005-1-page-134.htm>

TCHERNONOG, V "Le secteur associatif et son financement", CNAF Informations sociales, 2012/4 n°172

<http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2012-4-pages-11.htm>

Analyse statistique de l'évolution des financements du secteur associatif, et des conséquences de la place croissante des financements privés dans leur budget

PETRELLA, F. RICHEZ-BATTESTI N "les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale" Informations sociales, 2012/4 n°172

<http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2012-4-pages-81.htm>

Analyse des conséquences sur les interactions entre association et institutions publiques des transformations politiques économiques et sociales, dans le domaine du care. L'article revient sur l'évolution de ces interactions en termes de gouvernance locale, et détaille quatre logiques : l'intégration, la normalisation, la médiation et l'innovation sociale.

BEHAR, D ESTEBE, P "Décentralisation: sortir du local et s'émanciper de l'Etat" Pouvoirs locaux, n°92 1/2012, p67

Analyse des écueils liés à la posture des collectivités territoriales : au lieu de reproduire les modes d'action de l'Etat et de se faire concurrence, il faudrait adopter une logique de « coopération » et contribuer à la définition des politiques publiques via la contractualisation avec les autres pouvoirs publics.

ADCF "Propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques"

Contribution au projet de réforme territorial, sur les thématiques de la gouvernance et des ressources financières des EPCI, ainsi que des compétences qui leur sont dévolues

Guide pratique de la LOLF, Ministère de l'économie et des finances

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/rapports-et-guides-pratiques/guide-pratique-de-la-lolf.html>

"Quel Modèle républicain?" Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Note d'introduction au débat national "Quelle France dans 10 ans?" septembre 2013

CEDH analyse statistique 2011 (janvier 2012)

CJCE statistiques judiciaires Rapport annuel 2008

VOLET ÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS EN FRANCE

ÉVOLUTION DU CONCEPT, DES DOMAINES ET DES MODES D'INTERVENTION

PARLER DES SERVICES PUBLICS NÉCESSITE DE DÉFINIR LE CHAMP D'INTERVENTION ET LES TERMES UTILISÉS, QUI SONT SOUVENT POLYSÉMIQUES ET SOURCES DE CONFUSION. UN LEXIQUE DÉTAILLÉ DES TERMES UTILISÉS EST DISPONIBLE EN ANNEXE.

SOMMAIRE

I - Une vision trop souvent tronquée de la réalité des services.....	2
II - La construction progressive de la notion de service public.....	3
1) Évolution historique de la Notion de Services Publics.....	3
2) Service public : intérêt général et interdépendance sociale.....	4
3) En droit, la définition traditionnelle du service public perdue.....	4
III - Évolution des domaines d'intervention des services au public.....	6
IV - évolution des modes d'organisation des services.....	7
1) Institutionnalisation des services.....	8
2) La prise d'initiative.....	10
- Initiative privée ou publique.....	10
- Organisation locale ou nationale.....	11
3) Organisation de l'offre.....	12
- De l'équipement au service public.....	12
- Service collectif ou à la personne.....	13
4) Mode de mise en œuvre.....	14
- Rôle de la puissance publique dans la mise en œuvre des services.....	14
- But lucratif ou non du prestataire de service.....	15
5) Financement.....	16
- Marché / redistribution.....	16
- Financement individuel ou collectif.....	17
Bibliographie.....	18

I - UNE VISION TROP SOUVENT TRONQUÉE DE LA RÉALITÉ DES SERVICES

L'actualité du débat sur les services publics en France est souvent biaisée par une vision simpliste et tronquée de la réalité des services et de son évolution.

Les services publics sont souvent assimilés aux services universels de réseaux, aux grands services d'État et du secteur public, administrés par des établissements ou entreprises publics et des personnels relevant de la fonction publique, modèle des services publics à la française issu des trente glorieuses. Ce modèle de l'État providence est fortement remis en cause par une vision plus libérale de l'économie et de la société.

L'actualité du débat européen sur les SIG (services d'intérêt général), la réforme de l'État suite à la mise en place du « New public management » (RGPP, LOLF..), la lutte contre les déficits publics très médiatisée, ont eu pour conséquence l'ouverture à la concurrence des services (la fin des monopoles), l'ouverture du capital ou la privatisation de nombreuses entreprises publiques, la fermeture de nombreux services de proximité et la concentration organisationnelle d'administrations et d'entreprises, ainsi que la généralisation des pratiques de mise en concurrence des prestataires par appel d'offre...

Ces évolutions récentes cristallisent le débat sur l'évolution des services publics sur des bases souvent idéologiquement tranchées. Elles frappent de plein fouet les territoires ruraux et les populations les plus fragiles, symboliquement d'une part et dans la vie quotidienne d'autre part.

Sans nier l'intérêt de ces débats, une analyse distanciée des évolutions de la notion et de l'offre de services à la population montre que le débat est tronqué et que la réalité de l'offre de services sur les territoires est plus diverse et complexe que l'opposition manichéenne du « tout public » ou « tout privé ».

Cette prise de recul devrait permettre d'affiner les analyses afin de repérer les impasses pour l'avenir au regard des critères du développement durable et de repérer les innovations à l'œuvre pour adapter les services aux réalités de demain.

II - LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

LA NOTION DE SERVICES PUBLICS EST UNE CONSTRUCTION POLITIQUE ET SOCIALE EN PERPÉTUELLE ÉVOLUTION.

CETTE ÉVOLUTION EST LIÉE À L'ÉTAT, DE SON ORGANISATION D'UNE PART, À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET SOCIOLOGIQUE D'AUTRE PART, ET ENFIN À LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET AUX INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES (VOIR LES CAHIERS DES TENDANCES SPÉCIFIQUES À CHACUN DE CES THÈMES).

1) ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA NOTION DE SERVICES PUBLICS

- A la fin de l'**Ancien Régime**, le Service Public transcende les missions confiées au Roi : ce qui correspondait jadis à l'intérêt du monarque devient au XVIII^e siècle l'intérêt de la population. Il s'agit alors strictement d'assurer les pouvoirs régaliens de l'État : justice, armée, impôts, monnaie... Peu à peu les infrastructures de transport vont également être qualifiées de services publics : la bonne qualité des routes permettant d'intensifier les échanges, non seulement au profit de l'État comme c'était déjà le cas avec le mercantilisme sous Colbert ; mais aussi d'améliorer le bien-être de l'ensemble de la population.
- Avec la **Révolution**, le libéralisme devient la règle de conduite : le principe de liberté du commerce et de l'industrie et le droit de propriété bannissent l'État de la sphère économique et le renvoient à ses missions premières
- Les **débuts de l'hygiénisme** entraînent un élargissement de la notion d'intérêt général, et des missions incombant à l'État : il lui revient d'assurer l'assainissement, ainsi que la gestion des voiries (éclairage et nettoyage), charge qui incombait jusqu'alors aux riverains. On voit apparaître les premiers mécanismes de mise en œuvre de ces activités, avec les concessions de service, la collectivité n'intervenant directement qu'en cas de carence de l'initiative privée. L'éducation devient un véritable service public avec la loi Ferry de 1881.
- Après la **seconde Guerre Mondiale**, l'État fait son grand retour dans la sphère économique: pour les besoins de la reconstruction, il nationalise des entreprises dans le secteur des énergies, du transport, des banques et assurances. Cette évolution est également liée à la reconnaissance progressive des droits économiques et sociaux des individus et justifie l'action de l'État pour protéger les populations vulnérables.
- Enfin, **les années 1980 voient le retrait de l'État** : vagues de privatisation des entreprises publiques, généralisation de la gestion des services publics par délégation à des entreprises privées, enfin segmentation des services pour les ouvrir en partie à la concurrence.

1789
Révolution

1946
constitution

1986
libéralisation

2) SERVICE PUBLIC : INTÉRÊT GÉNÉRAL ET INTERDÉPENDANCE SOCIALE

La notion de service public trouve sa source dans l'**intérêt général**. Selon la conception française, c'est un « objet non identifié » qui transcende les intérêts particuliers (Rousseau). C'est aussi raison d'être de l'État : réaliser l'intérêt général, qui passe par la réalisation du bonheur commun.

Il n'y a pas de définition juridique et législative précise de la notion de service public : les domaines qu'elle recouvre évoluent ainsi en fonction des circonstances de temps et de lieu. **Les initiatives locales et les luttes sociales** ont notamment permis de faire évoluer la prise en charge des droits sociaux dans le pays : la plupart du temps c'est d'abord la jurisprudence qui sanctionne et valide ces avancées avant d'être éventuellement reprises, encadrées et organisées par les politiques publiques de l'état.

Qu'y a-t-il de commun entre la SNCF, l'assistante maternelle agréée et l'école municipale de musique ? Le champ des services à la population est large : des transports à l'emploi, de l'éducation à la culture, de la santé et de la protection sociale...

Le point commun entre ces services est qu'ils sont essentiels à la vie et au maintien de population sur un territoire. Ils ne sont pas tous considérés comme « services publics » au sens commun du terme mais correspondent à la définition qu'en donne Léon Duguit(1859 -1928), pour qui le service public est une donnée **objective et matérielle** (il ne se crée pas, il se constate) :

« Toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est d'une telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par les gouvernants » constitue un service public (Duguit, Traité, t. III, 3ème éd., p. 61)

La définition de Léon Duguit des services publics nous permet de repérer le champs d'analyse : les services qui en raison de leur importance pour le lien social nécessitent l'intervention des pouvoirs publics, qu'elle soit réglementaire, financière ou organisationnelle.

Pour ne pas engendrer de confusion entre les services publics délivrés exclusivement par l'État (directement ou par délégation) et les autres services essentiels à la population, au sens de Léon Duguit, il est devenu d'usage de parler plus largement de **services « au » public**.

3) EN DROIT, LA DÉFINITION TRADITIONNELLE DU SERVICE PUBLIC PERDURE

« La notion de Service Public issue de la jurisprudence fait l'objet d'une définition juridique bien plus stricte. Traditionnellement, il s'agit de la réalisation d'un intérêt général, par une personne publique, en usant de prérogatives de puissance publique. » (jurisprudence Nancy, Conseil d'Etat -1963)

Par exemple : l'État lorsqu'il exerce sa mission d'éducation nationale, ou une commune assurant la collecte des déchets ménagers.

La raison d'être d'un service public est de satisfaire à un **intérêt général**.. Cette spécificité induit un certain nombre d'exigences supportées par la personne qui dispense le service, qu'il s'agisse d'un organisme public ou privé, traduites par les grandes lois de Rolland :

1. **L'égalité de traitement des usagers**
2. **La continuité du service**
3. **L'adaptation du service au besoin d'intérêt général, qui est susceptible de varier avec le temps**

Selon la « doctrine classique », l'État est le seul à pouvoir définir l'intérêt général. Il en résulte que l'exercice de services publics est le **monopole de l'État-Puissance Publique**. La réalisation de tel ou tel service public dépend uniquement du bon vouloir de l'État. La réalisation de l'Intérêt Général s'apparente donc davantage à un idéal. Cependant dès la publication de cette théorie, le monopole de l'État, seul à pouvoir définir l'intérêt général, donc les services publics, est remis en cause. Contestation par les théories capitalistes, mais aussi par des analyses structurelles de la complexité de l'économie :

- Smith prétend que les intérêts particuliers forment in fine une main invisible qui contribue au bonheur de chacun. Cette théorie connaît une forte résurgence, notamment au sein de l'Union Européenne : ici, l'État n'intervient que dans un second temps, en cas de carence de l'initiative privée.
- les théories classiques de l'économie la décrivent en 3 pôles : **redistribution**, **marché**, mais aussi **réciprocité** (relation de solidarité inhérente à toute société). La satisfaction des besoins essentiels des individus, et donc la réalisation de l'intérêt général, n'est donc ni le monopole de l'État, ni celui du marché. Cette dernière théorie est particulièrement portée par le mouvement de l'économie sociale (milieu du XIXe siècle) puis solidaire (années 1970).

Tous ces mouvements de pensée entraînent une redéfinition de ce qu'est l'intérêt général, qui voit naître des notions affiliées : intérêt commun, intérêt local, utilité sociale. Par ce biais la notion de service public évolue, y compris juridiquement, en s'élargissant à la notion plus large de Services AU Public.

Ainsi, la qualification de service public sera retenue lorsque la personne publique n'exerce pas elle-même le service d'intérêt général, mais qu'elle mandate un tiers pour le faire : un contrat est ainsi conclu entre la collectivité et ce tiers, qui peut être une personne privée, et qui réalise un service public.

Par exemple: contrat de délégation de service public entre une commune et une société privée pour réaliser le service de transport en commun

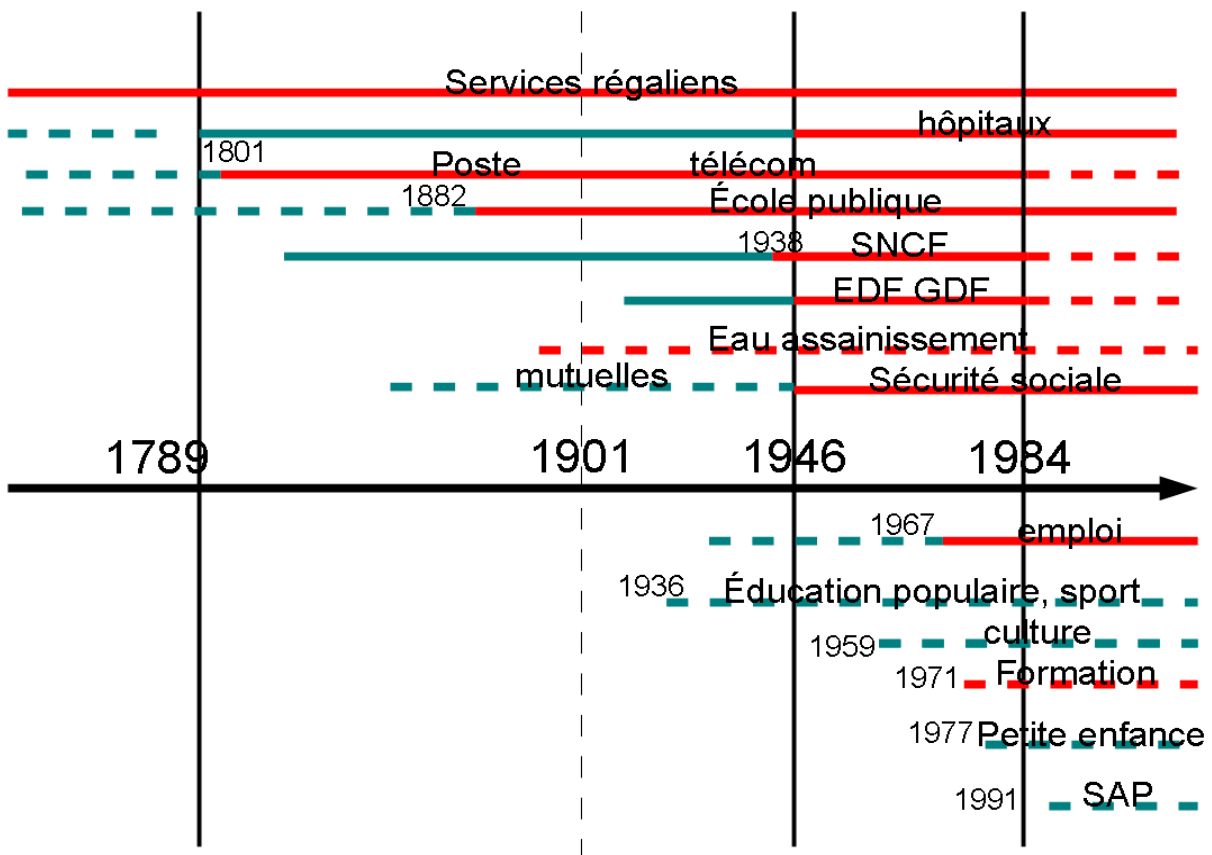
De plus, la jurisprudence a largement assoupli ces critères de définition. En effet, il n'est plus nécessaire qu'un contrat formel ait été conclu entre la personne publique et le tiers exerçant le service. Une personne privée réalisant une activité d'intérêt général sera réputée exercer un service public si ses conditions d'exploitation révèlent la volonté d'une collectivité de lui confier cette mission.¹

Par exemple: une association bénéficiant de subventions pour réaliser des actions culturelles telles qu'un festival de théâtre ou une école de musique.

¹ Arrêt CE, 22 février 2007, APREI n°264541

III - ÉVOLUTION DES DOMAINES D'INTERVENTION DES SERVICES AU PUBLIC

L'évolution du concept et des bases juridiques du service public accompagne l'évolution historique des domaines qu'il couvre. Certains services pris en charge traditionnellement par les pratiques de réciprocité (solidarités familiales et/ou communautaires, échanges non monétaires) ou par les acteurs privés du marché entrent progressivement dans le champs des services publics, c'est à dire avec intervention de la « force gouvernante » du fait de l'évolution de la demande sociale et de la carence du secteur privé marchand.



Évolution du champ des services publics

- Services publics nationaux
- Services publics privés et locaux

IV - ÉVOLUTION DES MODES D'ORGANISATION DES SERVICES

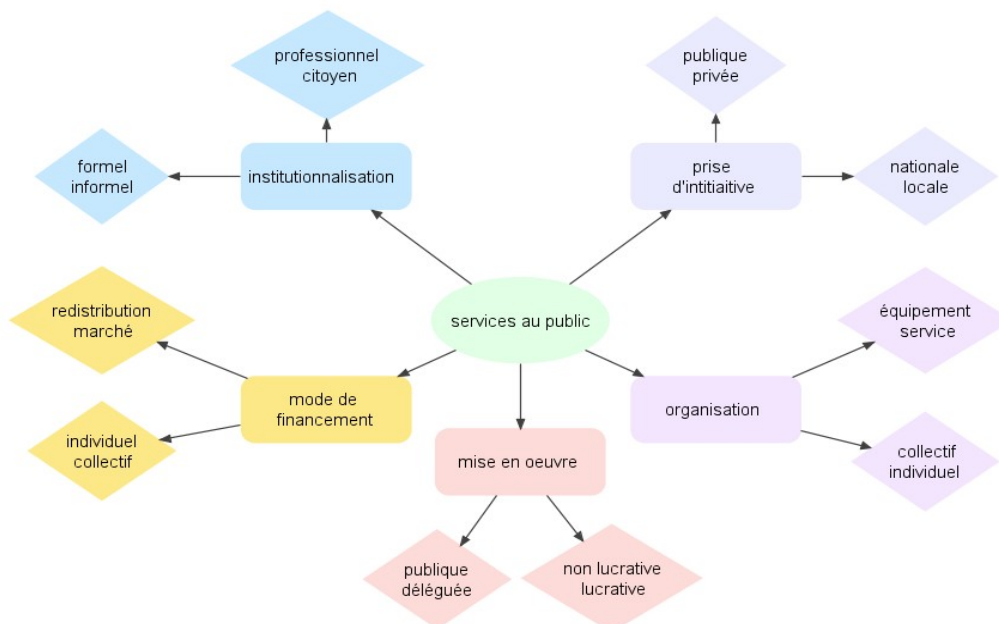
L'évolution de la notion des services publics et des domaines couverts ne s'est pas fait de manière homogène. On peut constater plusieurs logiques de mise en place et d'organisation qui se sont développées à différentes périodes et coexistent aujourd'hui. L'opposition public/privé ou marchand/non marchand ne suffit pas à rendre compte de la richesse ni de la complexité des différentes formes d'organisation des services publics et au public.

En analysant les prestataires de services on peut repérer cinq facteurs principaux de différenciation qui se combinent.

1. Le caractère plus ou moins institué du service
2. le caractère public ou privé de l'initiateur du service
3. l'organisation de la réponse aux besoins
4. le statut du prestataire mettant en œuvre le service
5. le mode de financement du service

Le schéma ci-dessous propose **10 critères** qui peuvent se croiser pour **analyser l'offre de services**. Cette analyse, confrontée aux tendances à l'œuvre dans la société, permettra de repérer celles qui sont menacées au titre du développement durable et celles qui permettraient une réponse plus durable aux nouveaux besoins.

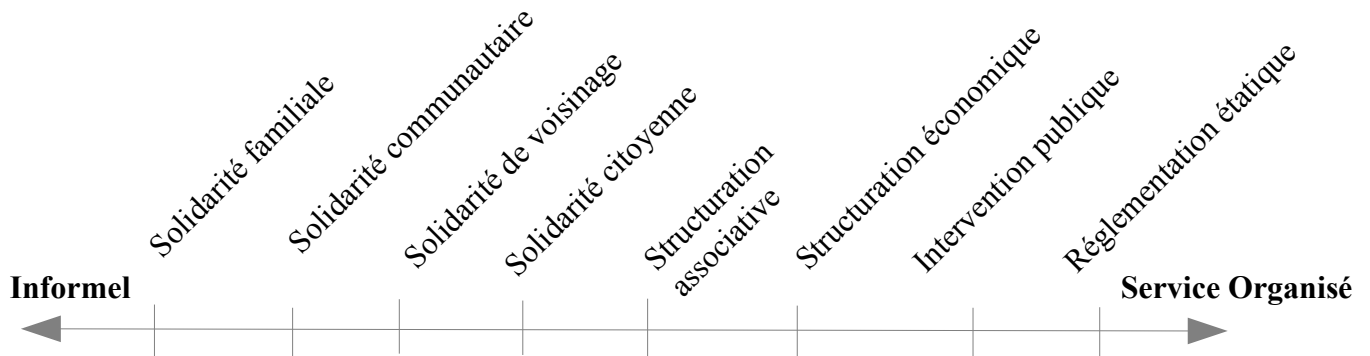
Critères discriminants d'analyse de l'offre de service : schéma de synthèse



1) INSTITUTIONNALISATION DES SERVICES

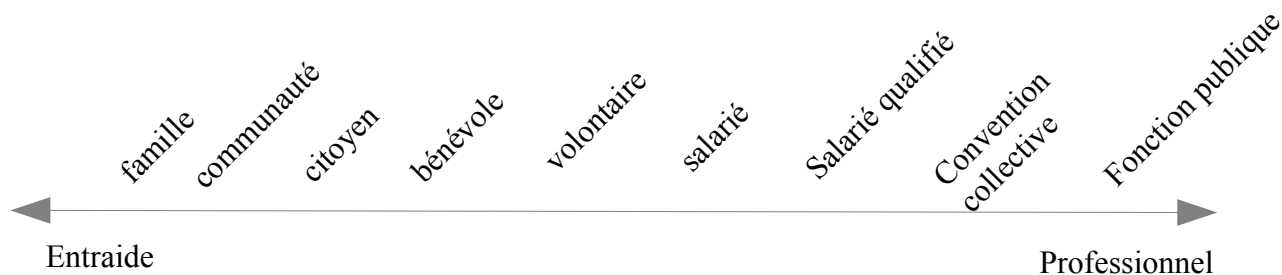
Les services essentiels n'ont pas toujours fait partie du domaine public organisé. On peut distinguer dans l'histoire et le paysage des services deux grands critères de différenciation : d'une part le caractère plus ou moins institué des services, et d'autre part le caractère professionnel ou non de la pratique de solidarité.

Caractère informel ou institué





Avantages et inconvénients de l'institutionnalisation		
Les solidarités sociales	Elles sont naturelles, non marchandes et non monétaires. Elles garantissent la cohésion sociale et sont réactives.	L'évolution démographique et les évolutions des modes de vie rendent de plus en plus difficile l'exercice des solidarités dans un cadre familial et villageois (manque de temps et de moyens). L'absence de services organisés est par exemple un obstacle au travail des femmes et source de précarité pour ceux qui n'ont pas un environnement solidaire.
L'institutionnalisation étatique et la normalisation	Elle donne un cadre pour garantir la protection des citoyens et l'égalité d'accès aux droits sociaux pour tous.	L'excès d'institutionnalisation et de réglementation est sclérosante pour l'innovation et rend difficile l'adaptation aux réalités spécifiques de chaque territoire et de chaque personne.
L'institutionnalisation économique	La prise en compte par l'économie des services est facteur de création de richesse et de réactivité.	L'institutionnalisation économique présente l'inconvénient de ne prendre en compte que les secteurs solvables et rentables, laissant à l'État ou à la solidarité, les secteurs déficitaires (privatisation des bénéfiques et collectivisation des pertes).
Les innovations solidaires reconnues par l'institution	L'hybridation de la solidarité et de l'institution permet la réactivité et le lien social de solidarité local d'une part, et la pérennité, la rigueur et la sécurité apportée par la reconnaissance des pouvoirs publics.	La limite de cet exercice est de naviguer toujours aux marges d'un océan de réglementations pléthoriques et complexes.

Professionnalisation



Avantages et inconvénients de la professionnalisation

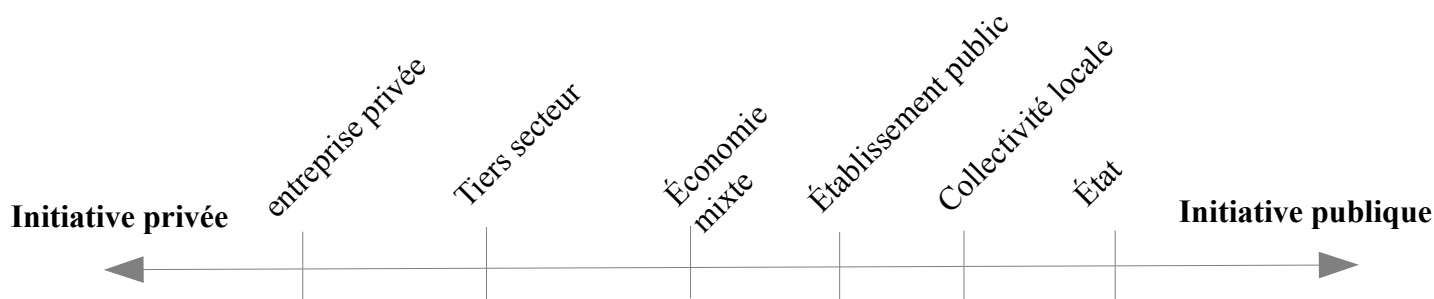
		
L'entraide interpersonnelle	Elle est naturelle, non marchande et non monétaire. Elle garantit la cohésion sociale et une meilleure réactive face à de nouveaux besoins.	L'évolution démographique et les évolutions des modes de vie rendent de plus en plus difficile l'exercice des solidarités dans un cadre familial et villageois, par manque de temps et de compétences. Ce mode de prise en charge peut aussi être « enfermant » et pas toujours adapté aux nouveaux besoins de la société et aux attentes des populations : on ne veut plus d'une « nourrice » mais d'une éducatrice.
Professionnalisation	Elle tente de garantir une qualité de service pour les usagers et de garantir un statut professionnel pour les travailleurs.	La professionnalisation coûte cher et menace l'équilibre économique des structures. Elle engendre aussi une attitude consumériste des publics au détriment des solidarités humaines et pose des problèmes d'encadrement aux bénévoles. Cette qualification croissante peut paradoxalement produire des exclusions pour les territoires ou les publics qui ne peuvent y accéder financièrement ou géographiquement.
Les services mixtes professionnels et solidaires	Les formes mixtes de collaboration entre solidarités et recours à des professionnels permettent de conjuguer compétences et solidarité citoyenne active.	Ces formes hybrides ont du mal à être reconnues et soutenues. Elles nécessitent une redéfinition du rôle des citoyens et de celui des bénévoles.
Les innovations solidaires reconnues par l'institution	L'hybridation des aspects solidaires et institutionnels permet la réactivité et le lien social de solidarité local d'une part, et la pérennité, la rigueur et la sécurité apportée par la reconnaissance des pouvoirs publics d'autre part.	La limite de cet exercice est de naviguer toujours aux marges d'un océan de réglementations pléthoriques et complexes.

2) LA PRISE D'INITIATIVE

Dans la conception classique et juridique, l'initiative d'un service public revient à l'État, qui est le seul à pouvoir définir l'intérêt général. Cependant l'histoire montre que l'initiative peut venir d'en haut, de l'État central, mais vient souvent aussi du territoire, du local : dans les faits, les structures privées sont à l'origine de nombreux services sur le marché mais aussi dans des structures subventionnées.

INITIATIVE PRIVÉE OU PUBLIQUE

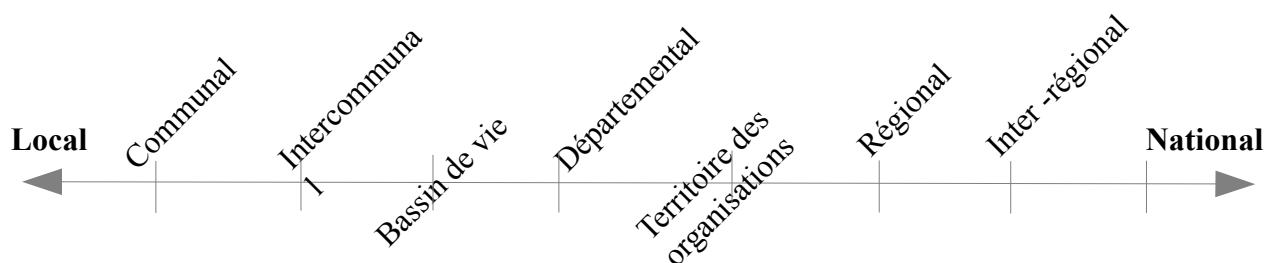
Selon la logique de libre concurrence installée par la Révolution française et réactualisée par l'Union Européenne, l'initiative de la mise en place d'un service revient normalement aux entreprises du marché. Les pouvoirs publics ne sont censés intervenir que lorsque le service est jugé d'intérêt général et qu'il y a carence du secteur privé. Dans la pratique, ces principes sont plus mêlés et de nombreux services relèvent de l'initiative privée et mixte.



Avantages et inconvénients de la prise d'initiative		
	+	-
Initiative publique	C'est le garant de l'intérêt général et de la prise en charge des services essentiels.	La puissance publique ne prend pas toujours l'initiative pour répondre aux besoins des populations par manque de moyens, par choix politique, par manque de compétences.
Initiative privée	La libre initiative, des entreprises privées et associatives, est le garant d'un dynamisme et du développement <i>bottom-up</i> des réponses aux besoins.	L'initiative privée présente deux dérives opposées : - être un pis aller, un palliatif à la carence de la puissance publique dans certains domaines. - ouvrir la porte pour les services les plus « rentables » aux appétits lucratifs de certaines entreprises privées, parfois au détriment de la qualité de services et de l'équité sociale.
Initiative mixte	Cela permet de valoriser les avantages des deux sources de légitimité, la puissance publique et l'initiative privée et citoyenne.	Cela demande un dialogue social qui n'existe pas dans tous les territoires. Par ailleurs il y a un risque de confusion des rôles.

ORGANISATION LOCALE OU NATIONALE

L'initiative de la création du service se différencie nettement suivant le niveau d'organisation de celui-ci : on connaît les grands services publics d'État qui couvrent tous les territoires français, et à l'opposé, des initiatives très locales portées par des collectivités ou des acteurs de terrain. Entre les deux, on peut avoir différents niveaux d'organisation territoriale, comprenant les régions, les départements et les intercommunalités mais pouvant aussi être certains prestataires de services, publics ou privés, structurés à des échelles territoriales qui leur sont propres.

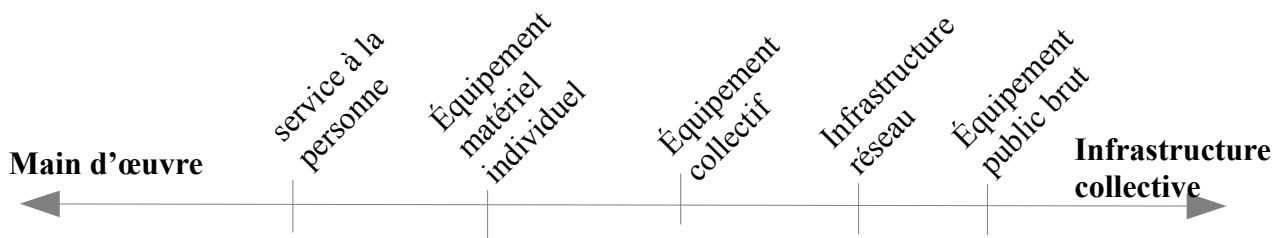


Avantages et inconvénients des niveaux d'organisation		
Organisation nationale	Garantie d'une couverture complète du territoire et de l'égalité d'accès au service.	Pas toujours adaptée aux spécificités locales : la lourdeur d'organisation rend l'évaluation et les possibilités de participation citoyenne des usagers difficiles. Peu en vogue aujourd'hui du fait du recul de l'État comme opérateur.
Initiative locale	Adaptée aux réalités et aux dynamiques locales, forte réactivité et capacité d'innovation. Proximité avec les territoires de vie et les élus locaux.	Disparité, voire concurrence, entre les territoires. Fragilité et risques d'instrumentalisation.
Échelle intermédiaire	Organisation adaptée aux besoins propres des organisations, permettant des économies d'échelles et des synergies internes.	Échelles territoriales spécifiques à chaque organisation pouvant nuire à un dialogue territorial avec les élus et les usagers. Éloignement des territoires ruraux les moins peuplés, nuisible à la réactivité et créatrice de nouvelles disparités de qualité de service. Problématique pour contractualiser en transversalité.

3) ORGANISATION DE L'OFFRE

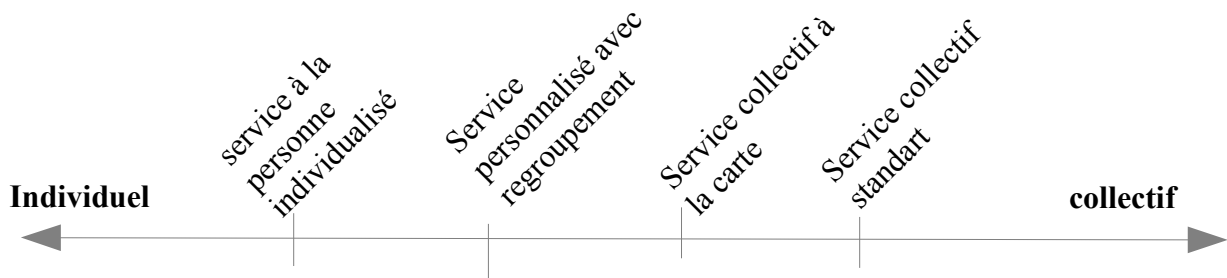
Le service public peut nécessiter des équipements publics importants d'un côté, ou ne s'appuyer que sur des prestations de main d'œuvre d'un autre côté. L'offre de service peut également être collective ou totalement individualisée.

DE L'ÉQUIPEMENT AU SERVICE PUBLIC



Avantages et inconvénients du rapport équipement / service		
	+	-
Infrastructure réseau et équipements collectifs	Ils sont souvent indispensables aux services. L'investissement est plus facilement financé que le fonctionnement.	Les usages et le fonctionnement sont parfois négligés : l'équipement est créé sans anticiper les services et les usages. La réglementation normative, la spécialisation des équipements et la sophistication pèsent sur le coût des services et nuisent à la mutualisation des usages (multifonctionnalité) et à l'adaptation aux spécificités locales.
Les services de main d'œuvre	Plus souple et évolutif, ils permettent une individualisation des services.	Risque de transfert des frais d'équipement sur les personnels (véhicules, aménagements, matériels) ou sur les usagers (TIC, adaptation logement).

SERVICE COLLECTIF OU À LA PERSONNE

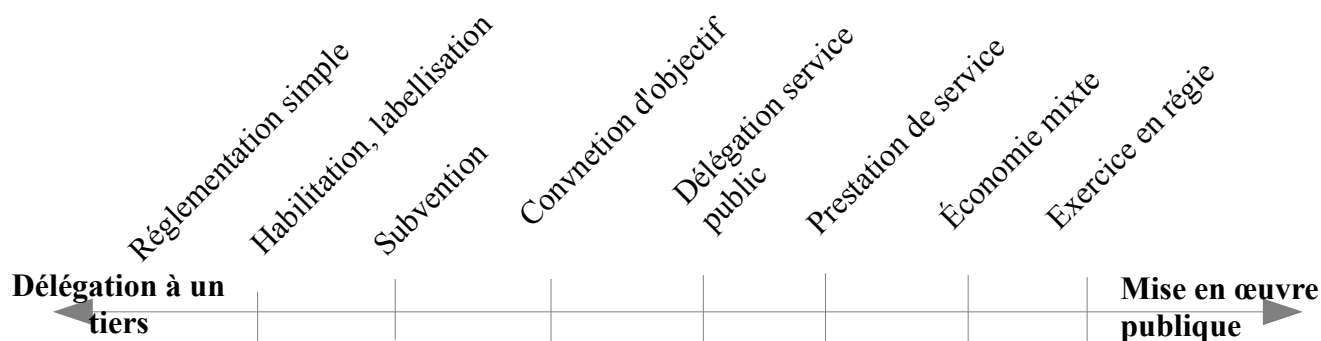


Avantages et inconvénients de l'organisation collective / personnalisée		
	+	-
Approche collective	Traitement massif des besoins, standardisation, professionnalisation, rationalisation. Offre facilement identifiable.	Dépersonnalisation du service, homogénéisation, source de gaspillage.
Approche individualisée	Adaptée à la demande et la situation de chacun.	Renforcement de l'individualisme. Coût économique ou fragilité du statut des professionnels. Manque de lisibilité de l'offre et de garantie de la qualité.
Offre mixte	Permet de conjuguer individualisation et socialisation, économie d'échelle et souplesse.	Difficultés liées à la multiplicité des intervenants, à l'étanchéité des dispositifs financiers et réglementaires.



4) MODE DE MISE EN ŒUVRE

RÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES

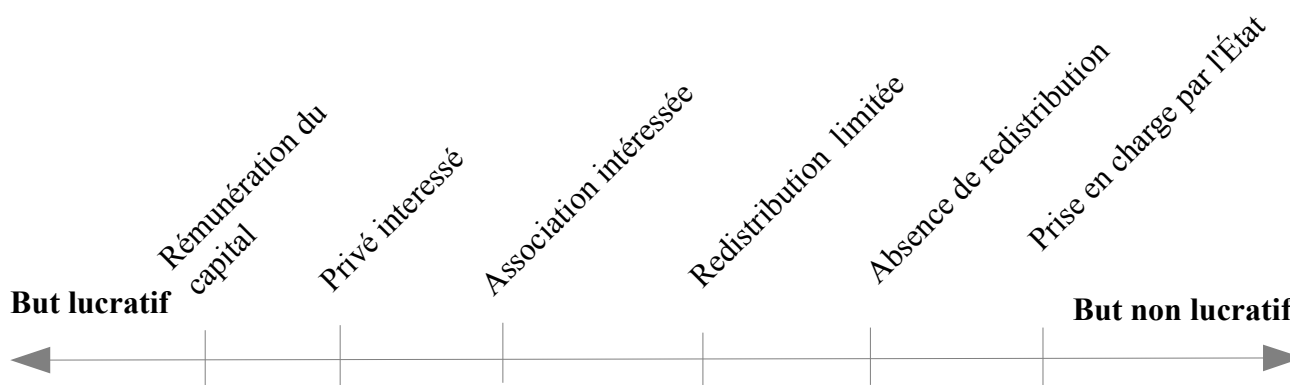
L'importance du rôle de l'État et des collectivités (la puissance publique) dans la mise en œuvre des services publics et « au » public est très variable, en fonction des conceptions philosophiques qui ont prévalu au cours de l'histoire, ainsi que de l'étendue des domaines couverts par la notion d'intérêt général.



Avantages et inconvénients du mode d'exécution des services

		
Privé	La liberté d'entreprendre permet au marché et à la société de répondre aux besoins tout en étant contrôlés par la puissance publique pour protéger le client citoyen.	La délégation privée permet un contrôle <i>a posteriori</i> , mais il reste difficile d'organiser et d'harmoniser l'offre de service pour tous sur tous les territoires.
Tout public	La puissance publique réalise directement le service et donc, le contrôle totalement, en garantissant l'indépendance.	La puissance publique et surtout les collectivités locales n'ont pas toujours les moyens financiers, ou les moyens en terme de compétences et de ressources humaines, pour gérer les services en direct : il n'y a pas de sanction économique directe en cas de mauvais fonctionnement.
Mixtes	Les formes mixtes peuvent conjuguer les intérêts de la gestion privée et de la légitimité publique : accès aux financements et aux compétences, contrôle public, souplesse d'adaptation.	La complexité des modes de délégation et de mixité nécessite des compétences pour adopter des formes de partenariat équitables et adaptées. Elle entraîne aussi un surcroît de tâches administratives pour gérer les formes de partenariat.

BUT LUCRATIF OU NON DU PRESTATAIRE DE SERVICE



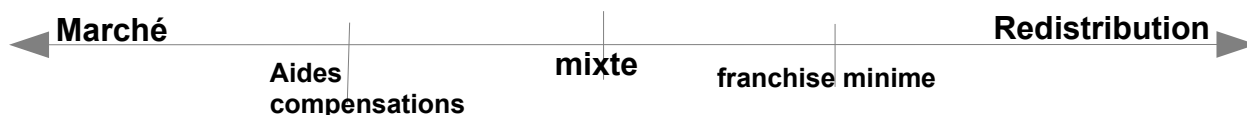
Avantages et inconvénients de la gestion lucrative ou non		
	+	-
Non lucratif	Respect de l'intérêt général: égalité et neutralité.	Limite des financements publics et manque de souplesse ou de compétences internes.
Lucratif	Mobilisation de ressources privées et stimulation de la concurrence.	Danger du « clientélisme », risque de détérioration de la qualité des emplois et des services, pour des raisons de rentabilité.
Intéressé	Mobilisation de compétences et démarche participative.	Fragilité économique des structures non lucratives.

5) FINANCEMENT

La notion de service au public permet de distinguer deux axes de différenciation qui caractérisent les modes de financement.

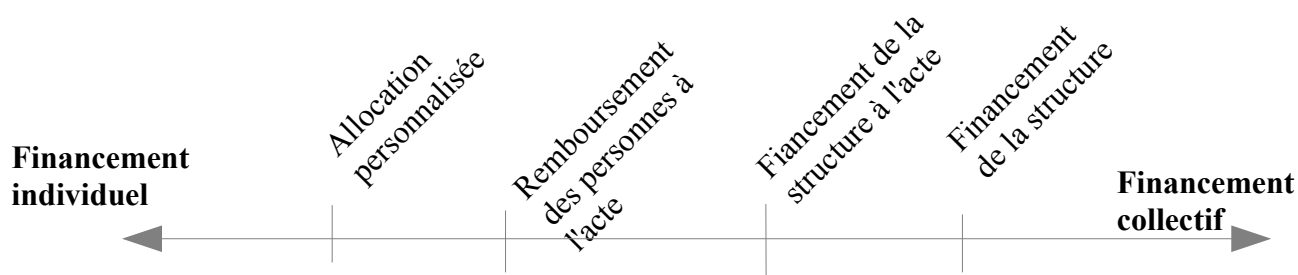
D'une part, la source du financement, qui peut venir de la redistribution à une extrémité, ou du marché à une autre extrémité ; la réalité économique se situe souvent à mi chemin entre ces deux extrêmes. D'autre part, le mode de financement se situe sur un axe qui va de la prise en charge collective d'un coté, à la prise en charge individuelle de l'autre.

MARCHÉ / REDISTRIBUTION





Avantages et inconvénients des différentes sources de financement		
Le marché	<p>Selon les discours libéraux, le financement par le marché a plusieurs avantages : ne pas alourdir le poids des prélèvements sociaux, assurer la qualité et la régulation de l'offre par l'émulation de la concurrence du marché. Ce financement est aussi responsabilisant pour le consommateur qui n'abuse pas du service puisqu'il le paie. Enfin le financement par le marché permet de faire payer les ménages qui en ont les moyens au juste prix sans peser sur les finances publiques.</p>	<p>Ce mode de financement est cependant limité puisque l'histoire a montré que les services ne se développent que dans les secteurs économiques ou dans les territoires qui sont rentables et qui ont été défrichés par l'économie sociale ou le secteur public en premier lieu. Le financement par le marché sans régulation de l'État présente aussi l'inconvénient de laisser pour compte les populations non solvables qui n'ont pas les moyens économiques d'accéder à ce marché.</p>
La redistribution	<p>Le financement intégralement public permet de garantir l'égalité de tous dans l'accès aux services. Ce mode de financement est également plus juste car il permet à chacun de contribuer en fonction de ses moyens, et non de ses besoins, via l'impôt et les cotisations sociales. C'est ce modèle social qui est à la source de la qualité de vie en France et de réussite en matière de santé notamment.</p>	<p>Les mécanismes de redistribution sont complexes et la justice des contributions n'est pas toujours assurée (fraudes et évasions fiscales). La gestion de ces dispositifs apparaît souvent bureaucratique, et peu démocratique. Elle est uniforme et bloque l'adaptation aux réalités territoriales. Enfin ces mécanismes de répartition, imposés par le haut, font perdre le sentiment de solidarité citoyenne, au profit d'une attitude de « passagers clandestins » et d'assistés, qui profitent du système sans être responsabilisés. Ce phénomène a pour conséquence une inflation du coût des services ainsi qu'une baisse de citoyenneté locale.</p>
La mixité du financement	<p>Le mode de financement mixte tente de responsabiliser l'usager en le faisant participer financièrement, mais aussi de limiter la dépense publique. La redistribution permet de solvabiliser certains services et de compenser le handicap de certains territoires ou de certaines populations fragiles.</p>	<p>La limite de ce mode de financement mixte est son manque de lisibilité et sa complexité, ce qui ne permet pas toujours de connaître le coût réel du service et qui perd parfois de vue l'objectif d'égalité de son origine. On constate aussi souvent une juxtaposition de modes de financement, avec d'un coté un système de redistribution publique organisé, et d'un autre une offre libérale non coordonnée ; juxtaposition qui bloque les tentatives d'avoir une offre globale et cohérente de services sur les territoires.</p>

FINANCEMENT INDIVIDUEL OU COLLECTIF



Avantages et inconvénients des différentes formes de financement

		
Le collectif	<p>L'intérêt du financement global de la structure prestataire est qu'il allège la charge administrative et l'avance de frais de l'utilisateur. Il permet aussi une gestion globale prévisionnelle du service pour optimiser les ressources, mutualiser les moyens, faire des économies d'échelles.</p> <p>Il est prévisionnel et ne dépend pas après coup des dépenses ou des prestations faites (ou non).</p>	<p>Ce mode de financement peut être inflationniste puisqu'il reporte d'année en année le budget de la structure en augmentation, indépendamment du volume de services rendus. Les frais de structures peuvent enfler et les services inadaptés se maintenir en place inutilement s'il n'y a pas de sanction économique du « client ».</p>
L'allocation personnalisée	<p>Les financements à la personne permettent de cibler les aides sur les publics prioritaires. Ce mode de financement est social mais aussi libéral, car il laisse le soin à la personne elle-même de choisir son prestataire ou de ne pas utiliser son allocation pour ce qu'elle est censée permettre. Le principe est que « la main invisible du marché » adaptera l'offre à la demande.</p>	<p>L'inconvénient est que ces aides individuelles ne permettent pas dans les zones rurales de faibles densités d'intervenir efficacement sur l'organisation de l'offre de service.</p>
Le financement intermédiaire à l'acte	<p>Ce mode de financement à l'acte se veut plus fidèle à la réalité économique du service rendu. Il est de ce fait moins inflationniste du côté des structures, et les services peu fréquentés sont incités à évoluer pour ne pas disparaître.</p>	<p>Ce mode de financement ne permet pas de faire des prévisions fiables, ni de connaître le coût du service offert : on ne connaît qu'à <i>posteriori</i> le coût remboursé aux personnes (exemple des dérapages du budget de la sécurité sociale).</p> <p>Ce mode de financement ne tient pas compte des réalités territoriales et peut fragiliser et faire disparaître les petites structures de proximité, au profit des grosses structures qui peuvent bénéficier d'un grand bassin de chalandise. Cette logique de comptabilité « libérale » ne tient pas compte des coûts indirects sociaux induits par cette approche purement comptable. Les petits services ont besoin d'un budget prévisionnel stable pour réunir les bases minimum d'une offre de service de qualité.</p>

BIBLIOGRAPHIE

Gilles J. GUGLIELMI, Professeur à l'université Paris-II (Panthéon-Assas) **UNE INTRODUCTION AU DROIT DU SERVICE PUBLIC**, document n'a pas été mis à jour depuis 1994 Collection « Exhumation d'épuisés »

2007 : GUGLIELMI (G. J.) et KOUBI (G.), **Droit du service public**, Montchrestien (coll. Domat), avec la coll. de G. DUMONT.

<http://www.guglielmi.fr/> « drôle d'en droit »

Margairaz Michel et Dard Olivier « **Le service public, l'économie, la République (1780-1960)** » Introduction,, Revue d'histoire moderne et contemporaine, 2005/3 no 52-3, p. 5-9.

Renaud DENOIX DE SAINT MARC, **Le service public**, Paris, La Documentation française, 1986.

Réjane Hugouenq et Bruno Ventelou, **LES SERVICES PUBLICS FRANÇAIS À L'HEURE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE**, Département des études de l'OFCE

Développer les services à la population en milieu rural "INNOVATION EN MILIEU RURAL" CAHIER N°5 OBSERVATOIRE EUROPÉEN LEADER SEPTEMBRE 1999- 54 pages