

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 IMPASSES

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...), leurs impacts sur les services en milieu rural, et d'envisager des pistes pour les anticiper. Il s'agissait 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 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-%20ORRE>



LICENCE CREATIVE COMMONS

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

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| I - La crise des services publics en milieu rural..... | 4 |
| 1) Une crise paradoxale..... | 4 |
| 2) Divergences sur l'analyse des causes de la crise | 5 |
| - Causes externes..... | 5 |
| - Causes internes..... | 5 |
| - Causes systémiques..... | 5 |
| 3) Quand le remède est pire que le mal..... | 6 |
| 4) Une vision déformée de la réalité..... | 7 |
| 5) Mutation indispensable..... | 7 |
| II - Les critères de durabilité..... | 8 |
| 1) Le développement durable, une grille de lecture pour analyser la durabilité des services..... | 8 |
| - Durabilité sociale et culturelle..... | 8 |
| - Durabilité économique..... | 10 |
| - Durabilité écologique..... | 11 |
| - Gouvernance..... | 12 |
| 2) Équilibre entre les 4 piliers du développement durable..... | 13 |
| III - Les principales impasses repérées..... | 20 |
| 1) Les impasses des "tout-tout" | 20 |
| - Le « tout public »..... | 20 |
| - Le tout équipement collectif..... | 21 |
| - Le tout service individualisé..... | 23 |
| - Le tout institué..... | 26 |
| - Le tout normé homogène..... | 26 |
| - Le tout professionnel..... | 27 |
| - Le tout privé marchand..... | 29 |
| - Le tout bénévole solidaire..... | 30 |
| 2) Les impasses de la fragmentation..... | 31 |
| - Concentration verticale géographique..... | 31 |
| - Impasses de l'hyper-spécialisation..... | 32 |
| - Impasse de la balkanisation..... | 33 |
| - Impasse du tout virtuel..... | 35 |

I - LA CRISE DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL

Depuis les chocs pétroliers des années 70, la France est en crise, et d'une manière plus générale, la plupart des pays occidentaux semblent en crise. Le modèle de la croissance continue des 30 glorieuses est en cause : la crise financière de la dette publique est la partie visible, fortement médiatisée, de cette crise parallèle à celle de l'emploi. Les préoccupations concernant les dépenses publiques se font de plus en plus présentes dans le débat public, et de plus en plus pressantes pour les différents acteurs concernés.

Les services publics à la française restent cependant une valeur forte, appréciée des Français, qui ne semble pas poser de problème particulier – si ce n'est en milieu rural.

En effet depuis une vingtaine d'années, les élus ruraux expriment de plus en plus leur inquiétude quant à la présence (ou au retrait) des services publics. Cette préoccupation devient majeure aussi bien dans la presse que dans l'opinion des élus. La multiplication des collectifs de défense des services publics en milieu rural atteste de cette crise durable. La question des services publics revient dans beaucoup de discours sur les politiques d'aménagement du territoire. Cependant les mesures d'adaptation ne semblent pas calmer les inquiétudes. L'analyse des évolutions qui impactent l'offre de services en milieu rural ne permet pas d'espérer une amélioration dans les vingt ans qui viennent.

1) UNE CRISE PARADOXALE

Il peut paraître paradoxal de parler d'une crise de services alors que l'offre de services n'a jamais été aussi développée et que les politiques de protection des populations les plus fragiles (RSA, handicap) ne cessent de se développer. La part des services dans le PIB ne cesse d'augmenter. Les résultats sont à la hauteur puisque la population française n'a jamais été aussi bien éduquée et logée, avec une espérance de vie aussi élevée.

Les services d'aide à domicile pour les personnes âgées, les services petite enfance, les services culturels n'ont jamais été aussi développés sur le territoire y compris dans les zones rurales. On peut s'interroger sur la réalité de cette crise qui semble démentie par les faits puisque **les services n'ont jamais été aussi développés**.

Le sentiment de crise est tout d'abord lié à l'évolution des grands services publics en réseau, monopoles d'État, gérés historiquement par le secteur public, qui ont vu une diminution forte de leur implantation territoriale (fermetures de postes, d'hôpitaux, d'écoles, de perceptions, de tribunaux, « privatisation » d'EDF, de France Télécom...).

Ces évolutions nationales ont un aspect **symbolique** qui crée un sentiment d'abandon dans les territoires ruraux dans la mesure où la demande sociale ne cesse d'augmenter, du fait de l'augmentation démographique et de la convergence des modes de vie urbains et ruraux.

La crise n'est cependant pas que symbolique. Les collectivités locales, les établissements publics, les associations, les prestataires de services de tout genre sont confrontés à une vraie difficulté pour **financer le développement des services**. Les modalités de mise en œuvre de la solidarité nationale font appel à des dispositifs de plus en plus **complexes**, rendant de plus en plus difficile la réponse aux besoins qui ne cessent d'augmenter. Les réponses apportées sont à la marge, proposées au coup par coup et ne semblent pas à la hauteur des enjeux posés par cette crise.

Dans les faits, on constate une augmentation de la pauvreté chez certaines populations, l'exclusion de certains territoires, l'enkystement de certaines situations sociales qui interpellent à juste titre les pouvoirs publics. Les inégalités entre territoires et entre catégories de population s'accroissent. De nombreuses personnes n'ont pas recours aux droits auxquels elles peuvent prétendre pour de nombreuses raisons souvent cumulatives (information, complexité, distance, rejet..).

Il semble y avoir une **crise du modèle des services publics**, plus globale que les réponses sectorielles qui y sont apportées aujourd'hui. Il ne s'agit probablement pas d'une crise conjoncturelle mais d'une véritable **mutation sociétale**.

2) DIVERGENCES SUR L'ANALYSE DES CAUSES DE LA CRISE¹

Si la plupart des citoyens et des responsables politiques s'accordent pour reconnaître les difficultés et l'importance de la crise des services publics en milieu rural, il n'y a pas d'unanimité quant à l'analyse des causes de cette crise.

Pour autant, "la cause de la crise est dans la croissance qui précède" disait déjà **Joseph Clément Juglar**, le père de la théorie des cycles en économie.²

CAUSES EXTERNES

Pour certains, les causes de cette crise du service public sont externes : elles sont liées à la crise économique, elle-même liée à la financiarisation de cette économie, qui entraîne une crise sociétale et un accroissement de la dette des pays développés. Les décisions politiques européennes et nationales en faveur du libéralisme constitueraient la principale cause de la crise des services publics.

CAUSES INTERNES

Pour d'autres, c'est le développement outrancier de l'État-providence qui serait à l'origine de la crise. Le coût croissant des services entraîne un accroissement permanent des prélèvements sociaux, plombe la compétitivité des entreprises, engendre une bureaucratie paralysante et développe un esprit d'assistanat généralisé dans la population. Les politiques de protection sociale seraient à l'origine de la crise économique et financière. Autrement dit, la remise en cause de l'état providence serait un levier pour lutter contre la désindustrialisation et la récession (réduction de la dette par une réduction des dépenses publiques, donc par une réduction des services publics).

CAUSES SYSTÉMIQUES

À ces analyses idéologiquement marquées et opposées, des analyses plus systémiques et multifactorielles peuvent être ajoutées.

L'analyse de l'effondrement des sociétés complexes met en évidence un mécanisme paradoxal. Pour régler leurs difficultés, ces sociétés ont tendance à se complexifier encore plus. Cette complexité passe par la différenciation, la spécialisation, la bureaucratisation, la normalisation, ... Dans le domaine des services, cela passe par :

- une spécialisation extrême au nom de la prise en charge de la diversité des situations particulières et au nom de l'efficacité professionnelle,
- une concentration des services au nom des économies d'échelle,
- une inflation de réglementation normative de plus en plus complexe au nom de la protection des populations et du contrôle des finances publiques.

Parvenues à un certain stade, ces politiques subissent **une baisse de rendement marginal où le coût d'organisation devient supérieur à leur capacité de production**. Le système est alors en crise.

1 Une théorie des crises est-elle possible ? Jean-François Dortier Sciences Humaines n° 246 mars 2013

2 *Des Crises commerciales et leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-Unis*, Paris, Guillaumin et Cie, 23 mai 1862

3) QUAND LE REMÈDE EST PIRE QUE LE MAL

Un phénomène **d'hystérésis**, connu en physique ou dans l'étude des crises financières, se met en place. Cela signifie que la cause initiale ayant disparu, la difficulté continue à se maintenir et à se propager par sa seule dynamique interne : des dispositifs spécifiques, des réglementations sont mis en œuvre pour résoudre les problèmes constatés. Ces organisations se maintiennent, se perpétuent au-delà du problème social et participent à la complexification des procédures, engendrant parfois des effets négatifs indirects pires que les améliorations produites.

Le cas des services publics est de ce point de vue frappant : au nom de la prise en charge des spécificités, on crée des nouveaux dispositifs qui s'ajoutent à ceux déjà existants. Ce faisant, on diminue la **lisibilité** de l'offre de services et on augmente les **besoins de coordination** pour assurer une cohérence entre les services.

L'extrême **spécialisation** des services produit mécaniquement des effets pervers contre-productifs et participe à la constitution de zones blanches. Ainsi le recentrage des dispositifs emploi-formation sur des publics prioritaires (les personnes fragiles, handicaps, chômeurs de longue durée, jeunes, seniors, quartiers en difficulté..) aboutit à une stigmatisation contre productive de ces publics.

L'approche par **public spécifique**, qui répond à une certaine rationalité, se trouve, en milieu rural, productrice d'exclusion : par une logique mathématique implacable de densité de population, ces services ne peuvent être présents en proximité car la masse critique (économique) du service ne peut être atteinte ; les publics cibles en sont donc exclus ainsi que tous les autres ruraux.

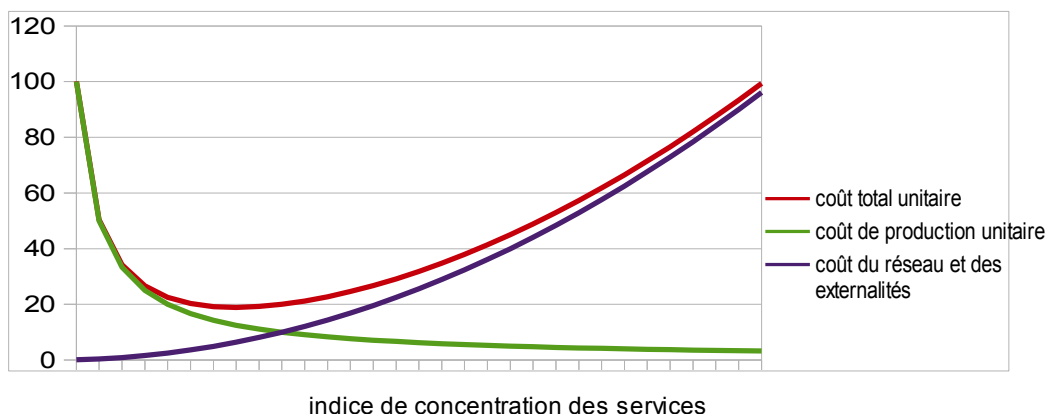
Dans le même esprit, la **concentration** des services en ville, pour des raisons de compétence et d'efficacité, produit des effets indirects négatifs sur l'accroissement des déplacements, de production de gaz à effet de serre et l'exclusion des publics non mobiles. Cette externalisation de certains coûts sociaux ou environnementaux risque d'augmenter plus vite que l'accroissement de l'efficacité économique du service.

Enfin, le souci louable de **maîtrise budgétaire et de contrôle** de la bonne utilisation des fonds publics aboutit à des **délires bureaucratiques** où le temps de gestion et de contrôle tend à devenir supérieur au temps de travail effectif au service du public, service qui n'est par ailleurs pratiquement pas évalué qualitativement.

Un graphe peut synthétiser cette évolution paradoxale : sur ce graphe on peut voir l'évolution favorable du coût et de l'efficacité unitaire de services au fur et à mesure de la concentration et de la spécialisation. On voit également l'évolution régulière du coût d'entretien du réseau ainsi que des coûts indirects d'externalisation environnementale et sociale. Les deux courbes se croisent et à un moment donné, l'efficacité marginale s'annule et le coût unitaire augmente exponentiellement pour aboutir à une impasse.

économies d'échelles et surcoûts des réseaux

les limites économiques de la concentration



Paul Watzlawick³ a théorisé ce phénomène paradoxal au travers du principe « toujours plus de la même chose » : les solutions mises en œuvre pour régler une difficulté finissent par devenir le problème ; plus on applique cette solution et plus la difficulté s'accroît, donc on applique encore plus la solution et le problème augmente encore plus.....

4) UNE VISION DÉFORMÉE DE LA RÉALITÉ

Si la crise des services publics en milieu rural est aujourd'hui bien présente pour la plupart des responsables administratifs et politiques de même que pour les citoyens, la manière de poser le problème reste caricaturale. La vision des services publics reste marquée par celle des 30 glorieuses : de grands services publics de réseaux pris en charge par le secteur public, avec un monopole d'État. La confusion entre secteur public, monopole d'État et services publics d'intérêt général entraîne un manque de reconnaissance de la complexité du sujet et de la diversité des situations. Cette diversité est à la source de la complexité du dispositif dont chaque ministère ou chaque acteur ne voit qu'un maillon.

Il est nécessaire de prendre du recul sur les approches sectorielles pour voir les **logiques** à l'œuvre dans l'évolution des services publics depuis le début du siècle dernier afin d'en évaluer la durabilité pour les 20 prochaines années.

5) MUTATION INDISPENSABLE

La question est de savoir si la crise est conjoncturelle ou si c'est une véritable mutation qui est en cours. La durée de cette crise, la diversité des prises de position, les conflits qu'elle engendre, et l'absence de réponse globale aux questions posées par les habitants et les élus des territoires ruraux font penser que cette crise n'est pas que conjoncturelle mais bien le signe d'une mutation nécessaire. La sortie de la crise ne peut se faire par un simple ajustement des politiques actuelles. Elle appelle une réflexion sur les logiques à l'œuvre et le modèle de société. Le repérage des impasses du modèle actuel et des innovations à l'œuvre a l'ambition de permettre une prise de recul pour trouver des solutions à cette crise ou plutôt accompagner la mutation en cours.

3 Comment réussir à échouer Paul Watzlawick 02/1991

II - LES CRITÈRES DE DURABILITÉ

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EST UN CONCEPT QUI PEUT NOUS AIDER À ANALYSER L'ÉVOLUTION DES SERVICES À L'HORIZON 2040, AFIN DE REPÉRER LES LOGIQUES D'ORGANISATION QUI CONDUISENT À DES IMPASSES ET LES INNOVATIONS QUI PEUVENT CONSTITUER DES PISTES D'AMÉLIORATION DE LA DURABILITÉ DES SERVICES.

1) LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, UNE GRILLE DE LECTURE POUR ANALYSER LA DURABILITÉ DES SERVICES

Le développement durable ou développement soutenable a été défini pour la première fois en 1987 par la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement* de l'Organisation des Nations unies, dans le rapport Brundtland, comme étant « *le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins* ». Tout en s'appuyant sur de nouvelles valeurs (responsabilité, partage, principe de précaution, débat...), il s'agit d'adopter une double approche :

- dans le temps : nous avons le droit d'utiliser les ressources de la Terre, mais le devoir d'en assurer la pérennité pour les générations futures ;
- dans l'espace : chaque humain a le même droit aux ressources de la Terre (principe de destination universelle des biens).

Tous les secteurs d'activité sont ainsi concernés par le développement durable : l'agriculture, l'industrie, l'habitat, l'organisation sociétale, mais aussi les services, qui ne sont pas qu'immatériels. Plus simplement, le développement durable est un mode de développement qui a pour but de produire des richesses tout en veillant à réduire les inégalités, mais sans pour autant dégrader l'environnement.

Ainsi le développement durable vise des modèles de développement viables qui concilient économie, écologie et équité sociale : « trois piliers » à prendre en compte aussi bien par les collectivités que par les entreprises et les individus. À ces trois piliers s'ajoute un enjeu transversal, considéré comme "le quatrième pilier du développement durable", indispensable à la définition et à la mise en œuvre de politiques et d'actions relatives au développement durable : la gouvernance.⁴

Même si le concept de développement durable a été largement galvaudé et vidé en grande partie de son sens, son approche reste néanmoins pertinente pour nous aider à analyser la durabilité des services à l'échelle des territoires et à identifier les éléments qui relèvent de l'impasse ou de l'innovation pour les années à venir en les confrontant notamment aux tendances à l'œuvre.

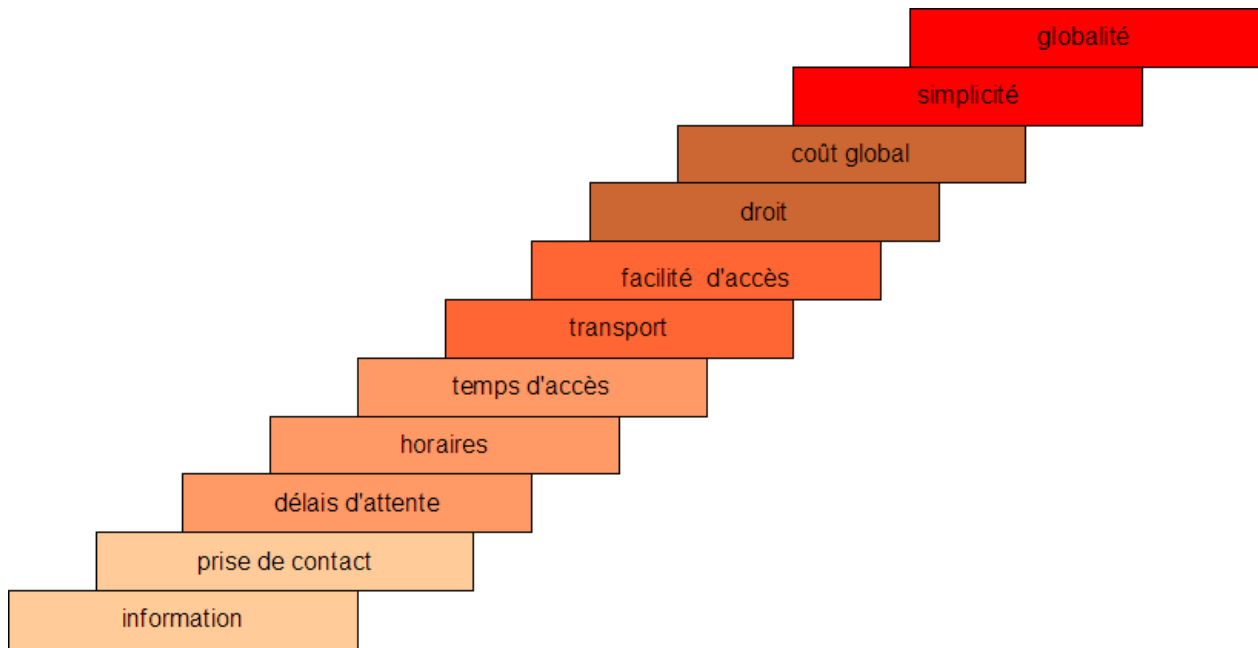
Ainsi ces dernières années, différents acteurs et experts ont mis en place des outils d'analyse et d'évaluation en déclinant les 4 piliers du développement durable. C'est sur ces outils que nous nous sommes appuyés et inspirés pour conduire nos travaux et élaborer une première grille d'analyse adaptée à la question des services à la population.

DURABILITÉ SOCIALE ET CULTURELLE

En matière de durabilité sociale, le principal enjeu est bien entendu de **satisfaire aux besoins fondamentaux et sociaux des individus**, aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

L'existence d'une offre de services n'est cependant pas suffisante si les habitants et les citoyens ne peuvent y accéder. **L'accès aux services** est donc le deuxième enjeu de durabilité sociale. En matière d'accessibilité, **11 critères** sont à prendre en compte :

⁴ http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9veloppement_durable



1. **l'information** : est-il facile d'obtenir des informations précises sur le service et sur les droits ?
2. **la prise de contact** : est-il facile de prendre contact avec le service ? (ligne directe ou plate forme téléphonique ? prise de rendez-vous par téléphone, par internet, par écrit ?
3. **le délais d'attente** : délais entre le premier contact et le bénéfice effectif du service.
4. **les horaires** : jours et heures d'ouverture du service.
5. **le temps d'accès** : temps de déplacement, dépendant de l'éloignement et de la fluidité de circulation.
6. **le transport** : accès possible en transport en commun, avec quelle périodicité ? est-il possible de se garer à proximité ?
7. **la facilité d'accès** : y a t-il un arrêt de bus à proximité ? la signalétique est-elle efficace ? l'accès est-il adapté aux personnes en situation de handicap , moteur, visuel, auditif, cognitif... ?
8. **le droit** : le service est-il accessible à tous ou réservé à une catégorie de personnes (habitant de la commune, catégorie d'age, catégorie sociale, nationalité..)
9. **le coût global** : quel est le prix du service ? quel est coût global pour y accéder ?
10. **la simplicité** : complexité des démarches, accès pour les personnes ne maîtrisant pas le français à l'oral ou à l'écrit, importance des pièces à fournir...
11. **l'intégralité de la chaîne** de services complémentaires : y-a-t-il des services associés (accès téléservices, photocopieuses,..) ? y-a-t-il coordination avec un bouquet de services complémentaires ?

Ces 11 critères ont été étudiés dans le cadre d'un précédent travail réalisé en 2010 pour le Réseau rural national : ils sont illustrés au travers de l'histoire de Bérengère, jeune femme qui vient de s'installer dans les Alpes avec sa petite fille Léa.

→ Voir la [Note sur l'accessibilité – Bérengère et Léa](#)

L'être humain n'a pas uniquement besoin de soin et de pain. C'est aussi un individu ayant des **besoins sociaux**, des relations et une reconnaissance sociales, mais aussi besoin d'épanouissement personnel, de réalisation de soi. Ainsi les services se doivent de **respecter les libertés individuelles et de contribuer au développement et à l'épanouissement des individus** (lien social, autonomie, éducation, développement culturel...).

Au-delà de la réponse aux besoins individuels, les services doivent également prendre en compte l'**intérêt général**. En effet, l'individu n'est pas qu'un simple usager ou un consommateur, c'est aussi un être social qui interagit en société et un citoyen impliqué dans la vie de la cité. Un des enjeux de durabilité sociale des services à la population est ainsi de garantir la **cohésion sociale** et le **vivre ensemble**.

La durabilité sociale ne doit pas considérer uniquement les usagers et la population. Elle concerne aussi les **professionnels** travaillant dans le secteur des services et doit être posée sous l'angle de l'équité sociale et de la viabilité. Les **conditions d'emploi** des professionnels permettent-elles une juste rémunération de leur travail, une reconnaissance sociale, le développement de compétences et leur professionnalisation ? Les conditions de travail respectent-elles le bien-être et les libertés individuelles de ces dernières ? De mauvaises conditions peuvent influencer sur la qualité des services fournis, et rendre ces emplois non attractifs vis-à-vis de professionnels qualifiés.

DURABILITÉ ÉCONOMIQUE

La question de la durabilité économique des services doit être considérée à la fois à l'échelle des individus, de la collectivité, mais aussi des opérateurs et des professionnels de services, et enfin des territoires.

D'un point de vue des **individus**, l'enjeu social d'assurer à tous l'accessibilité à des services de qualité répondant aux besoins de chacun, suppose également que cette accessibilité le soit d'un point de vue économique. Ainsi l'idée est que tout individu a le droit d'accéder à des services quel que soit son niveau de revenu. En France, jusque encore aujourd'hui, les mécanismes de redistribution nationale permettent assez bien de rendre accès à un minimum de services aux foyers aux revenus les plus faibles. Mais ce système pourra-t-il durer à terme face au contexte de crise économique, au problème récurrent de déficit public et aux règles imposées par les politiques européennes à ce sujet, qui imposent un plafonnement des mécanismes de redistribution et conditionnent la pérennité de certains services ? Dans ce contexte l'accroissement continu des financements publics des services est fortement remis en cause et de moins en moins bien accepté par l'opinion publique.

Ainsi l'enjeu, du point de vue de la **collectivité** et des **pouvoirs publics**, est de trouver un modèle de soutien aux services efficaces, favorisant l'accessibilité de tous à des services de qualité, dans un contexte de réduction des ressources financières.

Ajouté à la baisse du pouvoir d'achat des ménages, la baisse des financements publics impacte directement les **opérateurs de services**, que ce soient les associations, les collectivités ou les entreprises privées. L'équilibre économique de ces structures en est fortement menacé. L'enjeu pour ces dernières est donc de trouver un modèle économique qui ne repose pas ou pas uniquement sur des financements publics et qui leur permette de fonctionner tout en délivrant des services de qualité répondant aux besoins des populations et respectant également les normes et la législation. De même, un modèle économique reposant fortement sur le bénévolat ne semble pas pérenne au regard des évolutions sociologiques et démographiques. En effet, l'implication de bénévoles fluctue dans le temps et nécessite généralement un accompagnement par des professionnels (mobilisation, animation, coordination), notamment au regard des exigences croissantes de qualité.

L'évolution du contexte économique a également des effets directs sur la rémunération des professionnels employés par les opérateurs de services. Comment rémunérer au plus juste ces professionnels pour leur permettre de vivre de leur métier ? La réduction des moyens et des financements, la recherche de gains de productivité par la baisse des coûts peut induire une baisse des salaires. Cette tendance vient en contradiction avec le besoin de professionnels, toujours plus qualifiés, indispensables pour répondre aux besoins des usagers et à l'augmentation des normes et de la réglementation. Elle peut induire pour les opérateurs de service des difficultés de recrutement de personnels qualifiés, et donc influencer sur la qualité générale des services proposés. Le contexte économique général peut impacter l'existence même de ces emplois, notamment dans les territoires ruraux où les services ont le plus de difficulté à être équilibrés.

DURABILITÉ ÉCOLOGIQUE

Face à la crise écologique, qui se manifeste désormais de manière mondialisée (changement climatique, raréfaction des ressources naturelles, pénuries d'eau douce, rapprochement du pic pétrolier, sécurité alimentaire, dégradation des écosystèmes et perte drastique de biodiversité...), il s'agit aujourd'hui dans toute action de tenir compte de ce que les écosystèmes peuvent supporter, notamment par rapport au capital naturel et aux ressources disponibles, et à la production de déchets.

Les services reposent à première vue essentiellement sur la mobilisation de ressources humaines et semblent en apparence peu consommateurs en ressources naturelles et en énergie : cette vision est incomplète.

Du point de vue de la durabilité écologique, un des premiers éléments à prendre en compte concerne l'accès physique aux services à l'origine de nombreux déplacements (pour les usagers ou les opérateurs), eux-mêmes consommateurs d'énergie et source d'émission de gaz à effet de serre. Ainsi la localisation des opérateurs, des établissements et des équipements, les distances parcourues et les modes de transport utilisés influent sur la quantité d'énergie consommée et d'émission de GES.

Les matériels, équipements et bâtiments utilisés représentent aussi d'autres postes de consommation d'énergie et d'émission de GES. Ils peuvent également être consommateurs d'espace ou d'autres ressources (eau, etc.), producteurs de déchets et sources de dégradation (pollution), que ce soit lors de la phase de conception ou pendant la phase de fonctionnement. Ainsi est-il important que les moyens mobilisés ne reposent pas sur l'utilisation non durable de ressources non renouvelables. De manière générale, ces moyens et les actions mises en place doivent tendre vers plus d'efficacité (techniques plus performantes), plus de sobriété (ressources mobilisées avec parcimonie) et faire appel à des ressources renouvelables. Ils doivent notamment faire appel à des innovations technologiques touchant à des techniques d'éco-conception et visant l'efficacité énergétique.

En matière d'écologie, il est nécessaire d'intégrer les effets qui peuvent impacter l'environnement local, mais aussi des territoires plus lointains. A titre d'exemple, les matériaux et les équipements utilisés (pour les bâtiments ou le matériel informatique...) peuvent provenir et avoir été conçus dans d'autres pays et donc avoir des répercussions sur leurs écosystèmes. Cette dimension reste plus difficile à prendre en compte, car moins visible.

Bien que difficile à mettre en œuvre, l'approche par le concept d'empreinte écologique reste une méthode intéressante pour prendre en compte tous les impacts et paramètres.

Aujourd'hui, l'accroissement du coût des matières premières et des sources d'énergie, associé à la baisse des moyens financiers, incitent l'ensemble des acteurs (usagers, opérateurs, acteurs publics) à rechercher une optimisation des coûts et à favoriser l'usage de matériels, d'équipements et de bâtiments faiblement consommateurs de ressources et d'énergie dans leur conception et leur fonctionnement. Ainsi, par exemple, la tendance est dans les territoires ruraux à une organisation des services s'appuyant sur un maillage plus équilibré du territoire, un regroupement des services et l'usage du numérique permettant de limiter les déplacements et de faciliter l'accès à ses services à tous les habitants du territoire. Toutefois notons que la réduction des financements publics peut également se faire au détriment de dispositifs plus économes en énergie et plus respectueux de l'environnement.

GOUVERNANCE

« *Le premier objectif de la gouvernance est d'apprendre à vivre ensemble et à gérer pacifiquement la maison commune ; d'y assurer les conditions de la survie, de la paix, de l'épanouissement et de l'équilibre entre l'humanité et la biosphère* » - Pierre Calame, directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme⁵.

A la lumière de cette citation, on comprend que la bonne gestion d'une "maison" (ici d'un territoire ou d'un projet), dans le sens du développement durable, repose sur une bonne gouvernance. Pour définir les conditions d'un développement équilibré en capacité de satisfaire les besoins fondamentaux des êtres humains sans toutefois surexploiter les ressources naturelles, elle suppose un partenariat ouvert et éclairé entre les différents acteurs et parties prenantes intéressés à la gestion d'un territoire ou d'une organisation (État, élus représentatifs, acteurs publics et privés, acteurs économiques, société civile, population, personnels salariés...), aux différentes échelles concernées (du local [à l'échelle du territoire ou de l'organisation] au national...).

Une bonne gouvernance vise à rendre l'action (publique) plus efficace et proche du bien public ou collectif et de l'intérêt général, et donc à la rendre plus légitime.

On peut imaginer des situations écologiquement soutenables ou économiquement viables, mais gouvernées par un pouvoir personnel ou technocratique. Cette gouvernance, même si elle peut être éclairée, ne garantit pas forcément, l'histoire le prouve, la satisfaction et le respect des droits fondamentaux de tous les individus (droit à l'alimentation, au logement, à l'éducation, à la liberté d'expression...).

Aussi, dans nos sociétés contemporaines, les acteurs considèrent aujourd'hui qu'une bonne gouvernance repose à la fois sur une démocratie représentative et une démocratie participative : avec d'un côté les élus, dont la légitimité repose sur le suffrage universel et qui ont la responsabilité de définir les politiques publiques dans l'intérêt général, et de l'autre les citoyens.

L'émergence d'une démocratie participative procède des interrogations croissantes sur les limites de la démocratie représentative, du fait majoritaire, de la professionnalisation du politique et de l'« omniscience des experts ». Ainsi s'est affirmé l'impératif de mettre à la disposition des citoyens les moyens de débattre, d'exprimer leur avis et de peser dans les décisions qui les concernent. Cette nécessité de revitaliser la démocratie s'appuie donc sur un rôle et un pouvoir nouveaux dévolus aux citoyens. Ces derniers sont associés aux décisions prises par leurs représentants, de leur élaboration jusqu'à leur application.

La **démocratie participative** est également une forme de reconnaissance de l'expertise citoyenne. Elle reconnaît aux citoyens le statut « d'experts de leur quotidien ». Le « savoir d'usage » enrichit le savoir technique des experts. Comme l'écrivait John Dewey en 1927 : « *C'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est l'expert qui est le meilleur juge pour savoir comment y remédier.* » C'est précisément en tant que non-spécialistes que les citoyens « ordinaires » sont aujourd'hui de plus en plus appelés à participer. Leur savoir d'usage non formalisé ou leur bon sens sont censés compléter un savoir technique qui pourrait être inadapté, s'il n'est pas confronté à l'avis de l'utilisateur.

La mobilisation de l'**expertise d'usage** permet ainsi d'identifier (et de vérifier) les besoins des usagers et des habitants des territoires (rencontre de la demande sociale), voire de valider les choix d'orientation, d'aménagement ou d'investissement.

5 www.fph.ch

La participation des usagers, citoyens et habitants, est également une manière de les sensibiliser et de mieux impliquer la population aux questions de gestion de services et de biens publics, afin qu'ils s'approprient et soient responsabilisés sur des enjeux du territoire ou de l'organisation.

La démocratie participative se veut le garant de la cohésion sociale (c'est une façon de faire ensemble) et d'un développement durable. Elle vise à mieux faire place à l'initiative des habitants et à développer la capacité des citoyens à agir sur leur quotidien, à l'échelle de leur quartier, de leur territoire (notion d'*empowerment*).

Enfin une bonne gouvernance doit reposer aussi sur des institutions, des techniciens et des professionnels compétents, chevilles ouvrières et garantes de la bonne mise en œuvre des politiques et de l'action publiques, ainsi que des services à la population. La mobilisation de leur expertise et leur savoir-faire technique dans les choix et décisions publics est également une garantie de cette bonne gouvernance.

« *Small Is beautiful* », ce slogan rappelle que si les lieux de décision sont trop éloignés des lieux de vie des usagers et des populations, les politiques et les actions définies peuvent être inadaptées. La gouvernance doit articuler différentes échelles territoriales, du territoire de proximité à l'échelle supra, dont les politiques ou actions mises en œuvre peuvent impacter l'échelle locale (département, région, national, européen).

2) ÉQUILIBRE ENTRE LES 4 PILIERS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La finalité du développement durable est donc de trouver **un équilibre cohérent et viable** à long terme entre ces 3 enjeux : exigence de viabilité économique, de soutenabilité écologique et d'équité sociale ; une bonne gouvernance étant le garant de cette recherche d'équilibre. Trouver ce juste équilibre est complexe et nécessite une approche transversale et écosystémique intégrant toutes les interactions, interrelations entre les différentes composantes d'un projet ou d'un territoire. Il peut en effet exister des contradictions, des tensions entre les 4 piliers du développement durable. A titre d'exemple, l'objectif de rentabilité ou d'efficacité économique d'un service induit souvent une logique de concentration verticale, là où l'enjeu de cohésion sociale nécessite plus de proximité géographique et humaine. De même, l'enjeu écologique n'est pas toujours compatible avec la performance économique, ni parfois même avec les besoins et l'exigence sociale.

L'analyse des services sous le prisme du développement durable ne constitue pas nécessairement un élément de prédiction. En effet, il est tout à fait possible qu'un dispositif se perpétue même s'il n'est pas en théorie "durable" (équilibre entre les 4 piliers). Ainsi, on peut tout à fait imaginer que se perpétue une société à deux vitesses où certains territoires et certaines populations sont exclus de tout processus de développement. De même on peut facilement concevoir que nos sociétés continuent à émettre toujours plus de gaz à effet de serre, à consommer toujours plus d'espace et à favoriser le développement des déplacements en véhicule individuel. Ainsi il est possible qu'un dispositif non durable socialement ou écologiquement se maintienne, voire se développe pour des raisons de gouvernance inadaptée. Il est toutefois peu probable qu'un dispositif économiquement non viable se mette en place ou se perpétue.

Outils d'analyse et d'évaluation de la durabilité des services à la population

Penser la complexité ne va pas de soi, et les acteurs ont souvent des difficultés à évaluer ce qui semble le plus aller dans le sens du développement durable.

On constate notamment que ceux qui mettent en œuvre un service, classique ou innovant, développent naturellement une auto-justification de leur travail. Si cela prouve leur engagement professionnel et leur bonne volonté, leur choix stratégique relève souvent d'un seul des piliers du développement durable et omet

volontairement ou non les autres. A titre d'exemple, la réduction des déplacements et donc des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la desserte des territoires ruraux isolés, seront la justification de l'usage des nouvelles technologies dans la mise en œuvre de certains services. Mais la question de la fracture sociale numérique ou de la durabilité économique du dispositif ne sera pas forcément prise en compte. À l'inverse un service de proximité basé sur un accompagnement humain mettra l'accent sur la durabilité sociale, le lien interpersonnel et la mixité des populations en oubliant parfois d'intégrer la question des déplacements et des coûts pour les usagers et/ou pour la collectivité. Enfin certaines organisations justifient la concentration des services par le gain de productivité et les économies réalisées, mais occultent la question des déplacements engendrés pour les usagers et les effets induits en matière d'environnement et d'accessibilité.

Aussi, pour tendre vers le développement durable, de nombreux acteurs publics ou privés œuvrant dans différents domaines se sont dotés d'**outils d'analyse ou d'évaluation** afin de les aider et les guider dans la mise en œuvre de leurs actions. Ces outils peuvent remplir différents objectifs :

- outil de suivi des projets ou politiques publiques. Ils peuvent alors servir d'outils de pilotage à l'usage des techniciens et des élus et permettre aux acteurs de s'inscrire dans un processus d'amélioration continue ;
- outil d'évaluation des résultats et des avancées des projets et des politiques mis en œuvre ;
- outil de questionnement pour évaluer la cohérence des actions proposées avec les enjeux et les objectifs visés, pour réinterroger les projets, les actions et les fonctionnements, les pratiques des acteurs, et donc identifier les marges de progrès et d'amélioration ;
- outil facilitant l'appropriation et l'implication des différentes parties prenantes d'un projet (élus, usagers, populations et acteurs locaux). Faire participer ces dernières à l'élaboration d'un tel outil présente deux intérêts :
 - o d'une part l'appropriation par les acteurs des enjeux du développement durable pour le territoire. Cela facilite la prise en compte des critères du développement durable, et rend le concept plus accessible et assimilable aux acteurs (travail de sensibilisation, de communication, de vulgarisation et de pédagogie autour des projets).
 - o d'autre part l'implication (et donc l'appropriation) des acteurs dans la construction des projets et politiques publiques ;

Cela contribue ainsi à la construction d'une vision, d'une culture commune du développement durable et du projet.

Certains de ces outils se traduisent sous la forme de grilles de critères, organisés et hiérarchisés en arborescence, et formulés généralement sous forme de questions dont les résultats peuvent être (mais pas nécessairement) agrégés et pondérés entre eux.

Des exemples et des travaux existent autour des démarches territoriales de développement durable (Agenda 21, etc.), certains s'appuient sur des indicateurs de développement humain ou sur le calcul de l'empreinte écologique.

S'ils présentent un intérêt, ces outils ne permettent toutefois pas complètement d'intégrer la complexité de la réalité des projets et sont souvent soumis à la subjectivité des évaluateurs. Certains éléments, tels que l'approche globale et de long terme, les dimensions spatiales et temporelles élargies, sont souvent mal ou difficiles à intégrer. En outre, ce sont des outils de suivi, de pilotage, et d'évaluation, que les acteurs doivent s'approprier, utiliser, faire vivre et faire évoluer.

Enfin, notons que l'outil ne fait pas tout, car "évaluer n'est pas agir". La mise en place de tels outils implique aussi

au préalable de s'interroger sur les valeurs et le sens qui fondent l'action. Et même s'ils permettent aux acteurs de faire un pas vers le développement durable en le rendant accessible et compréhensible, ils ne permettent pas véritablement de "penser le changement". Ces outils sont donc à utiliser avec précaution.

Dans le cadre des travaux du Réseau rural français, nous avons expérimenté des ateliers dont l'objectif était d'identifier des critères d'analyse de projets de services à la population sous le prisme du développement durable (voir présentation ci-après). Les participants à ces ateliers étaient invités à évaluer la durabilité des projets de services présentés à partir de critères identifiés collectivement dans les 4 piliers du développement durable. L'ensemble de ces critères a permis d'élaborer une grille des forces et des faiblesses de chaque expérience et d'identifier les marges de progrès possibles.

Cette **méthode d'animation** présente l'intérêt de baser l'évaluation des projets sur un travail collectif et démocratique de confrontation de points de vue. Elle peut être mobilisée dans différents contextes comme outil de sensibilisation et de débat public.

Ce type d'atelier permet notamment :

- de partir des besoins des populations et des usagers ;
- de développer une approche transversale (construction d'une vision plus intégrée des problèmes et des solutions à proposer, approches pluridisciplinaires et intersectorielles) ;
- d'identifier des critères adaptés aux situations ;
- aux acteurs de s'interroger sur les conséquences des différentes actions mises en œuvre, de s'inscrire dans une démarche qualité et de s'impliquer.

Toutefois, lors de ces ateliers, un point de vigilance doit être porté sur les deux points suivants :

- la question de l'emboîtement des échelles (du local au global et du global au local) ;
- la question du long et du moyen terme.

Ces deux points sont en effet souvent rarement ou difficilement pris en compte par les participants.

ATELIER "ÉVALUER LA DURABILITÉ DES PROJETS DE SERVICES À LA POPULATION"

Ce déroulé-type a été testé le 26 septembre 2012 dans le cadre d'un atelier intitulé « services et développement durable », lors de l'Université européenne de l'Accueil de nouvelles populations dont la thématique « Partout... la ville ? » portait sur les relations urbain-rural.

Principe de l'atelier : Mobiliser l'expertise des participants de l'atelier pour concevoir une grille d'analyse de projets de services à la population sous le prisme des 4 piliers du développement durable.

Objectifs de l'atelier :

- Analyser collectivement des projets de services à la population sous l'angle des 4 piliers du développement durable (économie, environnement, social, gouvernance)
- Identifier des critères permettant d'analyser la durabilité de ces projets. Ces critères permettent d'identifier des marges de progrès et des pistes pour améliorer la "durabilité" des projets. Ils peuvent servir d'indicateurs de suivi des projets dans le temps.
- Construire une culture commune du développement durable appliquée aux projets de services à la population : appropriation et intégration du concept de développement durable dans les projets par l'ensemble des acteurs.

Durée : environ 2h30

Nombre de participants : 20 à 30 personnes

Proposition de déroulé et modalités d'animation de l'atelier :

- **Installation des participants sur 4 tables :** chaque table représente un groupe d'experts ("durabilité environnementale", "durabilité économique", "durabilité sociale" et "gouvernance"). Chaque table dispose de post-its de trois couleurs et d'une fiche de présentation et d'analyse pour les deux projets qui seront présentés.
- **Accueil et présentation** des objectifs et du déroulement de l'atelier par l'animateur.
- **Apport de cadrage** sur les tendances à l'œuvre, sur les services et sous l'angle du développement durable : quelles impasses et quelles innovations ?
- **Présentation synthétique** de deux expériences d'offres de services par les porteurs des projets eux-mêmes.
- **Travail en sous groupes :** chaque table doit « expertiser » les deux projets sous l'angle d'un des piliers du développement durable dont il a la responsabilité : "durabilité environnementale", "durabilité économique", "durabilité sociale", "durabilité de la gouvernance". Les deux rapporteurs des projets restent à la disposition des participants pour toute demande de précisions.

Pour chaque cas :

Chaque groupe identifie des critères qui relèvent du développement durable. Pour chaque critère identifié, le groupe juge si l'expérience a un impact positif, négatif ou neutre en matière de durabilité, et les note sur des post-it => **post-it vert** pour les critères jugés positifs, **rouge** pour ceux jugés négatifs, **jaune** pour ceux jugés neutres.

Chaque groupe vient apposer ses post-it sur l'arbre de la durabilité : un arbre par cas dessiné sur une grande feuille de papier et affiché au mur, chaque arbre est constitué de 4 embranchements [environnement, économie, social, gouvernance]. Chaque post-it symbolise une feuille de l'arbre.

Au regard de l'ensemble des points positifs et négatifs identifiés, chaque groupe affecte une note (de - 5 à + 5) pour le critère dont il est expert et l'inscrit aussi sur un diagramme-radar, dessiné également sur une feuille de papier et affiché au mur à côté de l'arbre de la durabilité.

Chaque groupe note au fur et à mesure sur la fiche-projet qui lui est propre sa note, les raisons de cette note, les questions qui restent sans réponse et les pistes de solutions pour transformer une expérience qui relève de l'impasse en une alternative, en se basant sur le vécu et la connaissance des participants. Ils peuvent notamment signaler l'existence d'autres expériences pouvant servir d'exemples et suggérer des pistes d'amélioration.

- **Restitution des analyses** projet par projet : tout le monde se regroupe devant l'arbre de la durabilité de projet. Le rapporteur de chaque projet réagit à sa notation et à son arbre. Les « experts » peuvent argumenter et présenter leurs propositions. En fonction du temps disponible un débat peut s'instaurer entre les participants afin de discuter de la pertinence des critères de durabilité identifiés, de la durabilité du projet au regard de ces critères et des pistes d'amélioration possibles.

Conclusion, synthèse et perspectives, réalisées soit par l'animateur de l'atelier, soit par une personne sollicitée en tant qu'observateur grand témoin.

Remarques :

- Cette méthode d'animation présente l'intérêt de faire évoluer les modes de participation. Elle se base sur un travail de confrontation de points de vue avec l'identification de points positifs et négatifs et un système de notation sur 4 échelles graduées, ce qui évite les oppositions pour/contre et permet de pondérer les avis de chacun.

- En complément des apports des porteurs de projets, des données objectives pourraient être fournies par des différents experts du développement durable et servir au groupe pour argumenter une position. Toutefois l'évaluation d'une expérience ne peut s'appuyer uniquement sur des données chiffrées.

Cette méthode peut être déclinée sur une thématique plus ciblée. Elle a été notamment utilisée le 19 mars 2013 dans le cadre des travaux du Réseau rural Alsace et a permis d'analyser les services d'aide au vieillissement et de traiter les questions d'autonomie, de liberté et de lien social. Les mêmes modalités d'animation ont été utilisées le 22 janvier 2013 dans le cadre du Réseau rural Lorrain dont les travaux portaient sur le rôle des services à la population dans le maintien du lien social.

L'ensemble de ces ateliers nous a permis d'ébaucher une première grille d'indicateurs de durabilité (voir ci-après) qui pourra être enrichie et adaptée par tout acteur désireux de s'en emparer pour analyser leur projet. L'adaptation de cette grille peut être réalisée avec les acteurs et la population locale selon les modalités d'animation proposée ci-dessus.

PREMIÈRE GRILLE D'ANALYSE DE LA DURABILITÉ DES PROJETS DE SERVICES À LA POPULATION

| | QUESTIONS / INDICATEURS |
|--|--|
| PILIER ECONOMIE | Mutualisation de moyens, des dépenses, économies d'échelle |
| | Création, pérennisation, consolidation d'emplois |
| | Coûts d'investissement réduits, optimisés ou mutualisés |
| | Coûts de fonctionnement réduits, optimisés ou mutualisés |
| | Impact sur l'économie locale (dynamisation du tissu rural, générateur de développement économique local) |
| | Accessibilité économique à tout public / coût d'accès au service pour les usagers : coût du service lui-même, coût annexe pour accéder au service (transport, besoin en matériels informatiques...) |
| | Rapport coût / efficacité : rapport entre le nombre d'usagers bénéficiaires, le taux de fréquentation, d'utilisation et les coûts d'investissement et de fonctionnement |
| | Coût économique pour l'acteur public, pour le contribuable, pour l'utilisateur, pour l'opérateur de service |
| PILIER ENVIRONNEMENT | Viabilité du modèle économique (sources de financement [diversité et degré de dépendance, marge d'autonomie], pérennité de l'investissement bénévole...) |
| | Impacts limités sur les milieux naturels en matière de pollution de l'eau, de l'air (réduction des émissions de gaz à effet de serres...), des sols, des écosystèmes, de production des déchets, de transports... |
| | Utilisation rationnelle des ressources naturelles sur l'ensemble du cycle de vie d'un projet : consommation limitée en eau, en énergie, en matières premières, d'espaces, limitation des sous-produits et déchets, utilisation en priorité de matériaux recyclés, limitation des transports... |
| | Utilisation de ressources renouvelables et de techniques alternatives : utilisation d'énergies renouvelables, de matériaux et de matériels éco-conçus et/ou peu consommateurs en énergie, en eau..., réduction et tri des déchets, mise en œuvre de norme HQE (bâtiments...), valorisation des transports alternatifs... |
| | Préservation du cadre de vie : consommation limitée d'espaces agricoles et naturels, urbanisme et aménagement durable... |
| PILIER SOCIAL ET CULTUREL | Sensibilisation des usagers et des acteurs aux enjeux écologiques et développement de pratiques éco-responsables... |
| | Satisfaction des besoins individuels et collectifs : besoins fondamentaux et d'intérêt général, besoins intégrant l'évolution des modes de vie (évolutions sociologiques, qualité, sécurité...). |
| | Accessibilité pour tous (en distance, en temps, en horaire, quel que soit son âge, son profil (CSP), ses origines géographiques et sociales, ses ressources financières...) |
| | Générateur de lien et de mixité sociale, de solidarité (intergénérationnelle...) |
| | Générateur d'intégration sociale |
| | Contribution au développement humain et à l'autonomie des individus (accès à la culture, aux loisirs, à l'éducation et à la formation [notamment grâce aux outils numériques] ...) |
| | Viable et vivable pour le travailleur, soutenable pour les employés, prise en compte de l'insertion sociale et professionnelle des personnes. |
| | Contribue au maintien, voire au développement d'activités et d'emplois locaux |
| Prise en compte des évolutions et des projections démographiques, des mobilités, du vieillissement de la population, des évolutions sociologiques (anticipation des besoins futurs)... | |

| | |
|--------------------|---|
| GOUVERNANCE | Participation / implication des acteurs locaux, de la population, des usagers et des élus dans la l'évaluation des besoins et des réponses possibles à apporter, et la définition (co-définition, co-construction), la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du projet... |
| | Portage politique et portage citoyen |
| | Système de gouvernance équilibré et pérenne dans le temps |
| | Organes et organisation de la gouvernance garant d'un portage politique et d'une participation citoyenne et démocratique |
| | Dépendance créée ou autonomie financière facilitée par la gouvernance |
| | Pérennité de l'implication des acteurs, des élus, de la population locale... |
| | Moyens en ingénierie (développement, animation, coordination et gestion du projet, du service...) et pérennité des moyens pour financer cette ingénierie |
| | Organisation pérenne (partenariat, équipe salariée...) |
| | Gouvernance territoriale : a-t-on pensé les services à l'échelle du territoire ? articulation entre les différentes échelles de territoires et entre territoires voisins. |

III - LES PRINCIPALES IMPASSES REPÉRÉES

1) LES IMPASSES DES "TOUT-TOUT"

La caractéristique principale de ces impasses est la simplification du « toujours plus de la même chose » : la réponse aux besoins de demain consisterait simplement à développer une solution qui a fait ses preuves dans certains domaines et qu'il suffirait de généraliser de manière **exclusive**. La plupart du temps, presque tout le monde sait que ce n'est pas possible mais, par principe, habitude ou faute de mieux, continue de faire « comme si » cette réponse était la seule envisageable.

LE « TOUT PUBLIC »

Les références au Conseil National de la Résistance et à la Constitution de 1946, qui ont donné lieu au développement des grands services publics durant les 30 glorieuses, restent prédominantes dans la manière de poser la question des services publics. Nous avons vu que l'évolution des services publics et de leur organisation mélange différents niveaux d'intervention de l'État qu'il convient de différencier.

Des principes sont à conserver : la notion de service public liée à celle de **l'intérêt général** doit rester une prérogative du pouvoir politique au niveau de l'État ou au niveau des représentations électives plus locales. Cette prérogative du pouvoir politique passe par la loi, **la réglementation** et la mise en œuvre de processus de **redistribution**, afin de garantir l'égalité de tous devant les droits sociaux.

Le financement des services publics par la redistribution nationale reste un outil politique indispensable. Ce financement n'a jamais été intégralement pris en charge par l'État et il ne peut l'être, aujourd'hui non plus, étant donnée l'évolution des politiques publiques et de la situation financière de l'État. De fait, le financement des grands services de réseau était déjà assuré en partie par l'État et en partie par le marché : La Poste, la SNCF, EDF, GDF ont toujours été des services payants avec des obligations de service universel. Le financement à 100 % des services publics par la redistribution serait manifestement une impasse pour l'avenir.

La reconnaissance de **l'utilité sociale et la défense des usagers** revient également à l'État. Dans ce cadre, l'État assure le contrôle et la réglementation des différents services au public. Cependant un excès de réglementation peut nuire à l'adaptation territoriale des services et à l'évolution rapide de la demande sociale. **Trop de réglementation tue la réglementation**, car plus personne n'est en mesure de la suivre et de l'appliquer (notamment dans les territoires ruraux).

Par le passé, déjà, les services publics ont été créés à l'initiative des territoires, d'entreprises privées ou d'associations. Il est donc illusoire de croire que seul le pouvoir politique a le monopole d'initier un nouveau service public. Compte tenu de l'évolution des territoires ruraux, de leur diversité et de la complexité croissante des situations sociales, le monopole de la décision de création de services publics par l'État constituerait aussi une impasse. La réduction actuelle des déficits et du nombre de fonctionnaires ne permet pas aux pouvoirs publics de prendre en charge et d'adapter les services aux problématiques de demain.

La dernière confusion issue des 30 glorieuses consiste à penser que les services publics ne peuvent être rendus efficacement que par le **secteur public** : établissements ou entreprises publiques, avec des professionnels de la **fonction publique**. Vouloir faire prendre en charge l'ensemble des services publics par la fonction publique constituerait là aussi une impasse pour l'avenir.

DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE STABLES DEPUIS 2007

Avec 5,2 millions d'agents (4,9 millions en équivalents temps plein/ETP), la fonction publique représente 20 % de l'emploi total en France. A 5 000 agents près, ses effectifs sont restés stables en 2010 (- 0,1%). C'est le cas depuis 2007.

- Les effectifs territoriaux, 1 811 079 emplois (1 635 039 en ETP, soit 35 % de l'effectif total hors contrats aidés) connaissent une moindre progression que les années précédentes (0,2 % en 2010 au lieu de 2,1 % en 2009 et 3,9 % en 2008).
- Ceux de la fonction publique hospitalière augmentent de 1,3 % (+ 14 700 agents) ses effectifs.
- En revanche, ceux de l'État diminuent de 1 % (- 24 100 agents).

Si, entre 2000 et 2010, l'emploi public territorial a augmenté de 36,3 %, soit 3,1 % en moyenne par an (482 400 créations d'emplois), l'emploi public hospitalier (21 % des agents publics) a augmenté de 19,3 % dans la même période (+ 1,8 %).

Durant cette décennie, le nombre d'emplois de l'État a diminué de 4,7 % (0,5 % en moyenne par an). Cette décade, constatée depuis 2006, traduit la 2e vague de décentralisation qui a transféré, selon les chiffres de la Direction générale des collectivités locales, 135 000 personnes entre 2006 et 2010 aux collectivités.

Source : « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique »

A noter une certaine inertie du secteur public à s'adapter aux réalités locales quand ils oublient par exemple de prendre en compte le travail des agents de développement dans la fonction publique ou encore celui du personnel des Maisons de Service Public qui ne sont toujours pas intégrées dans les formations du CNFPT et des centres de gestion.

Au regard des critères de la gouvernance et de la durabilité économique, il apparaît clairement que la solution du « tout public » ne constitue pas une solution d'avenir pour répondre aux besoins en services de la population. La vision mythique du service public à la française issue du conseil national de la résistance ne correspond déjà plus aux réalités des services constatés sur le terrain. L'État et le service public ne peuvent avoir le monopole de la création et de la gestion des services.

En 2005, les dépenses des administrations publiques (APU), y compris l'État, atteignent 919,7 milliards d'euros, soit 53,8 % du PIB . La protection sociale, la santé, les services généraux et l'enseignement représentent 80,7 % de la dépense publique totale. (INSEE)

Le rôle des pouvoirs publics consiste donc à assurer l'égalité des citoyens dans l'accès aux services :

- en usant de leur pouvoir régalien de reconnaissance de l'utilité sociale et de l'intérêt général,
- par la mise en place des processus réglementaires et financiers de régulation.

LE TOUT ÉQUIPEMENT COLLECTIF

Historiquement les interventions publiques sur les services ont d'abord pris la forme de grands équipements publics : voiries, canaux, fours banaux, moulins, lavoirs, réseaux électriques, réseaux d'eau, assainissement, mais aussi hôpitaux, universités, écoles, maisons de retraite, équipements sportifs, équipements culturels... Le **service public** était assimilé au bien public collectif ; de plus il est facile de mettre en avant une action publique par l'**inauguration d'équipements** : cela se voit !

Aujourd'hui « posséder c'est dépassé ». La notion de service public ne se confond plus aujourd'hui avec les équipements publics, qui n'offrent pas systématiquement de réels services à la population : il y a des services qui n'ont pas besoin d'équipements spécifiques ; il n'y a pas nécessairement de correspondances entre l'offre de services et l'offre d'équipements publics. Les pouvoirs publics ont toujours plus de facilité à investir dans des équipements, et ce au détriment du fonctionnement, qui pèse dans la durée sur les finances publiques.

CONFUSION ENTRE ÉQUIPEMENTS ET SERVICES

Pour l'INSEE, « la base permanente des équipements » est l'outil qui permet de caractériser l'offre de services : « Le champ actuel recouvre les domaines des services, marchands ou non, des commerces, de la santé et de l'action sociale, de l'enseignement, du sport-loisir, du tourisme, des transports et de la culture. Un peu plus de 2,1 millions d'équipements sont ainsi répertoriés ». Cette assimilation entre « équipements » et « services » est caractéristique de la confusion qui perdure.

Source : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=sources/ope-adm-bpe.htm>

Les services publics collectifs qui s'appuient sur les équipements ont été historiquement très importants mais se heurtent aujourd'hui à des problèmes de financement d'une part, et de rejet d'autre part : les évolutions socioculturelles des modes de vie, l'individualisme, le goût de la liberté fait que la population ne veut plus utiliser les services collectifs. Pour garantir la sécurité de la population et pour satisfaire les nouveaux besoins, les normes des services collectifs sont de plus en plus rigoureuses (cuisines collectives, normes d'accueil du public...) entraînant par la même, une hausse continue des prix que les finances publiques ne peuvent pas assumer. Les structures privées peuvent assumer certains de ces services publics, au détriment toutefois de l'égalité d'accès et donc de la durabilité sociale.

Les collectivités locales sont les principales contributrices à l'investissement public ; elles consacrent 20,6 % de leurs dépenses à l'investissement. Parmi ces investissements, les dépenses de logement et équipements collectifs (aménagement de la voirie par exemple) en couvrent près d'un tiers (32,2 %), la construction et la rénovation d'écoles, collèges et lycées 19,3 %. Les collectivités locales consacrent 13,5 % de leurs dépenses d'investissement à la construction d'équipements de loisirs (surtout les communes) et 8,0 % à la protection de l'environnement, avec notamment le financement de la remise aux normes européennes des réseaux d'assainissement.

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=IP1102

Par ailleurs, la **possession** par chaque commune de l'ensemble des équipements publics n'est pas durable économiquement, mais aussi socialement et énergétiquement. Chaque commune veut avoir sa salle polyvalente, sa poste, son école, son stade, voire sa piscine, son cinéma, son centre de santé... mais n'a pas forcément les moyens de gestion efficace des services qui devraient animer ces équipements..

Il ne sert à rien d'avoir des équipements sous utilisés.

Les services peuvent être réfléchis indépendamment des équipements de manière à les utiliser à leur optimum.

Concentrer le développement des services sur la simple création d'équipements publics représente une impasse pour l'avenir d'un point de vue économique (sur équipement et sous-utilisation) et d'un point de vue social (non prise en compte des besoins de fonctionnement des services pour permettre l'accès pour tous).

Ainsi, les transports publics collectifs sont une réponse adaptée en milieu urbain, fortement peuplé, mais pas en zone rurale peu dense pour des raisons économiques. Les services collectifs plus légers (Transports à la demande) répondent difficilement aux besoins individuels de souplesse des usagers (adaptation des horaires, de la fréquence, des points d'arrêt et des destinations), se trouvent donc sous utilisés et les collectivités locales

peuvent difficilement en assumer le coût.

La multiplication des salles polyvalentes communales illustre l'impasse de la primauté des équipements sur l'organisation des services : gouffres énergétiques et budgétaires, beaucoup de ces équipements ne s'avèrent pas vraiment adaptés aux véritables besoins (spectacles, sports, fêtes) et se retrouvent souvent sous utilisés et difficiles à gérer.

Dans un domaine plus récent, la création de télécentres (notamment suite à l'appel à projet de la DIACT en 2005) n'a pas produit les effets escomptés : il ne suffit pas d'avoir un équipement de télétravail pour développer le télétravail : c'est avant tout l'animation et le service qui assurent la réussite de ce genre d'opération et non l'équipement en lui même.

Source : Bruno MORISET Note de recherche Les télécentres dans les territoires ruraux français Essai d'évaluation 24 Mars 2011

LE TOUT SERVICE INDIVIDUALISÉ

La deuxième moitié du XXe siècle a vu se développer une individualisation croissante des services à la population. Cette individualisation correspondait à une demande sociale forte et au souci d'apporter une réponse mieux adaptée aux cas particuliers. Les services de garde d'enfant et d'aide ménagère à domicile pour les personnes âgées, l'aide personnalisée pour l'autonomie, le remboursement des frais médicaux, les différentes allocations individualisées, la mise en place de « parcours » d'aide, de retour à l'emploi vont dans le sens d'une individualisation des services. Au regard de l'évolution démographique, de la demande sociale, de la réduction des finances publiques et du pouvoir d'achat des usagers, on peut bien évidemment s'interroger sur la viabilité économique de l'individualisation croissante des services. Sera-t-il possible de disposer d'un professionnel soignant pour chaque malade Alzheimer, chaque personne en situation de handicap, chaque enfant en difficulté, chaque parent... ?

Si la prise en charge d'un véhicule sanitaire individuel pour certains malades présente l'avantage d'offrir un revenu régulier pour des taxis, elle peut constituer, une aberration d'un point de vue économique, social et écologique. En effet, alors que de nombreux taxis se rendent au CHU de la capitale régionale avec un patient à bord, de nombreux autres patients sont obligés de prendre leur véhicule personnel pour bénéficier des mêmes services de santé, ce qui pose la question de l'égalité d'accès aux soins. Mais par ailleurs, selon un rapport de la cour des comptes, on observe depuis plusieurs années une augmentation conséquente des dépenses de transports prises en charge par l'Assurance maladie (voir encart ci-dessous).

Ce cas n'est qu'un exemple parmi d'autre des limites du système d'individualisation de la prise en charge.

Poids et évolution du coût des transports de patients à la charge de l'assurance maladie

Avec 65,4 millions de trajets, les transports de patients ont représenté en 2010 3,5 millions d'euros, soit 2,1 % des dépenses d'assurance maladie. En 2009, 5,1 millions de personnes, soit 8 % de la population, ont eu recours à un transport remboursé par le seul régime général, avec en moyenne 13,1 trajets par personne transportée.

Globalement, les dépenses de transport prises en charge par l'assurance maladie ont augmenté de façon beaucoup plus rapide que les autres dépenses de l'assurance maladie : entre 2001 et 2010, l'augmentation a été de 63 % alors qu'elle était de 39,4 % pour les dépenses dans le périmètre de l'ONDAM (Objectif national des dépenses de l'Assurance maladie) : depuis plusieurs années, on observe une augmentation de la part des dépenses au profit des ambulances et des taxis, alors que celle des transports en véhicule sanitaire léger (VSL) reste stable ou diminue très légèrement (-0,2 % par an en moyenne sur la période 2007-2009).

Source : Les transports de patients à la charge de l'assurance maladie, rapport de la [cour des comptes, septembre 2012](#).

L'individualisation des prises en charge se développe de plus en plus à travers les réductions d'impôts, de remboursement de frais et d'allocations diverses versées aux usagers mêmes. Ce modèle de prise en charge individuelle répond à un besoin de liberté des « consommateurs » « usagers », mais ne permet pas une organisation territoriale cohérente globale de l'offre de services. Ce modèle vise à favoriser la liberté de choix des individus dans le contexte concurrentiel d'une pluralité d'offres de services. Cependant, en milieu rural, la pluralité d'offre est peu viable économiquement vue la faiblesse du « marché ». Ce modèle d'individualisation des prises en charge ne permet pas de bien évaluer la demande et l'offre globale existante en matière de

services, et le coût que cela peut représenter en matière de dépenses publiques.

Par ailleurs les organismes prestataires de services sont soumis à un système de financement **à l'acte** en remplacement des budgets de fonctionnement classiques. Ainsi, le dispositif de **tarification à l'activité (T2A)** a été mis en place pour définir le montant du financement des établissements de soin (voir encadré ci-dessous). L'objectif visé est notamment d'inciter à une meilleure gestion par les opérateurs de services de leurs établissements (efficacité et optimisation des coûts de fonctionnement par rapport aux ressources mobilisées et aux résultats attendus).

Cependant les observations montrent que le financement à l'acte induit des effets pervers.

LES EFFETS PERVERS DE LA TARIFICATION À L'ACTIVITÉ

Mise en place progressivement depuis 2004, la tarification à l'activité (T2A) est une méthode de financement des établissements de soins qui permet d'évaluer leur rémunération en fonction de leur activité effective. Ce système est une incitation forte à la réalisation de gains de productivité. Il a été mis en place dans de nombreux pays, pour certains depuis longtemps (Etats-Unis, Australie), pour d'autres de manière plus récente (Irlande, Portugal, Espagne, Italie, Allemagne, Pays-Bas...).

D'après le Docteur Laurent Molinier : « la T2A, comme tout mode de rémunération, induit des effets pervers. Plusieurs observations vont en ce sens : sélection des patients à bas risque, spécialisation vers des prises en charges standardisées, multiplication des actes techniques (mieux rémunérés), renvoi prématuré des patients à leur domicile ou dans d'autres structures de soins et morcellement des séjours. De plus, l'efficacité recherchée au niveau de chaque établissement peut ne pas toujours être compatible avec des objectifs globaux du point de vue du bien-être collectif en termes de besoins, de soins et d'optimisation des dépenses. Pour optimiser leurs recettes, les établissements peuvent augmenter l'activité non ou peu justifiée et modifier la composition des soins en abandonnant certaines activités jugées non rentables en les reportant (au mieux) sur les structures d'amont ou d'aval. Ceci peut également générer des problèmes d'accès aux soins. »

Source : LE SYSTEME HOSPITALIER FRANÇAIS, Dr Laurent MOLINIER, http://www.medecine.ups-tlse.fr/DCEM2/module1/sous_module4/005_sys_hosp_francais.pdf

L'objectif général de réduction du nombre d'établissements, au nom des économies d'échelle, conduit à une concentration urbaine des services et à la pénalisation des territoires ruraux. Ce dispositif de tarification à l'activité constitue notamment une impasse sociale pour les territoires ruraux dans la mesure où il ne permet plus d'assurer un minimum de fonctionnement des structures dans un territoire faiblement peuplé, où les économies d'échelle sont difficiles à réaliser, induisant ainsi la fermeture de certains hôpitaux, cliniques et autres établissements.

RÉDUCTION ET ÉVOLUTION DE L'OFFRE MÉDICALE EN FRANCE

D'après un rapport du Sénat, le nombre d'hôpitaux publics a diminué passant de 1.057 en 1992 à 987 en 2006, soit une baisse de 6 % en 15 ans. Ces fermetures ont essentiellement concerné les zones rurales, où le nombre des patients était considéré comme insuffisant pour maintenir les structures hospitalières.

Le mouvement de réduction de l'offre médicale a été beaucoup plus marqué dans le secteur privé, comme le note un rapport du Conseil économique et social de 2005 sur l'hôpital public en France. Près de 30 % des cliniques ont disparu, notamment les petites maternités. On dénombrait en effet 1.369 maternités en 1975 contre 617 en 2007, et ce sont principalement les petites maternités rurales, qui effectuaient le moins d'accouchements, qui ont disparu.

Source : <http://www.senat.fr/rap/r07-468/r07-46820.html#toc204>

Ainsi, s'il permet aux grands établissements de réaliser des économies d'échelle (en milieu urbain notamment), le financement individualisé et le financement à l'acte constituent des impasses pour les territoires ruraux les moins densément peuplés.

L'individualisation des services à domicile notamment pose la question de la durabilité sociale, également en matière de **lien social et d'isolement**. Les usagers sont parfois considérés comme **des assistés ou des consommateurs** individuels hors de toute communauté. Les effets négatifs de cet isolement croissant sont identifiés à travers des enquêtes d'opinion (voir encart ci-dessous sur l'accroissement des solitudes en France en 2013). La consommation de psychotropes par les Français, ou encore, en allant plus loin, l'analyse du taux de suicides dans les territoires ruraux, traduisent bien le mal-être de notre société (voir encart ci-dessous sur le suicide en Aquitaine). Les réactions xénophobes de repli identitaire et de violence représentent également des manifestations qui traduisent les limites sociales de l'individualisme.

ACCROISSEMENT DES SOLITUDES EN FRANCE EN 2013

Selon une étude de la Fondation de France, depuis 2010, l'isolement des Français s'est accentué : ils sont désormais cinq millions à n'avoir pas ou peu de relations sociales, soit un million de plus qu'il y a trois ans. Près d'un tiers des Français (27 % contre 23 % en 2010) ne disposent que d'un seul réseau de sociabilité : ils ne fréquentent que leur famille, leurs amis ou leurs collègues. Une situation qui peut basculer à tout moment : divorce, déménagement, décès, licenciement, maladie, handicap...

Cette progression de l'isolement s'inscrit dans un contexte de fléchissement des liens amicaux, familiaux et de voisinage : ainsi, 39 % des Français n'ont pas de lien soutenu avec leur famille, contre 33 % en 2010. Près de 4 Français sur 10 (37 %) n'ont pas ou peu de contact avec leurs voisins, contre 3 sur 10 en 2010.

1 Français sur 4 ne dispose pas d'un réseau amical actif, contre 21 % en 2010.

L'âge, la pauvreté, le chômage sont les principaux facteurs de la solitude.

Source : Les solitudes en France en 2013, Fondation de France.

LE SUICIDE EN AQUITAINE

En Aquitaine, les communes appartenant à l'espace urbain présentent une mortalité par suicide inférieure à la moyenne régionale. À l'inverse, dans les communes de l'espace rural, la mortalité est nettement plus élevée que la moyenne. Cette situation se retrouve pour les personnes de moins de 65 ans comme pour les personnes plus âgées. Toutefois, pour les personnes de 65 ans ou plus, la surmortalité de l'espace rural semble un peu plus accentuée.

Source : [Le point sur... le suicide en Aquitaine](#), observatoire régional de la santé d'Aquitaine (ORSA), février 2009.

LE TOUT INSTITUÉ

On a vu que depuis la Révolution Française de nombreux secteurs de la vie familiale et privée ont été progressivement pris en charge par la sphère publique ou marchande. L'éducation et l'apprentissage, la garde des enfants, le soin des personnes âgées, l'intégration des personnes handicapées sont passés progressivement de la sphère familiale à la sphère villageoise, de la sphère villageoise à la sphère caritative, pour enfin être pris en charge par les pouvoirs publics et ou le marché. Cette prise en charge croissante de domaines de la vie privée par la sphère publique ne peut se poursuivre indéfiniment, pour des raisons évidentes d'économie, mais également de durabilité sociale. Le scénario « *Big Brother* » constitue un exemple d'impasse « sociale » où la sphère privée disparaît totalement au nom du « bien-être » collectif. Les progrès constants des applications numériques (vidéo surveillance, géolocalisation et réseaux sociaux par exemple) accompagnent la dissolution de la frontière entre le privé et le public.

LA SURMÉDICALISATION

La surmédicalisation a envahi de nombreux champs du soin en donnant l'illusion de progrès diagnostics et thérapeutiques à une majorité de médecins, soignants, patients et usagers qui n'en ont souvent pas conscience. Dans nos pays développés, surmédicalisation et sous-médicalisation co-existent, touchant à la fois des populations et des problèmes de santé, voire sociétaux, différents. L'ensemble des acteurs doit se ressaisir avant que notre système solidaire de santé ne soit englouti par tant d'excès. Il y a urgence à développer l'esprit critique chez l'ensemble des acteurs afin que changent les pratiques en vue d'une médecine raisonnée et d'un usage rationnel des moyens, médicamenteux et autres.

Source : Groupe d'études Princeps – SFTG – Département de Médecine Générale de la Faculté de Médecine de Bobigny

LA PSYCHOLOGISATION DE L'INTERVENTION SOCIALE

L'ouvrage coordonné par Maryse Bresson se propose de faire le point sur cette accusation. Au crédit de cette hypothèse, la description d'un mode moderne qui incite chaque individu à correspondre aux exigences de motivation, de subjectivation et de choix rationnel. C'est cette personnification des relations sociales qui tend à minorer les facteurs collectifs. C'est aussi elle qui a profondément transformé les politiques sociales, comme le montre l'émergence du concept de coaching qui se fonde sur la défaillance et le déséquilibre individuel qu'il se propose de rectifier. Il n'est pas anodin que seuls 7 % des nombreux nouveaux psychologues travaillent dans la santé et le social, alors que 90 % se consacrent à l'insertion ou aux ressources humaines. Quant aux professionnels du social, confrontés à l'impuissance d'agir sur les causes (la problématique sociale et économique), il ne leur reste plus qu'à tenter de peser sur les effets (les qualités et défauts des personnes impliquées).

Source : La Psychologisation De L'intervention Sociale : Mythes Et Réalités Auteur(S): Sous La Direction De Maryse Bresson - Éd. L'Harmattan, 2006

LE TOUT NORMÉ HOMOGENE

Cette institutionnalisation croissante des services à la population s'est accompagnée d'une spécialisation croissante des procédures, des organismes et des professionnels, avec une inflation de normes nationales, voire européennes, censées garantir la qualité du service et la protection des usagers.

Le stock est évalué à 400 000 normes

Dans son dernier rapport d'activités, la commission consultative d'évaluation des normes a estimé le coût des normes nouvelles à 455 millions en 2008, 290 millions en 2009, 577 millions en 2010 et 728 millions en 2011, soit plus de 2 milliards en quatre ans. Ces chiffres démontrent l'urgence d'une inversion de tendance.

Cette inflation normative au nom de l'égalité des droits produit un effet paradoxalement paralysant dans les territoires ruraux qui n'ont pas le seuil démographique et des moyens financiers suffisants pour répondre aux exigences croissantes de la loi.

De plus ces exigences sont formulées en terme d'obligation de moyens pour garantir la qualité du service et non pas en terme d'obligation de résultat. L'obligation de moyens pour Paris est la même que pour une commune rurale de 500 habitants. Outre les problèmes de lisibilité et la complexité que cela représente, cette tendance à l'uniformisation des services nuit à l'adaptation de ceux-ci aux spécificités des territoires et empêche toute innovation locale. La situation démographique des territoires ruraux et leur situation financière ne permettent pas de satisfaire toutes ces exigences. La spécialisation par public, par pathologie, par catégorie de services, nuit aux efforts de mutualisation, mutualisation indispensable pour prendre en compte la globalité des usagers d'une part et la faiblesse démographique du milieu rural d'autre part.

« Puisque tout a déjà été dit sur l'intempérance normative et sur les moyens d'y mettre fin, sans effets notables sur la situation, la clef de la réussite, celle qui permettra au Titanic qu'est devenu notre Droit de ne pas se fracasser sur l'iceberg de notre désinvolture collective, c'est bien le changement de culture normative de l'État.

Continuer de regarder simplement l'intempérance normative comme une scorie agaçante de notre fonctionnement démocratique menace insidieusement mais réellement l'avenir de notre pays, de nos institutions, de notre société. »

Source : Alain Lambert Jean Claude Boulard, rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative Le 26 mars 2013

LE TOUT PROFESSIONNEL

L'institutionnalisation et la normalisation des services entraînent une professionnalisation croissante des intervenants dans le domaine des services. Cette qualification des emplois est positive pour la qualité des services et pour garantir des emplois d'avenir aux intervenants. Cependant la ressource en main-d'œuvre dans les territoires ruraux, les capacités financières des structures de services en milieu rural, le mode de financement à l'acte, ne permettent pas aux structures locales de garantir des salaires à la hauteur des qualifications requises. De plus cette spécialisation extrême nuit à la capacité d'adaptation et d'approche nécessairement transversale des services dans les territoires ruraux. Les professionnels extrêmement qualifiés ne trouvent ainsi pas d'emploi adapté à leur spécialisation dans la plupart des territoires ruraux. La qualification et la spécialisation s'accompagnent aussi d'une précarisation des conditions de travail. La reconnaissance des diplômes dans les conventions collectives par exemple se heurte par ailleurs au plafonnement des financements publics et au mécanisme de financement précaire par projet ou à l'activité.

ENVIRON 800 000 PROFESSIONNELS RECONNUS DU TRAVAIL SOCIAL

Dans les années 60-70, les professions sociales étaient constituées autour des professions de niveau III : assistantes sociales, éducateurs spécialisés, conseillères en économie sociale et familiale. Ces professions étaient majoritaires en nombre.

Elles étaient secondées par des professions de niveau IV et V, moins nombreuses : moniteurs éducateurs, aides médico-psychologiques, travailleuses familiales.

Cette configuration est aujourd'hui dépassée. D'une part se sont développées en nombre des professions anciennes, telles que aides médico-psychologiques ou assistantes maternelles de l'Aide Sociale à l'Enfance ;

et sont apparues des professions nouvelles, en particulier dans l'aide à domicile pour les personnes âgées ou handicapées, mais aussi dans le domaine de la médiation de quartier, ou dans les divers secteurs de l'insertion (métiers manuels de l'insertion par l'économique...), tous professionnels (voire bénévoles ou semi-professionnels) souvent sans formation sociale, à statut précaire, peu rémunérés. Dès lors aujourd'hui, au vu des dernières statistiques disponibles, les professions sociales de niveau IV et V représentent plus de 65% des professions de travail social. Dans le même temps les professions de niveau III, bien qu'elles n'aient pas baissé en nombre absolu, ont vu leur part diminuer dans l'ensemble : un peu plus de 30%.

D'autre part, apparaît de façon significative une strate nouvelle, placée entre les travailleurs sociaux de niveau III et les directions d'institutions ou de services : la strate de ce que l'on peut nommer l'ingénierie sociale, faite de chargés de mission, de chefs de projet, de coordinateurs (ou appellations équivalentes, non encore stabilisées).

Source : Problèmes et enjeux dans l'évolution des métiers du travail social Roger Bertaux - 6 décembre 2002

Cette professionnalisation croissante des services risque de se faire par ailleurs au détriment de la solidarité familiale, ou entre voisins, ou par un bénévole. Le dialogue entre les professionnels hyper-spécialisés et l'ensemble de l'environnement social des usagers devient difficile.

« Les usagers-citoyens peuvent être conduits à aborder l'ensemble de leurs difficultés sur le mode de la réparation due par les pouvoirs publics avec des fonds publics. De ce fait, l'équilibre entre prise en charge individuelle ou par des solidarités de proximité (familiale, amicale, de voisinage...) d'un côté et prise en charge publique de l'autre bascule naturellement vers le second plateau de la balance, les solidarités de proximité tendant à s'effacer au fur et à mesure que les acteurs constatent que les pouvoirs publics remplissent désormais les rôles qui étaient traditionnellement les leurs. En retour, chacun se trouve encouragé à ne compter que sur l'intervention publique dans des domaines de la vie qui vont en s'élargissant, au rythme de la reconnaissance de nouveaux droits.

Potentiellement, cette situation peut aboutir à des situations de déresponsabilisation...nécessitant que ses effets négatifs soient pris en charge par la collectivité. En parallèle, les « bénéficiaires » sont progressivement caractérisés plus par leur handicap, leurs manques pour devenir l'égal des autres, que par leurs capacités à agir pour construire leur devenir. Et l'opinion publique ne voit progressivement plus en eux que ce « manque d'autonomie » à combler chez les plus fragiles, conduisant à les stigmatiser. »

Source : Laurence QUINAUT, Denis VALLANCE, Philippe YVIN, DGS de Conseils généraux janvier 2013

La prise en charge de l'ensemble des services par des professionnels spécialisés constitue une impasse pour l'avenir tant d'un point de vue économique que d'un point de vue social.

LE TOUT PRIVÉ MARCHAND

La prise de conscience des impasses du tout public et de l'assistantat a donné lieu ces dernières années à la tentation de transférer l'ensemble des services publics sur le secteur marchand et en confier la réalisation par des acteurs privés.

Les débats européens sur la libre concurrence, sur les services d'intérêt général, la lutte contre les déficits publics et surtout les théories sur les bienfaits de l'économie libérale ont abouti au démantèlement des monopoles d'État, au changement de statut des entreprises publiques, à la privatisation de certaines. Le recours croissant aux appels d'offres par les pouvoirs publics (État, régions, départements et collectivités locales confondus) et le développement des mesures en faveur des entreprises privées de services sont des traits marquants de ces dernières années libérales. L'hypothèse est que les entreprises privées seraient plus réactives, plus efficaces pour garantir à tous un service de qualité au meilleur marché par le libre jeu de la concurrence,

seule à même d'assurer la régulation entre l'offre et la demande.

D'un point de vue économique sur les finances publiques, cette piste du « toujours plus de privé » peut sembler durable. Cependant les analyses de terrain montrent qu'en milieu rural les petites entreprises de services, privées ou associatives, ne peuvent survivre, faute d'un marché suffisant. D'un point de vue écologique la privatisation des services n'est pas durable car elle entraîne nécessairement une concentration dans les milieux urbains et donc un accroissement des déplacements domicile - services. Les économies réalisées pour rentabiliser les services se font par une externalisation des coûts sur les usagers et sur l'environnement. D'un point de vue social cette perspective du tout privé n'est pas durable car elle laisse de côté des territoires et des populations non solvables.

LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

La délégation de service public consiste, pour une collectivité publique, à confier à un tiers, généralement privé, la gestion d'un service public. Le cocontractant de l'administration est alors investi de la gestion opérationnelle du service public ; il prend à sa charge les investissements rendus nécessaires par le déploiement du service et assume, en lieu et place du délégant, les risques associés à son exploitation. Ce procédé, auquel fut historiquement associé le contrat de concession et qui admet plusieurs variantes, constitue un mode privilégié de gestion des services collectifs locaux.

Dynamique, la gestion déléguée du service public totalise un chiffre d'affaires d'au moins 20 milliards d'euros et emploie plus de 140 000 personnes. Son poids est donc majeur dans l'économie française. Cependant les usagers plébiscitent moins qu'avant ce type de gestion. En 2008, seul un Français sur trois exprimait une préférence pour la gestion déléguée. Si la France est régulièrement saluée pour la qualité de ses services publics locaux, des interrogations nombreuses visent le modèle français de gestion déléguée au point de le fragiliser. Le manque de concurrence effective entre opérateurs privés, le contrôle parfois défaillant des collectivités délégantes ou le rôle limité accordé aux usagers portent atteinte au compromis entre gestion privée et service public qu'autorisent en théorie les conventions de délégation de service public.

La délégation de service public : un modèle à repenser ? - L'ENA- Février 2009

Le privé reste un acteur historique des services à la population, qu'il soit associatif ou lucratif. Cependant il ne peut assurer à lui seul, sur le marché, la pérennité et l'égalité d'accès indispensables au service d'intérêt général. L'exécution du service public par des entreprises privées à but lucratif n'est pas généralisable et conduirait nécessairement à une privatisation des bénéfices, réalisés sur les usagers ou sur les finances publiques, et une collectivisation des pertes qui seraient prises en charge nécessairement par la redistribution nationale.

LE TOUT BÉNÉVOLE SOLIDAIRE

Face à la crise, comme il a toujours été, lorsqu'un problème se posait socialement, des citoyens ont mis en place des mécanismes de solidarité pour répondre aux besoins non satisfaits. De nombreux services sont nés de cette façon au cours du XX^{ème} siècle, avant de s'instituer progressivement.

La création récente des Restos du Cœur pour répondre aux problématiques de la nouvelle pauvreté est un exemple de cette prise en charge sociale bénévole et solidaire. Face aux problèmes de financement public, il peut être tentant de penser que les bénévoles, les familles, les voisins prennent en charge les problématiques sociales délaissées par les services publics et par l'économie de marché.

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, tour à tour dénommés « 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.

Toutefois, l'intervention des aidants naturels est amenée à évoluer fortement dans les années à venir et devrait vraisemblablement se réduire sous l'effet de différents facteurs : l'évolution démographique, 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, laissent 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.

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.

Sources :

- Perte d'autonomie des personnes âgées : répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain", 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, juin 2011, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000332/0000.pdf>

L'évolution socioculturelle, la démographie des territoires ruraux, la complexité des situations et des problèmes ne permettent pas d'envisager des réponses durables **uniquement** par le bénévolat spontané.

22% des Français sont bénévoles dans une association, cette proportion n'a presque pas évolué en une décennie, entre 2002 et 2010. Le nombre de bénévoles n'a donc varié qu'au rythme de celui de la population française. Entre 11 et 12 millions de Français sont ainsi engagés bénévolement dans une association. La tension que ressentent les responsables associatifs est bien réelle : à partir d'une évolution du nombre de bénévoles limitée à celle de la population française (environ 7%), le nombre d'associations a bondi de plus de 20% au cours de la même période. 1,3 million d'associations aujourd'hui, animées par seulement 11 millions de bénévoles. Une maigre ressource à partager de plus en plus.

D'une manière plus large, 28% des Français sont bénévoles dans une association ou une autre organisation (mairie, école, église, syndicat..) et 36% des Français donnent de leur temps pour les autres si on inclut les solidarités informelles.

Source : La France Benevole 9ème Édition édition édition – Mai 2012

La durabilité économique des solidarités naturelles ou organisées est évidente, mais la durabilité sociale n'est pas garantie. La solidarité ne se décrète pas et certains territoires ou certaines populations risquent de ne pas trouver un environnement social propice pour prendre en charge spontanément les problèmes posés. La complexité croissante des problématiques impose l'apport de compétences professionnelles.

2) LES IMPASSES DE LA FRAGMENTATION

Même si certains discours idéologiques continuent à revendiquer des réponses en « tout public » ou « tout privé », la plupart des acteurs territoriaux savent que ces solutions ne régleraient pas le problème des services pour les années à venir.

Faute d'avoir des réponses globales à cette question, chaque institution, chaque élu, chaque territoire, chaque prestataire privé invente des solutions, développe des initiatives dans son champ de compétences ou dans son territoire.

Ces réponses ponctuelles en îlots, sans véritable réflexion d'ensemble, constituent des impasses pour l'avenir des territoires, notamment au niveau de la durabilité sociale (existence de poche de pauvreté exclues des services). Cette balkanisation des services se traduit par de multiples impasses qu'il convient de repérer.

CONCENTRATION VERTICALE GÉOGRAPHIQUE

Les institutions produisent des services de plus en plus sectoriels, thématiques, spécialisés et de plus en plus concentrés. A chaque type de public, chaque type de besoin, chaque type de service, a été associée une réglementation spécifique et des dispositifs de financements spécifiques. Étant donné la sectorisation, la réduction des crédits publics, la faiblesse de la démographie des zones rurales, les organismes en charge de la mise en œuvre de ces orientations sont condamnés à se concentrer dans les villes pour faire des économies d'échelle. Leur présence sur le territoire rural leur coûte cher en déplacement lorsqu'ils veulent assurer une présence. La plupart du temps, cette présence sur les territoires ruraux est impossible, faute de moyens humains et financiers. Ce sont alors aux populations rurales de se déplacer en ville pour bénéficier des services. Ceux qui n'en ont pas les moyens sont exclus. L'absence de transport organisé oblige les usagers à utiliser leur véhicule personnel producteur de gaz à effet de serre et de nuisances environnementales.

CONCENTRATION ET ACCÈS AUX SERVICES

Les bassins de vie les moins pourvus en milieu rural n'ont qu'une quarantaine d'équipements alors qu'ils dépassent les 140 dans les grandes villes. Dans une étude sur "le nouveau zonage en bassins de vie de 2012", l'Insee met en lumière la "fracture territoriale". Elle rappelle que les trois quarts des bassins de vie sont ruraux, qu'ils concentrent plus des deux tiers des communes pour seulement 31% de la population, avec toutefois une population qui a augmenté ces dix dernières années 1,5 fois plus vite qu'en milieu urbain. Cette inégalité est encore plus criante pour ce que l'Insee appelle les équipements de gamme supérieure : Pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecins spécialistes, cinéma... En milieu rural, on n'a accès qu'à 9 équipements de ce type, contre 24 en milieu urbain. La moitié des habitants de ces bassins de vie ruraux mettent plus de 25 minutes pour accéder aux services aux particuliers et aux commerces. Pour les équipements de santé et les loisirs, la durée est de trois quarts d'heure aller-retour. Mais le temps de parcours atteint 1h20 aller-retour pour les équipements du domaine de l'éducation, même si l'étude englobe écoles, collèges et lycées...

Source : M.T., Localtis, vendredi 14 décembre 2012

IMPASSES DE L'HYPER-SPÉCIALISATION

À la concentration géographique des services, s'ajoute le problème de la concentration sectorielle. La concentration sectorielle laisse des vides entre les thématiques non prises en charge. Les usagers sont coupés en tranches, et l'approche systémique des problématiques des territoires et des habitants n'est pas prise en compte. Cela plombe l'efficacité de ces approches hyper-spécialisées (par exemple la question de l'emploi en lien avec le transport, la garde d'enfant et la formation). Seule une approche globale peut permettre de lever les freins à l'emploi.

Les aides à l'emploi, « Le droit à la formation tout au long de la vie » ou les aides à la mobilité (par exemple) se déclinent en une multitude d'offres et de dispositifs spécialisés et ciblés suivant la situation professionnelle, le secteur d'activité, l'âge, le sexe, la situation de santé, la situation sociale, l'implantation géographique, le projet ... cette hyper-spécialisation des aides, contraire à l'universalité des droits, est productrice d'exclusion, de complexité et contribue à l'illisibilité des dispositifs.

La multiplicité des dispositifs de prévention spécialisés ou d'accompagnement des créateurs d'activité, la diversité des structures de prises en charge des pathologies sanitaires ou sociales spécifiques, obéissent à la même logique d'hyper spécialisation. Il suffit de rechercher sur internet une information sur ces dispositifs pour percevoir la jungle des tuyaux d'orgues enchevêtrés.

Lorsque les services prennent conscience de la nécessité de se coordonner avec d'autres services sur d'autres thématiques complémentaires, ils mettent en place des instances de coordination et de concertation.

Cette hyper-spécialisation thématique entraîne des besoins de coordination tels que les agents n'ont plus le temps de faire leur travail spécifique. La durabilité économique et sociale de cette organisation en tuyaux d'orgue montre l'impasse de cette approche par public et par thème.

IMPASSE DE LA BALKANISATION

L'absence de politique publique d'ensemble conduit à un paradoxe dans le développement et la mise en place des services. L'hyper-institutionnalisation et la normalisation des services conduit à la création d'îlots de services de très haute qualité, pris en charge par les pouvoirs publics, garantissant des services hyper-sécurisés pour les populations qui peuvent y accéder. L'impasse du tout public et du tout institué vu précédemment, ne permet pas de créer des services aussi performants sur l'ensemble des territoires surtout en zone rurale.

Pour combler ces manques, la logique libérale propose la prise en charge par des acteurs privés individuels. Ces services par défaut créent une disparité d'accès pour les publics. Les plus fortunés peuvent se payer des services de qualité, peu pris en charge par les pouvoirs publics. La mixité sociale n'est plus assurée. Ceux qui n'ont pas les moyens sont condamnés à recourir à des services faiblement qualifiés via notamment des chèques emploi service par exemple, pour lequel le professionnel n'a pas d'obligation de formation et n'est pas suivi par une démarche qualité d'ensemble.

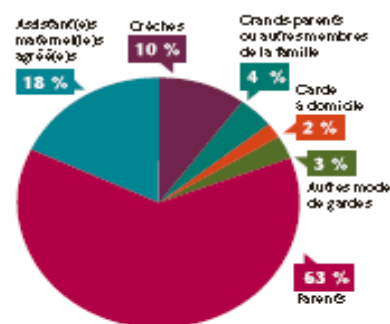
Ces services privés ne pouvant être décrétés sont alors inégalement répartis sur le territoire. Des franges de population sont ainsi écartées de l'accès aux services.

L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

L'observatoire national de la petite enfance a publié le 13 novembre 2012 un document qui fait le point sur l'accueil des jeunes enfants en 2011. Avec 827 000 naissances en 2011, la France a l'un des taux de fécondité les plus élevés d'Europe. Près des deux tiers des familles avec enfant de moins de 3 ans sont des couples réunissant deux actifs ou des familles monoparentales avec un parent actif.

Pour accueillir les enfants jusqu'à leur sixième année, âge de la scolarisation obligatoire, l'offre est très diversifiée : accueil individuel par une assistante maternelle, accueil collectif en crèche, scolarisation en école maternelle. Toutefois, de fortes disparités existent selon le département de résidence. Tous modes de garde confondus, la capacité d'accueil théorique des enfants de moins de 3 ans s'élève à 1 216 943 places pour 2 439 547 enfants, soit un potentiel national de 49,9 places pour 100 enfants. Ce chiffre est à mettre en relation avec le mode de garde le plus répandu, qui reste la garde par les parents, éventuellement bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA). Par ailleurs, la capacité des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) représente 15 places pour 100 enfants, souvent en nombre insuffisant par rapport aux demandes des familles. Au total, la dépense publique en faveur de l'accueil des jeunes enfants s'élève à 28,3 milliards d'euros en 2011.

Répartition des enfants de moins de 3 ans selon le mode de garde principal en semaine entre 8 h et 19 h (en %)



À la fin de l'année 2011, en France métropolitaine, **11 600 établissements d'accueil du jeune enfant EAJE** accueillent des jeunes enfants. Ils offrent **373 700 places**, soit 11 300 places de plus qu'en 2010. Les établissements d'accueil collectif regroupent 85 % de l'ensemble de ces places (crèches collectives, haltes-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil), les services d'accueil familial (crèches familiales) 15 %. En 2009, le prix de fonctionnement moyen d'une place au sein d'un Eaje était de 12 504 euros à l'année (soit 7,76 euros de l'heure) pour 215 jours de fonctionnement, à raison de 10,3 heures par jour. Ce coût est financé par les Caf, les collectivités territoriales et les familles. Pour les Eaje inscrits dans un contrat « enfance et jeunesse » (Cej), les Caf financent en moyenne 45 % du coût de fonctionnement : 33 % au titre de la Psu et 12 % au titre du Cej.

306 256 assistantes maternelles, étaient en activité en 2010, soit 2,7 % de plus qu'en 2009.

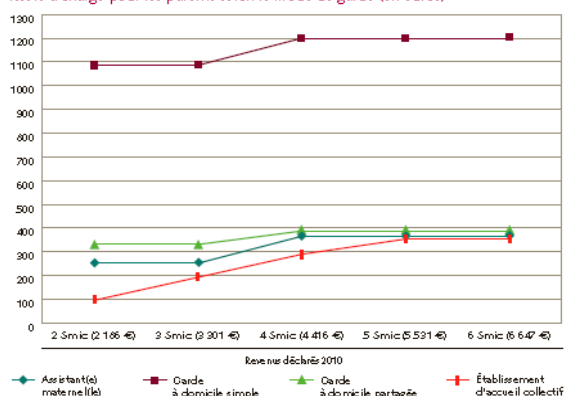
Elles ont accueilli **895 300 enfants âgés de moins de six ans**,

En 2010, leur salaire horaire net médian par enfant gardé était de **2,97 €** avec d'importantes disparités entre le Nord et le Sud de la France : 2,31 € dans l'Orne et 4,02 € dans la Haute-Corse.

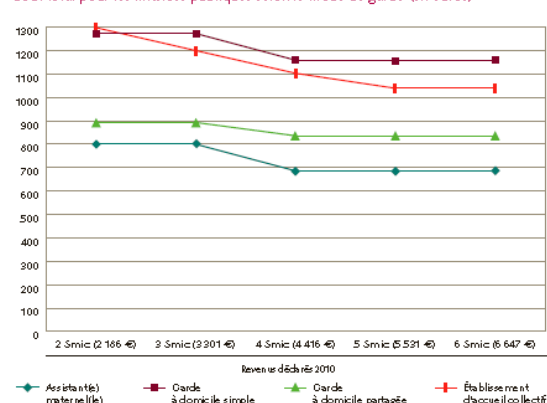
Le coût mensuel moyen pour les familles, avant déduction du complément de mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), s'élève à **404 €** en 2010 (+ 3 % par rapport à 2009). Là encore, de fortes disparités sont observées : 600 euros dans les Hauts-de-Seine et à Paris, 311 € dans les Vosges.

Les maisons d'assistantes maternelles (MAM) permettent désormais à quatre assistantes maternelles au plus d'accueillir un maximum de quatre enfants chacune et d'exercer leur profession en dehors de leur domicile au sein d'un même local par **dérogation** à l'article L421-1 du code de l'action sociale et des familles. Cette pratique, initiée en 2009, continue son développement en 2011 avec 330 maisons offrent 3 520 places.

Reste à charge pour les parents selon le mode de garde (en euros)



Coût total pour les finances publiques selon le mode de garde (en euros)



La participation des finances publiques est nettement plus élevée par enfant pour un EAJE que pour les assistantes maternelles, avec des prestations extrêmement normées et de véritables emplois qualifiés dans un cas, alors que la situation d'emploi et la qualification des assistantes maternelles sont beaucoup plus précaires.

Source : [L'accueil du jeune enfant en 2011 données statistiques CNAF](#)

La même analyse pourrait être faite entre les assistants de vie à domicile employés par des particuliers employeurs (en Chèque emploi service universel), les structures prestataires labellisées pour intervenir chez les personnes âgées dépendantes et les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes.. ou entre l'offre de soins dans un établissement hospitalier public, chez un médecin libéral, conventionné ou un professionnel libéral non conventionné.

L'offre de services est ainsi éclatée entre des services de haute qualité dans certains îlots privilégiés, des services privés émiettés de faible qualité, et des territoires dépourvus de services. Les dispositifs de financement de ces différents types de services et les dispositifs de contrôle ne sont pas coordonnés ; il n'y a donc aucune visibilité pour les usagers, ni pour les élus locaux qui voudraient offrir un service égal, de qualité et diversifié au public.

On assiste au développement de services à **trois vitesses**, soutenus par les pouvoirs publics. Ces solutions ne sont pas complémentaires mais le plus souvent **concurrentes** et de plus en plus **divergentes**, c'est à dire avec un écart grandissant en matière de qualité et de coût pour la collectivité. Le choix des usagers se fait par défaut la plupart du temps. La poursuite de ces tendances n'est pas durable socialement, tant pour les individus que pour la cohésion sociale globale.

IMPASSE DU TOUT VIRTUEL

Pour pallier au manque de moyen pour se déplacer, pour accueillir les publics et gérer les flux, beaucoup de services comptent sur les TIC pour rendre des services performants, réactifs en tout point, tout en faisant des économies en ressources humaines : plate forme téléphonique, télé procédures, visio communication, automatisation des procédures, vidéo surveillance, télé médecine, télé présence à domicile...

Sans nier l'intérêt de ces nouveaux outils, l'analyse en terme de développement durable montre que le durabilité économique n'est pas garantie pour certains services haut de gamme (télé-médecine), ni pour couvrir l'ensemble du territoire. La multiplication de plate-formes numériques (visio par exemple), propriétaires et non inter-opérables, pose la question du gaspillage de ressources : l'image de la forêt de « bornes internet et visio » est une caricature de cette dérive marchande et privative.

L'administration électronique gagne du terrain, avec notamment les projets de dématérialisation, le développement de structures de mutualisation de l'ingénierie informatique et l'ouverture des données publiques. Mais ces déploiements rencontrent des freins et des blocages caractéristiques de l'administration française. L'organisation cloisonnée et hiérarchisée de la sphère publique française se prête peu à la culture numérique collaborative et transversale, et entraîne une forte résistance au changement .

On peut également reprocher au modèle français le manque récurrent de connaissances des initiatives prises dans les territoires. Trop souvent, les collectivités ignorent ce qui a déjà été fait ailleurs. Elles développent ou font développer des logiciels, des plateformes, des applications, etc. indépendamment les unes des autres, souvent sans se préoccuper de leur éventuelle interopérabilité. Les mêmes questions se posent, les mêmes erreurs se reproduisent, le coût financier est décuplé et l'action publique inefficace. Les ressources financières facilement accessibles pour la phase d'investissement créent des effets d'opportunité qui n'incitent pas à la mutualisation. Mais le financement du fonctionnement et de l'animation de ces projets, primordial pour les faire vivre au cours du temps, est plus difficile à mobiliser. Ainsi, là où la logique de mutualisation serait pertinente, elle n'est plus possible en raison de la mise en concurrence de projets qui répondent chacun à des logiques spécifiques. Des programmes initialement ambitieux se délitent donc avec le temps.

Source : [Les territoires numériques de la France de demain](#) : Rapport à la ministre de l'égalité des Territoires et du Logement, Cécile DUFLOT. Claudy Lebreton Septembre 2013

C'est surtout du point de vue social que la durabilité n'est pas assurée, avec les risques de la fracture numérique territoriale ou sociale (accès technologique et culturel). La durabilité sociale est remise en cause par la déshumanisation des services : déjà les plate-formes téléphoniques font l'unanimité des usagers qui sont exaspérés... l'inter-médiation humaine restera nécessaire : le tout numérique est une impasse s'il ne se donne pas les moyens d'une articulation humaine indispensable.

L'autonomie face aux technologies numériques : un enjeu d'équité

Les individus ne disposent pas des mêmes ressources pour maîtriser les technologies numériques, et certaines catégories de population ont plus de chances d'en rester éloignées (personnes âgées, personnes à faible revenu, chômeurs de longue durée, personnes ayant un faible niveau d'instruction ou en situation d'illettrisme, personnes isolées socialement, etc.).

De plus en plus présent au quotidien, le numérique n'en est pas moins devenu un élément incontournable de la vie sociale : démarches administratives, accès à l'emploi, à la connaissance, à l'information et aux loisirs, réseaux relationnels, participation citoyenne, consommation, etc. Les difficultés rencontrées par des publics fragiles peuvent ainsi être aggravées par l'exclusion numérique. La non-maîtrise des outils technologiques et de la culture numérique constitue un handicap important auquel il convient de remédier.

Source : Les territoires numériques : Rapport à la ministre de l'égalité des Territoires et du Logement, Cécile DUFLOT. Claudy Lebreton Septembre 2013

Les pratiques commerciales et intrusives de certains grands acteurs du numérique et de l'Internet posent enfin des questions de gouvernance et d'acceptabilité sociale. Le spectre de « *big brother is watching you* » est un puissant repoussoir de ce scénario du « tout virtuel ». Comment concilier la protection des données personnelles tout en simplifiant grâce au numérique la transmission d'informations administratives ?

En conclusion, il est clair que le tout numérique n'apportera pas la solution durable aux besoins de services pour les territoires ruraux de demain, mais les TIC ne constituent qu'un outil pour améliorer l'accès et la qualité des services.

BIBLIOGRAPHIE

DIDRY, C « *Duguit, ou le service public en action* » Revue d'histoire moderne et contemporaine, 2005/3 n°52-3

<http://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2005-3-page88.htm>

Une Introduction Au Droit Du Service Public, Gilles J. GUGLIELMI, Professeur à l 'université Paris-II (Panthéon-Assas) document n 'a pas été mis à jour depuis 1994 Collection « Exhumation d'épuisés »

Droit du service public, 2007 : GUGLIELMI (G. J.) et KOUBI (G.), Montchrestien (coll. Domat), avec la coll. de G. DUMONT. <http://www.guglielmi.fr/> « drôle d'en droit »

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

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

HUGOUNEQ, VENTELOU, « *Les Services Publics Français À L'heure De L'intégration Européenne* », Département des études de l'OFCE

GASTINE, L « *Quel avenir pour les services publics ?* » Millénaire 3 - Centre de ressources Prospectives du Grand Lyon

CETTE, HERITIER, TADDEI, THERY, « *Emplois de proximité* » La Documentation française, 1998

Développer les services à la population en milieu rural "innovation en milieu rural" cahier n "5 observatoire européen leader septembre 1999- 54 pages

DREES "*L'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans en 2010*" Etudes et résultats, n°803, juin 2012

DUMALIN, F RAHOU, N "*Services à la personne: Evolutions, organisation et conditions de travail*" Réseau ANACT éditions, mai 2008

BRUNEL, C LEVY, D "*Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012: trois quart des bassins de vie sont ruraux*" INSEE première n°1425 décembre 2012

INIOPSS "*Les chiffres clés des services à la personne: activité, emplois, acteurs*" Les fiches pratiques du CNAR, décembre 2009

Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne", Tableau de Bord, mars 2008

KERGUERLS, J "*Service à la personne, bilan et prospective*" Rapport d'information du Sénat, juillet 2010

ROUSSEL V, "*La politique des services publics dans l'espace rural: du discours aux pratiques*" Economie rurale n°238 ,1997; http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_1997_num_238_1_4854

BAUBY P "*Service public: de la tutelle à la régulation*" Flux n°31-32, 1998

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/flux_1154-2721_1998_num_14_31_1219

"Rapport de la Conférence nationale des services publics en milieu rural", 2005

"Enquete nationale sur les services publics en milieu rural" Sondage de l'institut CSA, août 2005

*" Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne",
Rapport du BIPE, mai 2009*

SILICANI, *" La situation du service public et de la fonction publique en France"*