

Caractéristiques distinctives des institutions publiques rurales mettant en œuvre des innovations sociales locales. Rapports de la Pologne

Katarzyna Zajda

Introduction

Malgré le fait que le concept d'innovation sociale suscite un intérêt indéfectible de la part des chercheurs et des praticiens du monde entier, peu d'analyses sur le processus de mise en œuvre de l'innovation sociale, ses conditions et ses conséquences ont été menées dans les zones rurales (Bock, 2012, 2016 ; Neumeier, 2012, 2017 ; André *et al.*, 2013 ; Bosworth *et al.*, 2016 ; Franklin *et al.*, 2017 ; Noack, Federwisch, 2019). En outre, les questions rarement abordées comprennent l'activité de mise en œuvre des innovations sociales des institutions publiques (Bekkers *et al.*, 2013a ; Kim *et al.*, 2015 ; Franklin *et al.*, 2017 : 441–442). La littérature (pas seulement sur les zones rurales) accorde indéniablement plus d'attention à l'activité des ONG dans la mise en œuvre de différents types d'innovations (Osborne, 1998 ; Jaskyte, Kisieliene, 2006 ; Jaskyte, 2013 ; Martinelli, 2013 ; Anheier *et al.*, 2014). Les institutions publiques, tout comme les ONG, ne sont pas perçues comme étant disposées à introduire des pratiques alternatives aux pratiques dominantes dans le domaine de la résolution des problèmes sociaux locaux (voir Oosterlynck, Cools, 2020 : 68–69). On leur reproche d'être trop centralisés et de ne pas être capables de réagir avec souplesse au changement. Un obstacle à leur innovation est, entre autres, leur bureaucratisation, qui implique la répétition des procédures, leur reproduction plutôt que leur modification (MacCallum *et al.*, 2009). Un obstacle à la mise en œuvre des innovations sociales est également la nature à court terme de leurs activités causée par le mandat des autorités et la nécessité d'obtenir des succès rapides et visibles (Bekkers *et al.*, 2013b : 27). Parallèlement, la source de la mise en œuvre de l'innovation sociale est la critique de pratiques inefficaces ou dont l'efficacité est

insatisfaisante, le désir de les modifier afin d'accroître la qualité de vie au sens large, y compris l'élimination des problèmes sociaux locaux (Bock, 2016 : 561-562 ; Oosterlynck, Cools, 2020). Néanmoins, surtout dans les pays post-socialistes, comme la Pologne, caractérisés par un plus faible potentiel d'auto-organisation des habitants, y compris sous forme d'ONG formalisées (Chimiak, 2016 ; Karolewski, 2016 ; Zajda, Pasikowski, 2018), ce sont les institutions publiques qui peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'idée même d'innovation sociale, en mettant en œuvre ses différents types.

L'article examine la mise en œuvre de l'innovation sociale locale (ISL) par les institutions publiques (IP) des municipalités rurales polonaises. Depuis 1999, la Pologne a une division administrative à trois niveaux. Le territoire est divisé en voïvodies, en districts et en communes. Parmi les communes, il y a des communes urbaines, urbaines-rurales et rurales. Les municipalités rurales ne comprennent pas de ville sur leur territoire.

L'objectif de l'analyse est d'identifier les caractéristiques qui distinguent les institutions publiques ayant une expérience dans la mise en œuvre d'innovations sociales locales de celles qui n'en ont pas. Parmi les caractéristiques analysées, citons :

- la coopération avec les ONG locales ;
- la coopération et l'échange d'informations avec des organisations non gouvernementales situées en dehors de la zone d'une commune rurale donnée ;
- la participation des habitants de la commune aux activités visant à résoudre les problèmes sociaux qui les concernent.

Les résultats d'une recherche quantitative menée sur un échantillon aléatoire de communes rurales polonaises seront présentés. 330 institutions publiques d'une importance capitale pour la résolution des problèmes sociaux locaux, c'est-à-dire les bureaux des communes ou les centres d'action sociale, ont participé à cette enquête. Les innovations sociales locales ont été définies comme des pratiques alternatives à l'échelle des communes rurales pour résoudre les problèmes sociaux affectant leurs résidents. Les résultats obtenus ont été approfondis à partir d'exemples d'innovations sociales déjà mises en place.

Facteurs sélectionnés pour soutenir la mise en œuvre de l'innovation sociale locale dans les municipalités rurales polonaises

De nombreux facteurs peuvent influencer le processus de mise en œuvre des innovations sociales locales (voir Krasnopolskaya, Meijs, 2019). Dans cet article, je me concentre sur deux d'entre eux. Premièrement, je me penche sur la coopération des institutions publiques locales avec les organisations non gouvernementales, car on attribue à ces entités un intérêt particulier pour la mise en œuvre d'innovations sociales, étant donné leur activité visant à résoudre des problèmes sociaux et leur propension à entreprendre des activités non routinières (Oosterlynck, Cools, 2020). La coopération entre les institutions publiques et les ONG d'une même municipalité peut favoriser les *bottom-linked social innovations* (c'est-à-dire les innovations mises en œuvre par des acteurs locaux interconnectés). La coopération des institutions publiques avec des ONG extérieures à la municipalité peut quant à elle faciliter la mise en œuvre de *network-based social innovations* (c'est-à-dire des innovations fondées sur l'échange de ressources entre acteurs locaux et non locaux, mises en œuvre localement mais initiées par des acteurs non locaux). En revanche, le manque de coopération entre les institutions publiques et les ONG peut donner lieu à des *locally bounded social innovations*, c'est-à-dire des innovations qui disparaissent rapidement, ne se diffusent pas et ne contribuent pas beaucoup à la résolution des problèmes sociaux locaux (Kazepov *et al.*, 2020 : 101–104).

En Pologne, pays post-socialiste, on observe des problèmes de coopération entre les institutions publiques et les ONG. Souvent, les bureaux municipaux et les centres municipaux d'action sociale¹ (institutions clés dans chaque municipalité rurale en matière de résolution des problèmes sociaux locaux) ne considèrent pas ces dernières comme des partenaires de coopération pour la résolution des problèmes sociaux locaux. La raison de leur coopération peu fréquente est, entre autres, les déficits en ressources humaines et financières du secteur non gouvernemental rural, qui est dominé par des organisations opérant principalement au niveau local sur la base d'une activité non rémunérée, dont les plus petits budgets (par rapport aux organisations situées dans des unités administratives plus importantes) proviennent principalement de sources gouvernementales locales (c'est-à-dire des fonds du bureau

1 Le centre est créé sur la base d'une résolution du conseil municipal et fonctionne comme une unité organisationnelle municipale. Il n'a pas de personnalité juridique propre.

municipal) (Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2019 : 62). Il convient d'ajouter que la coopération entre les institutions publiques locales et les ONG est parfois informelle et ne fait l'objet d'aucune documentation.

Ensuite, la mise en œuvre de tout type d'innovation sociale nécessite la définition d'un problème social en tenant compte de la perspective des personnes qui le vivent, il est même parfois nécessaire qu'elles fournissent des connaissances tacites liées à sa spécificité (Davies, Simon, 2012 : 5). En outre, la littérature souligne que les citoyens ne sont pas seulement des consommateurs d'innovations sociales, mais aussi des acteurs qui devraient être impliqués dans le processus de leur création. Leur implication augmente les chances de mettre en œuvre l'innovation en raison de son acceptation (Krasnopol'skaya, Meijs, 2019). Dans les municipalités rurales polonaises, les consultations publiques sont un exemple d'inclusion des résidents dans le processus de résolution des problèmes sociaux qui les affectent. Elles consistent dans le fait que les chefs de municipalités (membres exécutifs des municipalités élus par vote populaire) présentent aux habitants une solution possible à un problème et vérifient leurs opinions sur celle-ci ou dans le fait qu'ils présentent différents scénarios pour résoudre un problème permettant aux habitants de faire leurs propres propositions. Selon la législation, elles sont effectuées de manière obligatoire dans certaines situations, par exemple en cas de changement de zone de la municipalité, et de manière facultative pour toutes les questions importantes pour la municipalité. Comme le rapportent les chercheurs (Zajda, 2018), les responsables des municipalités (qui gèrent également les bureaux municipaux) traitent le manque d'intérêt des habitants à participer aux consultations publiques comme un signal positif d'approbation de la manière dont la municipalité est gérée. Selon eux, moins il y a de personnes intéressées par les consultations, meilleure est la situation de la municipalité, car les habitants sont principalement incités à participer aux consultations en raison de conflits locaux. En outre, selon eux, le manque d'intérêt pour les consultations améliore et accélère le processus décisionnel. De nombreux chefs de village ne sont pas du tout en mesure d'identifier les sujets qui mériteraient d'être abordés lors des consultations sociales dites facultatives. Par ailleurs, ils sont sceptiques quant à la possibilité de faire participer les personnes directement concernées par les problèmes sociaux au processus de recherche et d'élaboration de solutions qui les aideraient à les résoudre ou à les minimiser. Il est significatif qu'ils attribuent à ces habitants une image assez standardisée de personnes passives, exigeantes, non intéressées à participer à ce processus, alors que les problèmes sociaux tels que le chômage sont également vécus par

les résidents ruraux éduqués, et que pour les personnes ayant un statut socio-économique plus élevé, la participation aux processus décisionnels concernant les questions locales peut être très importante (Zajda, 2018). Toutefois, lors de l'évaluation des actions des autorités locales, il convient de garder à l'esprit que les habitants des municipalités rurales sont enclins à considérer comme souhaitable un tel modèle de gestion municipale dans lequel le rôle de décideur est joué par les autorités locales et qu'ils montrent une volonté modérée d'influencer la prise de décisions importantes pour la municipalité (Marks-Krzyszowska, Michalska-Żyła, 2018).

Méthodologie de l'étude

Les méthodes et les techniques de recherche, ainsi que la méthode de traitement du matériel obtenu

L'article présente une sélection de résultats d'un projet de recherche consacré à la question de la mise en œuvre d'innovations sociales dans les zones rurales polonaises². Des recherches quantitatives (utilisant la méthode de l'enquête) et qualitatives (utilisant la méthode de l'étude de cas) ont été menées.

L'étude quantitative a utilisé la technique de l'enquête en ligne. Elle concernait l'activité des institutions publiques visant à résoudre les problèmes sociaux locaux, leur coopération dans ce domaine avec les organisations non gouvernementales et la participation des habitants des communes aux activités visant à résoudre ces problèmes.

Le questionnaire a été adressé aux bureaux des communes, en tant qu'institutions publiques les plus importantes en termes de façonnement du développement socio-économique au sens large de chaque commune rurale et, en même temps, comme une unité à laquelle d'autres institutions publiques, telles que les centres d'assistance sociale des communes, rendent compte. Ces deux institutions sont étroitement liées et, ensemble, elles sont chargées de résoudre les problèmes sociaux locaux. Si le chef de la commune ou le secrétaire communal n'était pas enclin à participer à l'enquête et n'indiquait aucun autre employé du bureau communal

2 Le projet intitulé *Systèmes locaux d'innovation sociale dans les zones rurales* (projet n° 015/19/D/HS6/00690) a été financé (en 2016–2021) par le Centre scientifique national de Cracovie dans le cadre de l'UMO-2015/19/D/HS6/00690, décision DEC-2015/19/D/HS6/00690.

dont les fonctions professionnelles étaient directement liées à la question de la résolution des problèmes sociaux locaux et qui serait disposé à remplir le questionnaire, celui-ci était envoyé aux responsables des centres communaux d'action sociale. Ainsi, un répondant a rempli le questionnaire dans chaque commune rurale sélectionnée pour l'enquête.

L'enquête était composée de questions sur la base desquelles les éléments suivants ont été construits :

- indice de coopération entre les institutions publiques et les organisations non gouvernementales locales (ICIPONG) ;
- indice des relations entre les institutions publiques et les organisations non gouvernementales extérieures à la municipalité (IRIPONG) ;
- indice d'implication des résidents par les institutions publiques dans les activités visant à résoudre les problèmes sociaux les affectant (IIR).

Le questionnaire comprenait une question concernant la mise en œuvre d'innovations sociales locales par une institution publique : « Afin de résoudre les problèmes sociaux affectant les habitants de la municipalité, l'institution a-t-elle mis en œuvre des activités qui peuvent être décrites comme atypiques, non standard, s'écartant de la pratique courante dans la région de cette municipalité pour résoudre les problèmes sociaux ? » et les questions suivantes : « Dans la mise en œuvre de ces activités, l'institution a-t-elle coopéré (de manière formelle ou informelle) avec une organisation locale ? », « Lors de la mise en œuvre de ces activités, l'institution a-t-elle coopéré (de manière formelle ou informelle) avec une organisation extérieure à la municipalité ? ».

L'innovation sociale a été définie comme des pratiques sociales atypiques, alternatives à celles qui prévalent sur le territoire de la commune rurale, qui visent à provoquer un changement dans le domaine de la résolution des problèmes sociaux (voir Zajda, Kretek-Kamińska, 2018: 108).

La coopération a été réduite à des contacts formels et informels entre les institutions publiques et les organisations non gouvernementales dans la zone de la commune, allant au-delà de l'information mutuelle sur les actions entreprises. Compte tenu de la législation polonaise définissant, entre autres, les différents types de coopération possibles entre le secteur public et les organisations non gouvernementales (loi du 24 avril 2003 sur les activités d'intérêt public et le bénévolat), la coopération pourrait prendre trois dimensions :

- A. Création d'équipes conjointes à caractère consultatif et d'initiative.
- B. Prestation conjointe de services sociaux.
- C. Création conjointe et fourniture conjointe de services sociaux dans le cadre de projets mis en œuvre.

L'indice de coopération entre les institutions publiques et les ONG locales a été calculé à partir de trois variables :

A. Création (au cours des 3 dernières années) d'équipes conjointes de conseil et d'initiative par une institution publique et des ONG locales.

B. Fourniture conjointe (au cours des 3 dernières années) de services sociaux par une institution publique et des ONG locales dans le cadre de projets créés exclusivement par une institution publique.

C. Création et fourniture conjointes (au cours des 3 dernières années) de services sociaux par une institution publique et des organisations non gouvernementales locales dans le cadre de projets mis en œuvre.

Le pouvoir discriminatoire de tous les éléments était de 0,69–0,71. La fiabilité de l'indice a été confirmée, la valeur du coefficient *alpha* de Cronbach était de 0,84.

L'indice du réseau de relations des institutions publiques avec les organisations non gouvernementales extérieures à la municipalité (IRIPONG) a été construit sur la base de quatre éléments exprimant le nombre d'organisations non gouvernementales extérieures à la municipalité avec lesquelles les institutions publiques des municipalités rurales ont entretenu des relations au cours des 3 dernières années. Parmi ces relations se distinguaient :

Type A. Création (au cours des 3 dernières années) d'équipes conjointes à caractère consultatif et d'initiative par une institution publique et des ONG extérieures à la municipalité.

Type B. Fourniture conjointe (au cours des 3 dernières années) de services sociaux par une institution publique et des organisations non gouvernementales extérieures à la municipalité dans le cadre de projets créés exclusivement par une institution publique.

Type C. Création et fourniture conjointes (au cours des 3 dernières années) de services sociaux par une institution publique et des organisations non gouvernementales extérieures à la municipalité dans le cadre de projets réalisés.

Le maintien des relations est une catégorie plus large que la coopération, c'est-à-dire qu'elle inclut également l'échange d'informations entre les entités. Compte tenu du fait que les interactions entre les institutions publiques des communes rurales et les organisations non gouvernementales extérieures à la commune sont très rares, il a été jugé utile d'en analyser toutes les formes, notamment le type D, c'est-à-dire l'échange d'informations entre une institution publique et des ONG extérieures à la commune.

Le pouvoir discriminatoire de tous les éléments était de 0,55–0,68. La fiabilité de l'indice a été confirmée et la valeur du coefficient *alpha* de Cronbach était de 0,77.

L'indice d'implication des résidents dans les activités visant à résoudre les problèmes qui les affectent (IIR) a été calculé à partir de quatre variables. L'inclusion a été comprise comme toute activité réelle (formalisée et non formalisée) allant au-delà de l'information des résidents sur les actions à entreprendre pour minimiser les problèmes sociaux auxquels ils sont confrontés. Ces activités peuvent comprendre, par exemple, le diagnostic des problèmes sociaux avec la participation des habitants, y compris la collecte de leurs opinions, la réalisation de recherches quantitatives ou qualitatives sur les problèmes sociaux, la consultation (formelle ou informelle) des habitants sur des idées en vue de résoudre un problème, la participation des habitants de la commune (qui ne sont pas des fonctionnaires employés dans le bureau de la commune) à la mise en œuvre d'actions visant à minimiser les problèmes sociaux locaux et l'évaluation des actions entreprises, à laquelle participent les bénéficiaires directs du service social. Le pouvoir discriminatoire de tous les éléments était de 0,35–0,53. La fiabilité de l'indice a été confirmée, la valeur du coefficient *alpha* de Cronbach était de 0,67.

Les données recueillies ont été soumises à une analyse statistique dans le logiciel SPSS Statistics 24.0. Les valeurs du coefficient de fiabilité *alpha* de Cronbach supérieures à 0,50 ont été considérées comme acceptables et celles supérieures à 0,70 comme élevées. Le pouvoir discriminatoire des éléments supérieur à 0,20 a été considéré comme acceptable. Le seuil de pertinence statistique des résultats a été fixé à $\alpha = 0,05$. Le niveau de chaque indice calculé a été déterminé en convertissant le score brut sur une échelle de 0 à 100 selon la formule suivante :

$$RC = \frac{RB}{MAX} \times 100$$

où :

RC = résultat converti

RB = résultat brut

MAX = nombre maximum de points pouvant être obtenus

Le résultat converti a été classifié selon une échelle de déciles divisant les résultats en cinq parties égales. On a supposé que la fourchette 0–20 était un score très faible, la fourchette 21–40 était un score faible, la fourchette 41–60 était un score moyen, la fourchette 61–80 était un score élevé et la fourchette 81–100 était un score très élevé. La statistique du test de Shapiro-Wilk a montré que la distribution des variables de l'étude n'était pas conforme à une distribution normale.

Afin d'approfondir les résultats de l'étude, une étude qualitative a été menée en utilisant la technique de l'entretien libre. L'objectif était d'obtenir des informations sur le caractère atypique (dans le contexte local) de la solution appliquée, le type de coopération entre une institution publique et une organisation non gouvernementale et la manière d'inclure les habitants de la commune dans la mise en œuvre de l'innovation.

Pour élaborer le matériel collecté, des codes correspondant aux informations recherchées ont été utilisés, puis des catégories analytiques ont été créées, en tenant compte de la diversité des informations collectées et de la nécessité de les synthétiser. Les explications ont été formulées sur la base des interconnexions entre celles-ci.

Sélection et caractéristiques de l'échantillon

La recherche quantitative a été réalisée entre janvier et juin 2018 sur un échantillon de 330 municipalités rurales sélectionnées de manière aléatoire. L'unité d'échantillonnage était la municipalité rurale. À partir de l'ensemble des 1559 municipalités rurales, un échantillon représentatif de 311 municipalités a été constitué (en supposant un niveau de confiance $\alpha = 0,95$ et une erreur maximale $p = 0,05$). La sélection de l'échantillon a été soumise à une stratification. Le rôle des couches a été joué par les provinces. Afin de garantir que chaque commune ait une probabilité égale d'être incluse dans l'échantillon, une répartition proportionnelle a été effectuée, c'est-à-dire que les proportions de certaines couches par rapport à la population générale ont été reflétées dans l'échantillon.

L'enquête quantitative a impliqué 330 représentants de communes rurales (chefs de commune, secrétaires, gestionnaires de centres communaux d'action sociale). Les répondants comprenaient 76,5 % de femmes et 20,6 % d'hommes âgés de 23 à 72 ans ($M = 47,19$; $SD = 9,87$), la plupart âgés de 40 à 49 ans.

Des entretiens libres ont été menés (en octobre 2019) avec 13 femmes responsables de centres municipaux d'action sociale. Les institutions publiques dont les représentants dans la partie quantitative du projet ont déclaré la mise en œuvre de l'innovation sociale ont été sélectionnées pour l'étude. Une tentative a été faite pour contacter les représentants de toutes ces institutions (soit 57). Cependant, un pourcentage très élevé de refus n'a permis de mener des entretiens qu'avec 13 personnes seulement. La raison la plus courante du refus de participer était le manque de temps, mais il y avait aussi des cas où les personnes interrogées ne se souvenaient pas de leur participation à l'enquête décrite précédemment.

et ne voulaient pas parler de leurs activités, ou bien elles soulignaient que celles-ci contenaient des éléments de leur savoir-faire initial difficilement acquis, qu'elles n'avaient pas l'intention de partager avec d'autres (surtout gratuitement). Tous les répondants avaient une formation universitaire et étaient âgés de plus de 40 ans.

Résultats de la recherche

Selon les recherches menées, un niveau élevé et très élevé de coopération entre les institutions publiques et les ONG locales caractérise 13,4 % des institutions publiques.

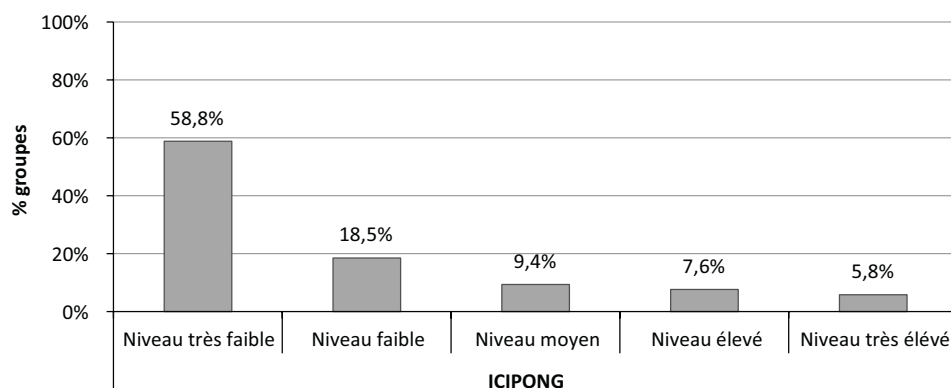


Figure 1. Niveau de coopération entre les institutions publiques et les ONG locales (ICIPONG)

Source : élaboration propre.

La coopération la plus fréquente s'est faite avec des ONG dans le cadre de la mise en œuvre de projets, dont les deux entités ont participé à la création et à la mise en œuvre. Par exemple, il s'agissait d'une coopération où une institution et une organisation non gouvernementale élaboraient conjointement (souvent de manière informelle) l'étendue d'une tâche publique à réaliser dans la commune, puis l'organisation non gouvernementale participait à un appel d'offres annoncé par le bureau de la commune pour la mise en œuvre de cette tâche.

Un peu moins fréquemment, les institutions publiques ont coopéré avec les organisations non gouvernementales en leur confiant la mise en œuvre de tâches publiques auxquelles les organisations ne participaient pas. Par exemple, les organisations participant à un concours annoncé par une institution publique se sont engagées à exécuter une tâche publique conformément aux hypothèses d'un projet à la création duquel elles n'ont pas participé.

La forme de coopération la plus rare a été la création d'équipes conjointes à caractère consultatif et d'initiative par des institutions publiques et des organisations non gouvernementales (Tableau 1).

Tableau 1. Statistiques descriptives du nombre d'organisations non gouvernementales de la commune avec lesquelles les institutions publiques ont coopéré au cours des 3 dernières années

Type de coopération	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Institution publique et organisation non gouvernementale créant des équipes conjointes à caractère consultatif et d'initiative	330	0,80	1,55	0,00	7,00
Institution publique et organisation non gouvernementale réalisant conjointement des activités, des projets, mais sans participation de l'organisation à leur création	330	0,91	1,68	0,00	10,00
Institution publique et organisation coopérant tant au niveau de la mise en œuvre d'activités et de projets spécifiques que de leur création	330	0,95	1,68	0,00	8,00

Source : élaboration propre ; *N* – nombre, *M* – moyenne, *SD* – écart-type, *Min/Max* – minimum/maximum ; autres ONG – autres organisations non gouvernementales.

88,5 % de toutes les institutions interrogées n'ont pas du tout établi de relations avec des ONG en dehors de la municipalité. Seulement 0,3 % de ces institutions étaient caractérisées par des niveaux élevés et très élevés de l'indice IRIPONG.

S'il y avait une interaction entre ces entités, elle était principalement basée sur l'échange d'informations concernant les actions entreprises. La mise en œuvre conjointe d'activités créées par une institution publique a été indiquée moins souvent. Les moins fréquentes étaient la création d'équipes conjointes à caractère consultatif et d'initiative ainsi que la création et la mise en œuvre de projets communs (Tableau 2).

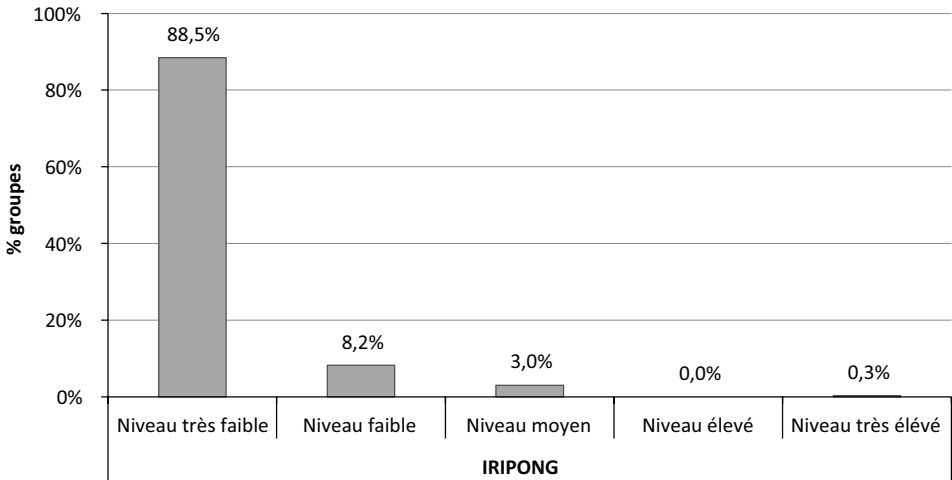


Figure 2. Structure de l'indice du réseau de relations entre les institutions publiques et les ONG extérieures à la municipalité (IRIPONG)
Source : élaboration propre.

Tableau 2. Statistiques descriptives du nombre d'organisations non gouvernementales extérieures à la commune avec lesquelles les institutions publiques des communes rurales ont coopéré et échangé des informations au cours des trois dernières années

Type de relation	N	M	SD	Min	Max
Échange d'informations entre les institutions publiques et les ONG extérieures à la municipalité sur leurs activités	330	0,27	0,67	0,00	3,00
Création d'équipes de conseil et d'initiative conjointes par une institution publique et des ONG extérieures à la commune	330	0,09	0,37	0,00	3,00
Prestation commune de services sociaux par une institution publique et des ONG extérieures à la municipalité dans le cadre d'activités, de projets créés exclusivement par une institution publique	330	0,19	0,52	0,00	3,00
Création et prestation conjointes de services sociaux par l'institution publique et des ONG extérieures à la municipalité dans le cadre d'activités ou de projets réalisés	329	0,10	0,36	0,00	3,00

Source : élaboration propre; *N* – nombre, *M* – moyenne, *SD* – écart-type, *Min/Max* – minimum/maximum.

D'autre part, près de la moitié des institutions interrogées, soit 48,5 %, se caractérisent par un niveau élevé et très élevé d'inclusion des résidents dans les activités visant à résoudre les problèmes sociaux qui les affectent.

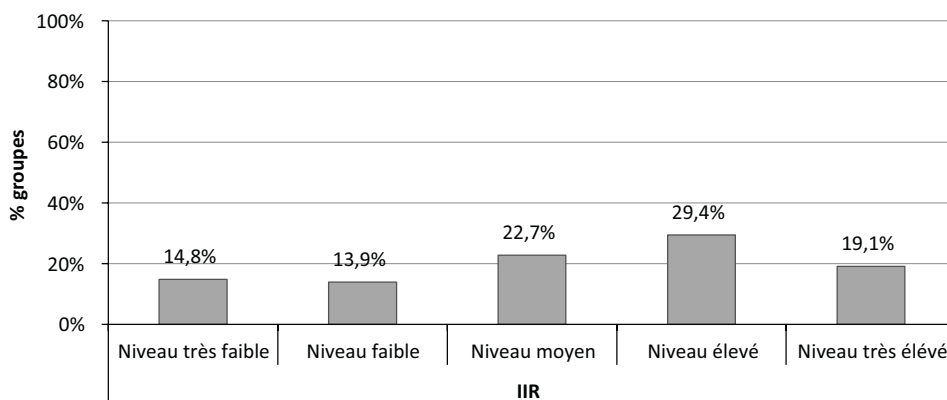


Figure 3. Structure de l'indice d'implication des résidents dans les activités visant à résoudre leurs problèmes (IIR)

Source : élaboration propre.

70,30 % des répondants ont déclaré que l'institution qu'ils représentent entreprend des activités visant à inclure les habitants de la commune dans le processus de planification des activités qu'elle entend mettre en œuvre pour résoudre les problèmes sociaux qui les affectent, et 74,85 % ont déclaré que l'institution qu'ils représentent inclut habituellement les habitants de la commune dans les activités qu'elle met en œuvre pour résoudre les problèmes sociaux qui les affectent (Tableau 3).

Tableau 3. Activité des institutions publiques pour impliquer les habitants de la municipalité dans la résolution des problèmes sociaux qui les affectent

Q1. L'institution a-t-elle déjà pris des mesures pour impliquer les habitants de la commune dans le processus de planification des activités qu'elle entend mettre en œuvre pour résoudre les problèmes sociaux qui les affectent ?	Non	98	29,70%
	Oui	232	70,30%
Q2. L'institution implique-t-elle habituellement les habitants de la commune dans les activités qu'elle met en œuvre pour résoudre les problèmes sociaux qui les affectent ?	Non	83	25,15%
	Oui	247	74,85%
Q3. L'institution évalue-t-elle, de manière continue, son activité dans le cadre de l'implication des habitants de la commune dans les activités de résolution des problèmes sociaux qui les affectent ?	Non	169	51,21%
	Oui	161	48,79%
Q4. L'institution a-t-elle l'intention d'entreprendre des activités supplémentaires dans un avenir proche pour impliquer les habitants de la commune dans des activités visant à résoudre les problèmes sociaux qui les affectent ?	Non	231	70,00%
	Oui	99	30,00%

Source : élaboration propre.

Ces pourcentages élevés sont la conséquence d'une compréhension large du terme « inclusion des résidents ». Premièrement, cela inclut la participation des résidents locaux au diagnostic des problèmes sociaux, ce qui est souvent une condition pour obtenir des fonds pour des projets visant à réduire le chômage, provenant par exemple du Fonds social européen. Deuxièmement, cette inclusion peut être formelle et informelle. Troisièmement, seuls quelques groupes d'habitants, par exemple les dirigeants communautaires, peuvent être impliqués dans le processus de planification des actions. Néanmoins, la recherche a montré que jusqu'à 30 % des communes rurales, à la lumière des déclarations de leurs représentants, n'entreprennent aucune activité au-delà de l'information des habitants sur les actions à entreprendre afin de minimiser les problèmes sociaux auxquels ils sont confrontés.

L'implication des habitants dans des activités visant à résoudre les problèmes sociaux qui les affectent par une institution publique s'est avérée être un facteur de différenciation entre l'ensemble des institutions publiques qui ont mis en œuvre des innovations sociales locales et celles qui n'ont pas eu cette expérience (Tableau 4).

Tableau 4. Relation entre la mise en œuvre d'innovations sociales locales par les institutions publiques et les indices obtenus

	Mise en œuvre d'activités atypiques				Importance des différences	
	Non <i>N</i> = 273		Oui <i>N</i> = 57			
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>U</i>	<i>p</i>
Coopération des institutions publiques avec les ONG (ICIPONG)	1,83	2,62	2,26	2,64	6927,00	0,16
Implication des résidents dans des activités visant à résoudre leurs problèmes (IIR)	2,07	1,30	3,04	1,13	4459,50	0,001
Réseau de relations avec des ONG extérieures à la municipalité (IRIPONG)	0,59	1,46	0,95	1,82	7010,50	0,11

Source : élaboration propre ; *N* – nombre, *M* – moyenne, *SD* – écart-type, *U* – statistique du test *U* de Mann-Whitney, *p* – importance.

17,27 % des institutions publiques des communes rurales possédaient une expérience dans la mise en œuvre de ce type d'innovation (à la lumière des déclarations des répondants). Un peu plus de la moitié des innovations (52,63 %) ont été mises en œuvre en coopération avec une organisation non gouvernementale, locale ou non. Il ressort des déclarations des personnes interrogées dans le cadre de l'étude qualitative que les innovations

constituent une réponse principalement à deux problèmes sociaux, à savoir la dépendance des personnes âgées et le chômage.

Un exemple d'innovation répondant au premier des problèmes mentionnés est le bénévolat des personnes âgées mis en œuvre par le centre communal d'action sociale de Wryki. L'origine de cette situation réside dans le fait que les enfants adultes de ces personnes ont quitté le foyer familial, que leur conjoint est décédé, qu'elles ont mis fin à leur activité professionnelle, ce qui a réduit le cercle des personnes pouvant les aider, et qu'elles souffrent d'une maladie (généralement sur le long terme). Selon le degré et le type de dépendance, les besoins des résidents du centre diffèrent sensiblement. Il s'agit d'activités telles que l'aide aux tâches ménagères, le paiement des factures, les courses, mais aussi le besoin de passer du temps avec une autre personne. Parmi les pratiques routinières visant à minimiser le problème, citons la création d'une offre culturelle destinée aux personnes âgées par le centre culturel communautaire, le soutien aux activités des organisations villageoises traditionnelles, notamment les associations de femmes au foyer dont font partie les villageoises particulièrement âgées, et surtout la fourniture de services de soins par les travailleurs sociaux. Dans le cadre de leurs fonctions professionnelles, ils rendent visite aux personnes âgées, dépendant du centre d'action sociale, et tentent de satisfaire leurs besoins les plus urgents, le plus souvent liés à la gestion du foyer. Cependant, le temps qu'ils pouvaient consacrer à rester avec une seule personne était court et insuffisant. Le soutien fourni n'était pas individualisé. Les tâches excessives des travailleurs sociaux (c'est-à-dire l'aide apportée à un grand nombre de personnes) les ont amenés à s'acquitter de leurs fonctions de manière plutôt schématique, en veillant principalement à l'ordre au domicile de ces personnes et en s'occupant des questions les plus urgentes liées à la gestion du ménage, comme le paiement des factures. L'innovation consistait dans le fait que des volontaires, habitants de la commune (personnes d'âge et d'éducation différents), avaient également la possibilité d'effectuer des services de soins pour ces personnes. Il s'agissait d'étudiants, de chômeurs désireux d'acquérir une nouvelle expérience professionnelle, mais aussi de seniors suffisamment aptes physiquement et intellectuellement pour aider d'autres seniors. Les volontaires n'étaient pas rémunérés pour leur travail. Ils aidaient les personnes âgées à effectuer les tâches ménagères simples, à faire les courses et à se déplacer, mais satisfaisaient également leur besoin de proximité humaine, leur lisaient des livres et écoutaient leurs souvenirs de jeunesse. Après 3 mois de volontariat, le volontaire, s'il était prêt, était dirigé vers un autre service.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'innovation, le centre communal d'action sociale a formellement coopéré avec une branche de la Croix-Rouge polonaise³ située dans une ville voisine, qui est spécialisée, entre autres, dans les formations sur les soins aux personnes âgées, et dans la distribution de nourriture (aux personnes âgées) avec des ONG locales. Ces organisations ont déjà coopéré auparavant, en utilisant leur savoir-faire et leurs ressources matérielles.

Les bénéficiaires directs de l'aide étaient des personnes âgées dépendantes. Celles-ci ont pris part au diagnostic du problème social en participant à des discussions avec les travailleurs sociaux dont elles dépendaient. Elles ont également été consultées sur l'idée d'une coopération avec des volontaires. Elles ont aussi eu un réel impact sur le déroulement de la mise en œuvre de l'innovation, en pouvant exprimer leurs besoins, leurs opinions sur la personne qui les aide, évaluer son aide, en participant ainsi au suivi et à l'évaluation de l'innovation elle-même. Ce qui est intéressant, c'est que malgré le fait que les activités de promotion du projet étaient très limitées car elles ne concernaient que des informations adressées aux autorités locales des communes voisines et étaient plutôt fournies de manière informelle lors de réunions sociales que lors de visites officielles de quartier, certaines de ces communes ont été inspirées par l'expérience du centre communal d'action sociale et avaient l'intention de mettre en œuvre des activités similaires dans leur région.

Une innovation visant à réduire le niveau de chômage dans une municipalité rurale a été mise en œuvre à Łambinowice. Dans cette commune, les pratiques courantes pour réduire ce problème consistaient à encourager les chômeurs par l'intermédiaire de l'agence pour l'emploi du district, en leur offrant une formation professionnelle leur permettant d'occuper un emploi de soudeur, de fleuriste, de conducteur de chariot élévateur, de chauffeur, de vendeur, etc. Les chômeurs inscrits à l'agence étaient orientés vers des cours de formation leur permettant d'acquérir des qualifications professionnelles de manière prédéterminée. L'innovation consistait à préparer les habitants sans emploi de la municipalité, principalement ceux ayant une formation pédagogique supérieure, au rôle d'animateur culturel et à améliorer leurs compétences non techniques pour pouvoir remplir ce rôle. Les chômeurs ont participé à des cours de formation en animation et en communication interpersonnelle. Ils ont également été

3 Il s'agit de la plus ancienne organisation humanitaire polonaise, membre du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle se consacre, entre autres, à l'assistance sociale, aux activités dans le domaine de l'aide sociale, à l'action en faveur des personnes handicapées.

formés aux bases du travail avec des jeunes en difficulté, à l'organisation d'ateliers de cuisine et d'activités d'animation pour leurs communautés. Ils ont trouvé un emploi dans l'un des centres communautaires du village sélectionnés par le bureau communal et se sont vu confier la tâche de les « animer », c'est-à-dire d'y proposer différentes activités telles que des ateliers de théâtre, de cuisine, d'artisanat ou de loisirs. L'innovation a été mise en œuvre grâce à la coopération entre la mairie de la commune, le Fonds européen agricole pour le développement rural et l'agence pour l'emploi du district. Le fonds susmentionné a été le principal initiateur de l'innovation⁴. La deuxième institution précitée a financé l'emploi. Dans ce cas, c'est le Fonds européen agricole pour le développement rural qui s'est adressé à la commune, comme à de nombreuses autres communes voisines, avec son propre projet dans lequel les problèmes des habitants de la commune rurale ont été diagnostiqués avec la participation de représentants des centres d'action sociale. L'agence pour l'emploi disposait d'informations sur les chômeurs et a pu sélectionner ceux qui pourraient être (au moins en fonction de leur profil en matière de formation) intéressés par un travail d'animateur culturel local. Ces personnes ont été consultées sur la proposition d'innovation et un programme de formation tenant compte de leurs compétences et aptitudes a été mis en place. Ces personnes ont également été impliquées dans le suivi et l'évaluation de l'innovation sur une base continue.

Conclusions

L'article aborde le problème de l'activité des institutions publiques rurales pour la mise en œuvre d'innovations sociales locales. La spécificité de chaque type d'innovation sociale est qu'il s'agit d'activités alternatives par rapport à celles pratiquées jusqu'à présent, et que leur mise en œuvre est assujettie à des risques plus ou moins importants. Il ne fallait donc pas s'attendre à ce qu'elles fassent souvent l'objet de l'intérêt des institutions publiques. Pour les mettre en œuvre, ces institutions doivent souvent faire preuve de plus de souplesse et de créativité que les ONG, car elles opèrent dans des régimes juridiques et financiers spécifiques.

4 Il fonctionne depuis 30 ans et apporte son soutien aux zones rurales polonaises. Ses activités sont axées sur le soutien des investissements dans les infrastructures techniques, le développement des entreprises locales et la mise en œuvre d'initiatives et de projets éducatifs et sociaux destinés aux personnes vivant dans les zones rurales.

Dans le cadre des activités des institutions publiques rurales, on peut trouver des exemples d'innovations sociales locales et même si l'on suppose que les déclarations des personnes interrogées étaient trop optimistes à cet égard, on peut dire que des pratiques alternatives de travail pour résoudre les problèmes sociaux locaux apparaissent dans les campagnes polonaises. Le problème peut résider dans le fait qu'environ la moitié de ces innovations ont été mises en œuvre individuellement, ce qui peut signifier que beaucoup d'entre elles représentent des *locally bounded social innovations*, c'est-à-dire des innovations qui apparaissent et disparaissent, et que leur diffusion est fondamentalement impossible. Elles peuvent être traitées comme des activités ponctuelles et à court terme qui ne créent pas la possibilité d'un changement permanent dans le système de résolution des problèmes sociaux locaux.

Parmi les innovations sociales locales mises en œuvre, on peut trouver des exemples de *bottom linked social innovations* et de *network-based social innovations*. Elles s'adressaient principalement aux personnes rencontrant des problèmes sociaux, motivées pour améliorer leur situation de vie et prêtes à coopérer avec les institutions publiques. Elles se sont dites prêtes à participer au diagnostic du problème, à la consultation des mesures possibles à mettre en œuvre, à leur suivi et à leur évaluation, bien qu'elles puissent difficilement être considérées comme des co-créateurs d'innovations.

Une condition nécessaire mais non suffisante pour que le processus de mise en œuvre des innovations sociales locales démarre était d'inclure dans leur réalisation les habitants des villages connaissant des problèmes sociaux. Cela a permis de minimiser le risque d'échec de l'innovation, ne serait-ce qu'en raison d'une identification et d'un diagnostic incorrects du problème social. Comme l'a montré la recherche, une telle condition n'était pas la coopération avec les organisations non gouvernementales, qu'elles soient locales ou situées en dehors de la commune. Cela montre que les institutions publiques n'ont pas décidé de mettre en œuvre des innovations sociales en s'inspirant de l'expérience des organisations non gouvernementales. Le fait d'avoir entrepris une telle coopération ne les a pas rendues plus aptes à mettre en œuvre des innovations sociales que les institutions qui n'ont pas eu cette expérience. La raison de cet état de fait est la faiblesse du secteur des ONG rurales. Les institutions publiques considèrent que ces dernières ne disposent pas de ressources dont l'acquisition pourrait être propice à leur mise en œuvre d'innovations sociales. Il s'agit d'organisations opérant principalement au niveau local, rassemblant un petit nombre de personnes constamment actives dans l'organisation, avec de petits budgets. Très souvent, elles ne fonctionnent pas de manière continue, c'est-à-dire que leur activité est limitée à la

période durant laquelle elles disposent de fonds pour mettre en œuvre une certaine activité. Cependant, il est difficile de résoudre les problèmes sociaux, notamment le chômage ou la dépendance des personnes âgées, sans une activité continue. Les institutions publiques disposent des ressources nécessaires pour entreprendre une telle tâche. Cependant, le prix à payer pour la mise en œuvre d'innovations sociales est de limiter la portée de leur impact et de les réduire à l'un des nombreux projets mis en œuvre sur le territoire de la municipalité afin de minimiser le chômage ou le problème de la dépendance des personnes âgées, qui prend fin et ne fait l'objet d'aucune diffusion.

Bibliographie

- André I., Abreu A., Carmo A., 2013, « Social innovation through the arts in rural areas: the case of Montemor-o-Novo », [in :] F. Moulaert, D. MacCallum, Ab. Mehmood, A. Hamdouch (dir.), *The international handbook on social innovation. Collective action, social learning and transdisciplinary research*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, p. 242–258.
- Anheier H. K., Krlev G., Preuss S., Mildenerberger G., Bekkers R., Mensink W., Bauer A., Knapp M., Wistow G., Hernandez A., Adelaja B., 2014, *Social Innovation as Impact of the Third Sector. Deliverable 1.1 of the project: "Impact of the Third Sector as Social Innovation" (ITSSOIN)*, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels : European Commission, DG Research.
- Bekkers V., Tummers L. G., Voorberg W., 2013a, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Rotterdam : Erasmus University.
- Bekkers V., Tummers L. G., Stuijzand B. G.; Voorberg W., 2013b, *Social innovation in the public sector: An integrative framework*, Série "LIPSE Working Papers", Rotterdam : Erasmus University.
- Bock B. B., 2012, « Social innovation and sustainability; how to disentangle the buzzword and its application in the field of agriculture and rural development », *Studies in Agricultural Economics*, n° 2 (114), p. 57–63.
- Bock B. B., 2016, « Rural marginalisation and the role of social innovation. A turn towards nexogenous development and rural reconnection », *Sociologia Ruralis*, n° 4 (56), p. 552–573.
- Bosworth G., Rizzo F., Marquardt D., 2016, « Identifying social innovations in European local rural development initiatives », *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, n° 4 (29), p. 442–461.

- Chimiak G., 2016, *The growth of non-governmental development organizations in Poland and their cooperation with Polish aid*, Warszawa : Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Davies A., Simon J., 2012, *The value and role of citizen engagement in social innovation. A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE)*, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels : European Commission, DG Research.
- Franklin A., Kovách I., Csurgó B., 2017, « Governing social innovation: Exploring the role of "discretionary practice" in the negotiation of shared spaces of community food growing », *Sociologia Ruralis*, n° 4 (57), p. 339–458.
- Furmankiewicz M., Macken-Walsh Á., Stefańska J., 2014, « Territorial governance, networks and power: cross-sectoral partnerships in rural Poland », *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, n° 4 (96), p. 345–361.
- Jaskyte K., 2013, « Does size really matter? Organizational size and innovations in non-profit organizations », *Non-profit Management & Leadership*, n° 2 (24), p. 229–247.
- Jaskyte K., Kisieliene A., 2006, « Organizational factors, leadership practices, and adoption of technological and administrative innovations: an exploratory study of Lithuanian non-profit social service organizations », *European Journal of Social Work*, n° 1 (9), p. 21–37.
- Karolewski I., 2016, « Protest and participation in post-transformation Poland: The case of the Committee for the Defense of Democracy (KOD) », *Communist and Post-communist Studies*, n° 3 (49), p. 255–267.
- Kazepov Y., Colombo F., Sarius T., 2020, « The multi-scalar puzzle of social innovation », [in:] S. Oosterlynck, A. Novy, Y. Kazepov (dir.), *Local social innovation to combat poverty and exclusion. A critical appraisal*, Bristol : Policy Press, p. 91–112.
- Kim J., Rim S., Han S., Park A., 2015, « Seoul City's social innovation strategy: New models of communication to strengthen citizen engagement », [in :] A. Nicholls, J. Simon, M. Gabriel (dir.), *New frontiers in social innovation research*, London : Palgrave MacMillan, p. 170–191.
- Krasnopolskaya I., Meijs L., 2019, « The effect of enabling factors on social innovation in Russian non-profit organisations », *International Journal of Sociology and Social Policy*, n° 5/6 (39), p. 447–463.
- MacCallum D., Moulaert F., Hillier J., Vicari-Haddock S., 2009, *Social innovation and territorial development*, Farnham : Ashgate Publishing.
- Marks-Krzyszowska M., Michalska-Żyła A., 2018, « Determinants of inhabitants' willingness to involve in co-governing rural commune », *Studia Obszarów Wiejskich*, n° 5 (51), p. 99–117.

- Martinelli F., 2013, « Learning from case studies of social innovation in the field of social services: creatively balancing top-down universalism with bottom-up democracy », [in:] F. Moulaert, D. MacCallum, Ab. Mehmood, A. Hamdouch (dir.), *The international handbook on social innovation. Collective action, social learning and transdisciplinary research*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, p. 346–360.
- Neumeier S., 2012, « Why do social innovations in rural development matter and should they be considered more seriously in rural development research? Proposal for a stronger focus on social innovations in rural development research », *Sociologia Ruralis*, n° 1 (52), p. 48–69.
- Neumeier S., 2017, « Social innovation in rural development: Identifying the key factors of success », *Geographical Journal*, n° 1 (183), p. 34–46.
- Noack A., Federwisch T., 2019, « Social innovation in rural regions: Urban impulses and cross-border constellations of actors », *Sociologia Ruralis*, n° 1 (59), p. 92–112.
- Oosterlynck S., Cools P., 2020, « Modalities of governing the welfare mix », [in :] S. Oosterlynck, A. Novy, Y. Kazepov (dir.), *Local social innovation to combat poverty and exclusion. A critical appraisal*, Bristol : Policy Press, p. 63–90.
- Osborne S., 1998, « The innovative capacity of voluntary organisations: Managerial challenges for local government », *Local Government Studies*, n° 1 (24), p. 19–40.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2019, *Kondycja organizacji pozarządowych*, Warszawa, <https://api.ngo.pl/media/get/108227>
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, n° 96, poz. 873.
- Zajda K., 2018, « Konsultacje społeczne a proces wdrażania innowacji społecznej », *Samorząd Terytorialny*, n° 7–8 (331–332), p. 98–108.
- Zajda K., Pasikowski S., 2018, « Traits of leaders of rural non-governmental organisations as predictors of collaboration between NGOs and rural gmina offices: Voices from Central Poland », *Voluntas International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*, <https://doi.org/10.1007/s11266-018-9999-5>