

**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 PROPOSITIONS**

**Décembre 2013**



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



Ce document est la concrétisation d'un travail mené pendant près de deux ans sur un appel d'offre du Réseau Rural Français lancé fin 2011 : « Nouveaux contextes, nouveaux services ». Il a pour objectif de déterminer les dynamiques à l'œuvre (sociétales, démographiques, techniques...) , leur impact sur les services en milieu rural, et d'envisager des pistes pour les anticiper. Il s'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](http://www.adrets-asso.fr)

Lien vers les documents-ressource :

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



LICENCE CREATIVE COMMONS

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

# CAHIERS DES PROPOSITIONS

COMPTE TENU DE L'ANALYSE DES TENDANCES ET DE L'IDENTIFICATION DES IMPASSES AU TITRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,  
NOUS POUVONS SUGGÉRER CERTAINES PRÉCONISATIONS :

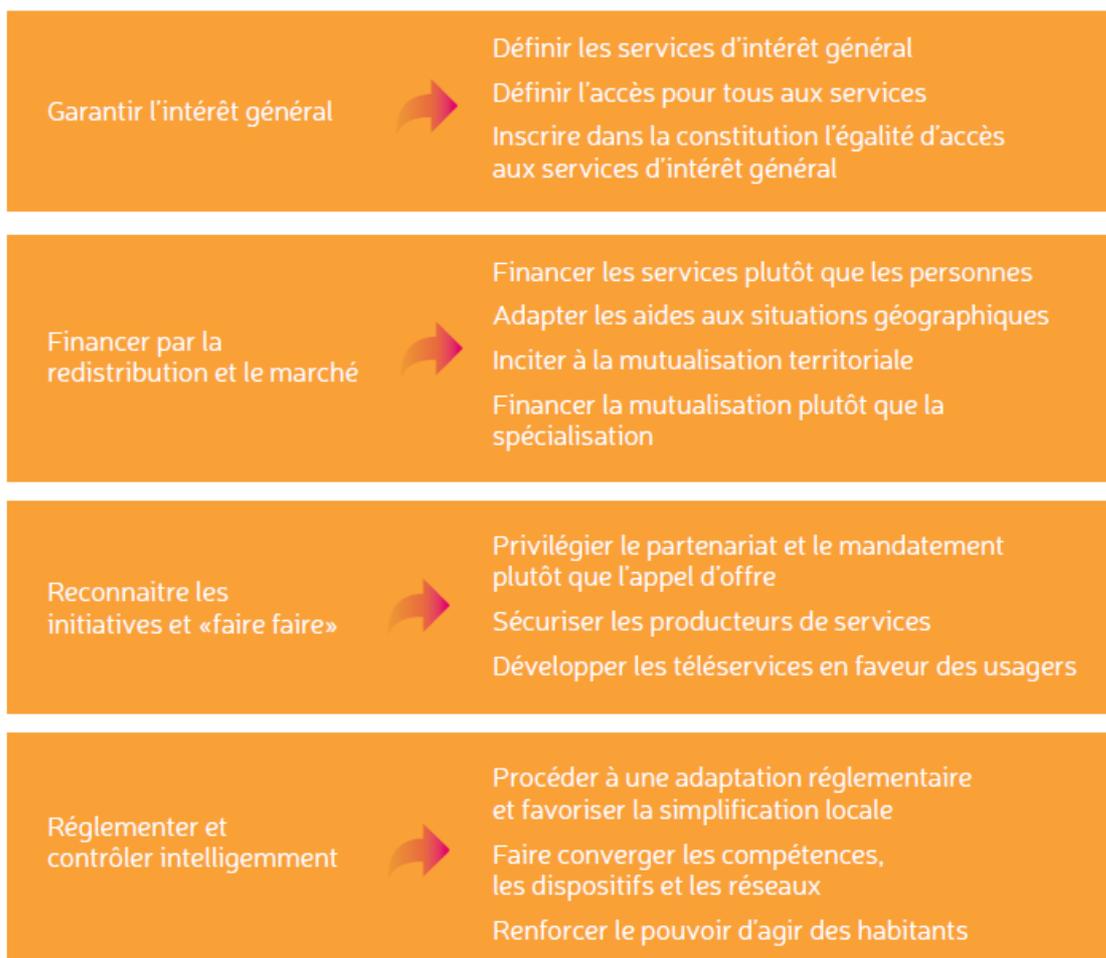
POUR LES POUVOIRS PUBLICS D'UNE PART, ET POUR LES ACTEURS DES TERRITOIRES D'AUTRE PART.

## SOMMAIRE

<b>I - Préconisations pour les pouvoirs publics.....</b>	<b>3</b>
1) Garantir l'intérêt général et l'universalité des droits sociaux.....	3
2) Adapter la réglementation et les dispositifs de contrôle.....	4
3) Garantir l'égalité d'accès par la redistribution.....	5
4) Faire faire plutôt que faire.....	6
<b>II - Préconisations pour les territoires organisés et les acteurs locaux.....</b>	<b>7</b>
1) Promouvoir une démarche intercommunale de service.....	8
2) Construire des partenariats collectivités/ESS pour innover.....	8
3) Développer la participation et les ressources humaines.....	9

# I - PRÉCONISATIONS POUR LES POUVOIRS PUBLICS

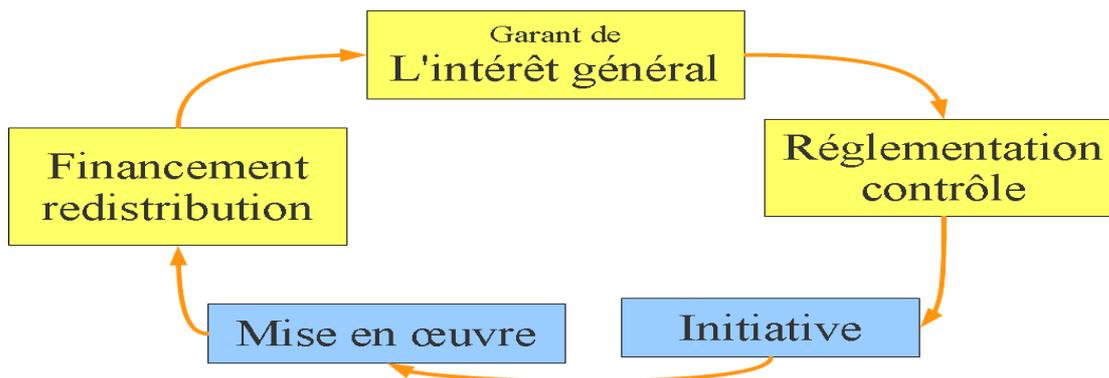
Nous avons vu plusieurs niveaux possibles d'intervention des pouvoirs publics. L'analyse des évolutions à l'œuvre nous pousse à recommander un recentrage de l'État sur les trois fonctions d'intérêt général : garantir l'intérêt général en définissant les règles et en assurant l'égalité par la redistribution. Nous recommandons la mise en œuvre de partenariats pour accompagner les initiatives locales et mettre en œuvre les services, plutôt que des interventions directes.



## 1) GARANTIR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET L'UNIVERSALITÉ DES DROITS SOCIAUX

- La définition de l'intérêt général relève du pouvoir des élus au suffrage universel direct.
- Cela passe par la définition de services relevant de l'intérêt général, comme le préconise l'Europe. A ce titre, ils échappent aux règles de libre-concurrence du marché.
- Cela passe aussi par la définition de l'égalité d'accès de tous les citoyens à ces services afin de réduire les disparités territoriales et sociales (application des [11 critères de l'accessibilité](#)).
- Une loi générale sur les services au public (SIG), voire une modification de la constitution de 1946 sur ce sujet, permettrait de sortir du relatif vide juridique actuel et de l'absence de repères pour les élus et les services eux-mêmes.
- Remettre au cœur des services au public la notion **d'universalité**, accès égal pour tous, en réduisant la création de droits spécifiques pour certains publics ou certaines problématiques. Cela n'interdit pas des politiques incitatives en faveur de publics plus en difficulté ou de priorités politiques mais en évitant l'inflation de mille feuilles qui nuit à la lisibilité et à la mise en œuvre des services tout en créant des

effets de seuil ou ghetto contre productifs.



## 2) ADAPTER LA RÉGLEMENTATION ET LES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE

Le premier levier d'action de l'État est de légiférer, de réglementer et de contrôler.

Protéger et garantir la sécurité des citoyens, ainsi que le bon usage des finances publiques est essentiel. À condition que les règles, les procédures, les contrôles soient au service de l'objectif final, c'est à dire de l'utilisateur, et non de l'institution.

**Cela passe par un effort de simplification et d'adaptation, de convergence et de gouvernance.**

### SIMPLIFICATION ET ADAPTATION

#### → Simplification réglementaire et évaluation globale

Nous ne pouvons qu'approuver les nombreux rapports qui préconisent une simplification et un ralentissement de la production réglementaire venant d'en haut, et qui systématisent les études d'impact pour chaque nouvelle règle. Des démarches d'évaluation transversale et globale des services sur les territoires seraient à lancer pour mesurer les impacts positifs et négatifs des normes ciblées.

#### → Adaptation locale plutôt qu'uniformisation nationale

Les situations étant différentes suivant les territoires, la garantie d'égalité d'accès passe nécessairement par la possibilité d'adaptation des services aux réalités de terrain : par exemple, la possibilité pour les collectivités locales de procéder à des adaptations réglementaires, ou d'établir des dérogations encadrées pour faciliter l'innovation et l'adaptation.

#### → Obligation de résultats et non de moyens

Les règles et le contrôle n'ont de sens que s'ils permettent un meilleur accès pour tous aux services de qualité. C'est moins le respect des normes de mise en œuvre que l'évaluation des résultats effectifs qu'il convient de privilégier. Si une règle ou un contrôle reviennent à réduire l'accès et la qualité du service, alors ils sont contre productifs.

#### → Sécuriser les innovations sociales

Les pratiques qui bouleversent les schémas classiques se retrouvent souvent dans une situation de vide juridique (notamment la notion de réciprocité et celle d'échange non marchand, qui remettent en cause l'opposition producteur-consommateur et patron-salarié en privilégiant la mutualisation et la coopération). Comblar ces vides juridiques permettrait de sécuriser les innovations sociales ainsi produites.

### CONVERGENCE

#### → Intégrer certains services dans les compétences obligatoires des intercommunalités.

La culture et les services sociaux en général, de même que la santé et l'éducation sont souvent très difficilement gérables pour les petites communes : ces compétences devraient relever de compétences intercommunales.

→ **Faire converger les dispositifs pour lutter contre la fragmentation :**

- Lutter contre le cloisonnement des institutions et des dispositifs : une telle organisation conduit à l'édiction simultanée de règles parallèles, et aboutit à des contradictions et à des concurrences dans l'offre de services. À terme, elle produit de nouvelles disparités sociales et territoriales (services à deux ou trois vitesses).
- Faire converger les dispositifs collectifs très encadrés et les dispositifs individuels libéraux dispersés et peu encadrés (par exemple multi-accueils d'enfants / assistantes maternelles, EHPAD / associations prestataires / particuliers employeurs en CESU, hôpitaux / médecine ambulatoire indépendante, transport collectif /taxi/ VSL..)

→ **Édicter des obligations de convergence des téléservices et des réseaux**

- Soutenir le développement des téléservices en édictant des règles de convergence.
- Imposer l'interopérabilité des dispositifs Internet et de visio communication, afin d'éviter la balkanisation des services « propriétaires ».

## GOUVERNANCE

→ **Développer l'information des citoyens et leur pouvoir d'agir**

L'évolution et l'adaptation des services ne peuvent se faire qu'avec une participation accrue des usagers. Il convient de les associer aux procédures d'évaluation, de manière transversale et non éclatée, organisme par organisme. Il s'agit moins de générer une judiciarisation coûteuse et contre-productive des services, que des dispositifs de concertation citoyenne sur les territoires.

→ **Associer les usagers aux instances départementales de concertation prévues et les décliner sur les territoires de projets.**

## 3) GARANTIR L'ÉGALITÉ D'ACCÈS PAR LA REDISTRIBUTION

### L'AIDE AUX SERVICES PLUS QU'AUX PERSONNES

Financer la structure et le service plutôt que les personnes qui en bénéficient, afin de garantir une offre organisée de services de proximité dans les zones peu peuplées plutôt qu'une offre libérale disparate.

### ADAPTER LES AIDES AUX SITUATIONS GÉOGRAPHIQUES

- Assurer un revenu « fixe » pour les petites structures : en effet, en cas de remplissage partiel de la structure, il leur est impossible de parvenir à l'équilibre financier ; alors que les « grandes structures » peuvent générer des économies d'échelle en compensation.
- Prendre en compte les disparités liées aux difficultés d'accès (comme la faible densité, ou le déplacement) dans la définition de l'aide aux services : cette aide restera peu coûteuse, étant donnée la faible densité de population dans les territoires ruraux.

## **DÉVELOPPER DES POLITIQUES D'INCITATION À LA MUTUALISATION TERRITORIALE**

- Intégrer la mutualisation territoriale de moyens dans les contrats d'objectifs des grands opérateurs
- Adapter les normes à la mise en œuvre de mutualisation transversale et tout public à l'échelle des territoires de vie

## **FINANCER LA MUTUALISATION ET NON LA SPÉCIALISATION**

- Financer par un fonds de péréquation les structures de mutualisation de proximité
- Déroger aux financements ciblés « par public prioritaire » et « par secteur prioritaire » dans les territoires faiblement peuplés pour permettre la mutualisation locale des publics et des secteurs.

## **4) FAIRE FAIRE PLUTÔT QUE FAIRE**

### **PARTENARIATS ET MANDATEMENTS PLUTÔT QU'APPELS D'OFFRES**

Privilégier les partenariats de service de forme « mandatement » plutôt que fragiliser les structures par des appels d'offres annuels.

### **SÉCURISER LES ASSOCIATIONS PRODUCTEURS DE SERVICES**

- Garantir la trésorerie des structures prestataires : celles-ci sont souvent fragilisées par la règle implicite des 20 % d'autofinancement, ainsi que par la nécessité d'avancer l'argent public, souvent distribué avec retard.
- Reconnaître la possibilité de constituer un fond de roulement « raisonnable » dans les dépenses éligibles des associations.
- Développer les financements réalisés dans le cadre de contrats pluriannuels.
- Évaluer puis combler les vides juridiques existants, de manière à conforter les expériences innovantes.

### **DÉVELOPPER LES TÉLÉSERVICES EN FAVEUR DES USAGERS**

- Développer l'information et l'accès aux services en ligne à partir des besoins des usagers (information transversale, géolocalisée, coordonnée, interactive...), et non en se fondant sur la promotion de l'offre de services, par nature éclatée.
- Soutenir les formations à la médiation numérique humaine et de proximité ainsi que les usages, en complément des infrastructures et des services en ligne.

## II - PRÉCONISATIONS POUR LES TERRITOIRES ORGANISÉS ET LES ACTEURS LOCAUX

---

LE RENOUVELLEMENT DES SERVICES NE VIENDRA PAS D'EN HAUT MAIS CONTINUERA À VENIR DU TERRAIN. LES COLLECTIVITÉS LOCALES, EN PARTENARIAT AVEC LES ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE, SONT INVITÉES À SORTIR D'UNE LOGIQUE DE GESTION ADMINISTRATIVE DE DISPOSITIFS ET DE SERVICES POUR RÉINVENTER DES DYNAMIQUES DÉMOCRATIQUES QUI RÉPONDENT AUX NOUVEAUX ENJEUX DES TERRITOIRES RURAUX.

Promouvoir les démarches intercommunales



Intégrer les compétences services  
Animer un diagnostic des services  
Inciter à la coordination et à la mutualisation  
Articuler l'action avec les territoires voisins

Construire des partenariats entre ESS et collectivités pour innover



Développer et sécuriser les partenariats public-privé  
Oser les expérimentations

Développer la participation et les ressources humaines



Renouveler la gouvernance et la participation  
Investir dans les ressources humaines

## 1) PROMOUVOIR UNE DÉMARCHE INTERCOMMUNALE DE SERVICES

### INTÉGRER LES SERVICES DANS LES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES ET DANS LES PROJETS DES TERRITOIRES

Les compétences intercommunales auraient intérêt à intégrer le volet social, les projets éducatifs locaux, les projets de santé territoriaux, le développement économique et de l'emploi, un volet culturel territorial...

### ANIMER UN DIAGNOSTIC TERRITORIAL DES SERVICES AVEC LA POPULATION

Se doter des instances participatives et de l'ingénierie compétente pour faire un travail d'évaluation permanente sur les services.

### INCITER À LA COORDINATION ET À LA MUTUALISATION TERRITORIALE DES SERVICES

Soutenir l'organisation de l'information sur les services, mettre en place les instances locales de concertation sur les grandes thématiques, soutenir les maisons de services publics ainsi que les maisons de santé pluridisciplinaires ou les tiers lieux...

### ARTICULER AVEC LES TERRITOIRES VOISINS

- Articuler avec les territoires voisins, les départements et la région.
- Éviter de se concurrencer et de faire du « bocal » : chaque territoire de projet doit correspondre au périmètre nécessaire pour le rentabiliser ; adopter une vision globale sur un territoire élargi permet de dépasser les seuils critiques de faisabilité et d'éviter les doublons.

## 2) CONSTRUIRE DES PARTENARIATS COLLECTIVITÉS/ESS POUR INNOVER

### TRAVAILLER EN PARTENARIAT AVEC LES ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

- Privilégier le mandatement de service (Convention pluriannuelle d'objectifs) plutôt que la gestion directe ou le marché public.
- Mettre en place des outils de gestion mixte des services (société d'économie mixte, société publique locale, SCIC) en veillant à la représentation de tous : usagers et citoyens, professionnels, bénévoles et élus.
- Le travail en partenariat doit se construire dans le temps (trois ans minimum), en garantissant une trésorerie suffisante des associations et des coopératives.

### OSER L'EXPÉRIMENTATION

- Soutenir les innovations territoriales portées par les acteurs du privé, ESS ou autre par des moyens politiques, logistiques et financiers.
- Faire confiance, participer aux expérimentations, à leur évaluation puis à leur pérennisation et leur transfert éventuel.

### 3) DÉVELOPPER LA PARTICIPATION ET LES RESSOURCES HUMAINES

#### RENOUVELER LA GOUVERNANCE PAR LA PARTICIPATION

- Multiplier les instances et les formes de participation citoyenne en renouvelant les formes d'animation et de mobilisation.
- Reconnaître la place complémentaire de tous les acteurs en faisant évoluer les instances de gouvernance des structures : place des usagers, des citoyens contribuables, des professionnels, des élus et des autres forces vives du territoire.
- Valoriser la double ou triple qualité et la réciprocité : usager/consommateur, producteur/bénévole, citoyen /contribuable.

#### INVESTIR DANS LA RESSOURCE HUMAINE

- L'ingénierie est indispensable pour accompagner le changement. Les territoires et les acteurs locaux doivent pouvoir s'appuyer sur une ingénierie de développement et d'animation renouvelée.
- L'ingénierie doit être technique pour maîtriser la complexité des dispositifs, mais aussi ouverte aux méthodes innovantes d'animation et de participation.
- Travailler en réseau pour profiter des compétences des autres (et réciproquement).