



étude

Les services collectifs demain en Bretagne

Une étude prospective

rapporteurs

M^{me} Catherine TANVET et M. Roger MORIN



Conseil économique, social
et environnemental

Septembre 2013

Les services collectifs demain en Bretagne

Une étude prospective

**Copyright © Région Bretagne – Conseil économique, social et environnemental
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex

Septembre 2013

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, venez visiter le site Internet :
<http://www.ceser-bretagne.fr>

Avant-propos

En même temps qu'elle réfléchissait au choix de son sujet pour 2012-2013, la Section Prospective prenait connaissance d'une invitation du Président du Conseil régional au CESER à contribuer à la démarche « *Bretagne 2030* ».

Parmi les questions sur lesquelles l'éclairage du CESER était souhaité, l'avenir des services rendus à la population en Bretagne était plusieurs fois évoqué. Les préoccupations que suscite en ce domaine la crise de financement de l'action publique y étaient fortement exprimées, en écho aux inquiétudes que provoquent, depuis plusieurs années, les resserrements de l'offre de services subis par certains territoires à divers titres : RGPP, rationalisation de la carte sanitaire, réforme des services territoriaux de l'état...

Les atouts que possède la Bretagne pour faire face à cette « nouvelle donne » y étaient aussi très présents : une dotation en services actuellement de bon niveau, et des savoir-faire en matière d'action collective - publique et privée - laissant augurer d'une bonne capacité à innover, et inventer de nouvelles réponses aux besoins de services des territoires bretons.

C'est ainsi que le sujet des « services collectifs en Bretagne à l'horizon 2030 » s'imposa assez vite à la Section, comme point de rencontre entre plusieurs thématiques figurant au cœur de la démarche « *Bretagne 2030* ». Et ce domaine de réflexion fut choisi, certes, en raison des inquiétudes qui s'y attachent, mais tout autant par intérêt pour les potentialités qu'il pourrait révéler.

C'est ainsi que le présent rapport aborde l'avenir des services collectifs comme un ensemble de défis à relever, face auxquels les talents spécifiques qu'a développés la Bretagne au fil du temps devraient trouver à s'exprimer. Il s'agit notamment ici de la grande qualité d'action publique dont témoigne notre organisation territoriale ; ou encore de notre culture de la coopération, propice à la réussite des démarches de « co-construction » du bien commun qu'exige une sortie par le haut des difficultés présentes et de ce qu'il est convenu d'appeler « la crise ».

Dans la réflexion conduite par la Section, la pluralité des acteurs contribuant à la réponse aux besoins de services collectifs a été d'emblée reconnue comme essentielle : les institutions publiques – auxquelles notre tradition politique accorde la première place – n'en ont pas le monopole ; le secteur de l'E.S.S., les entreprises du secteur marchand, l'économie domestique et le bénévolat y apportent également des contributions de première importance.

C'est le partage des rôles entre ces quatre types d'acteurs qui a servi de fil conducteur à l'élaboration des scénarios construits pour susciter le débat quant à l'avenir des services collectifs. Si chacun de ces scénarios repose sur l'hypothèse que l'une des catégories d'acteurs acquière une position hégémonique et « mène

le jeu », ce n'est pas pour autant que les autres s'effacent : ils restent chaque fois présents, dans des positions qui varient bien entendu d'une hypothèse à l'autre.

Par-delà l'indispensable simplification que requiert un exercice destiné à ouvrir le débat, il faut souligner que le pluralisme des réponses, dont la Section n'a cessé de mesurer l'importance tout au long de son travail, devrait être, en toute hypothèse, au cœur des évolutions que connaîtront les services collectifs en Bretagne. C'est de la bonne articulation entre acteurs publics, et entre acteurs publics et privés, que dépendent avant tout la qualité et l'accessibilité des services dont bénéficieront demain nos concitoyens.

Et c'est bien dans l'animation des coopérations entre ces acteurs pluriels, de manière à ce qu'ils répondent globalement à l'ensemble des besoins, que réside la responsabilité principale des institutions publiques auxquelles ce rapport est particulièrement destiné : la Région, en premier lieu, dont le Président affirmait récemment « *qu'elle a, dans la limite de ses moyens, une responsabilité de justice territoriale* », les Départements et l'Etat, auxquels la réforme territoriale en cours d'élaboration pourrait confier l'élaboration de « Schémas d'amélioration de l'accès des services à la population », et bien entendu les collectivités de proximité, qui se réorganisent pour adapter leurs services aux changements d'échelle des territoires de vie.

Formant le vœu que le travail présenté ici alimentera utilement les réflexions et projets des uns et des autres, la Section Prospective du CESER tient à remercier très chaleureusement toutes les personnes qui ont alimenté sa réflexion dans le cadre des auditions ou par leurs réponses au questionnaire adressé aux membres du CESER.

Les co-rapporteurs tiennent à souligner le caractère collectif du travail présenté ici, dans lequel les membres de la Section se sont activement impliqués, sous la houlette avisée de leur Président dont la vigilance quant au respect de la parole de chacun et la méthode rigoureuse ont permis l'aboutissement de ce projet ambitieux dans un délai pourtant bref.

Le présent rapport doit enfin beaucoup au remarquable travail fourni par nos conseillères techniques : Virginie Gicquel au début, puis Nolwenn Robic. Ce qu'elles ont fait pour documenter le sujet, suggérer contacts et pistes de réflexion et restituer nos travaux a été particulièrement précieux, ainsi que le concours de leurs assistantes.

La publication de ce rapport coïncidant avec la fin prochaine de la mandature, nous formons le vœu que la Section Prospective poursuive sur sa lancée, et demeure un foyer d'expertise reconnu en Bretagne et au-delà.

Les rapporteurs, M. Roger MORIN et Mme Catherine TANVET

La section prospective

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans sa fonction consultative émet des avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'auto-saisine, ou sur saisine de l'exécutif régional, il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile. Ce travail a été réalisé par la section Prospective, composée de membres du CESER et de personnalités extérieures.

Rapporteurs : Mme Catherine TANVET et M. Roger MORIN

1. Membres de la section Prospective

- M. Gilbert BLANCHARD
- M. Henri DAUCE
- M. Bernard DUBOIS
- M. Jean-Philippe DUPONT
- M. Joël JOSSELIN
- M. Alain LE FUR
- M. Jean LE TRAON
- Mme Claudine LEMASSON
- M. Thierry LENEVEU
- Mme Marie-Martine LIPS
- M. Franck PELLERIN
- M. Jean-Claude PIERRE
- M. Raymond QUINTIN
- M. Jean-Yves SAVIDAN
- M. Jean-Bernard SOLLIEC
- Mme Catherine TANVET

2. Personnalités extérieures

- M. Michel GUILLEMET
- Mme Catherine GUY
- Mme Caroline LARMAGNAC
- M. Mathieu LEPRINCE*
- M. Roger MORIN
- Mme Claudia NEUBAUER
- M. Michel RENAULT*
- M. Paul TREHEN

3. Assistance technique

- Mme Nolwenn ROBIC, Conseillère technique
- Mme Virginie GICQUEL, Conseillère technique (*jusqu'à mars 2013*)
- Mme Fernande LE GALL, Assistante
- Mme Edwige GOULARD, Assistante (*jusqu'à janvier 2013*)
- Mme Cécile GUERIN, Assistante (*jusqu'à septembre 2012*)

* Ces personnes ont rejoint la section à partir du 15 novembre 2012

Derniers rapports de la Section prospective

- *Appropriation sociale et mise en débat des sciences et des technologies en Bretagne. Une approche prospective.*

Rapporteurs : Mme Claudia NEUBAUER, M. Bernard DUBOIS, M. Jean-Claude MOY, 2012

- *Pouvoirs et démocratie en Bretagne à l'épreuve du changement climatique, à l'horizon 2030.*

Rapporteurs : M. Gilbert BLANCHARD, M. Jean-Luc LE GUELLEC, 2009

- *Mobilité des populations et territoires de Bretagne à l'horizon 2030.*

Rapporteurs : M. Yves MORVAN, M. Jean-Bernard VIGHETTI, 2007

Sommaire

Synthèse	
Introduction	1
Première partie	
L'évolution des services collectifs en Bretagne	15
Chapitre 1	
Les services collectifs, essai de définition d'un concept à la croisée de plusieurs notions	19
1. Les « services » : reconnaissance progressive et définition	23
2. Les services collectifs : de l'apparition de la notion à sa définition	25
Chapitre 2	
Des modes de vie en mutation à l'origine de nouvelles attentes sociales	43
1. Cohésion sociale, solidarité, individualisation : quels services collectifs demain, au nom de quelles valeurs ?	47
2. Une prégnance croissante des valeurs environnementales	62
3. Une explosion de la mobilité et un usage généralisé des nouveaux modes de communication	66
4. Evolution des temps sociaux et services collectifs	81
Chapitre 3	
L'incidence des évolutions démographiques sur l'offre et la demande de services collectifs : les défis de la croissance et du vieillissement de la population	89
1. Croissance démographique et services collectifs	93
2. Pyramide des âges et services collectifs	98
Chapitre 4	
Dynamiques territoriales et évolution de l'implantation des services collectifs en Bretagne : un enjeu majeur d'accessibilité	119
1. Evolutions de la localisation des populations sur le territoire : nouveaux modes de vie et manières d'habiter	123
2. L'évolution de la localisation des services collectifs : un enjeu multiforme d'accessibilité	141
Chapitre 5	
Le financement des services collectifs : un enjeu porteur de sens	193

1.	Des modes de financements et de tarification aux implications distinctes	197
2.	L'Europe et les collectivités, de nouveaux acteurs dans le financement des services collectifs	214
3.	L'influence du droit de la concurrence et des règles du marché intérieur sur le financement des services	226
4.	Un financement conditionné par l'évolution des capacités contributives de la population et par la situation budgétaire des acteurs en charge des services	237
5.	Evolutions et perspectives des modes de financement et de tarification des services	270

Chapitre 6

Une évolution des différents acteurs de la prise en charge des services collectifs conditionnant l'organisation de son offre **283**

1.	Une diversité d'acteurs, pour une diversité de prises en charge des services collectifs	287
2.	Une évolution des relations entre acteurs et de leurs modes de gestion respectifs	314

Deuxième partie

Prospective des services collectifs en Bretagne à l'horizon 2030 **359**

Chapitre 7

Construction des scénarios **361**

Chapitre 8

Quatre scénarios prospectifs **365**

1.	Scénario « <i>Aux bons soins du marché</i> »	369
2.	Scénario « <i>Au gré des territoires</i> »	377
3.	Scénario « <i>A l'initiative des acteurs</i> »	386
4.	Scénario « <i>Sous l'emprise de l'Etat</i> »	395

Troisième partie

Enseignements

405

1.	Des scénarios porteurs de risques et d'opportunités pour l'organisation des services collectifs de demain	410
2.	De la prospective à la mise en œuvre...	411

Auditions **423**

Tables **425**

Glossaire **427**

Liste des tableaux et figures **434**

Table des matières **438**

Synthèse

En répondant aux besoins fondamentaux de la population, les services collectifs, facteurs d'attractivité, de développement et de redistribution, ont un rôle structurant pour les territoires.

Depuis trente ans, leur organisation est pensée de plus en plus globalement. Face à des problèmes d'accessibilité en milieu rural et urbain, des espaces multiservices et de nouveaux schémas d'aménagement ont vu le jour. La reconnaissance progressive par l'Union européenne des « *Services d'intérêt général* » a également accompagné ce processus, qui s'est traduit en France par l'emploi d'un nouveau vocabulaire : « *Services à la population* », « *Services au public* », « *Services d'intérêt public* ».

Dans cette étude, le CESER a choisi de centrer sa réflexion sur l'analyse des « *Services collectifs* » entendus comme l'ensemble des services mis en œuvre afin de satisfaire les besoins exprimés par la population et reconnus d'intérêt général par la collectivité. Ils recouvrent un vaste ensemble de domaines (santé, éducation, culture, transports, eau, énergie, commerces de proximité, aide à domicile...) pris en charge par des acteurs de nature diverse (Etat, collectivités, entreprises publiques, privées, associations, entraide informelle...).

Des incertitudes, porteuses de craintes, mais aussi de nouvelles potentialités soulèvent aujourd'hui la question des modalités qui conditionneront dans le futur leur accessibilité (physique, financière, culturelle, sociale) pour l'ensemble de la population, voire de leur devenir.

Consciente de ces enjeux, la Région Bretagne s'est fixé pour objectif d'élaborer un Schéma régional des services d'intérêt public. Soutenant cette démarche, le CESER propose dans ce rapport de mettre en relief les différents enjeux et les multiples évolutions qui pourraient affecter l'offre de services collectifs demain en Bretagne. Réalisé au sein de la Section prospective du CESER, ce travail s'inscrit aussi dans le cadre de la démarche « *Bretagne 2030* », initiée par le Conseil régional.

1. Les services collectifs : enjeux et évolutions actuels

Les finalités attachées aux services collectifs en termes de démocratie, d'efficacité, de développement durable et de qualité de vie, interrogent tout projet de vivre-ensemble. L'interprétation de ces enjeux varie en fonction du contexte socio-économique et du projet de société souhaité par la population, dont les besoins se transforment au fil des années. Sans cesse appelée à s'adapter et à innover, l'offre de services collectifs se recompose tant dans son périmètre que dans ses modalités de mise en œuvre. Quelques évolutions marquantes pour l'avenir peuvent ainsi être relevées.

Les services collectifs doivent en premier lieu satisfaire à des **exigences accrues** de la population en termes de qualité de service, de confort, de sécurité ou de prix. Même si la posture de « *consommateurs de services* » tend à se diffuser, nombre d'usagers revendiquent de pouvoir davantage **participer à la définition, à la gestion, aux modalités de financement, au contrôle et à l'évaluation des services**. Des réponses encore insuffisantes y sont apportées par les acteurs publics et privés sous des formes très diverses (création d'instances consultatives, essor de

la finance solidaire ou participative, développement des innovations sociales, ouverture des données publiques, etc.).

L'accroissement et le vieillissement de la population, qui devraient se poursuivre d'ici 2030, placent les services collectifs face à un défi de croissance, d'adaptation et de formation, d'autant qu'ils constituent, en retour, un levier d'attractivité pour les territoires. **L'augmentation du nombre de jeunes** nécessitera aussi de conforter à l'avenir les services éducatifs et de garde d'enfants. **La diversification des temps sociaux** questionne également l'organisation des services collectifs, qui structurent la vie quotidienne de la population.

La problématique de l'**accessibilité des services collectifs**, déjà très présente depuis les années 1970 en milieu rural, s'élargit désormais à certains territoires urbains et périurbains. En général satisfaisante dans les territoires densément occupés par une population dotée de ressources suffisantes, l'accessibilité est en revanche problématique dans les territoires peu denses ou marqués par le faible niveau de ressources des habitants. En réponse à ce problème, de nouveaux outils de **péréquation** permettent d'atténuer le développement inégal des services selon les caractéristiques socio-économiques des territoires. Par ailleurs, la tendance à la **mutualisation**, apparue dans les années 1990, n'a cessé de se renforcer par la création de Relais de services publics, de Maisons de santé, de Points postaux, etc.

Une part des réponses à ces **nouveaux enjeux d'accessibilité** réside dans la **diffusion d'outils numériques et de formes de mobilité renouvelées**. Leviers de changement face aux **problématiques environnementales**, ces deux axes requièrent cependant une modernisation des **infrastructures**, ainsi qu'un **accompagnement de la population** à l'appropriation de leurs usages.

Les profondes mutations qui affectent l'économie contraignent l'évolution des revenus de la population et le financement des services collectifs. Des réponses sont cherchées dans l'efficacité et l'évaluation, tandis que de **nouvelles tarifications sociales** se développent. On assiste en outre à un basculement du coût des services des **contribuables vers les usagers**. Cette évolution, étroitement liée aux modes de financement et à la **situation budgétaire** des acteurs en charge des services collectifs, interroge plus largement les mutations que connaissent ces acteurs, dans leurs interactions et leurs affirmations respectives. On assiste de ce point de vue à l'émergence de **nouvelles solidarités informelles**, au développement de l'**économie sociale et solidaire**, à la « **modernisation** » et à la **décentralisation** des services publics, ainsi qu'aux **mutations des entreprises** à but lucratif. Si les **partenariats croisés** se multiplient, la prégnance du droit de la concurrence et l'**hybridation** des sphères marchandes et non marchandes, fait parfois craindre aux acteurs publics et associatifs un dévoiement de leurs valeurs.

2. Et demain ? Quatre scénarios : quatre avenir possibles ...

L'identification de ces tendances et de ces ruptures soulève de nombreuses questions et hypothèses quant aux évolutions possibles des services collectifs à l'horizon 2030, le CESER propose quatre scénarios qui suivent des logiques librement définies par ses membres et ne constituent pas un exercice de prédiction ou de probabilité. Leurs cheminements respectent néanmoins une contrainte de rationalité et de cohérence et

si aucun d'eux n'a vocation à se réaliser intégralement, tous comportent des éléments qui trouveront à se réaliser à l'avenir, même s'ils apparaissent aujourd'hui, pour certains, peu probables ou acceptables.

2.1. Scénario « *Aux bons soins du marché* »

Nous sommes en Bretagne dans les années 2030.

Insatisfaite des services proposés par le secteur public, dont la lourdeur bureaucratique contraste à ses yeux avec les performances de l'entreprise privée, une large partie de la population se tourne vers le marché pour répondre à ses besoins de services.

Prise en charge des services collectifs. Les entreprises et les associations dispensent une vaste gamme de prestations, adaptée aux préférences et aux revenus des ménages. La gestion des services collectifs diffère ainsi très peu de l'offre de services marchands, et la notion de consommateur remplace peu à peu celles de citoyen et d'utilisateur.

L'ouverture au marché de la plupart des services collectifs se présente comme devant permettre aux consommateurs de tirer profit, en matière de prix comme de qualité, de l'émulation inhérente à la « *concurrence libre et non faussée* » dont les autorités européennes sont garantes, en même temps qu'elles s'efforcent de favoriser l'information et la protection des consommateurs. L'Etat privatise bon nombre de services et n'intervient que pour subvenir aux défaillances flagrantes du marché.

Dans cette logique, les enjeux collectifs sont considérés comme pris en compte par les acteurs – individus et entreprises – conscients de ce que leur intérêt bien compris inclut le souci de leur environnement naturel et social. Les figures du « *consommateur avisé* » et de « *l'entreprise socialement responsable* » y occupent une place centrale.

Cohésion sociale et participation citoyenne. Ce désengagement des pouvoirs publics produit des effets très différents selon les individus : cultivant leur autonomie, certains développent de nouvelles formes de vie collective au sein d'importants réseaux sociaux, tandis que d'autres se trouvent de plus en plus isolés. « *Entrepreneurs de leur propre vie* », beaucoup acceptent un temps de travail qui laisse peu de place à l'implication dans les sphères privée et associative.

Modalités d'action publique. Dans un paysage administratif considérablement simplifié, l'administration territoriale se structure principalement autour des métropoles. Réduits à leur plus simple expression, les services publics sont mis en œuvre par des administrations amenuisées, dont les ressources fiscales ont largement laissé place à des redevances, à la valorisation du domaine public, à la publicité et aux différents partenariats noués avec les entreprises privées. A l'exception du pilotage des politiques stratégiques, la plupart des missions des administrations sont externalisées auprès de prestataires privés. La distinction entre services publics ou privés conserve de moins en moins de sens, leurs méthodes et leurs financements étant de plus en plus proches. Limitée à un modeste filet de sécurité, la protection sociale est renvoyée à une logique assurantielle privée.

Prise en charge des services collectifs par les associations. Soucieuse de rivaliser sur les marchés avec les opérateurs privés, une partie de l'économie sociale et solidaire s'éloigne, non sans heurts, de ses valeurs originelles, tandis que de nombreuses associations, confrontées à l'ouverture à la concurrence et à une diminution du bénévolat, se regroupent en grandes entités dont le management se rapproche du modèle marchand. Le contexte apparaît favorable au développement de fondations à l'anglo-saxonne.

Prise en charge des services collectifs par les entreprises. Désireuses de faire reconnaître leur capacité à contribuer au bien-être collectif, nombre d'entreprises, notamment les grandes, pratiquent le mécénat financier ou de compétences, et développent elles-mêmes à l'intention de leurs salariés une large gamme de prestations de services.

Organisation territoriale et usage des nouvelles technologies. Malgré la prolifération des technologies de l'information et de la communication, devenues incontournables dans l'offre de services, la mobilité s'accroît toujours. L'organisation du transport autour des grands axes européens conforte la polarisation autour des métropoles quasi-fusionnées de « Rennantes », et de la frange littorale, dont la haute qualité de services collectifs renforce l'attractivité. A mesure de la hausse des coûts de l'immobilier et de la congestion urbains, l'étalement se poursuit et l'offre de services collectifs dans les espaces périurbains éloignés peine à s'adapter faute de densité suffisante pour les rentabiliser. Dans les zones de plus faible densité où la désertification s'accélère, des offres de téléservices se développent.

Réponses aux besoins en services collectifs. L'offre de services étant largement subordonnée à l'existence d'une demande solvable, son évolution est très contrastée selon les dynamiques sociales et territoriales. Elle est abondante là où l'arrivée de nouveaux habitants ou le vieillissement génèrent des besoins qui stimulent la demande. Les disparités s'accroissent entre l'est et l'ouest, l'intérieur et la frange littorale de la Bretagne.

Ressentis et réactions de la population. L'accueil de ce mode de prestations des services collectifs apparaît fortement différencié selon les situations personnelles des individus. Appréciant la liberté de choix dont ils bénéficient, la plupart des ménages solvables y trouvent satisfaction. Un grand nombre d'entre eux se félicite de la baisse des taux d'imposition. Cependant tous n'en bénéficient pas au même degré et des réactions émanent de la part des personnes à l'écart du système. L'Etat y répond par de nouveaux mécanismes de solvabilisation, et s'efforce de faire respecter les principes européens de « *Service universel* ».

Evolution selon la situation économique. Dans ce scénario, la réduction drastique de la dépense publique se fonde, pour ceux qui la promeuvent, sur la conviction qu'elle garantira durablement la compétitivité et la vitalité de l'économie. Si tel était le cas, l'amélioration de l'emploi et des revenus rendrait accessibles au plus grand nombre les services offerts aux conditions du marché. Un cercle vertueux de prospérité économique, de croissance démographique et de rééquilibrage des territoires pourrait se mettre en place. A l'inverse, si le pari sur le retour à la croissance par la restriction de la dépense publique s'avérait infondé, la poursuite de la détérioration de la situation économique et l'absence de dépenses sociales pour en amortir les conséquences auraient une incidence immédiate sur les revenus des ménages et sur leur capacité à subvenir à leurs besoins de services collectifs.

2.2. Scénario « Au gré des territoires »

Nous sommes en Bretagne dans les années 2030.

Alarmée par sa mise à distance croissante des instances décisionnelles, la population entend se réappropriier le droit de participer à la définition, au contrôle et à l'évaluation des services collectifs. La proximité étant l'un des maîtres-mots de ce mouvement de revendication citoyenne, l'Etat se désengage au profit des collectivités territoriales, qui se trouvent au centre d'un nouveau jeu d'acteurs ouvert et diversifié. L'Europe, dans le même esprit, accompagne cette évolution : dotée d'institutions démocratisées, elle refonde sa légitimité par la mise en œuvre de politiques publiques d'encouragement.

Prise en charge des services collectifs. Suite à l'adoption d'un nouvel acte de décentralisation et à l'attribution de larges compétences aux autorités locales, une gamme très variée de modes de prise en charge des services collectifs se déploie sur le territoire. La cohérence et la stabilité globale de cette organisation doivent être assurées par l'action conjointe des institutions. Tandis que l'Europe opère une redistribution régionale, l'Etat conserve le pilotage de grands services à caractère stratégique ou structurant (protection sociale, changement climatique, investissements lourds tels que centres de recherche ou plateformes hospitalières...).

Au niveau local, la cohésion territoriale est de la compétence des Régions. Dans certains espaces, la relative faiblesse de leurs pouvoirs et la concurrence entre intercommunalités minent toutes tentatives de coordination. La Bretagne, grâce à son histoire et au renforcement des structures de gouvernance préexistantes, parvient à conduire une collaboration de qualité entre l'ensemble des acteurs publics.

Cohésion sociale et participation citoyenne. Grâce à la réduction du temps de travail, les actifs bénéficient de temps libre pour s'impliquer dans les sphères associative et privée. Le bénévolat est encouragé de multiples façons (mécénat de compétences, services civiques, congés, avantages fiscaux...). Selon des choix qui sont de leur seule responsabilité, les collectivités territoriales développent des démarches d'association des citoyens à l'action publique de nature et de portée très variées: sollicitations ponctuelles, nouveaux espaces de concertation, recours à l'open-data, innovations dans les modes de désignation de leurs représentants... La signification de ces multiples expérimentations est sujette à controverses: forces de dialogue et de propositions pour l'organisation des services quand elles parviennent à mobiliser un cercle élargi de citoyens, elles se résument parfois à un simulacre de démocratie.

Modalités d'action publique. Certaines collectivités demeurent fortement attachées à la gestion directe de leurs services collectifs, tandis que d'autres préfèrent externaliser la gestion. Ce partage dépend autant du dynamisme local du tissu associatif et entrepreneurial, que des arbitrages politiques et des ressources dont disposent ces territoires. La tendance dominante est à la pluralité des modes de gestion et au développement d'externalisations au profit d'opérateurs proches des collectivités (SEM, SPL, associations...). Ces relations partenariales ne sont pas exemptes d'ambiguïtés : l'attribution des délégations, avec ou sans mise en concurrence, pose fréquemment des problèmes de conflits d'intérêts du fait de la porosité des sphères politique, économique et associative.

Autonomes en matière financière, certaines collectivités tentent de co-construire avec la population de nouvelles formes de tarifications écologiques et sociales sur lesquelles le consensus est souvent difficile à obtenir. Fortement sollicités, les citoyens s'impliquent dans l'évaluation des politiques publiques.

Prise en charge des services collectifs par les associations. Les associations évoluent ainsi dans des environnements très différents. Certaines peuvent compter sur des partenariats durables avec les autorités locales, tandis que d'autres sont soumises aux aléas budgétaires ou politiques. D'autres encore ressentent la généralisation des mises en concurrence comme un risque d'instrumentalisation.

Prise en charge des services collectifs par les entreprises. L'économie sociale et solidaire poursuit un essor particulièrement affirmé en Bretagne. L'entrepreneuriat social conquiert aussi de plus en plus de jeunes employeurs. D'importantes entreprises privées concourent au financement et à la réalisation de services collectifs aux côtés d'associations et d'acteurs publics. Progressivement leurs logiques s'entrecroisent et s'enchevêtrent.

Organisation territoriale et usage des nouvelles technologies. Cherchant à accroître leurs ressources fiscales, une partie des collectivités rivalisent d'ingéniosité pour attirer sur leur territoire les activités et les ménages les plus solvables. En Bretagne, malgré quelques tensions entre collectivités locales, la Région parvient à préserver un équilibre territorial autour d'une armature de villes moyennes. L'étalement urbain, contenu aux abords des métropoles, s'accélère en revanche sur la frange littorale. Les individus, conduits à réduire leurs déplacements quotidiens, se reportent vers les outils numériques et adoptent de nouveaux réflexes de mobilité. Les collectivités soutiennent en ce domaine toutes les initiatives favorables à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Réponses aux besoins en services collectifs. Tandis qu'une offre de services variée et de qualité est globalement assurée, des « boucliers de services » sont organisés dans les territoires en déclin démographique. L'amélioration des dessertes de transport, l'organisation de services itinérants ou mutualisés, ainsi que l'aide à l'installation de commerçants et de professionnels de santé y contribuent.

Ressentis et réactions de la population. Associés en tant qu'usagers, citoyens, professionnels ou bénévoles, les gens accueillent positivement la prise en charge plurielle et adaptée aux réalités locales des services collectifs. La réussite de ce modèle s'avère cependant très inégale selon les territoires dont il accentue les différences. Face aux difficultés à faire prévaloir l'intérêt général et au risque de décrochage des collectivités les moins bien dotées, les Régions sont appelées, dans la limite de leurs compétences, à harmoniser offre de services et conditions d'accès sur leur territoire.

Evolution selon la situation économique. Ce scénario est fortement dépendant de l'évolution économique puisqu'il repose sur une nouvelle dynamique de développement, basée sur l'innovation et l'investissement, associant, à l'échelle des territoires, acteurs publics et privés. En cas de réussite de ce pari, les risques de fragmentation inhérents à ce scénario pourraient être maîtrisés. Régions, Etat et Union européenne pourraient être en mesure de conduire des politiques d'aménagement du territoire et de péréquation de richesses visant à résorber les écarts de développement entre territoires. En revanche, une détérioration de la

situation économique pèserait de tout son poids sur les ménages, entreprises, associations et collectivités, contraints d'assumer ensemble une logique de révision à la baisse du niveau de services collectifs, décevant les espoirs qu'avait suscités ce modèle.

2.3. Scénario « A l'initiative des acteurs »

Nous sommes en Bretagne dans les années 2030.

Confrontées à la défaillance d'institutions endettées et affaiblies, exclues de l'accès aux services marchands, de larges composantes de la population expérimentent de nouveaux modes d'organisation de la vie collective. Sous la pression des contraintes financières qu'elles subissent, les autorités publiques trouvent de l'intérêt, mais aussi du sens à soutenir ces démarches. Face à cette situation, l'Union européenne, empêtrée dans de longs processus de négociations, se caractérise par son immobilisme.

Prise en charge des services collectifs. Constituant pour certains la meilleure alternative, pour d'autres le seul recours, c'est par l'entraide mutuelle que la majeure partie de la population trouve une réponse à ses besoins de services. Les premiers, acquis aux problématiques environnementales et à la sobriété, s'accommodent de faibles revenus et comptent sur le développement des monnaies locales, ainsi que sur la vitalité associative et relationnelle pour garantir leur bien-être. Les seconds, exclus du marché du travail, intériorisent les contraintes économiques et s'organisent à la marge. Conservant la gestion de peu de services publics, l'Etat garantit tant bien que mal le fonctionnement du système de protection sociale et des services régaliens. L'accompagnement des personnes âgées - le plus souvent à domicile ou en résidence associative- est ainsi majoritairement pris en charge par les intéressés ou par leur mutuelle.

Cohésion sociale et participation citoyenne. Tandis que le temps d'activité productive de chacun diminue pour permettre une meilleure répartition du travail et réduire le chômage, les pratiques collaboratives se multiplient (troc, covoiturage, habitat co-construit...). Chacun est ainsi libre de contribuer hors des institutions tutélaires, aux projets qu'il choisit. Du fait de la perte de confiance de la population envers les autorités publiques et du recul des appartenances syndicales et politiques, la médiation par les institutions ne fonctionne plus. Les réseaux associatifs et les solidarités informelles se structurent autour de la cellule familiale, de groupes affinitaires, ou de réseaux de proximité physiques et virtuels. Proposant des services centrés sur les besoins de leurs membres, ces collectifs leur permettent de tisser des liens, mais les confinent dans des réseaux restreints.

Modalités d'action publique. L'intervention des institutions publiques est mise en œuvre selon une organisation décentralisée. Les agents publics, de moins en moins nombreux, travaillent en collaboration avec des bénévoles qui prennent en charge une part croissante des services jusque là assurés par les municipalités. Les collectivités s'impliquent par ailleurs dans des Sociétés coopératives d'intérêt collectif aux côtés d'acteurs intéressés par les mêmes projets.

Prise en charge des services collectifs par les associations. Financées quasi-exclusivement par les cotisations de leurs adhérents et par des plateformes de financements participatifs, certaines associations prospèrent. D'autres, dépendantes

des financements publics périclitent rapidement, mais une multitude de petites structures naissent sur leurs cendres pour pallier les carences de l'intervention publique. De son côté, le mouvement mutualiste s'amplifie en réaffirmant ses principes historiques et favorise notamment la création de nouveaux centres de santé pluridisciplinaires.

Prise en charge des services collectifs par les entreprises. La faible solvabilité des ménages permet difficilement aux entreprises de se positionner sur le marché des services collectifs, à l'exception des niches demeurées rentables. L'économie sociale tente toutefois d'y contribuer. De jeunes entrepreneurs s'engagent également dans la sphère de l'économie numérique et collaborative pour concevoir avec l'ensemble des usagers, des services adaptés aux besoins locaux. Beaucoup prennent pour ce faire un statut coopératif.

Organisation territoriale et usage des nouvelles technologies. La multiplication des espaces de production énergétique décentralisée, associée à l'échelle infra-locale des espaces de vie et à la recherche d'autosuffisance, contribue au développement des zones de faible densité. A la faveur d'un processus de diffusion de la population sur le territoire, de nouveaux « *archipels communautaires* » émergent aux côtés du « *chapelet de villes moyennes* » qui continue de structurer le territoire régional. En dépit de ces évolutions, une hiérarchie de l'organisation territoriale subsiste. Les villes de Rennes et de Brest poursuivent leur croissance en attirant une population considérant l'espace urbain comme le plus approprié pour un changement de mode de vie. Parallèlement, la structure de ces villes, construites en hauteur dans un objectif de densification, évolue vers une organisation par quartiers plus favorable à l'élaboration de projets citoyens. Le recours aux TIC, dont l'impact écologique fait l'objet d'une nouvelle attention, est réservé au déploiement des technologies vertes, ainsi qu'à des formes d'informatique conviviale. L'aspiration à un ralentissement des rythmes de vie facilite la diminution des déplacements, qui sont exclusivement réalisés avec des modes de transports doux ou collectifs.

Réponses aux besoins en services collectifs. L'organisation des services est guidée avant tout par l'amélioration de la qualité de vie de la population, ainsi que par la disponibilité des ressources locales. Dans un contexte de réduction des déplacements et d'apparition de comportements néo-malthusiens, l'attraction de nouveaux habitants n'est pas un objectif pour les collectivités. En revanche les espaces multiservices et les cafés-citoyens se multiplient. Ils disposent de bornes d'accès numériques et proposent des animations culturelles, ainsi qu'une gamme variée de produits et de services locaux.

Ressentis et réactions de la population. Les personnes les plus impliquées dans cette organisation des services collectifs se réjouissent de l'autonomie dont elles bénéficient. L'émergence de nouvelles formes de services inventifs et diversifiés en fonction des réalités locales semble apporter une réponse à la mutation des valeurs et des modes de vie qui traversent la société. Une autre partie de la population est davantage sensible aux inconvénients de ce modèle communautaire. Certains individus rencontrent des difficultés à trouver leur place face à ces microsociétés parfois excluantes. L'organisation fragmentée des services collectifs satisfait les besoins de proximité mais laisse sans réponse les défis se posant à plus large échelle ou nécessitant de lourdes infrastructures. Pour ces raisons, les pouvoirs publics sont appelés à accompagner les initiatives locales dans les territoires en souffrance.

Lorsqu'ils sont en mesure de le faire, une solidarité « redistributive », se réaffirme aux côtés des initiatives privées.

Évolution selon la situation économique. Reposant sur l'adhésion d'une partie de la population à un modèle d'économie au service du bien-être plus que de l'abondance de biens, ce scénario est conditionné par la confiance et le niveau d'engagement des acteurs. Dans un contexte de détérioration accentuée de la situation économique l'accès aux services collectifs pourrait s'avérer problématique pour les franges de la population les moins à-même de s'auto-organiser en vue de répondre à leurs besoins. La capacité très limitée des institutions publiques de pallier ces inégalités générerait des situations d'abandon, de carences, et un risque de fortes tensions sociales. Dans l'hypothèse d'une mutation économique mieux maîtrisée, rendant possible l'action conjointe des acteurs associatifs, entrepreneuriaux et publics, l'accès des individus aux services collectifs serait davantage sécurisé, favorisant la pérennité de ce scénario.

2.4. Scénario « Sous l'emprise de l'Etat »

Nous sommes en Bretagne dans les années 2030.

Convaincue de l'impérieuse nécessité à agir de front face à des urgences environnementales, sociales et économiques, et lasse de l'immobilisme paralysant la société, la population exige une ferme reprise en main des services collectifs par l'Etat. Elle souhaite en finir avec l'incroyable complexité de l'appareil administratif, rompre avec la confusion des rôles entre intérêts publics et privés et voir restaurée la légitimité des institutions publiques. Porté par ces aspirations, l'Etat soucieux de rétablir son équilibre financier, se donne toutes les cartes et mène le jeu. Cela est rendu possible par l'assouplissement du droit communautaire également favorable au développement de services publics européens (gaz, transport ferroviaire).

Prise en charge des services collectifs. Défendant avec vigueur l'intérêt général, les principes d'égalité et d'universalité, ainsi que la mise en œuvre d'un développement soutenable, l'Etat veille à contrôler de près la fourniture des services collectifs à l'ensemble des citoyens, quelles que soient leur condition sociale et leur situation géographique. Pour cela, il préfère privilégier une offre directe de services assortie d'une maîtrise des tarifications, plutôt que de recourir à la solvabilisation des usagers. Il intervient auprès des organismes marchands ou associatifs en leur octroyant des garanties de prêt, et en cas de nécessité avérée des subventions calculées au plus juste. Dès lors qu'il y voit un intérêt général, et à plus forte raison lorsqu'il participe à leur financement, l'Etat veille à la définition stricte du rôle des organismes privés par l'énumération d'obligations de service public et l'établissement d'indicateurs de performance.

Cohésion sociale et participation citoyenne. Pris par des activités professionnelles exigeantes, et enjoins à travailler davantage et plus longtemps, les individus sont peu disponibles pour s'investir dans la vie collective. Ils s'en remettent aux politiques et à l'administration et font confiance aux contre-pouvoirs institutionnalisés, ainsi qu'aux lanceurs d'alertes médiatiques et associatifs pour contrôler l'action publique.

Modalités d'action publique. Sous les dehors d'un processus de simplification du paysage administratif local, l'Etat opère une véritable recentralisation des pouvoirs

dans un schéma de « *gouvernement à distance* ». Privées d'autonomie financière et enserrées dans un corpus de normes, les collectivités locales se voient reléguées au rang d'agences gestionnaires de services locaux. Parallèlement, l'Etat met en œuvre une forte politique d'aménagement et développe la péréquation sur l'ensemble du territoire. Acquis à la « *Nouvelle gestion publique* », il confie la mise en œuvre de la plupart de ces politiques à des agences qui bénéficient d'un label de modernité associant efficacité et expertise. Cette évolution générale s'accompagne d'une réorganisation de l'action publique au travers de fusions et de mutualisations de services. Obnubilées par la maîtrise de la dépense publique, les autorités font de la rationalisation et de la performance leurs objectifs prioritaires. Toute dépense doit ainsi être justifiée dès le premier euro et des standards de coûts sont déterminés pour chaque service. Systématisant la mise en concurrence des organismes au travers de la commande publique, la contrainte de moyens et de résultats se répercute sur l'ensemble de la société.

Prise en charge des services collectifs par les associations. Les individus s'en remettant directement aux organismes publics le tissu associatif se transforme. Aux côtés de grandes associations fortement dépendantes des subsides de l'Etat, où la professionnalisation et le salariat se renforcent au détriment du bénévolat, quelques collectifs indépendants se maintiennent grâce aux dons et aux cotisations de leurs adhérents. Faisant peu de cas de ce qu'il considère comme un « *romantisme associatif* », l'Etat assimile les associations gestionnaires de services collectifs à d'ordinaires prestataires de service. Cette évolution porteuse de pérennité pour certaines structures, est vécue par d'autres comme une dépossession de leur autonomie.

Prise en charge des services collectifs par les entreprises. Contraintes de répondre aux objectifs sociaux et territoriaux fixés par l'Etat, les entreprises chargées de services collectifs doivent casser leurs prix pour parvenir à remporter des appels d'offres au risque d'une détérioration de la qualité du service. Plusieurs firmes nationales se spécialisent dans le domaine, les autres finissant par se retirer du champ des services collectifs.

Organisation territoriale et usage des nouvelles technologies. L'engagement des autorités publiques pour le développement durable se décline au travers de plans d'action prescriptifs. Les réglementations limitant l'étalement urbain incitent à la redensification des centres-villes, tandis que l'instauration de péages urbains et la création d'une Agence publique de transport multimodale favorise le report vers des modes de locomotion « doux ». La maîtrise publique des réseaux de télécommunication et de très haut débit facilite l'essor du télétravail et la généralisation des services dématérialisés. Leur substitution aux relations présentes trouve toutefois ses limites, d'autant que l'accompagnement de la population face à cette explosion des usages numériques demeure très insuffisant.

Réponses aux besoins en services collectifs. L'Etat met en œuvre des programmes pluriannuels d'équipement et de formation pour répondre à la croissance démographique. Face aux besoins de prise en charge des personnes âgées et des jeunes enfants, il reconnaît aux familles de nouveaux droits opposables, mais abandonne en revanche la plupart des équipements culturels et sportifs considérés comme des services d'agrément. Menant d'importantes campagnes de

prévention dans le domaine de la santé, il tient pour responsable de leurs maladies les individus adeptes de comportements dangereux.

Ressentis et réactions de la population. Cette organisation des services collectifs répond aux attentes d'une partie de la population rassurée par les garanties que lui apporte l'Etat quant à la prise en charge de ses besoins essentiels. L'attention portée à la maîtrise des dépenses publiques et à l'évaluation séduit une fraction des entrepreneurs et des contribuables, tandis que la clarification des rôles entre acteurs publics et privés satisfait une autre part de la population. Cependant des mouvements de « *désobéissance civile* » considérant l'emprise du pouvoir politique sur la société comme intrusive voire illégitime se multiplient. L'instrumentalisation des collectivités territoriales suscite de nombreuses réactions, notamment en Bretagne. De fortes aspirations s'expriment donc en faveur d'une plus grande association des citoyens à la définition des services collectifs.

Evolution selon la situation économique. Dans ce scénario, le choix d'assainir les finances publiques opéré par l'Etat vise à mener à bien son désendettement tout en s'assurant de la confiance des marchés. La réussite de ce pari est fortement dépendante de l'évolution de l'environnement économique. Dans l'hypothèse d'une détérioration accélérée des moyens de l'Etat, celui-ci pourrait passer d'une politique de rationalisation à une politique de réduction drastique de l'offre de services collectifs. A l'inverse, une évolution plus favorable de l'activité économique pourrait offrir la possibilité de gérer dans le temps une transition vers un Etat rénové, économe en ressources et garant de l'accès de tous aux droits fondamentaux.

3. Les enseignements de la prospective

Interpellé par la multiplicité des risques et défis mis en évidence par ces quatre scénarios, le CESER s'est autorisé **à imaginer et même à rêver... que le Conseil régional, inspiré par les travaux du CESER, a lancé dès 2013, une large réflexion sur l'avenir de ses services collectifs.**

Engagé à l'époque dans l'élaboration de *nouveaux indicateurs de richesse* mettant en évidence les apports économiques, sociaux et environnementaux des services collectifs, le Conseil régional a ainsi travaillé sur ce sujet. Puis, **en étroite coopération avec l'ensemble des collectivités territoriales**, il a engagé sur le long terme une consultation des citoyens et de la société civile dans le droit fil de sa réflexion prospective sur la Bretagne à l'horizon 2030.

Lors de la première étape d'échanges le rôle et les enjeux des services collectifs sont apparus très largement partagés. Tous les échanges ont fait ressortir de très forts attachements :

- au choix *démocratique, collectif* qui préside à la définition de ces services et donne ainsi vie à la notion d'intérêt général dans le quotidien de tous les citoyens ;
- à la réponse qu'apportent ces services *aux droits et aux besoins* essentiels de la population, en garantissant à tous un socle commun de prestations ;
- à la *redistribution* qu'ils opèrent dès lors que leur financement répond au principe de solidarité ;

- aux principes *d'accessibilité financière, physique, sociale et culturelle* qui président à leur organisation ;
- à leur capacité à *prévenir, orienter et accompagner* les mutations de la société ;
- à la *cohésion, à la vitalité sociale, au bien-être et à l'épanouissement culturel et humain* qu'ils préservent et éveillent ;
- à leur rôle structurant en termes *d'aménagement du territoire, d'attractivité et d'animation des bassins de vie* ;
- aux enjeux primordiaux de *développement durable, ainsi que de mixité sociale et générationnelle* auxquels ils répondent.

Fort de ces enseignements, venant corroborer le travail réalisé précédemment par le CESER, le Conseil Régional a décidé dans le courant de l'année 2014 d'engager une **ambitieuse démarche en cinq volets**.

Une attention soutenue à l'évolution des besoins et à l'adaptation des services collectifs

Une connaissance fine et actualisée des besoins étant le préalable à la définition d'une offre pertinente de services collectifs, le Conseil régional a mis en place et accompagné *l'observation des évolutions démographiques, sociétales et culturelles* susceptibles de générer de nouveaux besoins, tout en encourageant en parallèle *l'évaluation de l'offre de services* correspondante.

Loin d'être cantonné à la sphère des décideurs, l'usage de ces outils d'aide à la décision s'est inscrit dans une mobilisation de la société civile à travers des *pratiques démocratiques novatrices*. Les *conseils de développement*, renforcés par la réforme territoriale de 2013-2014 y ont été largement associés.

Cette production de connaissances partagées a permis d'envisager l'évolution des services proposés en fonction de *leur pertinence et de leur efficience*, de leurs *apports aux quatre dimensions du développement durable* et à *l'intérêt général*. Les besoins induits en matière de métiers et de qualifications ont été pris en compte dans l'orientation des *formations initiale et continue*.

Un défi commun de cohésion sociale et territoriale : l'accessibilité des services

Considérant comme essentiel le maillage du territoire en services de proximité, le Conseil régional a appréhendé l'organisation de son offre dans une logique de « *chaîne d'accessibilité* » fondée sur la cohérence entre acteurs, secteurs, territoires et modes de prestation (présentiel, numérique...) et sur l'information, la médiation et l'accompagnement de la population à ces services.

Sa politique de promotion du maillage territorial s'est accompagnée de l'élaboration d'un référentiel commun visant à assurer l'articulation des « *Schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public* », ainsi que d'une démarche de recensement et d'évaluation des expériences de mutualisation. Celle-ci s'est concrétisée par l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques identifiées en Bretagne.

D'autre part, les multiples initiatives des acteurs régionaux ont fait de la Bretagne un territoire de référence en matière :

- de « nouvelles mobilités », pensées dans une logique de durabilité, de multimodalité et d'accessibilité;
- ainsi que de déploiement des réseaux numériques et de diffusion de leurs usages appliqués aux services.

Une vigilance accrue à l'égard de toutes les situations de vulnérabilité

Désireux d'inscrire le principe d'égalité dans la réalité du fonctionnement des services collectifs, le Conseil régional s'est préoccupé des ruptures d'accessibilité que peut entraîner une dégradation du contexte économique, en particulier sur certains territoires et pour certains publics. Son action s'est attachée à mieux identifier ces situations et leurs effets, et à promouvoir des réponses adaptées : préservation de *l'accessibilité financière* des services ; politique active en faveur de *l'insertion, de l'emploi et de la formation* ; politique *d'aménagement du territoire redistributive et solidaire* ; *soutien à la vie associative et encouragement des solidarités de proximité*.

Une appréhension globale des enjeux liés au financement et à la tarification des services collectifs

Conscient de l'importance des aspects financiers dans l'accessibilité et la viabilité des services collectifs, le Conseil régional a placé sa stratégie financière sous le signe des valeurs de *durabilité, de responsabilité, de justice sociale et intergénérationnelle*.

Sensible à la nécessité de conforter la légitimité de la contribution demandée aux citoyens, il a renforcé la *diffusion et l'accès à une information de qualité*, exhaustive et sincère sur les dépenses et les politiques publiques mises en œuvre chaque année, au travers de son « *Rapport annuel de développement durable* ». Il a également mobilisé de *nouvelles modalités d'association de la population à la gestion des finances publiques* (emprunt obligataire, conférences de citoyens sur les questions financières...).

Afin d'encourager l'ensemble des acteurs concourant à l'offre de services collectifs à *diversifier et sécuriser leurs financements*, et souhaitant *enrichir le débat public* sur ces sujets, il a aussi :

- développé une observation approfondie des capacités financières des usagers ainsi que des tarifs et dispositifs de solvabilisation mis en œuvre en Bretagne ;
- encouragé l'exploration et le suivi des pratiques novatrices de financement des services ;
- fait connaître à la fois les précautions à prendre pour assurer la conformité des financements publics au *droit européen* et les modalités d'accès aux *fonds communautaires* mobilisables en région ;
- promu la simplification et la transparence des procédures;
- développé avec les coordinations associatives des *outils de sécurisation des ressources et de renforcement de l'autonomie des structures*.

Un engagement pour le pluralisme et la coopération des acteurs dans la prise en charge des services collectifs

Le Conseil régional a tout d'abord à cœur de favoriser l'innovation et d'assurer la transparence du fonctionnement des services publics. Plusieurs mesures doivent y contribuer : la réalisation d'une *cartographie des différents opérateurs* travaillant directement à l'élaboration des politiques régionales; *l'ouverture des données publiques* (open-data); *l'association de la population* à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques ; la reconnaissance du *rôle de la société civile organisée* à travers le CESER.

La conception des services collectifs présidant à la démarche conduite par le Conseil régional se veut ainsi fondamentalement *pluraliste*. Partageant avec les autres institutions publiques la responsabilité de faire prévaloir l'intérêt général, il met tout en œuvre pour que les acteurs privés (entreprises, associations, particuliers) contribuent à leur manière à la couverture de ces besoins, aux côtés des acteurs publics. Il promeut pour ce faire le développement d'une culture de coopération et de *relations partenariales équilibrées, respectueuses à la fois de l'intérêt des citoyens, usagers et contribuables et de l'autonomie des cocontractants* (primauté de la logique du *mieux-disant* sur celle du moins-disant, renouvellement de la « *Charte d'engagements réciproques* » avec les associations...). Il assure aussi dans cet esprit, à l'intention des collectivités qui en ressentent le besoin :

- la réalisation d'outils d'information sur les différents modes de gestion des services publics locaux, leurs implications juridiques et financières,
- le recueil et la diffusion de « bonnes pratiques » en matière de délégations, de manière à favoriser le plein exercice de la responsabilité de délégant, en charge de la définition des objectifs et du contrôle de leur respect par le délégataire.

Grâce aux succès rencontrés dans la mise en œuvre de cette démarche ambitieuse, l'avenir des services collectifs en Bretagne se présente sous les meilleurs auspices pour les années à venir...

Et le CESER commence la rédaction d'une nouvelle auto-saisine...

Introduction

Conformément aux priorités qu'il s'était fixées en début de mandat, le Conseil régional de Bretagne indiquait lors de l'adoption du budget primitif de 2012 être engagé dans l'élaboration d'un Schéma régional des services d'intérêt public (SRSIP), et poursuivre son soutien aux démarches de « Projet de services à la population à l'échelle des Pays ». Devant être construit en partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux, des élus, des usagers, des organisations syndicales et des associations¹, ce projet témoigne de l'attention portée aux évolutions présentes et à venir des services collectifs en Bretagne.

Ces services dont la définition peut être malaisée et sujette à divergences, recouvrent un vaste ensemble de domaines (santé, éducation, énergie, communication, transports, eau, déchets, commerces de proximité, garde d'enfants, aide à domicile...) pris en charge par des acteurs de natures diverses (Etat, collectivités, entreprises publiques, privées, associations, entraide informelle...) et intervenant en vue de satisfaire les besoins exprimés par la population et reconnus d'intérêt général par la collectivité.

S'il est de mieux en mieux admis qu'en permettant de répondre aux besoins les plus immédiats et les plus fondamentaux de la population, ces services, facteurs de redistribution, ont un rôle structurant pour les territoires, leur importance pour l'attractivité et le développement économique est également de plus en plus reconnue.

Pourtant des incertitudes, porteuses de craintes, mais aussi de nouvelles potentialités interrogent sinon leur devenir, du moins les principes et les modalités qui conditionneront l'accès de la population à ces services dans le futur.

Dans un contexte européen, politique, économique et financier lui-même très incertain, les services collectifs sont appelés à connaître d'importantes évolutions qui dépendront des innovations technologiques et sociales, de la répartition des rôles entre acteurs publics et privés, des modes et des niveaux de financement, et du degré d'association des citoyens à leur définition.

L'offre de services collectifs parviendra-t-elle, et selon quelles modalités, à répondre aux évolutions des besoins de la population, marquées par des transformations tant démographiques, que sociales et sociétales (croissance de la population, vieillissement, évolution des modes de vie, du monde du travail, de la mobilité...) ?

C'est pour contribuer à répondre à cette question que le CESER de Bretagne a souhaité réaliser une étude prospective sur le devenir des services collectifs. Ce rapport propose ainsi, en appliquant la méthode de travail de la Section

¹ *Notre projet pour la Bretagne 2010, Parti socialiste, Bretagne écologie et le Parti communiste français, élections régionales 2010 ; Conseil régional, Budget primitif 2012, Mission I, Pour un aménagement équilibré, garant de la solidarité territoriale, Programme n°102 Observer les dynamiques territoriales et anticiper les mutations.*

prospective, de mettre en relief les différents enjeux soulevés par cette question, au travers d'une analyse rétrospective de l'évolution des services collectifs en région et d'une analyse prospective, matérialisée par la présentation de quatre scénarios exploratoires.

Menée suite à un autre travail du CESER sur « *Les dynamiques territoriales en Bretagne* »², cette étude aborde les problématiques de cohésion territoriale, mais également de qualité de vie, de solidarité, sans omettre celle du financement et de la tarification. Elle s'inscrit également dans le cadre de la démarche prospective « *Bretagne 2030* », initiée depuis juin 2012 par le Conseil régional, et conçue comme une réflexion mobilisant l'ensemble des habitants et des acteurs régionaux en vue de l'élaboration d'un projet collectif pour la Bretagne à l'horizon des prochaines décennies.

² CESER de Bretagne, *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions*, rapporteurs MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, 2013

Première partie

L'évolution des services collectifs en Bretagne

L'intérêt porté à l'évolution des services collectifs est à la fois source de préoccupations et de nouvelles perspectives.

Les finalités qui leur sont attachées, en termes de démocratie, de cohésion économique, sociale et territoriale, d'attractivité ou de qualité de vie interrogent les fondements de tout projet de vivre ensemble.

C'est ainsi que la notion de services collectifs, l'interprétation de ses enjeux, tout comme les arbitrages auxquels ils donnent lieu, varient en fonction du contexte socio-économique et du projet de société défendu par la population, dont les besoins se transforment au fil des années.

Sans cesse appelée à s'adapter et à innover, l'offre de services collectifs se recompose tant dans son périmètre que dans ses modalités de mises en œuvre.

Suite à la présentation du concept de « services collectifs » (1) cette première partie sera donc consacrée à leurs évolutions face aux mutations des modes de vie (2), aux évolutions démographiques (3), aux dynamiques territoriales (4) aux transformations des modes de financement des services (5), ainsi que des acteurs de leur prise en charge (6).

Chapitre 1

Les services collectifs, essai de
définition d'un concept à la
croisée de plusieurs notions

1.	Les « services » : reconnaissance progressive et définition	23
2.	Les services collectifs : de l'apparition de la notion à sa définition	25
2.1.	L'apparition, en France, de nouveaux concepts centrés sur la satisfaction des besoins collectifs	26
2.2.	L'influence du droit européen sur la notion de services collectifs	29
2.3.	Une approche des services collectifs fondée sur l'intérêt général	33
	<i>2.3.1. Un objet d'étude plus large que la notion de Services publics</i>	<i>34</i>
	<i>2.3.2. Un objet d'étude distinct de la seule conception économique des « biens publics »</i>	<i>38</i>
	<i>2.3.3. Un objet d'étude plus large que celui de « services de proximité » ou de « services à la personne », détaché de critères d'usage ou de nécessité</i>	<i>39</i>
	<i>2.3.4. Une définition précise distincte des notions de services au public et de services d'intérêt général</i>	<i>40</i>

La notion de services collectifs qui est au cœur de cette étude peut être sujette à de nombreuses interprétations. Comme les autres concepts connus et dont elle se distingue, tels que ceux de « services publics », « services au public », « service d'intérêt général », « services à la population », « services d'utilité publique » ou « d'utilité sociale », elle peut faire l'objet d'éventuelles controverses sémantiques.

Puisqu'il est significatif de choisir une terminologie plutôt qu'une autre, il convient ici de présenter les différents éléments qui ont amené à retenir cette notion. Si cette définition, par nature évolutive et soumise aux arbitrages politiques, est malaisée, il convient cependant de se prêter à cet exercice, afin de circonscrire avec clarté le champ de cette étude, somme toute assez large.

Pour cela, une analyse préalable du concept général de « services » apparaît nécessaire (1), avant de revenir à l'étude de la notion spécifique de « services collectifs » (2).

1. Les « services » : reconnaissance progressive et définition

Il existe une grande diversité de définitions de la notion de « services ». Issu du latin « *servitium* », ce terme en désignant, dans l'Antiquité, la condition d'esclave puis l'obligation de servir, impliquait « *dès l'étymologie, une dimension plurielle, au moins deux personnes et une réciprocité* ». ³ Dans son acception économique, l'appréhension de cette notion est **étroitement liée à l'évolution de la place qui lui a été accordée au sein des politiques économiques et d'aménagement du territoire, au cours des cinquante dernières années.**

C'est à partir des années 1930, que, constatant un glissement de l'économie vers un contenu en services de plus en plus important, plusieurs auteurs se sont intéressés pour la première fois au **secteur tertiaire**. Celui-ci était alors défini - selon la trilogie de Jean Fourastié ⁴ - en opposition avec les secteurs primaire et secondaire, comme un ensemble d'activités connaissant un rythme faible ou nul de croissance de la productivité. ⁵

Ce n'est que dans les années 1960 que se développent des travaux spécifiquement orientés vers l'étude de ce secteur et de sa dynamique de

³ Delphine Espagno, *Les sources originelles de la notion de service public*, Revue Sciences de la société n°42, Le service public en question (1) Questions en débat, Presses universitaires du Mirail

⁴ Jean Fourastié a énoncé en 1949 dans son ouvrage « *Le Grand Espoir du XXe siècle* » sa théorie des trois secteurs (primaire, secondaire et tertiaire) et leur évolution vers la tertiairisation.

⁵ Jean Gadrey *Socio-économie des services*, La découverte ; Camal Gallouj, Faridah Djellal, *Introduction à l'économie des services*, Collection « Économie en + », Presses universitaires de Grenoble ; Hugues Jennequin *Services et vulnérabilité des territoires : une typologie des services*, présentation à l'Observatoire de l'économie Audiar, 11 avril 2013.

croissance. Pourtant, l'annonce de l'avènement d'une « **société postindustrielle** » présentée tout à la fois, comme une société urbaine, plus juste, de services, d'abondance, et de savoir, par Daniel Bell en 1976, fait l'objet de vives critiques, et laisse place à une grande diversité de **théories « néo-industrielles »**. Les services sont alors relégués au rang d'une économie « **improductive** » (selon les termes employés plus tôt par Adam Smith) subordonnée à l'expansion industrielle, et constituant, au mieux, une économie de compensation en capacité à absorber les pertes d'emplois subies par les autres secteurs, au pire, un secteur purement « **parasitaire** ».

La reconnaissance du rôle des services et la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire favorables à leur essor ne sont finalement apparues qu'à la fin des années 1970 et 1980, à la faveur du ralentissement de la croissance économique et de la progression du mouvement de **tertiarisation**. En contrepoint des analyses antérieures et en parallèle à leur essor, les services ont peu à peu occupé un **rôle de premier plan**. Ils ont été au cœur des nombreuses analyses sur l'avènement de la société des services, de la connaissance, du savoir, et de l'information et ont trouvé leur place dans les analyses de géographie économique, comme l'a illustré la mise en place à la DATAR en 2007 d'un groupe de travail intitulé « *Economie des services et territoires* » sous la présidence d'El Mouhoub Mouhoud⁶.

Il est vrai que la part des services dans l'emploi total est passée de 52 % en 1970 à plus de 78 % aujourd'hui et qu'ils représentent près des deux tiers des richesses créées dans les pays développés⁷. Bien que cette augmentation résulte pour partie du mouvement d'externalisation d'activités « de service » auparavant assurées en interne par les entreprises industrielles (nettoyage, restauration...), qui sont ainsi passées dans le champ du secteur des services, ces chiffres témoignent d'une forte progression de la part des services dans l'économie.

Longtemps conçus en creux, comme un ensemble d'activités ni extractives, ni agricoles, ni industrielles, les services ont alors bénéficié d'une définition positive. Paradoxalement cette reconnaissance est intervenue alors même que les services – longtemps protégés des effets de la mondialisation – étaient à leur tour **affectés par des phénomènes de délocalisation, en même temps que l'apparition des Technologies de l'information et de la communication (TIC) - tout en favorisant des gains de productivité- en rendait la définition encore plus complexe**. L'économiste Jean Gadrey affirmait ainsi que « *définir les services en une phrase, d'une façon suffisamment large pour englober l'essentiel des activités tertiaires, et suffisamment précise pour que toute activité humaine ne se transforme pas à son tour en service, est probablement impossible. Mais proposer une analyse de la spécificité de la*

⁶ Professeur à l'université Paris Dauphine, IRISES (Institut de Recherche Interdisciplinaire en Sociologie, Economie, Science politique) et LEDa (Laboratoire d'Economie de Dauphine).

⁷ *Emploi et salaires*, Insee Références, Édition 2013, données de 2010

production de services sans tenter de définir ou à tout le moins d'approcher cette dernière serait irresponsable »⁸.

Nous nous en tiendrons cependant ici à une définition simplifiée. Ainsi, selon l'INSEE « *une activité de service se caractérise essentiellement par la mise à disposition d'une capacité technique ou intellectuelle. A la différence d'une activité industrielle, elle ne peut pas être décrite par les seules caractéristiques d'un bien tangible acquis par le client.* » Cet ensemble caractérisé par l'existence d'une **relation de service**, associant producteur et consommateur dans l'action de production, recouvre « *un vaste champ d'activités qui va du commerce à l'administration, en passant par les transports, les activités financières et immobilières, les activités scientifiques et techniques, les services administratifs et de soutien, l'éducation, la santé et l'action sociale* », auxquelles nous pourrions ajouter la culture⁹. Dans la pratique statistique française, la notion de service diffère de celle des activités tertiaires et en constitue un sous-ensemble dont sont exclus le commerce et les transports. On y distingue communément **les services marchands** (donnant lieu au paiement d'un prix) et **les services non-marchands** (fournis gratuitement ou moyennant une participation sans rapport avec le prix de revient).

2. Les services collectifs : de l'apparition de la notion à sa définition

Parmi ces services, une place croissante a été accordée, au cours des dernières décennies à la notion de « **services collectifs** » (ou à des concepts voisins). Cette reconnaissance tient avant tout à la faculté qu'elle offre de mener une « *réflexion générale et transversale sur les moyens de remédier à certains manquements et de répondre aux besoins d'une population localement définie* »¹⁰. Rattachée à des débats plus anciens autour de la notion d'intérêt général, son affirmation récente est étroitement liée aux évolutions du droit européen, ainsi qu'à un contexte particulier de réforme de l'action publique.

Les notions de « services collectifs », « services d'intérêt général » et expressions voisines ont en commun de « *mettre davantage l'accent sur l'idée de service rendu que sur le statut de l'opérateur* »¹¹. Elles diffèrent ainsi de la notion de « service public »,¹² telle que nous la connaissons en France et « *[conduisent] à regrouper sous la même appellation l'ensemble des services, publics et privés, nécessaires aux populations et aux territoires à un moment donné* » que le seul jeu du marché ne suffit pas à assurer de manière jugée

⁸ Jean Gadrey *Socio-économie des services*, Repères, La découverte (2003) cité par MOUHOUD E.M. (sous la dir.) *Economie des services et développement des territoires*, Collection Travaux, N°11 2010 La documentation française

⁹ <http://www.insee.fr/fr/methodes/?page=definitions/services.htm>

¹⁰ Martine Long, *Services publics, services au public : quels services ? Pour quels territoires ?* Revue LAMY des collectivités territoriales, n°69, juin 2011

¹¹ Ibid.

¹² Voir 2.3.1 (Un objet d'étude plus large que la notion de service public).

satisfaisante¹³. Ce vocable regroupe cependant des notions, dont le périmètre et la définition varient, et soulèvent par conséquent des enjeux à géométrie variable.

2.1. L'apparition, en France, de nouveaux concepts centrés sur la satisfaction des besoins collectifs

En France, la notion de « **services collectifs** » s'est construite progressivement en réponse à de nouveaux défis territoriaux et corrélativement à la mise en œuvre de nouveaux textes législatifs.

Le point de départ de cette réflexion a été marqué par le retour sur le devant de la scène de la problématique du **maintien des services publics dans les milieux ruraux**. En 1974, Michel Poniatowski, ministre de l'intérieur de l'époque décide de donner un « coup d'arrêt » à la fermeture organisée des services publics en milieu rural (lignes ferroviaires, écoles à classe unique...). Plus de 2000 expériences fondées sur l'institution d'« agences de services publics » et le rapprochement des services de l'emploi, des impôts, de la santé, de l'agriculture... sont alors engagées.

Si l'émergence de lieux d'accueil mutualisés de services au public ne va, véritablement se développer, comme ailleurs en Europe, que dans les années 1990, cette dynamique est à l'origine d'une nouvelle approche des services collectifs. Créés à l'initiative des autorités publiques, mais aussi des entreprises et des associations, de nombreux concepts distincts **d'espaces multiservices**, commencent à coexister¹⁴. Initiés dans les quartiers urbains dits sensibles des grandes villes et dans des zones rurales ou semi-rurales, ils visent à proposer une offre globalisée de services publics ou « au public », de proximité, adaptée au territoire, et répondant aux besoins recensés et actualisés de la population.

Née de préoccupations territoriales, cette nouvelle démarche sera rapidement renforcée par d'autres enjeux liés à la politique de « **renouveau du service public** » mise en œuvre par Michel Rocard en 1989, et confirmée par l'adoption en 1992, d'une « charte de services publics » favorisant une meilleure participation des citoyens à la définition et au suivi de politiques publiques de qualité¹⁵.

Elle trouvera, par la suite, sa concrétisation au travers d'une série de textes de **planification**. En 1991, le CIAT (Conseil interministériel d'aménagement du territoire) prévoit l'élaboration sous la responsabilité du préfet et avec le

¹³ *Aménagement du territoire, services publics, service au public*, rapport du CES, 2006, rapporteur M. Jean-Alain Mariotti

¹⁴ Audition de M. Jean HORGUES-DEBAT (Directeur de l'ADRETS), le 14 mars 2013

¹⁵ Véronique Roussel, *La politique des services publics dans l'espace rural : du discours aux pratiques*, in *Economie rurale* n°238, 1997, représentation politique et sociologique du monde agricole et rural français, 2^{ème} partie pp 28-32 ; Op. cit. CES.

concours des services administratifs¹⁶, de Schémas d'organisation et de modernisation des services publics pour les départements les plus défavorisés. Leur objectif est de réaliser une photographie de l'état des services dans le département et de formuler des propositions à ce sujet. En 1992, des Commissions départementales de services publics élargies, composées d'une quarantaine de représentants des services publics, des élus, des représentants des principales centrales syndicales, des chambres consulaires, ainsi que des membres d'associations d'usagers, sont constituées.

La DATAR se prononce à cette période en faveur de l'organisation des services à l'échelle des bassins de vie, afin de concilier au mieux besoin de proximité et de qualité. Elle considère alors que la distinction entre service public et privé n'a plus la même portée et appelle à les considérer sous une approche plus large de services aux populations.

Les lois « Pasqua » et « Voynet » des 4 février 1995 et 25 juin 1999¹⁷ vont confirmer cette approche et exiger que soient déterminés au sein des SRADT (Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire qui remplacent en 1999 le SNADT) les « *principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir, au sein de la région, au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté, au développement harmonieux des territoires [etc.]* ».

Neuf schémas doivent alors voir le jour:

- Un schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Un schéma de services collectifs culturels
- Un schéma de services collectifs sanitaires
- Un schéma de services collectifs de l'information et de la communication
- Des schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs
- Des schémas multimodaux de services collectifs de transport de marchandises abrogés en 2005
- Un schéma de services collectifs de l'énergie
- Un schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (ENR)
- Un schéma de services collectifs du sport

¹⁶ Cela avait déjà été prévu dans un cadre plus restrictif par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

¹⁷ Loi du 4 février 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) et Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et de développement durable du territoire (LOADDT). Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) ne vit jamais le jour. Les SRADT sont des documents de planification d'initiative étatique qui exposent, de manière sectorielle et sur une perspective de vingt ans, les objectifs et les principes directeurs de l'action de l'Etat. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale assortie de documents cartographiques.

Mais, malgré le temps consacré à leur élaboration, et leur approbation par décrets en avril 2002, ces Schémas de services collectifs (SSC), sans valeur normative, ont été oubliés avant d'avoir jamais vraiment servi¹⁸. La notion de services collectifs n'y faisait l'objet d'aucune définition.

Cependant, dans le courant de l'année 2009, tandis que les effets de la réorganisation territoriale des administrations de l'Etat (RGPP, REATE, carte judiciaire...) commençaient à se faire ressentir, la problématique des services au public prit une nouvelle importance dans l'esprit des citoyens et des élus. A l'issue des Assises des territoires ruraux, de l'enquête sur les services publics en milieu rural lancée par la DATAR, du dépôt d'une proposition de loi pour un « bouclier rural », et de la signature en septembre 2010, du protocole d'accord « + de services au public » visant à accroître l'offre et la mutualisation de services en zones rurales entre l'Etat et neuf grands opérateurs nationaux de services¹⁹, **le recours à cette notion devint de plus en plus fréquent.**

Ainsi, tandis que la loi du 16 décembre 2010, prévoyait la mise en œuvre de « Schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services », le nouvel acte de décentralisation, actuellement débattu au parlement, prévoit l'adoption de « Schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental » et choisit ainsi de substituer l'expression de « **services au public** », à la notion de services publics, dans l'ensemble des textes cités. Il indique pour s'en expliquer que « *cette modification sémantique traduit la volonté de traiter la question de l'accès aux services de façon globale, sans distinction relative au statut de l'opérateur* » cela afin de tenir compte du « *rôle croissant des collectivités territoriales dans l'offre de services aux côtés de l'Etat et des opérateurs nationaux* » et afin de disposer d'une « *boîte à outils renouvelée et enrichie, permettant de favoriser la présence territoriale des services, qu'ils soient publics ou privés, en encourageant les mutualisations pour tous les services qui s'y prêtent* »²⁰.

Le Conseil régional de Bretagne en choisissant de s'intéresser à la notion de « services d'intérêt public » marque également sa volonté d'élargir son approche au-delà de seuls services offerts par les institutions publiques.

Cette évolution marque en réalité une transformation profonde, en ce qu'elle tend à définir le service prioritairement par son objet et non par ses modalités de prestations ou encore de financement. Elle entraîne ainsi l'ouverture du champ des services collectifs à une diversité croissante d'acteurs, pour une variété croissante de services.

¹⁸ Jean-Marie Pontier, *Les schémas de services collectifs*, LGDJ Dexia, 2003. DATAR, *Territoires 2020*, décembre 2001, Revue n°4

¹⁹ Ce dispositif est présenté avec davantage de détail au chapitre 4, 2.2.3 ; Audition de Mme Caroline LARMAGNAC (Conseillère en charge de l'équipe « Dynamique des territoires », DATAR), le 13 septembre 2012 ; Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, DATAR, Sondage de l'Institut CSA *Enquête nationale sur les services publics en milieu rural*, Août 2005 ; Proposition de loi n°3158, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale, le 9 février 2011, pour l'instauration d'un bouclier rural au service des territoires d'avenir ;

²⁰ Etude d'impact du *Projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires*, p53, avril 2013.

2.2. L'influence du droit européen sur la notion de services collectifs²¹

L'émergence de cette nouvelle approche des « services collectifs » s'est également affirmée sous l'influence du **droit communautaire**, auquel ont été progressivement reconnus la primauté et l'effet direct sur le droit national²².

Si l'ambition initiale du processus communautaire était de réaliser une union politique, l'impossibilité d'y aboutir immédiatement a conduit très vite les Etats fondateurs à infléchir leur vision de la construction européenne et à privilégier tout d'abord l'intégration économique. L'Union européenne s'est donc construite dans une démarche fondée sur les vertus de la « concurrence libre et non faussée » autour de la réalisation d'un marché commun abolissant les obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Considérant que l'intervention publique devait avoir un rôle subsidiaire et ne devait pas perturber la libre concurrence, plusieurs secteurs publics ont été progressivement ouverts au marché, modifiant ainsi le périmètre de ce qui était défini auparavant comme un service public en France.

Ce n'est que progressivement que l'Union européenne a reconnu au service d'intérêt général l'application d'un droit partiellement dérogatoire au droit de la concurrence²³. L'émergence des acronymes de SIG, SIEG, SSIG... qui témoigne de ces évolutions a aussi conduit à « l'euphémisation » de la notion de service public, c'est-à-dire à sa transformation sous l'influence de l'Union européenne.

Lors de son adoption en 1957, le traité de Rome ne mentionnait, les services publics qu'à **une seule reprise**, tandis que la notion de « services d'intérêt économique général » (SIEG) apparaissait discrètement à l'article 90 du traité. Jusqu'en 1986 – date d'adoption de l'Acte unique européen - cette mention n'eut aucune incidence particulière, pourtant l'apparition de cette terminologie représentait déjà une **véritable innovation**. Invention des rédacteurs du traité de Rome, cette expression se distinguait des appellations en vigueur dans chaque Etat européen. L'objectif était ainsi de construire une référence européenne, un « **langage commun** » permettant aux représentants de chaque pays de se retrouver sur un concept unique, coiffant la grande variété des termes utilisés dans les pays de l'Union européenne, eux mêmes polysémiques et relevant d'un attachement historique et culturel plus ou moins fort aux services publics (« public services », « öffentliche Dienstleistungen »...).

²¹ Les incidences du droit européen sur l'application du droit de la concurrence aux services publics et aux services sociaux sont développées au chapitre 5, Audition de M. Pierre BAUBY (Enseignant chercheur, Sciences Po Paris), le 06 décembre 2012 ; Pierre BAUBY *L'euphémisation des services publics*, Sciences Po Les presses, La bibliothèque du citoyen, 2011 ; Pierre Bauby *Service public, services publics*, La documentation française, 2011 ; Stokkink Denis et Houssière Audrey, « Focus - Faire du social dans le cadre du marché de libre concurrence », Informations sociales, 2012/4 n° 172, p. 30-33 ; Représentation des institutions françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne, *Les services sociaux d'intérêt général*, Dossier d'actualité, Bruxelles, septembre 2006, <http://www.eurosig.eu/article35.html>

²² Etablis par les arrêts de la CJUE Van Gend en Loos du 5 février 1963, Costa c/ Enel du 15 juillet 1964, et Internationale Handelsgesellschaft du 17 décembre 1970

²³ Pour davantage de précisions, voir le chapitre 5, 3. *L'influence du droit de la concurrence...*

Une évolution intervint en 1986 avec la ratification de **l'Acte unique européen**. Celui-ci en relançant le processus de construction européenne afin de garantir la libre circulation des produits, des services, des hommes et des capitaux, enclencha - en l'absence de dispositions spécifiques aux services d'intérêt général - un processus « **d'eupéanisation des services publics** ».

Paradoxalement, c'est en lien avec la libéralisation des services de réseaux, considérés comme bénéficiant de situations monopolistiques, qu'une première limitation au droit de la concurrence fut alors établie. Fondée sur la définition « *d'obligations de service universel* »²⁴, elle garantit le « *maintien pour tous les utilisateurs et tous les consommateurs de l'accessibilité et de la qualité des services pendant le processus de passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence* ». Assimilée à un simple filet de sécurité, cette notion apparut dans le même temps comme le **premier signal favorable à la redécouverte de l'importance des services collectifs au niveau européen**.

Celle-ci ne fut obtenue qu'en 1997, à la suite de nombreuses mobilisations de citoyens et d'acteurs européens favorables à un rééquilibrage entre les règles de la concurrence et les finalités d'intérêt général poursuivies par l'Union, par la reconnaissance à l'article 16 du **traité d'Amsterdam** de « *la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi [que du] rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union* ». En décembre 2000, la proclamation de la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** vint à son tour **confirmer le rôle et la spécificité des SIEG**, ainsi que le respect des législations nationales dans ce domaine. Enfin, le **traité de Lisbonne** introduisit en 2009 plusieurs innovations majeures en matière de services d'intérêt général. En complétant par son article 14 les avancées du traité d'Amsterdam, et en reconnaissant une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux et au protocole 26 annexé au traité, il officialisa la **reconnaissance de l'ensemble des Services d'intérêt généraux (SIG) et le large pouvoir discrétionnaire, des Etats et des collectivités locales** pour fournir, faire exécuter et organiser ces services.

C'est ainsi que progressivement, au travers de ces textes et de la réflexion engagée sur le sujet par la Commission européenne (qui donnera lieu à quatre communications en 1996 et 2000, 2006 et 2007, à un rapport en 2001, un livre vert en 2003 et un livre blanc en 2004) l'« **acquis communautaire** » fut enrichi d'une **nouvelle conception des services collectifs**. Celui-ci reconnut la légitimité des autorités nationales à considérer que certaines activités ne relèvent pas intégralement du droit de la concurrence et des règles de marché, mais doivent être soumises à des règles spécifiques d'organisation et de régulation afin :

²⁴ Arrêts CJCE Corbeau du 19 mai 1993 et Commue d'Almelo du 27 avril 1994 ; COM(1996) 443 final du 11.09.1996, *Les services d'intérêt général en Europe*; <http://www.eurosig.eu/article35.html>; Rapport d'information sur les services d'intérêt général en Europe, par M. Hubert Haenel sénateur, 16 novembre 2000

- **de garantir l'accès à des services fondamentaux**
- **de développer la cohésion et le lien social de répondre aux défaillances du marché**
- **de prendre en compte l'intérêt général de la collectivité et celui des générations futures**
- **et de créer les conditions d'un développement durable économique, social et territorial²⁵.**

La création des notions de « **services d'intérêt général** », de « **services d'intérêt économique général** », de « **services sociaux d'intérêt général** » et de « **services non économiques d'intérêt général** » (voir encadré) eut une réelle influence sur la conception des services collectifs en France. En choisissant de retenir dans ses traités une notion plus large que celle de « service public », l'Union européenne mettait à distance l'irréductible diversité de modes de gestion et de régulation des services publics pour en retenir l'unité, à savoir la reconnaissance par chaque Etat membre de missions d'intérêt général, délibérément placées sous la responsabilité d'autorités publiques, et dont l'accomplissement est soumis à des obligations de service public. Ce faisant elle favorisa la dissociation des dimensions fonctionnelles (liées aux finalités, aux missions et aux obligations du service) et organiques (rattachant le service à une forme de propriété, à un statut ou à un mode d'organisation) du service public.

Les différentes notions introduites par l'Union européenne :²⁶

Les Services d'intérêt général (SIG) : Notion définie par la Commission européenne « *comme les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public* »²⁷. Cette notion spécifique au langage communautaire, a été employée pour la première fois officiellement par la Commission européenne en 1996 et demeure évolutive.

Les Services d'intérêt économique général (SIEG) : Cette expression a été consacrée formellement dès 1957 dans le Traité de Rome. Selon la Commission européenne « *dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux*

²⁵ Dans les secteurs qui ne sont pas spécifiquement régis pas des règles communautaires de droit dérivé, les Etats membres ont une compétence générale de définir les services d'intérêt général et la manière dont ils seront accomplis ; s'ils doivent respecter les principes généraux des traités, ils ne peuvent faire l'objet de contrôle communautaire qu'en cas d'« erreur manifeste » relevant d'une interprétation trop large de la notion d'intérêt général.

²⁶ Voir chap. 5, 3. *L'influence du droit de la concurrence.*

²⁷ Communication de la Commission européenne sur les SIG et SSIG de 2007

autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public. »²⁸. Ces services forment une sous-catégorie des SIG.

La notion de « Service universel » : Notion développée par la Commission européenne imposant aux « *prestataires de services l'obligation de proposer des services définis, à des conditions spécifiées, parmi lesquelles une couverture territoriale complète et un prix abordable* »²⁹. Le service universel est un concept dynamique qui prévoit un ensemble minimal de droits et d'obligations et doit être actualisé régulièrement secteur par secteur. Il ne constitue pas une catégorie de services à proprement parler.

Les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) : Cette notion consacrée en 2003 par la Commission européenne, désigne les prestations visant à garantir la cohésion sociale, à améliorer les conditions de vie des populations sans aucune forme de discrimination. « *L'une des caractéristiques fondamentales des SSIG consiste dans la mise en œuvre de la solidarité collective pour répondre à toutes les situations de fragilisation sociale susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des personnes* »³⁰.

Exemples : Dans sa Communication de 2006, la Commission européenne a identifié deux grands types des SSIG :

- « *d'une part, les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les principaux risques de la vie, tels que ceux liés à la santé, à la vieillesse, aux accidents du travail, au chômage, à la retraite et au handicap ;*

- *d'autre part, les autres services prestés directement à la personne, tels que les services d'assistance sociale, les services en matière d'emploi et de formation, le logement social ou les soins de longue durée. Ces services sont, en général, organisés au niveau local et fortement tributaires du financement public.* »³¹

Les Services non économiques d'intérêt général (SNIEG) : Cette expression la plus récente du droit communautaire a été introduite en 2006 et apparaît, sans pour autant y être définie, dans le Protocole n°26 annexé au traité de Lisbonne. Elle recouvre une sous-partie des SIG non soumise au droit communautaire de la concurrence et du marché intérieur, dont relèvent notamment les prérogatives étatiques traditionnelles.

Exemples : contrôle et police de l'espace aérien, surveillance contre les pollutions marines, prestations d'enseignement public...

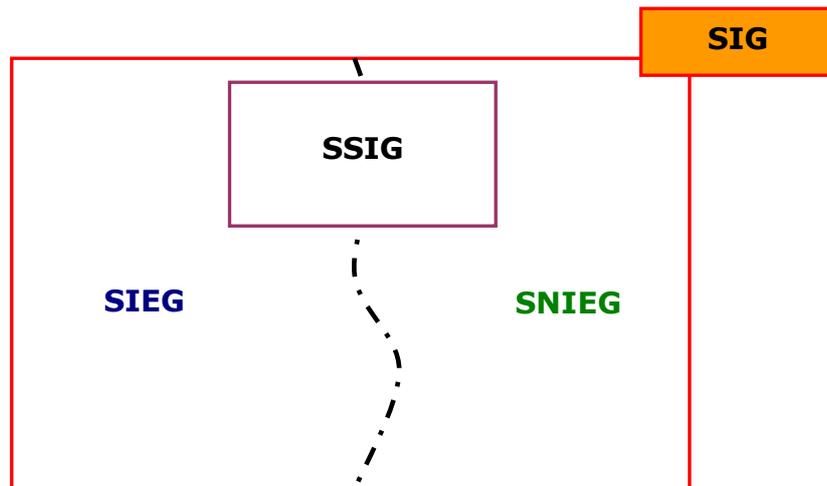
²⁸ COM (2004) 374 12.05.2004 *Livre blanc sur les services d'intérêt général* - ANNEXE 1 Définitions terminologiques.

²⁹ COM(2007) 725 final du 20.11.2007, Communication de la Commission *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen.*

³⁰ Livre vert sur les SIG (2003).

³¹ COM(2006) 177 final *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne - Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne*

Figure 1. Les SIG (SSIG, SIEG, SNIEG)



2.3. Une approche des services collectifs fondée sur l'intérêt général

C'est dans ce cadre, que le CESER de Bretagne a souhaité réaliser une étude sur l'évolution des besoins, de la fourniture, de l'accessibilité et des modes de financement des « services collectifs ». Cette expression désigne ici l'ensemble des services définis et gérés par des personnes publiques ou privées satisfaisant des besoins collectifs reconnus d'intérêt général par la collectivité et bénéficiant à ce titre d'un soutien et d'un contrôle direct ou indirect (au travers d'une gestion en régie, par délégation, par des mécanismes de solvabilisation, de subvention, et/ou de régulation).

Le choix de cette terminologie s'inscrit dans la double dynamique française et européenne développée en amont. Elle favorise en effet une analyse transversale, dont l'intérêt méthodologique réside dans l'appréhension globale, d'une part des besoins exprimés par la population, et d'autre part de l'offre de services et de ses éventuelles carences.

Si cette définition est au cœur de l'étude du CESER, celle-ci ne reprend ni les termes de « services publics », ni de « services d'intérêt général », ni de « services au public ». Elle se distingue également des termes de « biens publics », de « biens communs », de « services de proximité » ou « aux particuliers ».

2.3.1. Un objet d'étude plus large que la notion de Services publics

L'objet de cette étude englobe une réalité plus large que celle que recouvre la notion de service public. Il n'est pas question pour autant de remettre en cause l'intérêt et les particularités de cette notion, qu'il importe de définir ici précisément, afin de ne pas en détourner la signification et de mieux en comprendre les contours.

- **Définir le service public**

L'expression de service public évoque des réalités juridiques, institutionnelles et idéologiques. C'est, selon Jacques Chevallier, « une notion complexe, dans laquelle se mélangent le réel et les croyances, soudés par le ciment du droit »³². Sa définition relève en France de la loi ou du règlement. L'adjectif « public », s'il est souvent associé aux seules autorités publiques, renvoie étymologiquement à une **dimension collective plus large**. Le service public - loin de se restreindre, selon l'approche organique la plus partagée, aux activités menées par des personnes publiques, régies par un statut public, leur reconnaissant des droits et obligations spécifiques - **recouvre juridiquement l'ensemble des activités d'intérêt général gérées par l'administration ou par une personne privée qui en a reçu délégation et qui est soumise au contrôle de l'administration**. Ce contrôle est caractérisé d'une part par l'octroi d'obligations au prestataire du service public et d'autre part par l'octroi aux usagers de ce service d'un ensemble de garanties et de protections, cristallisés autour des fameuses « **lois de Rolland** »³³ : les principes de continuité, d'égalité et de mutabilité.

Cette définition est en tout point fidèle à celle constituée au début du 20^{ème} siècle, dans un contexte de développement du « socialisme municipal » (prise en charge de services de proximité par les collectivités locales) et d'interventionnisme social de l'Etat (création de chemins de fer et d'équipements collectifs, mise en place du système éducatif de la troisième république, dispositifs de protection ouvrière...) par les juristes fondateurs de la « théorie du service public »³⁴. Selon les mots de Léon Duguit, le service public « *C'est toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de nature telle qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention des gouvernants.* »³⁵. Celui-ci de préciser « *Dire qu'un service devient ou doit*

³² Jacques Chevallier, *Le service public en six questions*, Forum n°1

³³ Louis Rolland, professeur de droit public, a cherché à systématiser au travers de ses cours entre 1934 et 1946, ce qui lui apparaissait constituer un « noyau de principes qui s'imposent à tout service public ». Ces principes, qualifiés a posteriori de « lois de Rolland » par la doctrine, sont tirés de la jurisprudence du début du XXe siècle. On en dénombre généralement trois : la continuité, la mutabilité ou l'adaptation et l'égalité. (Voir chap.6, 1.5.1 *Les principes du service public*)

³⁴ Parmi lesquels figuraient Maurice Hauriou (qui sera en 1892 le premier à employer l'expression de « service public), Georges Teissier et les membres de l'école du service public de Bordeaux : Léon Duguit, Roger Bonnard, Gaston Jèze...

³⁵ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel* t II, 1928, pp. 59-66

devenir un service public, cela veut dire que ce service sera organisé par les gouvernants et qu'il fonctionnera sous leur contrôle. Mais cela ne veut pas dire nécessairement que les agents qui en seront chargés et les richesses qui y seront effectuées seront placés sous la dépendance immédiate et directe des gouvernants. Au contraire, l'augmentation du nombre des services publics implique une décentralisation de plus en plus grandes de ces services »³⁶.

Il était donc déjà admis au début du XXème siècle que la gestion du service public puisse être confiée à des personnes de statut privé dans la mesure où celles-ci étaient soumises au contrôle de l'administration et agissaient pour son compte. Historiquement, un grand nombre d'organisations caritatives ont été à l'origine, dans le domaine sanitaire et social, d'activités qui sont devenues par la suite des services publics. De plus, depuis la fin du 19ème siècle et dans un contexte de libéralisme économique, la gestion au travers de **concessions** conclues avec des entrepreneurs privés prévalait déjà pour une grande part de l'action administrative, notamment dans le secteur économique³⁷.

Les pouvoirs publics - souhaitant développer la participation des habitants à la gestion de leur cadre de vie - délèguèrent de plus en plus de responsabilités publiques à des associations. Cette **ouverture de l'appareil administratif aux personnes privées**, jusqu'alors limitée au cadre dérogatoire de la concession, ne bouleversa pas la définition de la notion de service public. Par contre, elle engendra « une véritable mutation » de l'administration, puisque de nombreux organismes privés furent peu à peu considérés comme des gestionnaires de service public. A titre d'illustration ce fut le cas des caisses d'assurances sociales des organismes professionnels, des centres de lutte contre le cancer, des établissements sociaux, sportifs et culturels... et d'une grande partie des sociétés d'économie mixte, associant des capitaux publics et privés dans des entreprises sous statut privé³⁸.

Aujourd'hui, une activité est considérée comme un service public, si elle a été qualifiée comme telle par le législateur, ou à défaut, si elle respecte les trois conditions suivantes:

- Qu'elle remplisse une **mission d'intérêt général**
- Qu'elle soit menée sous le **contrôle de la puissance publique**
- Qu'elle soit menée par une personne dotée de **prérogatives de puissances publiques** (ou en l'absence de telles prérogatives, qu'il soit visible que l'administration ait voulu lui confier une mission de service public au regard de l'intérêt général de l'activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées

³⁶ Op.cit Léon Duguit

³⁷ Jacques CHEVALLIER, *Essai sur la notion juridique de service public*, Publications de la faculté de droit d'Amiens, n° 7, 1976

³⁸ Arrêt CE Caisse primaire et protection 13 mai 1938, Arrêt CE Montpeurt 31 juillet 1942, Arrêt CE Union nationale des associations familiales, 13 novembre 1964, Arrêt CE 2 avril 1943 Bouguen, Décision T.C. 20 novembre 1961, Centre régional « Eugène Marquis », CE 20 avril 1956 Epoux Bertin, CE 22 novembre 1974 Fédération des industries françaises de sport.

- ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints)³⁹.

- **Une définition fondée sur l'intérêt général, un concept évolutif**

La difficulté de cette définition réside surtout dans le caractère « **fluctuant** » de la notion d'intérêt général sur laquelle elle se fonde. Compte tenu des mutations économiques et sociales qui font évoluer sans cesse le champ qu'il recouvre, l'intérêt général ne peut se déduire que d'une réponse à un besoin collectif ou à une intention du législateur⁴⁰. Il est fonction de **circonstances particulières de temps et de lieu** ; il n'échappe ni aux évolutions des modes de vie, ni aux innovations techniques, ni à la montée de nouvelles préoccupations (protection de l'environnement...)⁴¹.

La notion d'intérêt général s'est limitée longtemps à la fourniture de quelques services publics (eau, gaz, électricité, transport urbains...), avant de s'étendre aux **nouveaux besoins de la population** (en matière de loisir, d'enseignement, de protection sociale...). Les transformations des modes de vie ont ainsi rendu indispensables les prestations d'accueil à la petite enfance, dont la nécessité n'était pas ressentie avec la même intensité des années plus tôt. L'exemple du théâtre, classiquement avancé, fait état de ce caractère contingent : en 1916, dans un arrêt Astruc, le juge administratif considérant cette activité comme immorale, refusait de lui voir reconnaître la qualité d'activité de service public, laquelle sept ans plus tard, était reconnue à l'opéra comique (Arrêt Gheusi 1923).

Le caractère évolutif de la notion varie également selon les territoires et concerne tant sa définition que ses modalités de prise en charge. De ce point de vue, la décentralisation a entériné la reconnaissance de domaines **d'intérêt public local** définis par les collectivités territoriales sous le contrôle du juge administratif, et soumise à l'existence d'un intérêt local à agir. On distingue donc les services publics qui relèvent de la compétence de l'Etat, de ceux qui sont de la compétence des collectivités territoriales parce qu'ils ont été dévolus aux collectivités dans le cadre de transfert de compétences, ou parce que celles-ci en sont à l'origine au titre de la clause générale de compétence. Les collectivités territoriales bénéficient ainsi d'une grande latitude pour créer les services qu'elles considèrent comme nécessaires à la vie collective sur leur territoire, dès lors qu'ils ne sont pas rendus par le secteur marchand. Cette latitude est d'autant plus grande que la « carence de l'initiative privée » que le Conseil d'Etat a posée comme condition de légalité de l'intervention de la collectivité fait

³⁹ La définition du service public a longtemps été fondée sur la jurisprudence Nancy de 1963, mais elle a été assouplie en 2007 par l'arrêt APREI (Association du Personnel Relevant des Etablissements pour Inadapté) 22 février 2007.

⁴⁰ Arrêt CE, Rolin, 1999

⁴¹ Audition de Mme Loranne BAILLY, (Directrice de l'aménagement et des solidarités, DIRAM), et de Blanche LE BRIS, stagiaire le 11 octobre 2012 ; Audition de M. Pierre BAUBY (Enseignant chercheur, Sciences Po Paris), le 06 décembre 2012, Audition de Mme Martine LONG, (Maître de conférences en Droit public, Université d'Angers), le 18 avril 2013 ; *Aménagement du territoire, services publics, service au public*, rapport du CES, 2006, rapporteur M. Jean-Alain Mariotti ;

désormais l'objet d'une interprétation élargie : il peut s'agir non seulement d'une absence de service, mais aussi d'une inadaptation des services privés à la réalité des besoins. Les collectivités peuvent ainsi décider de la création d'un cabinet dentaire municipal, d'une épicerie, d'un café...⁴²

- **Un objet d'étude plus large**

La notion de service public est donc plus large et vivante que l'ensemble des activités que l'on désigne le plus couramment par cette expression.

L'intérêt porté dans cette étude aux services, qui sans être reconnus comme des services publics contribuent par la prestation de services collectifs à l'intérêt général, nous ont conduits à préférer la notion de services collectifs. En effet, beaucoup d'organismes privés (dont un grand nombre d'associations) se trouvent dans des situations intermédiaires, « *exerçant des missions d'intérêt général, bénéficiant de financements publics, faisant l'objet d'un certain nombre de contrôles, ils sont placés dans une position qui les rapproche du service public* », sans y être pleinement rattachés. Il existe ainsi « **une gradation de situations aux frontières incertaines entre la participation à une mission d'intérêt général et la gestion du service public par une personne privée** »⁴³. En dehors du cadre défini de service public, celle-ci peut ⁴⁴:

- poursuivre un objet d'intérêt général en dehors de toute relation spécifique avec les collectivités publiques
- participer à la réalisation d'une activité « **d'utilité sociale** » (en apportant une réponse à un besoin qui n'est pas pris en charge ni par l'Etat, ni par le marché)
- bénéficier d'un régime fiscal favorable en raison du caractère d'intérêt général de son activité
- recevoir des subventions et être soumise en contrepartie à contrôle
- disposer d'un agrément administratif créateur de droits et d'obligations proche de celle de service public
- être reconnue d'utilité publique et bénéficier ainsi de la possibilité de recevoir des dons et des legs et de posséder des immeubles nécessaires à leurs activités.

⁴² *Les organismes privés chargés d'une mission de service public : quels équilibres ?* Promotion 2007-2009 Willy Brandt, direction des études de l'école nationale d'administration, février 2009. Mathieu Hély, *Travail d'utilité sociale et utilité sociale du travail, Le salariat dans les services sociaux et de santé d'intérêt général*, Les notes de l'Institut Européen du Salariat — n°3 — Avril 2009

<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Lanotiondeservicepublic>;
<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-interet-public-local.html>; Mairie-conseils, Caisse des Dépôts, Qu'est-ce que le service public local ?, Décembre 2009.

⁴³ Op. cit. Direction des études de l'école nationale d'administration.

⁴⁴ Toutes ces situations sont développées au chapitre 6, 1.6 *Des relations entre acteurs gestionnaire...*

2.3.2. Un objet d'étude distinct de la seule conception économique des « biens publics »

Les notions de « biens collectifs », de « services collectifs » ou de « biens publics » sont également présentes dans la **théorie économique**. Elles renvoient en particulier au paradigme défendu par l'économiste Paul Samuelson. En 1954, celui-ci délimitait l'intervention des autorités publiques à la correction des « **défaillances de marché** » qui résideraient dans son incapacité à prendre en compte les biens spécifiques que sont les « biens collectifs », définis par deux caractéristiques⁴⁵ :

- **la non-rivalité du bien**, ce qui signifie que la consommation du service par un individu n'entrave pas celle d'autres usagers potentiels (Il n'y a pas de « rivalité d'usage », il n'y a pas de limite au nombre de personnes qui peuvent consommer simultanément l'unité de service en question, ce service n'est pas appropriable)
- **la non-exclusivité du bien**, il est impossible ou fort coûteux de réserver l'accès à ce bien à une partie de la population

Le phare est un des exemples canoniques invoqués pour illustrer cette notion. Tous les bateaux qui passent au voisinage de l'île d'Ouessant peuvent utiliser pour se guider les signaux de lumière du phare de Créach. L'utilisation de la lumière du phare par une personne ne diminue pas son utilité pour d'autres personnes et il est impossible, ou trop compliqué et coûteux, d'exclure des personnes de son usage. Ces deux caractéristiques sont propices aux **comportements opportunistes** de « passagers clandestins », à l'origine de l'inefficacité du marché. Tout le monde souhaite bénéficier de ce service, mais personne n'a d'intérêt individuel à en payer le coût⁴⁶.

Cette définition économique ne correspond pas ici à la définition que nous retenons des services collectifs, car **il n'y a pas de stricte équivalence entre la détermination économique d'un service et sa définition par la collectivité** ; celle-ci étant, avant tout déterminée par la défense et la réalisation de l'intérêt général. A titre d'exemples, l'éducation ou la santé ne sont des services ni rivaux, ni exclusifs, mais sont cependant des services d'intérêt général.

⁴⁵ *The Pure Theory of Public Expenditure*, 1954

⁴⁶ Audition de M. Henri NOGUES (Economiste, Professeur émérite, Université Rennes 1), le 05 juillet 2012; Audition de M. Jean-Christophe LE DUIGOU (Ancien secrétaire National de la CGT), le 17 janvier 2013 ; Faridah Djellal et Faïz Gallouj, *Les services publics à l'épreuve de la productivité et la productivité à l'épreuve des services publics*; Jean Gadrey pour Alternatives économiques *Des biens publics aux biens communs*

2.3.3. Un objet d'étude plus large que celui de « services de proximité » ou de « services à la personne », détaché de critères d'usage ou de nécessité

Un rapide retour sur la définition des notions de « services de proximité » ou de « services à la personne » peut être utile, afin d'éviter toute confusion sur la teneur de cette étude.

Le concept de « **services de proximité** » s'est déployé, dans la première moitié des années 1980, à la faveur de l'émergence de nouveaux services aux ménages intervenant en réponse à l'évolution des demandes sociales, elles même marquées par d'importantes mutations socio-démographiques (vieillesse de la population, augmentation du nombre des personnes seules et des ménages monoparentaux, progression du taux d'activité féminine, croissance du temps libre, montée des préoccupations écologiques...). Il désigne alors un vaste ensemble de secteurs d'activités, aux contours indéfinis, touchant aux fonctions domestiques de l'habitat, de la restauration, des transports, des activités culturelles et sportives...

La notion de « **services à la personne** » s'est imposée, quant à elle, au début des années 1990, à une période où ce secteur connaissait une croissance de ses effectifs de près de 5,5 % par an. Unifiée, par l'adoption du « Plan Borloo » de 2005, relatif au développement des services à la personne, elle regroupe « *l'ensemble des services contribuant au mieux-être de nos concitoyens sur leurs lieux de vie, qu'il s'agisse de leur domicile, de leur lieu de travail ou de loisirs* ». Plus précisément, ces services rassemblent l'ensemble des services confiés à des intervenants extérieurs qui viennent au domicile de particuliers ou dans leur environnement proche accomplir des tâches qui sont habituellement exécutées par les membres du foyer ou de la famille.

Tous ces services ne relèvent pas forcément de missions reconnues par la collectivité d'intérêt général. Certains d'entre eux peuvent appartenir au champ couvert par l'objet de cette étude, mais d'autres n'en relèvent pas dès lors qu'ils sont assurés par le fonctionnement ordinaire du marché.

Néanmoins, comme cela a pu être fait dans d'autres études, des **critères d'usage et de nécessité** peuvent être invoqués afin de circonscrire le champ d'analyses des services collectifs. Un tel choix a été retenu dans le cadre du « *Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne* », réalisé en interne lors d'un stage au Conseil régional de Bretagne⁴⁷, peut permettre de s'intéresser aux services présentant un caractère véritablement structurant pour les territoires et d'identifier les services indispensables à la vie quotidienne des citoyens, c'est-à-dire utilisés fréquemment et par une majorité de la population, ou considérés comme

⁴⁷ *Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne*, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne.

essentiels au maintien du lien social au niveau local et constituant un élément central pour la cohésion sociale des territoires bretons.

Nous n'avons pas effectué ce choix pour cette étude qui envisage les services collectifs dans leur globalité.

2.3.4. Une définition précise distincte des notions de services au public et de services d'intérêt général

Au terme de ces différentes précisions, une **définition positive** du champ de cette étude apparaît nécessaire et possible.

Le CESER a choisi d'aborder les services collectifs comme étant des services dont l'accomplissement répond à la **satisfaction des besoins essentiels et des droits fondamentaux de la population**. Désirés individuellement, ils sont perçus par la communauté comme étant **collectivement indispensables** et devant être par conséquent, accessibles à tous. Ces services sont appréhendés dans leur diversité tant dans les domaines auxquels ils se rattachent (santé, transport, personnes âgées, éducation, accueil de jeunes enfants, service d'eau...), que dans leur mode de prise en charge (par des institutions publiques, en régie, en délégation, par des organismes privés lucratifs ou non lucratifs, par des particuliers dans la sphère privée amicale, familiale ou professionnelle...). Leur fourniture résulte bien souvent d'une coproduction mobilisant une pluralité d'acteurs, en fonction des ressources, des compétences et des capacités d'action qu'ils détiennent pour ce faire.

La notion de service public ne constitue pas - pour les raisons énoncées plus haut - l'objet exclusif de cette étude. Cependant, s'adressant au Conseil régional en tant qu'assemblée délibérante, **le CESER a choisi d'ancrer la notion de services collectifs sur l'intérêt général**, tel que formulé par les instances démocratiques habilitées à en déterminer le contenu par leurs délibérations. Il ne sera donc question dans cette étude que des services auxquels les institutions publiques (centrales ou décentralisées) reconnaissent une mission d'intérêt général et dont ils encouragent l'existence et le fonctionnement directement ou indirectement (au travers de délégations, d'aides et subventions, d'allocations, ou d'incitations fiscales de nature à solvabiliser les usagers...).

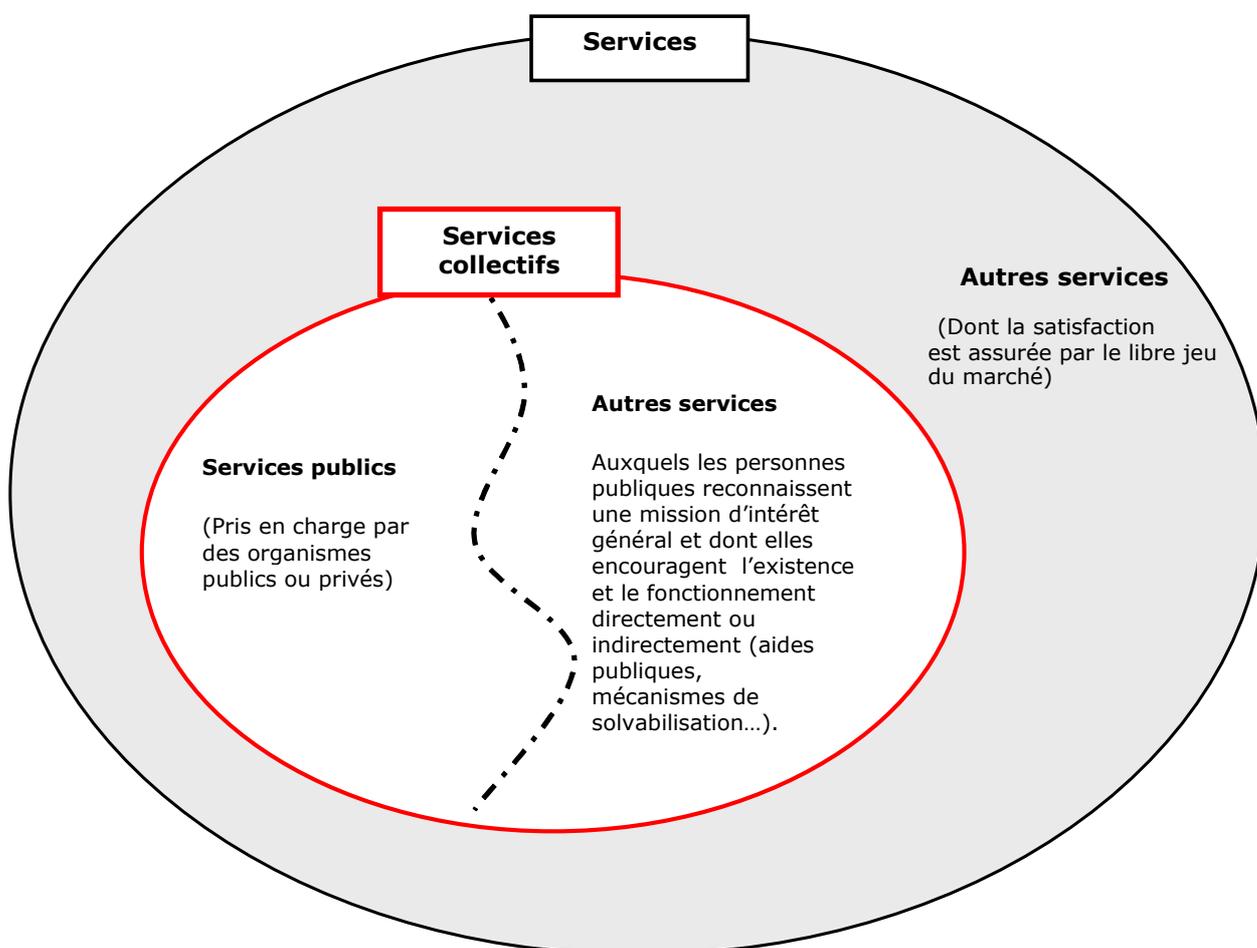
Ainsi défini, le terme de services collectifs se rapproche des concepts de « **services au public** » et de « **services d'intérêt général** ». Il n'est cependant équivalent ni à l'un ni à l'autre.

Il se distingue de la notion de service au public, qui - comme le soulignait le Conseil économique et social en 2006 dans une étude intitulée « *Aménagement du territoire, services publics, service au public* » - mériterait que l'on en précise les contours en se référant plus précisément à l'intérêt général. La notion de service collectif rend mieux compte de **la pluralité des formes d'interventions** qu'elles soient publiques ou privées, **sans estomper** -

comme tend à le faire la notion de service au public - leur caractère d'intérêt général.

Le concept européen de « Service d'intérêt général » s'inscrit quant à lui dans un corpus juridique, circonscrit par d'autres déterminants et entraînant l'application de règles issues, en particulier, du droit de la concurrence. Il semblait ici nécessaire de se détacher de ce cadre normatif, même si l'incidence du droit européen trouve toute sa place au sein de cette étude.⁴⁸

Figure 2. Les Services collectifs, une notion à la croisée de plusieurs concepts



⁴⁸ Rapport du CES, *Aménagement du territoire, services publics, service au public*, rapporteur M. Jean-Alain Mariotti, 2006.

Synthèse du premier chapitre.

Ces trente dernières années, la question des services et en particulier ceux qualifiés de « collectifs » ont fait l'objet d'une attention renforcée.

Inscrivant leur action dans une conception des services collectifs plus large que la notion de Service public et mettant davantage l'accent sur l'idée de service rendu que sur le statut de l'opérateur, l'Union européenne et les autorités publiques françaises ont eu recours progressivement à de nouveaux concepts tels que ceux de « service d'intérêt économique général », de « service d'intérêt général », de « service à la population », « service au public », etc.

Se distinguant de ces notions ainsi que des termes de « biens publics », de « biens communs », de « services de proximité » ou « aux particuliers », la notion de « services collectifs » fait dans cette étude l'objet d'une définition spécifique.

Le CESER a choisi d'ancrer cette notion sur l'intérêt général et de valoriser par sa définition la pluralité des formes d'interventions, qu'elles soient publiques ou privées, sans aboutir à la négation de leurs principes respectifs et de leurs spécificités.

C'est pourquoi, les services collectifs désignent ici l'ensemble des services définis et gérés par des personnes publiques ou privées satisfaisant des besoins collectifs reconnus d'intérêt général par la collectivité et bénéficiant à ce titre d'un soutien et d'un contrôle direct ou indirect (au travers d'une gestion en régie, par délégation, par des mécanismes de solvabilisation, de subvention, et/ou de régulation).

Chapitre 2

Des modes de vie en mutation à l'origine de nouvelles attentes sociales

1.	Cohésion sociale, solidarité, individualisation : quels services collectifs demain, au nom de quelles valeurs ?	47
1.1.	Evolutions du vivre-ensemble en Bretagne	48
1.2.	Quelles incidences sur les services collectifs ?	55
1.2.1.	<i>Des individus plus exigeants à l'égard des services collectifs</i>	55
1.2.2.	<i>Une volonté d'association renouvelée des citoyens, usagers, consommateurs et habitants aux services collectifs</i>	57
1.3.	Evolutions à venir	61
2.	Une prégnance croissante des valeurs environnementales	62
2.1.	Des services collectifs en cours de transformation face à l'affermissement des sensibilités environnementales	62
2.2.	Quelle conscience environnementale demain et quelle évolution des services collectifs ?	65
3.	Une explosion de la mobilité et un usage généralisé des nouveaux modes de communication	66
3.1.	Croissance des mobilités et développement des services de transport collectifs	66
3.1.1.	<i>Evolutions récentes</i>	66
3.1.2.	<i>Evolutions à venir</i>	67
3.2.	L'affirmation d'un outil incontournable dans l'offre de services collectifs : les technologies de l'information et de la communication	69
3.2.1.	<i>Evolutions récentes</i>	69
3.2.2.	<i>Evolutions à venir</i>	80
4.	Evolution des temps sociaux et services collectifs	81
4.1.	Evolutions récentes	81
4.1.1.	<i>Des services collectifs structurants mis au défi de la diversification des temps sociaux</i>	81
4.1.2.	<i>Deux exemples de politiques temporelles mises en œuvre dans les services collectifs de l'enfance et du transport</i>	83
4.1.3.	<i>Temps professionnel et temps disponible : quel investissement des acteurs pour les services collectifs de demain ?</i>	86
4.2.	Evolutions à venir	88

L'évolution du regard porté sur la notion de services collectifs est en relation étroite avec les mutations, synonymes de nouvelles contraintes ou d'opportunités, dont ils font l'objet.

Leurs transformations résultent tout d'abord de l'évolution à bas bruit des **modes de vie** dans la société.

Face à l'affirmation de demandes sociales encore latentes, l'ensemble des acteurs publics et privés tentent d'aménager, par la création de services complémentaires ou l'invention de nouveaux modes de prestation, **un cadre de vie adapté aux attentes de la population**. Les services collectifs étant également **vecteurs de changements sociaux**, leur émergence précède, oriente et accompagne ces mutations, suscitant à leur tour de nouvelles attentes sociales.

Leurs évolutions ayant fait l'objet d'une étude prospective du CESER en 2004 sur *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*⁴⁹, puis au travers de l'étude sur *Les univers soci@ux et culturels des jeunes en Bretagne*, nous nous attachons seulement ici à la présentation des éléments qui ont semblé déterminants ces dernières décennies dans l'évolution des services collectifs et pourraient également l'être à l'avenir. Il s'agit tout autant des **permanences et des transformations des valeurs, des relations sociales, de la vie publique (1), que de l'affirmation de nouvelles préoccupations publiques notamment environnementales (2), de l'évolution de la mobilité et des technologies (3), ou du rapport à l'espace et au temps (4)**.

1. Cohésion sociale, solidarité, individualisation : quels services collectifs demain, au nom de quelles valeurs ?

S'adressant à une multitude d'individus, dont la catégorie sociale, l'âge, la culture, la profession, les ressources et par conséquent les besoins diffèrent, les services collectifs sont cependant marqués par les transformations du vivre ensemble qui affectent la société. Celles-ci déterminent aujourd'hui, et détermineront peut-être à l'avenir, les modes de prise en charge des services en fonction de la capacité et des aspirations des personnes à s'associer, à être et à faire ensemble société, ainsi que du rôle qu'elles reconnaissent respectivement à la sphère domestique, aux associations, aux entreprises et aux collectivités publiques⁵⁰.

⁴⁹ CESER de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur Alain Even, Janvier 2004

⁵⁰ Cela fait l'objet d'un développement au chapitre 6 de cette étude.

1.1. Evolutions du vivre-ensemble en Bretagne

« *L'inclination à mieux vivre ensemble se manifeste à travers les nombreuses formes de solidarités, familiales, associatives ou nationales*⁵¹ ». En 2012, si 77 % de la population française se disait bien intégrée dans la société, 81 % des individus déplorait dans le même temps **la faiblesse de la cohésion sociale**. Cette vision d'une société fragmentée tient en grande partie au sentiment d'injustice sociale très ancré dans la société française, mais pour 33 % de la population, **l'individualisme apparaît comme la première menace pour le vivre ensemble**⁵².

Pourtant, l'individualisation de la société, entendue comme l'avènement d'individus autonomes, n'est pas en elle-même synonyme d'un affaïssement des liens sociaux et de la solidarité. Elle a cependant pour effet de transformer le rapport à la collectivité et l'engagement dans les collectifs, qui prennent **des formes en profond renouvellement**.

Dans la sphère privée, la structure familiale n'occupe plus la même place. Les **parcours familiaux se diversifient**, marqués tout au long des cycles de vie par des recompositions (divorce, célibat, mobilité...). Pour la première fois dans l'histoire, un nombre élevé d'individus de tous âges et conditions décident de **vivre seuls**. Les périodes de vie en solitaire, résultant d'un divorce, d'un décès, ou d'un refus de se marier durent des années, voire des décennies. Selon un rapport d'Euromonitor international, le nombre de personnes vivant seules a augmenté en l'espace de dix ans de 33 % dans tous les pays, y compris ceux comme le Japon où la vie sociale était historiquement ancrée dans le culte de la famille⁵³.

Toute l'économie des liens familiaux se trouve modifiée par cette nouvelle donne. Celle-ci n'a cependant pas entamé la **solidarité familiale** qui continue de fonctionner tant en direction des plus jeunes que des plus âgés. Grâce à l'allongement de l'espérance de vie, la coexistence de quatre à cinq générations différentes dans une même famille devient nettement plus fréquente. La perception de pensions de retraite met les ascendants en capacité d'accompagner leurs petits-enfants et enfants dans leur processus d'autonomisation⁵⁴. La dernière enquête réalisée en 2008 sur les valeurs des Français confirme que la famille reste une valeur phare, considérée comme « *très importante* » par 87 % des personnes interrogées⁵⁵.

⁵¹ CREDOC, Régis Bigot, *L'opinion défend à la fois la liberté individuelle et la cohésion sociale*, juillet 2010

⁵² Op. Cit ; Gérard Courtois, *Le Monde à partir de l'étude France 2013 : les nouvelles fractures*

⁵³ Eric Klinenberg, sociologue à la New York University, *Vive seul, mais pas solitaire*, Le Monde diplomatique, mars 2013.

⁵⁴ Claudine Attias Donfut *Le conflit de génération est-il inévitable ?* In repenser les temps 2011, collection ville de Rennes.

⁵⁵ *La France à travers ses valeurs*, sous la direction de Pierre Bréchon et Jean François Tchernia, Armand Colin, 2009 ; Voir aussi : *Les métamorphoses de la famille. Rétrospective, tendances et perspectives en France*, Revue futuribles, n° 396, septembre 2013

A l'heure des **médias numériques et des réseaux sociaux**, la mise en relation des individus est quasi-instantanée. La sociabilité moins centrée sur le foyer tend à s'élargir aux réseaux de voisinage, amicaux, professionnels, associatifs et virtuels⁵⁶. Selon le sociologue Michel Maffesoli, nous sommes entrés dans **l'ère des "tribus"**, des réseaux, des petits groupes, et vivons à l'heure des rassemblements éphémères et effervescents⁵⁷. A l'origine d'une démultiplication des relations sociales, cela interroge en même temps le maintien des regroupements traditionnels, fondés sur des rencontres stables et durables, ainsi que les formes de participation des citoyens à la vie publique⁵⁸.

Les valeurs de la population se construisent aujourd'hui au travers d'une **pluralité d'appartenances**, à la fois traditionnelles - qui lui viennent du passé, de la religion, de l'autorité, de la famille - et actuelles, déterminées par la nature de ses investissements dans la société. « *L'individu n'accepte plus de s'articuler à la société ou au collectif de la même manière qu'auparavant, sous peine de perdre la nouvelle autonomie de sa personnalité. (...)* »⁵⁹. Dans l'ensemble de la France, **la confiance de la population à l'égard des institutions publiques comme privées se dégrade**.

L'affaiblissement de la confiance politique s'accompagne d'une remise en cause de la légitimité et de la fonction tutélaire du politique, imposant aux individus des décisions prises au nom de principes supérieurs. Selon les sondages du CEVIPOF, en 2013, 72 % de la population considère que *"le système démocratique fonctionne plutôt mal en France"*, 82 % que *"les hommes et les femmes politiques agissent principalement pour leurs intérêts personnels"* et ils sont 62 % à penser que *"la plupart" d'entre eux "sont corrompus"*⁶⁰. Le baromètre de la confiance dans la parole publique réalisé par l'association « Occurrence et Communication publique » atteste du même phénomène : les organismes publics qui ne sont pas directement dirigés par un représentant politique ni un élu bénéficient de davantage de crédibilité (établissements d'enseignement, hôpitaux...) et selon une logique classique de **« prime à la proximité »** la défiance s'accroît à l'égard des organismes les plus éloignés du quotidien : villes (64 %), départements (59 %), régions (58 %) ou intercommunalités (51 %) Union européenne (65 %), ministères (71 %), Etat (72 %)⁶¹. Pourtant, paradoxalement la **demande d'autorité** s'accroît toujours depuis les années 1990. Aujourd'hui, selon les derniers travaux de l'IPSOS et du CEVIPOF, 86 % des sondés estiment que *« l'autorité est une valeur trop souvent critiquée »* et que *« l'on a besoin d'un vrai chef en France pour remettre de*

⁵⁶ Op. Cit. CREDOC, Régis Bigot

⁵⁷ Michel Maffesoli est l'auteur de *Le temps des tribus, le déclin de l'individualisme dans les sociétés post-modernes*, Grasset 1988.

⁵⁸ Jean Bastide et Robert Sue, *Société civile et monde associatif*, La tribune Fonda, août 2011.

⁵⁹ Interview de Gérard Mendel par Thierry Paquot dans la revue urbanisme, janvier 2004, in Yannick Blanc *Les associations face à la reconfiguration des individus*, in la Tribune Fonda n°211, octobre 2011 ;

⁶⁰ Enquête Ipsos, *France 2013 : les nouvelles fractures*, réalisée avec le Centre d'études politiques de Sciences Po (Cevipof) et la Fondation Jean-Jaurès

⁶¹ Sondage réalisé par internet du 9 au 16 avril 2013, auprès d'un échantillon de 1 007 Français représentatifs de la population française. *Baromètre de la confiance dans la parole publique*, juin 2013, Étude Occurrence en partenariat avec Communication publique. Le CEVIPOF a lancé, en partenariat avec l'Institut Pierre Mendès France et le Conseil économique, social et environnemental, son *Baromètre de la confiance politique*.

l'ordre »⁶². En outre, les dernières études du CREDOC⁶³ montrent que les attentes de la population vis-à-vis du **système de protection sociale et de la prise en charge de la solidarité par la collectivité** demeurent largement ancrées dans les valeurs françaises depuis plus de trente ans.

Les mutations sociales affectent également **les associations**, qui tirent précisément leur vitalité de la capacité des individus à se constituer en collectifs organisés. Leur situation apparaît ambivalente : certaines continuent de représenter une forme de contre-pouvoir, tandis que d'autres, se heurtent elles aussi au déclin des institutions. Surtout, « *l'engagement que nécessite la réalisation de projets lourds s'inscrivant dans la durée est aujourd'hui plus rare, [il] va de préférence à l'action immédiate et mesurable. A l'action plus qu'à l'association !* »⁶⁴. Le déclin du militantisme traditionnel chez les jeunes générations semble cependant moins affecter le bénévolat, et être relayé par de nouvelles formes d'engagement plus distancées et nomades⁶⁵.

Les effets de la crise sur la cohésion sociale sont aujourd'hui saisissants, « *sur bien des points, en effet, la société française semble taraudée dans ses profondeurs : elle glisse de la défiance au rejet, de l'inquiétude à l'anxiété, du repli sur soi à la peur de l'autre, du pessimisme au catastrophisme* »⁶⁶. Selon le baromètre de la cohésion sociale 2012, plusieurs indicateurs témoignent d'une dégradation du lien social : la proportion d'individus recevant régulièrement des amis a ainsi baissé de quatre points en un an, la participation associative diminue aussi (-3 points en un an), la confiance envers autrui se dégrade (-2 points)⁶⁷. Le rapport 2013 de la Fondation de France sur la solitude révèle une progression de la solitude en France, chez les plus jeunes et les plus âgés, les personnes pauvres ou sans emploi, mais aussi au sein des classes moyennes. Les résultats de cette étude témoignent en outre de la difficulté des individus à rencontrer des gens et à nouer des relations sociales, malgré la fréquentation de services de proximité⁶⁸.

Au niveau régional, plusieurs indicateurs de richesse alternatifs au PIB, tentent de proposer une mesure **du développement humain ou de la santé sociale**. En France, la région Nord-Pas-de-Calais fait figure de pionnière dans la construction de ces nouveaux indicateurs. L'Association des Régions de France s'est également engagée dans cette voie, suivie depuis peu par une initiative de la Bretagne, visant à élaborer avec les collectivités partenaires et la société civile un « *Index régional du développement durable* ». Certaines de ces collectivités s'en étaient d'ailleurs déjà dotées au niveau local. Il ressort de ces travaux,

⁶² Enquête Ipsos, *France 2013 : les nouvelles fractures*, réalisée avec le Centre d'études politiques de Sciences Po (Cevipof) et la Fondation Jean-Jaurès ; Gérard Courtois, *Le Monde*, *Les crispations alarmantes de la société française*, 24 janvier 2013.

⁶³ Op. Cit. CREDOC et CREDOC *Baromètre de la cohésion sociale 2012, La peur du chacun pour soi*. Sandra Hoibian, Octobre 2012.

⁶⁴ Op. Cit. Jean Bastide et Robert Sue

⁶⁵ CESER de Bretagne, *Les univers soci@ux et culturels des jeunes en Bretagne*, rapporteurs Annie Guillerme et Sylvère Quillerou, 2011

⁶⁶ Op. Cit ; Gérard Courtois, *Le Monde* à partir de l'étude *France 2013 : les nouvelles fractures*

⁶⁷ CREDOC *Baromètre de la cohésion sociale 2012, La peur du chacun pour soi*. Sandra Hoibian, Octobre 2012.

⁶⁸ Fondation de France, *Les solitudes en France*, juin 2013.

qu'en 2008, **la Bretagne** était au deuxième rang selon l'indicateur de santé social (ISS), au cinquième en termes d'IDH-2 et au dixième en termes de PIB⁶⁹. Selon l'indicateur d'intelligence sociale, elle se place en septième position se classant parmi les régions « *en équilibre performant* » (cf. encadré)⁷⁰.

Concernant la vitalité associative, en 2009, la Bretagne comptait 3 219 créations d'association soit 1,03 création d'associations pour 1000 habitants (12ème région)⁷¹. Elle se distingue avec les trois autres régions de l'arc atlantique (Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine) par un dynamisme de création associative modéré mais une progression particulièrement forte sur les vingt dernières années (+ 22 % en 18 ans).

Concernant la participation citoyenne, en 2002, 2004, 2007 et 2012, la Bretagne s'est distinguée par un taux de participation électoral plus fort qu'en moyenne nationale⁷².

⁶⁹ Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert, *Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial*, in Rapport d'Eloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement*, Cécile Duflot le mars 2013

⁷⁰ Pour plus de détail se reporter au site internet :

<http://www.intelligencesociale.org/detail.php?groupeID=13&type=article&ID=3083>

⁷¹ *Bilan de la vie associative 2008-2010*, CNVA, Juillet 2011

⁷² INSEE, Georges Riézo, *La participation électorale 2007 en Bretagne : un vote de plus en plus sélectif*, Octant n°112, avril 2008 ; Dominique Bos et Jean-Marc Lardoux, *La Bretagne au premier rang des régions pour la participation à la présidentielle de 2012*, Octant info n°24, Septembre 2012

Quelques nouveaux indicateurs de développement ⁷³

La construction de « nouveaux indicateurs de développement » composites, permet de se doter d'outils pédagogiques offrant de comprendre très rapidement la situation d'une région au regard du développement durable et d'en approprier les enjeux.

L'IDH-2 est une version régionale de l'Indicateur de Développement Humain PNUD (Programme des Nations unies pour le développement). Cette déclinaison, proposée en 2009 par Aurélien Boutaud, offre une base de comparaison entre territoires. L'IDH-2 reprend les trois grandes dimensions de l'IDH: la santé, l'éducation et le niveau de vie. Les variables retenues sont toutefois différentes, en raison, à la fois, de l'absence de disponibilité des données à l'échelle infranationale et de leur traduction différente à cette échelle. L'IDH2, tel que définit par Aurélien Boutaud se compose ainsi : de l'espérance de vie, de la part de la population diplômée et du revenu fiscal médian par unité de consommation.

L'indicateur de santé sociale (ISS) des régions françaises a été construit en 2009 pour la Région Nord-Pas-de-Calais par Florence Jany-Catrice et Rabih Zotti, chercheurs au Clersé, laboratoire de Lille 1. Le choix des dimensions, des variables et de leur importance s'est appuyé sur une démarche participative. Cet indicateur comprend huit grandes dimensions : éducation, sécurité, logement, santé, revenus, travail, emploi, lien social et lien interindividuel. Les six premières dimensions correspondent à des dimensions classiques (elles sont notamment présentes dans le Baromètre des inégalités et de la Pauvreté, BIP40, au fondement de cette réflexion), les deux dernières (le lien social et le lien interindividuel) sont venus enrichir cet indicateur afin d'approcher une vision plus large du bien-être. Le choix de la terminologie « santé sociale » traduit également une volonté d'avoir une approche positive de cet indicateur : plus la valeur de l'indicateur est élevée plus la situation sociale du territoire est favorable.

L'indicateur d'intelligence sociale (IDIS) est élaboré par l'association Odissée (regroupant 500 décideurs de toutes sphères). Il se compose de 26 indicateurs regroupés en deux catégories : 13 indicateurs de lien social et 13 indicateurs de performance. Chaque indicateur est étalonné selon un indice de 0 à 100 : le "0" traduit une situation atypique extrême dénuée de tout lien social ou performance, où l'en deçà est en soi inconcevable; le "100" répond à une situation de perfection extrême, où l'au-delà relève de l'utopie ; le "50" correspond à une situation de tendance centrale observée (moyenne, médiane,...).

⁷³ Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert, *Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial*, in Rapport d'Eloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement*, Cécile Duflot le mars 2013 ; Conseil régional de Bretagne, DIRAM, *Lien social et performance de la Bretagne de 2004 à 2013 : de la performance déséquilibrée à l'équilibre performant ?* An Danvez n°34, Avril 2013

13 composantes de l'indicateur de performance : classement des CAF (rapidité traitement des demandes), nombre d'hôpitaux dans le palmarès annuel des hôpitaux, dépenses de santé du régime général par habitant, proportion de bacheliers, PIB/hab, rapidité du traitement des affaires civiles, proportion de dépôts de bilan, taux de chômage, création d'emplois salariés, création d'entreprises, brevets déposés par emploi total, médiane des revenus déclarés au FISC, part des ménages imposés, impôt de solidarité sur la fortune.

13 composantes de l'indicateur de lien social : divorces, affaires civiles nouvelles traitées par le TGI, suicides, accidentologie locale (mortalité routière), intervention des pompiers en secours à victimes, nombre de journées d'arrêt maladie de moins de 3 mois par actif en emploi, affaires pénales nouvelles traitées par le tribunal correctionnel, affaires aux conseils des prud'hommes, affaires contentieuses aux tribunaux de commerce, taux de délinquance et de criminalité, quantité de pompiers volontaires, création d'associations, taux de participation aux élections, solde migratoire.

Les régions sont ainsi classées en 4 catégories : « déséquilibre », « performance déséquilibrée », « équilibre non performant », « équilibre performant ».

Tableau 1. Taux de participation aux élections en Bretagne (2002, 2004, 2007, 2012)

	Taux de participation pour chaque scrutin	
	Bretagne	France Métropolitaine
1 ^{er} tour des présidentielles 2002	75,1%	72,8%
2 ^{ème} tour des présidentielles 2002	83,1%	80,9%
1 ^{er} tour des présidentielles 2007	86,3%	85,3%
2 ^{ème} tour des présidentielles 2007	86,9%	85,3%
Vote aux deux tours des présidentielles 2012	81%	76,7%
1 ^{er} tour des législatives 2002	67,7%	65,1%
2 ^{ème} tour des législatives 2002	66,7%	64,6%
1 ^{er} tour des législatives 2007	66,0%	61,1%
2 ^{ème} tour des législatives 2007	66,5%	60,4%
Vote aux deux tours des législatives 2012	53,3%	50,5%
1 ^{er} tour des régionales 2004	64,2%	62,3%
2 ^{ème} tour des régionales 2004	67,6%	65,8%
Européennes 2004	46,3%	43,3%

Source : INSEE, Georges Riézou, *La participation électorale 2007 en Bretagne : un vote de plus en plus sélectif*, Octant n°112, avril 2008 ; Dominique Bos et Jean-Marc Lardoux, *La Bretagne au premier rang des régions pour la participation à la présidentielle de 2012*, Octant info n°24, Septembre 2012

Tableau 2. Positionnement des régions françaises au regard du PIB/habitant, de l'indicateur de santé sociale et de l'IDH-4 en 2008

Région	PIB/hab. en €	Rang Pib/ hab.	ISS	Rang ISS	IDH-2	Rang IDH-2
Île-de-France	47 696	1	48,2	17	0,788	1
Rhône-Alpes	30 513	2	61,8	7	0,763	3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	28 500	3	43,9	19	0,735	10
Alsace	28 285	4	65,6	5	0,742	7
Champagne-Ardenne	27 917	5	51,1	16	0,687	20
Haute-Normandie	27 584	6	46,6	18	0,693	18
Pays de la Loire	27 357	7	66,3	3	0,746	6
Aquitaine	27 322	8	60,9	8	0,755	4
Midi-Pyrénées	27 254	9	62,1	6	0,765	2
Bretagne	26 530	10	67,6	2	0,755	5
Bourgogne	26 459	11	57,7	13	0,721	14
Centre	26 449	12	59,1	11	0,736	9
Auvergne	25 260	13	65,9	4	0,735	11
Poitou-Charentes	25 010	14	59,5	10	0,733	13
Franche-Comté	24 908	15	60,5	9	0,733	12
Nord-Pas-de-Calais	24 683	16	33,3	22	0,651	22
Basse-Normandie	24 536	17	58	12	0,703	16
Lorraine	24 497	18	53,7	15	0,696	17
Limousin	24 296	19	71,3	1	0,742	8
Picardie	23 872	20	38,4	21	0,664	21
Corse	23 803	21	54,8	14	0,689	19
Languedoc-Roussillon	23 741	22	42,5	20	0,711	15
France	30 700		53,8		0,737	

Source : Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert, *Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial, in Rapport d'Eloi Laurent, Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures politiques, mars 2013*

1.2. Quelles incidences sur les services collectifs ?

1.2.1. Des individus plus exigeants à l'égard des services collectifs

L'évolution de la société questionne **les relations des consommateurs, des usagers et des citoyens avec ces services collectifs** portés tantôt par le marché, par les services publics ou la sphère associative. Chacun de ces statuts implique une relation particulière aux services :⁷⁴

- Le « **client** » ou « **consommateur** » peut sanctionner le service public ou privé en orientant l'utilisation de son pouvoir d'achat. Ses droits sont conditionnés à la participation financière au service. Il fait preuve d'exigences de plus en plus affirmées quant au « rapport qualité-coût » des prestations qu'il reçoit.
- « **Le citoyen** » est d'abord un individu considéré du point de vue de ses droits, qui l'autorisent à participer aux décisions publiques par l'exercice du droit de vote et la participation aux procédures et instances de consultation qui se sont multipliées au cours des dernières décennies. Il est donc au fondement de la définition et du contrôle du service public, qu'il finance également lorsqu'il est contribuable.
- « **L'administré** » a longtemps été la seule représentation de l'individu-citoyen bénéficiaire d'un service, mais soumis (dans un rapport inégalitaire) à l'administration, celle-ci étant en mesure de lui opposer unilatéralement des normes juridiques.
- La figure de « **l'usager** » est apparue au début du 20^{ème} siècle par la reconnaissance de droits à l'égard de l'administration. D'emploi très fréquent, cette notion reconnaît le citoyen en tant que destinataire et bénéficiaire du service public, qu'il soit patient d'un hôpital, étudiant d'un établissement d'enseignement ou lecteur dans une bibliothèque. La position de l'usager ne coïncide ni avec celle du citoyen, car il ne vise pas toujours l'intérêt général, ni avec celle du consommateur, car il n'est pas en mesure d'orienter le service par ses choix d'achat.
- La catégorie de « **l'usager/citoyen** », apparue à la frontière des deux notions dans la circulaire Rocard du 23 février 1989, est censée dépasser cette dualité. Cette notion vis en effet à promouvoir l'usager citoyen partenaire et acteur des services publics : informé, protégé dans ses droits, capable de prendre part aux décisions, aux orientations et aux contrôles du service qu'il reçoit.
- La figure de l'« **habitant** » est de plus en plus mobilisée dans le cadre des services publics locaux et de la politique de la ville. Cette notion en

⁷⁴ La distinction entre ces quatre acteurs est développée au chapitre 6, *Une évolution des différents acteurs...*

différenciant les individus selon leur lieu de résidence opère aussi une distinction de fait entre citoyens selon leur qualité de contribuables locaux.

- Au sein des associations, des distinctions sont effectuées entre « **membres adhérents** », « **usagers** » ou « **membres actifs** »⁷⁵.

Quel que soit leur statut, les individus s'avèrent de plus en plus **exigeants en termes de qualité de service, de confort, de sécurité, de coût** (etc.). Ils aspirent dans tous les territoires, même les plus éloignés des pôles urbains, à une gamme toujours plus étendue de services. La montée en puissance de cette exigence, s'est appuyée sur le développement d'associations d'usagers (notamment dans le domaine de la santé avec Act-up) attachés à améliorer leurs connaissances et leur pouvoir de négociation des services.

L'encadrement croissant des services collectifs par un corpus de normes est révélateur de cette évolution. Répondant à la survenue de plusieurs sinistres graves et au refus croissant des usagers et des professionnels de supporter tous les risques et responsabilités, leur développement s'est progressivement étendu aux collectivités locales. Cela a conduit dans tous les services (piscines, écoles, équipements de plein air, installations sportives, cinémas...) à l'établissement d'un ensemble de règles relatives à l'environnement, à l'hygiène, ou à la sécurité, que doivent appliquer les acteurs, tant publics que privés, afin d'assurer la sécurité, le bien être, ou le confort des personnes (en 1980, un bus pouvait accueillir jusqu'à 80 personnes, aujourd'hui dans la même configuration, si 60 personnes y sont présentes cela sera jugé inconfortable)⁷⁶.

De manière identique, les personnes **revendiquent de plus en plus un droit de regard** sur la mise en œuvre de ces services et la satisfaction de leurs besoins. Ils ont acquis des droits protecteurs : droit du citoyen, droit contractuel, droit du consommateur, ou de l'utilisateur, etc. Ils peuvent les faire valoir en votant avec leur porte-monnaie (par le jeu de l'offre et de la demande), leur bulletin de vote, en contestant leur non respect, ou s'en saisir **en participant à la définition, au contrôle et à l'évaluation de ces services**⁷⁷. Cette évolution a aussi pour corollaire une judiciarisation accrue des différends.

La transparence de l'action publique et le lent développement des processus d'**évaluation** répondent ainsi aux attentes d'une partie de la population de mieux pouvoir analyser et comparer l'offre de services proposée en termes de tarification, de qualité et d'atteinte des objectifs initialement fixés par les opérateurs qu'ils soient publics ou privés. Ils doivent également permettre aux structures de mesurer régulièrement les effets leurs propres actions et de

⁷⁵ *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?* Sous la direction de Chantal Horellou-Lafarge, L'harmattan ; Blandine Ponet et al. *Introduction et Jean Claude Bardout, La notion de « droit des usagers » a-t-elle un avenir en France ?* in Empan 2006/4 n°64 p23-27 ;

⁷⁶ Rapport public, *L'encadrement des normes techniques pour les collectivités locales* ; Audition de M. Eric CHAREYRON (Directeur Marketing Keolis Groupe) le 16 mai 2013

⁷⁷ Jean Claude Bardout, *La notion de « droit des usagers » a-t-elle un avenir en France ?* Empan 2006/4 n°64 p23-27.

vérifier leur adéquation aux attentes des usagers. L'essor particulièrement depuis 2010 de « *l'ouverture des données* » (*open-data*) pourrait également y contribuer, s'il parvient au-delà des premières expérimentations à se généraliser et à s'ouvrir aux non-spécialistes.

1.2.2. Une volonté d'association renouvelée des citoyens, usagers, consommateurs et habitants aux services collectifs

- **Du consommateur au co-producteur de services**

Perçus de plus en plus comme « **consommateurs de services** », animés par le seul désir d'en retirer le maximum de satisfaction immédiate et personnelle à un prix réduit, les individus seraient de moins en moins enclins à s'engager dans la définition et le fonctionnement de ces services⁷⁸.

Cependant une partie de la population est aujourd'hui attachée, au-delà de la simple réponse à ses besoins, aux valeurs portées et transmises par ces derniers, ainsi qu'à leur processus de production, parfois créateur de lien social. De plus, des « **détours participatifs** » se généralisent et s'élargissent progressivement à l'ensemble des services collectifs.

Ces initiatives sont issues du souhait exprimé par la population de se **réapproprier** la gestion des services et de trouver ainsi des réponses adaptées, et souvent de proximité, à certains besoins demeurés insatisfaits. La notion « **d'empowerment** », parfois traduite en français par le terme « d'encapacitation » et désignant « *un processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper* »⁷⁹ s'est ainsi affirmée au fil des années dans le prolongement des pratiques urbaines nées aux Etats-Unis.

- **Des ébauches d'association de la population à renforcer et à améliorer**

Bien qu'elle soit encore largement sous-employée ou mal-employée, **la participation citoyenne** est aussi de plus en plus encouragée par les pouvoirs publics, parfois sous des formes innovantes. Cette question occupe les esprits des décideurs publics, comme en témoignent les travaux du Conseil d'Etat « *Consulter autrement, participer effectivement* » en 2011, du Conseil national des villes ou du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁸⁰. La France semble se distinguer selon ces rapports par la récurrence des appels à participation. Pourtant « *bien que les dispositifs*

⁷⁸ Audition de M. Henri NOGUES (Economiste, Professeur émérite, Université Rennes 1), le 05 juillet 2012

⁷⁹ Bacqué M-H, *L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines*, Territoires n°460, p32-35

⁸⁰ Conseil d'Etat, Rapport public 2011, *Consulter autrement, participer effectivement*, La Documentation française ; Avis du Conseil national des villes du 19 janvier 2012 relatif à la démocratie locale et à la participation des habitants ; Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*, 2011.

participatifs se soient développés et diversifiés, ceux-ci relèvent plus souvent de l'information et de la consultation que d'une véritable possibilité de se faire entendre et d'intervenir dans l'action publique. »⁸¹ Ces dispositifs sont encore **trop souvent considérés comme des outils au service de l'acceptation des décisions publiques**. Afin d'éviter « *que ces démarches ne se réduisent à de simples opérations de communication, le lien entre les décisions prises et les propositions issues des dispositifs participatifs pourrait être explicité davantage* »⁸². Pour inverser cette tendance quelques lois ont été adoptées notamment dans le champ de la politique de la ville, dans le domaine de la santé, de la lutte contre la pauvreté ou contre l'exclusion, etc⁸³. Ces outils peuvent également se nourrir de la longue expérience des pratiques d'éducation populaire menées dans le champ associatif.

Leurs limites sont liées à la **faiblesse de la participation**, aux **difficultés de mobilisation des milieux populaires**, aux **coûts** et à la **monopolisation** de ces dispositifs par des personnes les mieux dotées en capital économique et culturel. Cependant celles-ci ne doivent pas conduire à l'abandon de telles pratiques **favorables à l'amélioration des services, à leur légitimité et à leur adéquation aux besoins de la population**. Les rencontres d'usagers qu'elles favorisent facilitent également la prise de conscience par les acteurs, des besoins et des attentes des autres usagers, ainsi que des contraintes à prendre en compte dans l'organisation de ces services.

Parfois considérées comme des palliatifs du désengagement de l'Etat des services publics, comme le programme de « Big Society » lancé en 2010 par le Premier ministre David Cameron en Grande-Bretagne, elles exigent au contraire **l'allocation de budgets conséquents, l'inscription de ces dispositifs dans des temporalités longues, l'association d'acteurs ressources, ainsi que la formation des parties-prenantes et des animateurs**.

Des méthodes de « **co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques** » sont ainsi proposées aux professionnels du travail social par l'association ATD Quart Monde. Elles donnent lieu à la confrontation de points de vue dont le but est de mettre travailleurs sociaux et personnes précaires sur un pied d'égalité, de déconstruire les représentations stéréotypées et de réfléchir aux moyens d'améliorer le fonctionnement des institutions. La nécessité **d'impliquer tous les individus**, en tant que citoyens, représentants de la société civile, habitants, usagers, contribuables, est également indispensable pour bien articuler démocratie citoyenne et démocratie d'usage, conformément à la conception française d'intérêt général. Pour renouveler et diversifier les panels de participants, le tirage au sort se développe à nouveau dans les conférences

⁸¹ CAS, *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville*, La note d'analyse n°278, Septembre 2012 ; *La participation des citoyens et l'action publique*, 2008.

⁸² Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées...

⁸³ Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées...

de citoyens. Cet outil a en effet pour avantage de faire participer ceux qui ne le feraient pas spontanément, d'assurer une certaine impartialité à la décision et de stimuler la délibération démocratique. A l'inverse la formule de « ***l'organisation communautaire*** » (*community organizing*) est fondée sur l'idée d'identifier, de motiver voire de former des personnes engagées autour d'une problématique collective (équipements culturels, accès à l'emploi...) afin qu'ils impulsent une dynamique locale sur ces sujets. En France, des expériences existent à Sevran ou à Grenoble⁸⁴.

L'**évaluation** de ces expérimentations devrait permettre d'en analyser les atouts et les faiblesses et de déterminer des pistes d'amélioration envisageables.

- **Quelques expériences en cours : budgets participatifs, innovations sociales, « living-lab », outils numériques...**

Ces pratiques participatives se renouvellent aujourd'hui à l'aune de nouvelles pratiques citoyennes, de nouvelles formes d'organisation sociale et avec l'appui des nouvelles technologies.

A Porto Alegre, c'est sous la pression des mouvements sociaux que l'idée d'inclure les citoyens dans le processus d'allocation des budgets publics locaux est apparue pour la première fois en 1989. Ces expériences se sont diffusées en Amérique du Sud, aux Etats-Unis, en Asie et en Europe. En France, le Code général des collectivités territoriales offre cette possibilité par la création de **Comités consultatifs locaux** et des démarches s'en inspirent : **budget participatif** à Morsang-sur-Orge, à Poitiers, ou à Grigny, budgets participatifs des lycées (BPL) en région Poitou-Charentes, etc⁸⁵.

D'autres logiques « **d'innovation sociale** » s'amplifient aujourd'hui. Celles-ci « *consiste[nt] à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service, que le mode d'organisation, de distribution, dans des domaines comme le vieillissement, la petite enfance, le logement, la santé, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, les discriminations... Elles passent par un processus en plusieurs démarches : émergence, expérimentation, diffusion, évaluation*⁸⁶ ». Mettant l'accent sur la priorité donnée aux finalités sociales et non économiques de l'innovation, telles que l'inclusion sociale, l'utilité sociale, le bien-être, l'égalité, l'autonomie, la solidarité,..., cette notion est souvent assimilée au champ de l'économie sociale et solidaire, auquel elle ne se réduit

⁸⁴ Cette méthode a été inventée par Saul Alinsky inspirateur des combats féministes et Noirs américains des années 1960-1970 (Manuel de l'animateur social, une action directe non violente, 1976). Pour plus d'information sur les pratiques développées en France : <http://pouvoirdagir.fr>

⁸⁵ Audition de Martine Long ; Voir à ce propos l'ouvrage de Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke, *Les budgets participatifs en Europe, des services publics au service du public*, novembre 2008.

⁸⁶ Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) dans le Rapport de synthèse du groupe de travail innovation sociale en décembre 2011.

pourtant pas⁸⁷. Outre l'association des destinataires des services collectifs, ces démarches requièrent la coopération de tous les acteurs de la société civile : les associations (historiquement liées à cette pratique), les fondations, les entreprises (l'économie sociale et solidaire en étant un creuset), les collectivités territoriales et l'Etat⁸⁸. La Chambre régionale de l'économie sociale de Bretagne (CRES) organisera en septembre-octobre 2013 une campagne de communication sur l'innovation sociale en partenariat avec des acteurs de l'innovation en Bretagne (Bretagne Développement Innovation, le Réseau rural Breton, Bretagne Créative, l'ADESS Pays de Morlaix, RICH'ESS, Horizons Solidaire...), fondée sur la présentation de 100 innovations sociales menées en Bretagne. Une place grandissante est peu à peu reconnue à l'innovation sociale, comme le démontre sa prise en compte dans le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation du Conseil régional de Bretagne.

C'est aussi dans une logique d'association des usagers que se développent les démarches de **recherche-action** et de **design des services** (conception créative). Les « **laboratoires vivants** » (« living lab ») constituent ainsi de nouveaux systèmes d'expérimentation où les chercheurs ou concepteurs s'associent aux utilisateurs afin d'imaginer et de créer des services répondant aux nécessités de chacun⁸⁹. De tels laboratoires ont été créés pour favoriser l'émergence de solutions innovantes pour l'autonomie des personnes âgées, mais aussi en Bretagne autour de la problématique de la mobilité au travers du programme « **Bretagne mobilité augmentée** » (BMA) financé par l'ADEME dans le cadre des investissements d'avenir. Depuis septembre 2012, 18 organisations (entreprises, établissements publics...) issues de huit familles d'activités (industrielle, bancaire, bâtiment et travaux publics, tertiaire, distribution, tourisme, territoires et vie quotidienne) analysent les besoins propres à leur site avant de co-construire et d'expérimenter sur la base du volontariat des acteurs, des solutions de mobilité, moins émettrices de gaz à effet de serre et plus dématérialisées, pouvant y être le plus adaptées. Les dispositifs mis en œuvre par chacun de ces démonstrateurs seront ensuite évalués⁹⁰. Les collectivités sont aussi à l'origine de ce type d'actions. L'association des régions de France a ainsi été à l'initiative d'un laboratoire de transformation publique, intitulé « *la 27^{ème} région* »⁹¹.

Enfin, les **outils numériques** favorisent aussi un rapprochement entre l'expression des besoins de la population et leur satisfaction par les structures gestionnaires de services. Outre les enquêtes numériques et l'open-data, plusieurs dispositifs permettent aujourd'hui aux usagers de signaler certains

⁸⁷ Yves Bonny, *L'innovation sociale : éléments de problématisation*, Article ARPES, en ligne.

⁸⁸ Voir aussi chap.6, 2.2.4 *L'innovation sociale...* AVISE, ARF, *L'innovation sociale, un levier pour le développement des territoires, repères et bonnes pratiques pour développer des politiques régionales de soutien à l'innovation*.

⁸⁹ La certification « Living Lab » est accordée après examen par l'association ENoLL (European Network of Living Labs) lancé en novembre 2006 à l'initiative de la Communauté Européenne.

⁹⁰ Audition de Jean Luc HANNEQUIN (Directeur délégué Stratégies et innovations), et de M. Alain SOMAT (Directeur du LAUREPS/CRPCC) le 16 mai 2013

⁹¹ Sur ce sujet voir chap.6, 2.2.4 *L'innovation sociale... ; Design des politiques publiques, 27^{ème} région*, La Documentation française, 2010

problèmes par voie numérique. En France, le dispositif Beecitiz, développé par l'agence Netscouade, permet déjà de signaler par Smartphone les problèmes rencontrés sur l'espace public. De tels services ont été mis à disposition des collectivités de Mérignac, de Courcelles-lès-Nord et dans plusieurs arrondissements parisiens. S'ils semblent anecdotiques ces dispositifs peuvent pourtant présager d'une évolution plus globale des relations entre usagers et opérateurs de service.

1.3. Evolutions à venir

Tandis que les mutations économiques actuelles ravivent la crainte du repli sur soi et du « *chacun pour soi* », la peur d'une fragmentation de la société en communautés ou d'un retour à l'ordre autoritaire, tout autant que l'espoir de voir réapparaître de nouvelles solidarités locales ou nationales, le devenir des services collectifs demeure ainsi soumis à de nombreuses incertitudes.

L'individualisme parviendra-t-il à s'articuler dans les prochaines années aux formes traditionnelles et nouvelles de solidarités ? Quels seront les effets des usages numériques et de l'interactivité sur la définition des services collectifs et sur la relation aux autres ? Est-ce qu'une rupture intergénérationnelle aux origines tant démographiques qu'économiques et culturelles (obstacles à l'ascension sociale, difficultés d'accès à l'emploi et aux postes de responsabilités, inégales perspectives d'avenir, fossé culturel et technologique...) mettra en péril les solidarités familiales et nationales ? L'allongement de l'espérance de vie, sera-t-il à l'inverse accompagné d'un rapprochement entre ascendants et descendants ?⁹²

La transparence et l'association des bénévoles, des usagers, ou des citoyens aux décisions collectives permettront-elles de consolider la médiation de l'individu par le collectif ? Les institutions publiques, les entreprises et associations parviendront-elles à regagner crédibilité et légitimité aux yeux des concitoyens et à prendre en charge une part des services collectifs ? Assistera-t-on à la montée en puissance de groupes affinitaires ou à l'avènement de « *l'individu hypermoderne, hédoniste, narcissique, apathique, égoïste et indifférent* », à la manière des romans de Michel Houellebecq⁹³ ? Les associations deviendront-elles, selon cette logique, exclusivement des clubs, des groupes de défense identitaires ou d'intérêt locaux ? Les usagers seront-ils toujours plus désireux de services collectifs à la carte tenus de satisfaire quasi-immédiatement leurs besoins personnels, ou seront-ils davantage co-acteurs des services ? Souhaiteront-ils encore bénéficier de services définis, financés et organisés collectivement ou préféreront-ils accéder à des services individualisés ? Autant de questions sans réponse arrêtée et d'hypothèses à envisager dans des scénarios prospectifs.

⁹² Voir chap. 3, 2.2.1 *Les conséquences inattendues du vieillissement*

⁹³ Yannick Blanc, *Les associations face à la reconfiguration des individus*, in La Tribune Fonda n°211, octobre 2011; Jean Bastide, Robert Sue, *Société civile et monde associatif*, La tribune Fonda, août 2011 n°210 ; Eric Klinenberg, *Vivre seul, mais pas solitaire*, in Le Monde diplomatique, mars 2013; Claudine Attias Donfut, *Le conflit de générations est-il inévitable?*, in Repenser les temps, Collection Ville de Rennes, 2011

2. Une prégnance croissante des valeurs environnementales

2.1. Des services collectifs en cours de transformation face à l'affermissement des sensibilités environnementales

La question environnementale occupe depuis le milieu des années 1990, une place importante dans le débat public⁹⁴. Les français affirment leur sensibilité à ces problématiques avec une **constance rare** en matière d'opinions et à un niveau **relativement important vis-à-vis des autres pays européens**. Malgré la conjoncture économique actuelle, ils étaient 57 % en 2010, soit 10 points de plus qu'en moyenne européenne, à considérer le changement climatique comme l'un des plus sérieux problèmes sociétaux. En Bretagne, 34 % des habitants sont très préoccupés par le changement climatique, 42 % le sont un peu et 23 % pas vraiment ou pas du tout⁹⁵.

Cette prégnance des problématiques environnementales est importante pour l'avenir des services collectifs. Mis au défi de s'adapter et d'innover face à cette nouvelle contrainte ou opportunité, ils représentent en effet un **levier majeur d'accompagnement au changement**. Outre l'évolution des modes de production énergétique, l'évolution des modes de vie et des pratiques quotidiennes ont une influence directe ou indirecte sur l'environnement, que ce soit dans le domaine du logement, des déchets, des modes de transports, de la consommation d'énergie, d'eau, etc., ce dont témoigne le Schéma régional climat-air-énergie actuellement en cours d'élaboration⁹⁶.

Si l'évolution des modes de vie fait **apparaître de nouvelles pressions sur l'environnement** (progression des voyages touristiques de longues distances, de la circulation automobile, consommation d'électricité pour les usages numériques...), dans son étude de décembre 2010, le CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), dressait le constat d'un **premier ralentissement, au début des années 2000, des pressions exercées par les ménages sur l'environnement**.

Dans de nombreux domaines, l'évolution des comportements est fortement déterminée par **l'offre de services et l'existence d'infrastructures adaptées**. Deux exemples peuvent être retenus ici : celui des déchets, d'une part, et celui des transports, d'autre part.

⁹⁴ CREDOC, Régis Bigot et Sandra Hoibian, *Les Français avancent à grands pas sur la longue route écologique*, Cahier de recherche n° 272, Décembre 2010

⁹⁵ *Synthèse de l'enquête population « Bretagne 2030 » menée par le cabinet TMO à la demande du Conseil régional de Bretagne*, septembre 2012. Les résultats ont été obtenus grâce à une enquête téléphonique réalisée auprès de 1000 bretons entre le 27 août et le 5 septembre 2012.

⁹⁶ *Avis du CESER sur le Projet de schéma régional climat, air, énergie (SRCAE)*, Session du 3 décembre 2012 ; Contribution du CESER de Bretagne au débat national sur la transition énergétique, session de juin 2013.

Dans le domaine des déchets, les pouvoirs publics ont largement ouvert la voie, par la mise en place d'un circuit de collecte sélective, de recyclage et de valorisation des déchets. Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le nombre de déchetteries a été multiplié par 6 entre 1990 et 2008, si bien que 99 % des habitants disposent aujourd'hui dans leur commune d'au moins un moyen de trier leurs déchets, contre seulement 40 % en 1997.

Dans le domaine des transports, la prégnance croissante des questions environnementales conduit à promouvoir une évolution des comportements des individus. Si les vingt dernières années ont consacré le règne de l'automobile, particulièrement en France où le taux d'équipement⁹⁷ (régulièrement favorisé par des incitations des pouvoirs publics) est supérieur à la moyenne européenne, et si la mobilité automobile demeure plus élevée en Bretagne que dans le reste de la France, celle-ci a cependant cessé d'augmenter depuis 2000 au profit des transports collectifs⁹⁸. Ces pratiques se révèlent en outre très liées à la période de sociabilisation des individus. Les nouveaux retraités, plus familiers de la mobilité que les générations précédentes sont aujourd'hui très attachés à la voiture, tandis que les moins de 25 ans l'utilisent de moins en moins pour des raisons tant financières qu'écologiques (seuls 59 % des Français de 18 à 24 ans disposaient d'une voiture en 2010, contre 65 % en 1990).

Les travaux du CREDOC ont surtout pu montrer que **la présence d'arrêts de transports collectifs autour de chez soi, diminue de 30 % la probabilité d'utiliser quotidiennement sa voiture et se révèle ainsi plus déterminante que la sensibilité écologique, pour limiter le « tout voiture »**. Les services collectifs ont donc un rôle à jouer pour accompagner ces tendances. En la matière, d'importants progrès ont été réalisés en France : *la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)*, comme *la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)* ont amené les collectivités territoriales à renouveler leur approche des déplacements urbains dans la perspective du développement des modes de transports « doux » ou « actifs », alternatifs à la voiture individuelle⁹⁹.

Outre le train qui connaît un attrait croissant, plusieurs projets sont actuellement menés sur cette problématique, afin de développer les systèmes de transport intelligents, le covoiturage¹⁰⁰, l'auto-partage, les lignes de bus à haut niveau de

⁹⁷ Le parc automobile a progressé de 33 % entre 1990 et 2009, passant de 23 millions de véhicules à 31 millions, surpassant très largement la croissance de la population dans la période (+10 %).

⁹⁸ CREDOC, Régis Bigot et Sandra Hoibian, *Les Français avancent à grands pas sur la longue route écologique*, Cahier de recherche n° 272, Décembre 2010. La part de l'automobile dans l'ensemble des kilomètres parcourus dans l'Hexagone a perdu 1,6 points depuis 2000, passant de 83,4 % à 81,8 %, pour retrouver ainsi quasiment son niveau de 1980 (81 %). Les voyageurs choisissent un peu plus souvent des modes de transport moins émetteurs de gaz à effet de serre : les transports urbains (+0,6 point), le train (+1,2) grâce notamment à l'ouverture de nouvelles lignes. La Bretagne est avec les Pays de la Loire, la région française dont les habitants sont les plus mobiles : ils effectuent en moyenne 3,5 déplacements quotidiens par jour. 72 % des déplacements locaux les jours de semaine sont réalisés en voiture en Bretagne.

⁹⁹ CREDOC, *Commerce et mobilité, L'activité commerciale face aux nouvelles, politiques publiques de déplacements urbains*, Isabelle Van de Walle, avec la collaboration de Léonor Rivoire, Cahier de recherche n° 216, Novembre 2005 dirigé par Bruno Maresca.

¹⁰⁰ M@rsouin.org *Etude des déplacements domicile-travail et des pratiques de covoiturage auprès des actifs Bretons- perspectives de développement*, 2013. Seulement 7 % des actifs Bretons utilisent le covoiturage toutes les semaines pour leur trajet domicile-travail et 73 % des déplacements locaux en voiture sont effectués avec le seul conducteur à bord. Ce taux est en légère baisse par rapport à celui de 1994.

services, etc., et afin d'accompagner l'évolution des modes de transport individuels en modes de transport collectif (location de vélos, de voitures...). Parmi les cinq projets retenus par l'ADEME sur la thématique des véhicules du futur dans le cadre des investissements d'avenir¹⁰¹, le projet « *Bretagne mobilité augmentée* » est expérimenté dans la région et vise à en faire un territoire de référence¹⁰².

En 2010 en France, 87 % de la population avaient accès à au moins un arrêt de transport en commun (autobus, car, métro, RER, train, etc.) à moins de 10 minutes de leur domicile, contre 78 % en 2000. Cependant le maillage de ces transports reste encore très variable selon l'endroit où l'on réside : au niveau national 47 % des habitants d'agglomérations de taille moyenne ont près de chez eux plusieurs arrêts de transports en commun, mais cette proportion n'atteint que 11 % en zone rurale. La voiture demeure par conséquent utilisée pour plus de 80 % des déplacements dans les **couronnes périurbaines**, tandis que dans les villes centres et les pôles urbains la mobilité urbaine de proximité tend à décroître. « **Les attentes de la population sont nombreuses en la matière.** Si l'on met de côté les 29 % des automobilistes qui restent très profondément attachés à leur voiture, trois attentes sont principalement exprimées : le souhait d'avoir des transports avec des connexions plus adaptées aux trajets quotidiens (22 %), une meilleure régularité avec des horaires d'ouverture élargis (18 %), et davantage qu'ailleurs en Europe, le besoin d'arrêts de transports en commun près de chez soi (18 %) ».

Ces évolutions obligent à imaginer des **solutions innovantes** pour mieux desservir ces territoires, tels que le bus à haut niveau de service ou le transport à la demande qui se sont développés au cours des années 2000, pour répondre aux attentes des villes moyennes ou desservir des territoires moins denses¹⁰³. Conçues à l'origine pour être accessibles en automobile, les grandes surfaces de périphérie situées en périphérie des agglomérations, sont elles aussi de mieux en mieux desservies par les transports collectifs, mais elles nécessitent encore une réflexion associant les opérateurs, les aménageurs et les collectivités, afin de mieux intégrer la combinaison transport public et marche à pied dans leur périmètre¹⁰⁴.

¹⁰¹ Audition de Jean Luc HANNEQUIN (Directeur délégué Stratégies et innovations), et de M. Alain SOMAT (Directeur du LAUREPS/CRPCC) le 16 mai 2013. Le projet « Optimod' Lyon » vise à l'élaboration d'un Système de transport intelligent pour faciliter les flux de voyageurs et de personnes, le projet « SYSMO 2015 » la création d'une plateforme information voyageur multimodale, le projet AU-DACE, une offre assurantielle permettant de favoriser l'essor de l'autopartage et le projet E-PARTAGE « l'électromobilité »

¹⁰² Voir supra 1.2.2 *Quelques expériences en cours...*

¹⁰³ CERTU, *La mobilité urbaine en France. Enseignements des années 2000-2010*, Références n°117, janvier 2012

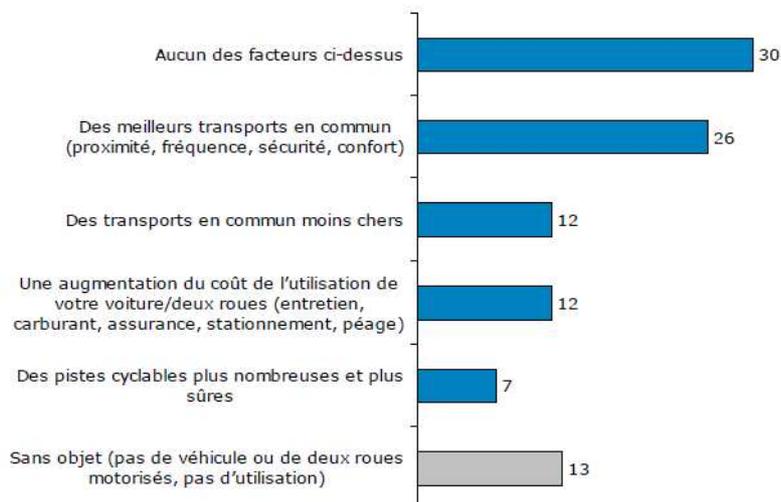
¹⁰⁴ Les consommateurs ne sont, à Brest, que 6% à se rendre en transports collectifs dans les commerces de périphérie. Audition de M. Eric CHAREYRON (Directeur Marketing Keolis Groupe) le 16 mai 2013 ; CREDOC, *Commerce et mobilité, L'activité commerciale face aux nouvelles, politiques publiques de déplacements urbains*, Isabelle Van de Walle, avec la collaboration de Léonor Rivoire, Cahier de recherche n° 216, Novembre 2005 dirigé par Bruno Maresca.

Figure 3. Répartition des déplacements un jour de semaine suivant le mode principal de transport en %

	Bretagne	France de province	France métropolitaine
Marche à pied	20,0	20,3	22,3
Transports collectifs	5,2	5,7	8,3
Voiture	72,0	69,5	64,8
Deux roues	1,6	1,6	1,7
Bicyclette	1,2	2,7	2,7
Autres modes	0,0	0,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0

Source : ORTB, *La mobilité des bretons, Enquête nationale transports et déplacements 2008, décembre 2011, champ : déplacements locaux un jour de semaine ouvré des individus âgés de 6 ans ou plus, source SOes, INSEE, INRETS, ENTO 2008*

Figure 4. Lors de vos déplacements quotidiens (travail, études, loisirs, courses), quels facteurs vous encouragerait à moins utiliser votre voiture (y compris un véhicule utilitaire), votre moto ou votre scooter ? (en %)



Source : INSEE, *enquête de conjoncture auprès des ménages, novembre 2009*, in CERTU, *La mobilité urbaine en France. Enseignements des années 2000-2010, Références n°117, janvier 2012*

2.2. Quelle conscience environnementale demain et quelle évolution des services collectifs ?

A l'avenir, la prise de conscience environnementale (qui apparaît aujourd'hui, selon les interprétations, comme un phénomène massivement acquis ou encore fragile) pourrait se traduire par un changement généralisé de comportements dans les prochaines années. Cela dépendra cependant de l'état d'esprit des citoyens et des consommateurs entre adhésion à ces problématiques, culpabilisation, indifférence, renoncement, égoïsme, résistance au changement ou révolte, ainsi que de la propension des pouvoirs publics et des acteurs privés à agir dans cette voie.

Un contexte économique et financier durablement dégradé, une perte de crédibilité des experts du fait de la multiplication des controverses et de la recrudescence des conflits d'intérêt, ou de la confiance accordée aux innovations techniques et aux nouvelles technologies pourraient tout aussi bien conduire à une relégation au second plan des questions environnementales.

Vecteurs de transformations, les services collectifs seront aussi subordonnés à ces arbitrages. Ils pourraient connaître une **mutation accélérée**, afin de répondre aux engagements régionaux, nationaux et européens en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et favoriser l'évolution des comportements, notamment dans les domaines dans lesquels celle-ci demeure encore limitée (énergie, transport) ou dans ceux pour lesquels les problématiques commencent tout juste à apparaître (consommation d'énergie des technologies de l'information et de la communication, voyages touristiques à longue distance...).

Cette transformation pourrait être associée à de réels **efforts d'association, d'accompagnement et de sensibilisation** des populations, et s'appuyer sur d'importantes campagnes de mobilisation, organisées par l'Etat et les acteurs privés, à visée pédagogique ou moralisatrice.

3. Une explosion de la mobilité et un usage généralisé des nouveaux modes de communication

Deux autres éléments ont profondément modifié les modes de vie et l'accessibilité des services collectifs ces dernières décennies et devraient en poursuivre la transformation: la diffusion des nouveaux usages numériques, la généralisation et l'accélération de la mobilité. L'un et l'autre concourent à un phénomène de « *mobilité* », association de mobilité et d'ubiquité non sans incidence sur les services.

3.1. Croissance des mobilités et développement des services de transport collectifs

3.1.1. Evolutions récentes

La mobilité est véritablement devenue ces dernières décennies l'un « **des emblèmes de nos sociétés modernes** ». Elle représente pour une grande majorité de la population une **valeur sociale, politique et culturelle, synonyme de liberté et d'absence de limites**, tandis que la sédentarité est de plus en plus perçue comme une lacune voire un handicap social. La maîtrise des lieux et des distances, est en effet constitutive d'un véritable « *capital*

spatial »¹⁰⁵. Entre 1950 et 1990 la distance parcourue par les individus a été multipliée par quatre, passant de 10 à 40 kilomètres par jour, du fait de l'évolution des modes de transport, de la périurbanisation, de l'activité des femmes, etc¹⁰⁶.

Dans ce contexte, la **lutte contre l'immobilité subie** et la « *non assignation à résidence* »¹⁰⁷ font partie des objectifs prioritaires des services de transport qui conditionnent l'accès à l'ensemble des autres services collectifs. Les personnes âgées sont particulièrement menacées de ce point de vue, mais la possession d'une voiture demeure aussi un fort marqueur social: en bas de l'échelle des revenus, seule une personne sur deux possède une automobile, contre 95 % des plus aisés. En Bretagne, 8 % des personnes ne bénéficient d'aucun véhicule motorisés au sein de leur ménage par choix ou par contrainte¹⁰⁸.

Tandis qu'il y a 25 ans, l'aménagement des villes faisait la part belle à l'automobile, reléguant au second plan gares et transports en commun, la crise pétrolière et la mise en place du versement transport ont été les signaux annonciateurs du développement des services collectifs. Aujourd'hui, c'est à un **défi de croissance, d'adaptation aux problématiques environnementales et aux TIC que sont confrontés les transports collectifs**. Ceux-ci se pensent dorénavant en termes d'itinéraire, à partir des besoins des individus cherchant à se déplacer d'un point à un autre, sans interruption, de porte à porte et non plus de gare à gare ou d'arrêt à arrêt. Pour accompagner la population dans la réduction des usages de la voiture, les transports sont **appréhendés dans la globalité des déplacements**, en termes de multimodalité et non plus de manière séquencée¹⁰⁹. La réorganisation de la desserte de transport collectif de l'hôpital de Kério, en Centre-Bretagne, qui vise à permettre aux patients, salariés et visiteurs d'accéder au site en bus, en est un bon exemple¹¹⁰.

3.1.2. Evolutions à venir

Dans un contexte de hausses ou de fortes fluctuations des prix des carburants, l'accès aux services pourrait devenir problématique à l'avenir pour les populations en périphérie urbaine, fortement dépendantes des transports. L'évolution des services de transport collectifs pourrait y répondre en termes de desserte et de tarification, mais elle sera elle-même dépendante des comportements des individus, ainsi que des capacités d'innovation et d'investissement financiers des opérateurs en faveur de nouvelles formes de mobilité (essor du covoiturage, partage et location de voitures...).

¹⁰⁵ Jacques Lévy, *France, une société urbaine*, in *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement*, Cécile Duflot le mars 2013 ; Michel Lussault, *L'urbanisation horizon du monde*, in *Territoires 2040, Aménager le changement*.

¹⁰⁶ *Modes de vie et empreinte carbone*, Les cahiers du clip n°21, décembre 2012

¹⁰⁷ Audition de M. Eric CHAREYRON (Directeur Marketing Keolis Groupe) le 16 mai 2013, citant M.Edmond Hervé

¹⁰⁸ ORTB, *La mobilité des bretons, Enquête nationale transports et déplacements 2008*, décembre 2011 ;

¹⁰⁹ Audition de M. Eric CHAREYRON (Directeur Marketing Keolis Groupe) et de M. Jean-Philippe DUPONT (Directeur régional de la SNCF en Bretagne) le 16 mai 2013

¹¹⁰ Le Télégramme, 6 mars 2013, *Hôpital de Kério. La desserte en car améliorée*.

Les prochaines décennies pourraient être marquées par une profonde transformation de l'usage automobile et d'un important report modal vers les transports collectifs. Une forte diminution des déplacements et un plafonnement de la vitesse des transports dans une optique de développement durable ou de ralentissement du rythme des modes de vie pourraient se profiler à l'avenir. Les enseignements de la baisse brutale et généralisée de l'ensemble des trafics en 2008 rendent une telle évolution envisageable, bien qu'elle soit en rupture avec les tendances actuelles. Elle pourrait être, comme ce fut le cas alors, provoquée par une crise économique majeure ayant des répercussions directes sur la mobilité des individus, par une hausse du coût de l'énergie et du transport (grevant le budget des salariés et les comptes des entreprises), ou par une prise de conscience d'une impérieuse réduction de la mobilité. L'évolution de la localisation de la population et des activités (redensification, retour des grandes enseignes en centre-ville, nouveaux documents de planification), l'essor de nouveaux usages numériques (visioconférence, objets nomades, présence virtuelle) et des télé-activités (télétravail, émergence du e-commerce...) pourraient faciliter cette transition¹¹¹.

Dans le cadre d'un exercice de prospective, l'ADEME a élaboré en 2012 des scénarios volontaristes axés sur la maîtrise de la consommation énergétique et le développement de l'offre d'énergies renouvelables. Elle envisage une baisse d'ici 2050 de 20% de la mobilité par personne notamment en raison de la part accrue du télétravail, du vieillissement important de la population, ainsi que grâce à une meilleure organisation urbaine. En 2030, l'agence considère que chaque personne parcourra autant de kilomètres qu'aujourd'hui, mais différemment (services de mobilité mis à la disposition des usagers, développement du co-voiturage, report sur les transports en commun et les modes doux.)¹¹²

La liberté dans le temps et l'espace étant de plus en plus incarnée par des réseaux sociaux et la communication à distance (le Smartphone, les ordinateurs portables et autres tablettes remplaçant progressivement la voiture comme symbole de liberté) les jeunes générations semblent davantage prédisposées à un tel changement¹¹³. L'incertitude porte cependant sur le degré de substitution des TIC à la relation présenteielle et aux déplacements. La généralisation des échanges numériques pourrait en effet ne pas favoriser une régression du nombre de déplacements (une baisse qui avait été longuement attendue lors de l'apparition du téléphone et plus récemment du développement du télétravail).

Tandis que la mobilité de grande distance ne cesse aujourd'hui de progresser et se démocratise rapidement, cette régression des déplacements pourrait apparaître trop contraignante pour être acceptée par l'ensemble de la

¹¹¹ CERTU, *La mobilité urbaine en France. Enseignements des années 2000-2010*, Références n°117, janvier 2012

¹¹² Contribution de l'ADEME à l'élaboration de visions énergétiques 2030-2050, 08 Novembre 2012

¹¹³ Vincent Kaufmann (2013, 18 Juin), *Smartphone ou voiture : les jeunes ont choisi...*, Forum Vies Mobiles. Consulté le 16 Juillet 2013, <http://fr.forumviesmobiles.org/60sec/2013/06/18/smartphone-ou-voiture-jeunes-ont-choisi-926>

population. Un nouvel accroissement de la mobilité individuelle serait alors envisageable, éventuellement facilité par l'apparition de modes de déplacement innovants.

3.2. L'affirmation d'un outil incontournable dans l'offre de services collectifs : les technologies de l'information et de la communication

3.2.1. Evolutions récentes

- **Le défi du numérique : un investissement fort de la région Bretagne**

« **Révolution numérique** » ou « **digitale** », l'essor des TIC (téléphonie, internet, outils nomades...) et de ses usages modifie en profondeur les modalités d'accès, ainsi que la nature même des services collectifs. Sans qu'il apporte de réponse clef en main, le numérique, facteur de connectivité, apparaît de nature à bouleverser notre rapport au territoire en nous délivrant des distances. Il interroge ainsi les services relatifs à la mobilité, mais aussi plus globalement la localisation de la population et des prestations collectives, de plus en plus garanties, pour certains de leurs éléments, hors de lieux de rencontres physiques au travers de services numériques (recours à la télémédecine, campus numérique...).

Bousculant, par une virtualisation grandissante, le fondement du rapport humain fait d'échange et de présence physique, il pourrait également induire de **nouvelles formes de participation des usagers ou des citoyens à l'organisation des services collectifs** (consultation, co-production...).

Les apports des TIC en termes d'accessibilité (de la connaissance, de la santé, des loisirs, des transports...), de développement durable, de participation des usagers, de lien social, ou plus globalement en termes d'innovation économique et sociale, sont conditionnés par leurs modalités de développement. Leur essor appelle aussi à **la vigilance** dans leur conception et leur mise en œuvre.

Si le développement des TIC n'est pas une compétence attribuée directement aux Régions, le Conseil régional de Bretagne a décidé de s'investir dans ce domaine et s'est doté en mai 2011 d'un programme « **Bretagne numérique** » visant à relever **trois objectifs** (le « *triskell numérique* ») :

- Déployer les infrastructures
- Développer les usages
- Soutenir la filière TIC

La Bretagne peut s'appuyer pour ce faire sur une filière TIC « *forte et dynamique* » composée notamment :

- Du **Pôle Image et réseaux**, labellisé pôle de compétitivité mondial par l'Etat, il regroupe les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des PME et des grands groupes leaders dans ces domaines. Sa vocation est d'aider ses membres à développer les technologies et services innovants de demain (télévision Haute définition, réalité virtuelle, réseaux optiques...);
- De **l'Institut B-com**, structure de recherche technologique sur l'internet du futur, associant des partenaires privés et publics pour le développement de programmes de recherches, de plateformes technologiques et de formation (image, réseaux fixes et mobiles ultra haut débit, médecine du futur...);
- De **la MEITO** (Maison de l'électronique, de l'informatique et de la télématique de l'Ouest) créée en 1984 pour le développement de cette filière en Bretagne et dans les Pays de la Loire;
- Du **Groupement d'intérêt scientifique M@rsouin** (Môle @rmorcain de recherche sur la société de l'information et des usages d'Internet) créé en 2002 à l'initiative du Conseil régional de Bretagne, ce réseau pluridisciplinaire regroupe des chercheurs en sciences humaines et sociales de onze laboratoires en Bretagne. Il est chargé de mesurer et d'analyser les usages des TIC en Bretagne...

Les dix actions phares développées par le Conseil régional affectent le fonctionnement d'une grande diversité de services collectifs (cf. figure 5):

1. *Bretagne Très Haut débit* : un projet mutualisé de déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire visant à assurer un service très haut débit pour tous à un coût accessible.
2. *GéoBretagne* : une action publique innovante visant à mutualiser, coordonner et diffuser les données utiles à la connaissance de nos territoires.
3. *Visas internet Bretagne* : un dispositif simple pour faciliter l'accès de tous à l'usage des TIC.
4. *C@mpus numérique* : encouragement au développement de nouveaux services et d'usages plus collaboratifs pour l'enseignement supérieur et la recherche.
5. *L'espace numérique de la connaissance* : un outil de diffusion et de valorisation de la connaissance pour les jeunes.
6. *L'institut de recherche technologique B-Com et le pôle Images et Réseaux* : des outils de structuration, de soutien et de valorisation d'une filière TIC d'excellence.
7. *La bibliothèque numérique* : un outil partagé de valorisation du patrimoine et de la culture.

8. Les « *smart grids* » (réseaux intelligents) : des outils pour mieux maîtriser la consommation d'énergie dans le cadre de la mise en place de « boucles énergétiques intelligentes » prévues par le pacte électrique.

9. *Breizhgo* : un outil partenarial pour faciliter la multimodalité et l'accès au transport collectif.

10. *La libération des données publiques* : un moyen de favoriser le développement d'initiatives citoyennes et le développement de nouveaux usages¹¹⁴.

Le programme « Bretagne numérique » doit favoriser la diffusion des technologies numériques en luttant contre toutes les **fractures numériques**, qu'elles soient liées aux usages ou aux disparités territoriales d'accès à un internet performant.

Concernant les infrastructures, le développement des usages et des services numériques suscite des besoins croissants en débit (vitesse de circulation de l'information sur internet), auquel le développement de l'Internet de très haut débit (au-delà de 100Mbits/s et jusqu'à 1Gbits/s) peut répondre. Un Schéma de cohérence régional sur l'aménagement numérique du territoire (SCORAN) a été élaboré par la Région, l'Etat et les autres collectivités de la région, pour atteindre l'ambition de « **déployer le très haut débit via la fibre optique jusqu'à chaque foyer ou entreprise à l'horizon 2030** ». La Conférence numérique, regroupant les principales collectivités et l'État, a abouti à la présentation en janvier 2012 d'une feuille de route pour une « *Bretagne très haut débit* ». Celle-ci prévoit une intervention publique coordonnée, pilotée au travers du syndicat mixte « *Mégalis Bretagne* », venant compléter l'intervention privée dans les zones où, selon les études prospectives réalisées, le déploiement du très haut débit privé, ne serait pas effectué¹¹⁵. L'ensemble des collectivités bretonnes est mobilisé techniquement et financièrement pour un investissement évalué à 1,8 milliard d'euros sur vingt ans pour mailler l'ensemble du territoire.

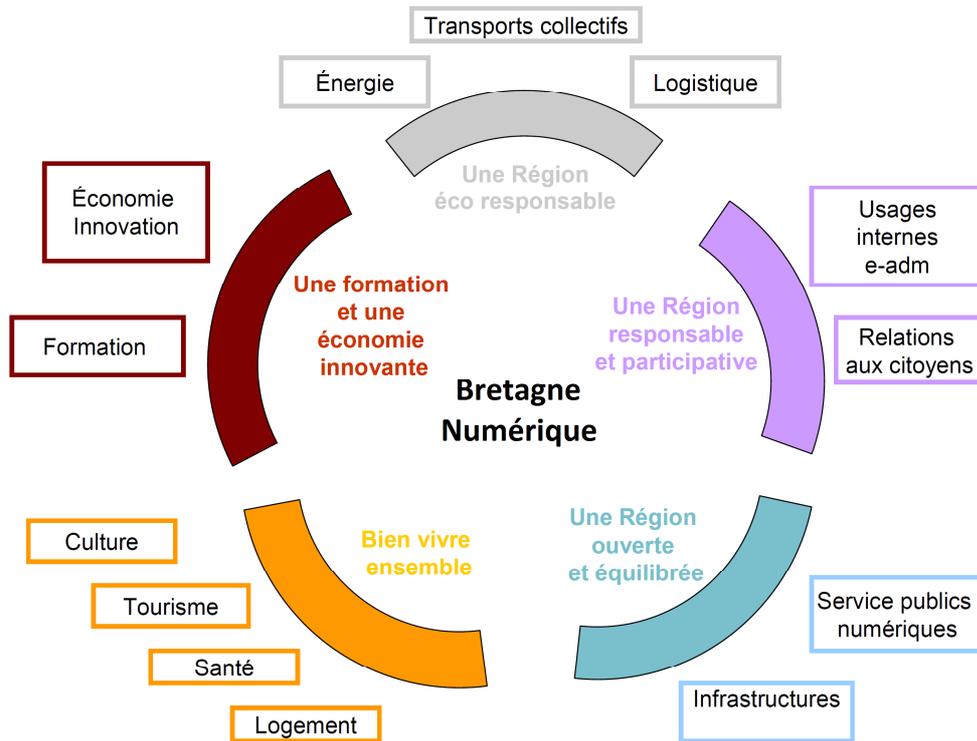
Aujourd'hui, 3 % du territoire régional est situé en **zone blanche** en termes d'accès à l'ADSL. L'équipement des foyers à internet atteint 79 % (+15 points entre 2009 et 2012)¹¹⁶, mais le **niveau de connexion** dépend de la taille de l'unité urbaine : 62 % des connectés au bas débit habitent en milieu rural et 53 % des connectés par le câble ou la fibre vivent dans des villes de plus de 50 000 habitants.

¹¹⁴ Dossier du Conseil régional de Bretagne, Bretagne numérique, Mai 2011

¹¹⁵ Selon les études ce déploiement en Bretagne resterait limité aux principales agglomérations, ne couvrirait que 40 % des foyers et 10 % du territoire. *Dossier du Conseil régional de Bretagne, Bretagne numérique*, Mai 2011 ; Site internet du Conseil régional de Bretagne, *Avis du CESER* de Mai 2011 et de Décembre 2012

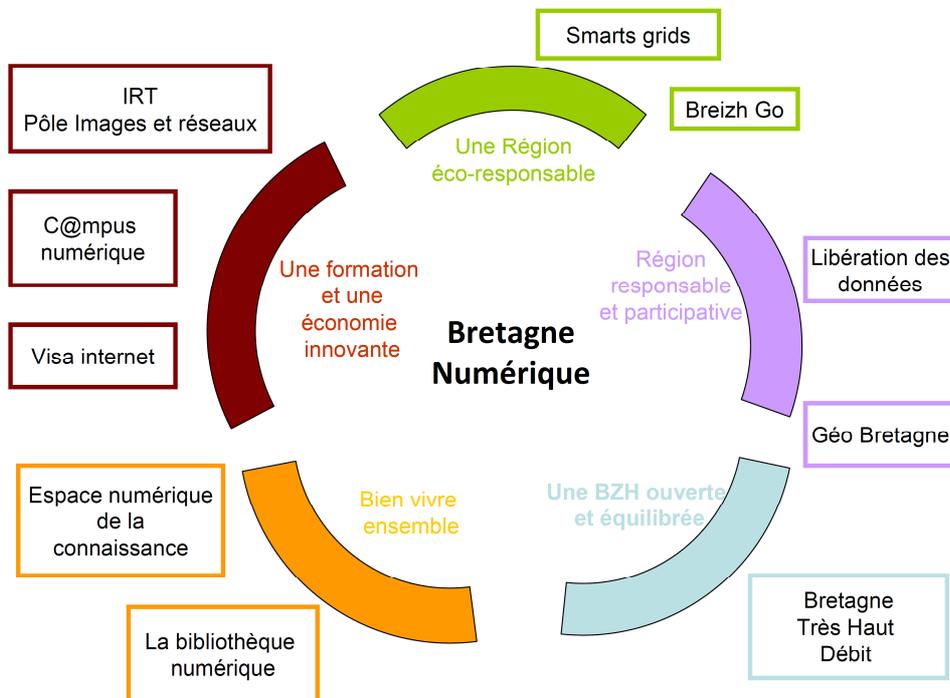
¹¹⁶ *Usages des technologies de l'information et de la communication en Bretagne, repères 2012* et *Usages du numérique en Bretagne, repères 2013*, Groupement M@rsouin sur demande du Conseil régional de Bretagne. Ces chiffres sont le produit de 4 enquêtes menées entre 2010 et 2012 auprès d'échantillons représentatifs de particuliers, des communes, des PME et des TPE.

Figure 5. Développement du numérique en Bretagne et incidences sur les services



Source : A partir du Dossier du Conseil régional de Bretagne, Bretagne numérique, Mai 2011

Figure 6. Bretagne numérique : dix actions phares du Conseil régional de Bretagne



Source : A partir du Dossier du Conseil régional de Bretagne, Bretagne numérique, Mai 2011

Tableau 3. Comparaison nationale et évolution de l'équipement en Bretagne (2009-2012)

	France 2011 (source Crédoc)	Bretagne 2012 (source OPSIS)	Evolution Bretagne 2009-2012
Internet	75 %	79 %	+ 15 points
Ordinateurs	78 %	81 %	+ 12 points
Téléphone mobile	85 %	86 %	+ 7 points

Source : M@rsouin, Usages des technologies de l'information et de la communication en Bretagne, repères 2012

Concernant les usages, le Conseil régional tente également de favoriser la diffusion des pratiques numériques au plus grand nombre. Plusieurs actions, comme la « *bibliothèque numérique* », les « *cyber-communes* » (espaces multimédias ouverts à tous dans lesquels des animateurs accueillent et guident le public) les « *visas internet Bretagne* »... ont été instaurées pour promouvoir une meilleure appropriation des TIC¹¹⁷. Les professionnels proposant des visio-guides et des outils numériques interactifs sur internet (« *GéoBretagne* », « *Breizhgo* », « *C@mpus numérique* »...) ou dans les espaces d'accueil de public (dans les postes, les gares les offices du tourisme...) ont également été soutenus sectoriellement. Enfin, une multitude de rencontres et de manifestations ont été organisées en Bretagne (« *les étés TIC de Bretagne* », lieu d'échanges sur les nouveaux usages, « *le forum des usages coopératifs* » sur les échanges sociaux autour du web, « *le carrefour des possibles en Bretagne* » afin de soutenir des projets innovants...).

Aujourd'hui 21 % des bretons demeurent cependant non-usagers d'Internet. L'écart entre catégories d'abonnés se réduit avec les années : entre 2009 et 2012, les taux de connexion à internet des personnes seules (+28 points), des ouvriers (+27 points) et des foyers à faible revenu (+19 points) ont fortement progressé. L'âge reste un facteur déterminant puisque 73 % des non-usagers sont retraités, mais il ne constitue pas un frein en tant que tel puisque seulement 2 % des non-usagers s'estiment trop âgés pour cela. Par contre, 54 % des non-usagers estiment que ces outils ne leur seraient pas utiles et le revenu constitue encore un frein primordial à l'abonnement. Enfin, le degré d'appropriation de l'outil dépend aussi, quelle que soit la tranche d'âge, du niveau de diplôme. Phénomène plus récent, l'utilisation d'un Smartphone est moins fréquente dans la population et concerne davantage les jeunes générations : 18 % des bretons en possèdent un (17 % en moyenne française) et parmi eux 40 % ont moins de 29 ans.

¹¹⁷ La présentation de ces dispositifs est développée quelques pages en amont.

- **Les TIC et les services collectifs : deux exemples**

Depuis plus de dix ans, la multiplication des expériences de « télémédecine », de « e-santé » de « e-éducation » de « TICE » témoigne de l'intérêt porté à l'utilisation des TIC dans les domaines de la santé et de l'éducation. **S'ils suscitent de nombreuses attentes, ces secteurs demeurent encore largement émergents, car ils sont confrontés à de nombreux freins.** Ces obstacles sont d'ordre **financier** compte-tenu de l'importance des investissements qu'ils requièrent et du bouleversement des modèles économiques qu'ils représentent, mais ils sont aussi d'ordre **culturel**, car ils impliquent une évolution des services et des manières de travailler de leurs professionnels¹¹⁸. De nombreux exemples de e-services pourraient être développés, mais deux seulement ont été retenus afin de mettre en lumière l'importance et la diversité de leurs incidences sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Le premier focus porte sur la dématérialisation, l'e-administration et la « démocratie en ligne », le second est consacré à la télésanté. L'exemple de l'éducation ne sera pas développé ici, mais l'on pourra utilement se reporter aux travaux réalisés précédemment par le CESER¹¹⁹

- **Dématérialisation des données, e-administration et « démocratie en ligne »**

La dématérialisation et l'e-administration sont deux enjeux majeurs d'intégration des outils numériques par les services publics. Portés par la modernisation des politiques publiques, ils doivent permettre d'améliorer la **qualité des services rendus**, la **transparence de l'action publique**, ainsi que les **relations entre usagers et administration**.

Outre le fait qu'il facilite le respect du principe de **liberté d'accès aux documents administratifs** établi dès 1978, le numérique permet également aux usagers de mieux connaître les services proposés sur leur territoire ou à distance et d'obtenir un maximum **d'informations** sur leurs conditions d'accessibilité, leurs horaires d'ouverture, leurs tarifs, etc. La création d'un site internet dédié à l'action de la collectivité constitue un premier pas en ce sens. En 2011, 87 % des communes bretonnes étaient présentes en ligne. Leurs sites demeurent cependant pour la plupart des instruments de communication au service de l'attractivité ou de la notoriété de la ville, et non de véritables outils administratifs. Si 78 % des internautes en Bretagne déclarent que les démarches administratives en ligne constituent un outil important (demande de passeport, paiement des impôts...), seulement la moitié des communes proposaient à l'été 2010 ce type d'outil, celui-ci se résumant le plus souvent à une offre de téléchargement de formulaires ne se substituant pas au déplacement en mairie. Si la mise à disposition d'informations sur les élus et l'organisation des services tend à se généraliser (85 %), les informations sur l'organisation des services (53 %) et les détails budgétaires (15 %) sont beaucoup moins diffusés. Les

¹¹⁸ 500 propositions, innovations et curiosités sociales venues de l'étranger, Centre d'analyse stratégique, Bilan 2012, p. 147

¹¹⁹ CESER de Bretagne, *Les TICE dans les lycées en Bretagne*, Rapporteurs M. Labit et M. Le Guellec, 2007

outils de consultation citoyenne en ligne, les forums (10 %), les sondages en ligne (2 %), sont également peu développés et se cantonnent aux grandes agglomérations et à quelques-unes de leurs communes voisines¹²⁰.

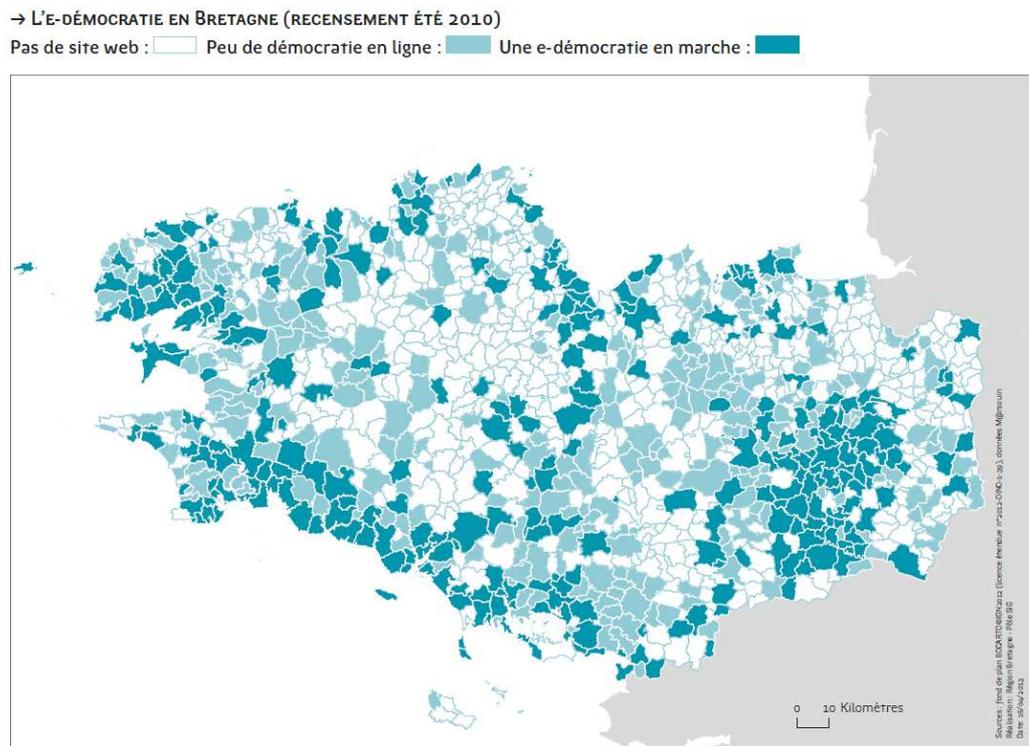
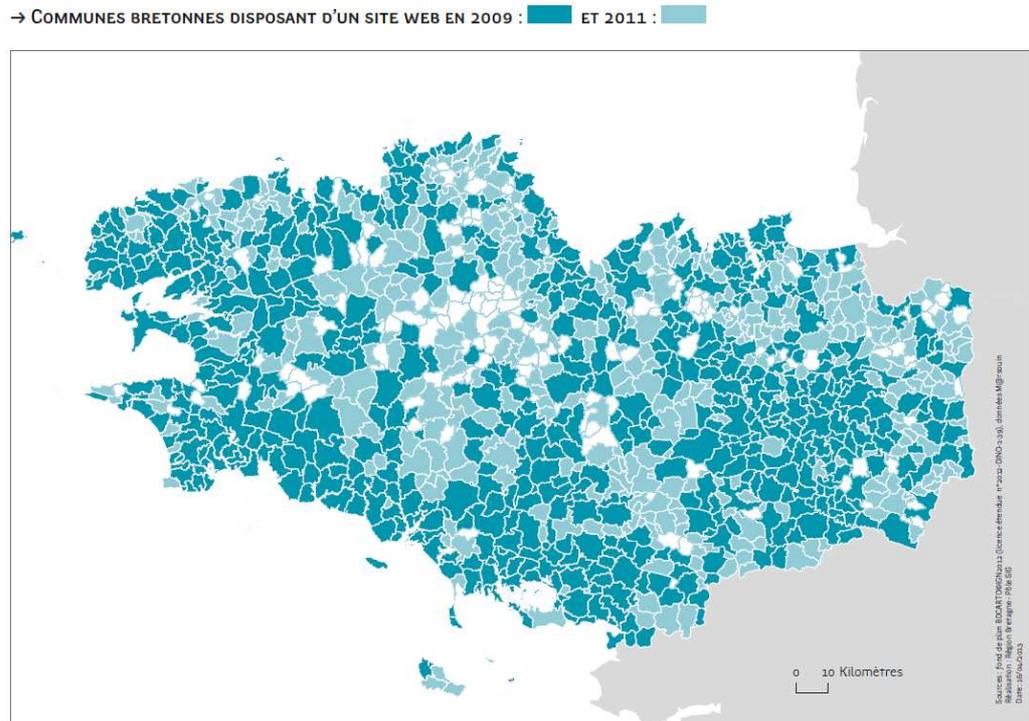
Trois éléments expliquent l'inégal développement de ces dispositifs:

- Les ressources internes de la collectivité (taille, ressources humaines, budgétaires, modes d'organisation...),
- Les attentes et l'impulsion donnée par la population,
- Et un effet d'émulation entre communes voisines.

Cherchant à favoriser le développement des usages et des services d'administration électronique sur tout le territoire régional, le Conseil régional participe avec le **syndicat mixte Mégalis-Bretagne** au financement de points d'accès à la visioconférence dans chaque groupements de communes, de portails internet dédiés aux marchés publics, de services de mutualisation des moyens (e-mégalis, GéoBretagne...) et soutient la création de sites web. Cette coopération a d'ailleurs donné naissance à un « *Observatoire régional de l'administration numérique* ».

¹²⁰ Voir à ce propos supra 1.2.2 *Une volonté d'association renouvelée des usagers...*

Figure 7. L'e-administration en Bretagne



Source : M@rsouin, Usages du numérique en Bretagne, repères 2013

- **La télésanté**¹²¹

Le terme de télésanté permet d'envisager les effets des technologies nouvelles de communication sur le bien-être de la population dans une approche plus large que celle de la télé-médecine.

En effet, la télé-médecine désigne un acte médical, défini très strictement par la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » et effectué par des médecins. Il se décline en quatre pratiques¹²² :

- La **téléconsultation** : permet à un professionnel médical de donner une consultation à distance à un patient. Un professionnel de santé peut être présent auprès du patient et, le cas échéant, assister le professionnel médical au cours de la téléconsultation. Certains psychologues peuvent également être présents auprès du patient.

- La **télé-expertise** : permet à un professionnel médical de solliciter à distance l'avis d'un ou de plusieurs professionnels médicaux en raison de leurs formations ou de leurs compétences particulières, sur la base des informations médicales liées à la prise en charge d'un patient ;

- La **télé-surveillance médicale** : permet à un professionnel médical d'interpréter à distance les données nécessaires au suivi médical d'un patient et, le cas échéant, de prendre des décisions relatives à la prise en charge de ce patient. L'enregistrement et la transmission des données peuvent être automatisés ou réalisés par le patient lui-même ou par un professionnel de santé ;

- La **télé-assistance médicale** : permet à un professionnel médical d'assister à distance un autre professionnel de santé au cours de la réalisation d'un acte.

Il est nécessaire de distinguer parmi ces dispositifs ceux requérant des **équipements lourds** de ceux pouvant se développer « **hors les murs** ».

Investies de potentialités parfois surévaluées, la télé-santé est aujourd'hui une réalité, mais elle est aussi source de nombreuses préoccupations.

Aux Etats-Unis plusieurs dispositifs permettent de visualiser la fréquence cardiaque, respiratoire ou la saturation du sang en oxygène d'un patient, sur un Smartphone doté d'une application et muni d'électrodes, en France deux sociétés conçoivent aussi des **dispositifs médicaux mobiles** permettant de mesurer des données physiologiques, de les enregistrer, de les partager avec un médecin et de les protéger dans un « cloud » (nuage) sécurisé. Le dispositif iBGStar développé par Sanofi propose déjà, depuis mai 2011, un affichage sur Smartphone des taux de glycémie et des doses d'insuline administrées. Des

¹²¹ CRSA Bretagne, *Synthèse des travaux et propositions du groupe télé-médecine*, 2013 ; Compte-rendu du colloque de la Mission Ecoter du 10/04/2013 *Le numérique au service de la santé et du médico-social : passer de l'expérimentation au déploiement*, Caisse des Dépôts et Consignations.

¹²² Décret n° 2010-1229 du 19 octobre 2010.

systèmes d'imageries de poche se généralisent également, permettant une visualisation de haute définition¹²³.

Suite à la **stratégie nationale de déploiement** engagée en 2010, cinq chantiers ont été identifiés comme prioritaires en France (permanence des soins en imagerie médicale, prise en charge des accidents vasculaires cérébraux, santé des personnes détenues, prise en charge d'une maladie chronique : insuffisance rénale chronique, insuffisance cardiaque, diabète..., soins en structure médico-sociale ou en hospitalisation à domicile) et 256 activités de télémédecine étaient dénombrées fin 2011.

En Bretagne, plusieurs projets de télémédecine sont actuellement en cours, dans le domaine de la **dialyse** et de la prise en charge du **diabète** notamment, avec une préoccupation particulière pour les **territoires insulaires** et **l'informatisation des maisons et pôles de santé**. Concernant la prévention des **accidents vasculaires cérébraux**, le projet du CREBEN (Centre régional breton d'expertise neuroradiologique) porté par les CHU de Rennes et de Brest a permis de mettre à la disposition des établissements de santé de Bretagne le recours à distance à l'avis d'un neuroradiologue, pour l'interprétation en urgence des pathologies du système nerveux central. Aujourd'hui, l'organisation est effective aux heures ouvrables et permet de donner une réponse dans les 15 minutes, son extension est maintenant prévue pour une couverture 24h/24. De son côté, la structure d'hospitalisation à domicile de Lorient a mis en place un projet de **suivi des plaies à distance**, tandis que les îles du Ponant (particulièrement mobilisés sur ces questions¹²⁴) hébergent des stations de **visioconférence** et des systèmes de **diagnostic à distance**. Des consultations de psychiatrie y sont également réalisées en visio avec continent¹²⁵.

Enfin, pour les personnes âgées le développement des nouvelles technologies va de pair avec l'émergence de dispositifs de **télé-assistance et de domotique**, qui pourraient compléter l'accompagnement du maintien des personnes âgées à domicile¹²⁶. Dans ce domaine, la robotique et les exosquelettes connaissent également un développement très fort au Japon.

Outre **l'Agence régional de santé**, plusieurs structures sont mobilisées en Bretagne sur ce sujet : **le CATEL** réseau multidisciplinaire de compétences en télésanté et autres télé-services, fondé à Vannes en 1997, **le CRITT santé** (Centre régional d'innovation et de transfert de technologie) le groupement de coopération sanitaire « **E-santé Bretagne** », etc. Labellisé comme l'un des huit « *Centres expert national sur la thématique du développement des modèles*

¹²³ Cahier du Monde, *Santé mobile- Immersion dans la smart-médecine*- 5 janvier 2013. Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes) et de M Fabrice DEMAS (Chargé de mission, CREATIV), le 18 avril 2013

¹²⁴ Dès 2003, Belle-Ile expérimentait la visioconférence en partenariat avec les Assedic et la CPAM

¹²⁵ Journées télésanté 2013, CATEL, *La télésanté du patient sur son territoire*, 28 mars 2013, CRSA Bretagne, (Conférence régionale de la santé et de l'autonomie).

¹²⁶ Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes) et de M Fabrice DEMAS (Chargé de mission, CREATIV), le 18 avril 2013

économiques en santé et médico-social », le **pôle « Usages TIC » de la CCI de Rennes** travaille aussi sur ces problématiques.

Les premiers avantages des dispositifs de télésanté sont de **réduire le temps de trajet des patients**. Elle offre également un **meilleur maillage de l'expertise médicale** et une **prise en charge rapide** des problèmes médicaux urgents. La télémédecine peut également favoriser la **collégialité** des décisions, la collaboration entre professionnels de santé et le partage de compétences. De ce point de vue, le développement du **Dossier Médical Personnel (DMP)** doit aussi favoriser la prise en charge du patient dans un parcours de soins plus décloisonné entre professionnels, en faisant converger les sphères médicale et médico-sociale autour du bien-être du malade. L'expérience menée en Rhône Alpes montre que cela peut fonctionner. La région Bretagne s'inscrit elle aussi dans une stratégie volontariste de déploiement du DMP. L'année 2012 a permis aux acteurs engagés sur le bassin de santé pilote (Vannes-Ploërmel) de mettre en place le DMP et d'en tester les premiers usages, 2013 devrait être l'année de son déploiement. Sa généralisation devrait permettre de **réduire les dépenses de santé** en limitant la redondance d'actes et en recentrant le système de soins sur les besoins du patient tout au long de sa vie. Le recours au numérique pourrait aussi y contribuer en participant à la redéfinition des pratiques médicales de la population dans une dimension **plus préventive** et à une forme de réappropriation par le citoyen de sa santé. Avec la télé-information et la mise en place, prévue par le Ministère de la santé, d'un service public d'information en ligne, le patient est davantage en capacité d'échanger sur les connaissances médicales, *« désormais, le patient arrive chez son médecin avec des questions, un savoir revendiqué, souvent même avec des certitudes, parfois non fondées, mais avec lesquelles il va falloir gérer la situation... »*¹²⁷.

Aujourd'hui l'accueil des patients à l'égard de la télé-santé est plutôt positif. **De nombreux éléments de vigilance** doivent cependant être gardés à l'esprit pour son bon développement :

- En premier lieu, sa mise en place ne doit pas venir pallier d'éventuelles réductions de l'offre de soins, ni concourir à des transferts de charges et de financement : elle ne doit se penser qu'en termes d'amélioration de la prise en charge du patient.
- Les coûts d'installation et de maintenance de telles technologies ne doivent d'ailleurs pas être sous estimés.
- L'essor de ces services interroge aussi sur les limites de la relation virtuelle et le maintien de relations présentesielles. Leur appropriation par la population requerra dans tous les cas un véritable accompagnement humain, une formation et une médiation¹²⁸. Elle risque de s'effectuer en excluant les personnes les moins disposées ou les moins aptes à l'initiative et aux maîtrises des outils numériques qu'elle nécessite.
- Contrairement à certaines attentes, le déploiement progressif de la télésanté ne pourra pas non plus répondre à lui seul à la diminution

¹²⁷ Robert Picard et Antoine Vial, *Quand le citoyen se réapproprie sa santé...* La gazette de la société et des techniques n°67, mai 2012.

¹²⁸ CRSA Bretagne, *Synthèse des travaux et propositions du groupe télémédecine*, 2013.

prochaine des effectifs médicaux. Probable gain de temps pour les patients, le numérique pourrait d'ailleurs se révéler très chronophage pour les médecins.

- La confidentialité et la propriété des informations médicales nécessiteront une sécurisation efficace des données personnelles, qui font parfois l'objet aujourd'hui de commercialisation voire de manipulation.
- Pour les professionnels, plusieurs questions demeurent également en suspend : elles concernent tout autant leur responsabilité, que la reconnaissance de leur travail et l'adéquation de leur formation avec l'évolution de leurs pratiques médicales.

3.2.2. Evolutions à venir

La vitesse d'évolution des moyens d'information et de communication est telle qu'il apparaît aujourd'hui difficile d'imaginer leurs usages à l'avenir. Cependant, leur forte pénétration dans notre quotidien montre clairement qu'ils sont de nature à transformer nos modes de production des services collectifs. Selon l'étude TMO réalisée en Bretagne, **l'essor et la place des technologies et du numérique** dans la vie quotidienne constituent l'un des défis des vingt prochaines années le plus présent à l'esprit des bretons¹²⁹. L'avenir pourrait donner lieu à un **recours sélectif aux TIC ou à une virtualisation tous azimuts des services**, pensés en substitution ou en complément des services présentiels.

L'assimilation quasi-immédiate des nouveaux usages du numérique par les jeunes générations rend difficilement imaginable une réversibilité de ce phénomène. Les TIC pourraient cependant être rattrapées dans les vingt prochaines par des tentatives de **régulation et d'encadrement**, motivées tant par la protection de la vie privée et des données personnelles, que par des problématiques sécuritaires et d'encadrement des droits de propriété. Ce bouleversement pourrait aussi être lié à un **rejet** brutal de technologies trop invasives, vecteurs à certains égards d'insécurité (quelle labellisation garantissant la qualité des prestations ?). **L'incapacité à produire l'énergie suffisante** au fonctionnement des serveurs, des bases de données (data centers) et de stockage¹³⁰ pourrait enfin interroger leur développement, ainsi que les modes de production d'énergie.

L'évolution des services collectifs virtuels (télémédecine, e-administration, visio-guichets, services d'éducation en ligne...) sera aussi dépendant des **choix et des capacités d'investissement** des acteurs locaux, non seulement en termes de

¹²⁹ Synthèse de l'enquête population « Bretagne 2030 » menée par le cabinet TMO à la demande du Conseil régional de Bretagne, septembre 2012. Les résultats ont été obtenus grâce à une enquête téléphonique réalisée auprès de 1000 bretons entre le 27 août et le 5 septembre 2012.

¹³⁰ Leurs usages contribuent à augmenter la consommation d'électricité dite « spécifique », c'est à dire nécessaire à l'éclairage, aux équipements électroménagers et électroniques du foyer (3,6 millions de tonnes équivalent pétrole en 1990, contre 6,6 en 2008). Certes, celle-ci ne représente aujourd'hui que 15 % de l'énergie dans les foyers, mais sa proportion augmente très rapidement. Les déchets issus du numérique sont également très toxiques.

recherche et développement, d'infrastructures, mais aussi d'accompagnement des usagers et de formation des professionnels.

4. Evolution des temps sociaux et services collectifs

4.1. Evolutions récentes

4.1.1. Des services collectifs structurants mis au défi de la diversification des temps sociaux

Si « *les usages des temps sont divers en fonction du statut social des individus (actifs occupés, chômeurs, inactifs, retraités), mais aussi du genre, de l'âge, du lieu de résidence* »¹³¹, des tendances lourdes sont à l'œuvre : dans un contexte d'allongement de la durée de vie, l'évolution des temps de travail et la place prise par certaines formes d'inactivité (segmentation du nombre de personnes sans emploi ou à temps partiel, multiplication des périodes de chômage, recul de l'âge d'entrée des jeunes sur le marché du travail, essor du temps partiel, réduction de la durée hebdomadaire légale, développement des RTT, des préretraites...) s'accompagne d'une **diversification des temps sociaux**.

L'organisation des temps annuel, hebdomadaire et quotidien se complexifie. En 2005, si 37 % des salariés avaient des horaires dits « normaux » **près de deux tiers des salariés travaillaient selon des horaires qualifiés « d'atypiques »**¹³² qui amènent les salariés à travailler pendant des périodes habituellement dévolues au repos (sommeil, repas) ou aux activités familiales et sociales (travail de nuit ou le week-end, travail à temps partiel, horaires imprévisibles ou décalés, semaines irrégulières...)¹³³. L'éclatement des formes d'emploi et le développement des horaires « atypiques », sont aussi associés à une plus grande **porosité entre le temps de travail et les autres temps de la vie**. Faute de pouvoir peser individuellement et collectivement sur la définition de leurs objectifs, nombre de cadres autorisés à moduler leur engagement professionnel, se trouvent souvent contraints de prolonger chez eux leur activité. Les temps réellement captés par le travail débordent ainsi largement les temps rémunérés. De plus, la durée du travail s'accompagne toujours de grandes **inégalités** : dans nombre d'activités de services ou de commerce peu qualifiés, les salarié-e-s sont prisonniers d'un temps partiel contraint et fractionné et, au sein de la sphère familiale, le partage des tâches domestiques a peu évolué ces dernières années, l'usage inégal du temps libéré

¹³¹ Etude du CESER de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur M. Alain EVEN, janvier 2004

¹³² Les enquêtes Conditions de travail sont organisées et exploitées par la Dares depuis 1978. Elles sont renouvelées tous les sept ans : 1984, 1991, 1998, 2005. Les réponses se réfèrent aux conditions de travail, telles qu'elles sont perçues par les enquêtés. Ceux-ci appartiennent à tous les secteurs d'activité, y compris la fonction publique. Les enquêtes Conditions de travail visent à cerner au plus près le travail réel tel qu'il est perçu par le travailleur.

¹³³ DARES *Horaires atypiques et contraintes dans le travail, une typologie en six catégories*, Première Synthèses informations n°22.2 Mai 2009 ; L'enquête Conditions de travail 2013, sixième édition de l'enquête est en cours.

par la réduction du temps de travail ayant même eu plutôt tendance à renforcer ce clivage hommes/femmes¹³⁴.

Par ailleurs, **d'autres temps sociaux, notamment le temps des loisirs, structurent de manière croissante les territoires.** « *Hors du travail, c'est toute la vie sociale qui s'accomplit selon de nouveaux horaires journaliers : décalage et étirement des pointes de mobilité du matin, étalement des pointes du soir, raccourcissement des temps de repas, décalage des activités de plus en plus tard dans la nuit, etc* »¹³⁵.

Malgré la réduction du temps de travail et les gains de temps octroyés par l'accélération technique, différents auteurs ont relevé le paradoxe d'une **raréfaction du temps disponible**. Rattrapé par un sentiment d'accélération et d'urgence permanent, chaque individu réalise toujours plus d'activités dans le cadre d'une même journée. **L'individualisation des emplois du temps**, contraints par de nouvelles socialités et par l'accroissement de la mobilité, s'insinue jusqu'à l'intérieur de la cellule familiale et « *implique des stratégies temporelles subtiles, pour assurer à la fois ces différents rôles sociaux et articuler ces différentes temporalités* »¹³⁶.

Ces évolutions affectent évidemment la vie collective et la qualité de vie. Ils questionnent l'organisation des services collectifs pour les individus, tour à tour en situation de travailleurs et d'usagers.

Comme l'ont montré les débats récents sur l'organisation du temps scolaire, **les services collectifs structurent la vie quotidienne de la population**. Un travail d'enquête réalisé auprès de 503 familles résidant en Ille et Vilaine¹³⁷, a confirmé que dans le périurbain, le travail et l'école gardent un rôle primordial dans la définition des temps sociaux. « *A l'intérieur de la cellule familiale [...] l'emploi du temps de chaque membre de la famille (conjoints, parents, enfants...) dépend étroitement des temps prescrits par les institutions qu'ils fréquentent (travail, école, université, structures de loisirs...), des groupes et des réseaux sociaux auxquels ils appartiennent (amis, collègues, pairs...).* »

En retour certains services (culturels, sportifs, etc.) ont pris de l'importance à mesure que s'élargissait le temps dédié aux loisirs.

Les contraintes de transport et les programmations horaires sont également des éléments majeurs d'arbitrage entre services (par exemple pour l'inscription des enfants à des activités socio-éducatives).

¹³⁴ Paul Bouffartigue (sociologue au CNRS, Auteur de Temps de travail et temps de vie. Les nouveaux visages de la disponibilité temporelle au travail, PUF, 2012) *Repenser la réduction du temps de travail*, L'humanité, le 4 mars 2013 Le temps de travail domestique de la mère au sein du couple est passé de 81 % à 69 % entre 1966 et 1998. Les mères d'enfants de moins de 15 ans consacrent en moyenne environ 1 heure 30 par jour au temps parental et les pères 30 minutes, soit trois fois moins.

¹³⁵ Etude du CESER de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur M. Alain EVEN, janvier 2004

¹³⁶ Olivier David, *Les équations temporelles et spatiales des familles périurbaines*, www.espacestemp.net

¹³⁷ Enquête réalisée auprès de 503 familles résidant en Ille-et-Vilaine, dont l'objet portait sur les pratiques de loisirs des enfants et des jeunes dans le cadre de leur temps libre. Ibid.

La mutation des temps sociaux questionne donc l'existence de services et de réseaux sociaux de proximité, leurs horaires d'ouverture et leurs conditions d'accessibilité, ainsi que l'organisation des déplacements ; autant de leviers qui peuvent contribuer à réduire les tensions temporelles pesant sur les individus, faciliter l'articulation des temps de vie et respecter les rythmes biologiques de chacun.

Tandis que les rythmes des habitants tendent à se « désynchroniser », les villes tendent ainsi de plus en plus à fonctionner en continu. Conséquences de préférences collectives et de comportements de masse, ces évolutions se renforcent en cascade. Il est à ce titre essentiel d'analyser dans le détail les conséquences de ces organisations et de leurs potentielles reconfigurations.

4.1.2. Deux exemples de politiques temporelles mises en œuvre dans les services collectifs de l'enfance et du transport

Le temps est effectivement une donnée de plus en plus intégrée dans les politiques d'aménagement. Nées en Italie au milieu des années 1980 à partir de revendications du mouvement féministe, les politiques temporelles se sont développées en France à la fin des années 1990. Elles font suite au programme de prospective *Territoires 2020* de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et à l'adoption de la loi Aubry II, relative à la réduction négociée du temps de travail, qui recommandait, dès l'article premier l'harmonisation dans les intercommunalités des horaires des services publics avec les besoins de la population¹³⁸.

Des **tarifs incitatifs** se sont aussi développés afin d'éviter les pics de consommation et la congestion de certains services. Développée à l'origine dans les services publics nationaux pour l'électricité (tarif heures creuses, heures pleines) pour la SNCF (période bleue ou blanche), cette modulation temporelle s'affirme au niveau local notamment dans les transports.

La prise en compte du temps dans les politiques locales se matérialise bien souvent par la création de structures spécifiques aux appellations variées : **Bureau des Temps**, Espaces des Temps, Maison du Temps, Mission Temps de la ville, etc. Organisées essentiellement à l'échelle des villes et de quelques régions¹³⁹, leur essor progresse sous l'impulsion d'une association, *Tempo*

¹³⁸ Loi Aubry II, Article 1, Alinéa 7 : « Dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, le président de la structure intercommunale, en liaison, le cas échéant, avec les maires des communes limitrophes, favorise l'harmonisation des horaires des services publics avec les besoins découlant, notamment du point de vue de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, de l'évolution de l'organisation du travail dans les activités implantées sur le territoire de la commune ou à proximité. À cet effet, il réunit, en tant que de besoin, les représentants des organismes ou collectivités gestionnaires des services concernés et les met, le cas échéant, en relation avec les partenaires sociaux des entreprises et des collectivités afin de promouvoir la connaissance des besoins et de faciliter la recherche d'adaptation locale propre à les satisfaire. »

¹³⁹ Sandra Mallet, *Aménager les rythmes: politiques temporelles et urbanisme*. *EspacesTemps.net*, 2013 ; CESER de Bretagne, *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions*, rapporteurs MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, 2013 ; La Région Nord-Pas-de Calais dispose d'un bureau des temps. Conférence du Conseil régional de Bretagne le 28 mars 2013, *Les politiques temporelles outils d'adaptation des*

Territorial et du réseau européen NUST (Nouveaux Usages Sociaux du Temps) fondé en 2009 à Barcelone.

En Bretagne, la ville de Rennes a été la première à se doter d'un bureau des temps suite à la réalisation par Edmond Hervé alors député-maire de Rennes du rapport « *Le temps des villes* », en juin 2001. D'autres collectivités intègrent cette réflexion à la mise en œuvre de leur politique de développement durable. Ainsi, Brest Métropole Océane ou le Conseil régional de Bretagne en ont fait un axe fort de leur Agenda 21 afin :

- D'améliorer l'accessibilité des services
- D'adapter les temps de services aux temps des usagers
- De garantir la continuité des services publics
- De faciliter la conciliation des temps personnels et professionnels

Dans le domaine de la petite enfance, une étude a été menée en 2005 dans trois régions sur les expériences innovantes d'accueil à horaires atypiques (hors des plages horaires de 7h00 à 18h30)¹⁴⁰. Celle-ci a confirmé l'émergence de nouvelles demandes de garde alimentées par les transformations du marché du travail, l'accroissement du taux d'activité des femmes et l'accroissement du nombre de familles monoparentales. Ce besoin de garde spécifique se manifeste surtout lorsque les deux parents travaillent à des horaires atypiques et est encore renforcé dans le cas des familles vulnérables.

Confrontés à une pénurie générale de places d'accueil, les pouvoirs publics ont adapté leur offre mais surtout privilégié le développement des structures privées d'accueil à des horaires atypiques. Il en ressort que ces expériences répondent assez bien à la demande des parents. Elles font face pour la plupart à une demande importante à laquelle elles peinent parfois à répondre. L'acceptabilité de ces horaires dépend alors des possibilités de formation, de travail en équipe, de négociation des horaires et de compensation financière reconnues aux professionnels. Lorsque ces conditions ne sont pas réunies, beaucoup souhaitent revenir à terme à des horaires plus « normaux ».

Cette étude a surtout mis en évidence une « spirale » des horaires contraints, le développement de ces structures « *[conduisant] à étendre ces horaires à un plus grand nombre d'emploi. Les contraintes de la flexibilité sont alors reportées sur les professionnels de la petite enfance qui peuvent à leur tour éprouver des difficultés à articuler vie familiale et vie professionnelle* » Pour répondre à ces critiques, des crèches éco-responsables ouvrant à de nouvelles réflexions sur l'aménagement des temps de travail et impliquant les entreprises dans ces démarches ont été créées. Deux exemples peuvent être cités à ce titre :

politiques publiques, Evelyne Reeves, responsable du Bureau des temps de Rennes Métropole, et Véronique Lunven, chargée de mission développement durable de Brest Métropole Océane.

¹⁴⁰ Anne Eydoux, *Jeunes enfants : les expériences innovantes d'accueil à horaires atypiques*, L'essentiel, publication de la CNAF n°39, juillet 2005, La recherche menée analysait les effets du développement des modes d'accueil à horaires atypiques sur les professionnels de la petite enfance et s'appuyait sur une enquête qualitative menée en 2003-2004 dans trois régions (Bretagne, Ile de France, Nord Pas de Calais) auprès de treize structures accueillant des enfants selon des horaires ou modalités atypiques. Voir aussi CESR de Bretagne *50 clefs pour l'emploi en Bretagne*, rapporteurs A. Saglio et Loïc Richard.

- En 2001, l'association rennaise « **Parenboug** », née d'une démarche participative d'habitants du quartier de Villejean, a lancé avec plusieurs partenaires (la Ville de Rennes, Rennes Métropole, la CAF, le CIDF, la Délégation Régionale aux Droits des Femmes et à l'Égalité de Bretagne, le Fond Social Européen, le Conseil Général, le Pays de Rennes, le CODESPAR et OIS) l'expérimentation d'un service de garde à domicile dont le tarif est indexé pour les horaires atypiques sur les revenus (horaires irréguliers, imprévus, à temps incomplets, horaires du matin ou du soir voire la nuit, le samedi, ou le dimanche...). Actuellement, l'association propose trois services de garde d'enfants complémentaires: « Parendom », un service de garde à domicile en horaires décalés en fonction des revenus des familles, Calais, une crèche inter-entreprises intercommunales à horaires élargis, et Croc Mahon une halte-crèche travaillant plus particulièrement sur la séparation, la mixité sociale et l'accueil d'urgence¹⁴¹.
- Dans les départements des Côtes d'Armor et d'Ille et Vilaine un dispositif du nom de « **MAMHIQUE** » a été élaboré par la Mutualité française. Ce dispositif propose une offre de garde d'enfants jusqu'à 12 ans, lorsque les deux parents, ou le parent en situation monoparentale, travaillent à des horaires atypiques (avant 7h30, après 20h, la nuit, les dimanches et les jours fériés). L'accès au service n'est possible que si l'employeur d'au moins un des deux parents est engagé dans le dispositif. Cet engagement se traduit par la signature d'une convention qui prévoit le financement du coût du service apporté par M.A.M.H.IQUE et d'une indemnité compensatrice pour horaires atypiques (ICHA), versée chaque mois aux familles, pour compenser le surcoût de la garde des enfants, pour laquelle des modes de rémunération en horaires atypiques ont été créés. Un accompagnement social et financier des familles en horaires atypiques est assuré, avec une attention particulière aux familles monoparentales et/ou en précarité. Ce fonctionnement permet d'impliquer les entreprises pour qui le dispositif présente un double intérêt : réduire l'absentéisme et favoriser le recrutement sur des postes difficiles. Cette offre est proposée au plus près, voire au domicile des parents¹⁴².

Cet élargissement d'horaires est aussi questionné pour d'autres services comme les médiathèques ou les bibliothèques universitaires et un service itinérant de garde de nuit pour les personnes âgées en situation de dépendance (Gard'adom) a également vu le jour sur le canton de Paimpol.

Dans le domaine des transports, la dimension temporelle est particulièrement prégnante et une attention accrue est aujourd'hui portée à l'analyse des flux

¹⁴¹ <http://www.lafabriquedusocial.fr/initiatives/23-parenboug.html>

¹⁴² Audition de Madame Michèle Tabarot, Contribution de l'Uniojss, *L'évolution des modes d'accueil : développement et diversification de modes d'accueil de qualité ou commercialisation d'un produit*, Jeudi 19 juin 2008, <http://www.accueil-petite-enfance.fr/innovation/assistantes-maternelles/mamhique-modes-d-accueil-mutualises-en-horaires-atypiques/2/33>

réels des usagers afin de résoudre les problématiques de saturation des réseaux en milieu urbain. C'est ainsi que depuis septembre 2012, le Bureau des temps de Rennes Métropole a conduit une expérimentation avec Keolis, opérateur du réseau de transport de l'agglomération, afin de réduire la congestion dans les transports publics aux heures de pointe. Ce travail de concertation mené avec la faculté de Rennes 2, le CROUS et les associations étudiantes a permis en décalant le début des cours de 8 500 étudiants de l'Université de Rennes 2 de 8h15 à 8h30, d'échelonner la fréquentation et d'améliorer le confort des voyageurs sans occasionner de coût supplémentaire. D'autres solutions privilégiant le report modal vers les modes de transport doux (vélo, marche à pied...) ont également été développées dans le même but par certaines collectivités. Brest Métropole Océane a ainsi mis en place un « PLU facteur 4 » visant à définir des temps d'accès optimaux aux équipements en transport en commun, à pieds ou en vélo.

Depuis quelques années, le groupe Keolis mène dans la même logique des enquêtes approfondies sur la mobilité, afin de construire des politiques de transport adaptées à l'évolution des pratiques temporelles, ce qui peut nécessiter de remettre en cause des fausses certitudes parfois largement diffusées et se révélant préjudiciables pour les usagers¹⁴³. C'est ainsi que depuis les années 1970, les schémas directeurs des transports sont fondés sur l'organisation des flux domicile-travail, qui, s'ils demeurent structurants aujourd'hui, ne représentent plus que 16 % des déplacements en Bretagne¹⁴⁴ et ne peuvent pas faire oublier les 84 % restant, pour lesquels des solutions de mobilité doivent également être trouvées. ¹⁴⁵ De même, puisque la semaine de travail du lundi au vendredi, de 9h à 17h, n'est plus aujourd'hui la norme pour une majorité d'actifs, les flux de voyageurs dans les transports urbains aux heures de pointe ne représentent plus que 30 % du trafic annuel français. L'étalement des déplacements implique donc l'organisation d'une offre de transport renforcée aux heures de forte affluence, mais aussi soutenue tout au long de la journée.

4.1.3. Temps professionnel et temps disponible : quel investissement des acteurs pour les services collectifs de demain ?

Concernant les actifs, outre les questions d'aménagement du temps de travail que ces mutations soulèvent, **l'évolution du rapport à l'activité professionnelle** est aussi au cœur de l'évolution des modes de vie. Si l'insécurité des trajectoires professionnelles contribue à en atténuer la centralité, le travail conserve une place essentielle dans la société. Cependant elle n'est plus la seule valeur que les individus, plus exigeants vis-à-vis du travail en termes d'épanouissement et de réalisation personnelle, souhaitent prendre en considération dans leur existence.

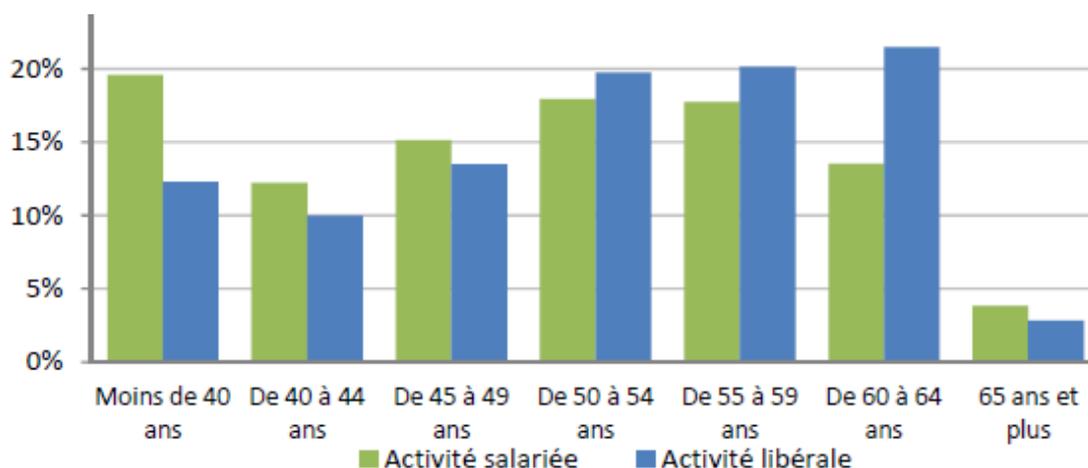
¹⁴³ Keolis, Etude Keoscopie, *Une approche pragmatique de la mobilité* ; Audition de M. Eric CHAREYRON (Directeur Marketing Keolis Groupe) le 16 mai 2013

¹⁴⁴ ORTB, *La mobilité des bretons, Enquête nationale transports et déplacements 2008*, décembre 2011, Sont considérés dans ces déplacements, ceux réalisés par des personnes de 6 ans ou plus, réalisés à l'occasion d'activités situées dans un rayon de moins de 80 kilomètres autour du domicile, sur une période de 24 heures.

¹⁴⁵ Audition de M. Eric CHAREYRON (Directeur Marketing Keolis Groupe) le 16 mai 2013

L'organisation des services dans les prochaines années devra tenir compte de ces évolutions. Cela d'autant plus que la catégorie des salariés ayant des « *horaires habituellement décalés* » se composait en 2005 à **80 %** d'actifs travaillant en contact avec le public, en majorité dans le domaine du commerce ou participant à garantir la continuité du service public (infirmiers, professions paramédicales, éducateurs, policiers, employés de commerce et de l'hôtellerie-restauration...). Ces salariés cumulent souvent plusieurs contraintes horaires : semaines irrégulières, absence de repos hebdomadaire, horaires décalés, etc¹⁴⁶. Ces professionnels continueront-ils à travailler de la sorte, tandis que l'on observe aujourd'hui des tendances opposées ? Parmi les **médecins généralistes, les nouvelles générations privilégient aujourd'hui massivement le salariat**, dont l'amplitude horaire est nettement inférieure à celle de leurs homologues intervenant en médecine libérale. Si cela concerne encore 70 % des effectifs des médecins généralistes en activité en Bretagne, en 2010 seuls 9,4 % des médecins inscrits au tableau de l'ordre ont opté pour la médecine libérale en France.

Figure 8. Répartition des médecins généralistes bretons selon leur âge et leur mode d'exercice



Source : ARS, *Le pacte territoire-santé en Bretagne, Dossier participant, 25 février 2013, p.5* ; données Observatoire de la démographie des professionnels de santé au 1^{er} janvier 2012

Enfin, l'évolution des modes de vie affecte aussi la participation de la population à la prise en charge par elle-même d'une partie des services collectifs, au travers de solidarités familiales, amicales, ou associatives. L'organisation du temps de travail et de la durée d'activité déterminent en partie le degré de disponibilité des individus pour s'impliquer dans ces activités. Ce

¹⁴⁶ DARES *Horaires atypiques et contraintes dans le travail, une typologie en six catégories*, Synthèses informations n°22.2, Mai 2009 ; Données de l'étude conditions de travail de l'INSEE de 2005. La sixième édition de l'enquête « Conditions de travail » 2013 est actuellement en cours. Cette analyse donne lieu à une analyse typologique en cinq catégories de salariés à temps plein, auxquelles s'ajoute la catégorie des salariés à temps partiel: « *horaires normaux* », « *horaires décalés habituels* », « *horaires décalés occasionnels* », « *horaires variables au cours de l'année* », « *horaires longs et flexibles* ».

n'est pas un hasard si aujourd'hui 46 % des présidents d'association sont retraités en France¹⁴⁷. La reconnaissance progressive du temps de travail social et du bénévolat conduisent cependant à imaginer de nouvelles possibilités d'accompagnement des personnes engagées dans ces dynamiques¹⁴⁸.

4.2. Evolutions à venir

Plusieurs tendances sont envisageables à l'avenir. La tendance des trente prochaines années pourrait être à la hausse du temps de travail et de la durée d'activité, à l'accélération de la désynchronisation des temps sociaux, **ou tout au contraire** à la réduction de l'activité, fondée sur une hausse du chômage liée aux nouvelles modalités de production ou sur la volonté d'atteindre un meilleur équilibre entre vie privée et professionnelle (dans le prolongement des mouvements de « downshifting » étatsuniens, « slow », ou décroissant) ou de partager le travail (dont la « fin » était annoncée par Jeremy Rifkin dès 1992), solution prônée face à la montée du chômage par certains courants politiques (Michel Rocard, Pierre Larrouturnou...)¹⁴⁹.

Services 24h/24, 7jours/7, ou ouverts exclusivement aux « horaires de bureaux », dans tous les cas, les services collectifs seront interrogés demain sur leur organisation temporelle (horaires d'ouverture, gestion des flux...), leur capacité à s'adapter aux besoins de la population, aux droits et aux exigences des usagers et des professionnels, à en infléchir ou en réguler les évolutions.

Principales variables identifiées dans ce chapitre¹⁵⁰ :

- Cohésion sociale, solidarité et engagement
 - Association de la population
 - Usages du numérique
 - Evolution de la mobilité
- Prégnance des questions environnementales
 - Temps de travail et durée d'activité
 - Formation des professionnels

¹⁴⁷ Viviane Tchernonog CNRS – Centre d'Economie de la Sorbonne, *Les associations en France. Poids, profils et évolutions. Financements publics et privés, emploi salarié et travail bénévole, gouvernance*. Novembre 2007, ADDES Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale. (L'analyse porte sur les données individuelles concernant 27 000 dirigeants).

¹⁴⁸ Voir chapitre 6 , 2.5.1 *Une mutation des modes de vie à l'origine de nouvelles solidarités informelles*

¹⁴⁹ Jeremy Rifkin, *La fin du travail*, La découverte, 1992 ; Audition de M. Jean-Christophe LE DUGOU (Ancien secrétaire National de la CGT), le 17 janvier 2013 ; Miguel Medina, *Chômage : Rocard milite pour une réduction du temps de travail* ; Site internet Le parisien, 27 janvier 2013

¹⁵⁰ L'identification de ces variables préside à la construction des quatre scénarios prospectifs présentés en seconde partie.

Chapitre 3

L'incidence des évolutions
démographiques sur l'offre et la
demande de services collectifs :
les défis de la croissance et du
vieillissement de la population

1.	Croissance démographique et services collectifs	93
1.1.	Evolutions de la croissance démographique en Bretagne	93
1.1.1.	<i>Evolutions récentes</i>	93
1.1.2.	<i>Evolutions à venir</i>	95
1.2.	Conséquences en termes d'offres et de besoins en services collectifs	97
1.3.	Un effet réciproque : l'implantation de services collectifs facteur d'attractivité démographique	98
2.	Pyramide des âges et services collectifs	98
2.1.	Une population croissante et vieillissante	98
2.1.1.	<i>Evolutions récentes</i>	98
2.1.2.	<i>Evolutions à venir</i>	103
2.2.	Conséquences en termes d'offres et de besoins en services collectifs	106
2.2.1.	<i>Les conséquences inattendues du vieillissement</i>	106
2.2.2.	<i>Les incidences du vieillissement sur les besoins médicaux et l'habitat</i>	107
2.2.3.	<i>Les incidences du vieillissement sur les actifs participant à l'offre de services collectifs</i>	112
2.2.4.	<i>Les incidences sur les services collectifs de la croissance du nombre de jeunes enfants</i>	115

La démographie affecte fortement l'évolution de l'offre et des besoins de services collectifs. La croissance de la population, son vieillissement et sa répartition sur le territoire structurent les périmètres d'intervention collective, selon des tendances qui se prolongeront ou s'inverseront dans les prochaines décennies.

La France « sera l'un des rares pays d'Europe à voir sa population augmenter d'ici 2050. »¹⁵¹ Mais quelles seront les populations qui viendront habiter en Bretagne ? Personnes âgées ou/et jeunes couples, les besoins en services collectifs seront assurément différents¹⁵².

1. Croissance démographique et services collectifs

1.1. Evolutions de la croissance démographique en Bretagne

1.1.1. Evolutions récentes

Au 1er janvier 2011, **3 221 451 personnes vivaient en Bretagne**, soit 5,1 % de la population de la France métropolitaine¹⁵³.

Depuis le retournement de son solde migratoire en 1968, la région ne dément pas son caractère de terre d'accueil. Caractérisé par un taux d'immigration des plus faibles, la région profite cependant d'un **apport migratoire** conséquent, qui représente les trois quart de la croissance de sa population¹⁵⁴.

La Bretagne s'illustre autant dans sa capacité à attirer de nouveaux habitants grâce à un phénomène « **littoralisation** », qu'à maintenir sa population. En effet, si les personnes nées et résidant en Bretagne quittent la région essentiellement au moment de leurs études ou de leur premier emploi, elles ont aussi une propension plus forte que la moyenne nationale à vivre dans leur région natale¹⁵⁵. Cette tendance au « **retour au pays** » témoigne en partie de la perception positive du cadre de vie régional.

¹⁵¹ Luc Broussy *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population, France : année zéro !* Mission Interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population, Janvier 2013

¹⁵² Audition de M. Jean-Christophe LE DUGOU (Ancien secrétaire National de la CGT), le 17 janvier 2013

¹⁵³ INSEE, *Le Bilan démographique 2011 en Bretagne - une population en hausse constante malgré l'érosion du solde naturel*, Octant Analyse n°30, juin 2012.

¹⁵⁴ INSEE, *La Bretagne est la région française avec le plus faible taux d'immigrés*, Octant web info n°25 ; CESER de Bretagne, *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions*, rapporteurs MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, 2013; Audition de M. Olivier LEON, (Chef du service Etudes & Diffusion, INSEE Bretagne) et M. Michel GUILLEMET (Directeur Régional, INSEE Bretagne), le 11 octobre 2012

¹⁵⁵ INSEE, *Naître en Bretagne, être en Bretagne : un lien renforcé par les retours à la région natale*, Octant analyse n°28, janvier 2012 ; En 2009, la Bretagne comptait 85 500 immigrés (individus nés étrangers dans un pays étrangers) soit 2,7 % de la population régionale.

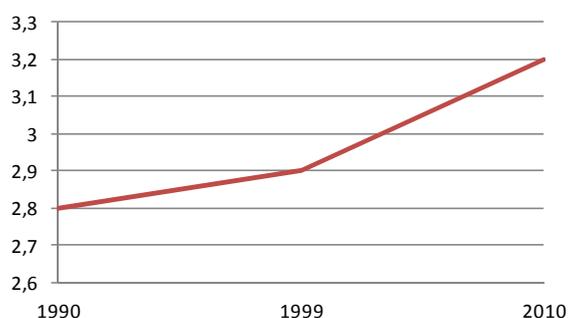
Cette situation cache bien sûr des disparités par zones géographiques et par tranches d'âge. Ces deux aspects seront développés plus loin, nous nous intéresserons, ici, exclusivement à la croissance démographique en volume.

Appartenant autrefois au croissant fertile des régions les plus fécondes de France, la Bretagne se rapproche aujourd'hui des moyennes nationales. Son indicateur conjoncturel de fécondité, établi à **2,01 enfants par femme**, reste toujours très légèrement supérieur au taux métropolitain (1,99) mais une évolution à la baisse est observée. La tendance depuis les années 1980 à une maternité plus tardive concerne aussi la Bretagne où l'âge moyen à la maternité atteint aujourd'hui 30 ans. La **faiblesse du solde naturel régional** (différence entre le nombre de naissances et de décès domiciliés au cours de l'année), qui la caractérise malgré tout, résulte du profil spécifique de la pyramide des âges en Bretagne. Elle s'explique en particulier par l'association d'un taux de natalité inférieur d'un point à la moyenne nationale et d'un taux de mortalité au contraire supérieur d'un point. Globalement, le solde naturel breton a chuté de 10,5 % entre 2010 et 2011, beaucoup plus qu'en France métropolitaine (- 2,7 %) ¹⁵⁶.

Il découle de ces paramètres démographiques qu'entre 1990 et 1999, la population a progressé en Bretagne comme au niveau national de 0,4 % en moyenne annuelle. Sur les dix années suivantes, 1999-2010, cette croissance s'est accélérée, atteignant un **taux de croissance annuel moyen de 0,9 %**, deux fois plus élevé que sur la période précédente et largement supérieur à celui de la France métropolitaine (0,6 %).

Figure 9. Evolution de la population de la Bretagne (1990-2010)

(En millions d'habitants)



Source : A partir de données de l'INSEE, recensement de la population ; Octant info n°27 Bretagne : la population des communes au 1^{er} janvier 2010

¹⁵⁶ INSEE, *Le bilan démographique 2011 en Bretagne, une population en hausse constante malgré l'érosion du solde naturel*, Octant analyse n°30, juin 2012 ; INSEE, *La fécondité en Bretagne depuis un demi-siècle : une convergence des comportements sous l'effet des évolutions sociétales*, Octant analyse n°41, janvier 2013.

Tableau 4. Evolution de la population de 1990 à 2010 en Bretagne

	Population			Evolution annuelle moyenne (en %)		Evolution en nombre	
	1990	1999	2010	1990-1999	1999-2010	1990-1999	1999-2010
Bretagne	2 795 638	2 906 197	3 199 066	0,4	0,9	110 559	292 869
France métropolitaine	56 615 155	58 518 395	62 765 235	0,4	0,6	1 903 240	4 246 840
Population bretonne en % de la population française	4,9	5	5,1				

Source : Extrait d'un tableau de l'INSEE, recensement de la population ; Octant info n°27 Bretagne : la population des communes au 1^{er} janvier 2010

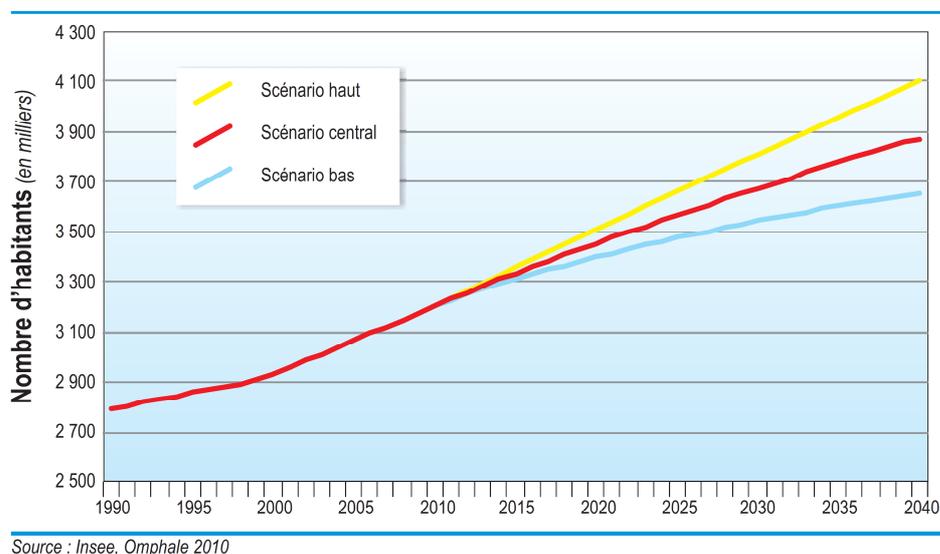
Cette augmentation moyenne de la population de près de 29 000 habitants par an, s'est accompagnée d'**une évolution à la baisse de la taille des ménages**. Entre 1999 et 2005, la diminution de la taille moyenne des ménages de 2,35 à 2,25 personnes a provoqué une augmentation de leur nombre deux fois plus rapide que la croissance de la population en Bretagne. Cela résulte tout d'abord du vieillissement de la population : les ménages de personnes âgées n'ayant plus d'enfants à charge, ils sont d'ordinaire de plus petite taille. L'indépendance économique des femmes, la diminution des effectifs de familles nombreuses, des couples sans enfant et de la monoparentalité¹⁵⁷ contribuent aussi à expliquer cette évolution. La vie en couple semble également présenter moins d'attrait pour les jeunes : quand ils quittent leurs parents, c'est plus souvent pour vivre seul (au moins transitoirement) que pour vivre en couple.

1.1.2. Evolutions à venir

L'attractivité migratoire étant plus **volatile** que les évolutions naturelles de la population, il apparaît plus complexe d'anticiper l'évolution future de la population régionale. Plusieurs travaux ont cependant été réalisés sur cette question. Ils ont donné lieu à l'élaboration de scénarios démographiques à l'horizon 2040, présentés plus en détail dans la deuxième partie de cette étude.

¹⁵⁷ Alain Jacquot, division Logement, *Des ménages toujours plus petits, Projection de ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2030*, Insee Première N°1106, Octobre 2006

Figure 10. Projections de la population à l'horizon 2040 par l'INSEE « Entre 3 650 000 et 4 100 000 bretons à l'horizon 2040 »



Source : Insee, Omphale 2010

Source : INSEE Bretagne, Projections démographiques à l'horizon 2040 en Bretagne. Une croissance forte, un vieillissement inéluctable. Octant analyse n°10, décembre 2010

Anticipant une croissance de la population de 24 % nettement plus importante que la moyenne en France métropolitaine (14 %), le scénario central de cette étude ferait apparaître la Bretagne comme la **4^{ème} région la plus attractive de France métropolitaine**. Sa population atteindrait, en 2040, près de **3,9 millions d'habitants**, soit 700 000 de plus qu'à l'heure actuelle.

Concernant la taille des ménages, sa baisse est considérée comme « *quasiment inéluctable* »¹⁵⁸. **La tendance à la décohabitation et à la fragmentation des ménages devrait se poursuivre.** « *En l'absence de modifications brutales et/ou importantes de notre environnement économique, tout laisse à penser que ces tendances devraient se poursuivre à un rythme soutenu* ». D'autant plus que dans certains pays, aux Etats-Unis ou dans les pays nordiques, la taille moyenne des ménages atteint des seuils déjà bien plus faibles. Cela ne saurait cependant se résumer à une baisse uniforme de la propension à vivre en couple. Cette baisse pourrait être modérée chez les jeunes adultes de moins de 30 ans, relativement soutenue et tendancielle chez les 30-50 ans et plus marquée encore pour les 50-70 ans qui ont fait l'expérience du divorce de masse. Pour les personnes plus âgées, l'augmentation du nombre de divorces sera contrebalancée par des veuvages plus tardifs grâce à l'augmentation de l'espérance de vie.

¹⁵⁸ Alain Jacquot, division Logement, *Des ménages toujours plus petits, Projection de ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2030*, Insee Première N°1106, Octobre 2006 ; BIPE, *Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne*, 22 mai 2009.

1.2. Conséquences en termes d'offres et de besoins en services collectifs

Indépendamment de toutes transformations des modes de vie, cette évolution démographique implique mécaniquement le développement de l'offre de services collectifs, qu'il s'agisse de la demande en électricité, en équipements (station d'épuration, centres de déchets...), en services culturels, éducatifs, etc.

L'exemple du logement est à ce titre révélateur puisqu'une étude menée en 2011 a estimé la croissance des besoins des ménages bretons, entre 2007 et 2017, autour de 13 000 logements par an, du seul fait de la démographie¹⁵⁹. Dans un contexte de flambée des coûts du logement et de montée du mal-logement, la tension du marché de l'habitat en Bretagne, en particulier le long des axes routiers structurants, illustre aussi les difficultés que peuvent rencontrer les acteurs publics et privés à développer une offre de services adaptés aux besoins¹⁶⁰.

Afin d'anticiper l'évolution de la population et de pourvoir à sa demande, la plupart des schémas d'aménagement et de développement (Pacte électrique breton, Projet régional de santé...) sont aujourd'hui précédés de diagnostics démographiques. Dans le cadre de la Loi Littoral de 1986, une notion de « **capacité d'accueil** » est apparue. « Déterminer la capacité d'accueil d'un territoire revient à évaluer si l'accueil supplémentaire de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, que la collectivité locale envisage, est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs qu'elle porte sur son territoire. »¹⁶¹ Bien qu'il demeure soumis à de multiples interprétations, ce concept a été revisité par les principes du développement Durable et de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). Il permet notamment de penser les projets de territoires littoraux en des termes nouveaux, de développement global et soutenable, en tenant compte de la capacité d'accueil non seulement du point de vue de la protection de l'environnement naturel et humain, mais également en termes d'équipements publics et de services rendus à la population (transports, hébergement, sécurité, salubrité publique...)¹⁶². Cette notion incite également à prendre du recul par rapport aux projections démographiques, basées sur un modèle de prolongement de tendances et ne présageant ni de la capacité d'accueil des territoires, ni de l'évolution des politiques publiques¹⁶³.

De plus, depuis la loi Grenelle II (portant engagement national sur l'environnement), les Schémas de cohérence territoriale doivent intégrer dans

¹⁵⁹ Centre d'Etudes techniques de l'équipement de l'Ouest, *Analyse des besoins en logements de la région Bretagne, 2.1 Estimation des besoins*, Novembre 2011, travail réalisé en collaboration avec l'INSEE.

¹⁶⁰ Etude du CESER de Bretagne, *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne*, Mme Christine DIVAY et M. Michel MORVANT, janvier 2013

¹⁶¹ Etude de l'association des CESER de l'Atlantique, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers, quelle gouvernance avec quels outils ?* Mai 2013.

¹⁶² Synthèse n°1, *La capacité d'accueil et de développement des communes littorales, synthèse bibliographique*, Février 2007, recherche réalisée à l'Université de Nantes, pour la direction régionale de l'Equipement des Pays de la Loire, coordinateur Patrick Pottier.

¹⁶³ Op. cit. Association des CESER de l'Atlantique.

leur rapport de présentation, des **données démographiques rétrospectives et prospectives** sur dix ans¹⁶⁴. Il s'avère cependant que la majorité de ces SCoT a opté pour des hypothèses de croissance globalement supérieures aux prévisions de l'INSEE, souhaitant ainsi, probablement afficher une politique volontariste associant évolution démographique et développement des services de proximité¹⁶⁵.

1.3. Un effet réciproque : l'implantation de services collectifs facteur d'attractivité démographique

Si l'offre de services s'étoffe pour répondre à de nouveaux besoins présents ou à venir, elle vise également à favoriser l'attractivité du territoire et l'arrivée de nouveaux habitants.

Comme l'ont montré des travaux récents de la DATAR, les services collectifs « *attirent et maintiennent les ménages sur les territoires* »¹⁶⁶. Porteurs de cohésion sociale et de qualité de vie, ils favorisent aussi l'implantation d'entreprises et le développement de nouvelles activités.

Leur influence est particulièrement forte sur l'attractivité des territoires ruraux, qui sont de plus en plus nombreux à développer des politiques de communication, d'accueil et d'accompagnement des nouveaux habitants¹⁶⁷.

2. Pyramide des âges et services collectifs

Outre la croissance démographique, l'évolution de la pyramide des âges transforme en profondeur les besoins en services collectifs de la Bretagne. Là encore ces mutations sont fortement différenciées en fonction des territoires, cela fait l'objet du chapitre 4 de cette étude.

2.1. Une population croissante et vieillissante

2.1.1. Evolutions récentes

Si le département de la Creuse se présente aujourd'hui comme une préfiguration de la France des années 2020-2030, c'est qu'en Bretagne comme dans l'ensemble de la France, la population vieillit en raison de deux facteurs¹⁶⁸:

¹⁶⁴ CESER de Bretagne, *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions*, rapporteurs MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, 2013

¹⁶⁵ Conseil général de l'environnement et du développement durable *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)*, Avril 2012

¹⁶⁶ Hugues Jennequin, *Politiques publiques et développement territorial en France : quid des activités tertiaires ?* 2012 et travaux du groupe « Économie des services et territoires » menés à la DATAR.

¹⁶⁷ Voir Chap. 4, 1.2.4 *Des politiques d'aménagement en capacité d'infléchir les tendances actuelles ?*

- le vieillissement des « baby-boomers » nés dans l'après seconde guerre mondiale,
- et l'augmentation régulière de l'espérance de vie (bien qu'elle tende à se ralentir pour les femmes).

L'espérance de vie en Bretagne a progressé de plus de 14 ans depuis 1954, et de 2,5 ans dans les huit dernières années¹⁶⁹. Elle atteignait en 2009, 76,7 ans pour les hommes et 84 ans pour les femmes. L'espérance de vie à 75 ans demeure cependant inférieure en Bretagne à celle constatée dans le reste de la France. Elle est de 9,5 ans pour les hommes (10 ans pour la France) et de 12,5 ans pour les femmes (12,8 ans en France)¹⁷⁰.

En 2010, l'âge moyen de la population régionale atteignait 39,4 ans pour les hommes (contre 35,6 en 1990) et 42,9 ans pour les femmes (contre 39,3 en 1990), soit respectivement 0,6 et 1,2 ans de plus qu'en France métropolitaine.

Le pourcentage *de 60 ans et plus* atteignait en 2012, 25,7 % en Bretagne contre 23,7 % en France métropolitaine. En deux ans (entre 2010 et 2012), cette proportion a progressé de 0,9 point !¹⁷¹

Tableau 5. Répartition de la population par âge en Bretagne et en France (1990-2012)

Année	Bretagne						France			
	Répartition de la population par âge						Moins de 20 ans (en %)	60 ans et plus (en %)	Moins de 20 ans (en %)	60 ans et plus (en %)
	0 à 19 ans	20 à 39 ans	40 à 59 ans	60 à 74 ans	75 ans et plus	Total				
1990	786 432	803 193	620 030	386 728	197 934	2 794 317	28,1%	20,9%	27,8%	19,0%
2000	734 551	783 123	734 478	442 436	233 024	2 927 612	25,1%	23,1%	25,6%	20,6%
2010	777 642	762 660	863 756	478 800	316 208	3 199 066	24,3%	24,9%	24,5%	22,8%
2012	788 745	750 278	875 151	506 801	328 840	3 249 815	24,3%	25,7%	24,5%	23,70%

Source : A partir des données de l'INSEE, actualisées au 15 janvier 2013, estimations de la population

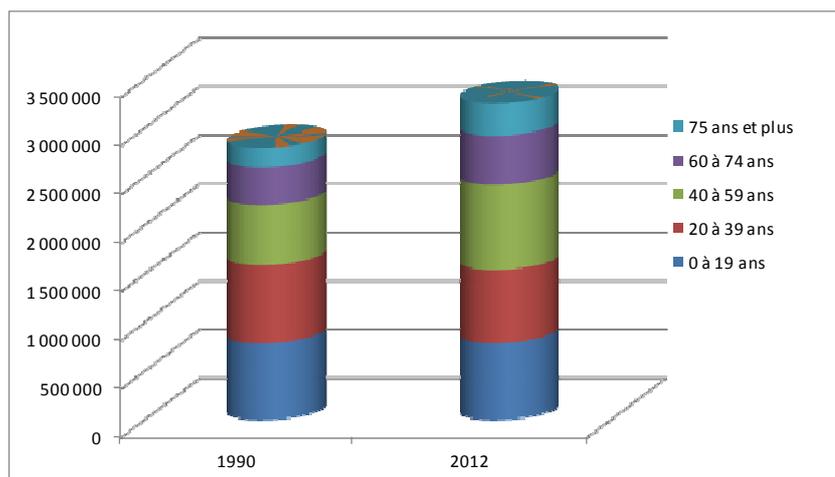
¹⁶⁸ Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes) et de M Fabrice DEMAS (Chargé de mission, CREATIV), le 18 avril 2013 ; <http://www.creuse.fr/article145.html>

¹⁶⁹ Audition de M. Pierre BERTRAND (Directeur Général Adjoint, Agence Régionale de Santé), le 18 décembre 2012

¹⁷⁰ ORS, ARS, Etat de santé de la population en Bretagne, septembre 2010

¹⁷¹ INSEE Bretagne, *La Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant analyse n°5, Septembre 2010

Figure 11. Comparaison de la structure de la population par âge en Bretagne (1990-2012)



Source : A partir des données de l'INSEE, actualisées au 15 janvier 2013, estimations de la population

Cette structure de population plus âgée que la moyenne nationale résulte de l'attractivité particulière de la Bretagne aux âges de la retraite. La région connaît un **déficit migratoire pour les jeunes âgés de 20 à 29 ans**, qui partent dans d'autres régions, essentiellement pour exercer une activité professionnelle, ou dans une moindre mesure pour prolonger leurs études. **Elle accueille, au contraire, de nombreux arrivants de plus de 55 ans**, quittant notamment l'Île-de-France pour rejoindre la Bretagne (région de naissance de 40 % d'entre eux). Les départs de la région dans cette tranche d'âge étant nettement moins nombreux, cela contribue au phénomène de vieillissement de la population¹⁷².

Il ne faut cependant pas exagérer les comportements résidentiels des personnes âgées. Si la mobilité résidentielle retient le plus souvent l'attention, elle n'en demeure pas moins un comportement minoritaire: en 2007 seulement 20 % des Bretons âgés de 55 à 64 ans et 13 % des plus de 65 ans avaient déménagé au cours des cinq dernières années. En 2002, seulement 6 à 8 % des ménages retraités possédaient une résidence secondaire.¹⁷³

¹⁷² Audition de M. Olivier LEON, (Chef du service Etudes & Diffusion, INSEE Bretagne) et M. Michel GUILLEMET (Directeur Régional, INSEE Bretagne), le 11 octobre 2012 ; INSEE Bretagne, *La Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant Analyse n°5, septembre 2010 ; INSEE Bretagne, *Personnes âgées et dépendantes en Bretagne : une augmentation potentielle de 40 % à l'horizon 2030*, Octant analyse n°35, novembre 2012

¹⁷³ CESER de Bretagne, *Mobilité des populations et territoires de Bretagne, à l'horizon 2030*, rapporteurs : MM. Jean-Bernard VIGHETTI et Yves MORVAN ; Vincent Caradec, *Les comportements résidentiels des retraités. Quelques enseignements du programme de recherche « Vieillissement de la population et habitat », Espace populations sociétés* [En ligne] 2010- Réflexions prospectives ; Le marché de la résidence secondaire - Evolution et perspectives CERC Bretagne - Avril 2011

Figure 12. Profil migratoire de la Bretagne



Source : Audition de M. Olivier LEON, (Chef du service Etudes & Diffusion, INSEE Bretagne), le 11 octobre 2012

Tableau 6. Evolution du nombre de jeunes de moins de 25 ans par classe d'âge 1995-2012

Année	Nombre de jeunes de moins de 25 ans par tranche d'âge					Total
	0 à 4 Ans	5 à 9 ans	10 à 14 ans	15 à 19 ans	20 à 24 ans	
1995	165 507	182 899	194 489	192 654	207 198	942 747
2000	173 765	174 105	188 523	198 158	182 364	916 915
2005	186 103	186 122	183 515	198 173	189 860	943 773
2010	190 102	199 577	195 250	192 713	183 564	961 206
2012	189 579	200 869	203 083	195 214	180 878	969 623
Evolution du nombre de jeunes entre 1995 et 2012	15%	10%	4%	1%	-13%	3%

Source : Estimation de population au 1er janvier 2013, par région, sexe et grande classe d'âge, Insee - Estimations de population

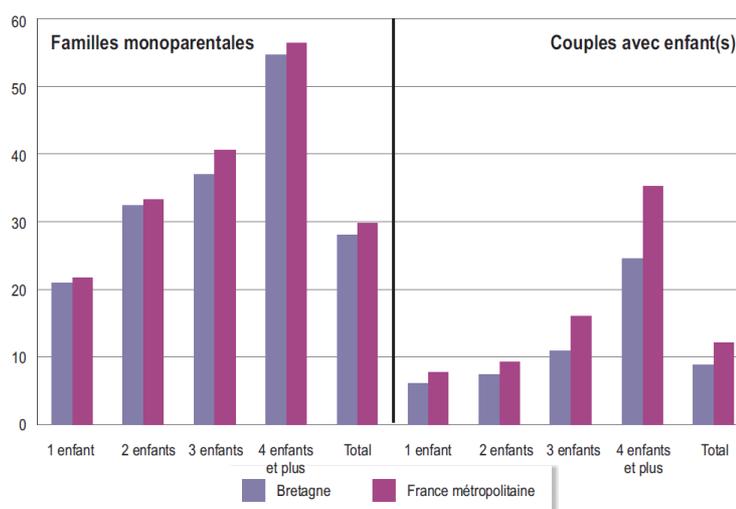
Concernant les **jeunes générations**, certes la part *des moins de 20 ans* a tendance à diminuer en proportion de la population totale puisqu'elle est passée de 28,1 % en 1990 à 24,3 % en 2012. Toutefois **leur nombre a augmenté en valeur absolue** de 7,4 % depuis l'an 2000.

De plus, la part des enfants *de moins de 6 ans* augmente depuis deux décennies en Bretagne. Elle s'est accélérée suite à la forte progression du nombre de naissances dans les années 2000 et 2006, en passant de 6,6 % à 7,3 % entre 1990 et 2007 soit une hausse de 23,8 %¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne.

Bien que le nombre de **familles monoparentales soit** moins important en Bretagne que dans d'autres régions, il est en **hausse de 10 %** entre 1999 et 2005¹⁷⁵. Près d'un enfant de moins de 18 ans sur sept vit ainsi dans une famille monoparentale. Cela concerne 10 % des enfants de 3 ans et 20 % des jeunes de 17 ans¹⁷⁶. Les ressources et la charge des enfants reposant souvent dans ces familles sur une seule personne, les familles monoparentales apparaissent **davantage exposées à la pauvreté** que les couples. En Bretagne, cette corrélation est évidente, puisque le taux de pauvreté des familles monoparentales est trois fois plus élevé que celui des couples avec enfants.

Figure 13. Taux de pauvreté selon le type de famille (en %)



Source : INSEE, revenus disponibles localisés 2007, INSEE Bretagne, Les enfants bretons en 2007 : des conditions de vie plutôt favorables, Octant analyse n°7 - Septembre 2010

La santé des jeunes, fait l'objet d'une attention particulière au Conseil régional au travers de politiques de prévention ciblées. Les études réalisées par l'Observatoire régional de la santé permettent d'observer quelques évolutions sur la santé des élèves de collège et de lycée en Bretagne entre 2001 et 2007¹⁷⁷. Chez les jeunes de 15 à 24 ans, les suicides représentent plus d'un décès sur quatre contre 15 % en France. A l'inverse la part des décès par accidents de transport est plus faible en Bretagne (25 % contre 33 % en France). Sujet d'inquiétudes, la consommation de tabac est en recul chez les jeunes de 17 ans tout comme la consommation régulière d'alcool qui s'aligne sur le niveau national. Cependant la fréquence des ivresses répétées demeure plus élevée en Bretagne.

¹⁷⁵ Le nombre de ménages monoparentaux est ainsi passé de 77 954 ménages à 85 819 entre 1999 et 2005. INSEE Bretagne, Le nombre de ménages augmente deux fois plus vite que la population, janvier 2009 (recensement de la population de 1999 et enquêtes annuelles de recensement de 2004 et 2007).

¹⁷⁶ INSEE Bretagne, Les enfants bretons en 2007 : des conditions de vie plutôt favorables, Octant analyse n°7 - Septembre 2010

¹⁷⁷ La santé des jeunes scolarisés en Bretagne en 2007, principaux constats, juillet 2008. Etat de la santé de la population en Bretagne, ORS, ARS, Septembre 2010.

2.1.2. Evolutions à venir

L'importance de la part des *moins de 6 ans* dans la population bretonne dans les années 2010, se reportera progressivement sur le nombre de *jeunes de 10 à 14 ans* à l'horizon 2022 et de *20 à 25 ans* dans les années 2030. **Le nombre de moins de 20 ans devrait par conséquent augmenter de 14 % d'ici 2040**¹⁷⁸.

Parallèlement, **le vieillissement de la population devrait s'accroître dans les prochaines décennies**¹⁷⁹. Si l'allongement de l'espérance de vie correspond à une tendance de fond, l'effet du vieillissement de la génération du baby-boom résulte lui d'un phénomène ponctuel dont les conséquences seront limitées dans le temps¹⁸⁰.

La croissance du nombre de personnes de plus de 80 ans devrait être :

- *relativement rapide dans les années 2010-2015,*
- *ralentie entre 2015 et 2026* (vieillesse des classes creuses des années 1930),
- *rapide entre 2026 et 2054* (arrivée à l'âge de 80 ans des générations du baby-boom nées entre 1946 et 1974),
- *et fortement ralentie à partir de 2055* (remplacement de la génération du baby-boom par les générations moins nombreuses nées après 1975).

Ainsi, selon le scénario central de l'INSEE Bretagne, **le nombre de personnes de 75 ans et plus doublerait, et passerait de 293 000 en 2007, à 602 000 en 2040 (+105 %)**¹⁸¹. Les *60 ans et plus* représenteraient ainsi **33 %** de la population en 2040, contre 23 % en 2007.

L'augmentation des migrations de personnes âgées en Bretagne n'est, quant à elle, pas garantie à l'avenir. Depuis cinq ans, **le nombre de résidences secondaires construites en Bretagne a évolué à la baisse**, la variation à l'échelle régionale étant de - 11 %, et de -24 % sur le littoral du Morbihan¹⁸². La hausse des coûts de la double-résidence (charges d'entretien de deux logements, double imposition, évolution de la fiscalité...) pourrait contribuer en

¹⁷⁸ INSEE, *Projections démographiques à l'horizon 2040 en Bretagne, une croissance forte un vieillissement inéluctable*, Octant analyse n°10

¹⁷⁹ INSEE Bretagne, *La Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant analyse n°5, Septembre 2010

¹⁸⁰ Source : Extrait de *Perspectives démographiques et financières de la dépendance, rapport du groupe de travail*, Modérateur : Jean Michel Charpin, Rapporteur : Cécile Tlili juin 2011 ; Code de l'action sociale et des familles, article R232-3 et annexe 2.

¹⁸¹ (À fécondité et quotients migratoires constants et avec une mortalité baissant au même rythme qu'en France métropolitaine où l'espérance de vie atteindrait 83,1 an pour les hommes et 88,8 ans pour les femmes). INSEE Bretagne, *Projections démographiques à l'horizon 2040. Une croissance forte, un vieillissement inéluctable*, Octant analyse n°10, décembre 2010

¹⁸² CESER de Bretagne, *Mobilité des populations et territoires de Bretagne, à l'horizon 2030*, rapporteurs : MM. Jean-Bernard VIGHETTI et Yves MORVAN; Vincent Caradec, *Les comportements résidentiels des retraités. Quelques enseignements du programme de recherche « Vieillesse de la population et habitat », Espace populations sociétés [En ligne] 2010, - Réflexions prospectives ; Le marché de la résidence secondaire - Evolution et perspectives CERC Bretagne - Avril 2011*

corrélation avec d'autres facteurs, comme la diminution des revenus des retraités, à en réduire la proportion. De plus, il semblerait que « *L'achat d'une résidence secondaire ne [fasse] plus autant rêver* ». « *Les nouveaux modes de vie et de loisirs qui privilégient notamment les voyages font que les Français sont moins disposés à entretenir deux maisons* »¹⁸³.

Tableau 7. Structure de la population en Bretagne et en France par âge en 2007 et en 2040

	Structure de la population par âge en 2007					Structure de la population par âge en 2040				
	Âge moyen	Part des moins de 20 ans (en%)	Part des 20-59 ans (en%)	Part des 60 ans et + (en%)	Dont part des 75 ans et + (en%)	Âge moyen	Part des moins de 20 ans (en%)	Part des 20-59 ans (en%)	Part des 60 ans et + (en%)	Dont part des 75 ans et + (en%)
Bretagne	40,3	24,5	52,1	23,4	9,4	44,5	22,4	44,4	33,2	15,5
France métropolitaine	39,3	24,8	53,8	21,5	9	43,7	22,4	46,6	31,0	14,7

Source : Insee, Omphale 2010. Insee Première N°1326, La population des régions en 2040 Les écarts de croissance démographique pourraient se resserrer, Décembre 2010 et données site internet de l'INSEE

L'évolution de l'espérance de vie donne lieu à des hypothèses contrastées. Les projections de population pour la France métropolitaine entre 2007 et 2060, élaborées par l'INSEE en 2010¹⁸⁴, présentaient trois hypothèses :

- *une hypothèse basse* envisageant un ralentissement de la baisse de la mortalité
- *une hypothèse centrale* prolongeant la tendance à la baisse de la mortalité observée sur la période 1990-2001
- *une hypothèse haute* projetant une accélération de la baisse de la mortalité

Toutefois, la question se pose surtout de savoir si ces années de vie supplémentaires seront des gains d'Espérance de vie sans incapacité (EVSI). En 2010, les travaux d'une équipe scientifique publiés dans la revue « *Science* » avaient conclu que le poids socio-économique du vieillissement de la population dans les pays industrialisés avait été exagéré, puisque l'allongement de la durée de vie en bonne santé n'avait pas été prise en compte¹⁸⁵. Cependant, les derniers travaux de l'INED suggèrent **un récent ralentissement de la progression de l'espérance de vie sans incapacité**. De plus, l'analyse de la tranche d'âge des 50-65 ans semble montrer que cette génération, susceptible

¹⁸³ Jean Dugor, Président du Conseil régional des notaires cité in *Résidence secondaire. Cote en baisse en Bretagne*, Le Télégramme, 12 avril 2013

¹⁸⁴ Nathalie Blanpain, Olivier Chardon, *Projections de la population à l'horizon 2060 : un tiers de la population âgé de plus de 60 ans*, INSEE première n°1320, octobre 2010

¹⁸⁵ Audition de M. Jean-Christophe LE DUGOU (Ancien secrétaire National de la CGT), le 17 janvier 2013 ; Warren C. Sanderson and Sergei Scherbov ; *Demography: Remeasuring Aging* : Travail conduit par l'Institut de Vienne sur la démographie (VID) et l'International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) avec l'Université Stony Brook (New York, nord-est), *Science* 10 September 2010, Vol. 329. no. 5997, pp. 1287 - 1288;

d'entrer en dépendance vers 2030, présente des risques accrus par rapport à la génération précédente¹⁸⁶. Jean-Marie Robine, chercheur à l'Inserm et coordinateur du projet EVSI (espérance de vie sans incapacité), explique ainsi que « *le nombre d'années vécues avec des incapacités tend à augmenter* »¹⁸⁷. Selon lui, les années 2000 ont fait entrer la France dans un « *scénario d'expansion des incapacités* ».

Butant sur cette incertitude et sur le manque de connaissances concernant l'évolution des déterminants responsables de la dépendance (maladie d'Alzheimer pathologies apparentées...), les travaux prospectifs du groupe de travail national consacré à la dépendance des personnes âgées (lors du débat sur la dépendance organisé en 2011 et dans le cadre duquel le CESER c'était exprimé¹⁸⁸) ont retenu trois hypothèses distinctes globalement moins optimistes que celles qui avaient été retenues lors des précédentes projections réalisées au début des années 2000.

Selon l'hypothèse centrale, **le nombre de personnes âgées dépendantes en France métropolitaine augmenterait de 35 % entre 2010 et 2030** (de 1 150 000 à 1 550 000 personnes), **et de 100 %** (soit un doublement) **entre 2010 et 2060** (de 1 150 000 à 2 300 000 personnes).

En Bretagne, selon le même scénario, cette progression pourrait être légèrement supérieure et atteindre **40 %** entre 2010 et 2030.

Ces projections démographiques ont une grande importance dans l'anticipation des évolutions à venir. L'augmentation de l'espérance de vie et la problématique de la dépendance sont des enjeux cruciaux dans la prise en charge des services collectifs pour aujourd'hui comme pour demain.

Grille nationale AGGIR (Autonomie gérontologique groupe iso-ressources) :

Une personne est considérée comme dépendante lorsqu'elle déclare avoir besoin d'aide pour accomplir les actes essentiels de la vie quotidienne (se laver, s'habiller, se déplacer, faire la cuisine...) ou qui nécessitent une surveillance régulière. La dépendance est mesurée à partir de la grille AGGIR, qui se compose de six niveaux de pertes d'autonomie :

GIR 1 : Les personnes confinées au lit ou au fauteuil ayant perdu leur activité mentale, corporelle, locomotrice et sociale qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants.

¹⁸⁶ *Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne*, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne. Extrait de *Perspectives démographiques et financières de la dépendance, rapport du groupe de travail*, Modérateur : Jean Michel Charpin, Rapporteur : Cécile Tlili juin 2011 ; Code de l'action sociale et des familles, article R232-3 et annexe 2.

¹⁸⁷ Science et vie, 01/06/2013

¹⁸⁸ CESER de Bretagne, *Agir pour la qualité de vie des personnes âgées en perte et reconfiguration d'autonomie en Bretagne*, Rapporteurs : Christine DIVAY Daniel HARDY, Mai 2011

GIR 2 : Les personnes confinées au lit ou au fauteuil dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et qui nécessitent une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante, ou celles dont les fonctions mentales sont altérées mais qui ont conservé leurs capacités motrices.

GIR 3 : Les personnes ayant conservé des fonctions mentales satisfaisantes et des fonctions locomotrices partielles, mais qui nécessitent quotidiennement et plusieurs fois par jour des aides pour leur autonomie corporelle.

GIR 4 : Les personnes qui n'assument pas seules leur transfert mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement et qui doivent être aidées pour la toilette et l'habillage, ou celles qui n'ont pas de problèmes locomoteurs mais qu'il faut aider pour les activités corporelles, y compris les repas.

GIR 5 et 6 : Les personnes peu ou pas dépendantes.

Source : Extrait de *Perspectives démographiques et financières de la dépendance, rapport du groupe de travail*,
Modérateur : Jean Michel Charpin, Rapporteur : Cécile Tlili juin 2011 ; Code de l'action sociale et des familles,
article R232-3 et annexe 2.

2.2. Conséquences en termes d'offres et de besoins en services collectifs

2.2.1. Les conséquences inattendues du vieillissement

Les incidences du vieillissement sur l'offre et la demande de services collectifs ne sont pas aisément prévisibles.

Les comportements des nouvelles générations arrivant à l'âge de la retraite ne peuvent pas être simplement assimilés à ceux de la génération précédente. La vieillesse tout comme la jeunesse s'inscrivent « *dans le cheminement et dans la relativité des âges de la vie, [...] ils se définissent les uns par rapport aux autres et sont contingents du lieu, de la société, de la civilisation, de l'époque dans lesquels ils s'insèrent* »¹⁸⁹. L'allongement de la durée de vie et les conditions de santé dans lesquelles se fait le vieillissement mènent aussi à des situations très différenciées.

« *A la triade traditionnelle-enfance, maturité, vieillesse – s'est substituée une multiplication et une complexification des étapes de l'existence : prime enfance, préadolescence, adolescence, jeunesse, senior, troisième âge, quatrième âge...* »¹⁹⁰ En corollaire, **les besoins se diversifient**. Les entreprises privées opèrent ainsi indépendamment de l'âge des seniors une segmentation du marché

¹⁸⁹ CESER de Bretagne, *Les univers sociaux et culturels des jeunes en Bretagne*, Rapporteurs : Annie GUILLERME Sylvère QUILLEROU, juin 2011

¹⁹⁰ Luc Broussy *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population, France : année zéro !* Mission Interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population, Janvier 2013

en fonction de leur profil : seniors complètement autonomes, en pertes d'autonomie, dépendants, atteints de maladies chroniques...¹⁹¹ Elles portent aussi davantage leur attention sur l'âge subjectif ou ressenti des individus, plutôt que sur leur âge réel, physiologique. De nouvelles catégories de consommateurs ou d'utilisateurs plus avertis et exigeants apparaissent comme les « **TSARS** », type de seniors « actifs » et retraités, demandeurs de services de confort ou de loisir¹⁹².

Tandis que le nombre de « personnes âgées en perte ou reconfiguration d'autonomie » s'accroît, il se développe également une génération, de plus en plus qualifiée de « **génération sandwich** », capable de contribuer à l'**offre de services collectifs**¹⁹³. Très dynamique dans le milieu associatif, elle se distingue surtout par la capacité - qui lui confère son nom - à accompagner, dans le même temps, des parents vieillissants et des petits-enfants grandissants. De ce point de vue, le recul de l'âge de la retraite pourrait affaiblir la croissance de ce phénomène en limitant la disponibilité des personnes.

Dans une société où la norme d'autonomie individuelle fait de la vieillesse une catégorie stigmatisante, certaines personnes rejettent la relation de dépendance dans laquelle elles se sentent enfermées. A cet égard, l'essor d'habitats collectifs ou de maisons de retraite communautaires, fondés par des personnes âgées décidées à s'accompagner mutuellement en fin de vie, est révélateur d'un besoin croissant de reconsidération¹⁹⁴. Une meilleure reconnaissance des **services d'utilité sociale** rendus par les personnes âgées pourrait contribuer dans les prochaines décennies à un changement profond de regard sur la vieillesse.

Cependant, malgré cette excessive « *dramatisation sociale du grand âge* », la dépendance renvoie aussi à des éléments objectifs, liés aux conséquences sanitaires, médico-sociales ou financières de la perte d'autonomie¹⁹⁵.

2.2.2. Les incidences du vieillissement sur les besoins médicaux et l'habitat

L'effet du vieillissement est particulièrement prégnant dans le domaine de la santé. L'allongement de la durée de vie induit aussi une augmentation du nombre de problèmes de santé, moteurs et mentaux, de polyopathologies et de maladies neuro-dégénératives.

Le nombre de personnes âgées potentiellement dépendantes s'accroît et la solidarité familiale ne parvient pas toujours à répondre à ces besoins. A l'avenir, ces problématiques devraient encore s'accroître, d'autant que certains aidants auront eux même atteint l'âge de la retraite¹⁹⁶.

¹⁹¹ Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes) et de M Fabrice DEMAS (Chargé de mission, CREATIV), le 18 avril 2013

¹⁹² BIPE, *Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne*, 22 mai 2009.

¹⁹³ Op. cit. Luc Broussy.

¹⁹⁴ *Modes de vie et empreinte carbone*, Les cahiers du clip n°21, décembre 2012

¹⁹⁵ CESER de Bretagne, *Agir pour la qualité de vie des personnes âgées en perte et reconfiguration d'autonomie en Bretagne*, Rapporteurs : Christine DIVAY Daniel HARDY, Mai 2011

¹⁹⁶ INSEE Bretagne, *La Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant analyse n°5, Septembre 2010

En Bretagne, entre 2010 et 2020, l'augmentation du volume d'activités correspondant au maintien des 17 000 personnes âgées dépendantes supplémentaires pourrait représenter **9 200 équivalents-temps plein travaillés**, dont un tiers relèverait de personnels soignants (infirmiers, aides soignants et autres personnels paramédicaux) et les deux autres tiers de personnels non soignants (aides ménagères, aides à domicile, auxiliaires de vie sociale, gardes à domicile, portages de repas, etc)¹⁹⁷.

Jusqu'à aujourd'hui, malgré un cadre budgétaire contraint, l'ARS Bretagne a poursuivi le développement de places en établissements et en services. Entre 2011 et 2013, l'Agence avait ainsi programmé la création de 1 783 places en services et en structures. D'ici 2030, il faudrait encore ajouter **174 Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes** (Ephad) aux 128 existants¹⁹⁸.

Tableau 8. Places pour personnes âgées créées par l'ARS entre 2011 et 2013

Pour les personnes âgées		Nombre de places créées	Montant correspondant (part ARS)
Année 2011	En structures (EHPAD, AJ, HT...)	576	5 805 383 €
	En service	20	232 500 €
Année 2012	En structures (EHPAD, AJ, HT...)	504	4 990 552 €
	En service	22	231 000 €
Année 2013	En structures (EHPAD, AJ, HT...)	658	6 452 592 €
	En service	3	31 500 €
TOTAL		1783 places	17 743 527 €

Nb : le tableau recensant les financements de places pour les personnes âgées sera actualisé au cours du PRS

Source : Projet régional de santé 2012-2016 « Agir ensemble pour la santé des bretons », Agence régionale de santé Bretagne, p.395

Outre la question du financement de ces services, sur laquelle nous revenons plus loin dans cette partie, l'enjeu de la dépendance est aussi de relever **le défi de la prévention**, de faire reculer les accidents de vie et d'améliorer globalement l'accompagnement des personnes âgées.

Les Agences régionales de santé vont pouvoir participer cette année à **l'appel à projets national PAERPA** (Personnes âgées en risque de perte d'autonomie). Dix à vingt projets pilotes seront lancés début septembre dans cinq régions afin de prévenir l'hospitalisation en établissement de santé avec hébergement, de gérer la sortie d'hôpital et de favoriser la continuité des différents modes de prise en charge. Il a en effet été reconnu que l'insuffisance de coordination entre les différentes prises en charge sanitaires, sociales et médicosociales, ainsi que le recours abusif à l'hospitalisation, sont à l'origine de ruptures dans le parcours

¹⁹⁷ INSEE Bretagne, *Personnes âgées dépendantes en Bretagne à l'horizon 2020 : des incidences potentielles sur les emplois et les besoins de prise en charge financière*, Octant analyse n°36, Novembre 2012 ; Audition de M. Pierre BERTRAND (Directeur Général Adjoint, Agence Régionale de Santé), le 18 décembre 2012

¹⁹⁸ Yvon Corre, *Démographie. De redoutables défis*. Le Télégramme Bretagne 2030, Supplément au numéro du jeudi 6 janvier 2011

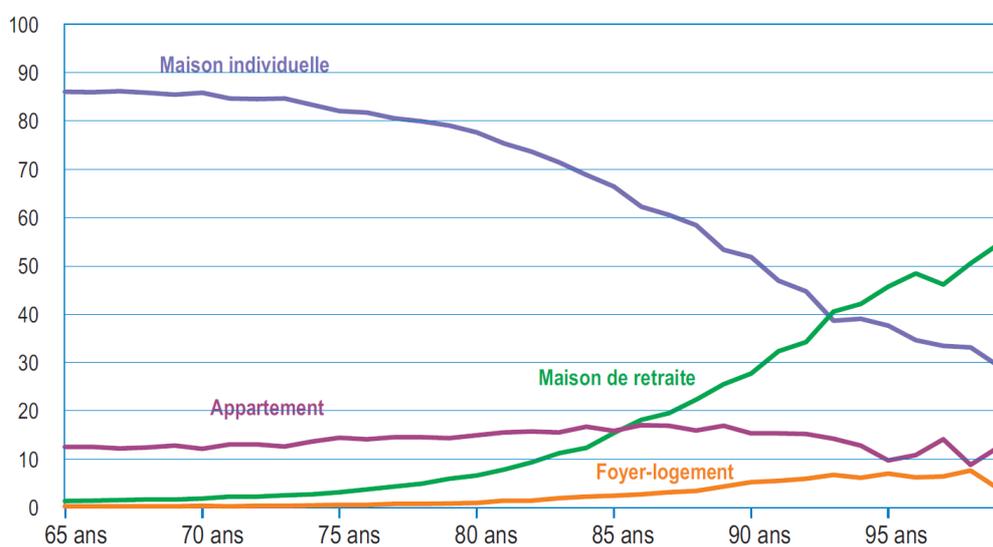
de santé des personnes âgées. Préjudiciables à leur santé, elles représentent aussi un surcoût annuel que le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie évalue à deux milliards d'euros par an¹⁹⁹.

Au niveau national, le dossier est aujourd'hui ré-ouvert par le gouvernement. Une **loi d'adaptation de la société au vieillissement** est en effet prévue pour la fin de l'année 2013²⁰⁰. Elle devrait se décliner en trois volets : anticipation du vieillissement, adaptation de la société et accompagnement de la perte d'autonomie. Trois rapports (de M. Broussy, M. Aquino et Mme Pinville) ont été récemment publiés afin de nourrir les réflexions sur cette question.

Comme le souligne l'un de ces rapports, **le premier défi est celui de l'adaptation des logements, condition indispensable au maintien à domicile.**

Propriétaires à plus de 82 % en Bretagne, les ménages âgés souhaitent en effet majoritairement rester dans le logement qu'ils occupent. L'installation en foyer logement ou en maison de retraite se fait plus tardivement, puisque l'isolement, le veuvage et la dépendance en sont les principaux facteurs décisifs²⁰¹. Il est à noter que la Bretagne se distingue par un pourcentage de bénéficiaires de l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) hébergés en établissements nettement supérieur à la proportion nationale (52,1 % contre 38,3 %).

Figure 14. Répartition des 60 ans et plus selon le type de logement en 2007 (en %)



Source : INSEE recensements de la population, INSEE Bretagne, la Bretagne au défi du vieillissement démographique, Octant analyse n°5, Septembre 2010

¹⁹⁹ C. Maisonneuve, *Parcours de santé des personnes âgées : les expérimentations vont commencer en 2013* La gazette des communes, 28/09/2012

²⁰⁰ Audition Hardy ; Docteur Jean-Pierre Aquino, *Anticiper pour une autonomie préservée : un enjeu de société*, Comité avancée en âge, prévention et qualité de vie, Février 2013 ; Martine Pinville, *Relever le défi politique de l'avancée en âge, perspectives internationales*, Rapport remis à M. le Premier Ministre ; Luc Broussy *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population, France : année zéro !* Mission Interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population, Janvier 2013

²⁰¹ INSEE Bretagne, *la Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant analyse n°5, Septembre 2010

Vivant de plus en plus souvent seules dans leur logement, les personnes âgées peuvent être aussi confrontées à des problèmes de santé mentale, d'errance, de maîtrise du temps et de l'espace, auxquels le numérique tente d'apporter des solutions par le développement de la **téléassistance et de des technologies de l'autonomie**. Celles-ci doivent cependant être appréhendées avec prudence : elles manquent encore de maturité et font l'objet d'une acceptabilité très contrastée chez les personnes âgées²⁰².

Labellisé comme l'un des huit « *Centres expert national sur la thématique du développement des modèles économiques en santé et médico-social* », le pôle « *Usages TIC* » de la CCI de Rennes a mené deux projets sur cette question : le **projet IDA** « *Innovation Domicile Autonomie* » et le **programme SAS** « *Sensibilisation, Accompagnement et Stratégies d'accès au marché des seniors* ». Ces travaux se poursuivent aujourd'hui autour des équipements nécessaires au domicile (domotiques, chemins lumineux...).

Toutefois, la rénovation et la construction de logements adaptés ne peuvent pas être pensées de manière isolée. Il est nécessaire de considérer l'ensemble des liens que le logement entretient avec son environnement, **en termes de mobilité et d'accessibilité aux services**²⁰³. En Bretagne, un tiers des ménages âgés de *75 ans et plus* vivent en milieu rural et 38 % d'entre eux ne disposent d'aucun moyen de locomotion. **Le développement du transport à la demande et du transport accompagné** peuvent également contribuer à répondre à cette question. « *Il s'agira pour les territoires d'organiser un cadre de vie favorable aux personnes âgées au travers de choix d'urbanisme, de mettre en place des services collectifs et de favoriser l'accès aux services de proximité.* »²⁰⁴

Considérant que « *plus que jamais, les économies locales devront prendre en compte la structure de leur population.* »²⁰⁵, le rapport Broussy propose que la dimension du vieillissement soit désormais intégrée aux différents documents d'urbanisme (Schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme...). Un quota de 20 % de logements adaptés pourrait ainsi être défini pour toute nouvelle construction.

Outre cette politique de maintien à domicile, depuis quinze ans les financeurs publics et privés se sont largement concentrés sur la construction et la rénovation **d'établissements d'accueil collectif** (en particulier d'Ehpad)²⁰⁶. En une décennie, l'état de relative pénurie dans ce secteur s'est atténué, mais « *une sorte de « no man's land » est en train de se créer entre des établissements pour personnes âgées totalement valides et des établissements où à l'inverse, la dépendance devient systématiquement très lourde.* » Au-delà

²⁰² Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes) et de M Fabrice DEMAS (Chargé de mission, CREATIV), le 18 avril 2013

²⁰³ Etude Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne Mme Christine DIVAY et M. Michel MORVANT 2013

²⁰⁴ INSEE Bretagne, *la Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant analyse n°5, Septembre 2010

²⁰⁵ Rapport remis à M. le Premier Ministre ; Luc Broussy *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population, France : année zéro !* Mission Interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population, Janvier 2013

²⁰⁶ Ibid.

de la prise en charge des personnes dépendantes, se pose également la question des services collectifs mis à disposition des personnes âgées valides ou semi-valides, elles aussi de plus en plus nombreuses. Le rapport Broussy préconise ainsi la création de « *Maisons de Vieux dans les Quartiers* » (MVQ) sur le modèle des Maisons des jeunes et de la culture (MJC). Les acteurs privés associatifs, issus de l'immobilier social ou privé prennent également l'initiative et sont à l'origine, avec ou sans l'aide des collectivités, de lieux intergénérationnels ancrés dans la vie du territoire. Les résidences seniors, le béguinage²⁰⁷, les immeubles intergénérationnels, les foyers-soleil constituent de nouvelles formules d'hébergements intermédiaires, situés entre le domicile et les maisons de retraite (qui recouvrent elles aussi des réalités très diverses).

Le soutien aux **projets intergénérationnels** et à la **participation sociale des aînés** (bénévolat, implication politique et citoyenne) s'affirme progressivement comme un axe fort à développer dans les prochaines décennies²⁰⁸.

A Rennes, l'espace Simone de Beauvoir est souvent cité en exemple. Composé de sept immeubles, il rassemble dans un même lieu et autour d'un espace vert, un Pot'âgé, une Maison de quartier, un Pôle petite enfance, un restaurant associatif, un lieu d'accueil de jour pour dix personnes âgées désorientées, des logements sociaux, en accession libre ou aidée... Il mêle des personnes à mobilité réduite, des personnes âgées de plus de 60 ans, des individus sujets à des troubles psychiques, des étudiants en formation médico-sociale et des familles, tous signataires d'une « *Charte de fonctionnement intergénérationnel* »²⁰⁹.

L'expression « Maisons de retraite » est un terme générique qui recouvre une grande diversité de types d'établissements dont les vocations diffèrent considérablement :

- Des **Unités de soins de longue durée** accueillant des personnes âgées nécessitant un suivi et des actes médicaux en permanents (prescription, examens, soins, ...)
- Des **Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes** correspondant à des maisons de retraite « médicalisées ». Elles offrent un suivi médical renforcé et une prise en charge de personnes âgées en perte partielle, voire totale d'autonomie
- Des **Maisons de retraites « classiques »** ou des **Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées** accueillent en règle générale des personnes relativement autonomes

²⁰⁷ Hérité du Moyen-âge, le béguinage est un mode de vie collectif pour les seniors, pratiqué surtout en Flandres, dans le Nord et la Picardie. Les locataires vivent dans des groupes de petites maisons individuelles, reliées entre elles par des coursives.

²⁰⁸ Cela apparaît notamment dans le rapport Pinville remis au Premier Ministre dans le cadre de l'élaboration de la loi sur le vieillissement. Martine Pinville, *Relever le défi politique de l'avancée en âge, perspectives internationales*,

²⁰⁹ Place publique Rennes, *L'espace Simone de Beauvoir, une voie d'avenir ?* ; Présentation par Catherine Tanvet en Section Prospective.

- Des **Foyers logement** sont généralement rattachés à des communes et leurs résidents y bénéficient d'un logement indépendant.
- Des **Résidences avec services** (obligatoires ou à la carte) regroupent des appartements qui dont les personnes âgées sont propriétaires ou locataires.

2.2.3. Les incidences du vieillissement sur les actifs participant à l'offre de services collectifs

Tandis que le financement de la retraite est à nouveau au cœur des débats, la baisse relative de la population active et le vieillissement de la main-d'œuvre interrogent également, depuis plusieurs années, les pouvoirs publics.

Tous les champs d'activité et les statuts sont concernés :

- En 2011, les **sexagénaires représentaient 14 % des dirigeants des PME** bretonnes contre seulement 9 % en 2005. D'ici 2020, 7 700 entreprises bretonnes de 5 à 200 salariés, soit un emploi sur deux en Bretagne, seront en situation de reprise suite au départ en retraite programmé de leurs dirigeants²¹⁰.
- Dans le secteur de **l'économie sociale et solidaire**, notamment dans les secteurs les plus en tension (sanitaire et social, insertion...), la comparaison avec la pyramide des âges de l'ensemble des salariés de l'économie bretonne fait apparaître une place légèrement plus importante aux salariés âgés²¹¹.
- Dans le **milieu associatif**, l'enquête menée par Viviane Tchernonog en 2007 a permis de mettre en évidence que la majorité des présidents d'associations français ont plus de 55 ans et que 46 % d'entre eux sont retraités²¹².

Ce constat permet de souligner l'enjeu fondamental du renouvellement générationnel, de la transmission des savoirs faire, de la **formation et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** dans les années à venir²¹³.

L'enjeu de la démographie médicale est un sujet de préoccupation majeure. En effet, selon un effet de ciseaux, l'augmentation des besoins de santé liée à la démographie s'accompagne d'un vieillissement du corps médical qui fait craindre prochainement des **départs massifs à la retraite** et une pénurie de médecins (45 % des médecins généralistes bretons ont plus de 54 ans contre 47 % au niveau national). Malgré le doublement du *numerus clausus*

²¹⁰ CCI de Région Bretagne, *Les cédants d'entreprises en Bretagne. Etat du marché et projection à 10 ans*, janvier 2012

²¹¹ CNRCRES Conseil nationale des chambres régionales de l'économie sociale, *Panorama de l'économie sociale et solidaire en France et dans les régions*, édition 2012

²¹² Viviane Tchernonog CNRS – Centre d'Economie de la Sorbonne, *Les associations en France. Poids, profils et évolutions. Financements publics et privés, emploi salarié et travail bénévole, gouvernance*. Novembre 2007, ADDES Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale. (L'analyse porte sur les données individuelles concernant 27 000 dirigeants).

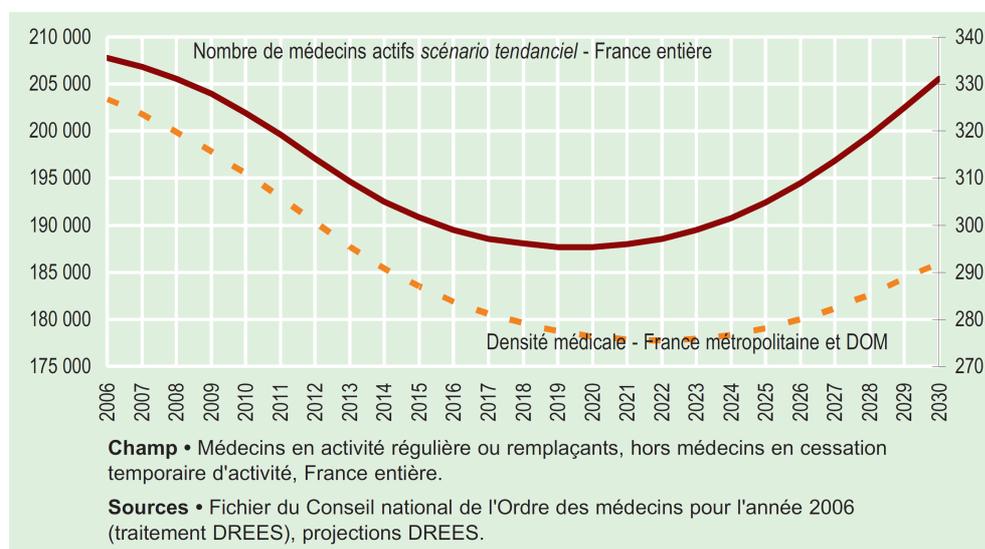
²¹³ INSEE Bretagne, *La Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant analyse n°5, Septembre 2010

depuis 1992, et sa modulation en fonction des besoins régionaux depuis 2008, ces départs ne pourront pas être corrigés à court terme, en raison de la longueur des études de médecine²¹⁴. La féminisation de la profession et l'aspiration croissante à de nouveaux modes d'exercice de ce métier (en faveur notamment du salariat) viennent également renforcer ce déséquilibre²¹⁵.

Pour la première fois en 2011, le nombre de médecins actifs - qui n'avait pas cessé d'augmenter entre 1979 et 2010 - a été **marqué d'un léger recul** (le nombre de départs en retraite étant supérieur au nombre d'entrants).

La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a réalisé une étude prospective sur le sujet en février 2009. Dans son scénario tendanciel, malgré le relèvement du numerus clausus, le nombre de médecins généralistes diminuerait en France à 188 000 en 2019 et **ne retrouverait son niveau actuel qu'en 2030**. La densité de médecins généralistes s'abaisserait dans le même temps à 327 médecins pour 100 000 habitants en 2006, à 292 en 2030 (-10,6 %), après un creux en 2020 à 276 médecins pour 100 000 habitants. La baisse des effectifs serait moins marquée pour les généralistes que pour les spécialistes (avec toutefois d'importants contrastes d'une spécialité à l'autre)²¹⁶.

Figure 15. Nombre et densité de médecins en activité en France, d'après le scénario tendanciel de la DREES (2006-2030)



Source : *La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales*, Etudes et résultats, n°679, février 2009, DREES

²¹⁴ *Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne*, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne. Audition de M. Romain MARIE (Juriste, Université de Nancy – laboratoire droit et changement social), le 18 décembre 2012 ; Audition de M. Pierre BERTRAND (Directeur Général Adjoint, Agence Régionale de Santé), le 18 décembre 2012 ; Romain Marié, *La politique d'amélioration de la répartition géographique des médecins libéraux en question* Avril 2012 in Droit social n°4.

²¹⁵ Voir chap. 2, 4.1.3 Temps professionnel et temps disponible...

²¹⁶ DREES, *La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales*, Dossiers solidarité et Santé, n°12, 2009

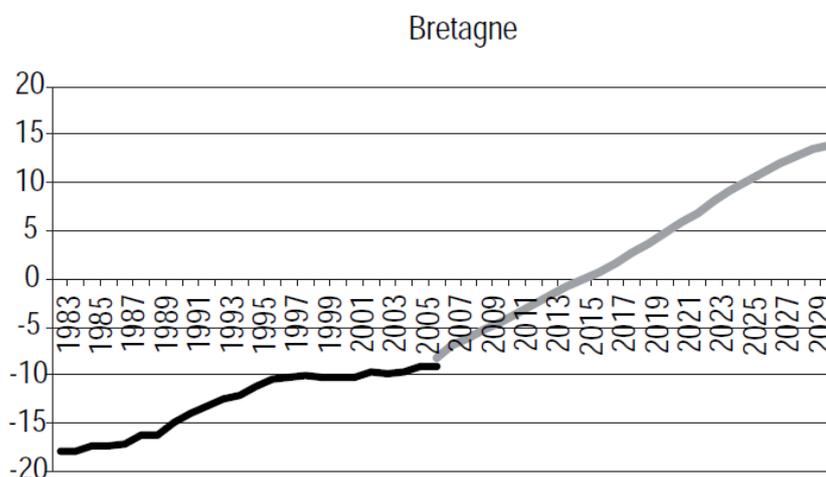
Mais en Bretagne la problématique ne se pose pas dans les mêmes termes. **La densité médicale bretonne, décroissante jusqu'au milieu des années 2010, devrait augmenter assez nettement par la suite.** Grâce à l'attractivité de la région, le nombre de médecins devrait augmenter dans la région de 25,2 % entre 2006 et 2030. La croissance de la population s'élevant dans le même temps à 12,9 %, il en résulterait une hausse de la densité de la population médicale sur le territoire (+10,9 % contre -10,6 % au niveau national).

Tableau 9. Evolution du nombre de médecins en Bretagne et en France entre 2006 et 2030.

	Nombre de médecins		Densité pour 100 000 habitants		Evolution (en %) de 2006 à 2030		
	En 2006	En 2030	En 2006	En 2030	Du nombre de médecins	De la population	De la densité pour 100 000 habitants
Bretagne	9 258	11 586	300	333	25,2	12,9	10,9
Ensemble	206 514	203 953	327	292	-1,2	10,5	-10,6

Sources : A partir des données du tableau « Nombre et densité de médecins actifs par région entre 2006 et 2030 d'après le scénario tendanciel in La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales. n°679, février 2009. Champ : Médecins en activité régulière ou remplaçants, hors médecins en cessation temporaire d'activité, France métropolitaine et DOM. Fichier du Conseil national de l'ordre des médecins pour l'année 2006 (traitement DREES) projections de la population INSEE, projections DREES.

Figure 16. Ecart entre la densité régionale de médecins et la densité nationale en Bretagne²¹⁷



Source : La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales. n°679, février 2009

²¹⁷ Données ADELI pour les années 1983 à 2006, sur le champ composé des médecins en activité ou en cessation temporaire d'activité exerçant en France métropolitaine. Pour les effectifs projetés, le champ est différent : il exclut les médecins en cessation temporaire d'activité mais inclut les médecins exerçant dans les DOM. La densité nationale est ici la densité calculée pour l'ensemble France métropolitaine et DOM. Fichier du Conseil national de l'Ordre des médecins pour l'année 2006 (traitement DREES)

«L'évolution de la démographie médicale dépendra largement des décisions publiques prises aujourd'hui et de l'évolution des choix individuels des jeunes médecins »²¹⁸. Ces disparités régionales pourraient s'aggraver en l'absence de mesures incitatives ou réglementaires favorables à l'installation de médecins dans les zones actuellement sous dotées. Leur mise en œuvre, moins favorable à la région, pourrait cependant contribuer à un rééquilibrage infra territorial entre zones urbaines, périurbaines et rurales²¹⁹.

Notons par ailleurs, qu'en Bretagne comme à l'échelle nationale **le nombre d'infirmiers pourrait connaître une évolution contraire à celle des médecins**. Mieux répartis en termes d'âge, leur nombre et leur densité devraient s'accroître (bien que moins rapidement) entre 2006 et 2030. Cela permettrait de répondre à la croissance des soins à domicile des personnes âgées dépendantes, qui sont aujourd'hui principalement pris en charge par des infirmiers libéraux et des aides soignants. Les enjeux de formation (dans la prise en charge des personnes âgées), de prévention de la maltraitance, de rémunération, de reconnaissance et de valorisation de ces professions devront être sérieusement pris en compte dans les prochaines années. Cela d'autant plus que l'acte de prescription pourrait être élargi à d'autres professionnels de santé, dans un contexte de réduction du nombre de médecins.

2.2.4. Les incidences sur les services collectifs de la croissance du nombre de jeunes enfants

A l'autre extrémité de la pyramide des âges, le **déficit d'offre de prise en charge de la petite enfance** tant en établissements qu'à domicile, est partagée par tous les acteurs, qu'ils soient représentants des familles, opérateurs ou intervenants²²⁰.

L'effort engagé depuis le début des années 1980, visant à répondre au développement de l'activité féminine et à l'augmentation des besoins de prise en charge, n'a pas été suffisant. La garde des enfants de 0 à 6 ans - non soumis à l'obligation scolaire - suppose pourtant une prise en charge permanente et conditionne l'exercice d'une activité professionnelle par les jeunes parents. Elle apparaît d'autant plus importante dans un contexte d'accroissement de la monoparentalité.

Selon le rapport sur l'offre d'accueil de la petite enfance confié à Mme Michèle Tabarot en 2008, **les besoins sont évalués entre « 300 000 et 500 000 places, réparties inégalement sur tout le territoire »**²²¹. Cette situation est répandue dans l'ensemble des pays de l'Union européenne qui n'atteignent pas,

²¹⁸ DREES, *La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales*, Dossiers solidarité et Santé, n°12, 2009

²¹⁹ Voir chap. 4 2.3.5 *L'accessibilité des services de santé en Bretagne*

²²⁰ BIPE, *Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne*, 22 mai 2009.

²²¹ *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, Mission confiée par le Premier ministre à Michèle Tabarot, Députée des Alpes Maritimes, Juillet 2008

pour la plupart, les objectifs relatifs à la disponibilité des structures d'accueil fixés par les chefs d'Etat européens.

Proposée par des gestionnaires de statuts variés (ESS, public, privé), l'offre de garde semble de plus en plus diversifiée.

Plusieurs structures d'accueil coexistent²²² :

- L'école maternelle
- Les autres équipements collectifs (crèches, haltes-garderies, garderies périscolaires, micro-crèches, multi-accueil, ludothèques...)
- Les solutions individuelles (assistantes maternelles ou garde par un salarié à domicile)

Les établissements d'accueil des jeunes enfants proposent des solutions de garde régulière, ponctuelle, à temps partiel ou complet. « *Ces établissements sont majoritairement gérés par des collectivités territoriales, mais leur gestion peut aussi être associative, parentale ou assurée par des acteurs privés dans le cadre notamment de crèches de personnel. Ces dernières sont des établissements d'accueil destinés principalement aux enfants des salariés d'employeurs publics ou privés et sont le plus souvent situées à proximité du lieu de travail de leurs employés. Les établissements pratiquant à la fois l'accueil régulier et occasionnel ou à la fois l'accueil collectif et familial, sont qualifiés de "multi-accueil"»²²³.*

Tandis que la garde par des assistant(e)s maternel(le)s, employé(e)s directement par des particuliers, a considérablement augmenté (+9,8 % entre 2007 et 2011), l'insuffisance de l'offre conduit les ménages à chercher de **nouvelles solutions de garde**. Après l'apparition des Réseaux et des Maisons d'assistant(e)s maternel(le)s (RAM et MAM), de nouvelles formules comme celles des micro-crèches, pouvant accueillir au maximum neuf enfants se développent. Le multi-accueil connaît aussi une croissance rapide (+45,1 % entre 2007 et 2011)²²⁴.

Grâce à l'allongement de la durée de vie et à l'amélioration générale de la santé, l'importance de la **grand-parentalité** est de plus en plus reconnue dans ce domaine. Comptabilisés pour la première fois en France en 1999, les 14,6 millions de grands-parents contribuent à la garde d'enfants, à hauteur de 23 millions d'heures par semaine, ce qui équivaut au volume horaire pris en charge par les assistantes maternelles en France²²⁵.

Au niveau national, les assistantes maternelles et les crèches sont les deux modes de garde le plus souvent adoptés après la garde par les parents eux-mêmes, qui demeurent majoritaires.

²²² INSEE Bretagne, Olivier David, *La petite enfance en Bretagne*, Octant n°70 ; Audition de M. Bernard Merand, (Délégué général CRESS Bretagne), le 05 juillet 2012

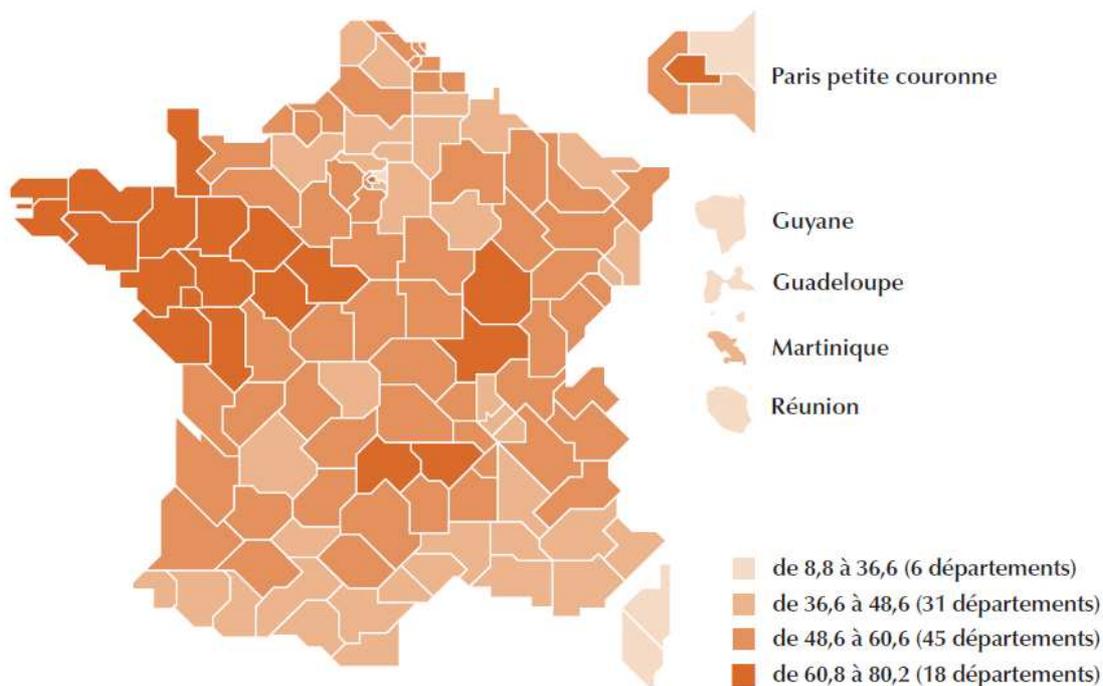
²²³ Observatoire national de la petite enfance, *L'accueil du jeune enfant en 2010, données statistiques*.

²²⁴ DREES, *L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2011*, Etudes et résultats n°840, mai 2013

²²⁵ Rapport remis à M. le Premier Ministre ; Luc Broussy *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population, France : année zéro !* Mission Interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population, Janvier 2013

La Bretagne apparaît comme l'une des régions dont les capacités d'accueil théorique par les modes de garde formels (établissements d'accueil du jeune enfant, assistant(e)s maternel(le)s, garde à domicile, écoles préélémentaires, centre de loisirs) sont les plus élevées. Elles atteignent plus de 60 places pour 100 enfants de moins de 3 ans contre une moyenne nationale de 50,9 %.

Carte 1. Répartition géographique de la capacité théorique d'accueil par les modes de garde « formels » pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %) au 31 décembre 2010.



Sources : CNAF (Rndc et Fileas au 31 décembre 2010), Ccmsa (31 décembre 2010) Drees (enquête Pmi au 31 décembre 2010), Depp (rentrée scolaire 2010-2011) Insee (1^{er} janvier 2011) et Ircem (2^{ème} trimestre 2010) ; in Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant en 2011, données statistiques.

Selon l'étude réalisée par la Direction régionale, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), **la Bretagne** se caractérise avec l'ensemble des autres régions de l'Ouest et du centre de la France par un **fort recours aux assistantes maternelles**. Dans ces régions, en moyenne deux enfants de moins de 3 ans sur cinq sont gardés par une assistante maternelle.

L'offre de places en crèches collectives et en haltes-garderies apparaît aussi au-deçà de la moyenne nationale (hors Ile-de-France²²⁶) **en Bretagne**.

Enfin, c'est dans le Nord-Pas-de-Calais et en Bretagne que les enfants ayant entre deux et trois ans sont les plus nombreux à être accueillis **à l'école**

²²⁶ L'accueil de la petite enfance. Cahier spécial de la Lettre de l'Arice Supplément au n°231, mai, juin 2012 ; L'analyse comparative hors Ile de France permet d'avoir une comparaison plus pertinente de la situation relative de la Bretagne. En effet, le nombre de structures dans la région parisienne est 6 à 15 fois supérieur à la moyenne régionale en province.

maternelle. En Bretagne ce taux est largement supérieur à la moyenne nationale puisqu'il atteint 34 % contre 13,6 % au niveau national, qui a subi une baisse de 20 points entre 2000 et 2010.

Le poids relativement plus important des milieux ruraux – qui offrent moins de places en crèches- peut contribuer à expliquer ces différentes caractéristiques²²⁷.

En outre, le profil social des habitants oriente fortement la demande de services d'accueil. La réponse apportée par les décideurs locaux est déterminée tant par les aspirations des familles, qu'au regard d'objectifs sociaux prégnants (revenus des habitants, familles monoparentales, familles en situation précaires...), de l'orientation politique des élus et des marges de manœuvres budgétaires de la collectivité²²⁸.

Tableau 10. Accueil des enfants d'âge pré-scolaire au 31 décembre 2010 (en places)

		Bretagne	Moyenne régionale en province
Accueil collectif (en nombre de places)	Crèches collectives (y compris parentales)	1713	1377
	Haltes garderies	1916	1094
	Jardins d'enfants	74	217
	Multi-accueil	4662	6668
Accueil familial (31/12/2010)	Places	1 421	
	Enfants inscrits	1 843	
Personnes salariées employées par des particuliers (2ème trimestre 2009)	Assistantes maternelles	20 097	
	Garde d'enfants à domicile	3 053	

Source : Site internet INSEE « Accueil des tout-petits en 2010 » Panorama Statistique Bretagne 2012, Direction régionale de la jeunesse des Sports et de la cohésion sociale en Bretagne ; Données DREES - Statistiques départementales des conseils généraux - IRCM, (1) les places en jardins d'enfants (3-6 ans) ne sont pas incluses dans le taux

Principales variables identifiées dans ce chapitre :

- Evolutions démographiques
- Formation des professionnels
- Anticipation des changements à court et long terme

²²⁷ DREES, Les spécificités régionales des modes de garde déclarés des enfants de moins de 3 ans, Etude et résultats n°839, avril 2013.

²²⁸ INSEE Bretagne, Olivier David, *La petite enfance en Bretagne*, Octant n°70 ; Audition de M. Bernard Merand, (Délégué général CRESS Bretagne), le 05 juillet 2012

Chapitre 4

Dynamiques territoriales et évolution de l'implantation des services collectifs en Bretagne : un enjeu majeur d'accessibilité

1.	Evolutions de la localisation des populations sur le territoire : nouveaux modes de vie et manières d'habiter	123
1.1.	Les évolutions des territoires : périurbanisation, métropolisation, différenciation des territoires	123
1.1.1.	<i>Evolution de la croissance démographique sur le territoire</i>	123
1.1.2.	<i>Evolutions de la pyramide des âges sur le territoire</i>	129
1.1.3.	<i>Evolution des inégalités de santé sur le territoire</i>	130
1.1.4.	<i>Evolution des revenus et du profil socio-économique des territoires</i>	131
1.2.	Spécialisation, polarisation ou partage : quelles dynamiques pour les territoires bretons?	136
1.2.1.	<i>Vers une croissance démographique diffuse ou concentrée sur les franges urbaines et littorales du territoire ?</i>	136
1.2.2.	<i>Vers une poursuite de la périurbanisation ou vers une redensification de l'habitat ?</i>	137
1.2.3.	<i>Vers une ségrégation des territoires par âge ?</i>	137
1.2.4.	<i>Des politiques d'aménagement en capacité d'infléchir les tendances actuelles ?</i>	140
2.	L'évolution de la localisation des services collectifs : un enjeu multiforme d'accessibilité	141
2.1.	Des besoins en services différenciés en fonction du profil des territoires : une diversité d'outils d'observation et de périmètres d'intervention	142
2.1.1.	<i>Le développement de nouveaux outils d'observation</i>	142
2.1.2.	<i>Des périmètres d'action de proximité, adaptés à chaque type de services collectifs</i>	143
2.2.	L'organisation territoriale des services collectifs confrontée à plusieurs phénomènes de recompositions	145
2.2.1.	<i>Une recomposition des services privés dans un contexte de mutations du paysage économique</i>	145
2.2.2.	<i>Une large réorganisation territoriale de l'action publique au travers de la RGPP et de la RéATE</i>	148
2.2.3.	<i>L'accessibilité des services en milieu rural au cœur des préoccupations : une réponse par la mutualisation</i>	152
2.2.4.	<i>Une attention particulière à l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite</i>	162
2.3.	L'équipement en services du territoire régional : un maillage territorial à conforter	163
2.3.1.	<i>Une attention accrue à l'accessibilité des services collectifs</i>	163
2.3.2.	<i>L'accessibilité des équipements de proximité en Bretagne</i>	165
2.3.3.	<i>Le développement de nouveaux outils d'analyse statistiques face à une problématique d'accessibilité renouvelée et de saisonnalité</i>	168

2.3.4.	<i>L'accessibilité des commerces de proximité en Bretagne</i>	171
2.3.5.	<i>L'accessibilité des services de santé en Bretagne</i>	172
2.3.6.	<i>L'accessibilité des services de petite enfance et d'éducation en Bretagne</i>	182
2.3.7.	<i>L'accessibilité des équipements culturels en Bretagne</i>	185
2.3.8.	<i>Particularités du territoire breton : la péninsularité et l'insularité</i>	186
2.4.	Quelle politique d'accessibilité dans les territoires demain ?	187
2.4.1.	<i>L'accessibilité dans toutes ses dimensions</i>	187
2.4.2.	<i>Quels arbitrages à l'avenir ?</i>	191

Les phénomènes démographiques décrits précédemment ne sont bien sûr pas identiques sur l'ensemble du territoire régional. Les disparités qui en résultent rendent nécessaire l'aménagement d'offres de services adaptées, intervenant en réponse ou en contrepois à ces évolutions. Cependant, leur organisation est elle-même confrontée à des recompositions d'origine politique, administrative, économique ou démographique, qui soulèvent d'importants enjeux de cohésion et d'accessibilité (cette dernière notion étant entendue largement).

1. Evolutions de la localisation des populations sur le territoire : nouveaux modes de vie et manières d'habiter

S'il y a 60 ans les lieux de vie et de travail se confondaient encore, les mutations de la vie quotidienne, ainsi que l'augmentation et l'accélération des modes de communication ont conduit à un éclatement de ces espaces.

Devenus de plus en plus mobiles, parfois sur de très grandes distances, les individus évoluent aujourd'hui dans de multiples lieux : ils résident dans un territoire, travaillent dans un autre espace, plus ou moins distant, profitent ici ou ailleurs de leurs loisirs et de leurs relations sociales... « *Ces lieux qui s'étagent du bourg à la métropole dépendent des occupations [des personnes], de leurs choix individuels et, bien sûr, de ce que ces lieux proposent* » (en termes d'emplois, de services, de qualité de vie...) ²²⁹.

Accueillant en nombre varié des populations distinctes en termes d'âge, de revenus ou de conditions sociales, de façon permanente, ponctuelle ou saisonnière, les territoires doivent offrir des services répondant aux besoins de leurs occupants (qu'ils soient habitants, salariés, usagers ou touristes...), et satisfaisant les droits reconnus à chaque citoyen.

1.1. Les évolutions des territoires : périurbanisation, métropolisation, différenciation des territoires

1.1.1. Evolution de la croissance démographique sur le territoire

La Bretagne est aujourd'hui la **7^e région** la plus densément peuplée en France métropolitaine, mais la répartition de la population bretonne - en perpétuelle recomposition - n'est pas uniforme sur le territoire.

²²⁹ Rapport de l'INSEE (avec la participation de IFEN, INRA, SCEES) pour la DATAR, *Structuration de l'espace rural, une approche par les bassins de vie* - Juillet 2003

Ainsi au début du XIX^e siècle, ce sont les territoires de l'Ouest de la Bretagne qui attirent le plus de population, tandis qu'à l'Est, la démographie stagne voire diminue. Toutefois, dans la seconde moitié du XX^e siècle, l'exode des populations rurales vers les villes s'accompagne d'un basculement des dynamiques démographiques vers **l'Est et le littoral Sud-Ouest**. Rennes s'affirme et, depuis 1999, l'Ille-et-Vilaine connaît la plus forte croissance des départements bretons.

Aujourd'hui, « *la ligne Saint-Malo-Vannes constitue la limite entre deux zones aux dynamiques démographiques globalement opposées, avec un Nord-Ouest où les communes en déclin démographique ne sont pas rares et un Sud-Est – se prolongeant vers la Loire Atlantique – nettement plus dynamique* »²³⁰. Le phénomène de concentration de la population est également visible le long des axes de communication, au Nord et au Sud.

L'essor démographique de la Bretagne est particulièrement fort sur ses côtes. La **densité des communes littorales** connaît une augmentation continue : elle est passée de 200 à 238 hab. /km² entre 1968 et 2006, tandis qu'elle ne s'élève qu'à 114 hab. /km² dans l'ensemble de la région²³¹.

Dans une perspective dynamique, deux phénomènes interdépendants sont à l'œuvre ces dernières décennies²³² :

- A l'échelle de la région, un phénomène de polarisation (voire de « **métropolisation** » s'agissant des plus grandes agglomérations) qui a notamment pour conséquences d'accroître la concentration des populations et des activités dans les villes existantes et sur des territoires de plus en plus larges ;
- A l'échelle de chaque aire urbaine, un phénomène de « **périurbanisation** », c'est-à-dire de dispersion des populations et des activités autour des agglomérations, facteur d'étalement urbain. « *Depuis trois à quatre décennies, les communes à la périphérie des agglomérations, profitant d'un mouvement de desserrement résidentiel, ont vu leur population augmenter relativement plus vite que celle des villes. Les banlieues se sont développées puis, plus tard, les zones périphériques plus lointaines. Pour une grande part, cet étalement contemporain des villes est dû à la saturation progressive des espaces centraux et à l'augmentation du prix de l'immobilier (...) Les prix élevés des logements et la raréfaction des terrains dans le cœur des villes poussent les ménages les moins aisés, les familles avec enfants et certaines entreprises à quitter les quartiers centraux pour s'installer en périphérie. Apparue en Ile de France dès les années 1960, la*

²³⁰ CESER de Bretagne, *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions*, rapporteurs MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, 2013 ; *Prospective de la démographie en Bretagne à l'horizon 2020*, 1998

²³¹ Insee, RP, Observatoire du littoral.

²³² Pour une définition précise de ces notions se référer à l'étude du CESER sur les dynamiques territoriales, op.cit.

périurbanisation s'est ensuite étendue et intensifiée dans plupart des régions et aux abords des agglomérations de tailles plus modestes²³³ ». Cette tendance résulte aussi de l'attrait de la population pour un autre cadre de vie et un habitat individuel.

Ces deux évolutions n'ont été possibles qu'en s'appuyant sur une croissance sans précédent du nombre de **déplacements**, sur l'amélioration du confort et l'augmentation de la vitesse des différents modes de transport. En retour, elles ont été à l'origine d'un allongement des distances parcourues entre domicile et lieu de travail (la distance moyenne pour les actifs quittant leur commune et effectuant moins de 100 km pour aller travailler était de 17,8 km en 2007 contre 15,7 en 1990) et d'une augmentation du nombre d'actifs concernés (20 % des actifs parcouraient plus de 20 km pour arriver au travail contre 13 % en 1990).

Depuis 1990, l'INSEE a mis au point une nomenclature des « **aires urbaines** » afin de mieux appréhender ces deux phénomènes. « *S'appuyant sur une analyse des trajets domicile-travail, cette notion [...] permet de **mesurer l'influence des villes au-delà de leurs limites physiques** définies par la continuité du bâti [...].* » Elle permet de décrire les dynamiques démographiques et socio-économiques selon un « *gradient urbain-rural* » ou « *un niveau d'urbanité* »²³⁴. En effet, en raison de l'étalement urbain « *la frontière entre les deux types de territoires (rural/urbain) est aujourd'hui plus labile. Ce qui apparaît avec plus d'acuité est l'interdépendance entre ces deux types de territoires* »²³⁵.

S'il n'existe pas en Bretagne une seule et unique métropole dont l'influence occulterait tout autre dynamisme territorial, le **phénomène de polarisation autour des villes** est cependant indéniable dans la région²³⁶. En 2006, les 31 villes de plus de 10 000 habitants rassemblaient 31,6 % de la population sur seulement 3,5 % du territoire breton. Le rayonnement de la **métropole rennaise** s'accroît également : ainsi en 2008, son aire urbaine représentait près de 21 % de la population bretonne²³⁷. L'aire urbaine de Brest atteignait à cette même date 311 735 habitants soit 10 % de la population bretonne.

²³³ Mohamed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, *Espaces ruraux et ruptures territoriales* in Rapport d'Eloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013

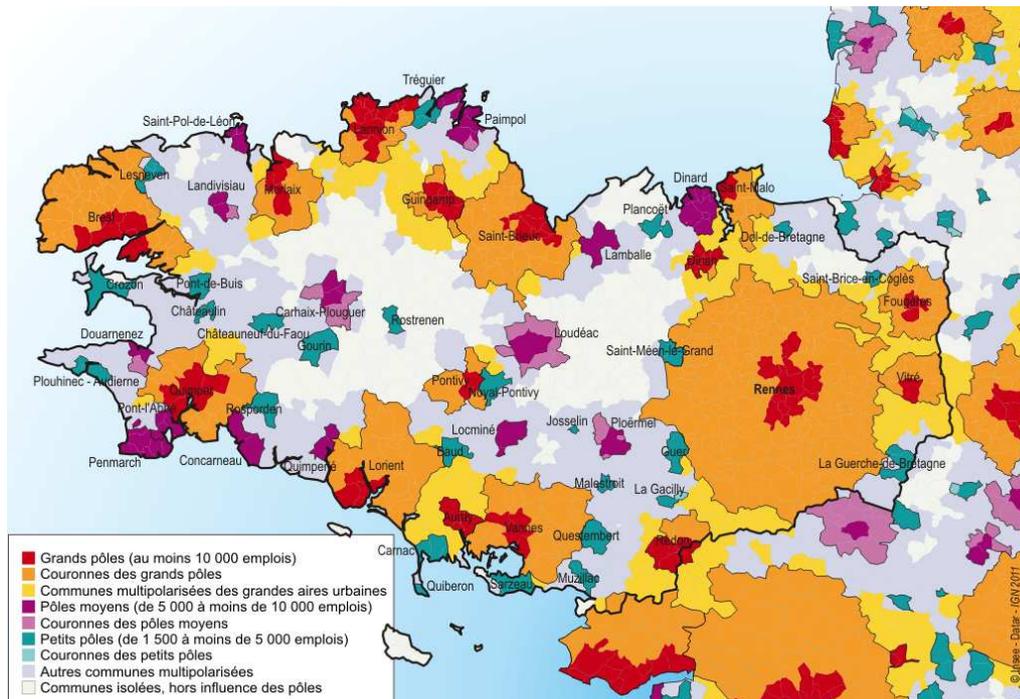
²³⁴ Ibid et Jacques Lévy, *France, une société urbaine*, in *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013

²³⁵ Op. Cit. CESER de Bretagne ; Ibid

²³⁶ Conseil régional de Bretagne, « Diagnostic des mutations territoriales », document réalisé par Sylvain Le Berre, stagiaire au SCOPS/DIRAM, août 2011

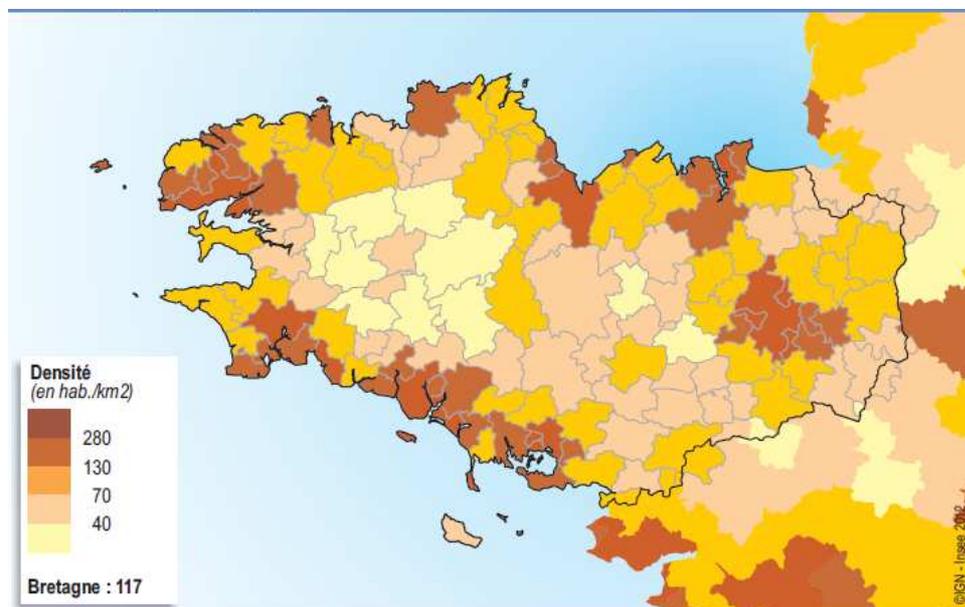
²³⁷ Ces chiffres sont cependant à appréhender avec prudence puisqu'ils varient en fonction de ce que l'on considère comme la ville : la commune, l'agglomération (EPCI) ou l'aire urbaine.

Carte 2. Zonage en aires urbaines 2010 (selon les données du recensement de 2008)



Source : INSEE Bretagne, *Les nouvelles aires urbaines, L'influence des villes bretonnes se renforce*, Octant Analyse n°23, Octobre 2011

Carte 3. Densité de population par bassin de vie en 2012



Source : INSEE, recensement de la population 2009, INSEE Bretagne, *Commerces, services et équipements structurent la Bretagne en 133 bassins de vie* n°39, Octant Analyse, Décembre 2012

Toutefois, selon les observateurs, ce sont les notions de **réseaux, d'armature urbaine, ou de polycentrisme**, qui correspondent au mieux à l'organisation du territoire régional. Celui-ci se caractérise par « *la présence de 2 pôles urbains*

(Rennes et Brest) reliés par un réseau dense de villes petites et moyennes » aux dynamiques différenciées. Il se singularise par « *une capitale excentrée et un chapelet de villes périphériques*²³⁸ ».

Les campagnes bretonnes se caractérisent, par conséquent, par une **densité de population relativement forte par rapport à d'autres zones rurales** (84 contre 41 hab. /km² dans les bassins de vie ruraux en France)²³⁹. Problématique majeure en termes de desserte en services, certains bassins de vie affichent cependant de très faibles niveaux de densité en particulier dans les bassins de vie entourant Carhaix et Gourin (moins de 40 hab. /km²).

Concernant la périurbanisation, l'augmentation de la population « *sous influence urbaine* » depuis 1999 (+367 000 habitants) et la croissance de l'emprise spatiale des couronnes des pôles urbains bretons, témoignent de la réalité du phénomène d'étalement urbain. Celui-ci se révèle particulièrement important en Bretagne où **39 % de la population vit dans le périurbain contre 27 % au niveau national**, tandis que seulement 47,6 % des individus vivent dans un pôle urbain *de 1 500 emplois ou plus*, contre 60,5 % en moyenne nationale²⁴⁰. La population bretonne étant plus étalée dans les couronnes urbaines et dans les espaces multipolarisés, la région se révèle ainsi « **moins urbanisée mais plus périurbanisée** », et sa population « **moins concentrée** » mais davantage sous « **l'influence des villes** »²⁴¹.

Tandis que les **villes-centres connaissent une très faible croissance** voire même un **recul** de leur démographie, comme à Brest ou à Saint Malo, les communes périphériques sont, elles, en forte croissance. Le rapprochement des aires urbaines de Vannes, Lorient et Auray, de Saint Briec et Guingamp, ainsi que de Saint Malo, Rennes et Nantes tend à rendre ces communes presque contiguës, formant de véritables continums.

Cependant, le **phénomène de périurbanisation se poursuit à un rythme moindre que par le passé en Bretagne**. En effet, dans les années 1990, le mouvement d'extension territorial expliquait les deux-tiers de la croissance démographique des aires urbaines, or depuis 1999, ce mouvement d'extension fait désormais jeu égal avec le phénomène de densification.

²³⁸Gérard-François Dumont, *La France en villes* (2010) cité in *travail collaboratif du réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne* L'armature urbaine bretonne, novembre 2012,

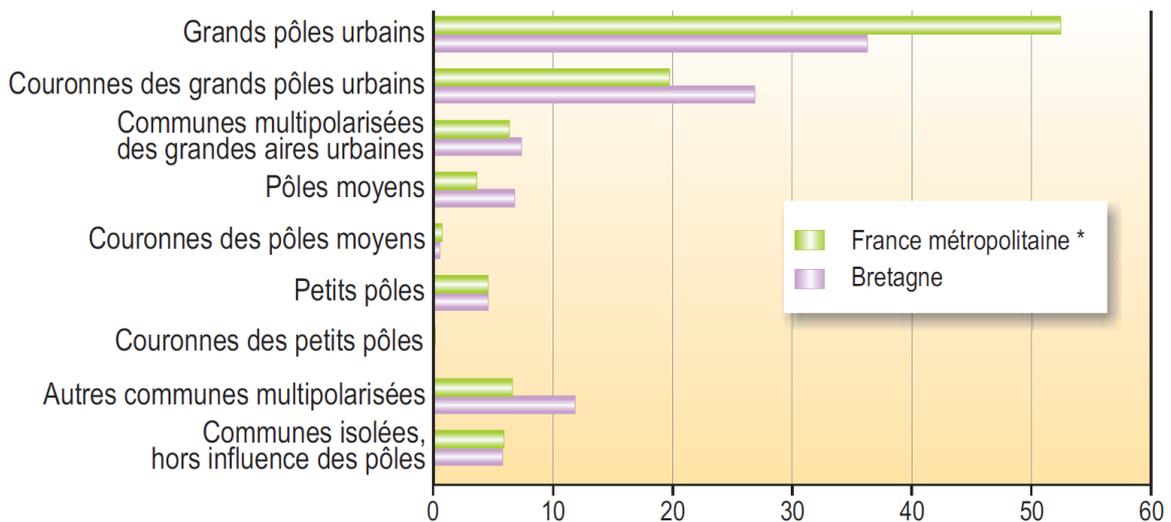
²³⁹ Zonage en bassins de vie 2012, recensement INSEE 2009. INSEE Bretagne, *Commerces, services et équipements structurent la Bretagne en 133 bassins de vie* n°39, Octant Analyse, Décembre 2012 ; Chantal Brutel et David Levy, Insee, *Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012, Trois quarts des bassins de vie sont ruraux*, Insee Première n°1425 - décembre 2012

²⁴⁰ L'espace périurbain comprend les couronnes des grands pôles urbains et les communes multipolarisées des grandes aires urbaines.

²⁴¹ Cela concerne 83 % de sa superficie contre 73 % pour les autres régions de province. Ces espaces appartiennent à une aire urbaine ou une commune multipolarisée dans lesquels, selon le nouveau zonage en aires urbaines de l'INSEE, 40 % au moins des actifs résidents travaillent dans des aires urbaines. Audition de M. Olivier LEON (Chef du service Etudes & Diffusion, INSEE Bretagne) et M. Michel GUILLEMET (Directeur Régional, INSEE Bretagne), le 11 octobre 2012; INSEE Bretagne, *Les nouvelles aires urbaines, L'influence des villes bretonnes se renforce*, Octant analyse n°23, Octobre 2011

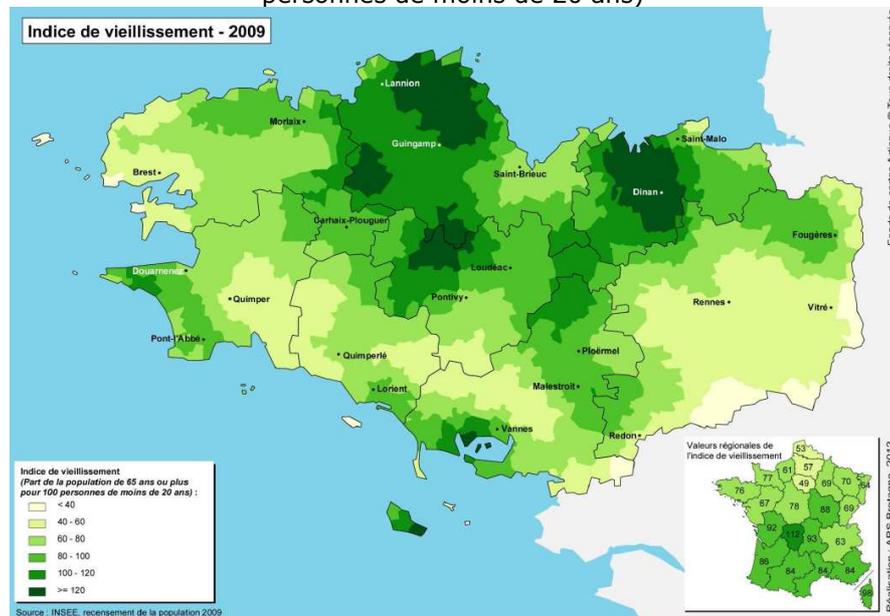
La croissance récente se démarque aussi de celles des périodes précédentes : d'abord focalisée dans les zones périphériques des villes, elle concerne cette fois **les territoires ruraux plus éloignés**, y compris les zones précédemment en déclin. Ainsi, peu de communes continuent à perdre de la population : une sur six entre 1999 et 2007, une sur quatre pour les communes les plus rurales²⁴².

Figure 17. Répartition de la population selon le zonage en aires urbaines (part de la population en %)



Source : INSEE, recensement de la population 2008, in Diaporama de M. Olivier Léon, hors aire urbaine de Paris,

Carte 4. Indice de vieillissement (Part de la population de 65 ans ou plus pour 100 personnes de moins de 20 ans)



Source : Projet régional de santé de Bretagne, 2012-2016, Atlas du PRS, édition 2013, INSEE, recensement de la population 2009

²⁴² INSEE, *Le renouveau des campagnes bretonnes*, Octant Analyse n°13, janvier 2011.

1.1.2. Evolutions de la pyramide des âges sur le territoire

La **structure de la population par âge** sur le territoire régional a aussi fortement évolué. Tandis qu'en 1968 seuls quelques cantons comptaient un plus grand nombre d'habitants de *60 ans et plus* que de *jeunes de moins de vingt ans*, la tendance s'est aujourd'hui inversée. Cela ne se vérifie quasiment plus qu'à l'est de la région et dans les grandes aires urbaines, qui attirent davantage les **populations les plus jeunes**²⁴³. Au contraire, entre 18 et 25 ans, celles-ci quittent massivement l'espace rural (principalement pour continuer leurs études), mais les arrivées importantes de jeunes adultes, âgés de 25 à 39 ans, compensent ces départs et en atténuent les effets sur le solde naturel des territoires ruraux.

Cette répartition géographique de la population correspond à la relative concentration de l'économie, ainsi qu'aux particularités du développement local, fondé, sur des bases productives privées, publiques, sociales ou résidentielles²⁴⁴.

A une échelle plus réduite, d'autres polarisations s'observent. Ainsi à Rennes, **60 % des jeunes arrivants âgés de 20 à 29 ans** (pour une grande part étudiants) s'installent dans la **ville-centre**, 14 % en proche périphérie et 26 % (notamment les jeunes ménages) dans les zones périurbaines plus éloignées²⁴⁵. Le choix de domiciliation dans le périurbain est en effet indissociable des stratégies familiales, les personnes seules sont ainsi beaucoup moins nombreuses à choisir ce mode de vie.

Le solde naturel de chaque territoire se révèle fortement dépendant de la structure par âge de la population. Du fait de l'augmentation du nombre de décès, directement liée au vieillissement, le **solde naturel fléchit** dans tous les départements **sauf en Ille-et-Vilaine**, département le plus jeune et le plus attractif de Bretagne. Déficitaire de longue date dans les Côtes-d'Armor, le solde migratoire est devenu négatif pour la première fois en 2011 dans le Finistère, et pourrait le devenir d'ici 2015 dans le Morbihan²⁴⁶.

Au lieu de l'atténuer, l'apport migratoire renforce cette tendance par l'attractivité des territoires de l'ouest de la Bretagne auprès des populations les plus âgées. **Plus de 50 % des retraités arrivant en Bretagne choisissent de s'installer sur le littoral**, en particulier sur la façade morbihannaise. La population des pays de Vannes, Lorient, Saint-Brieuc, et Saint-Malo est ainsi de

²⁴³ INSEE Bretagne, *La Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant Analyse n°5, septembre 2010

²⁴⁴ Typologie de Laurent Davezies. Voir à ce propos CESER de Bretagne, *Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ?* Rapporteurs Mme Maryvonne GUIAVARC'H et M. Jean LE TRAON 2012

²⁴⁵ *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions*, rapporteurs MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, 2013 CESER de Bretagne

²⁴⁶ INSEE Bretagne, *Le Bilan démographique 2011 en Bretagne - une population en hausse constante malgré l'érosion du solde naturel*, Octant analyse n°30, juin 2012 ; Audition de M. Olivier LEON, (Chef du service Etudes & Diffusion, INSEE Bretagne) et M. Michel GUILLEMET (Directeur Régional, INSEE Bretagne), le 11 octobre 2012

plus en plus âgée²⁴⁷. Les **îles bretonnes** sont également confrontées à un fort vieillissement de leur population permanente.

Si les arrivées de jeunes retraités augmentent la part des 55-64 ans dans la population rurale, **les migrations jouent dans le sens contraire, pour les personnes âgées de 65 ans et plus**, qui sont en plus grand nombre à quitter ces territoires qu'à s'y installer²⁴⁸.

La **croissance du nombre de personnes âgées est aussi une réalité dans les banlieues des grandes villes et leurs espaces périurbains**. Elle y est même plus aiguë que dans les territoires ruraux, puisque depuis 1999 la croissance en valeur absolue du nombre de personnes âgées de *60 ans et plus* atteint 14 % dans les territoires urbains contre seulement 4 % dans les espaces ruraux.

1.1.3. Evolution des inégalités de santé sur le territoire

Concernant la santé de la population, là aussi des inégalités persistent. **Depuis la fin des années 1990, les inégalités territoriales de santé ont en effet cessé de reculer en France et les écarts de santé se creusent à l'échelle cantonale**²⁴⁹.

En Bretagne comme dans les autres régions, les déterminants sociaux et territoriaux de santé sont à l'origine **d'importantes différences de vulnérabilité entre territoires**. Dans un contexte de surmortalité régionale²⁵⁰, seulement trois pays sur les vingt-et-un qui composent la région, présentent, par exemple, une *mortalité générale masculine* inférieure à la moyenne française (Brocéliande, Rennes et Vitré-Porte de Bretagne), tandis que quelques autres affichent des taux de mortalité largement supérieurs (comme le pays de Redon et Vilaine, +23 %) ²⁵¹.

²⁴⁷ INSEE Bretagne, *Villes, mer et campagne : comment les nouveaux habitants dynamisent les différents territoires bretons*, Octant n°117, septembre 2009.

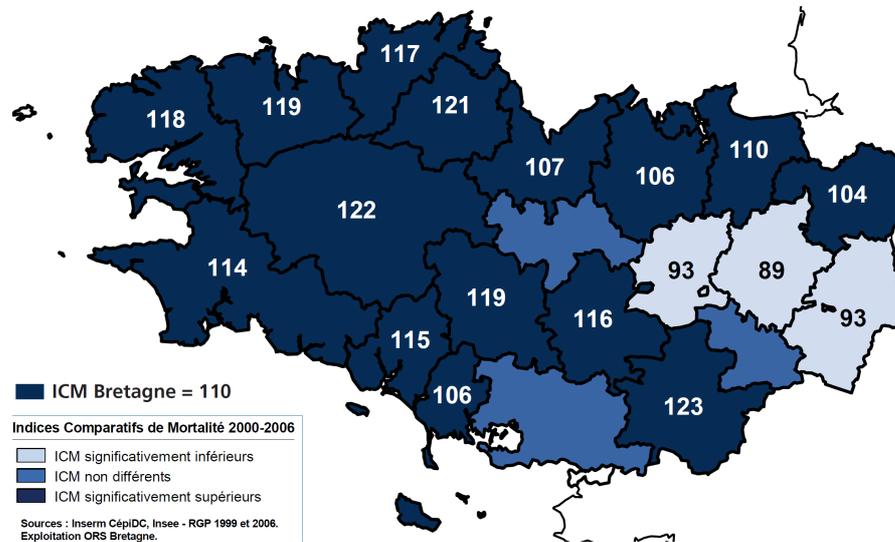
²⁴⁸ INSEE Bretagne, *Le renouveau des campagnes bretonnes*, Octant Analyse n°13, janvier 2011.

²⁴⁹ On observe ainsi que « *Les inégalités territoriales de santé ont cessé de reculer en France depuis la fin des années 1990 (...) derrière l'amélioration du taux de mortalité prématurée en France, les écarts se creusent à l'échelle cantonale. La grande majorité (85 %) des cantons qui étaient en surmortalité au début des années 1990 le reste dix ans plus tard, et près de 60 % d'entre eux voient même les écarts se creuser (...)* » Sandrine Haas et Emmanuel Vigneron, *Les territoires inégaux face à la santé : une forme méconnue de discrimination*. Dossier Egaux face à la santé ? Toujours pas ! Place publique, Novembre, décembre 2012 ; Audition de M. Romain MARIE (Juriste, Université de Nancy – laboratoire droit et changement social) et de M. Pierre BERTRAND (Directeur Général Adjoint, Agence Régionale de Santé), le 18 décembre 2012

²⁵⁰ La mortalité générale masculine bretonne est supérieure de 10% à la référence nationale.

²⁵¹ Sources : INSERM, CépiDC, INSEE, RGP 1999 et 2006, *Exploitation ORS Bretagne, La santé dans les 21 pays de Bretagne, juin 2010*. (Référence : ICM France métropolitaine =100)

Carte 5. Mortalité générale masculine dans les pays de Bretagne, période 2000-2006



Sources : INSERM, CépiDC, INSEE, RGP 1999 et 2006, Exploitation ORS Bretagne, La santé dans les 21 pays de Bretagne, juin 2010. (Référence : Indice Comparatif de Mortalité France métropolitaine =100)

1.1.4. Evolution des revenus et du profil socio-économique des territoires

L'analyse des territoires en termes de revenus et de catégories socioprofessionnelles est également indispensable dans le cadre d'une étude sur les services collectifs. En effet, ces disparités territoriales conditionnent tant les besoins et les attentes de la population, que ses capacités contributives. Leurs incidences feront l'objet d'un développement particulier un peu plus loin dans cette étude.

La Bretagne se situe dans le premier tiers des régions métropolitaines par les revenus fiscaux de ses ménages²⁵², avec un revenu médian, par unité de consommation, de 18 478 euros en 2010 (18 749 en France métropolitaine).

Elle se singularise par une moindre exposition à la pauvreté (11,2 % contre 13,8 % pour la province en 2009) **et aux inégalités de revenus**. Ces écarts sont en effet moins élevés en Bretagne que dans le reste de la France : le revenu médian du premier décile (seuil de revenu en dessous duquel se situe 10 % de la population) y est plus élevé (8 342 euros par unités de consommation contre 6 844 pour la France de province), et le revenu médian du neuvième décile (seuil de revenus qui marque l'entrée dans la catégorie des

²⁵² Le revenu fiscal correspond à la somme des ressources déclarées par les contribuables sur leur déclaration de revenus avant abattement. Il comprend : les revenus d'activités salariées (salaires, allocations chômage, indemnités de maladie...), les revenus des activités non salariées, les retraites, pension d'invalidité, pensions alimentaires et rentes viagères, ainsi que les autres revenus essentiellement issus des revenus du patrimoine. C'est un revenu avant redistribution, contrairement au revenu disponible (auquel on ajoute les revenus sociaux non déclarés : minima sociaux tels que le RSA, le minimum vieillesse, les prestations familiales, les aides au logement ; et auquel on soustrait les impôts directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation)). Le revenu est souvent calculé pour un ménage (c'est-à-dire pour l'ensemble des occupants d'un foyer), mais il peut aussi l'être par unités de consommation (UC) qui permettent de tenir compte des économies d'échelle résultant de la vie en groupe.

10 % les plus aisés), y est moins élevé, il atteint 34 015 € par an (2 835 euros par mois) contre 35 316 € en province²⁵³.

D'importantes disparités territoriales s'observent cependant. Ainsi, les communes aux revenus médians les plus élevés se situent **dans les grandes agglomérations ou sur la côte**, ces zones attirant des personnes actives ou retraitées aux revenus élevés. Toutefois, d'autres portions du littoral sont davantage occupées par des actifs aux revenus plus modestes.

Comme cela s'observe au niveau national, **la répartition des revenus apparaît fortement corrélée avec la position dans l'espace urbain et la proximité des villes-centres.** Elle suit ainsi la concentration des activités et des entreprises, en particulier dans le secteur tertiaire. Parmi les actifs en emploi des villes-centres, les cadres sont très bien représentés (17 %, contre 12 % en Bretagne), mais aussi les employés (31 %, contre 28 % en Bretagne), et les professions intermédiaires (26 %, contre 23 % en Bretagne).

Si les actifs sont répartis selon des cercles concentriques en périphérie des villes les plus importantes, celles-ci se caractérisent toutefois par une **assez forte mixité sociale**. Elles rassemblent des populations très hétérogènes où se côtoient les ménages les plus pauvres (qui peuvent plus facilement survivre en ville grâce à la diversité de l'offre de logement et à la modicité du coût de la mobilité) et les ménages les plus aisés. Ainsi, le rapport entre le seuil des 10 % de revenus fiscaux les plus élevés et le seuil des 10 % de revenus fiscaux les plus faibles s'établissait en moyenne à 6,2 en 2007 dans les villes de Rennes, Brest, Saint-Brieuc, Quimper, Vannes et Lorient, pour une valeur régionale à 4²⁵⁴.

En dehors des zones urbaines, la nouvelle typologie des campagnes françaises proposée par la DATAR a permis de mettre en évidence « *les différents visages des espaces ruraux* ». La carte n°8 présente ainsi simultanément les disparités de revenu, d'âge, de densité, la nature et le dynamisme des activités présentes sur ces territoires en Bretagne (économie présenteielle ou résidentielle, agricole, industrielle, touristique ou tertiaire)²⁵⁵.

Les zones périurbaines se révèlent très hétérogènes du point de vue des revenus. Ces espaces constituent à la fois des lieux de transition et de ségrégation, dans lesquels les inégalités, notamment de revenus, se creusent en fonction de la distance qui les sépare de la ville-centre.

²⁵³ INSEE Bretagne, *Les revenus des Bretons en 2010, les jeunes actifs subissent plus durement la crise*. Octant Analyse n°38, décembre 2012.

²⁵⁴ Elaboré par le Compas, en partenariat avec la Gazette des communes et l'Observatoire des inégalités, « le Comparateur des territoires » offre une photographie détaillée de la distribution des revenus à l'échelle des communes françaises. L'indice de Gini compare la distribution des revenus dans le territoire à une distribution égale. Plus il est proche de zéro, plus on est proche de l'égalité. Plus il est proche de 1, plus les revenus sont inégaux. Cette application a vocation à s'enrichir de nouveaux indicateurs dans les prochains mois. Cet indice atteint 0,4 à Rennes, 0,38 à Saint Brieuc, 0,36 à Lorient, 0,35 à Brest contre des moyennes départementales de 0,32 et 0,31 pour le Finistère (0,37 en moyenne nationale).

²⁵⁵ Hilal M., Barczak A., Tourneux F., Schaeffer Y., Houdart M., Cremer-Schulte D, 2012, *Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM)*, Synthèse, Travaux en ligne n°12, DATAR, 80p.

Dans le périurbain proche, les revenus sont élevés et reposent surtout sur les actifs. C'est en périphérie des grandes villes bretonnes que les revenus médians atteignent leurs seuils les plus élevés²⁵⁶. Cette ceinture de richesse aussi appelée « *l'anneau des seigneurs* » dessine les limites de la frange urbaine la plus fortement désirée car elle « *donne accès aux avantages de la concentration sans avoir à s'exposer à l'altérité* »²⁵⁷.

Dans le périurbain plus éloigné les revenus des actifs sont plus faibles. Plus fréquemment propriétaires de leur logement, ils sont souvent multi-motorisés et dépensent davantage que les habitants de zones centrales pour leur mobilité quotidienne.

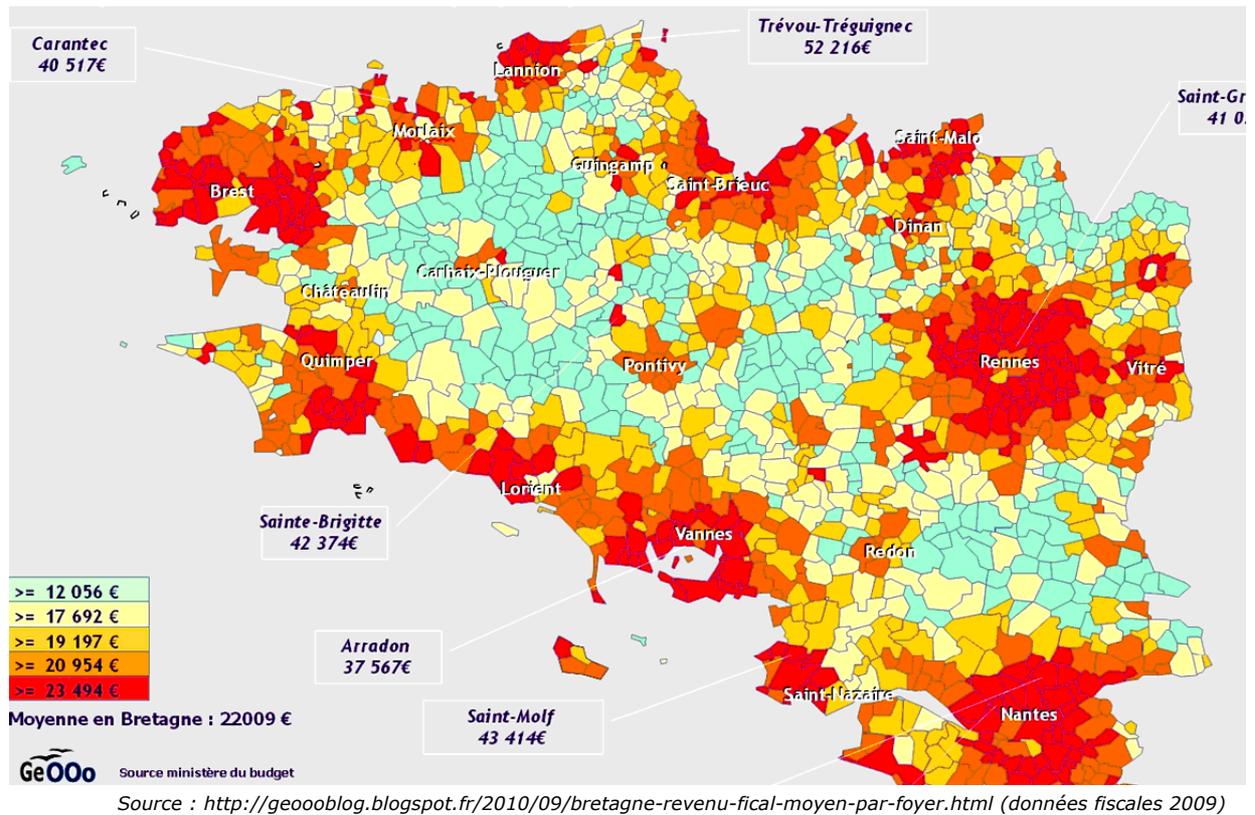
Enfin, l'espace plus « rural », **au-delà du périurbain**, rassemble à la fois des actifs et des retraités aux revenus modestes.

Au-delà de ces disparités, plusieurs zones se distinguent par une plus forte proportion d'indemnisation du **chômage** dans leurs revenus. Assimilé à un indicateur de fragilité des territoires, cela peut témoigner à la fois de difficultés économiques et d'une sensibilité locale plus forte à ces difficultés, en l'absence, par exemple, de revenus issus des retraites assurant un effet d'amortissement. Ressortent ainsi les zones de Lanester, Hennebont, Lorient dans le Morbihan ; celles du Faou, de Pleyben et de Sizun dans le Finistère ; les cantons de Lannion et Plouaret dans les Côtes-d'Armor et la zone de La Roche-Bernard, Redon et Allaire.

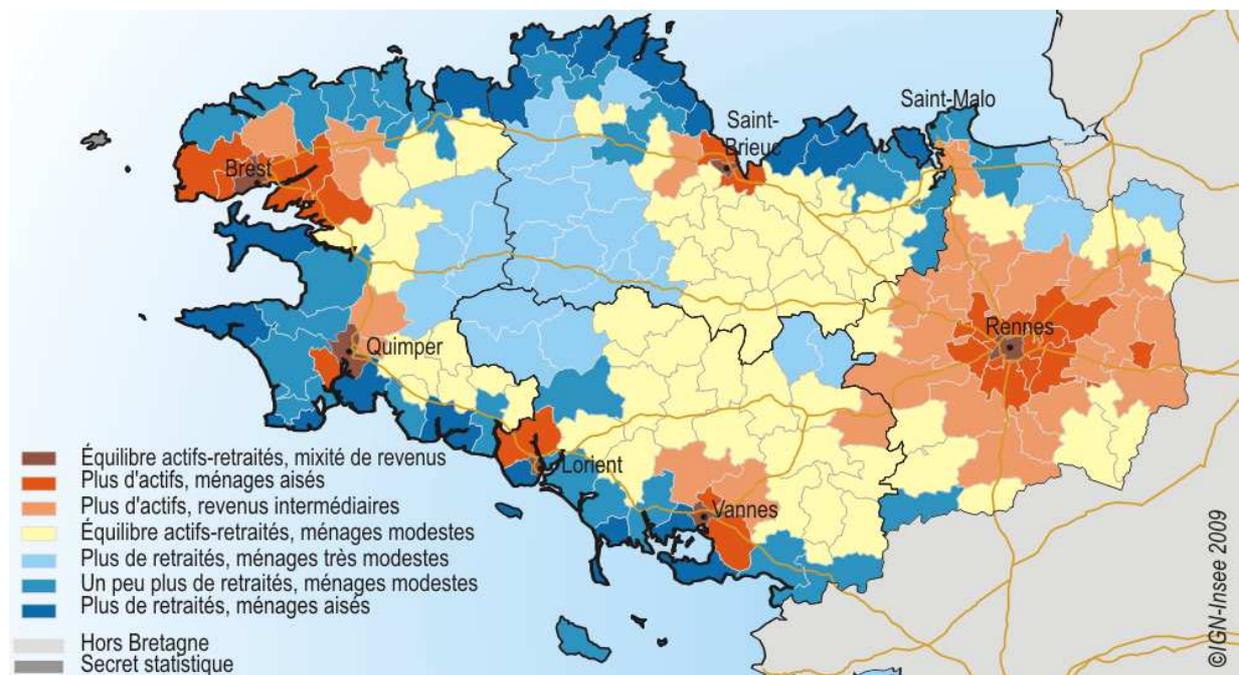
²⁵⁶ INSEE Bretagne, Catherine Quesson, *Disparités territoriales des revenus des ménages bretons*, Octant n°118, mars 2010

²⁵⁷ Jacques Lévy, *France, une société urbaine*, in *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013

Carte 6. Revenu fiscal moyen par foyer (impôts 2009)

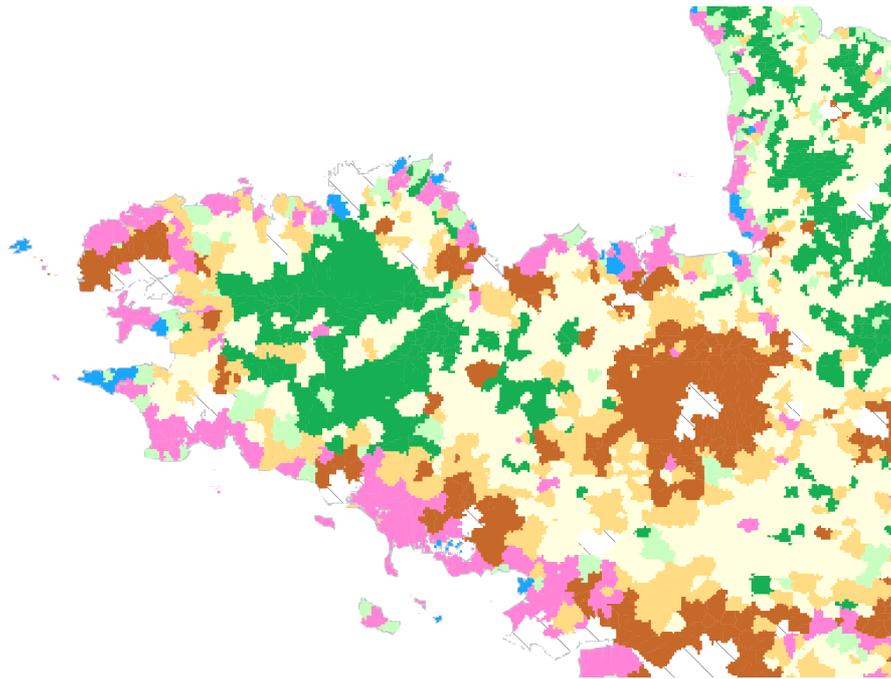


Carte 7. Typologie des cantons bretons selon les revenus fiscaux des ménages en 2007



Source : INSEE – DGFIP, revenus fiscaux localisés des ménages en 2007 ; Catherine Quesson, Disparités territoriales des revenus des ménages bretons, Octant n°118, mars 2010

Carte 8. Typologie des campagnes françaises

**Campagnes vieillies à très faible densité**

- à faibles revenus, économie agricole et présentielle
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
- à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, éloignement des services d'usage courant
- hors champ (unités urbaines > 10 000 emplois)

Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

- densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
- diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
- densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle

Campagnes agricoles et industrielles

- sous influence urbaine plus faible

Source : Extrait d'une carte nationale ; INRA UMR 1041 CESAER/ UFC-CNRS UMR 6049 ThéMA / Cemagref DTM METAFORT, 2011, d'après IGN, INSEE, INRA UMR 1041 CESAER, Hilal M., Barczak A., Tourneux F, Schaeffer Y., Houdart M., Cremer-Schulte D, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM), Synthèse, Travaux en ligne n°12, DATAR, 2012

1.2. Spécialisation, polarisation ou partage : quelles dynamiques pour les territoires bretons?

1.2.1. Vers une croissance démographique diffuse ou concentrée sur les franges urbaines et littorales du territoire ?

Selon le scénario tendanciel de l'INSEE, les 21 pays bretons devraient tous bénéficier « *d'une augmentation globale de population entre 2012 et 2040, mais selon des ampleurs et des rythmes différents* ». La croissance se concentrerait particulièrement sur le **bassin rennais** (plus de 40 % à Brocéliande et Vallons de Vilaine) et dans les pays de **Vannes et d'Auray**, laissant la moitié ouest de la région dans une croissance inférieure à 15 %²⁵⁸.

Les disparités territoriales pourraient s'accroître encore davantage, si l'on en croit les scénarios de « *polarisation* » et « *d'attractivité débridée* » (scénarios 4 et 2) élaborés par l'INSEE, le réseau des agences d'urbanisme et la Région. La concentration des activités et des emplois pourrait ainsi renforcer l'attractivité urbaine et littorale au détriment des territoires du Centre ouest Bretagne en perte de population.

A l'inverse plusieurs facteurs pourraient **contredire ces évolutions**, ainsi :

- Une forte hausse des coûts du logement et de la saturation foncière pourrait conduire à une réduction de l'attractivité du littoral (scénario 1),
- Une optimisation de l'offre régionale de transport pourrait favoriser la diffusion de l'attractivité dans l'ensemble des territoires (scénario 1 et 5),
- Enfin, un bouleversement plus global des comportements (explosion du télétravail ou révolution des modes de mobilité) et le développement des emplois et des logements dans les pays du centre Bretagne pourraient aboutir à l'augmentation des flux migratoires internes à la région en faveur de ces territoires, et à une diffusion de la population (scénario 5).

Scénarios de l'INSEE « *La population de la Bretagne à l'horizon 2040 : cinq scénarios alternatifs* »

- Scénario 1 : « *fil de l'eau ajusté* »
- Scénario 2 : « *attractivité débridée* »
- Scénario 3 : « *la Bretagne au ralenti* »
- Scénario 4 : « *polarisation* »
- Scénario 5 : « *partage* »

²⁵⁸ Audition de M. Olivier LEON, (Chef du service Etudes & Diffusion, INSEE Bretagne) et M. Michel GUILLEMET (Directeur Régional, INSEE Bretagne), le 11 octobre 2012 ; INSEE Bretagne, *La population de la Bretagne à l'horizon 2040 : cinq scénarios alternatifs*, Octant analyse n°43

1.2.2. Vers une poursuite de la périurbanisation ou vers une redensification de l'habitat ?

Concernant la **périurbanisation**, sa croissance devrait se poursuivre bien que plus lentement dans les prochaines décennies, à moins cependant, que l'augmentation des coûts et du temps de transport incite au développement des villes et à la densification (scénario 1 et 4). Le renforcement des politiques de sobriété foncière pourrait également participer à un tel renversement. « *Les sondages montrent que l'idéal pavillonnaire reste majoritaire, mais qu'il est grignoté par différents angles et a perdu une grande part de sa légitimité, notamment face à la composante pro-urbaine de la conscience écologique. Inversement, en France comme dans le reste de l'Europe, la minorité des « urbaphiles » s'affirme et s'étoffe.* »

1.2.3. Vers une ségrégation des territoires par âge ?

Toujours selon les scénarios tendanciels de l'INSEE²⁵⁹, **les disparités de structure par âge, déjà fortes entre pays, devraient s'accroître encore durant les prochaines années** : neuf pays du littoral et du Centre-ouest breton pourraient ainsi compter plus de 30 % de personnes âgées de 65 ans et plus à l'horizon 2030, tandis que cette proportion n'atteindrait que 20 % dans le pays rennais. La plus forte évolution de leur nombre pourrait se situer dans le Morbihan sur le territoire de santé de Vannes - Ploërmel -Malestroit, qui conjuguerait les effets d'une population relativement âgée aujourd'hui et d'une forte attractivité à l'âge de la retraite (+60 % et jusqu'à + 78 % dans le Vannetais).

Le vieillissement des espaces ruraux sera également déterminé par la **durabilité des installations des jeunes retraités à la campagne**, en fonction de l'équipement en commerces, en services et en transports collectifs de ces territoires (nécessitant par conséquent une présence de jeunes actifs) et de « l'ambiance » du lieu, qui désigne la qualité de l'environnement relationnel de proximité, l'existence ou non de liens sociaux tissés localement et, plus largement, le fait de se sentir « bien »²⁶⁰.

Sur le littoral, l'évolution des ressources financières, les disponibilités en logement, l'intensité des politiques d'accueil, d'équipement, de sauvegarde et valorisation du patrimoine, les effets du changement climatique ainsi que le repli ou le regain d'intérêt pour les résidences secondaires détermineront si

²⁵⁹ INSEE Bretagne, *La Bretagne au défi du vieillissement démographique*, Octant Analyse n°5, septembre 2010 ; *Personnes âgées et dépendantes en Bretagne : une augmentation potentielle de 40 % à l'horizon 2030*, Octant analyse n°35, novembre 2012, *Projections démographiques à l'horizon 2040 en Bretagne, une croissance forte un vieillissement inéluctable*, Octant analyse n°10 ; *La population de la Bretagne à l'horizon 2040 : cinq scénarios alternatifs*, Octant analyse n°43

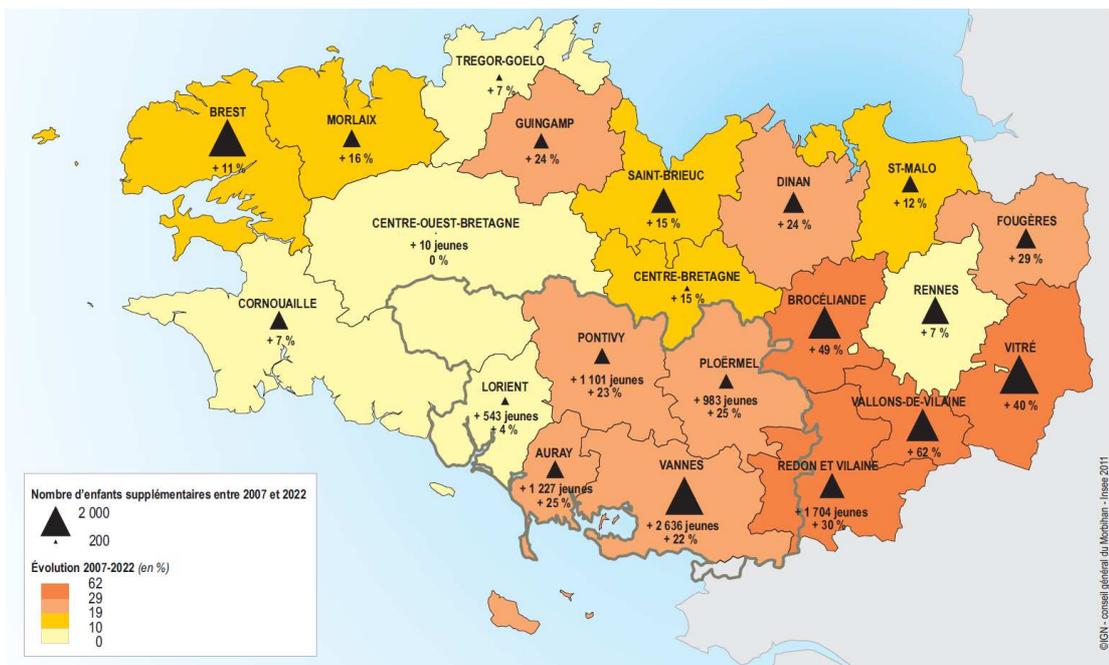
²⁶⁰ Anne Barrère et Danilo Martuccelli, 2009, cité par Vincent Caradec, *Les comportements résidentiels des retraités. Quelques enseignements du programme de recherche « Vieillissement de la population et habitat », Espace populations sociétés [En ligne] 2010*

l'importance du tropisme de la mer l'emportera dans la localisation des personnes âgées²⁶¹.

Le rapprochement, à partir d'un certain âge, des ascendants de leur descendants pourrait renforcer le phénomène de **vieillesse des espaces urbains**, bien que les personnes âgées de *60 ans et plus* connaissent une faible mobilité résidentielle. Zones peu touchées actuellement par le vieillissement, **les territoires entourant la ville de Rennes pourraient connaître la plus forte évolution** et voir leur nombre de personnes âgées dépendantes doubler entre 2010 et 2030.

En 2040, l'Ille-et-Vilaine pourrait être l'un des départements les plus jeunes de France métropolitaine (10^{ème} indice de vieillissement le plus faible en France métropolitaine). L'attractivité des universités bretonnes pourrait y contribuer, à moins qu'elles n'atteignent pas un rayonnement suffisant pour attirer et retenir les jeunes étudiants (scénario 3)²⁶².

Carte 9. Evolution de la population de 10 à 14 ans par pays à l'horizon 2022

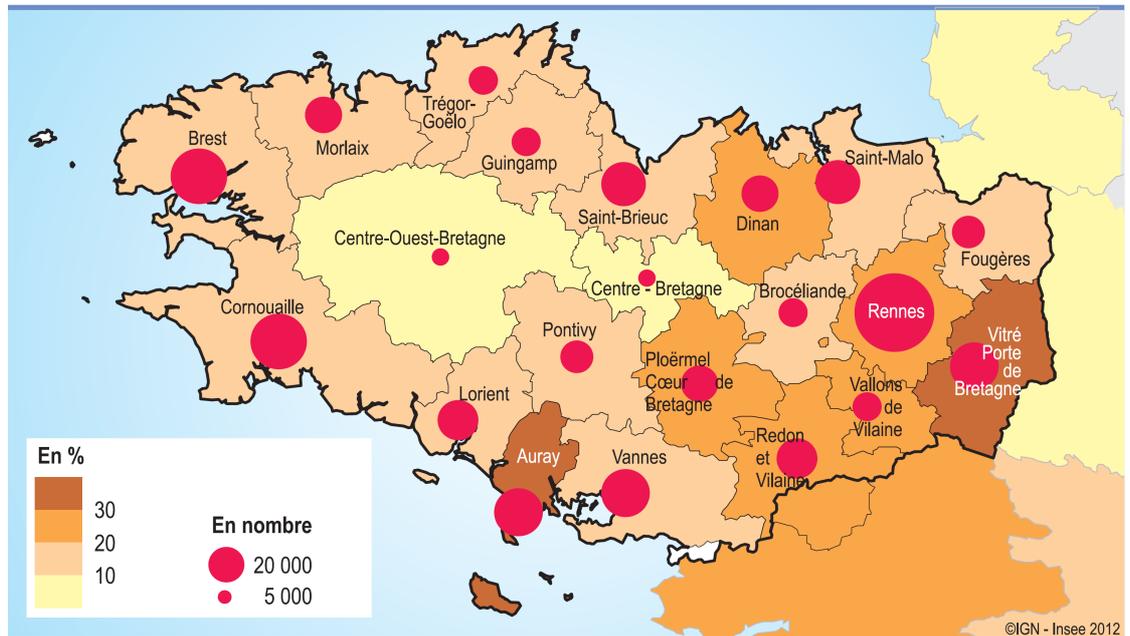


Source : Données projections démographiques Omphale 2010, scénario central, INSEE Bretagne, Pays de Lorient : vers une hausse modérée du nombre de collégiens dans la prochaine décennie, Octant Analyse Numéro 24, Novembre 2011

²⁶¹ CESER de Bretagne, *Mobilité des populations et territoires de Bretagne, à l'horizon 2030*, rapporteurs : Jean-Bernard VIGHETTI et Yves MORVAN ; Jean Dugor, président du Conseil régional des notaires cité in *Résidence secondaire. Cote en baisse en Bretagne*, Le Télégramme, 12 avril 2013

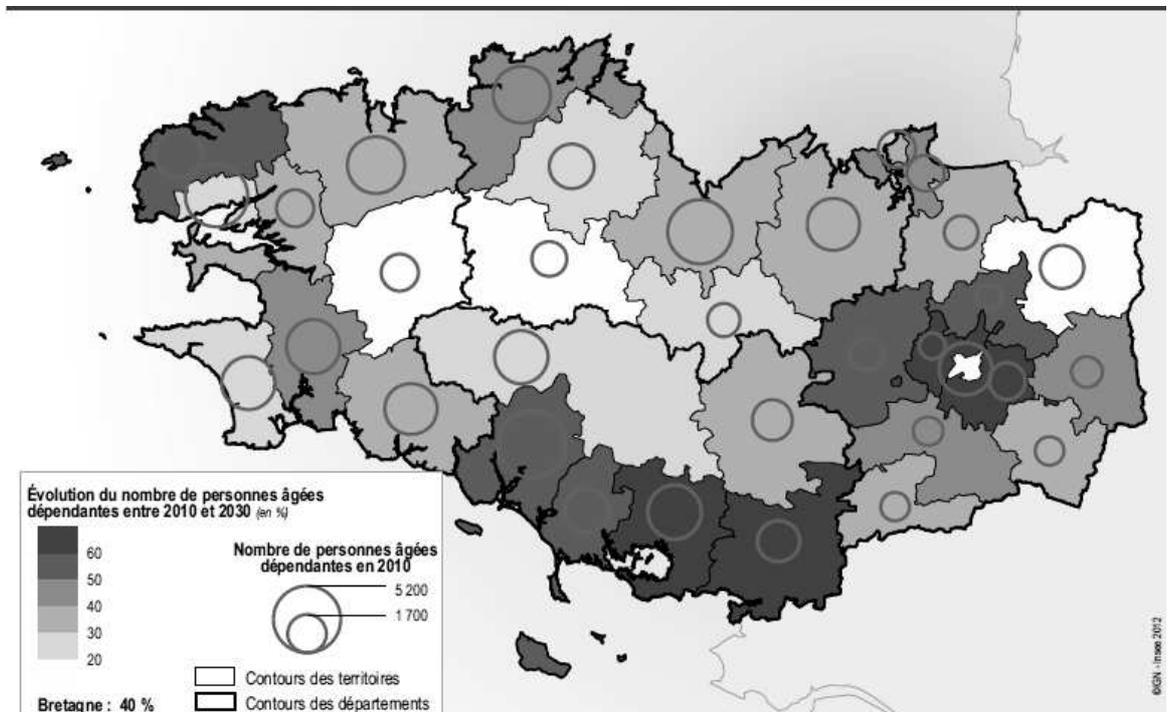
²⁶² INSEE Bretagne, *Projections démographiques à l'horizon 2040 en Bretagne, une croissance forte un vieillissement inéluctable*, Octant analyse n°10 ; *La population de la Bretagne à l'horizon 2040 : cinq scénarios alternatifs*, Octant analyse n°43 ; L'indice de vieillissement est la part de la population de 65 ans ou plus pour 100 personnes de moins de 20 ans.

Carte 10. Variation de la population 2012-2040, selon un scénario au fil de l'eau ajusté



Source : INSEE, Omphale 1010, INSEE Bretagne, La population de la Bretagne à l'horizon 2040 : cinq scénarios alternatifs, Octant analyse n°43, février 2013

Carte 11. Evolution 2010-2030 de la population âgée dépendante dans les territoires d'action infra-départementaux



Source : INSEE Bretagne, Personnes âgées et dépendantes en Bretagne : une augmentation potentielle de 40% à l'horizon 2030, Octant analyse n°35, novembre 2012,

1.2.4. Des politiques d'aménagement en capacité d'infléchir les tendances actuelles ?

«*En permettant de répondre aux besoins les plus immédiats de la population (éducation, santé, transport, etc.), les services collectifs s'ancrent dans un socle d'intérêt général essentiel où les enjeux d'accessibilité et de qualité de l'offre sont prépondérants. À tel point que les services collectifs participent désormais de l'attractivité des territoires et qu'ils doivent être intégrés comme tels par les administrations dans des stratégies de valorisation voire de labellisation* »²⁶³.

La qualité d'administration d'un territoire peut constituer un critère d'implantation ou de développement d'activités pour les entreprises. De même, la présence de services publics et au public détermine très largement l'attractivité des territoires ruraux²⁶⁴. Comme le faisait remarquer l'économiste Charles Tiebout en 1956, les contribuables locaux « *votent avec leurs pieds* » à la recherche d'une offre de biens publics locaux en adéquation avec leurs attentes (et avec leur faculté contributive)²⁶⁵.

Se fondant sur ces arguments, certaines collectivités territoriales, pour lesquelles le « *défi démographique* » est devenu un enjeu prioritaire, ont fait de **l'accueil des populations un nouveau domaine d'intervention publique**.

Initiées dans le Limousin au début des années 2000, ces politiques ont essaimé dans les communes rurales. Elles ont pour objectif **d'accompagner les nouveaux résidents** dans leurs projets professionnels et de vie, et intègrent dans une **vision globale** l'ensemble des problématiques de petite enfance, d'habitat, de transport ou d'infrastructures numériques...

En 2006, l'Auvergne créait ainsi son Agence régionale de développement des territoires (ARDTA) rassemblant départements, intercommunalités, parc naturel et entreprises. Bénéficiant d'un accueil professionnalisé et certifié qualité, les nouveaux arrivants ont l'assurance d'un suivi personnalisé pendant trois ans et sont mis en relation avec un élu délégué à l'accueil. Depuis 2006, cela aurait permis de créer en région près de 400 entreprises, 600 emplois indirects et 200 emplois directs.

Des dispositifs de communication ont aussi été élaborés dans plusieurs régions: opération les « *urbanophiles* » en Auvergne²⁶⁶, marque Limousin « *osez la différence* », site « *rejoignez-lallier.fr* ». Des opérations plus spécifiques ont également été mises en œuvre : dans l'Allier, l'opération « *Wanted* » propose

²⁶³ Hugues Jennequin, *Politiques publiques et développement territorial en France : quid des activités tertiaires ?* 2012

²⁶⁴ <http://www.datar.gouv.fr/services-publics>

²⁶⁵ Rapport final CESAER UMR INRA-ENSAD, Sylvie Charlot, Xavier Amet, Gaëlle Contesti, Mohamed Hilal, Virginie Piguet, Bertand Schmidt, Harris Selod, Michel Visalli, *Périurbanisation, ségrégation spatiale et accès aux services publics*, novembre 2006.

²⁶⁶ Les Urbanophiles est une campagne de marketing basée intégralement sur Internet. Elle a été lancée fin 2006 par l'Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne. Basée sur l'humour et un ton volontairement décalé, elle met en avant les atouts de la région à travers le personnage d'un urbain stressé qui décide de « changer de vie ».

des bourses pour les étudiants de médecine de troisième cycle, dans le Gers la CCI a lancé en 2008 avec le soutien des collectivités le projet « *Soho solo* » afin de faciliter l'installation et l'intégration des net-entrepreneurs. Certains villages proposent ainsi l'accueil en résidence de télétravailleurs européens, ou d'entrepreneurs indépendants.

Suite au Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (Ciadt) du 3 septembre 2003, consacré au développement rural, une **Charte nationale d'accueil des nouvelles populations** a été rédigée. Plusieurs départements dont l'Allier, le Cher, la Nièvre et la Creuse ont engagé « une mission pour de nouvelles ruralités » au sein de l'Assemblée des départements de France et une université de l'accueil des nouvelles populations s'est tenue en 2012 à Clermont Ferrand.

Ces dispositifs peuvent-ils réussir à inverser les tendances (elles mêmes accentuées par certaines politiques d'aménagement) en faveur d'une redynamisation des territoires en déclin démographique ? Selon quelles proportions la nouvelle attractivité des territoires ruraux, expliquée en partie par un changement de valeurs d'une vague d'urbains en quête d'une nouvelle qualité de vie, a-t-elle pu être renforcée par ces politiques ? « *Répondre à cette question reviendrait à chercher qui était le premier de l'œuf ou de la poule* »²⁶⁷. Cela interroge cependant l'efficacité de l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire, des politiques foncières ou de redensification.

2. L'évolution de la localisation des services collectifs : un enjeu multiforme d'accessibilité

La répartition de la population sur le territoire régional questionne l'offre de services collectifs quant à son adéquation aux besoins identifiés localement, eux-mêmes en perpétuelle évolution. « **La possibilité d'accéder aux mailles de l'armature urbaine constitue un enjeu social et territorial fort. Il s'agit notamment pour chacun d'avoir accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé, aux commerces et services, ou encore à la vie culturelle et sociale urbaine** »²⁶⁸. Les pôles urbains concentrent en effet une large partie de ces aménités. Elles sont exigées par de plus en plus d'habitants quels que soient leurs contextes géographiques. L'éloignement des services peut, de ce point de vue, être à l'origine de nombreux désavantages sociaux et constituer de véritables « **ruptures territoriales** ».

²⁶⁷ La gazette des communes, *La nouvelle attractivité des régions rurales*, 25 février 2013

²⁶⁸ Mohamed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, *Espaces ruraux et ruptures territoriales* in Rapport d'Eloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013

Certes, sous l'effet conjoint de l'essor des mobilités et des outils de communication, les notions d'accessibilité et de proximité recouvrent de nouvelles significations. L'enjeu de la proximité physique est considérablement redéfini par le recours systématique aux usages numériques (téléphonie, internet, objets nomades, visioconférence...). Les enjeux se reportent en partie sur l'accessibilité à ces outils de communication. Cependant, la présence des services collectifs joue aussi un rôle majeur dans l'organisation des bassins de vie qu'ils animent.

D'importantes réactions ont vu le jour ces dernières années dans un contexte de recomposition de l'offre de services collectifs. Leurs évolutions et leurs conséquences sur l'accessibilité des services, la cohésion sociale et territoriale seront ici questionnées dans une approche rétrospective et prospective.

2.1. Des besoins en services différenciés en fonction du profil des territoires : une diversité d'outils d'observation et de périmètres d'intervention

2.1.1. Le développement de nouveaux outils d'observation

Avec la décentralisation, les collectivités locales ont tenté de développer de nouveaux **outils de connaissance des besoins et de l'évolution des réalités locales**, en coopération avec les acteurs associatifs et entrepreneuriaux. Pour les Centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), l'Analyse des besoins sociaux est devenue, dès 1995, une obligation annuelle réglementaire, mais ces démarches ont aussi été initiées volontairement par les différents niveaux de collectivités²⁶⁹. En Bretagne, plusieurs d'entre elles se sont dotées dans leurs services, ou en lien avec les agences d'urbanisme et de développement, **d'observatoires** des données sociales, économiques, de l'évolution du commerce, des besoins en équipements, etc. Afin de mieux anticiper l'évolution des besoins de leur population, elles sont aussi nombreuses à avoir développé des **projets d'études prospectives sectorielles ou transversales à l'horizon 2030**, à l'instar de la démarche portée depuis juillet 2012 par le Conseil régional de Bretagne.

L'ensemble de ces travaux d'analyse permet d'objectiver et de comprendre les problèmes déjà pressentis ou encore sous-estimés sur le terrain, en termes de démographie, d'emploi, de revenus, de mixité sociale, etc. « *Les demandes des collectivités sont de plus en plus fréquentes quant à l'usage de leurs services publics au regard du niveau de vie des habitants et de leur quartier d'habitation*²⁷⁰ ».

²⁶⁹ Hervé Guéry, *Les enjeux de l'observation sociale locale*, Jean Christophe François, *Cartographier les inégalités spatiales et territoriales* et Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Imbert, *Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial*, in Rapport d'Eloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013

²⁷⁰ Ibid.

Pourtant leur développement demeure dépendant des ressources financières et en ingénierie de chaque collectivité. De plus, malgré la mise en place de nouveaux outils de pilotage, de suivi et d'évaluation de leurs politiques, les acteurs locaux ont encore de grandes difficultés à fournir une information organisée concernant leur propre activité. Celle-ci est rendue complexe par l'absence de système informatique adapté, les réticences de certains professionnels et la relative insuffisance des données statistiques transmises par les services déconcentrés de l'Etat. Enfin, les élus inquiets de l'usage qui pourrait en être fait dans le débat public, sont parfois réticents quant à la diffusion des résultats de ces indicateurs.

Le recours à la **cartographie** et les recherches développées autour de la mise au point de nouveaux **indicateurs de développement territorial** (IDH, ISS, empreinte écologique...) ²⁷¹ peuvent elles aussi contribuer à affiner l'analyse des besoins locaux et des spécificités régionales. Récemment un site internet « *observatoire-des-territoires.gouv.fr* » a été ouvert afin de mettre à disposition du public des indicateurs cartographiés sur les dynamiques territoriales et les politiques d'aménagement. Ces outils de connaissance, de sensibilisation et de communication offrent en outre la possibilité d'évaluer l'impact de projets locaux et notamment l'apport – invisible jusqu'à aujourd'hui – des services collectifs en termes de garantie des droits économiques, sociaux et politiques, d'égalité des chances, de qualité de vie, de cohésion, de durabilité environnementale, etc.

Toutes ces démarches requièrent cependant une véritable **association des citoyens** dans la construction, l'interprétation et la mise en débat des résultats de ces indicateurs. Dans le cadre de la politique de la ville, l'agglomération de Quimper a mis en place dès 2000, en partenariat avec le bureau d'études Compas (Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale), un observatoire social et urbain. En 2012, un groupe de quinze à vingt habitants impliqués dans les différentes associations ou équipements du quartier a été associé à l'élaboration du Contrat urbain de cohésion sociale sur l'un des territoires prioritaires de la ville.

2.1.2. Des périmètres d'action de proximité, adaptés à chaque type de services collectifs

Face à la diversité démographique des territoires et à l'hétérogénéité des besoins de la population qui en résulte, une offre différenciée est développée par l'ensemble des acteurs socio-économiques et politiques.

Celle-ci est mise en œuvre à des **échelles variables** : européenne, nationale, régionale, ou départementale, à l'échelon des pays, des intercommunalités, des communes ou sur des territoires fonctionnels (académies, territoires de santé, etc.). De ce point de vue, la quête du territoire d'action le plus pertinent fait figure d'éternel défi, exigeant de savoir concilier vision globale et relation de

²⁷¹ Chapitre 2, 1.1 *Evolutions du vivre-ensemble en Bretagne* (indicateur de développement humain, indicateur de santé sociale...)

proximité avec le citoyen, et de prendre en compte des périmètres différents selon les sujets.

Dans le cadre des Contrats de territoires, la Région Bretagne finance ainsi, depuis 2006, de nombreuses actions définies et mises en œuvre par les EPCI ou les communes, constitutifs des **vingt-et-un Pays**. Ces projets peuvent concerner des services d'action sociale, de formation, de transport à la demande, des prestations de services à la personne, des équipements culturels, scolaires ou sportifs (piscines, salles multi sport...), etc.

Dans le domaine de la **santé**, de nombreuses études épidémiologiques ayant montré que l'état de santé diffère d'un territoire à l'autre, « **l'espace régional a été utilisé comme cadre au processus de déconcentration afin d'adapter les politiques nationales aux spécificités locales.** » Ainsi, la loi Hôpital, patients, santé et territoires de 2009 a confié aux ARS (Agences régionales de santé) – créées à cette occasion – les compétences dans le domaine de la santé publique et de la prévention, de la veille et de la sécurité sanitaire, des soins de ville, des soins hospitaliers et du secteur médico-social à dimension sanitaire. Tenues d'établir un plan régional de santé (PRS), elles s'approprient les orientations nationales selon l'offre et les besoins régionaux, définissent et exécutent un ensemble coordonné de programmes et d'actions à l'échelon régional et infrarégional. Pour ce faire, elles délimitent dans chaque région des **territoires de santé** (ils sont au nombre de huit en Bretagne) structurés autour d'un établissement de référence. Dans la région, des **Contrats locaux de santé** ont également été conclus à l'échelle des pays avec les collectivités et acteurs de santé volontaires, en réponse à des besoins clairement identifiés et à partir d'un diagnostic local partagé²⁷². Une grande liberté étant laissée aux régions quant à ce découpage, ces territoires sont très hétérogènes en termes de population couverte. La Bretagne est reconnue pour avoir mené une réflexion importante sur ce sujet. Résultat d'une analyse croisée de l'activité hospitalière, des réalités socio-économiques et d'un rapprochement des secteurs sanitaires avec les Pays, elle a permis de répondre de manière innovante aux ambitions du SROS (Schéma régional d'organisation des soins) en matière d'animation de projet de territoire, d'association des élus et de démocratie sanitaire²⁷³.

L'accroissement du nombre de personnes âgées, notamment *de plus de 75 ans*, et les besoins spécifiques en soins et en accompagnement obligent aussi à adapter leur système de soins et de prise en charge. Priorité du Projet régional de santé, l'amélioration de l'accompagnement au vieillissement est aussi du ressort des Conseils généraux, chef de file de l'action gérontologique et financeurs de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)²⁷⁴. Leurs périmètres d'intervention s'exercent sur des **territoires infradépartementaux** : les

²⁷² Audition de M. Romain MARIE (Juriste, Université de Nancy – laboratoire droit et changement social) et de M. Pierre BERTRAND (Directeur Général Adjoint, Agence Régionale de Santé), le 18 décembre 2012

²⁷³ Institut de recherche et documentation en économie de la santé, *Les territoires de santé : des approches régionales variées de ce nouvel espace de planification*, Magali Coldefy (Irdes, Umr Géographie-Cités, Université Paris 1) Véronique Lucas-Gabrielli (Irdes), Mai 2008

²⁷⁴ *Personnes âgées et dépendantes en Bretagne : une augmentation potentielle de 40% à l'horizon 2030*, Octant analyse n°35, novembre 2012

Codem pour l'Ille-et-Vilaine (Comités d'observation de la dépendance et de médiation), les territoires gérontologiques pour le Morbihan, les territoires d'action sociale pour le Finistère et les territoires infra-départementaux pour les Côtes-d'Armor.

Dans le domaine de l'éducation, des besoins différenciés se font aussi ressentir **dans les lycées**. Responsable des travaux, de l'équipement et de l'entretien des lycées publics (et non du recrutement du personnel enseignant), le Conseil régional définit pour y répondre un Programme prévisionnel des investissements immobiliers (PPI). Comme le notait le CESER dans un avis de juin 2013, il est indispensable d'anticiper les évolutions de la démographie lycéenne au travers d'une « *programmation pluriannuelle au moins à l'horizon « Bretagne 2030 » afin de prévenir la saturation des établissements* ». Selon l'étude réalisée par le cabinet d'études TMO pour le Conseil régional, sur les effectifs des lycées bretons à l'horizon 2018, le risque de saturation concerne 18 lycées et se concentre dans les grandes agglomérations, notamment autour de Rennes. (voir carte n°9 supra)²⁷⁵.

2.2. L'organisation territoriale des services collectifs confrontée à plusieurs phénomènes de recompositions

Cette décennie, de nombreuses réorganisations ont modifié en profondeur l'offre de services collectifs, nourrissant ce faisant les débats régionaux et nationaux sur l'aménagement du territoire.

L'évolution du maillage territorial des services administratifs et privés s'est révélée **très contrastée**²⁷⁶. Elle résulte de processus de différentes natures, fondés sur des tentatives d'adéquation de l'offre de services aux évolutions des modes de vie et d'habiter de la population, ainsi que sur des justifications mêlées d'ordres politiques, financières et sociales.

2.2.1. Une recomposition des services privés dans un contexte de mutations du paysage économique

De profondes mutations économiques, ont récemment affecté la localisation des services privés. Confrontés à des difficultés financières ou développant de nouvelles stratégies, certaines associations, plusieurs commerces et entreprises opératrices de services ont disparu ou fusionné ces dernières années.

L'évolution du nombre de pharmacies peut être citée à titre d'exemple. Fortement dépendantes de la localisation des médecins, plus de 30 % des officines bretonnes sont aujourd'hui concernées par de sérieuses difficultés économiques. Si certaines envisagent de se diversifier au travers d'une offre de services à la personne, d'autres en viennent à se regrouper ou à fermer (930 officines

²⁷⁵ Conseil régional de Bretagne, *Diagnostic des mutations territoriales*, document réalisé par Sylvain Le Berre, stagiaire au SCOPS/DIRAM, août 2011.

²⁷⁶ Etude DATAR, *Le maillage du territoire français en stations services*, synthèse des résultats, Novembre 2012

risquent ainsi de disparaître en France d'ici 2015 notamment dans les zones de faibles densités)²⁷⁷.

Dans le champ associatif, « *le poids de l'environnement [économique et réglementaire] de plus en plus contraignant et les difficultés propres au modèle associatif peuvent conduire les associations à s'engager dans des démarches défensives de rapprochement et de fusion* »²⁷⁸. L'injonction à réaliser des économies d'échelles, la prégnance des contraintes budgétaires, la mise en concurrence des acteurs par les pouvoirs publics, le comportement consumériste des bénéficiaires, ou encore l'accroissement des obligations réglementaires sont quelques-uns des facteurs qui peuvent y contribuer.

Le commerce a également connu d'importantes transformations ces dernières décennies, **confrontant certaines communes rurales au risque de voir disparaître les derniers commerces existant sur leur territoire.**

Le développement des transports et des équipements ménagers a en effet favorisé l'implantation de grandes surfaces ou de centres commerciaux en périphérie urbaine, **suivant en cela le mouvement de périurbanisation de la population**²⁷⁹.

Le nombre de commerces et services ayant disparu en France métropolitaine entre 1980 et 1998 est estimé à 67 500. Cette baisse de 11 % de l'offre globale de services (services publics, commerces et artisanat) ne touche cependant pas toutes les activités et toutes les communes de la même manière. De plus, concernant les commerces, des services de remplacement viennent souvent compenser ces fermetures (dépôt de pain, livraison par un commerçant venant d'un autre commune²⁸⁰).

²⁷⁷ Ces difficultés sont d'ordre et de natures différentes : elles sont liées à la démographie médicale, à la baisse des volumes de médicaments vendus, au développement de l'achat en ligne et aux décisions de l'Etat qui déterminent le prix des produits et la marge des officines.

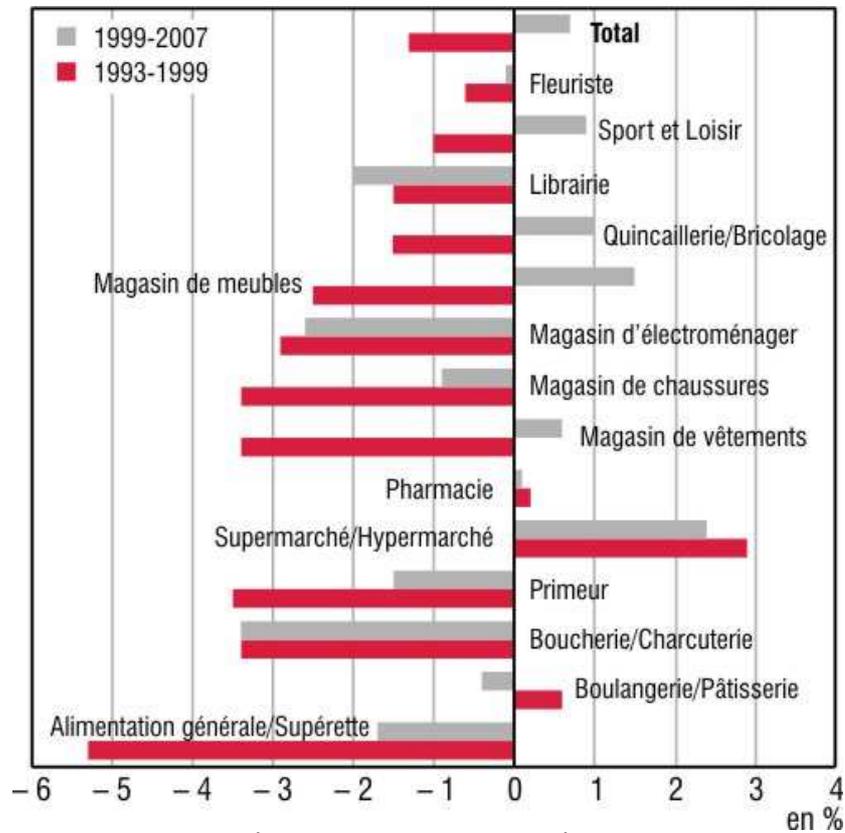
Etude APR, Celtipharm, *Désertification médicale. Quel espoir pour les pharmacies ?* 2^{ème} édition avril 2011, cité in *Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne*, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne.

²⁷⁸ URIOPSS Rhône Alpes, *Guide pratique de la Coopération n°3, La coopération entre les associations sanitaires et sociales, La Fusion*, septembre 2010

²⁷⁹ INSEE, *A la campagne, comme à la ville, des commerces traditionnels proches de la population*, Gwenaël Solard, INSEE Première n°1245, juin 2009.

²⁸⁰ Mohamed Hilal *Temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et des petites villes*, Economie et statistique n°402, 2007.

Figure 18. Graphique : Évolution en moyenne annuelle du nombre de commerces de détail entre 1993 et 2007 en France métropolitaine



Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene).

Depuis 1999, le nombre de commerces traditionnels baisse moins rapidement dans la plupart des secteurs en métropole, il augmente même dans certaines activités, comme cela se vérifie pour le commerce de détail.

Parallèlement, **l'augmentation du nombre d'aires urbaines dotées de grandes et moyennes surfaces est évidente**, puisque 54 % des communes l'étaient en 2009 contre seulement 18 % en 1969. En corollaire, **la distance à parcourir pour y accéder²⁸¹ a fortement diminué** en quarante ans, passant de 30 minutes dans les communes hors aires urbaines, en 1969, à 13 minutes en 2009.

La concentration des activités commerciales traduit en réalité une **évolution des modes de vie et des comportements de consommation**. Plus que la distance kilométrique, ce sont les temps de trajet qui importent désormais. Prêts à se déplacer plus loin pour le travail, les personnes l'acceptent également pour faire leurs courses²⁸².

²⁸¹ Lorsque la commune considérée n'est elle-même pas pourvue.

²⁸² INSEE Bretagne, *Les commerces s'éloignent mais les services se rapprochent*, Octant n°77, 1999

2.2.2. Une large réorganisation territoriale de l'action publique au travers de la RGPP et de la RÉATE

Ces recompositions de l'offre de services privés se sont doublées ces dernières décennies, d'une transformation de l'organisation territoriale administrative.

L'ouverture à la concurrence de certains services publics de réseau, ainsi que les démarches de réorganisation conduites dans d'autres domaines ont suscité de fortes interrogations quant au devenir de l'aménagement du territoire.

L'organisation des **services postaux** a ainsi été à l'origine d'importantes inquiétudes. Entre 2002 et 2010, leur nombre a diminué en France de 15 700 à 10 500, leur diminution se matérialisant toutefois davantage par des transformations en agences ou relais postaux, dont le nombre s'est accru de 1 300 à 6 500²⁸³.

Par ailleurs, les logiques qui ont sous-tendu le « *Plan campus* » ou la création des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ont laissé entrevoir une tendance à la **spécialisation et la hiérarchisation des sites**, commune à d'autres politiques publiques (santé, justice...) et distinguant des pôles « d'excellence », des « établissements de proximité »²⁸⁴.

Mais ces dernières années ont surtout été marquées par les effets des réorganisations territoriales de l'administration, menées au travers de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE).

La Révision générale des politiques publiques, lancée le 10 juillet 2007, s'est inscrite dans le prolongement des politiques de « *réformes de l'Etat* » menées durant les années 1980-1990 et s'est construite sur la même culture de **performance** que la Loi organique sur les lois de finances (LOLF), entrée en vigueur en 2006. Outre les 503 mesures mises en œuvre directement dans le cadre de la RGPP, l'ensemble des projets réalisés dans cette même logique, entre 2007 et 2012, y sont aussi rattachés.

Motivée par la nécessité d'adapter l'organisation et le rôle de l'Etat aux étapes successives de la décentralisation et aux mutations de la société, la RGPP renvoyait également à un **impératif budgétaire de rétablissement des comptes publics**²⁸⁵. Elle était ainsi définie à l'origine, comme une « *(remise) à plat (de) l'ensemble des missions de l'Etat, sans tabou ni a priori, pour adapter les administrations aux besoins des citoyens. (Elle visait) à identifier les*

²⁸³ Voir chap. 6, 2.1.2 *Privatisation et nouvelles régulations du service public*

²⁸⁴ CESER de Bretagne, *Enseignement supérieur et territoires : enjeux et défis pour la Bretagne*, Rapporteurs : Mme Anne SAGIO, MM. Luc AVRIL et Olivier SIRE, 2012 ; CESER de Bretagne, *Territoires 2040, 7 grands enjeux et 31 défis*, Rapporteur M. Alain EVEN, 2011

²⁸⁵ Audition de Mme Isabelle GRAVIÈRE-TROADEC (Secrétaire générale pour les affaires régionales, SGAR), le 13 septembre 2012 ; Rapport des inspections générales de l'administration, des finances et des affaires sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, Septembre 2012

réformes qui (devaient permettre) de réduire les dépenses de l'Etat, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques »²⁸⁶.

Cette politique était fondée initialement sur **6 grands axes** de modernisation :

- Améliorer les services pour les citoyens et les entreprises,
- Moderniser et simplifier l'Etat dans son organisation et ses processus,
- Adapter les missions de l'Etat aux défis du XXIe siècle,
- Valoriser le travail et le parcours des agents,
- Responsabiliser par la culture du résultat,
- Rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro.

Elle s'est concentrée, dans sa seconde phase de mise en œuvre, à partir de 2009 autour de trois grands axes :

- La rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'Etat,
- L'application de nouvelles règles de gouvernance aux opérateurs,
- L'amélioration de la qualité de service et des relations avec les usagers.

Si la RGPP n'a pas abouti, comme prévu initialement, à une réduction du nombre de missions de l'Etat (qui s'est accru durant cette période), elle a par contre donné lieu à une **réorganisation sans précédents des services administratifs** et au **non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**, mesure devenue emblématique de cette politique. Elle s'est également accompagnée d'une politique de rationalisation immobilière (baisse de 500 000 m² des surfaces utilisées entre 2007 et 2011).

Présenté comme devant favoriser l'accès de l'utilisateur à l'information et à l'administration, cet ensemble de réformes s'est matérialisé par la création de **guichets uniques** (guichets fiscaux, guichets uniques destinés aux entreprises, Pôle emploi), d'une plateforme téléphonique unifiée (39.39), ainsi qu'au développement de **l'e-administration** (site mon.service-public.fr, télé-déclarations...).

Au niveau de **l'administration centrale**, cela s'est traduit par une recomposition systématique des services au travers de la **création d'agences** (Agence nationale de l'habitat, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Agence nationale pour la rénovation urbaine...) **de fusions, de regroupements et de transferts**. Ainsi :

- Le réseau de la **DGFIP** (Direction générale des finances publiques) a été mis en place par la fusion des réseaux des impôts et de la comptabilité publique, entraînant de profonds changements dans le paysage administratif local : plus de deux cents fermetures de services et des

²⁸⁶Dossier du 10 juillet relatif au lancement de la RGPP (10 juillet 2007). Cité dans le rapport d'information n°666 sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux (1), Par M. Dominique de LEGGE, Sénateur, enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2011

centaines de fusions (trésoreries spécialisées, services des impôts pour les particuliers, services de dépenses...)

- **La Douane** a fermé 120 structures sur un total de 710.
- Neuf centres interministériels de **renseignements administratifs** ont été fermés et regroupés à Metz.
- En application du Livre Blanc et de la loi de programmation militaire 2009-2014, le **Ministère de la défense** a modifié ses implantations territoriales : fermeture prévue de 18 régiments, de 2 bases aéronavales et 8 bases aériennes.
- Ces réorganisations ont aussi concerné certains **opérateurs publics** : réduction par deux des implantations départementales de Météo France à l'horizon 2017, création de France Agrimer par la fusion de cinq offices agricoles, fusion de l'Inventaire forestier national avec l'Institut géographique national (IGN), création sur le même modèle de l'Agence de services et de paiement (ASP), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), etc.
- La réforme de la **carte judiciaire** a abouti à la suppression de près du tiers des implantations judiciaires, touchant principalement les tribunaux d'instance. En Bretagne, trois tribunaux de grande instance (Dinan, Guingamp et Morlaix) ont été remplacés par des tribunaux d'instance, deux tribunaux des prud'hommes et huit tribunaux d'instance ont été supprimés (l'un d'entre eux a été transformé en Maison de la justice et du droit). La suppression des tribunaux d'instance de Loudéac, Pontivy et Ploërmel, privant la Bretagne intérieure de toute présence juridictionnelle, sur une bande de territoire de plus de 100 km nord-sud et de 150 km est-ouest, une seconde maison de la justice et du droit a ouvert à Loudéac en 2013²⁸⁷.

Au niveau déconcentré, la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) a également été engagée par le Conseil de modernisation des politiques publiques dans le cadre de la RGPP autour de **4 objectifs** :

- Accroître la capacité d'action du préfet de région
- Renforcer la cohérence de l'action territoriale de l'état
- Définir de nouveaux modes d'action locaux financiers et budgétaires
- Simplifier et clarifier le cadre juridique de l'action territoriale de l'état

Concernant la quasi-totalité des administrations, cette autre réforme a constitué un point déterminant de la politique de modernisation **modifiant en profondeur les services déconcentrés et la carte administrative du pays**²⁸⁸.

²⁸⁷ Rapport d'information de Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT et M. Yves DÉTRAIGNE, fait au nom de la commission des lois n° 662 (2011-2012) *La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée*, 11 juillet 2012

²⁸⁸ Rapport des inspections générales de l'administration, des finances et des affaires sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, Septembre 2012

L'échelon régional de l'Etat, affirmé comme le « *niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques* », est alors réorganisé autour du préfet de région en **8 nouveaux services régionaux** (contre une vingtaine auparavant) selon « *les grands découpages ministériels* ».

Figure 19. Organisation de l'administration territoriale résultant de la RéATE

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

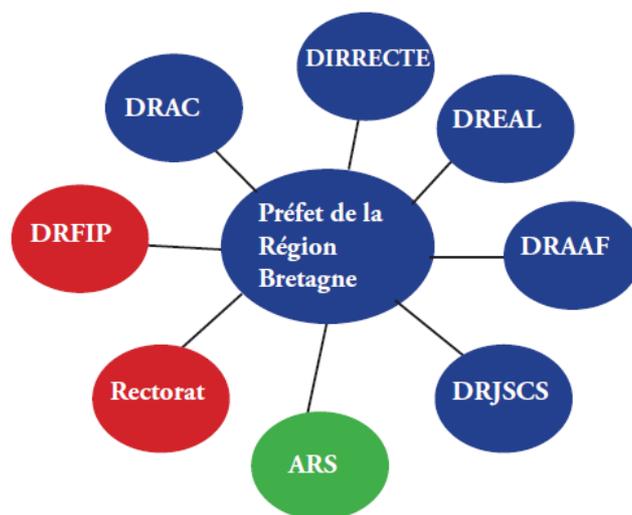
ARS : Agence régionale de santé

Rectorat

DRFIP : Direction régionale des finances publiques

DRAC : Direction régionale des affaires culturelles

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi



Source : Les services de l'Etat 2010 et 2011

En Bretagne un guichet unique pour la méthanisation a été instauré à l'initiative du préfet dans le prolongement de cette politique.

Le niveau départemental est, quant à lui, réorganisé « *à partir des besoins prioritaires de la population* » afin « *de faciliter un dialogue efficace avec les élus locaux* ».

Les grandes politiques publiques intéressant le citoyen sont mises en œuvre autour du préfet de département dans deux, ou trois **directions interministérielles** (lorsque les enjeux locaux le justifient). En Bretagne, le Finistère, les Côtes d'Armor et le Morbihan disposent de trois directions : **la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et la Direction départementale de la protection des populations (DDPP)**. L'Ille et Vilaine ne compte, quant à elle, que deux directions interministérielles : la DDTM et la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) qui regroupe les deux dernières directions (DDCS et DDPP)²⁸⁹.

²⁸⁹ Les services de l'Etat 2010 et 2011

Par sa logique transversale, la RÉATE a permis de renforcer la coordination entre services et de rendre certaines actions de l'État plus cohérentes. Elle a toutefois posé plusieurs problèmes : manque de lisibilité des structures pour le public, complexité des circuits de décisions, petite taille des équipes dont la capacité d'expertise est fragilisée, hétérogénéité des conditions de travail, etc.

Parallèlement à ces réformes, la loi Hôpital, Patients, Santé, Territoire (HPST), du 21 juillet 2009, a été à l'origine de la **création de vingt-six Agences régionales de santé (ARS)**. Issues de la volonté de réguler de manière décloisonnée l'ensemble de l'offre de santé (soins de ville et hospitaliers, services médico-sociaux et prévention) et d'unifier les capacités d'action de l'État et de l'assurance maladie au niveau régional, elles regroupent pour chacune d'elles une partie des emplois et des compétences des Directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales et des Caisses d'assurance maladie. Peu concerné par la RGPP, l'hôpital est toutefois touché par des réformes substantielles, liées au développement des prises en charge ambulatoires, ainsi qu'au profond changement de son mode de financement par la mise en place de la tarification à l'activité et par l'harmonisation des conditions de concurrence entre établissements publics et privés.

Aboutissant à des réductions d'effectifs de 5 % à 10 % sur 4 ou 5 ans, la diminution de la masse salariale (suivant avec des aménagements les règles de non remplacement des départs à la retraite) s'est accompagnée d'importantes réorganisations, fondées sur le recensement du nombre d'actes accomplis par an et justifiées par des considérations de sécurité sanitaire (fermeture des services en deçà de 1050 actes, réorganisation dans les trois ans pour ceux dont l'activité avait atteint entre 1050 et 1500 actes par an). En Bretagne, la réorganisation sanitaire a engendré la fermeture d'un service hospitalier, le service chirurgical de Paimpol, tandis que le maintien des services de maternité et de chirurgie de Landerneau, Carhaix et Douarnenez était remis en question²⁹⁰.

2.2.3. L'accessibilité des services en milieu rural au cœur des préoccupations : une réponse par la mutualisation

- **Un mode d'action développé dans les années 1990**

Dès 1990, la concentration des activités et des populations en milieu urbain et les mutations de leurs modes de vie ont conduit les acteurs locaux à **renouveler leur perception de l'accessibilité géographique et sociale des services collectifs**.

Associés à des considérations financières relatives aux coûts du maintien de services collectifs dans des zones de faible densité et aux difficultés à assurer un fonctionnement de qualité avec des effectifs en personnels réduits, ces éléments ont amené les pouvoirs publics et les opérateurs à réorganiser leurs services,

²⁹⁰ Conseil régional de Bretagne, *Diagnostic des mutations territoriales*, document réalisé par Sylvain Le Berre, stagiaire au SCOPS/DIRAM, août 2011.

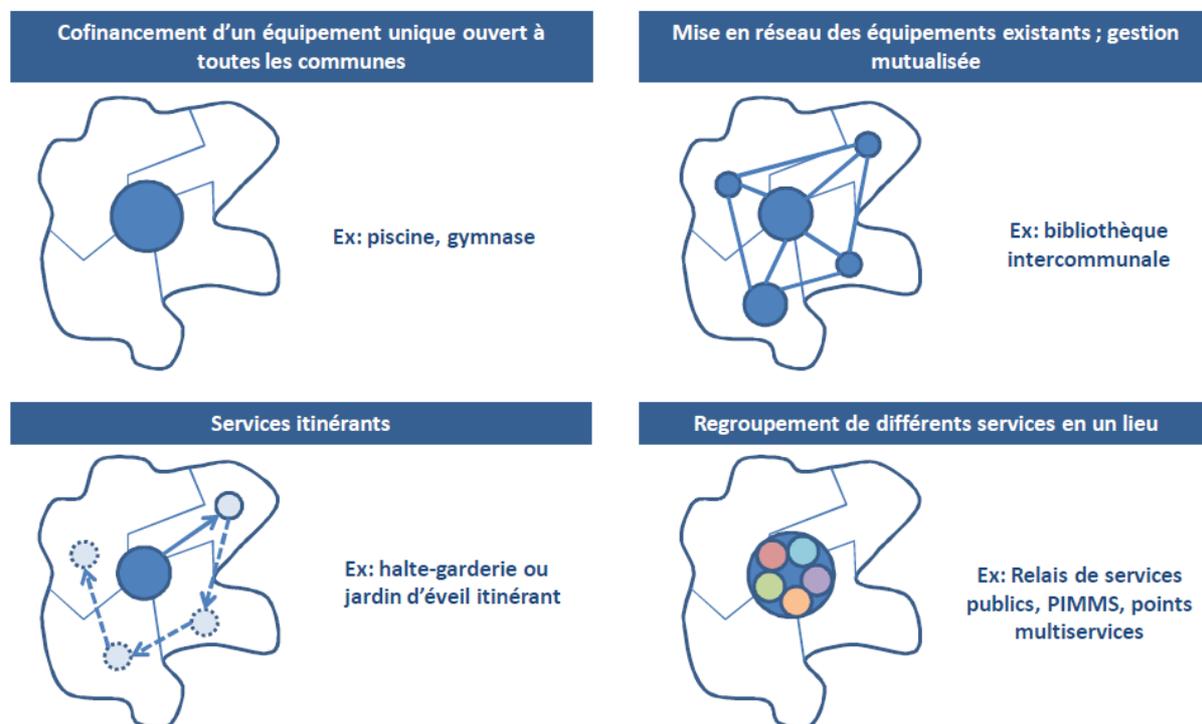
notamment en les regroupant dans des structures mutualisées, dans un contexte de décentralisation et de renforcement de l'intercommunalité²⁹¹.

La mutualisation des services a emprunté différentes formes, au travers :

- Du **cofinancement** d'équipements communs entre collectivités publiques (au sein en particulier des regroupements intercommunaux²⁹²), avec des acteurs privés (financements public/privé, société mixte...), ou par la mise en réseau d'entreprises ou d'acteurs de l'économie sociale et solidaire pour la création de services communs ;
- De la **gestion mutualisée** d'équipements existants ;
- De la création de **services itinérants** (dans ce domaine les initiatives sont nombreuses : hôpital ou services infirmiers à domicile, expositions ambulantes, haltes-garderies itinérantes ou « bébé-bus », librairies et salons de coiffure itinérants ...);

De la création ou du **regroupement de différents services en un même lieu** (espaces multiservices, épiceries solidaires associatives...), facilité par le développement des TIC.

Figure 20. Des formes diverses de mutualisation



Source : Diaporama La mutualisation des services, 18 février 2011, Sandrine HEUDES, Réseau rural régional Pays-de-la-Loire.

²⁹¹ L'offre de services en milieu rural, quels outils ? ETD, juillet 2008

²⁹² Voir sur ce sujet le chapitre 5, 2.1.5 La montée en puissance de l'intercommunalité... Il est à noter que la mutualisation de services entre EPCI et communes membres a longtemps fait l'objet de méfiance, voire de réprobation, avant qu'un retournement complet n'intervienne à l'occasion de la réforme de 2010.

Inscrite comme une priorité du mouvement de réforme de l'Etat, cette dernière possibilité a donné lieu dans les services publics à la création **de nombreux espaces multiservices**.

C'est le Rapport Picard, en 1991²⁹³ qui a, tout d'abord, favorisé, dans le cadre des politiques de lutte contre la ségrégation urbaine, l'amélioration des services publics dans les quartiers, par l'implantation au plus près de la population de services d'information généralistes, regroupant les compétences des différentes administrations, sous l'appellation de « **Plateformes de services publics** ».

En 1994, le CIDAR (Comité interministériel de développement et d'aménagement rural) engageait sur un modèle similaire la création de « **Points publics en milieu rural** » et « **d'Espaces ruraux pour l'emploi et la formation** » (EREF) apportant, cette fois dans les zones rurales éloignées des centres de décision et de gestion administrative, une offre globalisée de services.

En 1999, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT dite « loi Voynet »), officialise la possibilité de mettre « *des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire* », l'Etat s'engageant à rembourser aux collectivités « *tout ou une partie des charges liées à la mise à disposition de personnels et de locaux* » pour les projets menés dans des zones de revitalisation rurale ou dans des zones urbaines sensibles.

En avril 2000, la Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dessine les contours d'un cadre juridique et financier pour les **Maisons de Services publics (MSP)**, en précisant leurs modalités de création au travers d'une « *convention approuvée par le représentant de l'Etat dans le département* »²⁹⁴. Ce cadre sera ensuite modifié afin de rendre possible l'association de personnes privées à ces structures²⁹⁵.

Parallèlement à ces évolutions législatives, des initiatives privées et associatives se développent. C'est le cas des « **Points multiservices** », instaurés en Auvergne en 1994, par le Conseil inter-consulaire et permettant l'accueil dans une entreprise artisanale ou commerciale d'un espace de services diversifiés en territoire rural (retrait d'argent, informations touristiques, point internet, produits de téléphonie mobile, dépôt de pain...).

Tandis que ce concept essaimait dans quatre autres régions, des **Points Information Médiation Multi Services (PIMMS)** virent le jour à Lyon, en 1995, à partir d'une réflexion rassemblant l'Etat, les collectivités territoriales et plusieurs entreprises assumant des missions de service public (EDF, GDF SUEZ,

²⁹³ Paul Picard, *L'amélioration du service public dans les quartiers*, Rapport au ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, M. Michel Delebarre, juillet 1991.

²⁹⁴ Maison de Services Publics. *Un nouveau service de proximité ?* APEM-SP plate-forme des espaces et maisons de services publics : <http://www.apem-sp.org>

²⁹⁵ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005

Keolis, La Poste, SNCF et Veolia eau). Organisés sous forme associative, ils sont installés essentiellement en milieu urbain. La Bretagne est bien dotée puisqu'elle compte actuellement 6 PIMMS (trois à Brest, un à Quimper, Lorient et Rennes) sur 44 en France²⁹⁶.

Afin de clarifier cette organisation à destination du public, une circulaire a finalement invité en 2006 les Préfets de département à labelliser sous le nom de **Relais Services Publics**, les structures d'accueil polyvalent (existantes ou nouvelles) rassemblant au moins un service lié à l'emploi et un service du secteur social. Progressivement les acronymes de RSP (Relais de Services publics) et de MSP (Maisons de services publics) se sont ainsi substitués aux différentes terminologies, sans toutefois, les faire disparaître totalement²⁹⁷. Il existe à ce jour, seulement quatre Relais de service public en Bretagne (RSP de Loqueffret, de Cavan en Centre Trégor, de Paimpol et de la Trinité-Porhoët) sur 317 au niveau national.

Le phénomène s'est également développé au travers de la montée en puissance de l'intercommunalité²⁹⁸ et au travers de l'essor de regroupements sectoriels proposant des bouquets de services thématiques dans les maisons de l'emploi, de la justice, du droit, les Maisons de santé pluridisciplinaires, etc.

L'association d'acteurs publics et privés préside souvent à ces regroupements, dans un triple objectif de financement partenarial et d'économie budgétaire, de développement de synergies entre acteurs marchands et non marchands, et d'association des citoyens à la définition et au fonctionnement des politiques publiques²⁹⁹.

L'exemple du développement des **points postaux** est à ce titre représentatif. Depuis une dizaine d'années, la présence postale a pris de nouvelles formes sur le territoire au travers de la création ou du remplacement des services postaux traditionnels par de nouvelles formules :

- *Les Relais Poste, Point Poste ou Relais Poste Commerçant (RPC)* : Développés en zone rurale, ils résultent du transfert, aux termes d'une contractualisation de neuf années, d'une partie des compétences de la Poste à un commerçant ou un artisan contre une rémunération mensuelle (fonctions courrier, colis, partiellement bancaire). Cette nouvelle formule de partenariat privé, lancée en 2003, a connu un développement rapide sur l'ensemble du territoire puisque 1 500 Relais Poste sont aujourd'hui recensés.

²⁹⁶ <http://www.pimms.org>

²⁹⁷ Source : site de l'ADRETS <http://adrets-asso.fr/?Les-espaces-ruraux-emploi>, *Les « maisons de services publics » ou « guichets uniques » dans 23 pays d'Europe*, étude commandée par la DATAR et réalisée par l'association EUROPA, <http://www.datar.gouv.fr/les-espaces-multi-services>, (site de la DATAR)

²⁹⁸ L'incidence de l'intercommunalité sur les services est développé au chapitre 6, 2.1.5 *La montée en puissance de l'intercommunalité...*

²⁹⁹ Les éléments relatifs au rapprochement d'acteurs publics et privés sont développés au chapitre 6.

- *Les agences postales communales ou intercommunales (APC ou API) :* situées dans les mairies rurales, elles proposent des services postaux partiels, légèrement plus étendus que ceux proposés dans les Relais poste.

En 2010, la Bretagne comptait **858 points poste** dont **465 bureaux de poste, 300 agences postales communales et 93 relais de poste commerçants** proposant une gamme réduite de services.

Cette dynamique de mutualisation s'est surtout accélérée à partir de 2010 dans le prolongement des conclusions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

- **Une forme d'intervention réaffirmée depuis 2010 afin de garantir « + de services au public »**

C'est en effet en 2010 que se sont tenues les « **Assises des territoires ruraux** », organisées par l'Etat afin de dresser un état des lieux des besoins de ces territoires, en réponse au sentiment de leurs habitants d'une relative désaffection voire d'un abandon de la part des autorités publiques. Ces Assises ont abouti à l'élaboration d'un **plan d'action** de cinq milliards d'euros conclu lors du CIADT du 11 mai 2010. Fondé sur un ensemble de 40 mesures, celui-ci prend acte de la nécessité de développer l'économie et les services dans les zones dites rurales, en même temps que d'encourager de nouvelles formes d'accessibilité tenant compte des nouveaux usages numériques et de l'évolution des modes de vie et de transport.

Plan d'action pour les territoires ruraux (2010)

Assurer une meilleure accessibilité aux territoires ruraux par :

- L'amélioration de la couverture des territoires ruraux en téléphonie mobile et en haut débit
- Le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire à partir de 2010
- Une desserte de qualité des territoires ruraux et une amélioration de l'offre de mobilité

Favoriser le développement économique dans les territoires ruraux par :

- Le développement des entreprises et de l'emploi
- La commercialisation en circuits courts des produits issus de l'agriculture et de la chasse
- La valorisation des ressources forestières
- Le développement du tourisme

Améliorer de la vie quotidienne des populations par :

- L'amélioration de l'offre de soins dans les territoires ruraux
- L'amélioration de l'accès à un socle de services essentiels à la population

- Le développement des modes d'accueil et de garde adaptés pour la petite enfance, l'amélioration de la qualité de vie des aînés dans les territoires ruraux et de la qualité des logements
- L'adaptation des bourgs ruraux aux enjeux du développement durable
- Maintenir un réseau de proximité : distributeurs automatiques de billets et commerces
- Développer l'offre culturelle et améliorer les équipements sportifs dans les territoires ruraux

Améliorer l'organisation et la gouvernance par :

- L'accompagnement des projets dans les territoires ruraux
- La prise en compte de la dimension rurale dans les politiques publiques

La même année, c'est dans la continuité de ce plan d'action, que l'Etat a signé avec neuf grands opérateurs nationaux de services (La Poste, la SNCF, GDF Suez, EDF, la MSA, la CNAF, la CNAMTS, la CNAV et Pôle emploi), ainsi que la Caisse des dépôts et consignations et l'Union nationale des points d'information et de médiation multiservices (PIMMS), **un protocole d'accord intitulé « + de services au public » visant à accroître l'offre et la mutualisation de services en zones rurales**. L'ambition de ce programme, financé à hauteur de 5 millions d'euros par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est de décliner les engagements nationaux de ces différents opérateurs, afin d'expérimenter de nouvelles offres de services de proximité, au sein d'un département pilote dans chaque région. L'expérimentation lancée en 2010 devait se matérialiser par la conclusion de 22 contrats départementaux déterminant un ensemble d'actions à mettre en œuvre (délivrance de services communs, création de structures mutualisées de services au public, installation d'équipements favorisant des modes d'accès dématérialisés, formation d'agents d'accueil...). Il s'agit en particulier :

- De conforter les lieux de mutualisations déjà existants en élargissant l'offre de services proposée ;
- D'en renforcer le maillage territorial ;
- Et d'en améliorer la communication auprès des usagers.

Cette expérimentation toujours en cours actuellement, devrait prendre fin le 31 décembre 2013, mais elle pourrait faire l'objet après son évaluation d'une généralisation à l'ensemble des territoires³⁰⁰.

En Bretagne, c'est le département du Morbihan qui fait office de département pilote. Dans le cadre de ce contrat, des opérations d'installation

³⁰⁰ Plaquette de présentation « + de services au public » DATAR, *Bilan de la mise en œuvre de l'accord national « + de services au public » depuis sa signature en septembre 2010 et les perspectives pour 2012* ; Audition de Mme Caroline LARMAGNAC (Conseillère en charge de l'équipe « Dynamique des territoires », DATAR), le 13 septembre 2012, *Accord national visant à développer une offre commune et complémentaire de services publics et au public* ; *Dossier Territoires, L'Etat dans les territoires ruraux*, Revue de l'Etat en Morbihan, Mars 2012 n°14, p.7

d'équipements mutualisés, de services en commun ou de formation d'agents d'accueil sont prévues (étude sur l'opportunité d'implanter un relais PIMMS à Pontivy, projets d'installation de terminaux SNCF ou EDF chez les commerçants et les bureaux de poste, création d'un réseau de médiateurs de services dans les EPCI volontaires...)³⁰¹.

C'est aussi dans le respect des conclusions du CIADT de 2010 qu'une seconde génération de **Pôles d'excellence rurale (PER)** a été développée dans le but de conforter le développement économique des territoires ruraux tout en améliorant la vie quotidienne des populations. Quatre projets ont été retenus en Bretagne autour de la thématique de l'offre de services et de l'accueil de nouvelles populations :

- La création d'un espace de formation dédié au soutien à la compétitivité de l'économie du territoire, projet porté par la Communauté de communes du pays de Landivisiau
- La construction d'une maison de santé connectée au CHU de Rennes au sein d'un réseau de télé-médecine, projet porté par la Communauté de Communes du Pays Guerchais La mise en place de deux plateformes pour l'accueil d'entreprises et de deux pôles de services à la population, projet portée par le Syndicat mixte Pays de Ploërmel – Cœur de Bretagne
- La création d'un pôle d'accueil et de proximité intergénérationnel, la construction d'un foyer de jeunes travailleurs et la réalisation de deux maisons de services, projets porté le Syndicat mixte Pays de Pontivy

Enfin, toujours dans le cadre du « *Plan d'action pour les territoires ruraux* » le financement de 250 **Maisons de santé pluridisciplinaires** (MSP) était prévu pour la période 2010-2013. S'inspirant de l'organisation des grands cabinets médicaux en Angleterre - pays dans lequel l'exercice solitaire de la médecine n'existe pratiquement pas - cette formule offre la possibilité aux jeunes médecins, qui, optent depuis des années de plus en plus massivement pour le salariat, d'exercer collectivement.

En Bretagne, au 31 décembre 2012, on dénombrait 21 MSP ouvertes ou en construction, 7 pôles de santé et 81 sites en réflexion (MSP ou pôle de santé), ainsi que 78 centres de santé et annexes³⁰². D'ici 2016, l'objectif est de disposer en Bretagne d'une centaine de sites géographiques exerçant de manière coordonnée. L'essor de ce type d'organisations nécessitera cependant la mise en place de nouveaux modes de rémunération en équipe. Ce chantier est actuellement ouvert au niveau national.

³⁰¹ La revue de l'Etat en Morbihan n°14, Mars 2012, p.7.

³⁰² ARS, *Le pacte territoire-santé en Bretagne*, Dossier participant, 25 février 2013

Maisons, pôles et centres de santé : trois structures pour une même logique de coopération

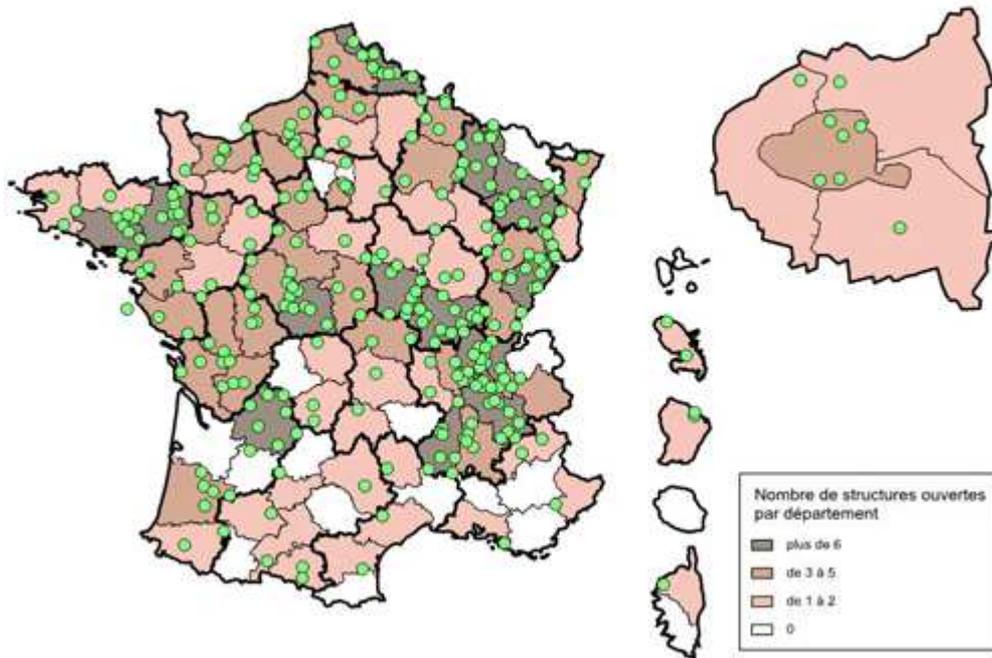
Les Maisons de santé ont été introduites dans le code de la santé publique en 2007 pour ouvrir aux professionnels libéraux un mode d'exercice collectif. Ce sont des structures pluri professionnelles dotées de la personnalité morale et constituées entre professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens. Les professionnels de santé exerçant en leur sein doivent élaborer un projet de santé attestant de leur exercice coordonné. Les maisons de santé sont appelées à conclure avec l'agence régionale de santé un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens préalablement à tout versement d'une aide financière par l'agence.

Des Pôles de santé existent également, ils regroupent dans un même territoire des professionnels de santé différents, chacun conservant son indépendance et son lieu d'exercice. La loi HPST a reconnu leur existence sans leur imposer, contrairement aux maisons et centres de santé, l'obligation d'élaborer un projet de santé.

Enfin, **les Centres de santé** constituent le mode le plus ancien et le plus présent sur le territoire national d'exercice pluri professionnel. A l'inverse des maisons et pôles de santé, ils sont gérés essentiellement par des organismes à but non lucratif ou des collectivités locales. Partageant la même philosophie que les maisons et les centres de santé, un certain nombre de caractéristiques les différencient cependant : le mode de rémunération de leurs professionnels, basé essentiellement sur le salariat, une forte prise en compte de la dimension sociale liée à leur histoire (ils sont particulièrement présents dans les départements de tradition ouvrière), et leur implantation (à l'exception des centres de soins infirmiers) essentiellement dans les grandes villes. Ces structures garantissent l'accès aux soins, pratiquent le tiers payant et inscrivent leurs professionnels en secteur 1. Cependant, ils ne participent pas, pour la plupart, au dispositif départemental de permanence des soins. Les centres de santé doivent élaborer un projet de santé attestant de leur exercice coordonné qu'ils transmettent à l'agence régionale de santé (ARS) en même temps que leur règlement intérieur. Ils sont appelés à conclure avec l'ARS un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens préalablement à tout versement d'une aide financière par l'agence. Ces structures, assimilées aux anciens « dispensaires », ont été victimes un temps d'une image dégradée et sont tombées en déshérence, mais les pouvoirs publics redécouvrent aujourd'hui leurs vertus³⁰³.

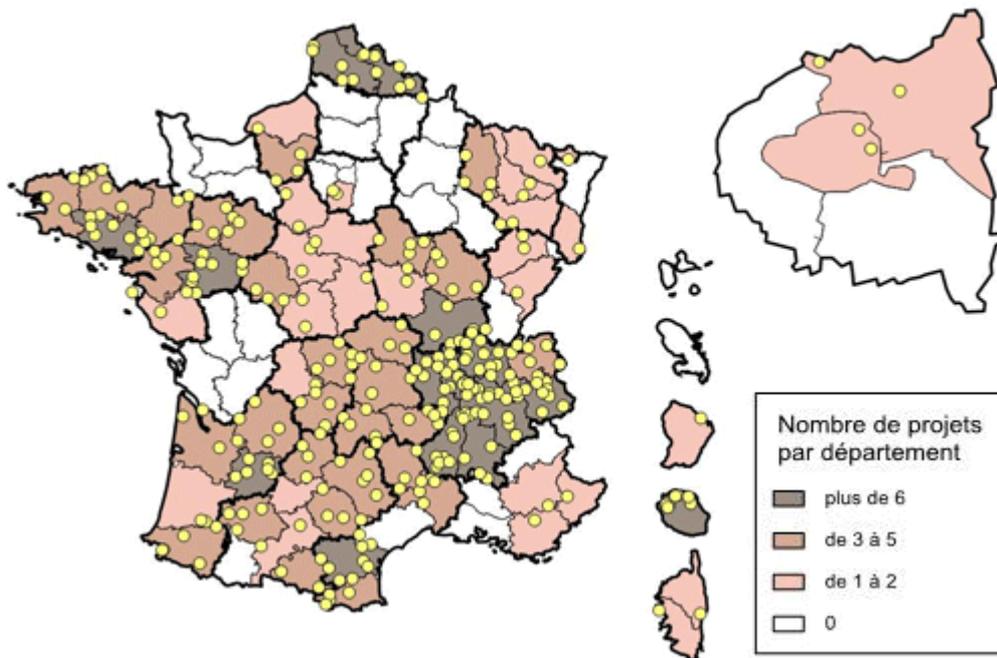
³⁰³ JUILHARD Jean-Marc, CROCHEMORE Bérengère, TOUBA Annick, VALLANCIEN Guy, CHAMBAUD Laurent, SCHAETZEL Françoise, *Le bilan des maisons et des pôles de santé et les propositions pour leur déploiement*, Rapport au Ministère de la santé et des sports, Janvier 2010 ; <http://www.sante.gouv.fr/les-maisons-de-sante.html>; Audition de M. Romain MARIE (Juriste, Université de Nancy – laboratoire droit et changement social), le 18 décembre 2012

Carte 12. **Maisons et pôles de santé en fonctionnement au 31 janvier 2013**
284 structures ouvertes



Source : Ministère des affaires sociales et de la santé / DGOS PF3 & USID

Carte 13. **Maisons et pôles de santé avec ouverture prévue en 2013 ou en 2014**
estimation au 31 janvier 2013 : 288 projets



Source : Ministère des affaires sociales et de la santé / DGOS PF3 & USID

- **Bilan et conditions de réussite de ces expériences**

Toutes ces initiatives se sont appuyées à un degré plus ou moins fort sur le développement du numérique, au travers d'une stratégie multi-canaux (relation présentielle, téléphonique, visiophonique, par mail...). L'installation de Visio-guichets, la généralisation des téléprocédures et de la télémédecine témoignent aujourd'hui de cette dynamique, dont l'interopérabilité est aujourd'hui l'une des conditions de réussite.

Le bilan de ces expériences de mutualisation apparaît encore difficile à établir. Favorable à un décloisonnement des services à destination de la population, leur développement devrait permettre de traiter de manière globale les problématiques posées par chacun des usagers quels que soient les services dont relèvent ses demandes. Du fait de leur organisation décentralisée et de la multiplication des initiatives locales, personne n'est cependant capable de recenser au niveau national quels sont les services mutualisés existant aujourd'hui ni sur quels territoires. Un projet de signalisation commune pour améliorer la lisibilité de ces espaces est en réflexion.

De plus, l'amélioration du temps d'accès aux services ne recouvre qu'une partie de la question de l'accessibilité, l'équipement physique ne suffit pas en effet à rendre compte de la nature et de la qualité du service proposé (ainsi l'existence d'une gare dans une ville ne nous dit rien sur la desserte dont elle bénéficie, la présence d'un cinéma ne donne aucune information sur le type de film qui y est projeté...). La constitution d'une **base de données géolocalisées et qualifiées**, c'est-à-dire recensant les prestations offertes, les partenaires présents, ainsi que les canaux d'accès disponibles est cependant en cours d'élaboration avec le concours de la DATAR, l'INSEE et des différents opérateurs volontaires. Le travail a d'ores et déjà été réalisé pour les services de La Poste, parmi lesquels sont distingués les bureaux de poste, les agences postales communales et les relais de poste commerçants, il est également en cours d'achèvement avec Pôle Emploi³⁰⁴. Concernant la qualité des services proposés, la **labellisation** des Relais de services publics conforte financièrement ces expérimentations et impose le respect de plusieurs conditions, dont en particulier : la signature d'une convention locale, l'intégration de partenaires du domaine de l'emploi et de la formation, des prestations ou de l'aide sociale, la présence d'un point d'attente assise, d'un espace confidentiel et d'un équipement informatique, une ouverture régulière minimum de 24 heures par semaine réparties sur au moins trois jours, la formation d'un animateur d'accueil par stage d'au moins trois jours chez chaque partenaire, etc.³⁰⁵.

³⁰⁴ Audition de Mme Caroline LARMAGNAC (Conseillère en charge de l'équipe « Dynamique des territoires », DATAR), le 13 septembre 2012, Rencontres territoriales du CNIS, Centre national de l'information statistique, « *Attractivité et dynamiques économiques des territoires* », Paris, le 27 juin 2013

³⁰⁵ ADRETS, *MSP/RSP : Description et opportunités pour votre territoire*.

Par ailleurs, le travail reste encore à engager sur le financement des espaces mutualisés qui repose pour le moment essentiellement sur les collectivités territoriales (cela représente un coût moyen en fonctionnement de

60 à 80 000 euros/an)³⁰⁶. Les opérateurs prennent en charge certains types de matériels, la formation des agents, mais non leur rémunération. Ce sont les collectivités locales qui portent financièrement l'expérimentation, avec pour les espaces labellisés un financement de l'Etat de l'ordre de 10 000 euros/an acté pour 3 ans (sans garantie de pérennisation). Les gains financiers apportés par l'ouverture d'espaces mutualisés n'ont pas été démontrés jusqu'à présent³⁰⁷.

La question de la qualification, de la reconnaissance des professionnels et de leur sécurisation juridique est également essentielle. Un espace mutualisé requiert en effet l'intervention d'un ou deux agents, dont le travail consiste à réaliser le premier accueil des usagers, à les diriger et à faciliter le contact avec les opérateurs adéquats. L'animation des espaces mutualisés nécessite une grande polyvalence, mais aujourd'hui, les agents sont trop peu formés pour les missions qu'ils remplissent. Sur le site de la DATAR un espace collaboratif a été créé à titre expérimental pour permettre aux agents des RSP d'échanger et de mutualiser certaines ressources. La moitié des agents d'accueil étant des agents des collectivités territoriales accomplissant des opérations pour le compte de prestataires, parfois marchands, cela interroge également les professionnels quant à leur statut.

De ce point de vue, lorsque la structure de mutualisation de services concerne un service public et comprend la participation de personnes privées, la collectivité doit veiller, par la conclusion d'une convention, à ce que les conditions d'exercice du service public ne soient pas entravées par le partenariat privé (déontologie, confidentialité des données, égalité d'accès...)³⁰⁸. Ces questions de confidentialité et de responsabilité trouvent une résonance toute particulière dans le domaine médical.

2.2.4. Une attention particulière à l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite

En 1975, la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées a pour la première fois imposé aux collectivités de favoriser l'accès de la ville et de ses équipements à tous quel que soit leur degré de mobilité. Trente ans plus tard, la **loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées** du 11 février 2005 a permis

³⁰⁶ Une étude a été menée sur le sujet entre novembre 2011 et avril 2012 par le cabinet Vertone, à la demande de la DATAR, afin d'identifier clairement les prestations de services mutualisés actuelles, d'imaginer les prestations de services mutualisés futures et d'en évaluer le coût unitaire. « *Les espaces mutualisés de services au public, Quels services aujourd'hui et demain, quelle typologie de sites, quels coûts de fonctionnement et de production ?* »

³⁰⁷ Entreprises Territoires et Développement, *L'offre de services en milieu rural, quels outils ?* Juillet 2008. DATAR-Europa, *Etude sur les maisons de services publics en Europe*, 2005.

³⁰⁸ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux venant modifier la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (article 27-1).

d'impulser une nouvelle dynamique en la matière et d'effectuer des avancées sensibles en termes d'accessibilité des services collectifs³⁰⁹.

Cette loi bénéficie à toutes les formes de handicap et plus généralement à l'ensemble de la population : les personnes âgées, les parents et leurs enfants en poussette, les voyageurs encombrés de bagages, les personnes accidentées... Outre le cadre bâti et ses abords, la loi tient compte de tous les aspects physiques, techniques et informatifs qui font qu'un équipement est entièrement accessible. Elle instaure une continuité entre les espaces publics, la voirie, les transports et le cadre bâti, visant à assurer l'indispensable continuité de la chaîne de déplacement.

D'après cette loi, tous les **Etablissements Recevant du Public (ERP)** devront être accessibles aux handicapés et aux personnes à mobilité réduite, ou à défaut d'une qualité d'usage équivalente au **1^{er} janvier 2015**. En dépit des premiers résultats constatés, la France ne sera cependant vraisemblablement pas au rendez-vous de 2015 pour une conjonction de causes liées tant à une mauvaise estimation des coûts et des délais inhérents à ces adaptations qu'à un manque de portage politique. L'Association des paralysés de France (APF) estime de son côté que seuls 15 % des ERP sont aux normes d'accessibilité. Dans le domaine des transports, les avancées sont sensibles dans les grandes villes, grâce au renouvellement du parc d'autobus et à la réalisation de lignes de tramway. Elles restent à conforter pour les transports ferrés et aériens, et sont beaucoup moins importantes dans le cas des liaisons souterraines, interurbaines et en milieu rural.

Cette loi a tout de même initié un véritable changement culturel que l'on peut attribuer tant à l'élaboration de schémas d'accessibilité, qu'à la mise en place de comités consultatifs associant les usagers et les représentants des personnes handicapées à l'organisation des services (Commissions communales et intercommunales d'accessibilité, comités consultatifs pour les transports...). Des aides financières sont octroyées aux structures publiques et privées pour faciliter leur mise aux normes.

2.3. L'équipement en services du territoire régional : un maillage territorial à conforter

2.3.1. Une attention accrue à l'accessibilité des services collectifs

Face à l'impact cumulé de ces différentes évolutions et à la crainte « d'une désertification » des territoires, la problématique de l'accessibilité des services publics et privés dans les **milieux ruraux**, déjà très présente depuis les années

³⁰⁹ CAMPION Claire-Lise, *Réussir 2015 - Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics*, Premier ministre, 2013

1970³¹⁰, s'est doublée progressivement d'une interrogation relative **aux territoires périurbains**, ainsi qu'au maintien d'une offre de services dans **les centres-villes**.

Témoins de l'intérêt accordé à cette question, **plusieurs travaux statistiques** ont été réalisés sur l'accessibilité des services et leurs évolutions en milieu rural³¹¹.

C'est aussi dans cette perspective que dans le cadre du Réseau rural régional³¹², une étude et des conférences débat ont été réalisés en 2012 sur la thématique «*Evolution des territoires et avenir des services à la population en milieu rural : Quelle place pour les acteurs publics, associatifs... ?* ». Au niveau national un groupe de travail «*Services à la population en milieu rural* » a été mis en place en 2011 et trois projets ont été retenus³¹³ :

- «*Les politiques temporelles pour accompagner l'évolution des services à la population en milieu rural* », porté par AIDER (Agence associative de développement local)
- «*Évolution des collectivités et impacts sur l'offre territoriale de services et sur la réponse aux besoins sociaux* » porté par Familles Rurales
- «*Impasses et innovations des services en milieu rural face aux nouveaux contextes. Repérage des tendances et des impasses, identification des ruptures et des innovations nécessaires*» porté par l'ADRETS.

Les réactions de la population face aux réorganisations de l'administration ont conduit les pouvoirs publics à porter plus d'attention à l'accessibilité des services publics. Leurs conditions d'organisation sont davantage encadrées par l'Etat ou précisées par convention avec les collectivités locales. C'est le cas pour La Poste tout comme pour Pôle Emploi qui doit satisfaire à l'objectif de 80 % de demandeurs d'emploi à moins de 30 minutes d'un site de plein exercice (proposant l'intégralité des services et assurant la présence d'un conseiller) et de 99 % à des lieux visiophoniques ou des lieux partenariaux³¹⁴.

De son côté, le Conseil régional de Bretagne veille au travers de sa politique d'aménagement du territoire à favoriser l'accessibilité des services en tout point du territoire. Intervenant en ce sens au titre de

³¹⁰ Voir chapitre 1, 2.1.L'apparition, en France, de nouveaux concepts centrés sur la satisfaction des besoins collectifs

³¹¹ Le zonage en bassins de vie Une structuration du territoire autour de l'emploi et des services, Octant n° 98 - juillet 2004 ; Rapport de l'INSEE (avec la participation de IFEN, INRA, SCEES) pour la DATAR, *Structuration de l'espace rural, une approche par les bassins de vie* - Juillet 2003

³¹² Le réseau rural est un réseau européen, cofinancé par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), établi dans le cadre du programme de développement rural de l'Union européenne. Ce réseau est chargé de la réalisation d'études, de rencontres, de la diffusion d'informations et de bonnes pratiques sur les actions communautaires en matière de développement rural et sur l'évolution de la situation des zones rurales dans la Communauté. En France, le réseau rural est organisé autour d'un niveau national, co-piloté par le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) et la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), et au niveau régional autour de vingt-six réseaux régionaux.

³¹³ Audition de M. Jean HORGUES-DEBAT (Directeur, ADRETS), le 14 mars 2013, Synthèse du Réseau rural de Bretagne coécrite par Familles rurales et l'UBAPAR, *Evolution des territoires et avenir des services à la population en milieu rural : Quelle place pour les acteurs publics, associatifs... ? Une expérimentation bretonne pour la mise en mouvement des acteurs*, décembre 2012.

³¹⁴ Voir chap. 6, 2.1.2 Privatisation et nouvelles régulations du service public

chacune de ses politiques sectorielles (santé, formation...), il agit aussi depuis 2006 en faveur de la « *cohésion des territoires bretons* » au travers d'une contractualisation avec les 21 pays qui composent la région. La première génération de contrats (2006-2012) a contribué à hauteur de 275 millions d'euros à de nombreux projets de développement local dont un grand nombre en lien avec les services. 2013 est une année de transition mise à profit pour la concertation avant la prochaine période de contractualisation (2014-2020)³¹⁵.

2.3.2. L'accessibilité des équipements de proximité en Bretagne

Par les emplois et les aménités urbaines qu'ils offrent, les pôles urbains (constitués de grandes agglomérations et de villes moyennes) **structurent fortement le territoire national. Le réseau de bourgs et de petites villes qui irriguent le territoire y contribue également.** Disposant d'un ensemble de services financiers (banque ou caisse d'épargne, étude de notaire), de services locaux de l'Etat (commissariat ou gendarmerie, collège public ou privé, perception, etc.), de professions de santé (dentiste, masseur-kinésithérapeute, etc.) et de commerces (supermarché ou hypermarché, librairie-papeterie, etc.) il constitue une armature urbaine également attractive, plus dense et plus proche des habitants³¹⁶.

Les différences d'accès aux emplois, aux commerces et aux services constituent les formes d'inégalité territoriale les plus souvent avancées dans le débat public. L'enclavement territorial peut-être approché à partir de l'analyse des possibilités d'accès aux pôles urbains et aux pôles de services qui maillent le territoire. Selon cette méthode, en 2012 30 % des communes et 6 % de la population française sont concernés, à des degrés divers, par des problèmes d'enclavement (caractérisé par un éloignement de la commune en voiture supérieur à la médiane nationale vis-à-vis d'un pôle urbain [plus de 17 minutes] et d'un pôle offrant des commerces et des services de gamme intermédiaire [plus de 10 minutes]). **Dans les régions de Basse-Normandie, de Bretagne et de Pays de la Loire, sans être complètement absent, l'éloignement ne concerne que 5 à 6 % de la population.** Il concerne moins de 3 % de la population en Alsace, en Ile-de-France et dans le Nord-Pas-de-Calais (contre plus de 15 % dans d'autres régions comme la Corse, le Limousin, l'Auvergne).

Le zonage en bassins de vie réalisé par l'INSEE peut également mesurer l'accès des habitants aux équipements et services les plus courants. Son principal intérêt est de décrire les espaces non fortement peuplés, c'est-à-dire les bassins de vie construits sur des unités urbaines de moins de 50 000 habitants. Il permet de connaître la nature, la diversité et le temps d'accès aux

³¹⁵ Audition de Mme Lorraine BAILLY, (Directrice de l'aménagement et des solidarités, DIRAM), et de Blanche LE BRIS, stagiaire le 11 octobre 2012 ; *Les dynamiques territoriales de Bretagne en question*, CESER de Bretagne, rapporteurs MM. Alain Laplanche et Jacques Uguen, juin 2013

³¹⁶ Mohamed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, *Espaces ruraux et ruptures territoriales* in Rapport d'Elloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013

différents équipements par la population. Notons que le distancier utilisé ne permet pas de calculer les distances infra communales (lorsque la commune dispose d'un équipement le temps d'accès à cet équipement est par convention de 0). Il se fonde sur la base permanente des équipements (BPE) - qui se substitue en partie à l'inventaire communal - dont les données sont affinées et actualisées chaque année. Dans cette base, les équipements sont répartis en trois gammes en fonction de leur fréquence sur le territoire et de la proximité du service rendu :

- **Équipements de proximité** (poste, banque-caisse d'épargne, épicerie-supérette, boulangerie, boucherie, école ou regroupement pédagogique, intercommunal, médecin omnipraticien, pharmacie, taxi...)
- **Équipements intermédiaires** (police-gendarmerie, supermarché, librairie, collège, laboratoire d'analyses médicales, ambulance, bassin de natation...)
- **Équipements supérieurs** (pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecins spécialistes, cinéma....)

Cette classification n'a pas pour objet d'opérer d'une hiérarchie des services en fonction de leur nécessité. L'accessibilité aux services d'urgences hospitalières (classé dans les «*équipements supérieurs*») ne peut pas en effet être considérée comme moins indispensable que l'accessibilité à une boucherie ou une piscine (classé dans les «*équipements de proximité*»).

Le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Son contour est défini en plusieurs étapes³¹⁷ :

- Définition d'un **pôle de services** comme une commune ou une unité urbaine disposant d'au moins 16 des 31 *équipements intermédiaires*. Cette gamme d'équipement a été retenue car elle n'est pas présente sur tout le territoire et a donc un rôle plus structurant.
- **Les zones d'influence** de chaque pôle de services sont ensuite délimitées en regroupant les communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet, en voiture, à heure creuse.
- Pour chaque commune et pour chaque équipement non présent sur la commune, la commune plus proche proposant cet équipement est déterminée (*intermédiaire ou de proximité*), ce qui permet par itérations successives de dessiner le **périmètre du bassin de vie**.

La Bretagne comptabilise 133 bassins de vie, deux fois moins étendus et deux fois moins peuplés qu'en moyenne nationale (204 km² contre 380 km², composés de 9,5 communes en moyenne contre 22 en France et comptant 23 833 habitants contre 38 600). Cette comparaison confirme l'important maillage du territoire régional en villes, notamment de taille

³¹⁷ *Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012*, Chantal Brutel, division Statistiques régionales, locales et urbaines et David Levy, pôle Analyse territoriale, Insee N° 1425;

moyenne, et son apport en termes d'accessibilité de la population aux services et équipements de gamme intermédiaire³¹⁸.

Le rapprochement des cartes de l'intercommunalité et des bassins de vie présente des correspondances particulièrement fortes en Bretagne, ce qui ne peut qu'être favorable en termes de gouvernance à une organisation cohérente des services collectifs.

En termes de diversité d'équipements, la Bretagne présente des caractéristiques similaires à l'ensemble de la France. Si la diversité des équipements de proximité est assurée dans l'ensemble des bassins de vie, les écarts se creusent concernant l'offre des *gammes intermédiaire et supérieure* :

- Les bassins de vie organisés autour d'un grand pôle disposent de l'ensemble des équipements.
- Les bassins de vie organisés autour d'un pôle moyen disposent de l'ensemble des équipements de la *gamme intermédiaire*.
- En revanche, pour les autres bassins de vie ruraux et périurbains, plusieurs équipements des *gammes intermédiaire et supérieure* sont absents. Ainsi, les bassins de vie ruraux animés par un petit pôle n'offrent en moyenne que 10 types d'équipements parmi les 35 que compte la *gamme supérieure*.

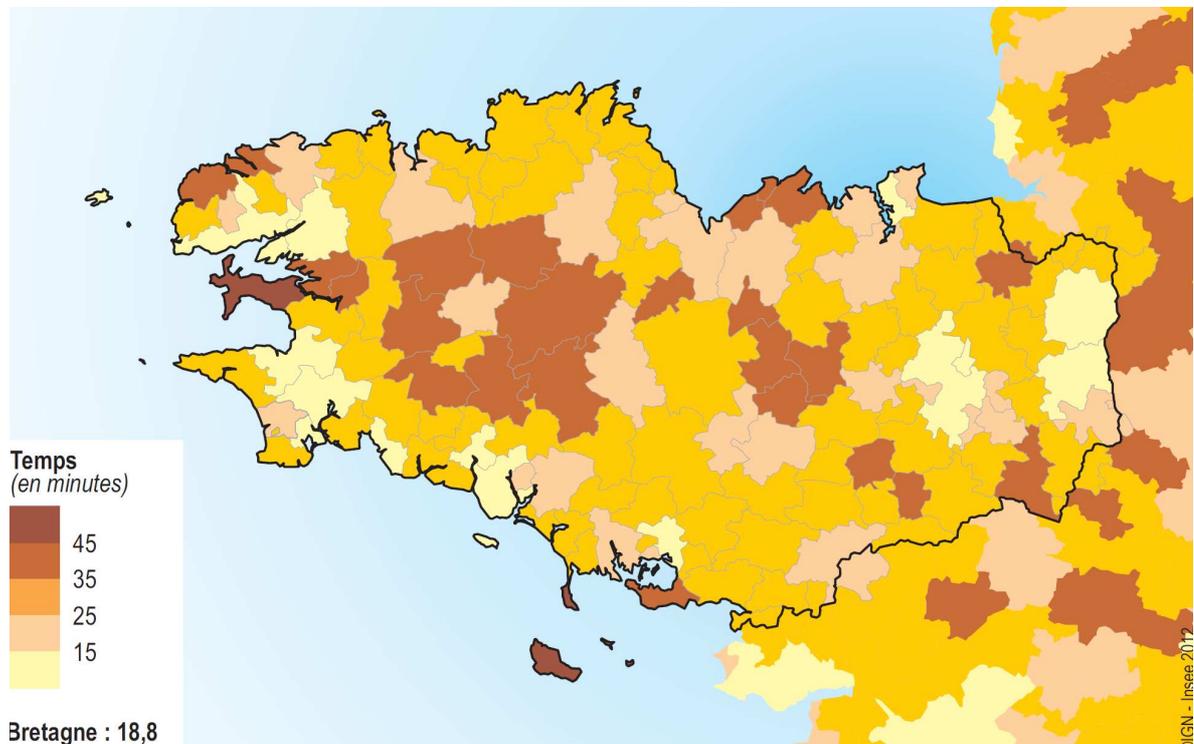
En termes de distance aux services intermédiaires et de proximité, les plus petits bassins de vie se situent dans les territoires périurbains et littoraux, l'offre de services et d'équipements y étant particulièrement dense, les plus vastes se trouvent en milieu rural et, mais aussi urbain : dans les agglomérations l'offre est certes plus dense encore mais la superficie de ces espaces s'avère très étendue.

Enfin, en termes de temps d'accès, les habitants des bassins de vie ruraux ont des temps d'accès un peu plus longs que ceux des bassins de vie urbains aux équipements de proximité, (entre deux et trois minutes aller-retour en moyenne pour les premiers, moins d'une minute pour les seconds), cependant leur situation, comme celle des habitants de bassins de vie périurbains est globalement (pour l'ensemble de la gamme d'équipements) plus favorable que sur l'ensemble du territoire français. Les bassins de vie urbains ont également des temps d'accès nettement moins longs aux *équipements intermédiaires et supérieurs* que les bassins de vie ruraux. Près de la moitié des habitants des bassins de vie ruraux est à plus de 12 minutes d'un service de la *gamme intermédiaire* et à plus de 29 minutes pour la *gamme supérieure*, contre respectivement 3 et 8 minutes pour les bassins de vie urbains. Une gradation est constatée en fonction de l'éloignement aux pôles urbains: les temps d'accès les plus longs s'observant dans les bassins de vie les plus éloignés des villes, ceux

³¹⁸ *Commerces, services et équipements structurent la Bretagne en 133 bassins de vie*, Octant Analyse n°39, Robert Granger, décembre 2012

animés par un petit pôle urbain ou en zones périurbaines. Ils sont alors supérieurs à une demi-heure (aller-retour) pour les équipements de la gamme supérieure.

Carte 14. Temps d'accès médian aux équipements de la gamme supérieure par bassin de vie



Source : INSEE, recensement de la population 2008, base permanente des équipements 2010, distancier Odomatrix

2.3.3. Le développement de nouveaux outils d'analyse statistiques face à une problématique d'accessibilité renouvelée et de saisonnalité

Des travaux ont été menés récemment sur l'évolution de l'offre de services collectifs dans les **territoires périurbains** afin d'analyser les incidences des transformations démographiques contemporaines.

Pendant plusieurs années, des tensions sont apparues dans ces espaces, l'offre de services s'y révélant inférieure à celle des bassins ruraux, tandis que les besoins (en termes de transport notamment) ont augmenté brusquement, du fait des déplacements de la population périurbaine se rendant travailler quotidiennement dans les pôles urbains et de l'implantation de zones commerciales à la périphérie des villes.

Cependant, ces dernières années, certaines études réalisées au niveau national semblent montrer que le niveau d'**équipement des zones périurbaines a nettement progressé**. La situation apparaît **très contrastée en fonction des services étudiés**, mais les territoires périphériques semblent globalement « tirer leur épingle du jeu ». Selon ces

travaux, les communes périurbaines ont des niveaux de dotation qui se rapprochent soit des pôles urbains pour les services publics de base, soit des communes *hors aires urbaines* pour les services supérieurs³¹⁹.

Afin d'approfondir ces analyses, dans un contexte dans lequel les populations accordent plus d'importance au temps d'accès qu'à la distance kilométrique, **la mesure du temps de parcours s'affine progressivement**. Pour y répondre, l'INRA a développé un logiciel « *Odomatrix* » capable de mesurer des distances routières et des temps de trajet aux heures creuses et aux heures de pointe. (Ces données sont établies entre mairies)³²⁰.

Cela permet en particulier d'observer que **l'accessibilité des pôles urbains et des services connaît au niveau national un mouvement général d'amélioration, mais l'extension spatiale du périurbain (surface et nombre de communes concernées) et la relative saturation des pôles urbains contribuent à rallonger considérablement les temps de trajet pour rejoindre les centres et leurs services**. Le temps de trajet maximal pour atteindre le centre des aires urbaines est ainsi passé de 30 minutes en 1968 à 71 minutes en 2010. Son augmentation a néanmoins été limitée à 8 minutes dans les villes de province, tandis que dans les autres communes hors aires urbaines, une diminution de l'éloignement au pôle urbain le plus proche est constatée. Celle-ci s'explique par l'effet combiné du rapprochement de la population, d'une amélioration des infrastructures routières et d'une plus forte polarisation des emplois³²¹.

La connaissance des besoins de déplacements s'affine elle aussi et dépasse progressivement l'analyse des seules migrations pendulaires professionnelles, pour s'intéresser à tous els aspects des mobilités de la population, adepte d'un « *zapping territorial* » motivé tant par des activités personnelles, que de loisirs ou d'achat. **Ces analyses s'étaient également de nouvelles données tenant compte des déplacements à pied, à vélo ou dans tout autre mode de transport doux**³²².

Le développement de ces outils en améliorant la connaissance des comportements de la population est susceptible de faire évoluer la perception de l'accessibilité et d'influencer ce faisant l'offre de services collectifs. Certains éléments demeurent encore néanmoins à approfondir.

³¹⁹ Rapport CESAER UMR INRA-Agrosup Dijon, *Cinquante d'ans de mobilités résidentielles et quotidiennes : quelles formes territoriales pour un mode de vie durable ?* Mohamed Hilal, mai 2012. Rapport final CESAER UMR INRA-ENSAD, Sylvie Charlot, Xavier Amet, Gaëlle Contesti, Mohamed Hilal, Virginie Pignet, Bertrand Schmidt, Harris Selod, Michel Visalli, *Périurbanisation, ségrégation spatiale et accès aux services publics*, novembre 2006. Mohamed Hilal, *Temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et des petites villes*, Economie et statistique n°402, 2007.

³¹⁹ Mohamed Hilal, *Guide d'utilisation*

³²⁰ Mohamed Hilal, *Guide d'utilisation ODOMATRIX*, Juin 2012

³²¹ Mohamed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, *Espaces ruraux et ruptures territoriales* in Rapport d'Eloi Laurent, *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013

³²² Audition de M. Eric CHAREYRON (Directeur Marketing Keolis Groupe) le 16 mai 2013

Ainsi le souhait d’appréhender de manière plus fine les possibilités d’accès de la population aux aires de vie et de quotidienneté, que l’on vive dans l’urbain ou dans le rural, est aujourd’hui exprimé par les acteurs locaux. Il pourrait s’agir, tel que cela est rapporté dans le rapport de 2009, du groupe de travail « *Statistiques et nouvelles tendances de la localisation des populations et des activités sur le littoral* » du Conseil national de l’information statistique, d’étendre le découpage en bassins de vie, aux aires urbaines de plus 30 000 habitants, afin de pouvoir analyser l’existence de pôles secondaires au sein de leur périmètre. La constitution d’une base d’informations statistiques à une échelle infra-communale, au travers de mailles de 2000 habitants, pourrait également permettre aux acteurs locaux de reconstituer une information statistique adaptée à chaque périmètre de l’intervention publique (qu’ils soient liés aux politiques de l’habitat, de transport, de santé...) ³²³. Cela permettrait d’apprécier les inégalités qui caractérisent chaque échelle territoriale (entre quartiers d’une même ville, au sein d’un bassin de vie, d’une aire urbaine, d’un pays, d’un département ou d’une région...).

Les demandes statistiques formulées par les acteurs publics concernent aussi l’amélioration des données relatives aux populations présentes et non seulement habitantes sur le territoire. Cette question revêt une importance particulière pour la Bretagne, région dans laquelle, en raison de l’importance du tourisme, les phénomènes de saisonnalité sont importants. L’étude de référence en matière de population présente a été réalisée par le service statistique du ministère du Tourisme ³²⁴ en 2006 et demeure pour le moment la seule production statistique nationale sur le sujet. Elle devrait à l’avenir pouvoir être déclinée au niveau des bassins de vie, grâce à la mise au point par l’Insee d’une méthode d’estimation de la population présente à un moment donné sur un territoire donné. Ces statistiques peuvent permettre d’adapter les équipements en fonction des pointes de fréquentation. **En Bretagne, la population présente des quatre départements avait connu des variations maximales durant l’année 2003 de 20 % en Ile et Vilaine, d’environ 50 % dans le Finistère et les Côtes d’Armor et de 80 % dans le Morbihan.** Dans ce dernier département la fréquentation des touristes s’avère très saisonnière puisque plus de la moitié des nuitées sont concentrées sur les mois de juillet et août.

³²³ Les données actuellement disponibles à cette échelle sont aujourd’hui construites selon des mailles très disparates (Iris, section cadastrale, secteurs administratifs...) Rapport du groupe de travail *Statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire*, Président : Francis CUIILLIER Rapporteurs : Mohamed HILAL, Dalila VIENNE

Septembre 2009 ; Mohamed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, *Espaces ruraux et ruptures territoriales* in Rapport d’Eloi Laurent, *Vers l’égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, remis à Mme la ministre de l’égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot le mars 2013

³²⁴ Terrier C., Sylvander M. et Khiati A., 2005b, En haute saison touristique, la population présente double dans certains départements, Insee Première, n° 1050. Christophe Terrier, *Distinguer la population présente de la population résidente*, Courrier des statistiques n° 128, septembre-décembre 2009.

2.3.4. L'accessibilité des commerces de proximité en Bretagne

La Bretagne est la région la mieux équipée en commerces de proximité : seul 4 % de la population rurale ne dispose pas de commerces de proximité dans sa commune, tandis que cela concerne plus de la moitié des communes rurales métropolitaines³²⁵.

En 2012, plus de six ménages sur dix vivent dans des communes équipées d'au moins vingt commerces et le poids de l'espace rural parmi ces communes bien équipée (53 %) traduit la vitalité des pôles commerciaux ruraux dans la région.

191 communes, soit 15 % des communes bretonnes, et 4 % de la population ne sont cependant équipées que d'un seul commerce (souvent de type généraliste ou alimentaire). 83 % d'entre elles sont situées en dehors des aires urbaines. 169 communes soit 12,5 % n'ont plus aucun commerce soit 45 communes de plus qu'il y a cinq ans.

A l'échelle des pays, l'analyse met en évidence **l'équilibre global de l'équipement commercial en Bretagne** : il existe une bonne corrélation entre la densité de population et le nombre de commerces présents sur le littoral. Les pharmacies sont les commerces les plus en phase avec la répartition de la population viennent ensuite les boulangeries, les boucheries et charcuteries, les librairies et les fleuristes. La grande distribution apparaît en revanche beaucoup moins bien répartie sur l'ensemble du territoire³²⁶.

Notons que la localisation des commerces influence en retour les déplacements de la population. Les phénomènes de congestion urbaine et le développement de la grande distribution, qui a appuyé son essor sur la démocratisation de l'automobile, favorisent aujourd'hui son utilisation massive. Selon René-Paul Desse, professeur d'urbanisme à l'Université de Bretagne occidentale, celui-ci est impliqué dans près de **20 %** des déplacements en semaine et jusqu'à **25 %** le samedi³²⁷.

Cependant, si la diminution du nombre de commerces de proximité en centre-ville a accompagné l'exode rural puis la périurbanisation, la croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes depuis le début des années 2000 pourrait contribuer à l'avenir à remodeler le tissu commercial³²⁸. Des outils comme le FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) existent pour redynamiser les commerces de proximité et inciter à la

³²⁵ INSEE, *Le commerce de proximité*, Gwennaél Solard, INSEE Première n°1292, mai 2010, *A la campagne, comme à la ville, des commerces traditionnels proches de la population*, Gwennaél Solard, INSEE Première n°1245, juin 2009.

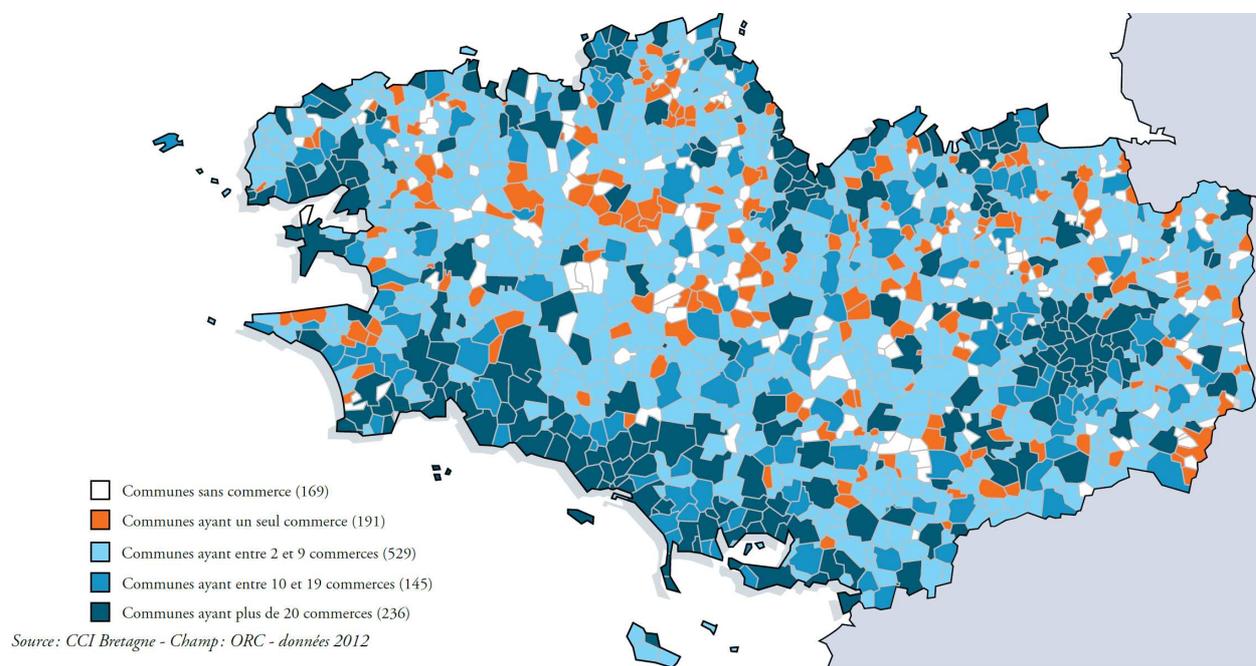
³²⁶ CCI de Bretagne, ORC Bretagne, *Panorama du commerce de détail en Bretagne*, Edition 2012.

³²⁷ CREDOC, *Commerce et mobilité, L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains*, Isabelle Van de Walle, avec la collaboration de Léonor Rivoire, Cahier de recherche n° 216, Novembre 2005 dirigé par Bruno Maresca. (René-Paul Desse [1999], « La mobilité des consommateurs et les nouveaux espaces commerciaux », *Espace, Populations Sociétés*, n° 2, p. 281.)

³²⁸ INSEE, *A la campagne, comme à la ville, des commerces traditionnels proches de la population*, Gwennaél Solard, INSEE Première n°1245, juin 2009. ; ³²⁸ INSEE, *Le commerce de proximité*, Gwennaél Solard, INSEE Première n°1292, mai 2010

redensification des centres-villes. Un projet de loi est attendu à la rentrée pour refondre ces outils et les rendre plus efficaces³²⁹.

Carte 15. Equipement commercial des communes



Source : CCI Bretagne- Champ ORC- données 2012, CCI de Bretagne, ORC Bretagne, Panorama du commerce de détail en Bretagne, Edition 2012.

2.3.5. L'accessibilité des services de santé en Bretagne

Concernant la question de l'accessibilité des soins, **le numerus clausus** instauré en 1971 a tenté d'apporter une réponse globale à l'évolution du nombre de médecins, mais il n'a pas permis de lutter efficacement contre les inégalités territoriales.

En effet, les zones rurales et périurbaines sont affectées par une **diminution de la densité médicale**, phénomène provoqué par une conjonction de facteurs, liés aux évolutions démographiques, à la désaffection relative des jeunes médecins pour la médecine généraliste, à la préférence pour le milieu urbain et le secteur hospitalier³³⁰... A l'instar de beaucoup d'autres professions le milieu médical est aussi soumis à **des évolutions professionnelles** qui viennent aggraver ces déséquilibres territoriaux : contraction du temps de travail au profit de la vie familiale et sociale, féminisation des effectifs, diminution du temps global consacré aux soins (du fait notamment de l'augmentation de tâches annexes), attrait de plus en plus marqué pour l'exercice de la profession en tant que salarié ou remplaçant, etc.

³²⁹ Emilie Zapalski, Localtis, *Commerce de proximité : un projet de loi à la rentrée*, 3 juin 2013.

³³⁰ *Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne*, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne

L'accès géographique aux soins est structuré, selon la complexité des soins proposés en trois niveaux³³¹:

- Une offre de **premier niveau** : soins usuels dispensés principalement par des médecins généralistes, les chirurgiens dentistes, pharmaciens, infirmiers et masseurs kinésithérapeutes.
- Une offre de **second recours** : soins plus complexes prodigués par les médecins spécialistes ;
- Un **troisième niveau de soins** hospitaliers caractérisé par le recours à un plateau technique important ou à une médecine de proximité.

- **Analyse de l'accès aux soins en Bretagne**

Dans la région, plus de 97 % des habitants résident aujourd'hui à moins de dix minutes des offres de premiers recours, bien que les temps d'accès soient plus élevés sur la côte Nord que sur la côte Sud et tout particulièrement en centre-ouest Bretagne. Ce taux correspond au niveau atteint par les régions les plus urbanisées comme l'Ile de France et la région Rhône-Alpes, il est de 95 % en moyenne nationale.

19 communes sont éloignées de plus de 10 minutes, mais leur temps de trajet **n'excède jamais le quart d'heure**.

Concernant **l'accès des insulaires**, trois îles (Ouessant, Groix et l'Ile-aux-Moines) sont plutôt bien équipées puisqu'elles recensent au moins un médecin généraliste, un infirmier, un masseur kinésithérapeute et une pharmacie. Pour les cinq autres (Bréhat, Batz, Molène, Sein et Houat), au moins un médecin généraliste y exerce une activité libérale. En revanche l'île d'Arz accueille uniquement des cabinets d'infirmiers et Hoëdic, qui n'est peuplée que de 120 personnes, ne dispose d'aucune offre de soins de premiers recours. Belle-Ile en mer bénéficie quant à elle d'une offre de santé plutôt bien fournie (trois généralistes et une quinzaine de paramédicaux) mais elle est menacée par une insuffisance de médecins libéraux, en particulier en période estivale, générant des difficultés pour la permanence et la continuité des soins. La signature d'un contrat local de santé entre la Communauté de communes de Belle-Ile, le Conseil général du Morbihan et l'Agence régionale de santé de Bretagne devrait pallier cela³³². La problématique de la **saisonnalité des besoins** en services doit être considérée à la hauteur du défi qu'elle représente. A Belle-Ile, la population atteint plus de 30 000 personnes l'été, contre seulement 5 000 à demeure le reste de l'année.

Outre ces travaux, l'analyse réalisée au niveau national par la DREES et l'IRDES en termes « d'accessibilité potentielle localisée » (APL, voir encadré) révèle que

³³¹ INSEE Bretagne, *Une offre de soins de premier recours à moins de 10 minutes pour 97 % des Bretons*, Octant analyse n°45, février 2013

³³² Contrat local de santé de Belle-Ile en mer 2013-2015, entre la Communauté de communes de Belle-Ile, le Conseil général du Morbihan et l'Agence régionale de santé de Bretagne. Ouest France, *Souffrante, Belle-Île reprend sa santé en main*, Vendredi 11 janvier 2013

dans certaines communes à proximité de professionnels, l'accessibilité des soins se révèle cependant mauvaise, car elle pâtit d'un déséquilibre entre le nombre de praticiens et le nombre de patients, à l'origine d'importants **délais d'attente**. Cette analyse permet également de rendre compte des différences de répartition des professionnels de santé. Ainsi l'accessibilité aux médecins généralistes apparaît peu variable d'une commune à l'autre (seuls 7 % des habitants ont une APL deux fois plus faible que la moyenne) en comparaison avec les disparités territoriales observées chez d'autres professionnels comme les masseurs-kinésithérapeutes (20 % de la population a une APL deux fois inférieure à la moyenne). En Bretagne, ce déséquilibre est également nettement plus marqué pour les chirurgiens dentistes, puisque l'offre en zone urbaine est trois fois plus importante qu'en zone rurale (2,3 dentistes pour 10 000 habitants en zones rurales, 7,7 en zones urbaines).

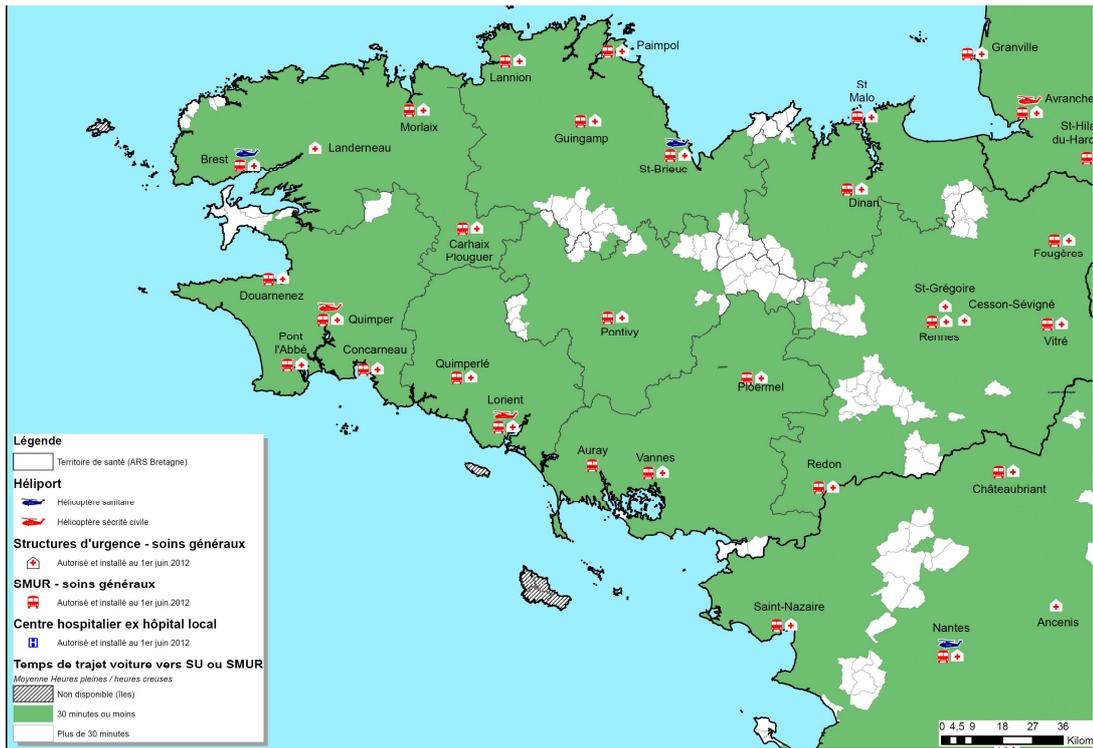
Concernant les soins hospitaliers (toutes spécialités confondues) un breton sur deux réside à moins de 21 minutes de voiture de l'hôpital le plus proche. Ce temps d'accès est plus long de trois minutes que pour l'ensemble des régions de province (17,5 minutes). Certaines zones éloignées de pôles urbains, comme le périurbain ouest et sud du territoire de santé rennais, le Nord du Finistère, la presqu'île de Crozon et les îles, présentent des **temps d'accès parfois supérieurs à 45 minutes**. Ce temps est en outre très variable selon les spécialités médicales (de moins de 20 minutes pour les spécialités de proximité à plus d'une demi-heure pour celles relevant de prises en charge de haute technicité)³³³.

Cette proximité revêt bien sûr une importance forte dans le cas des soins d'urgence. **L'étude réalisée en Bretagne en 2012 a permis d'identifier les zones blanches dans lesquelles l'accès à une structure d'urgence requiert plus de 30 minutes de trajet. Cette situation concerne 3,5 % de la population et 0,3 % de la population sur les îles.**

Mais l'accessibilité est requise pour l'ensemble des soins. S'il n'y pas de **phénomène de renoncement** concernant les opérations chirurgicales, de tels arbitrages existent actuellement dans le cas des soins de suite sur le territoire de santé du Centre Ouest Bretagne. L'analyse des pratiques effectives des patients a également confirmé l'importance de cet enjeu, en indiquant que les **trois-quarts des habitants consultent effectivement le professionnel le plus proche lorsque celui-ci réside dans leur commune**. Cependant ce rapport s'inverse lorsque le patient est obligé de prendre sa voiture pour se rendre à sa consultation. Les personnes âgées s'éloignent quant à elles très peu de leur lieu de domicile (80 % des 70 ans et plus ont recours au professionnel de santé le plus proche de leur lieu de résidence).

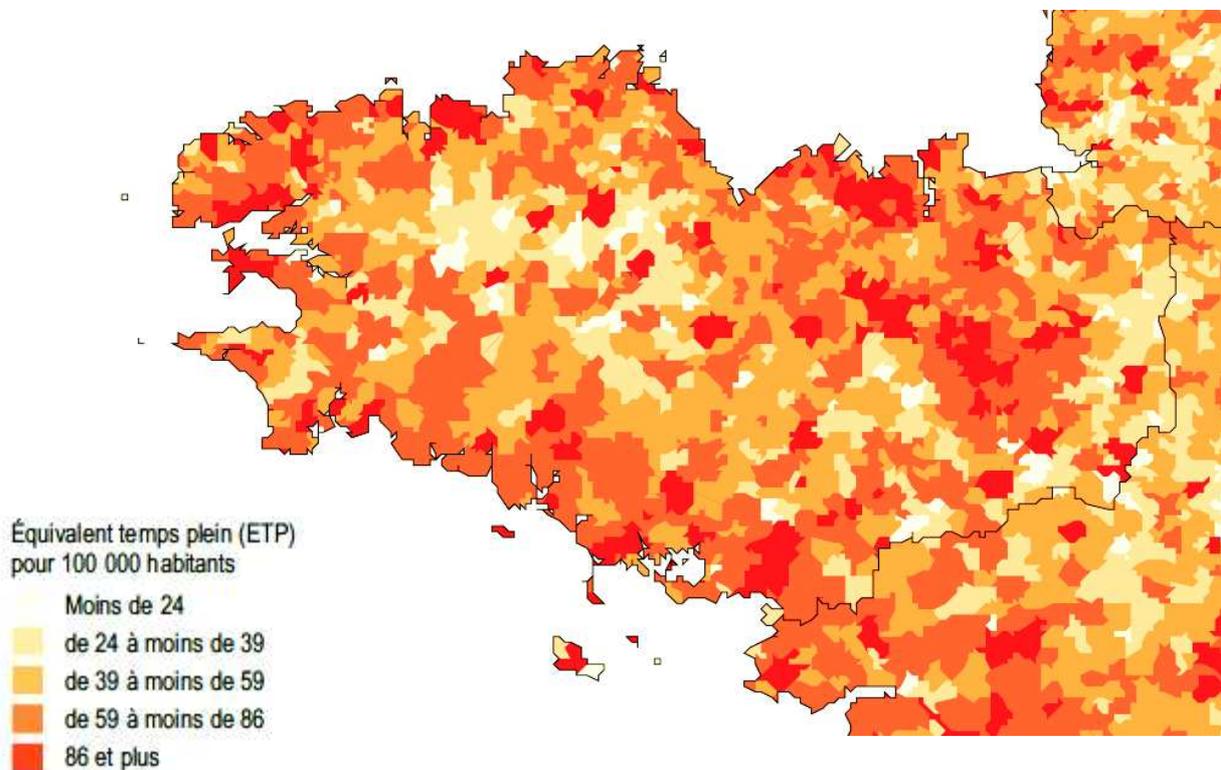
³³³ INSEE Bretagne, *Soins hospitaliers en Bretagne : des conditions d'accès et d'usage différenciées selon les spécialités et les pratiques réelles des patients*, Octant Analyse n°44, février 2013

Carte 16. Accès aux soins d'urgence en Bretagne au 31 décembre 2011



Source : réalisation ARS Bretagne, août 2012, données : SAE 2011, mise à jour au 1^{er} juin 2012 (exploitation DREES), distancier INSEE.

Carte 17. Accessibilité potentielle localisée (APL) aux médecins généralistes libéraux



Source : A partir de la carte de la France, DREES, Offre de soins de premier recours ne rime pas toujours avec accessibilité, Etudes et résultats n°817, Octobre 2012 SNIR-AM, CNAM-TS, 2010, population municipale, INSEE, 2008, Champs : médecins généralistes libéraux hors MEP cabinets secondaires inclus.

Notons que l'accès aux soins est également conditionné par **les montants de tarification appliqués**. Si les urgences sont engorgées par de très nombreux patients c'est aussi parce que beaucoup n'ont pas de mutuelles et ne bénéficieraient pas chez le médecin du tiers payant.

L'accessibilité potentielle localisée (APL) : un nouvel instrument de mesure

L'accessibilité potentielle localisée (APL) est un nouvel instrument de mesure des disparités spatiales de l'offre de soins développée. **Pour chaque commune et pour chaque type de professionnel, cet indicateur fournit un nombre d'équivalent-temps-plein accessibles pour 100 000 habitants, pondérés en fonction de leur consommation de soins**. Cet indicateur dépasse et complète la mesure de la distance au professionnel le plus proche dans la mesure où il prend en compte les déséquilibres potentiels entre l'offre et la demande de soins. Il tient compte, côté offre, du niveau effectif d'activité des professionnels dans la commune de résidence ou les communes avoisinantes. Le seuil de la distance qui délimite ces communes environnantes dépend du professionnel étudié : un professionnel est considéré comme accessible s'il exerce dans une commune située à moins de 15 minutes pour les médecins généralistes, les infirmiers et les masseurs kinésithérapeutes et à moins de 45 minutes pour les gynécologues et les ophtalmologues. Le niveau d'activité des professionnels de santé est aussi pris en compte, grâce à l'utilisation d'équivalents temps plein (ETP). D'autre part, cet outil intègre l'importance relative de la demande de soins, en tenant compte des besoins différenciés selon l'âge (approchés par une consommation de soins établie par tranche d'âge au niveau national)³³⁴.

- **Une multiplicité de politiques visant à garantir une offre de soins cohérente en Bretagne**

Plusieurs politiques sont aujourd'hui mises en œuvre au niveau national et régional, afin de répondre à ces déséquilibres et afin de prévenir leur possible accentuation dans les prochaines années. A l'approche du départ à la retraite de nombreux professionnels, qui devrait caractériser les prochaines décennies, la période apparaît propice à une action coordonnée, visant à limiter ces disparités notamment par un ensemble d'actions en direction des jeunes professionnels.

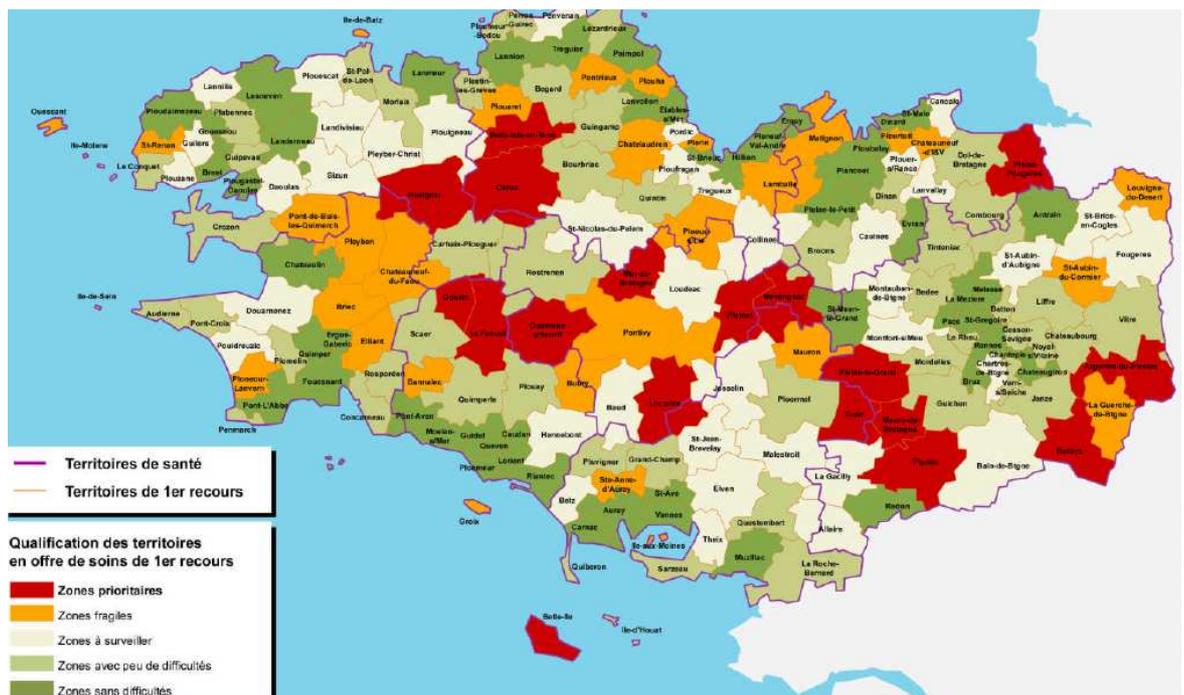
³³⁴ DREES, *Offre de soins de premier recours ne rime pas toujours avec accessibilité*, Etudes et résultats n°817, Octobre 2012

Dans le volet ambulatoire de son Programme régional de santé (PRS) l'ARS Bretagne a déterminé **trois objectifs** en lien avec cette problématique. Il s'agit:

- De conforter l'accès aux soins de premiers recours,
- D'améliorer la qualité des soins au meilleur coût,
- Et de poursuivre le décloisonnement du système de santé.

L'organisation de la prise en charge de proximité fait l'objet d'un maillage fin de l'espace régional, au travers notamment de la construction des territoires de santé et de 109 territoires de premier recours. Ceux-ci sont conçus autour de communes « pôles », et tiennent compte de la présence des professionnels de santé, de l'offre hospitalière, de l'offre d'hébergement pour personnes âgées, ainsi que de l'implantation d'équipements de proximités (scolaires, alimentaires, etc.). Le suivi de la situation et des évolutions démographiques organisé à l'échelle de ces territoires permet d'identifier des zones prioritaires sur lesquelles de nouvelles implantations sont à planifier.

Carte 18. Les zones prioritaires de l'offre de soins de premier recours en Bretagne (SROS Ambulatoire, mars 2012)



Source : INSEE, Population légale 2008, fichier national des professionnels de santé (Assurance maladie)-CartoS@anté 2010- réalisation ARS Bretagne mars 2012, Fonds de carte Arctique tout droits réservés. ARS, Le pacte territoire-santé en Bretagne, Dossier participant, 25 février 2013

Tandis que certains professionnels, tels que les infirmiers libéraux ou les pharmaciens, sont soumis lors de leur installation à un ensemble de dispositions contraignantes, «*l'histoire des rapports entre les médecins d'une part, l'Etat et l'assurance maladie est jalonnée de dispositions contraignantes qui n'ont finalement jamais vu le jour.*» Malgré le souhait

exprimé par certains de vouloir réguler une profession qui tire une grande partie de ses revenus de ressources issues de prélèvements obligatoires, et dont les études sont en grande partie financées par la collectivité, le principe de **liberté d'installation des médecins** demeure³³⁵.

Des mesures dés-incitatives pourraient cependant voir le jour. Préconisées à plusieurs reprises par la Cour des comptes et par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie³³⁶, elles pourraient prendre la forme d'une modulation du niveau de cotisation pris en charge par l'assurance maladie. Cette possibilité prévue par le Code de la sécurité sociale n'a jamais fait l'objet de tentatives de négociations. Des systèmes subordonnant le conventionnement à la décision de s'établir dans des secteurs déficitaires existent déjà hors métropole (Nouvelle Calédonie, Polynésie Française) au Royaume-Uni et en Allemagne. Ces mesures peuvent cependant être à l'origine d'un effet dés-incitatif pour certains étudiants de ces filières.

A l'inverse, la mise en place d'incitations financières, instaurée depuis 2004, n'apparaît pas comme une solution pérenne et pertinente. En effet, les niveaux de revenus en vigueur dans la profession étant particulièrement élevés par rapport au reste de la population française (en 2010, le revenu net moyen annuel des médecins libéraux s'est élevé à 94 110 €), celles-ci sont surtout **à l'origine d'effets d'aubaines et ne semblent pas avoir les effets escomptés sur la répartition des médecins libéraux**³³⁷. La perspective de trouver une clientèle abondante dans un contexte de faible densité médicale devrait à elle seule convaincre les intéressés, si tant est qu'ils soient sensibles à ces enjeux pécuniaires, de s'installer sur ces territoires. Mais les choix des professionnels de santé qui s'installent en zones urbaines relèvent essentiellement de considérations d'ordres personnelles (relatives aux perspectives d'emplois pour leur conjoint, à l'accessibilité aux services publics, à une offre culturelle et commerciale variée...), ainsi que professionnelles (justifiées par l'intérêt d'une mutualisation des investissements entre collègues ou la crainte d'un exercice isolé de la médecine auquel les jeunes praticiens ne veulent plus être confrontés).

D'autres voies sont envisagées. Les Contrats d'engagement de service public (CESP) permettent quant à eux à certains étudiants de bénéficier d'une allocation mensuelle, versée en contrepartie de leur engagement à exercer leurs fonctions à un tarif conventionnel, pour une durée équivalente au versement de l'aide (dans un minimum de deux ans) dans les lieux où la continuité de l'accès aux soins est menacée, ou dans

³³⁵ Audition de M. Romain MARIE (Juriste, Université de Nancy – laboratoire droit et changement social), le 18 décembre 2012 ; Romain Marié, *La politique d'amélioration de la répartition géographique des médecins libéraux en question*, in Droit social n°4 Avril 2012

³³⁶ Celui-ci affirmait en 2007 la nécessité de « *mettre en place des mécanismes plus directifs d'installation, à travers notamment des mécanismes de dés incitation à l'installation en zones de surdensité* ».

³³⁷ Le rapport de la cour des comptes sur la sécurité social a montré que ces divers mécanismes étaient loin de produire tous les effets escomptés.

les lieux où l'offre médicale a été répertoriée comme insuffisante par les ARS. Mais, «sur les 400 contrats proposés en 2010 seuls 148 contrats ont été signés (103 étudiants et 45 internes). Les réticences à s'inscrire dans de tels dispositifs révèlent à quel point l'aspect financier ne peut constituer l'unique axe d'intervention»³³⁸. D'autres dispositifs suivant la même logique existent dans le cadre des Schémas régionaux d'organisation des soins (SROS). Ils présentent alors l'avantage de permettre aux intéressés de négocier préalablement l'endroit où ils souhaiteraient s'établir à partir d'une liste établie par le Conseil national de gestion sur proposition de l'ARS. Les actions engagées en ce sens par les Collectivités territoriales prennent, quant à elles, la forme d'une prise en charge des frais d'investissement ou de fonctionnement liés à l'activité de soins, d'une mise à disposition de locaux ou d'un logement, du versement d'une prime d'installation, ou, pour les professionnels travaillant à titre libéral, d'une prime d'exercice forfaitaire. **S'y ajoutent, enfin, d'autres mécanismes d'aides alloués par l'Etat sous forme de déductions fiscales.**

Par ailleurs, des actions d'information et de sensibilisation sont développées à l'intention des étudiants de médecine, au travers de l'organisation de stages en médecine générale et dans les espaces de faibles densités. Le Conseil régional de Bretagne soutient cette démarche d'accueil de stagiaires en médecine dans les zones déficitaires. Certes, ceux d'entre eux qui suivent leur formation universitaire dans des régions sous-dotées, ne choisissent pas automatiquement d'y exercer leur activité, et ont souvent tendance à demeurer à proximité du pôle urbain et du CHU dans lequel ils ont effectué leur internat, mais 62 % restent tout de même y travailler, et parmi eux 23 % prennent la décision d'exercer en zone rurale. Tandis que se développent de nombreuses offres de préparations privées aux études médicales, la surreprésentation des catégories socioprofessionnelles supérieures et essentiellement urbaines dans ces parcours de formation pourrait aussi être interrogée.

La télémédecine peut également favoriser l'accès aux soins, tant pour les patients (diagnostic plus rapide, suivi thérapeutique des maladies chroniques, prise en charge pluridisciplinaire...) que pour les professionnels de santé (coopération accrue, limitation du nombre de déplacements, réduction du temps consacré au travail administratif). Si elle est restée longtemps à un stade embryonnaire, son essor pourrait enfin voir le jour grâce à la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs. C'est en particulier l'un des secteurs d'intervention privilégié des Régions dans le domaine sanitaire. Bien qu'elle ne dispose, à l'exception de la formation d'aucune compétence en matière de santé, la Bretagne est l'une des nombreuses Régions à s'être investie dans ce domaine au nom de l'aménagement du territoire³³⁹. Partie prenante à la promotion de projets ciblés d'éducation

³³⁸ Audition de M. Romain MARIE (Juriste, Université de Nancy – laboratoire droit et changement social), le 18 décembre 2012 ; Romain Marié, *La politique d'amélioration de la répartition géographique des médecins libéraux en question*, in *Droit social* n°4, Avril 2012

³³⁹ Romain Marié, *Quel avenir pour les conseils régionaux en matière de politique de santé ?*

et de prévention pour la santé, au financement de l'Observatoire régional de santé de Bretagne (ORSB), la Région est aussi présente dans le soutien à la création de Maisons de santé dont le développement gagne à être coordonné avec les dispositifs de télémédecine afin de favoriser l'émergence de plateformes de télésanté.

La multiplicité des dispositifs et des mécanismes de contractualisation mis en œuvre, apparaît révélatrice d'une réelle complexité institutionnelle, et porteuse à certains égards d'ambiguïtés, mais elle témoigne aussi d'une approche délibérément plurielle de la problématique de l'accessibilité aux soins. Elle répond à la nécessité de développer un large panel de solutions en évitant de concentrer l'ensemble des efforts sur des solutions prometteuses mais aussi coûteuses, telles que la télémédecine, ou la création des maisons de santé. C'est dans cette logique qu'un **plan global de lutte contre les déserts médicaux** a été annoncé par le ministère le 13 décembre 2012. Parmi les 12 engagements affichés, plusieurs mesures ont déjà été engagées en Bretagne.

Les douze engagements du « Plan de lutte contre les déserts médicaux » annoncé le 13 décembre 2012 et sa mise en œuvre en Bretagne

Objectif 1 : Changer la formation et faciliter l'installation des jeunes médecins

Engagement n°1: un stage en médecine générale pour 100 % des étudiants. En Bretagne 100 % des étudiants des deux facultés de médecine de la région (à Rennes et à Brest) dont un stage en médecine générale libérale au cours du second cycle, cependant trop peu se déroulent encore en zones prioritaires ou fragiles, ce qui pourrait pourtant représenter un levier pour favoriser les installations et mieux répartir l'offre de soins. Les frais de transport occasionnés pour les stagiaires lorsque leur lieu de stage se trouve très éloigné et l'articulation du temps de stage et d'étude constituent les principaux freins à une plus grande mobilité des étudiants. Ces deux freins feront l'objet de mesures de mobilisation et d'accompagnement financier dans le plan d'actions 2013.

Engagement n°2: 1500 bourses d'engagement de service public d'ici 2017. En Bretagne 12 étudiants en médecine ont signé un Contrat d'engagement de service public (CESP) depuis la création du dispositif en 2010, les étudiants font état de freins qui relèvent essentiellement de l'incertitude sur leur projet professionnel au moment de l'engagement. Des efforts d'information et d'accompagnement personnalisés vont être développés.

Engagement n°3: 200 praticiens territoriaux de médecine générale dès 2013. Ce contrat qui vise à encourager les jeunes médecins, médecins remplaçants et assistants hospitalier ou autres professionnels de santé à

s'installer dans des zones médicalement sous dotées en leur garantissant des revenus pendant deux ans sera mis en œuvre dès parution des décrets d'application. Un programme de formation et d'information à destination des étudiants et des externes en médecine a été développé en Bretagne en collaboration avec l'Université de Brest, il sera poursuivi et étendu à la faculté de Rennes. Une plateforme d'appui aux professionnels de santé (PAPS) a également été mise en place, elle permet la diffusion d'information instantanée sur la démographie médicale.

Engagement n°4: un « référent-installation » unique pour chaque région. La désignation de ce référent, assurant l'intermédiaire avec les facultés de médecine est effective.

Objectif 2: Transformer les conditions d'exercice des professionnels de santé

Engagement n°5: développer le travail en équipe. Comme indiqué précédemment la Bretagne comptabilise 21 maisons et pôles de santé et 88 sont en projet ou en construction. L'accompagnement et le développement de ces structures pluri professionnelles occupe une place prioritaire dans le programme de santé régional, car elle semble représenter un levier majeur, à la fois structurant et pérenne. Le succès de la démarche nécessite la mobilisation de nombreux acteurs (URPS, professionnels de santé, collectivités territoriales, Préfectures et ARS) et implique une réflexion poussée sur les projets de santé défini dans chaque structure. Les financements sont réservés aux projets situés dans les zones prioritaires et fragiles. L'ARS soutient en outre des « groupes de qualité » dédiés à l'échange et l'évaluation régulière des pratiques professionnels de médecins généralistes.

Engagement n°6: rapprocher les maisons de santé des universités. Une maisons de santé pluridisciplinaire universitaire s'est ouverte à Lanmeur dans le Finistère. L'identification de sites propices à l'implantation d'une MPS universitaire en lien avec la faculté de médecine de Rennes devrait avoir lieu en 2013.

Engagement n°7: développer la télémédecine. Cet enjeu fait l'objet d'un programme spécifique au sein du PRS Bretagne, plusieurs projets de télémédecine sont actuellement en cours (dans le domaine de la dialyse et de la prise en charge du diabète notamment, avec une préoccupation particulière pour les territoires insulaires et l'informatisation des maisons et pôles de santé, la Bretagne est également très engagée dans le programme de déploiement du Dossier Médical Personnel (DMP).

Engagement n°8: accélérer les transferts de compétences. (Délégation de compétences entre professionnels mise en œuvre pour faciliter l'accès à certaines spécialités, recentrer les activités médicales et enrichir celles

d'autres professionnels). En Bretagne un protocole entre les ophtalmologistes et les opticiens a été validé par la Haute autorité de santé concernant l'adaptation de lentilles de contact, il est en cours de déploiement sur le bassin de Lannion. Le recensement des protocoles ambulatoires validés par la HAS sera la base d'une discussion avec les structures pluri-professionnels afin d'envisager l'intérêt qu'ils peuvent avoir. Un dispositif de délégation aux infirmières des consultations d'éducation à la santé concernant le diabète, l'hypertension artérielle et le dépistage des troubles cognitifs après 75 ans expérimenté dans la région Poitou-Charentes sous le nom d'« Asalée » (Action de santé libérale en équipe) fait l'objet d'une extension actuellement en Bretagne.

Objectif 3 : Investir dans les territoires isolés

Engagement n°9: Garantir un accès aux soins urgents en moins de 30 minutes d'ici 2015. Suite à l'étude réalisée en 2012, une réflexion est en cours sur la mise en place d'une fonction de « correspondant du SMU » dans les territoires où elle n'existe pas encore.

Engagement n°10: Permettre aux professionnels hospitaliers et salariés d'appuyer les structures ambulatoires. En Bretagne, des temps hospitaliers sont mis à disposition des équipes des 38 réseaux de santé implantés en Bretagne afin de favoriser la coopération ville/hôpital. Les professionnels peuvent également bénéficier du statut de Praticien hospitalier temps partiel qui permet une installation en libéral en parallèle d'un exercice hospitalier.

Engagement n°11: Adapter les hôpitaux de proximité et responsabiliser les centres hospitaliers de niveau régional à l'égard de leur territoire (grâce au développement de vacations de spécialistes, au développement de stage, à la continuité des soins primaires, à l'amélioration du parcours de soins). Plusieurs projets de coopérations ont été menés sur le territoire régional en la matière entre les CHU et les hôpitaux de proximité, cela sera poursuivi en 2013.

Engagement n°12: Conforter les centres de santé. Le soutien à la création et au développement des 78 centres de santé est prévu en 2013 dans les secteurs où l'offre libérale ne propose pas de réponse et si le projet apparaît viable économiquement, davantage d'implication dans les projets de santé d'exercice coordonnés sera également recherchée.

2.3.6. L'accessibilité des services de petite enfance et d'éducation en Bretagne

Priorité républicaine, l'école primaire demeure le service le mieux réparti sur le territoire français.

Garante de l'accès à l'éducation à tous, cette répartition est aussi fondamentale en termes d'attractivité et d'aménagement des territoires. Cependant entre 1969 et 2009, le nombre de communes équipées d'un établissement de premier cycle a été divisé par plus de deux. **Les fermetures d'écoles** ont débuté dès 1970 : entre 1969 et 1979, 10 % des communes ont vu leur école fermée, puis 20 % à chaque décennie entre 1979 et 1998, avant une stabilisation entre 1998 et 2009. Aujourd'hui en France, 79 % de la population réside dans une commune dotée d'une école primaire contre 85 % en 2009.

Ces fermetures se sont accompagnées depuis dix ans d'une augmentation de la taille des écoles. Cette évolution apparaît néanmoins très hétérogène selon les départements et ne correspond pas à la situation des collèges, dont le nombre a au contraire progressé au cours des quarante dernières années, suite à la fermeture des établissements de grandes tailles (plus de 750 élèves). 40 % des communes en sont aujourd'hui équipées contre seulement 28 % en 1969.

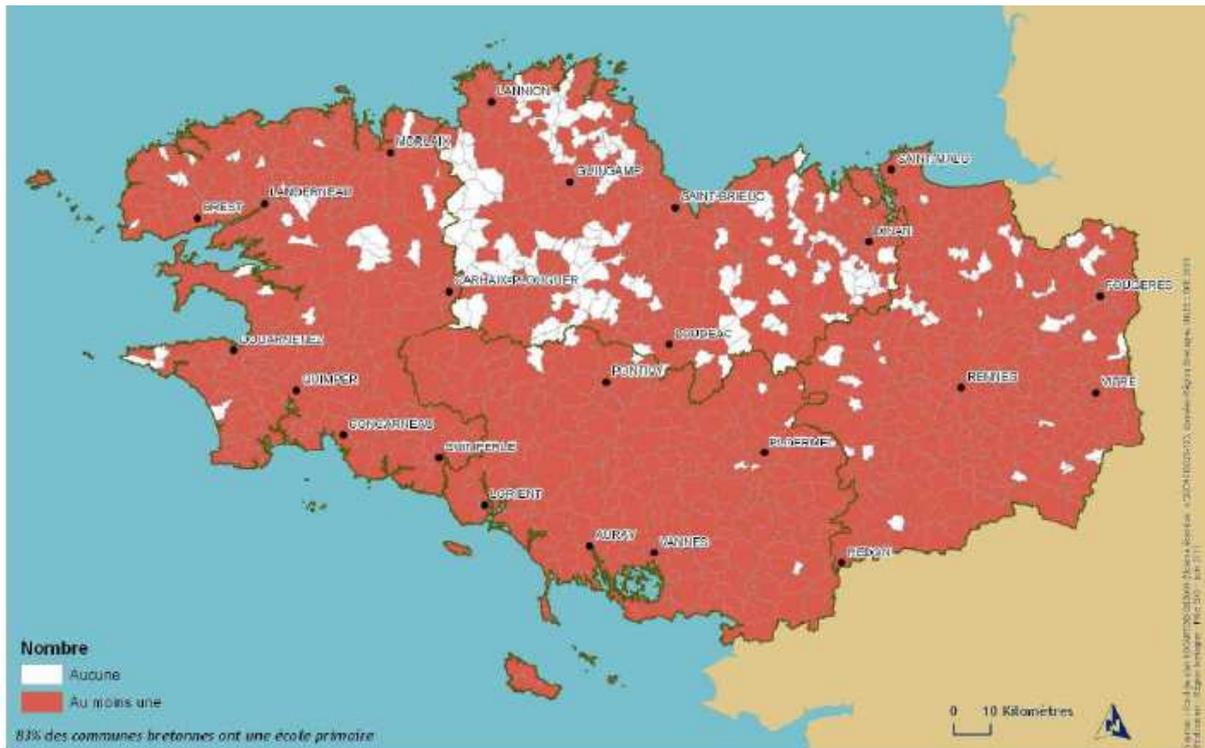
Ces fermetures, vécues douloureusement par les résidents et les municipalités concernées, ne semblent pas avoir conduit, jusqu'à présent, à une détérioration importante des temps d'accès. Mesurés au niveau national, ces temps de trajet n'auraient augmenté sur la période que de deux minutes dans les communes non équipées, grâce à l'amélioration du réseau routier et du transport scolaire³⁴⁰.

La Bretagne qui se caractérise dans le champ éducatif par une croissance importante de ses effectifs scolaires et une forte présence de l'enseignement privé sous contrat d'association au service public (40 % contre 17 % en moyenne nationale dans le premier cycle), comprend **11 % de communes sans école élémentaire ni classe en RPI** (Regroupement pédagogique intercommunal³⁴¹). **Les communes sans école maternelle sont, elles, beaucoup plus nombreuses**, seule une commune sur cinq en est dotée, et les aires urbaines sont à cet égard privilégiées. **Ce constat doit être nuancé**, car un grand nombre d'écoles primaires possèdent des classes maternelles.

³⁴⁰ Rapport CESAER UMR INRA-Agrosup Dijon, *Cinquante d'ans de mobilités résidentielles et quotidiennes : quelles formes territoriales pour un mode de vie durable ?* Mohamed Hilal, mai 2012 ; *Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne*, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne

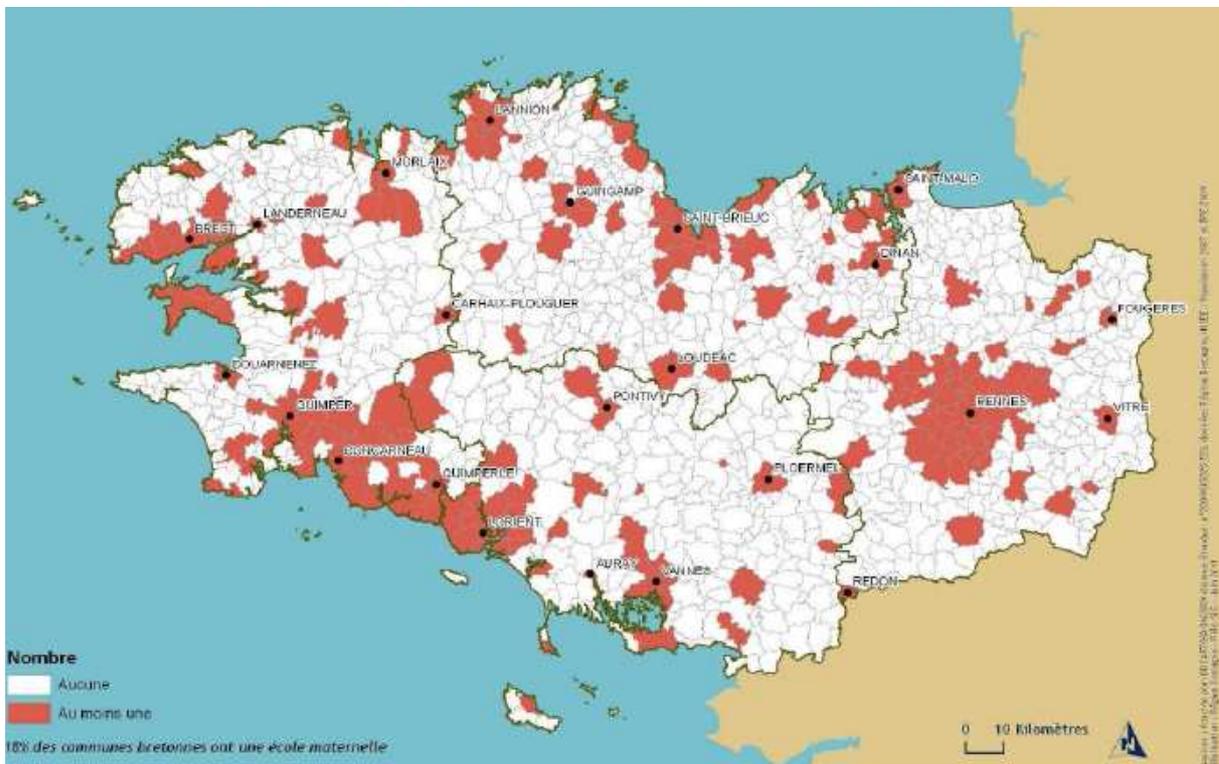
³⁴¹ Les RPI rassemblent dans une même école les élèves de plusieurs communes avoisinantes. Ils peuvent aussi regrouper dans le cas des RPI « dispersés » les élèves dans des classes localisées selon les niveaux dans une commune (dans ce cas l'école conserve son statut juridique et sa direction). Ce regroupement volontaire peut aussi être imposée aux communes distantes de moins de 3km et comptant moins de 15 élèves.

Carte 19. Equipement des communes en écoles élémentaires



Source : Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne

Carte 20. Equipement des communes en écoles maternelles



Source : Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne

Il est à noter que le milieu scolaire est lui aussi concerné par le développement des usages numériques au travers de l'émergence de nouveaux outils pédagogiques.

Le maillage territorial scolaire apparaît **déterminant quant aux choix de localisation de la population et quant à sa mobilité**. Participant à la vitalité et à la construction du lien social dans les territoires, le maintien d'écoles dans les zones peu denses ou vieillissantes constitue l'un des points de vigilance quant à l'évolution de l'offre de services éducatifs. Outre la répartition territoriale des établissements, est également posée la question du **niveau d'encadrement des élèves**. En Bretagne, le nombre d'enseignants pour 100 élèves est légèrement inférieur à la moyenne nationale (5,29 enseignants pour 100 élèves en 2010). Or, la France est le pays qui possède le plus faible nombre de professeurs par élèves dans le primaire parmi les 34 pays membres de l'OCDE³⁴².

Ces éléments sont enfin à **rapprocher de la répartition de l'offre de services de petite enfance**. En effet, l'observation de l'offre d'accueil collectif fait ressortir d'importants contrastes territoriaux venant aggraver la répartition des écoles maternelles sur le territoire. 55 % des intercommunalités sont aujourd'hui dépourvues de structures collectives d'âge préscolaire, très majoritairement implantées dans les pôles urbains de la région. Bien que la répartition des haltes garderies et des structures multi-accueil soient moins polarisées que celle des crèches, leur nombre de places demeure plus élevé dans les EPCI à dominante urbaine. Même corrigées par la mise en rapport du niveau d'équipement avec la population de moins de 20 ans, ces inégalités demeurent importantes : les territoires ruraux et périurbains se caractérisent par une même insuffisance de l'offre. L'accueil chez des assistantes maternelles, beaucoup plus diffus sur le territoire, vient en partie compenser ces déséquilibres.

2.3.7. L'accessibilité des équipements culturels en Bretagne

Renvoyant à des enjeux de conditions de vie, de participation à la vie sociale, de bien être et d'épanouissement personnel et collectif, la question de l'équipement culturel des territoires ne pouvait pas ne pas être mentionnée dans cette étude.

Sous cet angle, la Bretagne propose une offre artistique dédiée au spectacle vivant, au cinéma, à la lecture, aux arts plastiques... particulièrement **nombreuse et diversifiée**. En 2005, elle comptait plus de 300 festivals de tous ordres, près de 210 compagnies de théâtre, un réseau de lecture publique implanté dans 78 % des communes, 35 « musées de France » et le 5^{ème} plus grand nombre de cinémas...

Il n'existe pas de « vide culturel » sur le territoire régional au sens où aucune commune n'est éloignée de plus de 30 km d'une offre culturelle permanente. Si les lieux de production et de création sont concentrés dans les

³⁴² Centre d'analyses stratégiques, A. Barbier-Gauchard, A. Guilloux, M.-F. Le Guilly, *Tableau de bord de l'emploi public, situation de la France et comparaisons internationales*, décembre 2010

principales villes bretonnes, chaque pays dispose cependant d'au moins deux structures de spectacles vivants (salle de théâtre, de musique ou de danse). **Rapportée à la population présente dans les bassins de vie urbains, la densité d'équipement atteint d'ailleurs son plus faible niveau dans le bassin de vie de Rennes** (1 équipement pour 500 habitants en 2005) tandis qu'elle s'élève parfois à 1 équipement pour moins de 50 habitants dans certaines communes du Centre Bretagne. Malgré cela, la **concentration des grands équipements** dans les principales agglomérations accentue l'influence culturelle des aires métropolitaines et soulève une question majeure d'égalité territoriale³⁴³.

Surtout l'accès à l'offre de services collectifs n'est pas uniquement une problématique géographique. L'étude menée en 2012 par Mohamed Hilal sur les pratiques de sociabilité, les pratiques culturelles et de loisirs, confirme que ces pratiques ne dépendent que peu de l'accessibilité physique et sont déterminées avant tout par **le capital économique et culturel des ménages**. *« Ceux qui ont acquis par leur diplôme les « compétences et la légitimité » ouvrant l'accès aisé et apparemment naturel à la culture, sont ceux qui profitent ensuite, leur vie durant, des différents équipements culturels mais aussi des différents abonnements et tarifs préférentiels facilitant leur fréquentation régulière. De la même manière, les ménages au niveau de vie élevé sont aussi ceux qui peuvent consacrer une part importante de leur budget à des loisirs et à des sorties culturelles une fois toutes les dépenses incompressibles assumées »*³⁴⁴. **Les enjeux soulevés dans le domaine par la question de l'accessibilité de l'offre rappellent ainsi la complexité de cette notion physique, financière, organisationnelle, informationnelle, et culturelle.**

2.3.8. Particularités du territoire breton : la péninsularité et l'insularité

Certains territoires insulaires ou presqu'insulaires, caractérisés par leur éloignement géographique des grands axes de transport, se trouvent aussi confrontés à des **problématiques spécifiques de maintien de services de proximité**, du fait du coût de la desserte, du faible recours aux services dans des espaces parfois peu denses, ou du manque d'attractivité à l'égard des professionnels concernés.

L'exemple des stations-service est à ce titre révélateur, puisque leur nombre décroît à mesure que l'on se dirige vers la pointe de la Bretagne occidentale, faute de rentabilité. *« Ayant subi une division par plus de trois [de leur nombre] entre 1980 et 2010, l'offre de carburant fait [en effet] partie des services privés*

³⁴³ Conseil régional de Bretagne, *Diagnostic des mutations territoriales*, document interne réalisé par Sylvain Le Berre, stagiaire au SCOPS/DIRAM, août 2011

³⁴⁴ Rapport CESAER UMR INRA-Agrosup Dijon, *Cinquante d'ans de mobilités résidentielles et quotidiennes : quelles formes territoriales pour un mode de vie durable ?* Mohamed Hilal, mai 2012 ; *Diagnostic de l'offre de services aux populations et aux entreprises en région Bretagne*, document de travail réalisé en interne par Blanche LE BRIS, stagiaire, juillet 2011, pôle études, SCOPS, DIRAM, Conseil régional de Bretagne.

dont l'accès préoccupe [en France] de nombreux territoires »³⁴⁵. En Bretagne, il n'y aura bientôt plus une seule station-service sur les voies express du Finistère.

Visible également pour certains services collectifs très sensibles (santé, éducation...), ce phénomène se rencontre aussi pour les services de réseaux (transport, électricité, gaz...) particulièrement concernés par ces problématiques d'éloignement.

2.4. Quelle politique d'accessibilité dans les territoires demain ?

2.4.1. L'accessibilité dans toutes ses dimensions

Conçue en un temps donné, dans un contexte particulier, l'offre de services évolue sans cesse. Elle représente tout à la fois un important potentiel d'emplois, une condition nécessaire à l'amélioration de la qualité de vie des habitants, ainsi qu'un élément en mesure d'influencer les choix de localisation de la population et d'implantation des entreprises. Les acteurs socio-économiques et politiques détiennent au travers des services collectifs, un outil majeur d'aménagement et de développement des territoires³⁴⁶, mais l'évolution de l'organisation géographique, économique et sociale de la société est aussi à l'origine de nouvelles représentations de l'accessibilité des services collectifs.

La population est confrontée à des « ruptures territoriales » ou des problématiques d'accès spécifiques à chacun des espaces de vie et à chaque type de services collectifs. Elle peut pâtir alternativement d'un déficit d'offre de proximité, d'un phénomène d'éloignement physique et temporel, de l'accessibilité à une gamme réduite de services, de phénomènes de congestion des transports, de saturation des équipements ou d'enjeux forts de mixité sociale auxquelles des solutions adaptées doivent être apportées. **Chaque espace recouvrant de multiples réalités et admettant d'importants contrastes, ces défis sont insolubles dans un découpage entre espaces urbains, périurbains et rural, ou entre zones de fortes et de faible densité. Le degré de proximité à un pôle urbain (quelque soit sa taille) et la vitalité du tissu social, économique et associatif apparaissent par contre déterminants.**

Néanmoins, l'absence physique d'équipement dans une localité n'est pas à elle seule synonyme d'enclavement ou de déshérence. Outre le développement de services itinérants, de services numériques, ou mutualisés,

³⁴⁵ Etude DATAR, *Le maillage du territoire français en stations services*, synthèse des résultats, Novembre 2012 Béatrice Pellan, *Stations-service. Le coup de pompe*. Le Télégramme, mercredi 29 mai 2013.

³⁴⁶ MOUHOUD E.M. (sous la dir.) *Economie des services et développement des territoires* Collection Travaux, N°11, 2010, Documentation française ; *Politiques publiques et développement territorial en France : quid des activités tertiaires ?* Hugues Jennequin

le développement de services de transport adaptés peut permettre de **répondre aux besoins quotidiens de la population de ces territoires par d'autres canaux** (relation présenteielle, téléphonique, visiophonique, par mail...).

De plus, la distance et le temps d'accès ne sont pas les seuls critères d'accessibilité des services. L'enquête nationale sur les services publics en milieu rural, réalisée par le CSA à la demande de la DATAR en août 2005, rapportait en effet qu'à la question « *Qu'est-ce qui est le plus important pour vous quand vous avez un contact avec les services publics et d'intérêt général ?* » 28 % des interviewés ont répondu en premier lieu la qualité de l'accueil, 19 % la compétence du personnel, 15 % la proximité avec leur domicile ou leur lieu de travail, 12 % la rapidité de réponse à leur demande, 10 % les horaires d'ouverture, 8 % le temps d'attente aux guichets, 5 % le fait que le service public soit assuré par une administration et non par un commerçant et 2 % les services proposés sur internet (information et demandes administratives en ligne). A la question « *quels sont les services d'intérêt général qu'il faudrait maintenir ou créer à proximité de votre commune ?* » les services de La Poste (47 %), les écoles (16 %) et les services de santé (9 %) demeuraient les services les plus cités par les interviewés³⁴⁷.

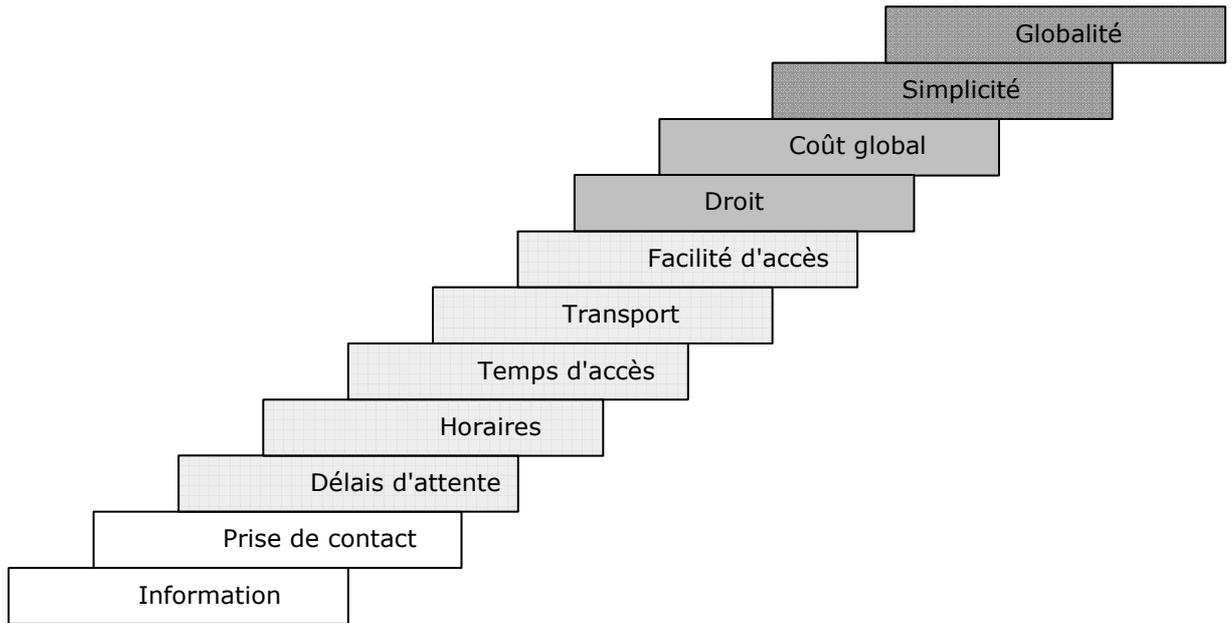
Fortement impliquée sur cette problématique, pour laquelle elle a développé une expertise particulière, l'ADRETS (Association pour le Développement en Réseau des Territoires et des Services, centre d'études et de ressources pour le développement des services au public) a conçu en collaboration avec le Réseau rural des outils d'analyse et d'intervention sur l'accessibilité des services. Considérant que les obstacles à l'accès aux services demeurent encore trop nombreux (voir à ce sujet l'histoire de Bérengère et de sa fille Léa imaginée par l'association, fondées sur une compilation d'expériences vécues), **onze besoins d'accès aux services** ont été recensés par l'association (figure 21)³⁴⁸.

Répondre à ces besoins nécessite de repenser l'organisation des services de manière globale, **dans une logique de « chaîne d'accessibilité »** sous l'angle à la fois de l'intérêt général et de leurs usages quotidiens. Cette démarche implique de concevoir les équipements et les activités de manière cohérente, d'articuler les interventions des professionnels d'un même secteur, et de fournir un accompagnement spécifique aux usagers visant à dépasser les freins psychologiques, les obstacles sociaux et culturels à l'accès aux services. La bonne articulation des rôles entre acteurs locaux, la lisibilité et l'efficacité de l'action publique doivent également y participer.

³⁴⁷ Enquête nationale sur les services publics en milieu rural, Sondage de l'institut CSA, à la demande de la DATAR, août 2005

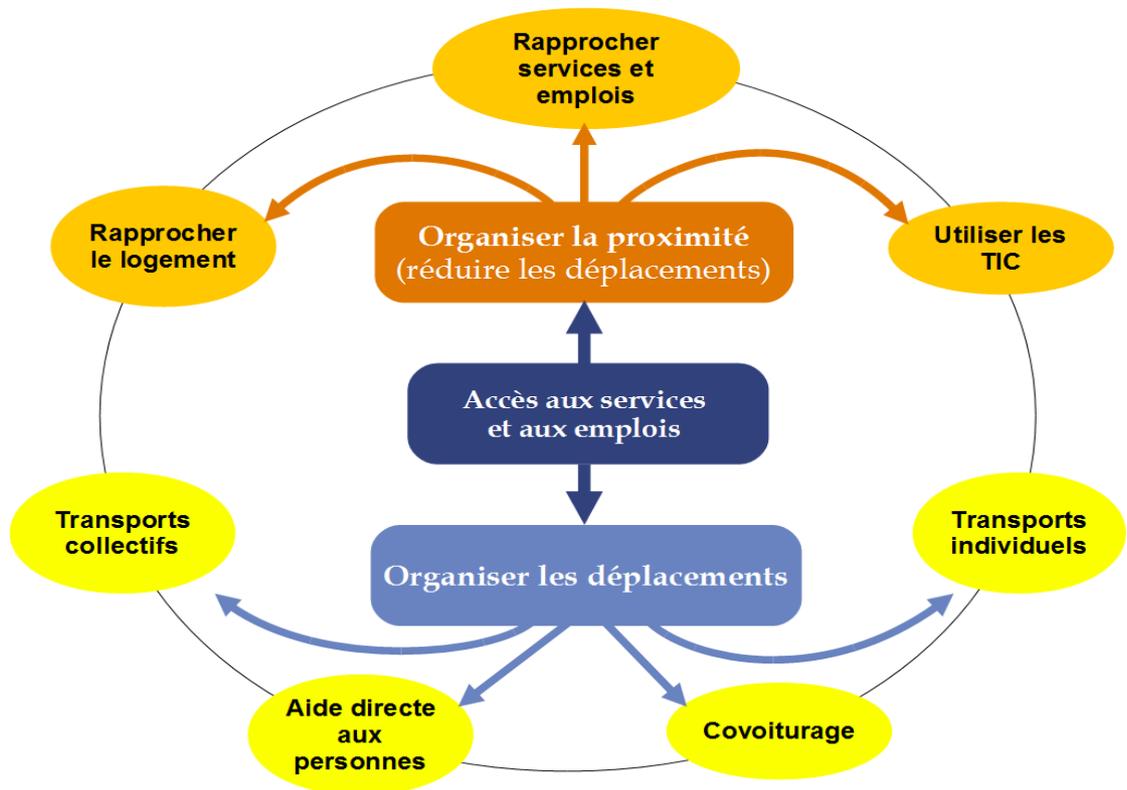
³⁴⁸ Audition de M. Jean HORGUES-DEBAT (Directeur de l'ADRETS), le 14 mars 2013 ; Réseau rural français ADRETS, *Territoires d'accueil et services à la population, Comment les territoires peuvent-ils développer l'accès à des services de qualité pour leurs habitants ? Capitalisation et échanges d'expériences, constitution d'un réseau de ressources méthodologiques*, janvier 2012. ; Vade-mecum « *Que peut faire un territoire pour améliorer l'accès aux services pour les habitants ?* »

Figure 21. Les besoins d'accès aux services



Source : Audition de M. Jean HORGUES-DEBAT (Directeur de l'ADRETS), le 14 mars 2013

Figure 22. Organiser une réponse globale aux besoins en services



Source : Audition de M. Jean HORGUES-DEBAT (Directeur de l'ADRETS), le 14 mars 2013

L'accessibilité vécue de Bérengère et de sa fille Léa (extraits de l'histoire imaginée par l'ADRETS)

Bérengère Durville est contente... Elle vient de s'installer dans la maison familiale où elle a passé ses vacances à Saint Benoît les Bains. Elle sort d'une période difficile suite à un licenciement et à la rupture avec son compagnon. Elle espère trouver dans ce village rural un équilibre et une vie enfin paisible.

Ayant fini son installation lundi, elle se décide à rechercher un mode de garde pour sa petite fille Léa, qui a un an. Elle se rend à la mairie pour savoir ce qui existe comme garde sur la commune. Seulement, la **mairie** n'est ouverte que le vendredi. (...) Avec le vieux téléphone de sa maison familiale, elle arrive à contacter le conseil général qui lui indique les coordonnées de quatre **assistantes maternelles agréées**, qu'elle tente de contacter. Elle est heureuse car une des **assistantes maternelles** est justement disponible et n'a pas d'enfant. Elle en fait part à ses voisines qui la regardent d'un air déconfit. « Vous savez, si elle n'a pas d'enfant, ce n'est pas pour rien.. Enfin.. Vous faites bien ce que vous voulez.. » Effectivement, en rendant visite à cette gardienne agréée, elle se rend compte que les conditions d'accueil et de contact ne sont pas des plus conviviales et laisse entendre qu'elle donnera sa réponse plus tard. La gardienne lui signale toutefois qu'il y a au chef lieu du canton une **crèche communale** qui vient d'ouvrir. Elle essaye de trouver les coordonnées de cette nouvelle crèche communale pour connaître ses horaires d'ouverture et son adresse car elle n'est pas encore indiquée dans l'annuaire. Elle prend sa petite voiture et se rend sur le lieu de la crèche (...). On lui donne rendez-vous la **semaine prochaine** pour un entretien afin d'avoir les explications sur les modalités de garde et ses droits. La Directrice lui annonce d'emblée qu'il y a **six mois d'attente** parce qu'il y a beaucoup de demandes non satisfaites sur la commune. Puis en discutant, elle lui signale que les **tarifs pour elle seront plus élevés**, parce qu'elle n'est pas originaire de la commune. (...)

Enfin, elle lui annonce que son enfant ne pourra être pris dans la crèche que si **elle a un travail ou si elle suit une formation**, car ce sont les femmes au travail qui sont prioritaires, puisqu'il n'y a pas de place pour tout le monde. (...)

Six mois plus tard... Bérengère Durville est contente (...) **Pôle emploi** lui a finalement proposé une formation d'insertion professionnelle qui démarre lundi. Elle se rend donc ce lundi en ayant inscrit son enfant à la crèche, qu'elle dépose à huit heures au bourg centre, pour se rendre ensuite à la formation au chef lieu de département. Elle a un peu sous-estimé les **embouteillages** puisqu'elle arrive à neuf heures moins le quart pour une formation qui démarrait à huit heures et demie, en laissant sa voiture **au parking payant**.

La première semaine se passe ainsi à courir entre le dépôt de l'enfant à huit heures, et le début de la formation à huit heures et demie, en payant le transport et le parking tous les jours.

Au bout de la première semaine, elle fait ses comptes et s'aperçoit que cela lui coûte cher. Elle décide d'essayer les **transports en commun**. Elle apprend par ses voisins que ce sont les autocars « Vas-y vite » qui font le transport scolaire

tous les matins vers le bourg centre. (...) Beaucoup de collégiens sont présents pour prendre le car, et [Béregère] se retrouve seule avec sa poussette qui ne peut rentrer dans le car, le chauffeur l'aide exceptionnellement à monter sa poussette dans le coffre à bagages mais lui explique que ce n'est pas envisageable de faire cela tous les jours. Elle arrive à huit heures moins le quart au bourg centre, et doit attendre un quart d'heure l'ouverture de la crèche. Ensuite, elle attrape le car de huit heures dix en courant car c'est la ligne express régionale qui l'amènera du bourg centre à la préfecture. Arrivée sur place, elle a encore un quart d'heure à pied pour rejoindre la formation pour laquelle elle arrivera à huit heures quarante cinq au lieu de huit heures trente. Elle s'excuse mais ne voit pas comment faire autrement. (...) Béregère commence à se demander si elle ne va pas retourner dans son petit appartement de banlieue qui au moins était desservi toutes les cinq minutes par les transports en commun avec des offres d'emplois plus nombreuses. **Béregère n'a plus le moral....**

2.4.2. Quels arbitrages à l'avenir ?

L'évolution de l'implantation des services collectifs en Bretagne et des politiques d'accès aux services sera liée aux préoccupations économiques, sociales et environnementales de la population et aux arbitrages politiques opérés entre ces différents enjeux. Les signaux faibles identifiables aujourd'hui permettent d'envisager des évolutions contrastées.

La poursuite et l'extension des expérimentations relatives au développement des **services numériques**, ou à la **mutualisation**, les **progrès réalisés en termes d'organisation des déplacements et d'information des usagers**, ainsi que l'évolution des manières de penser l'accessibilité laissent envisager le développement de ces pratiques. L'interrogation réside davantage dans les capacités d'investissement et de mobilisation des acteurs locaux (chapitre 5 et 6) et dans le degré d'accompagnement et d'appropriation par la population de ces nouvelles modalités d'organisation, en lien avec la nécessité d'un accès de tous aux services.

A l'avenir, les perspectives d'accès aux services seront surtout dépendantes de la logique d'ensemble dans lesquelles s'inscriront ces mutualisations, **qui** peuvent viser à **compléter l'offre actuelle ou au contraire à s'y substituer plus ou moins largement**. Les considérations financières seront plus ou moins prégnantes dans ces choix. Les interrogations actuelles sur la suppression des sous-préfectures, la réorganisation des services de la Banque de France ou de l'administration territoriale de l'Etat dans son ensemble témoignent bel et bien de ces incertitudes.³⁴⁹

Si des **arbitrages** devaient être réalisés entre services, les élus ne considérant pas toutes les communes en mesure de maintenir au niveau

³⁴⁹ Jean-Marc Rebière, Jean-Pierre Weiss, Rapport au Premier ministre *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'Etat*, juin 2013.

actuel leur offre d'équipements, quelles pourraient être les priorités fixées dans chaque territoire et sur quels fondements ? Avec quelle architecture de l'offre de services ? De quelle manière la population serait-elle associée aux choix ?

La préparation des lois relative à la décentralisation et à l'égalité des territoires, ainsi que la politique territoriale menée par le Conseil régional et l'ouverture d'une réflexion collective sur l'instauration d'un bouclier rural³⁵⁰ par le Conseil général d'Ille-et-Vilaine montrent que cet enjeu demeure aujourd'hui prioritaire et qu'une réflexion collective peut présider à ces évolutions. L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre posera de façon aigüe la question d'une concertation volontaire pour coordonner les initiatives des différents échelons territoriaux. Mais quelles seront à l'avenir les **politiques d'aménagement** soutenues en Bretagne et les relations prédominantes entre territoires: solidarité, péréquation, complémentarité ou dualité ? **Le principe d'égalité des territoires**, lui-même, pourrait, selon les priorités de la population et de ses représentants, être conforté par de nouvelles mesures obligatoires ou incitatives, être associé intelligemment à la valorisation de la **diversité des territoires**, ou se voir relégué au second rang derrière ce dernier principe.

Un bouclier rural en réflexion au Conseil général d'Ille et Vilaine

Le 5 avril 2013, le Conseil général d'Ille et Vilaine s'est doté d'une Commission « *bouclier rural* », composée de conseillers généraux, de représentants de l'Etat et des grands opérateurs publics et privés chargée d'organiser des débats et des auditions sur la présence des services en milieu rural autour de cinq grandes thématiques relatives à la santé, au numérique, à la mobilité, aux services à la population et à l'ingénierie publique. Cette Commission devrait rendre ses conclusions et ses propositions lors d'une journée de travail en fin d'année afin d'élaborer une charte précisant les engagements des différents partenaires et leur contribution au bon équilibre des territoires et à la solidarité départementale. L'objectif de ce projet est de faire converger les stratégies territoriales d'implantation ou de maintien de services à la population dans l'ambition de respecter un seuil de services accessibles dans un temps maximum sur un territoire donné.

Principales variables identifiées dans ce chapitre :

- Usages du numérique
- Localisation de la population
- Energie et évolution de la mobilité
- Indicateur et priorité de développement
- Evolution des moyens financiers
- Modalités d'action publique et péréquation

³⁵⁰ Ce projet s'inscrit dans la même logique que la proposition de loi portée en 2011 à l'assemblée nationale pour l'instauration d'un bouclier rural.

Chapitre 5

Le financement des services collectifs : un enjeu porteur de sens

1.	Des modes de financements et de tarification aux implications distinctes	197
1.1.	Les différents modes de financement des structures privées	198
1.2.	Les différents modes de financement des services publics	201
1.2.1.	<i>Des dépenses consacrées au financement des services publics et privés, ainsi qu'à la solvabilisation de l'offre et de la demande</i>	202
1.2.2.	<i>Impôts, taxes, cotisations sociales et redevances : les principaux prélèvements opérés par les administrations publiques</i>	202
1.2.3.	<i>Les règles de financement des collectivités locales et des services publics locaux</i>	204
1.3.	<i>Des logiques de financement aux incidences variées</i>	212
2.	L'Europe et les collectivités, de nouveaux acteurs dans le financement des services collectifs	214
2.1.	La décentralisation et les réformes de la fiscalité locale à l'origine d'une mutation du financement des services collectifs	215
2.1.1.	<i>Des financements orientés selon les compétences de chaque collectivité</i>	215
2.1.2.	<i>Une territorialisation des financements aux associations</i>	216
2.1.3.	<i>Les conséquences des réformes fiscales sur l'autonomie et le potentiel d'investissement des collectivités locales</i>	217
2.1.4.	<i>Une péréquation réaffirmée</i>	221
2.1.5.	<i>La montée en puissance de l'intercommunalité et la mutualisation des financements communaux</i>	222
2.2.	La dynamique européenne source de nouveaux financements	223
2.3.	Evolutions à venir	225
3.	L'influence du droit de la concurrence et des règles du marché intérieur sur le financement des services	226
3.1.	L'ouverture à la concurrence à l'origine d'une mutation des logiques de financement de certains services	226
3.2.	<i>L'encadrement des aides publiques octroyées aux entreprises de services</i>	229
3.2.1.	<i>Le principe d'interdiction générale des « aides d'Etat »</i>	229
3.2.2.	<i>L'élargissement progressif des dérogations accordées</i>	230
3.2.3.	<i>Un nouveau contexte juridique à l'origine d'un moindre recours aux subventions par les collectivités</i>	232
3.2.4.	<i>Des éléments de clarification attendus</i>	236
3.2.5.	<i>Evolutions à venir</i>	236
4.	Un financement conditionné par l'évolution des capacités contributives de la population et par la situation budgétaire des acteurs en charge des services	237
4.1.	Evolution des capacités contributives des ménages	237

4.1.1.	<i>Des revenus d'activité en baisse depuis 2009</i>	238
4.1.2.	<i>Des inégalités accentuées par les mutations économiques</i>	239
4.1.3.	<i>Un impact très hétérogène sur les territoires</i>	239
4.1.4.	<i>Une hausse des prix à la consommation et des taux d'imposition</i>	240
4.1.5.	<i>Une acceptabilité des prix très relative</i>	244
4.2.	Evolution de la situation budgétaire des acteurs en charge des services collectifs	244
4.2.1.	<i>Un équilibre budgétaire dépendant du revenu des ménages et des activités</i>	244
4.2.2.	<i>La soutenabilité de l'endettement des administrations publiques</i>	248
4.2.3.	<i>L'emprunt par les collectivités locales</i>	250
4.2.4.	<i>Une politique de restriction des dépenses publiques qui limite les capacités de financement des acteurs territoriaux</i>	254
4.3.	Des acteurs privés fragilisés par la crise et subissant les effets de la réduction des dépenses publiques	265
4.3.1.	<i>Une recomposition des ressources associatives</i>	265
4.3.2.	<i>Une réorganisation prévue des aides publiques aux « services marchands »</i>	268
4.4.	Evolutions à venir	269
5.	Evolutions et perspectives des modes de financement et de tarification des services	270
5.1.	Une individualisation accrue du financement du service public ?	270
5.1.1.	<i>L'affirmation de la logique « d'utilisateur-payeur » à l'origine d'une substitution de la tarification à l'impôt</i>	270
5.1.2.	<i>La valorisation du patrimoine public et la commercialisation de nouveaux services</i>	272
5.1.3.	<i>Une solvabilisation accrue des coûts pesant sur l'utilisateur</i>	273
5.1.4.	<i>Des dépenses publiques complétées ou différées par des partenariats public-privé</i>	274
5.2.	L'essor des tarifications sociale et environnementale	276
5.2.1.	<i>La généralisation des tarifications sociales</i>	276
5.2.2.	<i>L'intégration des enjeux environnementaux à la tarification des services</i>	277
5.2.3.	<i>L'apparition de nouvelles tarifications « durables »</i>	278
5.3.	Le développement des finances solidaires et participatives	279
5.3.1.	<i>La forte progression des finances solidaires</i>	279
5.3.2.	<i>L'essor encouragé par les collectivités territoriales des monnaies locales</i>	280
5.3.3.	<i>Le développement du financement participatif</i>	280

Les modes de financement constituent une problématique majeure dans l'évolution des services collectifs, en termes tant de cohésion sociale et territoriale, que de soutenabilité et de développement économique. Conditionnant l'existence même des services³⁵¹, ils déterminent également leurs principes, leurs modalités de fonctionnement, ainsi que l'accès de la population aux prestations proposées (1).

L'apparition de nouveaux acteurs institutionnels (2), l'affirmation du droit de la concurrence (3), l'évolution des capacités budgétaires et contributives des acteurs locaux (4), ainsi que l'émergence de nouvelles modalités de financement et le recours alternatif à chacun d'eux (5) ont été ces dernières décennies des facteurs de changement des services collectifs qui pourraient à l'avenir susciter de nouvelles mutations.

Générateurs de coûts, les services collectifs sont aussi générateurs de revenus. Au cœur du développement des territoires, ils participent au dynamisme des quatre bases économiques mises en évidence par Laurent Davezies³⁵² :

- **La base productive privée** : composée des revenus du travail et du capital tirés des activités locales ;
- **La base publique** : regroupant l'ensemble des traitements des fonctionnaires et assimilés ;
- **La base sociale** : intégrant l'ensemble des transferts sociaux (allocations chômage, prestations sociales, remboursements des soins de sante etc.) ;
- **La base résidentielle** : constituée des revenus liés à la présence de retraités, de touristes, des résidents secondaires, des actifs résidents mais travaillant hors du territoire.

1. Des modes de financements et de tarification aux implications distinctes

Les services collectifs doivent compter comme toute autre sorte de services, deux types de charges :

- des **dépenses de fonctionnement** (rémunération des personnels, intérêts des emprunts, entretien et fourniture...) ;
- et **d'investissement** (travaux d'équipement, acquisitions immobilières et mobilières, remboursements des emprunts...).

Leur existence est donc dépendante des ressources financières disponibles pour en assurer le bon fonctionnement.

³⁵¹ Il suffit, en effet, pour s'en convaincre de se rappeler que l'instauration du versement transport et son extension progressive à l'ensemble des communes a présidé au renouveau des services de transports collectifs en France entre 1970 et 1990.

³⁵² *Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ?* Rapporteurs Mme Maryvonne GUIAVARC'H et M. Jean LE TRAON 2012

1.1. Les différents modes de financement des structures privées

Le financement des structures privées porteuses de services collectifs doit permettre d'en couvrir les charges et d'en retirer un bénéfice. Pour ce faire, elles peuvent bénéficier, en dehors de leurs fonds propres, des recettes issues du paiement du service par l'utilisateur, ainsi qu'éventuellement d'aides publiques, dans des cas toutefois très précisément délimités par le droit européen.

- **Des organismes à but lucratif ou non lucratif**

Le financement par les recettes d'activités du service dépend pour partie du statut des structures les ayant en gestion. Une distinction peut en particulier être opérée entre les **organismes à but lucratif et les organismes à but non lucratif**.

Les premiers, constitués principalement en société, sont institués en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra résulter de leur activité.

A l'inverse les seconds, qu'il s'agisse de groupements d'intérêt économique (GIE), d'associations, de syndicats ou de fondations n'ont pas pour but de réaliser un bénéfice à se partager, mais de mettre des moyens en communs pour atteindre un même but. Cependant, si ces structures ne peuvent pas enrichir leurs membres, elles peuvent toutefois conduire des activités économiques et avoir une activité lucrative en percevant des recettes en contrepartie des services rendus à leurs usagers. Ainsi si une association est nécessairement, selon la lettre de la loi 1901, sans but lucratif, cela ne condamne pas l'association à se priver de la possibilité d'épargner et de dégager des excédents de gestion pour être autonome financièrement et couvrir ses besoins financiers, on peut alors parler « d'association à but non lucratif conduisant des activités lucratives »³⁵³.

Notons que la notion d'entreprises n'ayant aucune définition à valeur juridique, celles-ci peuvent être à but lucratif ou non lucratif³⁵⁴. Toutes peuvent choisir d'orienter leur activité vers un public plus ou moins large, réservé ou non aux ménages les plus solvables, tout en demeurant rentables.

³⁵³ Selon l'article premier de la loi du 1er juillet 1901 l'association est en effet définie comme « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ».

³⁵⁴ La notion d'entreprise désigne l'organisation publique ou privée sous laquelle une personne physique ou un organisme exerce une activité économique en utilisant un personnel, des locaux et des équipements appropriés.

- **Le recours au mécénat, à la donation et aux legs bénéficiant de déductions fiscales**

Dons, donations et legs sont des moyens de financement auxquels recourent les associations. Ils constituent des dons gratuits, des « libéralités », qu'elles sont plus ou moins largement autorisées à utiliser selon leur statut.

Quelques définitions :

La déclaration d'une association n'est pas obligatoire, elle conditionne toutefois la capacité de l'association à recevoir dons et subventions.

Une fondation est un organisme destiné à affecter de manière durable tout ou partie de ses biens à une œuvre d'intérêt général sans but lucratif. Contrairement aux associations, ce ne sont pas des groupements de personnes.

Une association ou une fondation peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat. Cette reconnaissance s'obtient aux termes d'une procédure assez lourde. Elle ouvre droit à la totalité des financements par dons, legs et subventions (alors que la simple déclaration ne permet de recevoir que dons manuels et subventions à l'exclusion des legs et donations).

Le mécénat est aussi une forme de don, c'est un soutien matériel (financier, technologique, en nature ou de compétences) apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice **d'activités et de services présentant un intérêt général** (organismes ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, fondations ou associations reconnues d'utilité publique, musées de France, organismes publics ou privés...). A la différence du parrainage (ou sponsoring) le mécénat ne tolère pas l'existence de retombées commerciales ou de contrepartie publicitaire, même s'il est admis dans une certaine mesure que le nom de l'entreprise mécène soit associé aux opérations réalisées avec ses dons.

Depuis les années 1990, plusieurs lois en ont fait évoluer le cadre. En 2003, la loi dite Aillagon, relative au mécénat, aux associations et aux fondations, a introduit des **mesures fiscales** avantageuses, ouvrant droit aux entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés à une **réduction d'impôt** égale à 60 % du montant des sommes versées³⁵⁵. Les particuliers bénéficient quant à eux d'une réduction d'impôt égale à 66 % du montant des dons versés aux associations dites « d'intérêt général ou d'utilité publique », et de

³⁵⁵ Dans la limite de ...Pour les entreprises, le mécénat offre 60 % de réduction d'impôt, plafonné à 0,5 pour cent du chiffre d'affaires, toutefois, si excèdent il y a, il pourra être reporté au titre des cinq exercices suivants.
I

75 % des sommes données aux organismes engagés en faveur des plus démunis.

La pratique du don devient **de plus en plus courante** en France, malgré un net ralentissement depuis 2010. En 2006, 1 500 millions de dons étaient déclarés au niveau national, contre 900 millions en 1998³⁵⁶. Ils représentaient en 2008, près de 5 % des ressources des associations ; une proportion équivalente ou supérieure à celle d'autres pays européens comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas et largement inférieure à la Grande Bretagne (40 %) ³⁵⁷. 5% des foyers donateurs sont aujourd'hui concentrés en Bretagne avec un don moyen de 236 euros³⁵⁸.

En dépit du contexte économique, le mécénat était en **expansion** en 2012: 40 000 entreprises soit un tiers des entreprises françaises sont effectivement engagées dans le mécénat (+15 % depuis 2010), le nombre de fondations s'accroît et leur budget atteint 1,9 milliard d'euros. Ce sont toujours les actions sociales qui comptabilisent la plus grosse partie du budget (43 % soit 817 millions d'euros), suivies du mécénat culturel (26 %, 494 millions d'euros) dont le budget est en hausse. Les PME représentent désormais 93 % des mécènes (contre 85 % en 2010), tandis que 31 % des grandes entreprises pratiquent dorénavant le mécénat de compétences (mise à disposition de compétences des salariés de l'entreprise) ³⁵⁹. A la différence des pays anglo-saxons, la culture, champ privilégié du mécénat, demeure en France subventionnée par le public.

Plusieurs acteurs et plateformes internet facilitent aujourd'hui la mise en relation entre les organisations bénéficiaires et les entreprises mécènes. En Bretagne, le **Pôle mécénat Bretagne**, créé à l'initiative de la CCI Rennes Bretagne et de la DRAC Bretagne (Direction régionale des affaires culturelles) et associant l'Ordre régional des experts-comptables, la Chambre départementale des notaires et la Fondation de France, conçoit et met en œuvre des actions de sensibilisation auprès des entreprises, des particuliers et des porteurs de projets culturels.

- **Le financement des associations**

Concernant le financement des associations, en 2011, leurs ressources étaient composées³⁶⁰:

- à 36 % des recettes issues de la participation des usagers
- à 25 % des recettes issues de la commande publique (financement d'une action commandée par les autorités publiques)
- à 24 % des recettes issues des subventions publiques (financement d'une action à l'initiative de l'association)

³⁵⁶ Gabrielle Fack et Camille Landais, *Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ?* Economie et statistique N° 427-428, 2009.

³⁵⁷ Rapport d'information de la commission des affaires sociales en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la flexisécurité à la française (M. Pierre Morange) données Etude CPCA mai 2008.

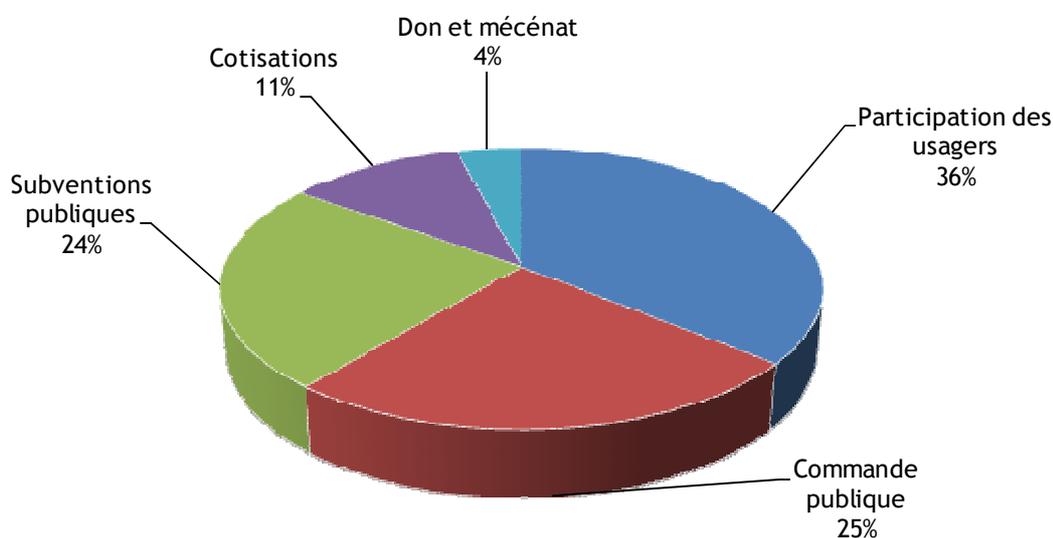
³⁵⁸ Baromètre France Générosité/ Cerphi *Evolution des dons des particuliers et du profil des donateurs*, 2010,2011

³⁵⁹ Enquête Admical-CSA Le mécénat d'entreprise en France, 2012

³⁶⁰ Enquête CNRS/ Centre d'économie de la Sorbonne. V. Tchernonog, in Thouvenot, *Associations : « Les subventions fondent, la commande publique explose »*, La gazette des communes, 28/06/2013

- à 11 % des recettes issues des cotisations
- et à 4 % des recettes du don et du mécénat

Figure 23. Structure du financement des associations en 2011



Source : Enquête CNRS/ Centre d'économie de la Sorbonne. V. Tchernonog, in Thouvenot, *Associations : Les subventions fondent, la commande publique explose*, La gazette des communes, 28/06/2013

La structure de leur budget n'est pas sans incidence sur leur fonctionnement. En effet, si les « *questions d'intendance et de finance manquent d'attrait relativement aux projets, innovations ou valeurs [Cependant] sans une sécurisation économique des pratiques associatives, l'instrumentalisation et l'affaiblissement de leurs dynamiques deviendraient des risques difficiles à conjurer* »³⁶¹.

Aujourd'hui leurs modes de financement sont en évolution sous l'effet conjoint de la décentralisation, des réglementations européennes et des mesures de restriction budgétaire, comme nous le verrons dans ce chapitre.

1.2. Les différents modes de financement des services publics

« *Bien que les services publics ne soient pas soumis au critère de rentabilité, leur financement est indispensable [tant] pour leur création, [que pour] assurer leur accessibilité, leur continuité et leur adaptabilité. [Leur] financement soulève donc deux enjeux : celui de la prise en charge des investissements, souvent à long terme, permettant d'assurer la continuité du service dans l'espace et dans*

³⁶¹ Henry Noguès La vie associative n°19 octobre 2012 p13.

le temps ; la compensation des surcoûts de fonctionnement engendrés par les missions et obligations qui leur sont confiées »³⁶².

Leur financement repose sur le principe de solidarité par l'impôt, mais aussi sur des ressources tarifaires assumées par l'utilisateur. Leur montant n'est pas nécessairement déterminé par le prix de revient de la prestation et peut être accompagné de mécanismes de solvabilisation sous forme de subventions, d'avantages fiscaux, ou d'une péréquation entre utilisateurs.

1.2.1. Des dépenses consacrées au financement des services publics et privés, ainsi qu'à la solvabilisation de l'offre et de la demande

L'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL), les administrations de Sécurité sociale (ASSO) et l'Union européenne financent les **services publics** par leurs dépenses d'investissement comme de fonctionnement .

Ils soutiennent également le financement des **services privés** au moyen de la commande publique, du versement d'aides et de subventions.

Ils concourent enfin par le versement en espèces de **prestations sociales** (aide personnalisée à l'autonomie pour les personnes âgées, prestation d'accueil du jeune enfant, prestation de compensation du handicap, allocation chômage, pensions de retraite, revenu de solidarité, indemnités...) à la formation d'une demande « solvable » des ménages, ainsi dotés des moyens financiers de s'exprimer. Ces transferts de revenus sont destinés à alléger la charge financière que représente pour ceux-ci la protection contre un certain nombre de risques ou de besoins. Elles y participent également par divers **dégrèvements** bénéficiant aux entreprises ou aux ménages (taux réduit de TVA, exonérations, réductions ou crédit d'impôts...).

1.2.2. Impôts, taxes, cotisations sociales et redevances : les principaux prélèvements opérés par les administrations publiques

Les personnes morales de droit public se financent surtout au travers de la perception de **prélèvements obligatoires et non obligatoires**³⁶³.

Ainsi, en 2013, **95,5 % des recettes de l'Etat**³⁶⁴ **proviennent de recettes fiscales** (dont 47,3 % de TVA, 24,3 % d'IRPP 17,6 % d'impôts sur les sociétés) et **4,5 % de recettes non fiscales**.

³⁶² Pierre Bauby, *Services public, services publics*, La documentation française, 2011.

³⁶³ C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères. Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la Sécurité sociale

³⁶⁴ Avant prélèvements sur recettes.

Tableau 11. Recettes de l'Etat, projet de loi de finance 2013
(en milliards d'euros)

Recettes fiscales brutes	394,5
Remboursements et dégrèvements (R&D)	96
Dont R&D d'impôts d'Etat	85,2
Dont R&D d'impôts locaux	10,9
Recettes fiscales nettes³⁶⁵	298,5
Dont impôt sur le revenu	72,6
Dont impôt sur les sociétés	52,3
Dont taxe sur la valeur ajoutée	141,4
Dont taxe intérieure sur les produits de consommation sur les produits énergétiques	13,8
Dont autres recettes fiscales	18,4
Recettes non fiscales	14,1
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	75,3
Total des recettes nettes du budget général	237,4

Source : *Projet de loi de finances pour 2013, présenté en conseil des ministres le 28 septembre 2012.*

On distingue trois formes de prélèvements obligatoires : les impôts, les cotisations sociales et les taxes.

Les impôts sont des contributions obligatoires effectuées sans contrepartie déterminée. Ils doivent satisfaire au principe d'égalité devant l'impôt qui dispose que « *la contribution commune doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* » (article 13 DDHC).

A l'inverse des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation...) payés et supportés par la même personne, les impôts indirects (taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les droits de douane ou les taxes sur les carburants...) sont versés par les entreprises ou les personnes redevables, mais répercutés sur le prix de vente des produits et sont donc supportés par une autre personne, le contribuable. Ces impôts sont plus faciles à collecter et considérés comme plus « indolores ». Une modulation des taux peut-être effectuée selon le type d'objet (taux réduit de TVA pour les biens de première nécessité, taux majoré pour les produits de

³⁶⁵ Les recettes fiscales sont dites « nettes » lorsque que l'on en a soustrait les remboursements et dégrèvements. Ces derniers correspondent à la suppression ou à l'atténuation de l'impôt, en respect de la loi ou aux termes d'un contentieux.

luxe), mais ces impôts ne tiennent pas compte de la situation et de la capacité contributive du contribuable.

Les impôts directs forfaitaires (comme la taxe d'habitation) tendent à accroître les inégalités relatives entre revenus. Les impôts proportionnels (comme la Contribution sociale généralisée) réduisent les inégalités absolues puisqu'un pourcentage identique du revenu est prélevé par les impôts, enfin les impôts progressifs (comme l'impôt sur le revenu) constituent un outil de redistribution diminuant les inégalités relatives, son taux évoluant avec le revenu.

Les cotisations sociales sont des prélèvements assis sur les salaires réalisés au profit des organismes de protection sociale et associés au financement des leurs prestations.

Les taxes sont dues dès que le redevable est en situation de profiter d'un service (la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, TEOM, doit ainsi être payée par tous, son montant sera toujours le même quel que soit l'importance des déchets à ramasser). Contrairement à l'impôt leur produit est affecté.

Tableau 12. Répartition des prélèvements obligatoires par type de prélèvement en 2011

En %	Impôts directs	Impôts indirects	Cotisations sociales
État	39,3 %	57,9 %	2,8 %
Organismes divers d'administrations centrales	49,5 %	50,5 %	0,0 %
Administrations de sécurité sociale	25,5 %	6,2 %	68,3 %
Administrations publiques locales	68,1 %	31,9 %	0,0 %
Total des prélèvements obligatoires	35,6 %	26,2 %	38,3 %

Source : (Données INSEE, Comptes nationaux) Projet de loi de finances pour 2013, Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Les administrations publiques perçoivent, en outre, des **prélèvements non obligatoires** payés par les usagers en contrepartie d'un service rendu. Ainsi, **les redevances** sont versées par les usagers en contrepartie directe d'un service. A la différence des taxes, seuls les usagers effectifs payent la redevance et son montant est proportionnel au service rendu (la redevance sur l'enlèvement des ordures ménagères REOM n'est ainsi payée que par les usagers et peut être adaptée à la quantité de déchets produites).

Enfin, les autorités publiques ont, elles aussi, la possibilité de **financer leurs dépenses par l'emprunt**.

1.2.3. Les règles de financement des collectivités locales et des services publics locaux

Les dépenses des administrations publiques locales, qui regroupent les dépenses des collectivités locales et des établissements publics locaux, représentent 236,3 Md€ soit **20 % des dépenses des administrations publiques**. Elles étaient réparties en 2011, à 56 % dans le secteur communal (communes et

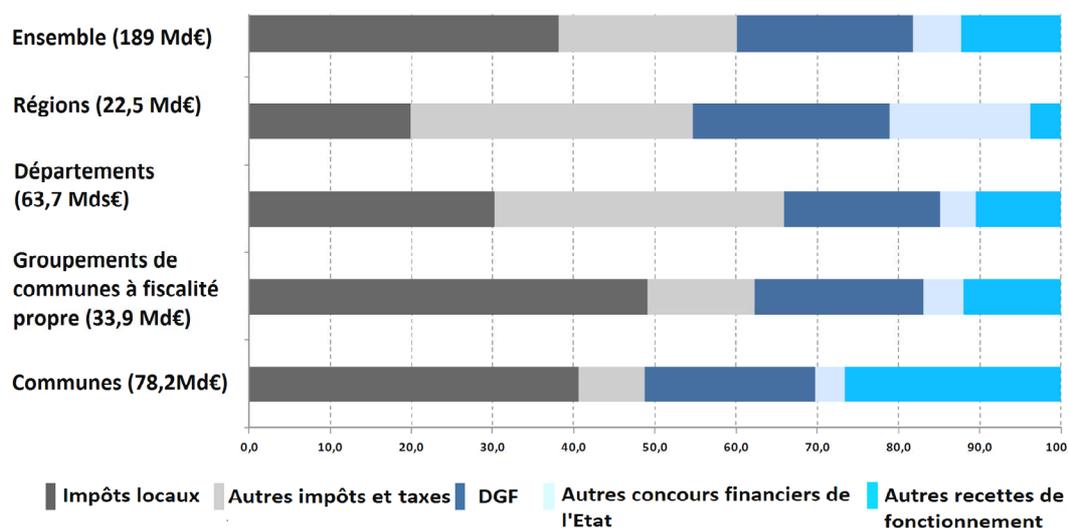
groupements de communes), à 32 % dans les départements et 12 % dans les régions.

Afin de financer leurs services, les collectivités territoriales bénéficient de ressources définitives issues de dotations de l'Etat, de la fiscalité et de la tarification des services, dont elles peuvent, en respect du principe de libre administration, disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles disposent également au travers de l'emprunt de ressources temporaires. Si les collectivités doivent adopter leur budget en équilibre, elles peuvent en effet **emprunter** afin de couvrir leurs dépenses d'investissement. L'emprunt apparaît ainsi dans leur budget comme une recette et le remboursement en capital de la dette comme une dépense.

Comme on peut l'observer sur la figure n°24, la majeure partie des ressources de fonctionnement des collectivités est constituée de **recettes fiscales** (60 %, 113,6 milliards d'euros) et de **concours de l'État** (28 % 52,3 milliards d'euros). Les autres recettes de fonctionnement (12 % 23,2 milliards d'euros) sont constituées des produits du domaine (loyers sur des biens du domaine privé, rémunération d'une convention d'occupation du domaine public...), des revenus des services publics locaux et, le cas échéant, de fonds structurels européens. Elles constituent une ressource d'ampleur variable selon les compétences des collectivités (15,6 Mds pour le secteur communal, 6,7 Mds pour les départements et 0,9 Mds pour les régions).³⁶⁶

Figure 24. Répartition des recettes de fonctionnements des collectivités locales en 2012³⁶⁷



Source : (Données DGCL, DGFIP) Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*, 9 juillet 2013

³⁶⁶ Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013, Etat des lieux*, 9 juillet 2013

³⁶⁷ Les groupements à fiscalité propre, en particulier ceux à FPU, perçoivent des recettes fiscales qu'ils reversent aux communes. La fiscalité reversée (9,3Md€) est comptée dans les autres recettes pour les communes. Pour le total, ce montant n'est compté qu'une fois (en recettes fiscales), ce qui explique que la somme des montants des recettes de fonctionnement des différentes collectivités locales soit différente du montant affiché pour le total.

Tableau 13. Recettes réelles totales : niveau et évaluation par grand poste en 2011 (hors gestion active de la dette)

	Recettes fiscales	Dotations et subventions reçues	dont DGF	Emprunts	Autres	Recettes réelles totales
Bretagne en millions d'€	530,6	488,6	259,3	9	38,8	1067
Bretagne en %	49,7 %	45,8 %	24,3 %	0,8 %	3,6 %	
Métropole sauf Ile-de-France en %	44,7 %	45,5 %	22,3 %	7,4 %	2,3 %	
Bretagne en € par hab.	163	150	80	3	12	328
Métropole sauf Ile-de-France en € par hab.	180	183	90	30	9	402

Source : Direction générale des collectivités locales, Les finances des régions 2011, statistiques et finances locales, janvier 2013

Les ressources de la Région Bretagne étaient composées en 2011, à près de 50% de ressources fiscales et à 46 % de dotations.

- **La relative autonomie financière des collectivités territoriales**

Suite aux réformes successives de la fiscalité locale, la réforme constitutionnelle a consacré en 2003 **l'autonomie financière des collectivités territoriales**. Son article 72-2 dispose en effet que « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », et précise que tout transfert, toute création ou extension de compétences aux collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

Ce principe ne consacre pas « l'autonomie fiscale des collectivités », puisqu'il se fonde sur une définition élargie des ressources propres englobant en particulier les transferts de fiscalité de l'Etat aux collectivités. Il prévoit en revanche le calcul d'un ratio d'autonomie financière par catégorie de collectivités, utilisé par référence à l'année 2003.

- **Les ressources fiscales des collectivités**

En termes de fiscalité, les collectivités ne peuvent pas créer d'impôts nouveaux pour alimenter leur budget, cette prérogative relevant de la souveraineté nationale, donc du Parlement. Elles disposent par contre depuis 1980 de la liberté de voter les taux des quatre taxes directes, mais leur montant et leur variation sont encadrés afin d'éviter les inégalités de traitement entre contribuables et une trop forte croissance de la pression fiscale.

La fiscalité locale, qui a fait l'objet d'une importante réforme en 2010 (détaillée au point 2.1.3), se compose pour sa majeure partie des **quatre taxes directes locales** (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti et la contribution économique territoriale) qui représentent à eux seuls 90 % de la fiscalité directe

locale, s’y ajoutent principalement le produit de la **taxe d’enlèvement sur les ordures ménagères** (TEOM) et le **versement transport**, ainsi que des **taxes indirectes** (droits de mutation, taxes d’urbanisme, taxe de séjour...).

La fiscalité indirecte des Régions comprend les taxes sur les cartes grises et les permis de conduire, une part de la TICPE (taxe sur les produits pétroliers) et la contribution au développement de l’apprentissage. Ces deux recettes constituent la contrepartie des transferts de charge résultant de l’acte II de la décentralisation.

- **Les dotations de l’Etat : entre compensation, péréquation et investissement**

Les transferts financiers de l’État en faveur des collectivités territoriales représentent 100,1 Mds € en 2013. Depuis 1996, les relations financières entre l’Etat et ces collectivités sont caractérisées par l’existence d’une « **enveloppe normée** » dont l’évolution annuelle est déterminée par l’application d’indices macro-économiques. Cette enveloppe regroupe les principaux concours financiers de l’Etat aux collectivités territoriales, au premier rang desquels figurent la dotation globale de fonctionnement et le fonds de compensation pour la TVA³⁶⁸.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est de loin la principale dotation de fonctionnement de l’Etat aux collectivités territoriales (41,5 milliards d’euros soit 75 % des prélèvements sur recettes de l’Etat en 2013). Pour chaque catégorie de collectivité, elle est composée d’une part forfaitaire perçue par toutes les collectivités et d’une part péréquation reversées aux collectivités les plus défavorisées.

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) (5,6 milliards d’euros soit 10% des prélèvements sur recettes de l’Etat en 2013) constitue, quant à lui, la principale aide en matière d’investissement. Cette dotation est versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements afin d’assurer la compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu’ils supportent sur leurs dépenses réelles d’investissement³⁶⁹.

L’État poursuit à travers ces transferts **trois principaux objectifs** : « *compenser les charges transférées dans le cadre de la décentralisation ou les pertes de produit fiscal induites par des réformes des impôts locaux ; accompagner l’investissement, notamment en milieu rural, dans une logique de projet et d’effet de levier ; et renforcer la péréquation* »³⁷⁰.

³⁶⁸ Audition de M. Alain GUENGANT (Directeur de recherche CNRS et Professeur de finances publiques, Université de Rennes 1), le 21 juin 2012 ; <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

³⁶⁹ N’étant pas considérés comme assujettis pour les activités ou opérations qu’ils réalisent en tant qu’autorités publiques, ils ne peuvent les récupérer par voie fiscale.

³⁷⁰ Bleu budgétaire relatif à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances 2013.

Tableau 14. Impôts votés, autres impôts directs et taxes perçues par collectivités locales en 2011 (en milliards d'euros)

	Communes, groupements (y c. syndicats)	Départements	Régions	Total
Contributions directes*	46,02	18,28	4,31	68,62
Produits votés des 3 taxes « ménages » (y compris la taxe additionnelle au foncier non bâti)	34,78	10,94	-	45,73
Taxe d'habitation	18,71	-	-	18,71
Taxe sur le foncier bâti	15,11	10,94	-	26,05
Taxe sur le foncier non bâti	0,96	-	-	0,96
Produit voté de la contribution foncière des entreprises et autres produits économiques	11,24	7,34	4,31	22,89
Cotisation foncière des entreprises	6,33	-	-	6,33
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises**	3,88	7,13	3,67	14,68
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	0,42	0,21	0,64	1,27
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,61	-	-	0,61
Autres contributions (hors taxes liées à l'urbanisme)	18,28	22,47	7,88	48,63
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5,89	-	-	5,89
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,32	8,61	-	10,93
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)***	-	6,53	4,27	10,81
Versement destiné aux transports en commun	6,65	-	-	6,65
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	-	6,23	-	6,23
Taxe sur les cartes grises	-	-	2,08	2,08
Taxe sur l'électricité****	1,04	0,56	-	1,60
Impôts et taxes d'outre-mer	0,81	0,17	0,52	1,49
Contribution au développement de l'apprentissage	-	-	0,72	0,72
Taxe sur les pylônes électriques	0,21	-	-	0,21
Taxes de séjour	0,21	0,008	-	0,22
Taxes sur les remontées mécaniques	0,03	0,02	-	0,05
Redevance des mines	0,01	0,01	-	0,02
Taxe sur les permis de conduire	-	-	0,003	0,003
Autres	1,10	0,33	0,28	1,71
Total des contributions (hors taxes liées à l'urbanisme)	64,30	40,76	12,19	117,25

Sources : DGFIP, DGCL.

* Au sens des comptes 7311 des nomenclatures comptables des communes, départements et régions.

** CVAE due + CVAE dégrèevée.

*** y compris la TIPP Grenelle.

**** Ces montants sont ceux déclarés et reversés uniquement par EDF en 2011 et correspondent au 4^e trimestre 2010 et aux 3 premiers trimestres de 2011. Ils peuvent donc être sous estimés.

Pour mémoire, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) versée par l'État en 2011 est de l'ordre de 1,25 milliard d'euros pour le secteur communal, 1,47 milliard d'euros pour les départements et 0,68 milliard d'euros pour les régions.

Source : Les collectivités locales en chiffres 2013, Direction générale des collectivités locales.

Les ressources transférées dans une logique de compensation des charges transférées sont aujourd'hui largement majoritaires, elles ne constituent donc pas un apport net aux collectivités territoriales.

Les dotations de péréquation (environ 10 % des concours de l'Etat) visent, quant à elles, à atténuer les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face. Ces ressources et ces charges dépendent en effet de contraintes géographiques, humaines et économiques, qui ne garantissent pas a priori une adéquation des ressources aux charges de chaque collectivité. La péréquation est donc le pendant indispensable de l'accroissement des compétences locales et de l'autonomie accordée aux collectivités territoriales. Cette politique de réduction des inégalités territoriales, qui existe depuis 1960, a été élevée en 2003 au rang

d'objectif constitutionnel³⁷¹. Bien que des inégalités persistent, ses résultats sont significatifs, puisque depuis 1960, les inégalités de revenus entre territoires n'ont cessé de se réduire malgré de profondes restructurations des tissus productifs³⁷². Deux formes de péréquation (verticale et horizontale) peuvent être différenciées.

La péréquation verticale est opérée par l'Etat par la répartition de ces transferts entre collectivités en fonction de critères de ressources et de charges. Ces dotations concernent tous les échelons de collectivités territoriales et sont pour la plupart intégrées dans les douze dotations que comporte la dotation globale de fonctionnement.

La péréquation horizontale est financée par une solidarité directe entre collectivités, les ressources fiscales des plus riches d'entre elles étant prélevées au profit des collectivités les moins favorisées.

Certaines dotations visent enfin à inciter les collectivités territoriales à développer leur action en faveur de certaines politiques sectorielles (politique de l'environnement, de la ville, du tourisme, etc.).

Tableau 15. Instruments de péréquation à destination des collectivités

	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation verticale	Dotations de péréquation des régions	- Dotation de fonctionnement minimale (DFM) (<i>à vocation plutôt rurale</i>) - Dotation de péréquation urbaine (DPU)	Dotations d'intercommunalité	- Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) - Dotation de solidarité rurale (DSR) - Dotation nationale de péréquation (DNP) - Dotation de développement urbain (DDU).
Péréquation horizontale	Fonds national de péréquation des ressources des régions	- Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements - Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements	- Dotation de solidarité communautaire (DSC) <i>Facultative</i> - Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	- Fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF) - Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) - Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation

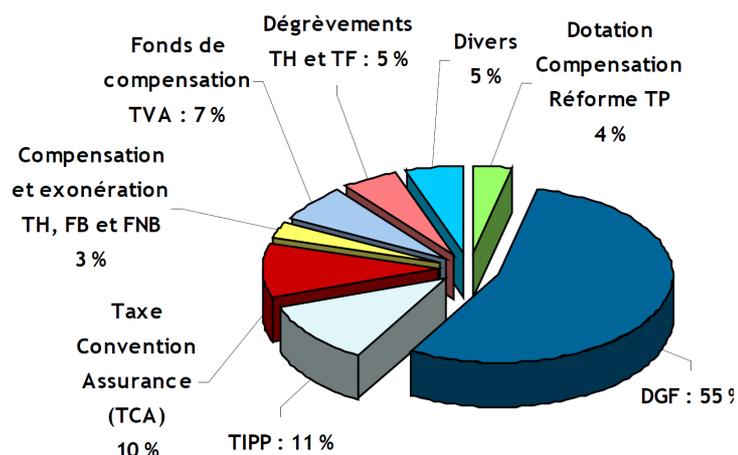
En Bretagne, en 2012 les dotations aux collectivités locales représentaient **3,24 milliards d'euros**³⁷³. La dotation globale de fonctionnement en constituait une majeure partie.

³⁷¹ L'article 72-2 de la Constitution dispose en effet que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

³⁷² Bruno Botella et Laurent Fargues, *Interview Laurent Davezies* : "Quand des territoires sanglotent sur leur sort, on a tendance à les croire" Acteurs publics.com 05/02/2013

³⁷³ *Rapport d'activité des services de l'Etat en Bretagne 2012*

Figure 25. Structure des dotations aux collectivités locales en Bretagne en 2012



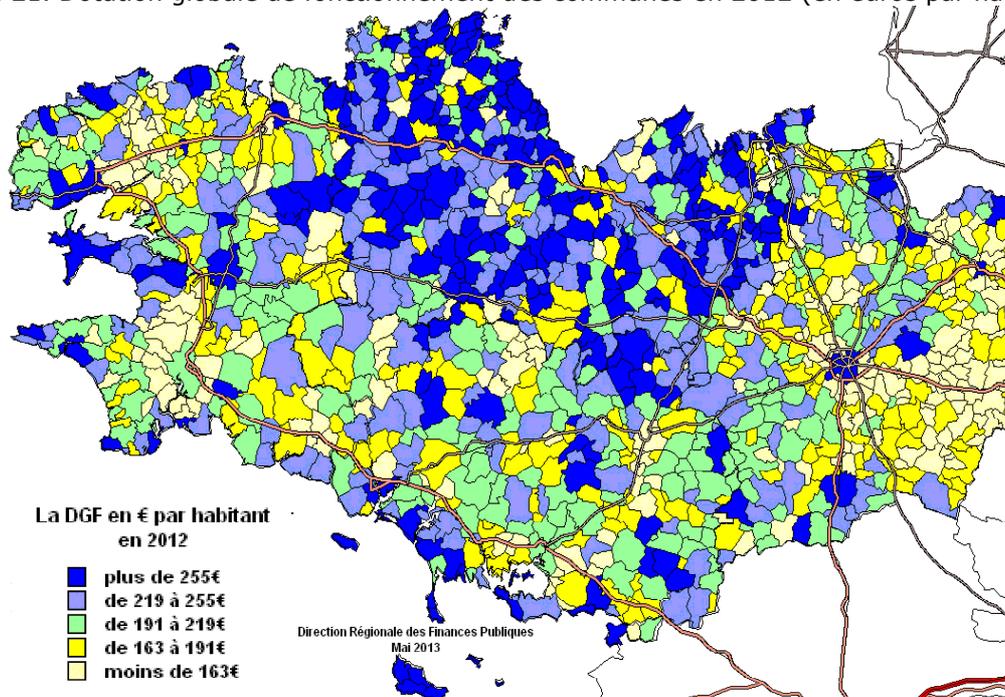
Source : Rapport d'activité des services de l'Etat en Bretagne 2012

Figure 26. Dotation globale de fonctionnement aux collectivités locales en Bretagne (2004-2012)

(en millions d'€)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2012/2011	Evolution moyenne
Communes	638	628	678	697	719	716	721	726	734	1,10%	1,77%
Groupements	297	297	307	313	327	331	335	327	325	-0,61%	1,13%
Départements	592	597	597	604	620	625	633	636	641	0,79%	1,00%
Région	219	228	235	241	249	253	257	259	259	0,00%	2,12%
TOTAL	1 746	1 750	1 817	1 855	1 915	1 925	1 946	1 948	1 959	0,56%	1,56%

Source : Rapport d'activité des services de l'Etat en Bretagne 2012

Carte 21. Dotation globale de fonctionnement des communes en 2012 (en euros par habitant)



Source : Rapport d'activité des services de l'Etat en Bretagne 2012 (direction régionale des finances publiques, mai 2013)

- **La liberté de tarification des collectivités**

Sauf exceptions résultant de règles légales (gratuité de l'enseignement) ou de la nature de la prestation (services non individualisables comme l'éclairage public) les collectivités territoriales ont toute liberté de financer leurs services par la mise en place de redevances.

Plus encore, chacune d'elles peut en établir librement le montant sur le périmètre de son territoire. Le principe d'égalité ne s'applique pas en effet entre services publics locaux de collectivités voisines : même s'ils portent sur le même objet, ils sont considérés juridiquement comme des services publics distincts.³⁷⁴ De nombreux paramètres externes à la volonté politique peuvent d'ailleurs intervenir dans la définition du prix d'un service : il peut s'agir d'éléments géographiques, culturels, etc. Ainsi, dans le domaine de l'eau, le coût du service ne sera pas le même en fonction de la disponibilité en eaux superficielles, de la qualité de l'eau, de la densité d'habitants, de la part d'importation, etc.³⁷⁵.

En revanche, ces redevances doivent être **proportionnelles et ne pas excéder manifestement le coût du service rendu**. Elles doivent en outre bénéficier directement aux usagers du service : les collectivités ne peuvent pas s'en servir pour financer des services autres que ceux à l'occasion desquels elle est perçue. Il est ainsi impossible à une collectivité d'instituer un péage urbain pour financer le développement des transports en commun ; il s'agirait là d'une taxe que seul le législateur pourrait créer. Dans le cas des SPIC, les collectivités territoriales ont l'obligation de couvrir la totalité des charges du service par des redevances.

Les collectivités doivent aussi respecter sur leur territoire, le principe d'égalité des tarifs entre personnes de même situation. Ce principe est interprété comme un principe de **non-discrimination**. Il autorise toutefois la modulation tarifaire - une pratique qui se développe aujourd'hui³⁷⁶ - si celle-ci satisfait à l'intérêt général et résulte d'une volonté de combler une inégalité de fait. Elle ne peut pas, par contre, conduire à établir des tarifs dépassant le coût pour l'utilisateur de la prestation concernée, ni à exclure des personnes de ces services, au prétexte qu'elles seraient en capacité de recourir à des prestataires privés. Il est ainsi interdit d'opérer une redistribution entre usagers d'un même service au travers d'une redevance, en faisant payer plus que le prix du service aux personnes les plus aisées pour rendre les tarifs plus accessibles aux personnes aux revenus modestes.

La différenciation est ainsi autorisée selon les revenus ou les pratiques des usagers (usagers réguliers ou temporaires, abonnés au service d'eau possédant une piscine...), mais il est interdit d'établir des redevances dégressives pour les agents de collectivités, et la pratique fréquente de différenciation tarifaire selon

³⁷⁴ Cela renvoie au fait qu'en matière fiscale le principe d'égalité concerne des personnes se trouvant dans des situations identiques.

³⁷⁵ Ateliers d'experts, organisé par le Conseil régional de Bretagne, *Les services publics de l'eau et d'assainissement : quels nouveaux enjeux pour les collectivités bretonnes ?* 19 mars 2013

³⁷⁶ Voir infra 5.2.1 *La généralisation des tarifications sociales*

la domiciliation des usagers (visant à favoriser les contribuables locaux) est matière à incertitudes pour l'avenir (elle a été remise en cause par le juge européen, et semble en outre contestable compte-tenu des mécanismes de péréquation existants entre collectivités).

Y compris dans le cas de délégation de service public, la fixation du prix des services locaux incombe à la collectivité délégante. Sa détermination fait cependant l'objet de négociations dans le cadre de la mise au point du contrat, et les collectivités n'exercent pas toujours pleinement leurs prérogatives en la matière du fait de la difficulté à bien connaître la réalité des coûts du service, et de capacités d'ingénierie et de négociation insuffisantes face à leurs puissants interlocuteurs.

Les habitants ont aussi voix au chapitre dans ce domaine. La loi prévoit la publicité et la mise à disposition du public des budgets des collectivités, ainsi que d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service (eau potable, ordures ménagères...).

Au-delà de ce droit d'information, les usagers bénéficient aussi d'un **droit à la consultation** sur les tarifs applicables à certains services publics. La Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) est ainsi obligatoirement consultée sur tout projet de délégation de service public, de régie dotée de l'autonomie financière ou de partenariat, cependant rien n'oblige la collectivité à lui présenter les modalités de tarification du service envisagées³⁷⁷.

1.3. Des logiques de financement aux incidences variées

Le choix entre ces différents modes de financement est éminemment politique, tant les différences entre ceux-ci sont importantes : ils ne pèsent ni sur les mêmes personnes ni sur les mêmes revenus (contribuables locaux ou nationaux, usagers..) et ne s'inscrivent pas dans les mêmes temporalités (étant acquitté par les redevables actuels, passés ou futurs)³⁷⁸.

Plusieurs types **d'objectifs** peuvent être assignés à ces financements :

- des objectifs **comptables**: atteindre l'équilibre budgétaire du service ou réaliser un profit excédent;
- des objectifs **distributifs**: rendre le service accessible dans des conditions comparables quels que soient les revenus des usagers ou

³⁷⁷ Franck Patrouillault, *La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droit des usagers*, sous la direction de Gilles J. Guglielmi, 2012 ; Audition de Mme Martine LONG, (Maître de conférences en Droit public, Université d'Angers), le 18 avril 2013 ; Martine Long, *Services publics, services au public : quels services ? Pour quels territoires ?* Revue LAMY des collectivités territoriales, juin 2011, n°69 ; La tarification des services publics locaux, bulletin juridique des collectivités locales n°2/04.

³⁷⁸ Maurice Marchand et Henry Tulkens, *Quels sens donner aux tarifs publics ?* Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, septembre 1979, cité in Franck Patrouillault, *La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droit des usagers*, sous la direction de Gilles J. Guglielmi, 2012

leur situation (âge, santé...), favoriser la solidarité entre territoires et avec les générations futures dans un objectif de développement durable ;

- des objectifs **conjoncturels**: participer à la stabilisation des prix et à la promotion de l'activité ;
- des objectifs **allocatifs** : de régulation de la demande ou de responsabilisation des usagers

Chaque mode de financement comporte ses avantages respectifs. Ils peuvent relever plutôt de l'un ou l'autre de ces enjeux, mais ils demeurent, dans tous les cas, étroitement dépendants de leurs conditions de mise en œuvre. Chaque service se doit par conséquent de trouver une répartition satisfaisante entre ces modes de financement en pleine connaissance de leurs implications.

La tarification privée ou publique fondée sur une **logique d'utilisateur-payeur**, implique ainsi un lien direct entre le coût du service et le prix payé par l'utilisateur. Elle repose sur une logique de choix et de responsabilité individuelle, et peut varier en fonction de la situation du redevable.

Le financement par la fiscalité ou les cotisations sous-tend à l'inverse une logique de **contribution collective**, fondée sur la mutualisation des risques et du coût des services, ainsi que sur la mobilisation de la solidarité nationale ou locale. Des modulations y sont aussi apportées par des exonérations ou des dégrèvements fiscaux.

La non-affectation qui caractérise les impôts et interdit l'utilisation d'une recette déterminée pour le financement d'une dépense donnée, est parfois critiquée car elle empêche le contribuable de percevoir l'apport spécifique de sa contribution (celle-ci se confondant dans la masse budgétaire globale) et de se sentir impliqué par cet acte. Elle garantit cependant la pérennité du financement de dépenses parfois moins populaires ou moins visibles, mais tout aussi indispensables, et permet au Parlement de conserver son pouvoir de décision et de gérer les fonds publics en respect de l'intérêt général. Cela interroge toutefois sur la transparence et la qualité de l'information transmise aux citoyens, ainsi que sur leur degré d'appropriation de ces enjeux, pourtant aux fondements de la démocratie.

Cette lisibilité peut être plus marquée à échelle locale. La proximité et le **lien fiscal entre les territoires et leurs contribuables** peuvent y participer, en permettant aux collectivités de moduler le service rendu en fonction du prix fiscal consenti en retour par ses bénéficiaires, mais ils sont aussi facteurs d'un accroissement des différences géographiques, ce à quoi les mécanismes de péréquation ne pourront répondre qu'avec les travers inverses (moindre autonomie des collectivités et affaiblissement du lien avec le territoire). La proximité peut parfois rendre plus difficile la prise de décisions sous la pression d'intérêts locaux actifs (lobbies...) auxquels échapperait un pouvoir plus éloigné.

Chacun de ces financements peut être le support d'une **redistribution** reposant sur des critères variés (revenus, quotient familial, consommation...) en fonction de taux et de seuils tout aussi diversifiés. **L'emprunt**, « *pont entre passé et avenir* »³⁷⁹ selon les mots du CESE, reporte une partie du coût du service sur les futurs usagers et contribuables, il participe ainsi au partage du financement des investissements et au renouvellement des infrastructures qui profiteront aux générations présentes et futures.

Cette **solidarité financière** peut se traduire au travers de mécanismes de financement spontané, volontaire et individuel (don, mécénat), ou institutionnel, obligatoire et collectif (impôt, cotisation). La première porte en elle le risque d'un don sans réciprocité, créateur d'une dette qui ne pourra jamais être honorée par ses bénéficiaires, les enfermant par là-même dans une situation d'infériorité ou de dépendance, la seconde le risque d'une liberté restreinte et d'un assèchement du lien social³⁸⁰.

Leur interdépendance est au fondement de la protection sociale, telle que nous la connaissons aujourd'hui. Plusieurs systèmes coexistent là encore, sous-tendus historiquement par des philosophies opposées. **L'assurance**, fondée sur des mécanismes de transfert de type contribution/rétribution et de mutualisation des risques est présente dans les sphères capitalistique, mutualiste et publique sous des formes distinctes. Elle diffère des systèmes de **charité** ou **d'assistance sociale** caractérisés par une logique de secours, ciblé sur les plus nécessiteux, n'exigeant aucune contrepartie du bénéficiaire, mais soumise à des conditions de ressources. Ces deux techniques de protection sociale sont aujourd'hui associées en France et couplée à une logique d'universalité, fondée sur l'affiliation obligatoire à un régime de sécurité sociale, condition de sa pérennité financière et créateur de droits pour ses bénéficiaires.

Parfois peu lisibles et surtout insuffisamment explicités, les rouages et les enjeux de ces modalités de financement demeurent globalement mal-compris voire méconnus. Leur efficacité et leur légitimité respectives en conditionnent pourtant l'acceptabilité. Dans les faits alors, les mêmes catégories sociales peuvent être mises à contribution à deux titres, au titre de l'imposition et en qualité d'usager du service.

2. L'Europe et les collectivités, de nouveaux acteurs dans le financement des services collectifs

Chaque transformation institutionnelle se répercute immédiatement sur l'identité des principaux financeurs publics des services collectifs. Ces évolutions dispensent leurs effets tant sur le financement des services publics que privés, au travers de l'octroi de subventions et de la passation de marchés publics.

L'approfondissement de la décentralisation et la poursuite à une autre échelle de la dynamique européenne ont laissé leur empreinte sur les modes de

³⁷⁹ CESE, *La dette : un pont entre passé et avenir*, Rapporteur : Michel Lamy, juin 2012.

³⁸⁰ Jean-Louis Laville, *Avec mauss et polanyi, vers une théorie de l'économie plurielle*

financement des services. L'évolution parallèle des règles de la fiscalité locale y a aussi contribué.

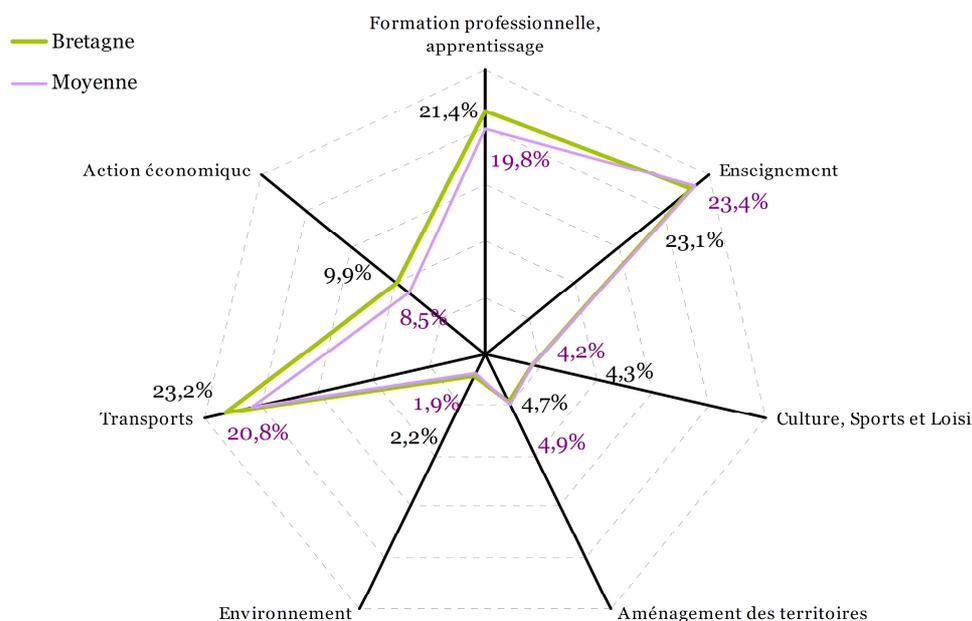
2.1. La décentralisation et les réformes de la fiscalité locale à l'origine d'une mutation du financement des services collectifs

2.1.1. Des financements orientés selon les compétences de chaque collectivité

Les compétences exercées de manière privilégiée par chaque catégorie de collectivités locales se traduisent par d'importantes différences dans la structure de leurs dépenses.

Ainsi le **secteur communal** se singularise par l'importance de sa masse salariale (34 %) et de ses dépenses d'équipement (25 %), tandis que les dépenses des **Départements** se concentrent à 54 % sur les transferts (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, prestations de compensation du handicap...). **Les Régions** se distinguent elles aussi par l'importance des transferts versés, qui portent en ce qui les concerne, essentiellement sur les transports, la formation professionnelle et l'entretien des lycées. Les subventions d'équipement forment également 21 % de leurs dépenses, celles-ci participent au développement économique du territoire au travers des aides directes et indirectes aux entreprises.

Figure 27. Part des dépenses totales par principale fonction dans le budget de la Région Bretagne et en moyenne régionale en 2012



Source : Etude comparative des budgets régionaux, Conseil régional, Orientations pour le budget 2013, décembre 2012.

La pratique des **financements croisés**, c'est-à-dire du cofinancement de même champs d'intervention voire d'un même projet par plusieurs collectivités, a cependant été critiquée dans une succession de rapports (rapport Balladur, Belot, Warsman, Richard...), qui y ont vu une source de dépenses redondantes et de complexité.

Ces critiques récurrentes ont donné lieu à un encadrement des règles de cofinancement, lors de la réforme des collectivités territoriales de 2010. Elles sont aussi partiellement remises en cause dans le projet de loi en cours de discussion au Parlement. Celui-ci pourrait confirmer l'obligation pour le maître d'ouvrage d'un projet, d'un autofinancement minimal de 20 % de son coût, et surtout réserver la possibilité d'un cofinancement Région/Département aux seuls signataires des « *Conventions d'exercice des compétences* » élaborées au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

2.1.2. Une territorialisation des financements aux associations

Comme l'a montré l'étude menée par Viviane Tchernonog en 2005, ainsi que les premiers résultats de son étude réalisée fin 2011³⁸¹, de 2000 à 2005, les financements publics en direction des associations ont continué à augmenter, mais ils ont été caractérisés par une recomposition des participations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

On observe en effet, depuis les années 1990, une **baisse régulière des financements de l'Etat aux associations et une augmentation du financement local** (sous l'effet des lois de décentralisation et du déficit public). Ce changement de partenariat a bousculé un certain nombre de structures, notamment dans les secteurs sportifs, culturels et de loisirs, dans lesquels d'importantes restructurations ont eu lieu. Il induit, dans le même temps un développement différencié des associations selon les territoires.

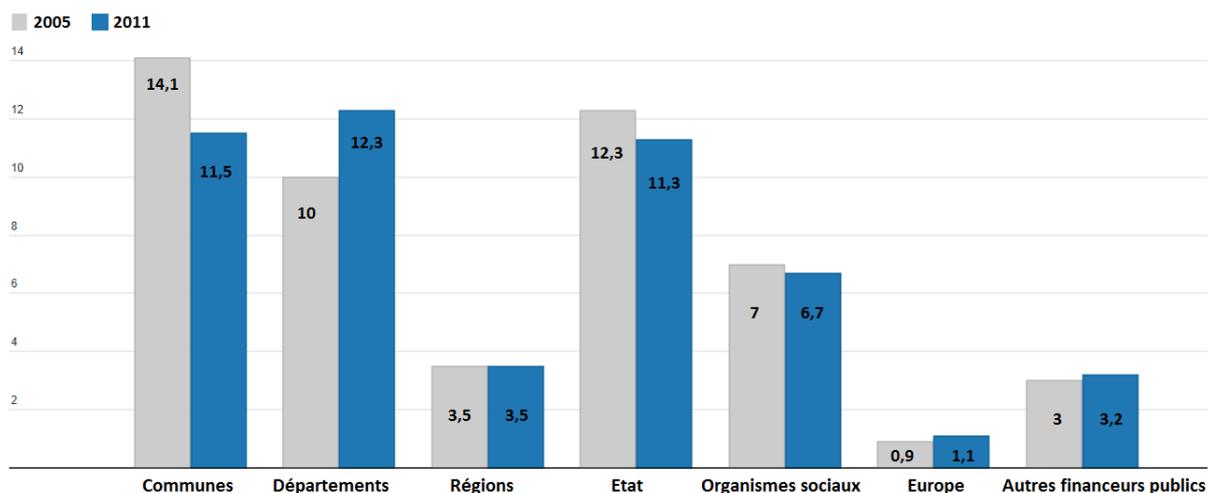
Le maintien en volume des financements publics en direction du secteur a tenu pour l'essentiel à la **montée en charge des financements des Départements** qui ont globalement compensé jusqu'en 2010 la baisse des financements de l'Etat surtout, mais aussi un peu au-delà de leurs domaines de compétences. Ils sont ainsi devenus un partenaire majeur du monde associatif, supplantant les **Communes**, qui demeuraient jusqu'à cette date leur premier financeur. Celles-ci développent des actions importantes, en particulier dans les secteurs du sport, de la culture et des loisirs et apportent un soutien aux structures sans salariés, qui constituent aujourd'hui la plus grande masse des associations.

³⁸¹ La publication de cette nouvelle étude est attendue pour octobre 2013. Elle a été réalisée à partir de 8000 associations sur les comptes 2009,2010, et 2011. V. Tchernonog, Enquête CNRS- Matisse- Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations, Les associations en France Poids, profils et évolutions Financements publics et privés, emploi salarié et travail bénévole, gouvernance, Novembre 2007 ; Audition de Mme Viviane TCHERNONOG (Chercheuse au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne), le 17 janvier 2013. Audition de M. Olivier DULUCQ (Délégué régional, Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) de Bretagne), le 21 juin 2012

Les Régions ont vu, pour leur part, leur financement exploser sur la période 2000-2005, mais elles restent des partenaires relativement mineurs du monde associatif.

Depuis 2005, la crise financière a conduit à de nouvelles évolutions de ces financements tant en volume qu'en répartition³⁸². En 2011, le paysage du financement associatif se présentait ainsi : le financement public provenait à 12,3 % des départements, à 11,5 % des communes, à 11,3 % de l'État (13 %), à 6,7 % des organismes sociaux, 3,5 % des Régions, 1,1 % de l'Europe et 3,2 % d'autres financeurs publics.

Figure 28. Evolution du poids des financements publics aux associations (en %)



Source : A partir du graphique in A. Thouvenot Associations : "Les subventions fondent, la commande publique explose", La gazette des communes, 28/06/2013, Enquête CNRS/ Centre d'économie de la Sorbonne. V. Tchernonog.

2.1.3. Les conséquences des réformes fiscales sur l'autonomie et le potentiel d'investissement des collectivités locales

Reposant sur une assise de plus en plus locale, le financement des services collectifs a largement été concerné par la réforme de la fiscalité intervenue en 2010.

La **suppression de la taxe professionnelle** s'est en effet accompagnée non seulement de la création concomitante de nouvelles contributions économiques, mais aussi d'une redistribution des impôts entre niveaux de collectivités, modifiant les perspectives d'évolution des finances locales pour l'avenir.

Cette dernière a donc été, aux termes de cette réforme, remplacée par une Contribution économique territoriale (CET), elle-même composée de deux impositions : la cotisation foncière des entreprises (CFE) (qui correspond à l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui concerne, de son côté, toutes les entreprises

³⁸² Voir à ce sujet infra 4.3.1 Une recomposition des ressources associatives

du secteur marchand non agricole, dont le chiffre d'affaire est supérieur à 152 000 euros.

Le taux de cette dernière étant fixé nationalement par le Parlement, les collectivités bénéficiaires voient ainsi une ressource, dont ils maîtrisaient le montant par le vote des taux, remplacée par une autre, qu'elles se bornent à enregistrer

Afin de limiter la baisse de la contribution fiscale que représentait ce nouveau mécanisme pour certaines entreprises (secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications), une imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux (IFER) a également été instaurée au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

Par ailleurs, en compensation des pertes affectant les recettes des collectivités, diverses nouvelles **mesures fiscales** sont entrées en vigueur :

- création de taxes additionnelles à des impôts préexistants (taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties);
- le transfert de taxes d'Etat vers les collectivités locales (part Etat des droits de mutation et de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements ; taxe sur les surfaces commerciales au secteur communal)

Sous l'effet de cette réforme, la répartition entre **taxes « ménages »**³⁸³ et **« impôts économiques »**³⁸⁴ a également été modifiée par cette réforme. Elle diffère cependant d'un niveau de collectivité à l'autre :

- les taxes « ménages » constituent les **trois quarts** des ressources fiscales directes du secteur communal ;
- suite à la réforme, la taxe foncière sur les propriétés bâties, demeure la seule taxe « ménages » des départements, elle constitue **60 %** de leurs produits de fiscalité directe ;
- enfin, les ressources fiscales directes sont **entièrement constituées d'impôts économiques** (CVAE et IFER) dans le cas des régions.

Enfin, les collectivités ont été touchées de manière inégale par **une réduction de leur levier fiscal**, c'est-à-dire de leur capacité à augmenter par le vote du taux d'imposition le produit de leurs ressources.

- Cette **perte d'autonomie fiscale** s'est révélée intégrale pour les Régions. Celles-ci sont dorénavant dépourvues de tout pouvoir fiscal en dehors d'un pouvoir marginal sur le tarif des cartes grises et sur la taxe intérieure sur les produits financiers.
- Les **Départements** ont, quant à eux, perdu la **moitié** de leur pouvoir fiscal.

³⁸³ Les taxes ménages regroupent la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

³⁸⁴ Les impôts économiques sont composés de la taxe professionnelle, de la compensation relais de la taxe professionnelle (CRTP), de la contribution économique territoriale (CET), de la cotisation foncière des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

En revanche les **Communes et Communautés** ont conservé **l'intégralité** de leur autonomie, sur les impôts ménages, héritant du pouvoir perdu par les départements et les régions. Toutefois, celui-ci étant reporté sur les ménages, ce levier de financement devrait être plus difficile à mobiliser pour elles.

Les collectivités territoriales avaient utilisé intensément le pouvoir des taux depuis 1982, ce choc est donc important pour elles aujourd'hui. De 1982 à 2010, la croissance du produit des taxes directes (taxe d'habitation, taxe foncière, ancienne taxe professionnelle) a été imputable, en effet, pour **46 % au relèvement des taux d'imposition**, l'autre moitié de l'augmentation étant due à **l'augmentation des bases d'imposition**.

« *Ressources fiscales ne signifient [donc] plus politiques fiscales* »³⁸⁵. En conséquence, les seuls leviers fiscaux des Régions portent sur les seules ressources indirectes, à savoir la TICPE, les cartes grises et le permis de conduire, mais leurs taux ont déjà pour la plupart des Régions atteint leur plafond. Il n'y a plus de véritable arbitrage que sur le montant du recours à, l'emprunt.

Globalement, le **bloc communal et intercommunal** est celui dont les capacités financières sont les mieux préservées.

Les Départements sont eux confrontés au défi de la gestion de **dépenses sociales croissantes** tant en matière de financement du Revenu de solidarité active, que de l'Allocation personnalisée d'autonomie ou de la Prestation de Compensation du Handicap...

Les Régions, quant à elles, ont bénéficié jusqu'à présent d'une relative aisance financière grâce à des augmentations de fiscalité assez facilement acceptées vu la modestie des prélèvements régionaux comparativement à ceux des autres collectivités. La perte de leur autonomie fiscale va les contraindre fortement à l'avenir³⁸⁶.

Une **réforme de la fiscalité locale est prévue en 2014**. Les départements devraient bénéficier d'un meilleur financement des allocations de solidarité nationale à compter de 2014, tandis que les Régions devraient, elles, voir leur autonomie financière et le dynamisme de leurs ressources renforcés par deux nouvelles ressources en matière d'alternance et de formation professionnelle. La territorialisation de la CVAE fera également l'objet d'un travail approfondi dans les mois à venir³⁸⁷.

³⁸⁵ *Etude comparative des budgets régionaux, Orientations pour le budget 2013*, décembre 2012.

³⁸⁶ Audition de M. Alain GUENGANT (CNRS, Université de Rennes 1), le 21 juin 2012

³⁸⁷ *Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales*, relevé de conclusions de la réunion du 16 juillet 2013, organisée à l'Hôtel de Matignon.

Tableau 16. Tableau synthétique des principales impositions directes locales.

Les impôts sur lesquels les collectivités territoriales et les EPCI disposent d'un pouvoir de modulation sont signalés par un point (●). Les zones blanches signalent les impôts perçus par les échelons correspondants. A l'inverse, les zones grisées signalent l'absence de perception d'un impôt par l'échelon considéré.

Taxes		Communes	EPCI à fiscalité propre	Départements	Régions
Taxes « ménages »					
Taxe d'habitation		●	●		
Taxe foncière sur les propriétés bâties		●	●	●	
Taxe foncière sur les propriétés non bâties		●	●		
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties					
Impôts économiques					
Cotisation foncière des entreprises		●	●		
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises			26,50%	48,50%	25%
IFER sur les éoliennes terrestres	Commune isolée	20%		80%	
	Commune membre d'un EPCI à FA *	20%	50%	30%	
	Commune membre d'un EPCI à FPU		70%	30%	
IFER sur les "hydroliennes"	Commune isolée	50%		50%	
	Commune membre d'un EPCI à FA *	50%		50%	
	Commune membre d'un EPCI à FPU		50%	50%	
IFER sur les usines de production d'électricité nucléaire ou thermique et IFER sur les usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique	Commune isolée ou commune membre d'un EPCI à FA*	50%		50%	
	Commune membre d'un EPCI à FPU		50%	50%	
IFER sur les transformateurs électriques	Commune isolée ou commune membre d'un EPCI à FA*	100%			
	Commune membre d'un EPCI à FPU		100%		
IFER sur les stations radioélectriques	Commune isolée ou commune membre d'un EPCI à FA *	2/3		1/3	
	Commune membre d'un EPCI à FPU		2/3	1/3	
IFER sur les canalisations de transport de gaz naturel	Commune isolée ou commune membre d'un EPCI à FA *	50%		50%	
	Commune membre d'un EPCI à FPU		50%	50%	
IFER sur les installations et stations de compression de gaz naturel	Commune isolée ou commune membre d'un EPCI à FA *	100%			
	Commune membre d'un EPCI à FPU		100%		
IFER sur les installations de stockage du gaz naturel	Commune isolée	50%		50%	
	Commune membre d'un EPCI à FA *	50%	50%		
	Commune membre d'un EPCI à FPU		100%		
IFER sur les répartiteurs principaux					100%
IFER sur le matériel roulant ferroviaire					100%
Autres taxes directes					
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères		●	●		
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)		●	●		
Taxe de balayage		●	●		
Redevance des mines					
Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains devenus constructibles					

Source : Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, Les finances des collectivités locales en 2013. * En l'absence de transfert de la part communale. A noter qu'en cas de transfert partiel ou total de la part communale à l'EPCI, celui-ci doit faire l'objet d'une délibération concordante des communes et de l'EPCI concerné. Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), FPU (fiscalité professionnelle unique), FA (Fiscalité additionnelle).

2.1.4. Une péréquation réaffirmée

Le Rapport « Carrez-Thénault » sur la maîtrise de la dépense locale de mai 2010³⁸⁸, avait mis en évidence de **fortes disparités de dépenses par habitants entre collectivités en particulier à l'échelon communal** et dans les communes de tailles réduites. Les dépenses réelles totales par habitant des communes de moins de 500 habitants varient ainsi d'un facteur 3,4 entre le premier décile (moyenne de dépenses par habitants au-dessous duquel se situe 10 % des communes) et le dernier décile (moyenne de dépenses par habitants au-dessus duquel se situe 10 % des communes). L'existence d'une forte corrélation entre les ressources d'une collectivité et le niveau de dépenses par habitants (de l'ordre de 652 % pour les communes) ayant été démontré par les travaux de MM. Gilbert et Guenguant, ce rapport a conclu à la nécessité d'accroître fortement la péréquation entre collectivités locales.

La loi de finance 2012, a entériné la création d'un nouveau **Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales** (FPIC). Cette mise en place participe de l'institution d'un système complet de dispositifs de péréquation horizontale visant à prélever une fraction des ressources de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées. Visant à donner un nouvel élan à la réduction des inégalités territoriales, alors que celles-ci demeurent toujours importantes en particulier pour le secteur communal.

Mis en œuvre progressivement, ce mécanisme est aujourd'hui constitué de 150 millions d'euros, mais devrait atteindre en 2016 environ un milliard d'euros. Fondé sur un indicateur composite de la richesse fiscale, il devrait avoir de puissants effets territoriaux. Cela est tellement vrai que certains élus d'Ile-de-France (les plus contributeurs de ce mécanisme avec les communes des régions Rhône-Alpes, Alsace et PACA) montent aujourd'hui au créneau pour y mettre fin, mais l'évaluation à laquelle il a donné lieu en 2012 a conclu à la pertinence et au maintien de son architecture globale³⁸⁹.

Le taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat par ce dispositif a été évalué à 2 % en 2012 et devrait atteindre 11 % en 2016.

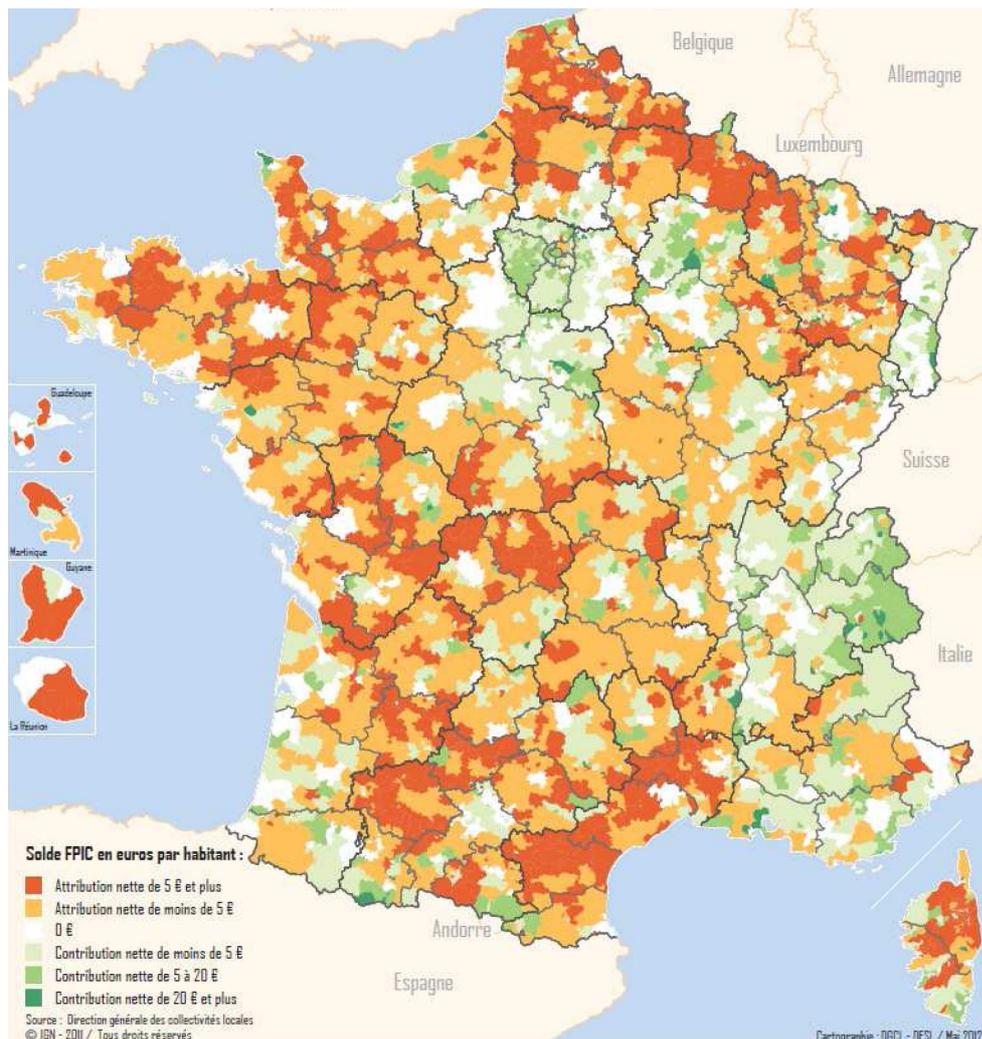
Le montant maximal prélevé par habitant pour une commune s'élève à 174,31 euros, mais il est en moyenne de 3,08 euros dans les ensembles intercommunaux et de 8,78 euros pour les communes isolées.

Compte tenu du niveau de revenu par habitant et de la richesse fiscale de la région, **la Bretagne comme les autres régions du Nord et de l'Ouest est globalement bénéficiaire**. Cette redistribution des ressources bénéficie aussi largement aux **territoires ruraux**.

³⁸⁸ Conférence sur les déficits publics, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault*, 20 Mai 2010

³⁸⁹ *Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012*, septembre 2012.

Carte 22. Montant du solde FPIC par habitant



Source : Rapport du Gouvernement relatif au FPIC, septembre 2012 (DGCL)

2.1.5. La montée en puissance de l'intercommunalité et la mutualisation des financements communaux

La montée en puissance de **l'intercommunalité** a également modifié le financement des services publics locaux.

Le regroupement de la gestion de certains services au sein de structures de plus grande taille peut en effet présenter des gains potentiels en termes **d'efficacité du service et de coût**. Cela peut faciliter la mise en œuvre d'outils de gestion patrimoniale, permettre d'attirer davantage de candidats lors des renouvellements de marché public et accroître les capacités de négociation des collectivités.

La structuration en EPCI peut en outre permettre de renforcer la **solidarité territoriale** grâce à l'introduction de nouveaux transferts financiers entre territoires au travers de la **fiscalité** pour les EPCI à fiscalité propre ou

additionnelle, de la mise en commun des ressources étatiques, ou par le biais de leurs cotisations pour les syndicats intercommunaux.

La possible **uniformisation des tarifs** au sein de l'intercommunalité peut aussi y contribuer. Ainsi, pour le traitement des ordures ménagères, les groupements continuent progressivement de se substituer aux communes. La part de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qu'ils perçoivent atteignait 78,4 % en 2011, contre 30,4 % en 2001.

Toutefois, il n'est pas rare que les structures intercommunales **rassemblent des collectivités confrontées aux mêmes difficultés** et ne participent pas, par conséquent, à un rééquilibrage significatif des ressources. Ainsi, les regroupements de services d'eau regroupent souvent, d'une part, des collectivités urbaines et périurbaines présentant un habitat dense, et d'autre part des collectivités situées dans des zones de faible densité, pour lesquelles le coût de transport de l'eau potable est supérieur.

Pourtant, des contre-exemples existent comme celui du syndicat « Eau du Morbihan » constitué dès les années 1970 dans un contexte de déséquilibre économique et de desserte en eau potable entre le littoral et l'intérieur du département. Aujourd'hui le syndicat regroupe 238 communes pour la production et le transport de l'eau potable et 115 communes pour la compétence de distribution de l'eau. Ce vaste regroupement a permis d'améliorer la desserte des zones rurales ; desserte qui s'est avérée favorable au développement des activités agro-alimentaires sur l'ensemble du territoire³⁹⁰.

2.2. La dynamique européenne source de nouveaux financements

Malgré la volonté réaffirmée par le traité de Lisbonne, que le budget de l'Union européenne soit financé intégralement par des ressources propres, aujourd'hui plus de 85 % du financement de l'Union Européenne est fondé sur des dérivés du Revenu national brut et de la Taxe sur la valeur ajoutée, éléments que beaucoup d'Etats membres assimilent à des contributions nationales qu'ils tentent par conséquent de diminuer.

Dans son projet pour un nouveau cadre financier pluriannuel, la Commission européenne a avancé des propositions destinées à instaurer un nouveau système de ressources propres, mais le clivage persistant entre les Etats contributeurs et bénéficiaires nets du budget européen, n'a pas permis de faire aboutir cette proposition. Seule la perspective de l'introduction d'une taxation sur les transactions financières portée par onze pays européens dans le cadre d'une coopération renforcée pourrait voir le jour prochainement.

³⁹⁰ Audition de M. Olivier DULUCQ (Délégué régional, Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) de Bretagne), le 21 juin 2012 ; Ateliers d'experts, organisé par le Conseil régional de Bretagne, *Les services publics de l'eau et d'assainissement : quels nouveaux enjeux pour les collectivités bretonnes ?* 19 mars 2013

Il n'en reste pas moins que l'Union européenne participe elle aussi au financement des services collectifs. Outre ses interventions en matière de politique monétaire et budgétaire, elle participe au travers de la politique de cohésion économique sociale et territoriale, aussi appelée « **politique régionale** », ainsi que par l'ensemble des **politiques sectorielles** qu'elle mène (éducation, recherche...), au cofinancement de nombreux projets mis en œuvre localement et apportant une réelle valeur ajoutée pour les territoires. Conçus en complément des interventions des Etats membres, ces financements ne doivent pas en théorie s'y substituer.

En Bretagne, ce sont plus de **650 millions d'euros** qui ont été distribués, au cours de la dernière période de programmation 2007-2013, au travers du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ainsi que par le biais des programmes financés directement par l'Union européenne : Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD), financements pour les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), instrument financier pour l'environnement (Life+), etc.

A partir de 2014, **la gestion du FEDER sera confiée aux Régions**, celle du FSE sera partagée entre les Régions (35 %) et l'Etat, qui en délèguera lui-même la moitié aux Départements. S'agissant du FEADER, la gestion du développement rural sera confiée aux Régions, dans le cadre d'un règlement national. Enfin, le FEAMP sera également confié à l'échelon régional pour la gestion des mesures non régaliennes et qui n'ont pas un caractère d'ampleur nationale³⁹¹.

Depuis quelques années, les institutions européennes favorisent également le développement de nouveaux outils de financement relevant de **l'ingénierie financière** (prêts et capital-risque) à l'aide principalement de la **Banque européenne d'investissement** (BEI). Celle-ci, dont les 27 Etats membres sont actionnaires, emprunte sur les marchés de capitaux afin de proposer des prêts à des taux favorables en faveur de projets contribuant à la réalisation des objectifs de l'Union. En 2010, la France en a bénéficié à hauteur de 4,9 milliards d'euros, faisant d'elle le cinquième bénéficiaire de ces financements. Depuis 2004, quatre nouveaux mécanismes de financement ont été initiés par la banque en matière de développement régional. Le dispositif « JESSICA » (Joint european support for sustainable investment in city areas, soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines) permet notamment de stimuler l'investissement dans les zones urbaines d'Europe en matière de transport, de traitements des eaux usées, d'énergie, de culture, de santé...

Encore mal connus et maîtrisés aujourd'hui, ces dispositifs représentent pourtant de précieux leviers de financement dont peuvent tirer parti l'ensemble des

³⁹¹ *Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales*, relevé de conclusions de la réunion du 16 juillet 2013, organisée à l'Hôtel de Matignon.

acteurs publics et privés pour mener à bien leurs projets, y compris dans le champ des services collectifs³⁹².

2.3. Evolutions à venir

Dans un futur proche, ces modes de financement pourraient évoluer au travers de l'adoption d'une nouvelle loi de décentralisation et des mesures fiscales qui y seront liées. A plus long terme, l'avenir des financements locaux et européens sera fortement dépendant du devenir politique de ces institutions.

La nature des relations entre l'Etat et les collectivités et l'équilibre établi entre égalité et diversité des territoires seront déterminants dans l'autonomie financière ou fiscale reconnue à chacun d'eux. Choix de nature éminemment politique, son évolution sera guidée par de multiples causes, au premier rang desquelles pourrait figurer la poursuite d'importantes restrictions budgétaires.

Un strict encadrement des recettes des collectivités pourrait alors avoir les mêmes incidences qu'une recentralisation des compétences.

A l'inverse, une forte autonomie locale sans véritable péréquation pourrait remettre en cause l'unité du territoire national et la cohésion régionale, ou du moins en accentuer les inégalités de manière aigue.

Concernant l'Union européenne, de nombreuses voies sont aussi envisageables. Si l'instauration d'un véritable impôt européen, ou le financement commun d'un service collectif semble aujourd'hui illusoire, cela sera-t-il encore vrai dans vingt ans ? Comme le démontrent les négociations actuelles sur son cadre financier pluriannuel, le budget communautaire ne peut être que proportionnel au poids politique que ces Etats membres souhaitent lui reconnaître.

Quel que soit le périmètre de l'Union européenne (élargi, resserré autour de la zone euro ou complètement refondu), sa place dans le financement des services collectifs dépendra avant tout de sa capacité à concilier les points de vue des différents Etats qui en seront membres, ainsi que d'acquiescer auprès des citoyens une forte légitimité démocratique par son projet et ses modalités de gouvernance.

L'incidence du devenir de l'Europe sur les modalités de financement collectif questionne aussi l'évolution des règles budgétaires, monétaires, fiscales et concurrentielles décidées à cette échelle.

³⁹² Etude du CESER de Bretagne, *Pour une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne*, Rapporteurs : MM. G. BLANCHARD et M. MAILLARD, juin 2012

3. L'influence du droit de la concurrence et des règles du marché intérieur sur le financement des services³⁹³

L'Union Européenne a très fortement fait évoluer les principes de financement des services collectifs au travers de deux mécanismes : en encourageant l'ouverture au marché de secteurs jusqu'alors objets de monopoles publics, et en encadrant, par le droit de la concurrence, le versement de subventions publiques aux entreprises.

3.1. L'ouverture à la concurrence à l'origine d'une mutation des logiques de financement de certains services

Afin de garantir, selon la lettre de ses traités « *une concurrence libre et non faussée* », l'Union européenne s'est engagée dès sa création à mettre fin à toute situation de monopole ou d'oligopole, considérée comme des obstacles à l'unification du marché intérieur. Modifiant l'environnement réglementaire des entreprises privées, le droit communautaire a également affecté l'organisation de l'ensemble des services publics et d'intérêt général qui, reposant sur la régulation ou l'intervention d'autorités publiques et emportant des droits et obligations spécifiques, s'opposaient par nature aux principes concurrentiels européens.

Le traité de Rome étant fondé à l'origine sur une dynamique exclusivement économique d'ouverture des marchés, la prise en compte de la particularité de ces services par l'Union européenne n'est intervenue que progressivement à travers l'adoption de nouveaux traités européens dans les années 1990. Ceux-ci reconnaissent alors la compétence des autorités nationales, régionales et locales pour définir, « *fournir, faire exécuter et organiser* » les **Services d'intérêt général (SIG)**³⁹⁴.

Les institutions européennes ont élaboré progressivement **un régime dérogatoire** en leur faveur. Parmi eux, les **services non économiques d'intérêt général** (SNIEG, tels que l'éducation nationale, les régimes de base de sécurité sociale...) doivent respecter les principes généraux de l'Union européenne de transparence, de non-discrimination, d'égalité de traitement et de proportionnalité, mais ils ne sont soumis ni aux règles du marché intérieur et de la concurrence, ni à des obligations spécifiques d'attribution ou de gestion.

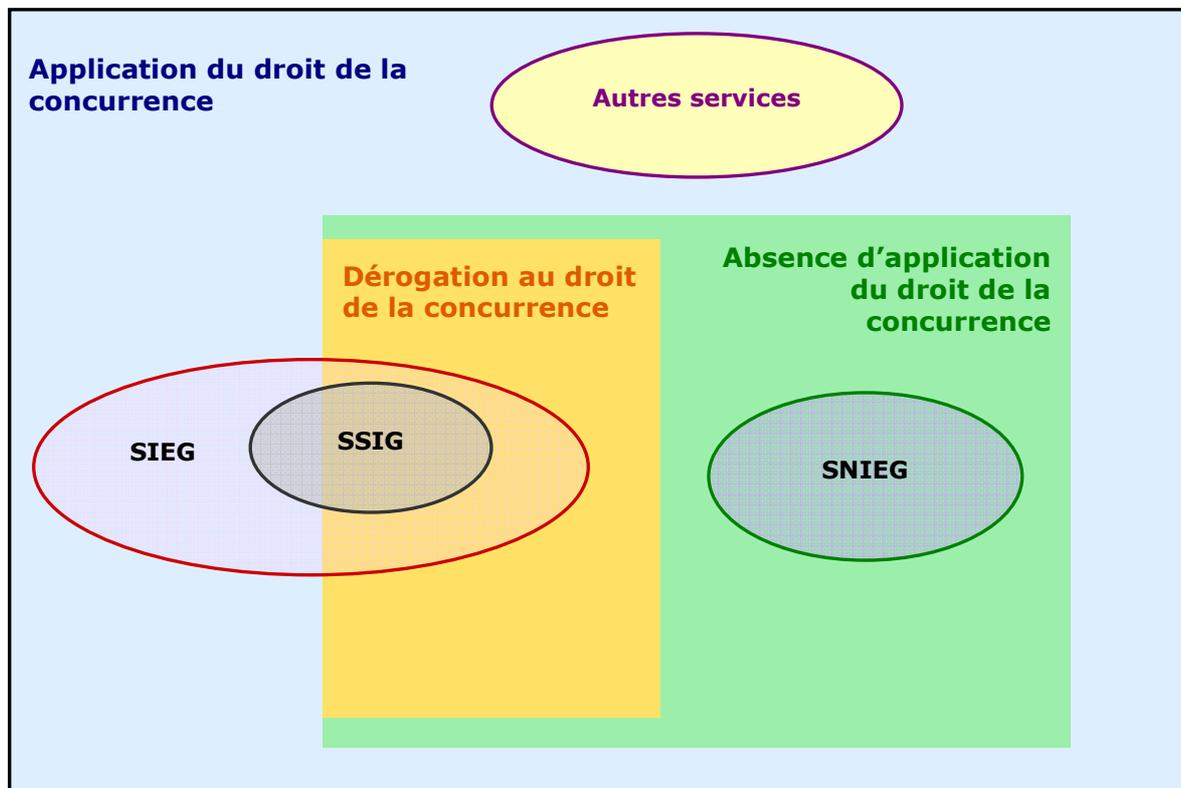
En revanche, les **services économiques d'intérêt général (SIEG)** sont en principe, soumis au droit de la concurrence. Ils bénéficient toutefois d'importantes dérogations, dont peuvent profiter en particulier, sans que cela ne

³⁹³ Pierre Bauby, *Services public, services publics*, La documentation française, 2011

³⁹⁴ Un rapide historique de ces évolutions et une définition des différentes notions SSIG, SIEG, SIG, SNIEG sont présentés au chap. 1, 2.2 *L'influence du droit européen sur la notion de services collectifs*

soit automatique, certains **Services sociaux d'intérêt général (SSIG)** ³⁹⁵. Cette catégorie n'emporte pas en effet d'incidences juridiques. Ayant un caractère « économique », ces services sont considérés en droit européen comme des entreprises.

Figure 29. Application ou dérogation au droit de la concurrence selon la catégorie de services concernée (SNIEG, SIEG, SSIG)



Source : CESER de Bretagne

Trois critères pour définir un SIEG :

- L'activité est de nature économique (une rémunération correspondant à la contrepartie économique du service est fournie)
- Elle est confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique, qualifié de « mandat » par la Commission européenne
- Il remplit une mission d'intérêt général à laquelle sont associées des obligations de services publics. Les Etats membres ont une large marge de manœuvre pour définir cette mission.

³⁹⁵ Ainsi l'article 14 du TFUE stipule qu'« eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières qui leur permettent d'accomplir leurs missions.»

Les **services publics de réseaux** (télécommunications, électricité, gaz, services postaux...) ont été les premiers concernés dans les années 1990, puis avec l'adoption de la « **directive service** » du 12 décembre 2006, aussi appelée « *directive Bolkestein* » (du nom du commissaire européen au marché intérieur) l'ouverture à la concurrence en matière de services est renforcée.

Visant à faciliter la liberté d'établissement et de prestation de services au sein de l'Union, ces décisions impliquent la disparition de certaines barrières administratives (agrément et autorisations) et l'ouverture à la concurrence de champs de compétences traditionnellement assurés en France par des acteurs publics ou associatifs³⁹⁶.

Elles ne préjugent ni du régime de propriété (public ou privé) des entreprises concernées, ni de l'organisation de ces services. Cependant, la dérégulation de leur accès et de leurs conditions d'exercice rend possible l'intervention dans ces secteurs d'un nombre croissant de prestataires privés, poursuivant un but lucratif. Les logiques de fonctionnement et de financement de ces services peuvent en être modifiées. Soumis à des obligations de services publics de continuité et d'égalité, ou attachés par leur statut à des prestations particulières de moindre rentabilité (prise en charge de publics non solvables, géographiquement isolés...), les **modèles économiques des structures associatives et publiques peuvent alors se trouver fragilisés** (l'arrivée d'entreprises lucratives peut en particulier détourner les publics les plus solvables de leurs services et diminuer ainsi leurs recettes).

Une partie d'entre-elles en viennent à changer de statut. Ce fut le cas pour les grands services publics de réseaux, l'Etat ayant décidé de transformer France Télécom, La Poste, EDF, GDF en sociétés anonymes. En effet, « *s'il n'existe dans les directives européennes, aucune obligation juridique de privatisation des opérateurs, la dynamique de libéralisation et d'eupéanisation amène progressivement les autorités nationales à s'orienter dans cette voie.* »³⁹⁷ Le principe de « **services universels** » développé par l'Union européenne suite à ces libéralisations, autorise cependant les autorités publiques à imposer à ces entreprises des obligations de service public (universalité, continuité, égalité, prix abordable) en leur octroyant en retour des compensations équivalentes (attribution de droits exclusifs, d'un secteur réservé ou de compensations financières).

Concernant la « directive services », le texte finalement adopté prévoyait **l'exclusion de son champ d'application de certains services sociaux** « *relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat* ».

³⁹⁶ Audition de M. Henri NOGUES (Economiste, Professeur émérite, Université Rennes 1), le 05 juillet 2012

³⁹⁷ Pierre Bauby, *Services public, services publics*, La documentation française, 2011

La **transposition de cette directive en France** a donné lieu à l'exclusion de la quasi-totalité de ces services dont le statut antérieur reste ainsi préservé. Certains, cependant, ont été inclus dans le champ de la directive comme le secteur de la petite enfance³⁹⁸. De plus, des changements législatifs sont intervenus afin de traiter de manière identique l'ensemble des offreurs de services. Ce fut le cas au travers de la loi HPST (hôpital, patients, santé, territoires) prévoyant notamment la convergence tarifaire entre hôpitaux publics et privés, et dans le domaine de la petite enfance au travers d'une réforme des aides de la CAF dont peuvent désormais bénéficier les crèches d'entreprise et entreprises de crèches³⁹⁹.

3.2. L'encadrement des aides publiques octroyées aux entreprises de services

Cette ouverture à la concurrence s'est accompagnée parallèlement, d'une réglementation relative aux aides versées par les autorités publiques ; celles-ci apparaissant susceptibles de fausser la concurrence. Cette interdiction, bien que connaissant progressivement de plus en plus de dérogations, affecte directement l'octroi de subventions aux services collectifs, et modifie en profondeur les relations entre acteurs des secteurs publics et privés.

3.2.1. Le principe d'interdiction générale des « aides d'Etat »

Mais que signifie cette interdiction ? Pour le comprendre, il est indispensable d'en revenir à la définition de ce que recouvrent les *aides d'Etat*. Celles-ci embrassent l'ensemble des transferts de ressources publiques qui réunissent les quatre conditions suivantes :

- L'aide a une **origine publique** (accordée par l'Etat lui-même, ou par un organisme public ou privé désigné par l'Etat)
- Elle se traduit par un **gain ou un allègement de charge** sous quelque forme que ce soit (subvention, prêt, recapitalisation, allègement de charges, mise à disposition de locaux...)
- Elle présente un avantage ou un caractère sélectif qui **fausse ou menace de fausser la concurrence** (elle octroie un avantage à un nombre restreint de bénéficiaires),
- Elle est **susceptible d'affecter** (même de façon minimale) **les échanges entre Etats membres**⁴⁰⁰.

Au terme de cette réglementation, il est donc interdit à toutes autorités publiques de verser une quelconque aide remplissant l'ensemble de ces

³⁹⁸ Le choix inverse a été fait par l'Allemagne dans ce domaine.

³⁹⁹ Audition de M. Bernard MERAND (Délégué général, CRESS Bretagne), le 05 juillet 2012 ; Audition de M. Daniel HARDY (Membre du CESER, Président URIOPS), le 05 juillet 2012

⁴⁰⁰ *Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence*, Les cahiers de la solidarité n°27, mars 2011. La gazette.fr Dossier, l'assouplissement du régime des aides d'Etat.

conditions. En cas d'infraction, c'est le bénéficiaire de l'aide qui encourt le risque d'un remboursement.

3.2.2. L'élargissement progressif des dérogations accordées

Toutefois, plusieurs dérogations autorisent à s'écarter de cette règle.

Certaines aides en sont exemptées du fait de leur **finalité** (les aides dites « à finalité régionale » destinées au développement économique d'une région où le niveau de vie est anormalement bas ou faisant face à un fort taux de chômage, les aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME, à l'entrepreneuriat féminin, à la protection de l'environnement, à la recherche et à l'innovation, à la formation, à la culture, aux transports...) ⁴⁰¹. Fin 2008, le contexte a conduit l'Union européenne à élargir temporairement cette liste afin de permettre aux Etats de venir en aide aux établissements financiers et aux entreprises en difficulté ⁴⁰².

D'autres aides, selon le **règlement « de minimis »**, sont considérées comme étant de trop faibles montants pour affecter les échanges et la concurrence. Pour bénéficier de cette exemption, ces aides ne doivent pas excéder un plafond de 200 000 euros octroyés à une même entreprise sur une période de trois exercices fiscaux.

A l'exception de ces deux conditions, les mêmes règles ont été appliquées à l'ensemble des services « économiques » jusqu'au début des années 2000, date à laquelle, la Cour de justice des communautés européennes a finalement reconnu la légalité des aides versées aux SIEG lorsque ceux-ci sont chargés par mandat de l'exécution d'obligations de service public, dans le cadre d'une procédure de marché public ou d'une délégation de service public ; celles-ci ne visent en effet qu'à offrir une contrepartie objective aux charges supplémentaires induites par ces obligations ⁴⁰³.

Peu à peu, face à l'activisme des parlementaires européens et nationaux, du Comité des régions, du CESE, ainsi que du collectif SSIG fondé à cet effet, de nouveaux **régimes de dérogation** ont été instaurés à partir de 2005 par la Commission européenne au travers des paquets « *Monti-Kroes* » et « *Almunia* » (du nom des commissaires à la concurrence les ayant élaborés). En application en France depuis 2012, ils reconnaissent la compatibilité avec les Traités européens du versement « *d'aides d'Etat sous la forme de compensation de service public* » pour certains secteurs sociaux identifiés (garde d'enfants, soins de santé...), cela quel que soit le mode de gestion retenu par l'autorité publique organisatrice tant qu'il existe un mandatement de la collectivité, y compris dans le cadre du versement d'une **subvention**.

⁴⁰¹ Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n°800/2008. Ces aides doivent néanmoins être publiées sur internet et se référer expressément au règlement.

⁴⁰² La gazette.fr *Dossier, l'assouplissement du régime des aides d'Etat*. Sophie Mosca, *La commission modernise ses règles en matière d'aides d'Etat*, 8 mai 2012

⁴⁰³ Arrêt Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg du 24 juillet 2003.

Tableau 17. Dérogations au principe général d'interdiction des aides d'Etat

Aides ne constituant pas des aides d'Etat (notification à la Commission non nécessaire)	Aides constituant des aides d'Etat compatibles avec le Traité
Les aides aux SNIEG (non soumise au droit de la concurrence et aux règles du marché)	<p>Compensations de services publics confiées par mandat</p> <p>- Dans certains secteurs (services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, aides aux aéroports et aux ports sous conditions de trafic...)</p> <p>- Ou, en dessous de 15 millions d'euros pour la prestation de SIEG dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport</p> <p><i>Le montant ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public (en tenant compte des recettes afférentes et d'un bénéfice raisonnable)</i></p> <p><i>D'une durée maximale de 10 ans sauf exceptions.</i></p> <p><i>Sans notification à la Commission européenne</i></p>
Les aides apparaissant en raison de leur finalité , dans le règlement général d'exemption par catégorie. (aides à finalité régionale, aides en faveur de l'entrepreneuriat féminin, de l'innovation, de la culture...) <i>Sous conditions.</i>	
Aides de minimis pour toutes les entreprises octroyées en dessous d'un plafond de 200 000 euros à une même entreprise sur une période de trois exercices fiscaux. <i>Déclaration de l'entreprise.</i>	
Aides de minimis pour les SIEG octroyées en dessous d'un plafond de 500 000 euros à une même entreprise sur une période de trois exercices fiscaux. <i>Information du montant potentiel de l'aide par la collectivité.</i> <i>Déclaration de l'entreprise.</i>	<p>Compensations de service public au-delà de 15 millions d'euros</p> <p>Pour les services remplissant une mission de SIEG confiée expressément par un mandat précisant, la nature et la durée des obligations de service public, la description du mécanisme de compensation ainsi que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.</p> <p><i>Procédure permettant de tenir compte des intérêts des utilisateurs et des prestataires de services</i></p> <p><i>Montant en fonction de la réalisation d'objectifs d'efficacité par le prestataire (sur la base des coûts et recettes escomptées et/ou des coûts effectivement supportés)</i></p> <p><i>Avec notification à la Commission européenne</i></p>
<p>Compensations de services publics</p> <p>Compensation accordée à une entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public au terme d'une procédure de marché public (ou de DSP). <i>Compensation ne couvrant que ce qui est nécessaire à l'exécution des obligations de service public, établie sur la base d'un paramétrage objectif et transparent prévenant toute surcompensation</i></p>	

Source : CESER de Bretagne, Tableau réalisé à partir du document du SGAE, Guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG). Août 2013.

Les services qui en demeurent exclus, comme par exemple la culture, peuvent cependant bénéficier d'autres formes de dérogations. En avril 2012, le plafond *de minimis* a été relevé à 500 000 euros sur trois ans pour les SIEG. Les acteurs réclamaient qu'il atteigne 800 000 euros ; une crèche de 26 places nécessitant, pour donner un ordre de grandeur, un budget moyen de 320 000 euros par an⁴⁰⁴.

Les services collectifs bénéficient donc à présent de conditions assouplies pour percevoir des aides publiques. Cependant, leurs droits relèvent davantage de dérogations, voire d'exceptions, que de règles de principe. De plus, la complexité des conditions de régularité de ces aides a semé la **confusion** chez l'ensemble des acteurs (cf. tableau n°17).

3.2.3. Un nouveau contexte juridique à l'origine d'un moindre recours aux subventions par les collectivités

Si cette réglementation concerne tant les services locaux que nationaux, les acteurs économiques et sociaux ont pendant plusieurs années, sous-estimé l'étendue des obligations posées par l'interdiction des aides d'Etat. La rigidité du système et la complexité de sa transposition en droit français en ont ensuite rendu l'appropriation et la mise en œuvre difficiles⁴⁰⁵.

La notion de « **mandatement** » utilisée par la Commission européenne s'avère difficile à transposer dans le contexte juridique français. Etabli entre une institution publique et le bénéficiaire, il s'agit d'un acte officiel, qui investit un organisme d'une mission de service public et ouvre la possibilité de dérogations à l'interdiction des aides publiques. Il doit garantir que l'aide attribuée ne dépasse pas le coût de fourniture des activités d'intérêt général subventionnées (une segmentation parfois complexe à réaliser pour les associations).

Ceci étant précisé, les Etats européens ont toute latitude, dans le respect de ces principes, d'adopter les formes juridiques qu'ils souhaitent utiliser pour ce faire. L'Union européenne ne préjuge pas des formes que doit prendre ce mandat.

En droit national, plusieurs actes, à condition qu'ils contiennent l'ensemble des mentions requises, peuvent constituer des mandats, qu'il s'agisse de lois d'ordonnances, de décrets, d'arrêtés, de décisions, de délibérations d'une collectivité ou d'acte contractuel.

Le choix de l'organisme bénéficiaire d'un mandat justifiant une aide publique peut se faire de deux manières : **délégation de service public après mise en**

⁴⁰⁴ Marie Herbet, Euractiv. *La commission plus souple sur les services publics locaux*, 27 avril 2012 ; Marie Herbet Euractiv, *Europe et services sociaux : le sursaut pédagogique viendra-t-il ?* 8/02/2012 ; Marie Herbet, Euractiv *Services publics : la réforme est adoptée mais le débat n'est pas clos*, 21/12/2011

⁴⁰⁵ Rapport d'information du Sénat fait au nom de la Commission des affaires sociales sur l'influence du droit communautaire des aides d'Etat sur le financement des services sociaux par les collectivités territoriales, par Mme Annie Jarraud-Vergnolle, MM. André Lardeux et Paul Blanc. 28 juin 2011.

concurrence, ou attribution directe d'une subvention régie par une convention.

Dans le cadre d'une **procédure de délégation de service public** comme de **marché public**, il s'agit pour la collectivité de confier à une association la gestion d'une mission de service public qui relève de la collectivité. L'association est alors gestionnaire d'une activité créée et organisée par la puissance publique. A la différence du marché public dans lequel la collectivité rémunère l'intégralité de la prestation, dans le cas d'une délégation, le titulaire du contrat assume une part du risque économique puisqu'il est rémunéré par les usagers au travers de redevances.

Dans le cadre d'une **subvention**, c'est l'organisme porteur du projet qui est à l'origine de l'activité à financer et en définit les modalités. La puissance publique apporte simplement sa participation financière à un projet qu'elle juge digne d'intérêt.

Chacun de ces procédés présente des avantages et des inconvénients pour les collectivités et leurs partenaires (cf. tableau n°18). Tandis que le recours à la commande publique présente l'avantage d'une grande maîtrise de l'activité par la collectivité, elle risque en contrepoint de porter atteinte à la liberté d'initiative et à l'autonomie de la structure à terme.

Ces évolutions du cadre juridique ont entraîné d'importants changements dans les rapports collectivités / associations. **Le recours à la délégation de service public ou au marché est en effet désormais obligatoire dès lors qu'il s'agit de confier à un tiers une mission dont la collectivité publique est l'initiatrice** (sous peine, en cas de contentieux, de voir annuler la convention de subventionnement qui serait accordée en pareil cas). Cette obligation ne connaît d'exception que lorsque l'organisme bénéficiaire est étroitement lié à la collectivité (jurisprudence « *in house* » pouvant concerner un CCAS, une Société publique locale...) ou, selon une jurisprudence à confirmer, lorsqu'il s'agit d'un opérateur « non-économique » (auquel on ne connaît pas de concurrent sur un marché)⁴⁰⁶.

⁴⁰⁶ La jurisprudence « *in house* » a été consacrée par l'arrêt Teckal de la CJCE du 18 novembre 1999, puis précisée en droit européen et national. En vertu de cette jurisprudence, les règles de publicité et de mise en concurrence ne s'appliquent pas aux marchés publics, délégations de service public ou concessions d'aménagement, conclus par une autorité avec un prestataire « qui réalise pour elle l'essentiel de ses activités, et sur lequel elle assure un contrôle de même nature que sur ses propres services. »

Selon la jurisprudence (Conseil d'Etat, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence), les personnes publiques peuvent ne pas passer un marché lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel.

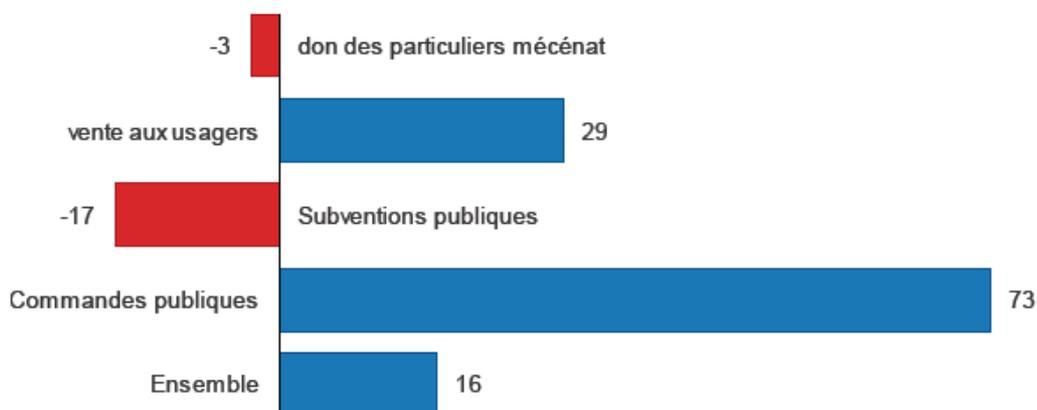
Tableau 18. Distinction entre le marché public et la subvention dans le cadre d'une compensation d'obligations de service public à une association

Marché public	Subvention
Contrats conclus à titre onéreux pour répondre aux besoins de la collectivité en matière de travaux, de fournitures ou de services.	Ensemble des contributions facultatives de toute nature, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action, d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire.
<p>La collectivité est à l'initiative du projet.</p> <p>Conditions de réalisation déterminées par la collectivité dans un cahier des charges (précisant l'objet du marché, sa durée, le prix, les modalités d'exécution, etc.).</p>	<p>Le porteur de projet est à l'initiative.</p> <p>Le projet ne répond pas à un besoin préalablement défini par la collectivité publique.</p> <p>Un appel à projet de la collectivité est possible, dans ce cas, l'administration identifie une problématique d'action, dans laquelle les associations sont invitées à présenter un projet. Elles en définissent librement le contenu.</p>
<p>Rémunération d'une prestation.</p> <p>Paiement intégral et immédiat.</p> <p>Obligation de mise en concurrence dès 4000 euros.</p> <p>Application du code des marchés publics.</p>	<p>La subvention comprend une part de financement propre et ne couvre qu'une partie du coût réel de l'activité.</p>
<p>Avantages pour les collectivités : maîtrise d'un cahier des charges précis, transparence</p> <p>Avantages pour les structures : Accès à des financements négociés, intégraux et sans risque a priori. La recherche de cofinancements complémentaires devient inutile. Calendrier de paiement prévisible. Possibilité de créer ou développer des projets sur des territoires où elles n'étaient ou ne sont pas implantées.</p>	<p>Préservation de la capacité d'innovation et d'indépendance de la structure. Implication de plusieurs partenaires (cofinancements).</p> <p>Avantages pour la collectivité: La subvention ne couvre qu'une partie du coût réel de l'activité. Les prix étant fixés de manière intangible, elle n'est pas soumise à des dérives inflationnistes.</p>
<p>Inconvénients: Fortes contraintes administratives.</p> <p>Favorise les plus grosses associations.</p> <p>Logique de prestation de service et non de partenariat entre collectivités publiques et associations.</p> <p>Risque de détournement du projet de l'association : le projet est contraint par la commande passée par la collectivité publique. La spécificité associative disparaît : l'association cesse d'être un partenaire des pouvoirs publics, un médiateur de la société civile, un acteur du débat public. Risque de démotivation des bénévoles. Modification du rapport aux usagers : pas de possibilité de leur proposer de devenir adhérent de l'association porteuse de l'activité.</p> <p>Risque de surcoût pour la collectivité publique.</p> <p>Développement de logiques de concurrence entre associations sur un même territoire.</p>	<p>Inconvénients: Caractère précaire et facultatif de la subvention. Délais de paiement. Risque financier assumés par l'association et non par la collectivité publique. Caractère discrétionnaire de la subvention.</p> <p>Nécessité d'un autofinancement partiel.</p>

Source : Rapport d'information du Sénat fait au nom de la Commission des affaires sociales sur l'influence du droit communautaire des aides d'Etat sur le financement des services sociaux par les collectivités territoriales, par Mme Annie Jarraud-Vergnolle, MM. André Lardeux et Paul Blanc. 28 juin 2011 ; Martine Long, Associations et pouvoirs publics, 2010, LGDJ.

Comme le montrent les études réalisées au CNRS par Viviane Tchernonog, on observe depuis 1990, une **baisse tendancielle de la part des subventions aux associations dans les financements publics et une augmentation inverse de la part des commandes publiques**⁴⁰⁷. Les subventions, qui en représentaient 34 % en 2005, n'en représentent plus que 24 % en 2011 (-17 %), tandis que la part de la commande publique s'est accrue de 73 % dans le même temps, passant de 17 % à 25 % en seulement 6 ans.

Figure 30. Evolution en volume des financements publics entre 2005 et 2011



Source Enquête CNRS/ Centre d'économie de la Sorbonne. V. Tchernonog, in A. Thouvenot Associations : "Les subventions fondent, la commande publique explose", La gazette des communes, 28/06/2013

Si l'évolution des réglementations explique pour une part cette transformation, elle est sans doute aussi la résultante de **choix opérés par les élus**. La commande publique leur donne davantage de maîtrise sur l'action des associations et leur permet de mieux l'articuler à leurs politiques propres ; ils sont également sensibles à l'intérêt que peut présenter le recours à la mise en concurrence pour dynamiser la gestion de certains services.

Ce phénomène induit, en tous cas dans certains domaines, une inversion du processus habituel de repérage des besoins sociaux en vigueur jusqu'ici : alors qu'il reposait principalement sur les professionnels et bénévoles associatifs, il est désormais davantage le fait des pouvoirs publics. Il exige aussi des acteurs privés d'acquiescer des compétences nouvelles afin d'être en capacité de valoriser et mettre en oeuvre leur projet dans le cadre d'appels d'offres ou d'appels à projets⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ Les commandes publiques regroupent ici l'ensemble des financements publics obtenus par contrat. La publication de cette nouvelle étude est attendue pour le mois d'octobre 2013. Elle a été réalisée à partir de 8000 associations sur les comptes 2009,2010, et 2011. V. Tchernonog, Enquête CNRS- Matisse- Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations, *Les associations en France Poids, profils et évolutions Financements publics et privés, emploi salarié et travail bénévole, gouvernance*, Novembre 2007 ; Audition de Mme Viviane TCHERNONOG (Chercheuse au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne), le 17 janvier 2013. Audition de M. Olivier DULUCQ (Délégué régional, Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) de Bretagne), le 21 juin 2012

⁴⁰⁸ Audition de M. Daniel HARDY (Membre du CESER, Président URIOPS), le 05 juillet 2012

3.2.4. Des éléments de clarification attendus

Plusieurs initiatives ont vu le jour afin de faciliter l'appropriation des règles européennes par les acteurs économiques et sociaux.

Ainsi, après une large concertation avec les ministères et tiers intéressés, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a diffusé très récemment un **guide sur la gestion des services d'intérêt économique général**. Une charte tripartite entre l'Etat, les collectivités et la CPCA (Conférence permanente des coordinations associative) est à l'étude pour encourager la pérennité et le caractère pluriannuel des financements publics aux associations et des formations à destination des fonctionnaires territoriaux seront systématisées⁴⁰⁹.

En outre, le projet de loi sur l'économie sociale solidaire présenté en juillet 2013 au Conseil des ministres, tente de sécuriser et de conforter le recours aux subventions. Elle donne en particulier à la subvention, la **définition légale** dont elle était jusqu'à aujourd'hui dépourvue, faisant le pari que cela permettra de modifier la donne⁴¹⁰.

Enfin, au niveau européen, la Commission européenne a présenté au mois de mai 2012 un large programme de **modernisation du contrôle des aides d'Etat**, visant à simplifier les procédures en vigueur⁴¹¹.

3.2.5. Evolutions à venir

Plusieurs hypothèses peuvent être imaginées à l'avenir. A partir de l'analyse des tendances actuelles, on pourrait être tenté de déduire que la libéralisation continue des services marquera les décennies à venir. Cela pourrait aboutir à une redéfinition du rôle des autorités publiques autour de fonctions de régulation du marché et à l'affirmation d'une forme de « *marché-providence* »⁴¹².

Toutefois, cette évolution sera déterminée par les orientations politiques des décideurs élus demain. Certaines évolutions du droit européen sous l'influence des Etats et de la société civile peuvent laisser présager un assouplissement progressif de l'encadrement des aides d'Etat et de l'intervention publique, au travers par exemple d'un élargissement de la notion de Service non économique d'intérêt général. L'évolution de la transposition en droit français de ces règles pourrait aussi y présider.

⁴⁰⁹ Secrétariat général des affaires européennes, *Guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG)*, Secrétariat général des affaires européennes. Août 2013.

⁴¹⁰ Source : Localtis.info, Une définition légale de la subvention pour sécuriser les rapports entre associations et collectivités, 24 juin 2013 ; Projet de loi Economie sociale et solidaire, *Entreprendre autrement pour créer des emplois dans nos territoires*, juillet 2013.

⁴¹¹ Communiqué de presse, *Aides d'Etat : la Commission se félicite de l'adoption, par le Conseil, de nouvelles règles en matière d'aides d'Etat concernant les exemptions par catégorie et les procédures*, 23 juillet 2013.

⁴¹² Expression d'Enjolras ; *La nouvelle donne du marché providence*, Retraite et société n°51, 2007

Une rupture complète avec la primauté des principes de la concurrence libre et non faussée, pourrait enfin intervenir en cas de remise en cause complète des fondements des théories économiques actuelles ou un retour à des pratiques protectionnistes. Ceci induirait alors un délitement de l'Union européenne et des organisations internationales, telles que l'OMC, ou exigerait du moins leur réforme.

Toutes ces hypothèses impliqueraient en tout cas une redéfinition des relations entre les différents acteurs porteurs de services collectifs (partenaire, prestataire-client ou opérateur), ainsi qu'avec leurs usagers.

4. Un financement conditionné par l'évolution des capacités contributives de la population et par la situation budgétaire des acteurs en charge des services

Au cœur des préoccupations actuelles, le financement des services collectifs est contraint, selon les modalités de prise en charge des services, par l'évolution des capacités financières des individus ou des structures gestionnaires, les unes et les autres étant intimement liées.

Les ressources dont chacun d'eux bénéficie et les charges auxquelles ils doivent faire face dépendent de nombreux paramètres socio-économiques, culturels, géographiques ou politiques, déterminés par des évolutions tant structurelles que conjoncturelles.

Il n'est pas possible d'ignorer dans ce cadre la profonde dégradation de l'emploi et de la situation économique qui secoue actuellement les territoires et rejaillit sur le financement de l'économie, mais il est nécessaire dans une démarche prospective de replacer ces évolutions dans un temps long, afin de ne pas se trouver enfermé dans des perspectives de court-terme, si importantes soient-elles.

4.1. Evolution des capacités contributives des ménages

L'accès de la population aux services est étroitement conditionné par l'évolution des capacités de financements des ménages.

Dépendante de leurs revenus et de leur patrimoine, la solvabilité des ménages peut être envisagée à partir du calcul du revenu fiscal ou du revenu disponible, celui-ci tenant compte des revenus sociaux non déclarés (minimaux sociaux, tels que le RSA ou le minimum vieillesse, prestations familiales, aides au logement) ainsi que des montants d'imposition directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation). Ces transferts représentent en moyenne 22 % des revenus des

zones d'emploi françaises, selon les travaux de Laurent Davezies⁴¹³, et leur rôle d'amortisseur est essentiel lors des chocs économiques conjoncturels.

L'analyse des capacités contributives des ménages serait cependant incomplète si l'on ne tenait pas compte, en regard de ces évolutions de revenus, de la progression des prix des services collectifs.

4.1.1. Des revenus d'activité en baisse depuis 2009

Comme indiqué précédemment dans cette étude⁴¹⁴, la Bretagne se situe dans le **premier tiers** des régions métropolitaines par les revenus fiscaux de ses ménages, avec un revenu médian par unité de consommation, de 18 478 euros en 2010 (18 749 en France métropolitaine). Elle se singularise par une **moindre exposition à la pauvreté** (11,2 % contre 13,8 % pour la province en 2009) **et aux inégalités de revenus**.

Entre 2008 et 2009, les revenus déclarés en Bretagne ont augmenté de seulement 1,3 %, contre 3,4 % entre 2007 et 2008, et 12,4 % entre 2001 et 2005⁴¹⁵, mais les **effets de la dégradation de la situation économique sur les revenus des ménages s'observent surtout depuis 2009**.

L'emploi s'est en effet érodé rapidement depuis lors. Si la Bretagne maintient toujours un des taux de chômage le plus faible, après les régions des Pays de Loire et d'Ile de France, celui-ci est passé de 6,6 % au quatrième trimestre 2008, à 9,1 % au premier trimestre 2013, après être resté contenu entre 2001 et 2008 dans une fourchette de 6,5 à 7,5 % toujours inférieure de 1 point à la moyenne nationale⁴¹⁶.

Dans ce contexte, la part des revenus d'activités salariés et non salariés dans le revenu total a baissé en Bretagne comme au niveau national, tandis que le nombre de ménages déclarant des indemnités chômage augmentait en proportion entre 2008 et 2009, compensant de manière temporaire cette perte de revenus⁴¹⁷.

Toutes les classes d'âge sont concernées, mais ce sont surtout les **jeunes ménages** et particulièrement les plus modestes d'entre eux, qui ont vu leur revenu chuter sur cette période (-7,2 %). Néanmoins, il ne faut pas minimiser cette dégradation pour les plus âgés qui ont en général beaucoup plus de mal à retrouver du travail, et connaissent par conséquent une durée moyenne du chômage plus élevée.

⁴¹³ La crise et nos territoires, rapport de Laurent Davezies pour l'AdCF, la CDC et l'institut CDC, octobre 2010, cité dans CESER de Bretagne *Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ?* Rapporteurs Mme Maryvonne GUIAVARC'H et M. Jean LE TRAON 2012

⁴¹⁴ Chap. 4 1.1.4 *Evolution des revenus...*

⁴¹⁵ Données INSEE Bretagne Flash d'octant n°42, INSEE Bretagne, Les revenus des bretons pendant la crise de 2009 : davantage de pauvreté et d'inégalités qu'avant mais moins qu'ailleurs n°27, janvier 2012.

⁴¹⁶ DIRECCTE Bretagne, Les taux de chômage en Bretagne, source INSEE au 1er trimestre 2013

⁴¹⁷ INSEE Bretagne, Les revenus des bretons pendant la crise de 2009 : davantage de pauvreté et d'inégalités qu'avant mais moins qu'ailleurs n°27, janvier 2012 et taux localisés de chômage (données trimestrielles CVS).

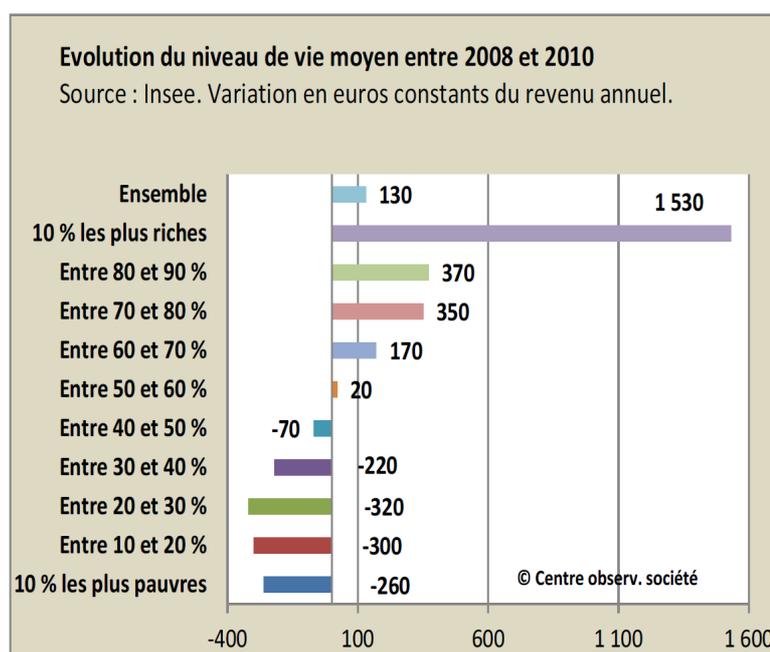
4.1.2. Des inégalités accentuées par les mutations économiques

Ces évolutions sont davantage ressenties par les ménages les plus modestes.

Entre 2008 et 2010, selon les données de l'Insee, les écarts de revenu se sont accrus, ainsi le niveau de vie moyen annuel (après impôts et prestations, pour une personne seule) des 10 % les plus pauvres a diminué de 260 euros, soit - 3 %. A l'opposé, le revenu annuel des 10 % les plus aisés a progressé de 1 530 euros, soit +3 %, soit plus que 11,7 fois la hausse du revenu moyen (+130 euros).

Entre 2008 et 2009, en Bretagne, comme au niveau national, la valeur du premier décile (seuil de revenus en-deçà duquel se trouvent les 10 % des ménages bretons les plus défavorisés) a diminué de 1 %, tandis que les seuils de revenus des autres franges de la population continuaient d'augmenter (à un rythme cependant inférieur). Ce repli reste toutefois plus faible en Bretagne qu'au niveau national (-1,8 %).

Figure 31. Evolution du niveau de vie moyen en France entre 2008 et 2010



Source : *Les effets sociaux de la crise, Compas études n°6 - avril 2013*

4.1.3. Un impact très hétérogène sur les territoires

L'impact de la crise n'est pas non plus uniforme sur les territoires bretons. Les retraites en ont amorti les effets, en contribuant à l'augmentation des revenus sur les zones côtières, ailleurs les revenus ont évolué de manières très diverses selon les **caractéristiques socio-économiques** des territoires (ex: dynamisme des bases fiscales, importance du tissu industriel ou tertiaire, etc.).

Les effets sociaux de la crise ont été plus fortement ressentis dans les grands pôles urbains et les communes hors influence urbaine, où vivent le plus de personnes à faibles revenus. Toutefois, une partie des villes les plus dynamiques connaissent aussi de fortes progressions du chômage (entre 2008 et 2012, l'augmentation du nombre de chômeurs à Rennes a ainsi atteint 48 % et 29 % à Brest)⁴¹⁸.

4.1.4. Une hausse des prix à la consommation et des taux d'imposition

- **Une baisse du pouvoir d'achat des ménages français**

Si l'on observe maintenant l'évolution concomitante des prix, on peut alors constater que s'il était stable en 2011, et positif en 2009 et 2010, le pouvoir d'achat par unité de consommation s'est replié de 1,5 % en 2012.

En outre, si l'on tient compte dans ces calculs des dépenses dites « pré-engagées » qui prennent la forme d'un contrat ou d'un abonnement difficilement renégociable à court terme (dépenses liées au logement : loyer, chauffage..., aux services financiers et aux communications : téléphonie, accès à internet...), la baisse du pouvoir d'achat dit « arbitral » de la population française atteint même 2,7 % en 2012. Il s'agit de la plus forte **baisse de pouvoir d'achat** depuis 1984 (elle avait alors atteint - 3,1 %).

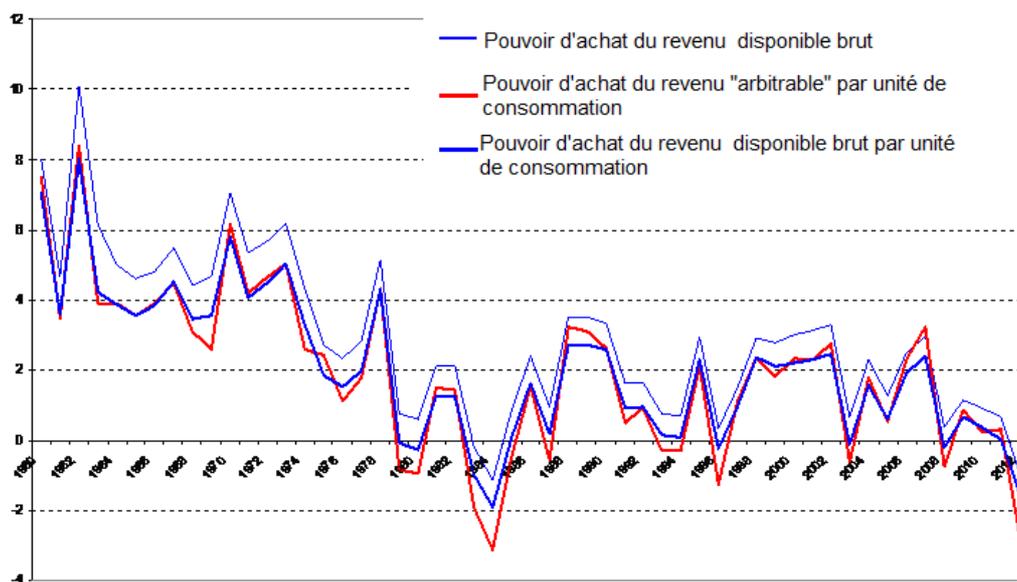
La part des dépenses pré-engagées dans le budget des ménages a en effet **doublé** en 50 ans passant de 15 % en 1959, à 33 % en 2009. De ce fait, les ménages disposent de marges de manœuvre plus réduites qu'auparavant dans la gestion de leur budget. Ceci correspond davantage à la perception réelle qu'ils ont de l'évolution de leur pouvoir d'achat⁴¹⁹. Des hausses tarifaires sont observées dans l'ensemble des pays européens. En Allemagne, elles concernent ainsi les musées, les piscines, les théâtres⁴²⁰...

⁴¹⁸ Source : *Les effets sociaux de la crise*, Compas études n°6 - avril 2013

⁴¹⁹ Données INSEE « Revenu "arbitral" des ménages et évolution du pouvoir d'achat "arbitral" par personne, par ménage et par unité de consommation ». Mis à jour le 15 mai 2013. Site de l'Insee, taux de chômage au sens du BIT et taux de chômage localisé.

⁴²⁰ Hélias Aurélien, *Union européenne : rigueur généralisée pour les finances publiques*, La gazette des communes, 8 août 2011

Figure 32. Pouvoir d'achat du revenu disponible brut et du revenu arbitral par unité de consommation et en %



Source : Données INSEE « Revenu "arbitral" des ménages et évolution du pouvoir d'achat "arbitral" par personne, par ménage et par unité de consommation ». Mis à jour le 15 mai 2013

- **Une augmentation contrastée des tarifs des services publics locaux**

Un exemple de cette évolution tarifaire est par exemple visible dans le cas des services de l'eau. Ainsi entre 2001 et 2008, le **prix de l'eau** s'est accru de 19,42 % en Bretagne (21,07 % en France) atteignant un prix moyen de plus de 4 € par m³ contre moins de 3,5 en France⁴²¹.

Plusieurs paramètres expliquent ce renchérissement des coûts. L'ensemble des services publics locaux ont dû se diversifier et se techniciser afin de satisfaire aux règles de la santé publique et aux normes environnementales. Les services de production, de distribution et d'assainissement d'eau exigent ainsi des infrastructures plus performantes, ce qui s'est matérialisé dans ce domaine par exemple, par le passage du tout à l'égout aux stations d'épuration de dernière génération, mais ceci est aussi vrai dans le domaine des déchets où la mise en place d'une collecte sélective a nécessité de nouveaux investissements. L'utilisateur ne mesure pas toujours le coût de ces services, souvent compris dans les charges de son loyer et parfois non individualisé.

Notons toutefois, que beaucoup de collectivités ont **refondu leurs grilles tarifaires** face à la crise économique afin de rendre plus accessibles les services publics locaux. De nombreux services font désormais l'objet de tarifications différenciées selon le « quotient familial des usagers » et comportant plusieurs paliers : de la gratuité ou de tarifs très réduits pour les publics les plus démunis, à des tarifs proches du prix de revient pour les usagers les plus solvables.

⁴²¹ Observatoire de l'eau en Bretagne, Données des enquêtes eau 2001, 2004, 2008.

Il n'est toutefois pas possible à l'heure actuelle d'avoir une vision complète de la charge supportée par les usagers, même si certaines collectivités ont pu s'y essayer.

Cet exercice est d'autant plus complexe qu'il nécessiterait de prendre en compte, en parallèle de l'évolution des tarifs, les transferts de charge vers la fiscalité.

- **Une hausse de la fiscalité locale concernant à la fois les contribuables locaux et nationaux limitée par la crise**

Comme indiqué précédemment, de 1982 à 2010, les collectivités territoriales ont utilisé intensément leur pouvoir fiscal d'augmentation des taux, tandis que des évolutions des bases d'imposition intervenaient au niveau national. Ces hausses ne se sont pas répercutées intégralement sur les contribuables locaux, puisqu'elles ont été en partie prises en charge par l'Etat, au travers de « dégrèvements législatifs ». Au niveau national, sur 46 % d'augmentation due à la progression des taux 16 % ont été pris en charge par le budget de l'Etat, **la répercussion sur le contribuable local se limitant donc à hauteur de 30 %**. Cette prise en charge a toutefois été très variable d'une taxe à l'autre.

La part des dégrèvements est plus importante pour **la taxe d'habitation** que pour les autres impôts (elle représente 3,5 milliards d'euros). Celle-ci résulte d'un plafonnement exonérant les familles les plus modestes de son paiement.

La seconde à avoir bénéficié d'une telle prise en charge était la **taxe professionnelle**. Son dégrèvement était de l'ordre de **28 % de la croissance du produit de la taxe**. Il impliquait donc un fort amortissement des hausses des taux sur les entreprises. Avant sa réforme, cela représentait près de 10 milliards d'euros pour le budget national (en intégrant les suppressions de bases comme celles des bases salaires en 1999), près de la moitié de son produit était ainsi financé par le contribuable national et non par le contribuable local. La Contribution économique territoriale qui la remplace ne correspond qu'aux trois-quarts au périmètre de l'ancien impôt, ce qui induit mécaniquement une réduction du dégrèvement qui demeure néanmoins important, puisqu'il représente toujours 5 milliards d'euros.

En revanche, **la taxe foncière sur les propriétés bâties** demeure, à quelques allègements près en faveur du logement social, le seul impôt local au sens réel du terme, c'est-à-dire intégralement payé par le contribuable local. C'est d'ailleurs l'impôt dont l'effet taux est le plus sollicité par les collectivités territoriales. Leurs taux ont augmenté deux fois plus vite depuis la décentralisation que les taux des autres impôts directs⁴²².

Cependant, **face à la crise** et compte-tenu du plafonnement de ces taux, entre 2011 et 2012, à nature juridique et fiscale identique, l'évolution du produit fiscal

⁴²² Audition de M. Alain GUENGANT (Directeur de recherche CNRS et Professeur de finances publiques, Université de Rennes 1), le 21 juin 2012

global voté des 3 taxes « ménages » due à l'augmentation des taux n'a été que de **0,84 %** toutes collectivités confondues.

Avec 105,3 € par habitants en 2012 (104,1 en moyenne nationale), les recettes de la fiscalité indirecte de la **Région Bretagne** sont en hausse du fait de l'augmentation du tarif de la taxe sur la carte grise. Elles étaient de 81,2 €/hab. en 2007 et ont connu une évolution de 5,2 % en moyenne annuelle sur la période (contre 6,5 % en moyenne nationale)⁴²³. Concernant la fiscalité directe, sur laquelle la Région n'a plus de pouvoir de taux, son évolution a été progressive et différenciée pour chacune de ces taxes.

Tableau 19. Evolution du taux de fiscalité directe locale (en %) pour la Région Bretagne (2011-2010)

Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2,35	2,47	2,47	2,47	2,76	2,97	2,97	2,97	2,97	2,97
Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3,44	3,44	3,44	3,44	3,84	4,13	4,13	4,13	4,13	4,13
Taxe Professionnelle									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
2,30	2,41	2,41	2,41	2,83	3,13	3,13	3,13	3,13	

Source : A partir des données disponibles sur le site Impôt.gouv.fr

- **Une capacité d'épargne cependant conséquente**

Malgré ces différentes évolutions, la France conserve un taux d'épargne élevé en comparaison avec les autres pays européens (15,7 % en 2011, quatrième rang dans l'Union européenne)⁴²⁴.

En Bretagne, cette capacité d'épargne semble également significative, puisqu'au premier semestre 2012, l'épargne collectée sur les différents supports d'épargne en Bretagne (livrets A, livrets bleus, PEL...) s'élevait à près de **44 milliards d'euros** (environ 6% de la part nationale)⁴²⁵.

L'ensemble des acteurs entrepreneuriaux, associatifs ou publics, tentent aujourd'hui de mobiliser cette épargne disponible au travers de nouvelles formes, tant par les finances solidaires que par des dispositifs d'emprunt obligataires.

⁴²³ Etude comparative des budgets régionaux, Orientation pour le budget 2013 de la Région Bretagne, décembre 2012.

⁴²⁴ Données Eurostat 2011.

⁴²⁵ Communication du Président du Conseil régional sur l'opportunité du recours au financement obligataire, Orientations budgétaires du Conseil régional de Bretagne, décembre 2012. Données Banque de France.

4.1.5. Une acceptabilité des prix très relative

Dans ce contexte de dégradation réelle et ressentie du pouvoir d'achat, toute augmentation tarifaire est plus difficilement acceptée par la population. Les impôts et les taxes sont de plus en plus perçus par l'opinion comme une charge supplémentaire venant grever des budgets tendus⁴²⁶.

L'acceptabilité des prélèvements publics n'est pas non plus la même selon la **culture politique et sociale de chaque pays**. Elle ne dépend pas forcément de leur niveau mais de la visibilité de leurs contreparties, de la valeur qui leur est attribuée, et de la **légitimité** qui leur est reconnue. L'exemple de l'eau est symptomatique: dans les pays du nord de l'Europe, alors que ces tarifs sont déjà élevés, une augmentation pourra être très bien acceptée, tandis qu'en France où son prix est en deçà de la moyenne européenne, une augmentation même minimale sera largement désapprouvée.

4.2. Evolution de la situation budgétaire des acteurs en charge des services collectifs

Outre les capacités de financement de la population, le fonctionnement des services collectifs est également affecté par l'évolution de la situation budgétaire des organismes privés et publics prestataires de ces services.

4.2.1. Un équilibre budgétaire dépendant du revenu des ménages et des activités

- **Accessibilité des services et équilibre financier : une équation délicate**

La progression à la hausse ou à la baisse du pouvoir d'achat et l'évolution de la confiance des ménages face aux perspectives économiques, influencent au travers de la **consommation de biens ou de services** la rentabilité des entreprises, ainsi que les ressources des structures associatives et publiques. Elles affectent ainsi leurs équilibres économiques selon la part des revenus d'activité dans leurs recettes.

En cas de pertes à compenser, le recours à une hausse des tarifs comporte, dans un contexte de contraction des revenus et en l'absence de mécanismes de **solvabilisation**, le risque d'exclure une partie des usagers à faible revenu. Cette solution est donc inacceptable dans le cas de services collectifs dont l'accessibilité à tous est reconnue comme un impératif social, d'autant plus lorsqu'il s'agit de services collectifs expressément dédiés aux personnes

⁴²⁶ CREDOC, Régis BIGOT et Sandra HOIBIAN *Les Français avancent à grands pas sur la longue route écologique*, Cahier de recherche n°272 – Décembre 2010

défavorisées, dont les besoins s'accroissent au contraire, à mesure que la situation se dégrade.

Le secteur des **services d'aide à domicile** à destination des publics fragiles fait ainsi face à des difficultés financières. En décembre 2009, les fédérations nationales du secteur estimaient qu'une centaine de structures, représentant 60 000 personnes aidées, s'étaient déjà déclarées en **cessation de paiement**, et que leur nombre devait plus que doubler en 2010⁴²⁷.

Une solution à ce problème peut résider dans **la solvabilisation** opérée par les autorités publiques au travers du versement d'aides et de transferts de revenus pris en charge par les budgets publics. Les coûts peuvent être répartis sur l'ensemble des citoyens, au moyen de prélèvements obligatoires supplémentaires, ou d'économies de fonctionnement⁴²⁸.

Appelées à jouer un rôle d'amortisseur en cas de dégradation de la situation économique, les collectivités publiques rencontrent cependant des difficultés à l'assumer en raison de l'**effet de ciseau qu'elles subissent**, entre d'une part, une demande sociale et des charges croissantes, et d'autre part, une baisse de leurs recettes – celles-ci étant affectées par le resserrement à la fois des revenus de la population, de la consommation des ménages et des résultats des entreprises, sur lesquels sont assises leurs ressources fiscales (au travers notamment de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés ou de la TVA).

Cet effet de ciseau entre l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement est particulièrement fort pour les **Départements** du fait de la croissance des dépenses d'aide sociale. Cet effet a perduré en 2012 et devrait se poursuivre en 2013⁴²⁹.

Les ressources régionales étant quasi-exclusivement assises sur les flux économiques (valeur ajoutée, consommation), elles sont aussi **fortement exposées à la conjoncture**. Selon les perspectives pluriannuelles des finances de la Région Bretagne, ses recettes devraient augmenter d'à peine 0,5 % /an entre 2013 et 2018⁴³⁰. En outre, leur variation dépend également de l'acceptabilité des prélèvements, en particulier en cas de hausse et de ses effets induits (évasion fiscale, fraude...).

⁴²⁷ Audition de M. Bernard MERAND (Délégué général, CRESS Bretagne), le 05 juillet 2012 ; *Rapport de la mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction des publics fragiles*, établi par Mme Anne Bruant-bisson, M. Philippe Aube-Martin, Membres de l'inspection générale des affaires sociales, et de M. Jacques-Bertrand de Reboul, Membre de l'inspection générale des finances, Octobre 2010

⁴²⁸ Audition de M. Henri NOGUES (Economiste, Professeur émérite, Université Rennes 1), le 05 juillet 2012

⁴²⁹ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*

⁴³⁰ Conseil régional de Bretagne, *Etude prospective 2013-2018, Perspectives pluriannuelles des finances régionales*, Débat d'orientation budgétaire 2013.

- **Des ressources fiscales dépendantes de l'environnement socio-économique territorial**

Les recettes fiscales issues de l'imposition des **ménages** varient en fonction du profil socio-économique de chaque territoire. Ainsi, les zones littorales touristiques disposent en moyenne de recettes s'élevant à 625 euros par habitant, soit deux fois plus que celles des territoires ruraux ; ceci grâce aux valeurs locatives élevées et à la présence de résidences secondaires

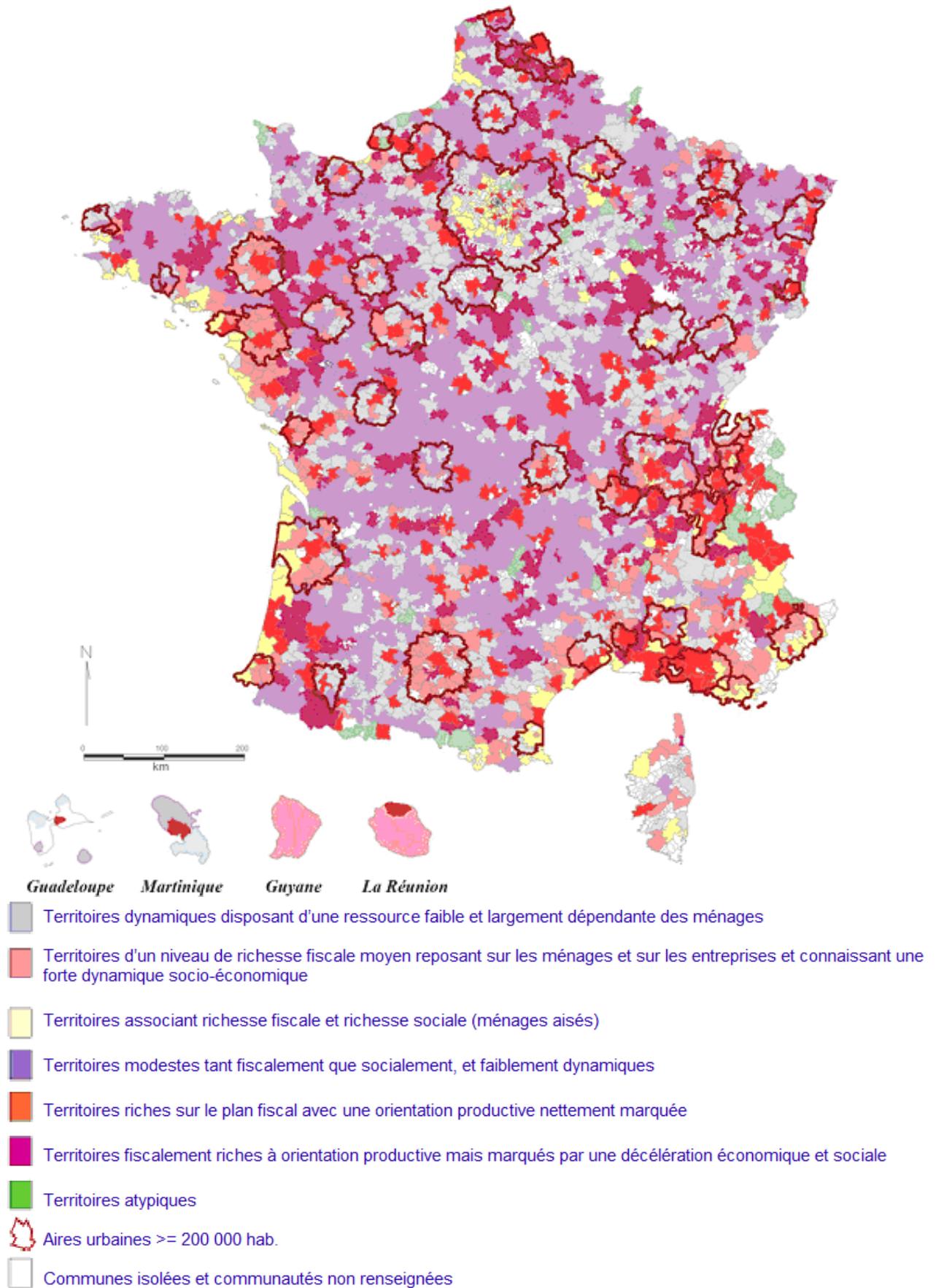
Les recettes des impôts sur **les entreprises** varient quant à elles en fonction du volume des activités économiques présentes, et selon les emplois qu'elles procurent.

Ces différences sont cependant atténuées par les mécanismes de **péréquation** financière, institués au niveau local et national.

Selon la typologie construite par l'Association des communautés de France (AdCF), **sept ensembles intercommunaux** se distinguent par leur situation fiscal-financière et leur contexte socio-économique (voir carte n°23).

Selon cette analyse, les grandes métropoles de province comme **Rennes**, dans lesquelles s'installent des ménages de classes moyennes et où se développent des activités économiques, appartiennent au groupe de territoires « *d'un niveau de richesse fiscale moyen reposant sur les ménages et sur les entreprises* » et connaissant une forte dynamique socio-économique.

Carte 23. Typologie fiscal-financière et socio-économique des ensembles intercommunaux



Source : Etude de l'ADCF, Françoise Navarre, Marie-Paule Rousseau, *Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux*, janvier 2013, p. 52

Les ensembles intercommunaux « *associant richesse fiscale et richesse sociale* » ont bénéficié d'une bonne dynamique socio-économique au cours de la dernière décennie. Les ensembles en question, peu nombreux, sont localisés sur la **bordure littorale** et dans la partie résidentielle de l'ouest francilien. Ces territoires, dépendants des ressources provenant des ménages, bénéficient des effets de la réforme fiscale. Insérés dans l'économie présenteielle, ils peuvent aussi compter sur des ressources d'activités au travers de la CVAE. Mais, si leur situation apparaît plutôt bonne actuellement, il n'est pas à exclure qu'elle rencontre des limites au travers d'une saturation de leur modèle de développement (par la réduction des aménités portant atteinte à l'attractivité de leurs territoires notamment).

Enfin la communauté d'agglomération de **Vitré**, celle de **Redon**, le **centre de la Bretagne**, les communautés d'agglomération de l'ancien bassin minier, la région de Vierzon, etc. font partie, toujours selon cette typologie, d'un groupe de territoires « *fiscalement riches à orientation productive mais marqués par une décélération économique et sociale* ». La réforme fiscale a eu tendance à limiter leur assiette, réduisant ainsi leur marge de manœuvre, mais assurant, via des compensations, une certaine stabilité de leurs ressources. Leurs perspectives de développement paraissent mitigées.

4.2.2. La soutenabilité de l'endettement des administrations publiques

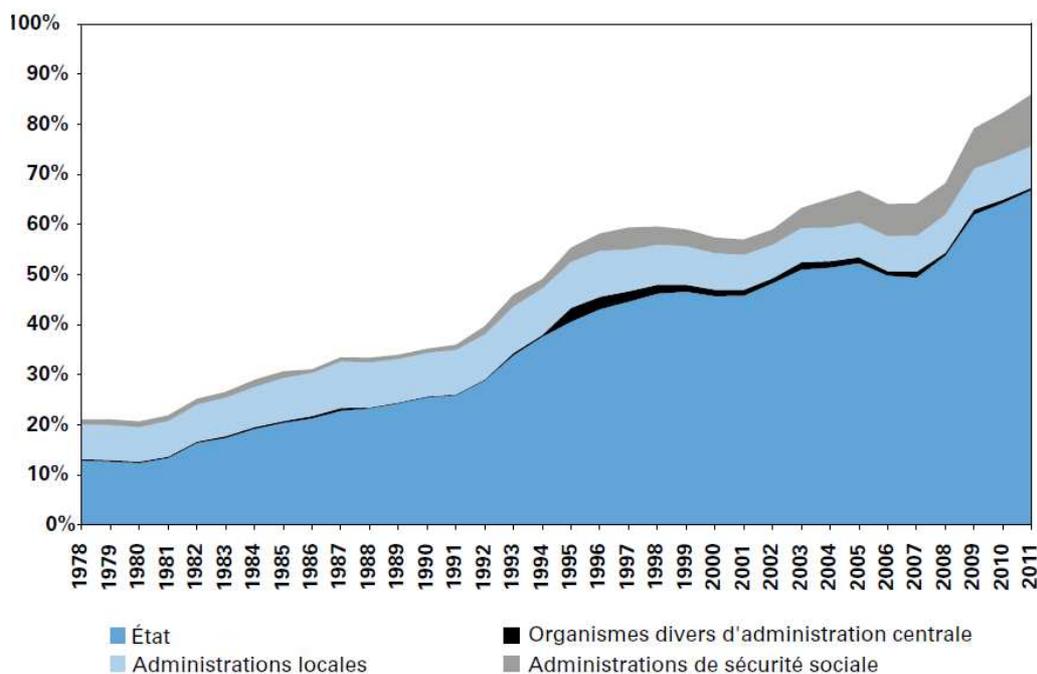
Outre les revenus tirés de l'activité, l'épargne cumulée ainsi que les capacités d'emprunt constituent également un levier de financement pour les acteurs en charge de services collectifs. Toutefois, le niveau d'endettement résultant du cumul des déficits, année après année, entre produits et charges, ainsi que la « charge de la dette », constituée des sommes destinées au remboursement des intérêts, peut interroger la soutenabilité de l'endettement et peser sur les marges de manœuvre budgétaires des acteurs.

Constante depuis une trentaine d'années, la hausse de la dette publique nationale déjà analysée en 2005 dans le rapport Pébereau⁴³¹ s'est accentuée dans la période récente (+ 600 milliards d'euros entre 2007 et 2011), devenant une préoccupation majeure pour la France, comme pour plusieurs Etats européens.

⁴³¹ Rapport Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance et notre cohésion sociale*.⁴³¹

En France, la dette publique s'établissait à **1870,3 milliards d'euros**⁴³² (soit 91,7 % du PIB annuel), à la fin du premier trimestre 2013. 1477,2 milliards d'euros sont imputables à la dette de l'Etat (79 %), 212,7 milliards à celle des administrations de sécurité sociale (11 %), 170,5 milliards des administrations publiques locales (9%) et 9,9 milliards à celle des organismes divers d'administration centrale (1%).⁴³³

Figure 33. Evolution de la dette des différentes administrations publiques (en % du PIB)



Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution, projet de loi de finances pour 2013

La charge (remboursement annuel) de la dette de l'Etat s'élève aujourd'hui à **47 milliards d'euros**. Elle constitue le premier poste de dépense de l'Etat, devant le budget de l'enseignement scolaire.

La hausse de l'endettement public est déterminée par de multiples facteurs tant structurels que conjoncturels.

Elle résulte tout d'abord de la détérioration du **solde budgétaire** liée à la croissance des dépenses d'investissement et de fonctionnement, à la diminution des recettes publiques (dégradation des paramètres socio-économiques, allègements de charges, baisse d'impôt), aux incidences de la crise financière

⁴³² Informations Rapides n°149 *Dette trimestrielle de Maastricht des administrations publiques*, 28 juin 2013

⁴³³ Ainsi mesurée, la dette au sens de Maastricht, ne rend compte que d'une partie de la situation financière des administrations publiques. Il s'agit d'une dette brute, à laquelle ne sont pas soustraits les actifs financiers détenus par les administrations publiques. Pour mieux envisager la soutenabilité des finances publiques une dette publique nette est construite en retranchant les dépôts (trésorerie), les crédits, et les titres de créance négociables que les administrations publiques détiennent sur les autres acteurs. Au premier trimestre 2013, la dette nette des administrations publiques s'élève à 1 697,1 Mds€ (soit 83,3 % du PIB). (Source : INSEE note méthodologique).

(« plan de relance » destiné à lutter contre la crise économique, récession...), au déficit de la balance des paiements, à la dégradation du ratio entre le nombre d'actifs et de retraités, notamment lié au vieillissement de la population, etc.

La soutenabilité de la dette dépend également du **niveau relatif des taux d'intérêt vis-à-vis du taux de croissance** ; un taux de croissance supérieur au taux d'intérêt pouvant permettre aux autorités publiques de dégager spontanément des recettes supplémentaires (sans hausse de la fiscalité). Si le passage à l'euro s'est traduit dans les années 2000 par une convergence des taux d'intérêt des obligations d'État, la crise financière de 2008 a provoqué leur divergence, les investisseurs privilégiant les obligations désignées comme étant les plus sûres par les agences de notations et exigeant une prime de risque accrue dans les pays les plus endettés. La France, considérée comme l'un des pays les plus sûrs a bénéficié jusqu'à aujourd'hui de taux d'intérêt particulièrement faibles.

Confiée depuis 2001 à la gestion de l'Agence France Trésor du ministère des Finances, **la dette est essentiellement financée par les marchés de capitaux** au travers de l'émission de titres d'Etat (Obligation, bons du trésor) et repose à près de 65,9 % sur des non-résidents⁴³⁴ (4^{ème} taux au sein de la zone euro). Les traités européens interdisent aux banques centrales, et notamment à la Banque centrale européenne (BCE), d'accorder des crédits aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales. Notons que dès 1973, une loi nationale a interdit à la Banque de France de faire des avances au Trésor, c'est à dire de prêter directement de l'argent à l'État à un taux avantageux.

4.2.3. L'emprunt par les collectivités locales

- **Une recrudescence du recours à l'emprunt depuis 2004**

L'endettement des collectivités locales a connu, de son côté, une diminution constante entre 1997 et 2002, passant de 92,35 milliards d'euros en 1997, à 86,96 en 2003. En revanche, depuis 2004, le niveau d'endettement des collectivités a tendance à augmenter de nouveau.

Celles-ci ont été confrontées depuis 2011 à un resserrement de l'offre de crédits bancaires (augmentation des marges, réduction des volumes et de la durée des prêts...), engendré par la dégradation des conditions de marché, le démantèlement de la banque Dexia et l'introduction de nouvelles règles prudentielles par le comité Bâle III⁴³⁵. Elles bénéficient aujourd'hui d'un **accès au crédit plus détendu**, grâce à la mise en place d'enveloppes d'épargne thématiques et à la création d'une nouvelle banque des collectivités locales, « la Société de financement local » (SFIL) autour de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de La Banque Postale (LBP).

⁴³⁴ Selon les chiffres publiés par l'Agence France Trésor (à fin septembre 2011 ; Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*

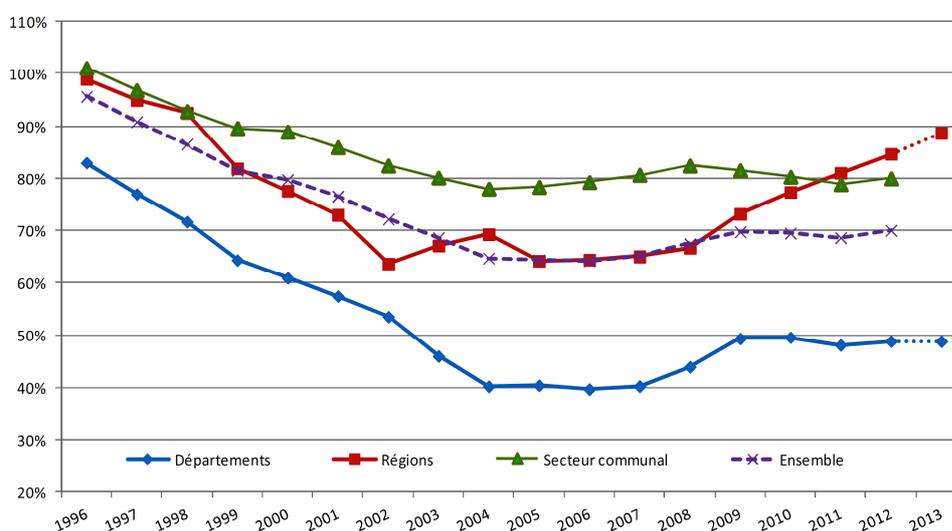
⁴³⁵ Pour respecter ce nouveau cadre réglementaire destiné à renforcer le système financier, les banques devront plus que tripler le montant de leurs fonds propres et en améliorer la qualité d'ici 2018.

Compte tenu de l'évolution faible de leurs ressources d'investissement, toutes les collectivités affichent en 2012 un **recours plus important à l'emprunt**. Le taux d'endettement global des collectivités, mesuré par le ratio « dette/recettes de fonctionnement » s'élève ainsi à 70 %.

D'avantage marquée dans le **secteur communal**, la hausse de l'endettement est néanmoins visible dans l'ensemble des Régions. Leur niveau d'endettement devrait atteindre 20 milliards d'euros fin 2013.

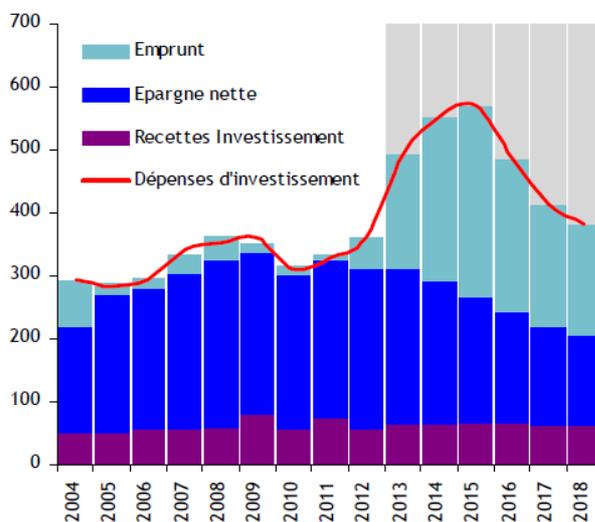
En Bretagne, après une première phase de forte augmentation de l'emprunt entre 2000 et 2004, suivie d'un désendettement tendanciel, le Conseil régional s'est orienté vers une hausse du recours à l'emprunt depuis 2012. La capacité dynamique de désendettement devrait passer de 1,3 an en 2012 à 6,6 ans en 2016.

Figure 34. Taux d'endettement des collectivités locales (rapport entre la dette et les recettes de fonctionnement)



Source : (Données DGFIP, estimations DGCL) Observatoire des Finances Locales, Les finances des collectivités locales en 2013

Figure 35. Mode de financement prévisionnel des investissements de la Région Bretagne



Source : Conseil régional, Orientations pour le budget 2013, décembre 2012

Programmée en Bretagne dès 2005, la hausse des emprunts régionaux correspond exclusivement à des investissements de long terme et dont un retour est attendu en termes de développement régional (projet Bretagne à Grande Vitesse, Bretagne Très Haut Débit, renouvellement des rames TER, lycées, projet du port de Brest) et fait l'objet d'une gestion financière active. La notation financière de la collectivité réalisée par l'Agence Fitch Ratings en février 2013 atteste de cette situation positive, puisqu'elle a attribué à la Région Bretagne la note « *AA avec une perspective stable* », celle-ci reposant sur « *des performances budgétaires solides, un faible endettement, une gestion sophistiquée et un profil socio-économique favorable* »⁴³⁶.

- **Les collectivités face à la « crise » des « emprunts toxiques »**

La situation des collectivités à l'égard de l'emprunt a été marquée par la révélation, en 2008, de l'existence et de la dangerosité **d'emprunts dits « toxiques » ou « structurés »** faisant peser sur les collectivités concernées de lourdes menaces de surcoût voire de déficit budgétaire.

En réalité les situations les plus problématiques se concentrent sur un nombre limité de collectivités territoriales. 1 478 collectivités et groupements ont ainsi été identifiés comme détenant au moins un emprunt à risque dans leur encours de dette. **La Région Bretagne est l'une des six régions françaises, à ne pas avoir contracté d'emprunt toxique**⁴³⁷.

Pour faire face à cette situation, plusieurs mesures ont été prises par l'Etat, en collaboration avec les associations d'élus et les organismes bancaires, afin d'abandonner l'accès aux produits les plus dangereux, de soutenir les collectivités les plus fragiles et de progresser vers un dispositif global de sortie des emprunts toxiques⁴³⁸.

- **L'emprunt obligataire : un mode de financement de plus en plus utilisé**

Bien que moins contraint aujourd'hui, le volume de crédit à la disposition des collectivités territoriales demeure insuffisant.

L'apparition de la Société de financement local a vocation à prendre une part significative du marché et à répondre durablement aux besoins des collectivités locales, en proposant, à terme, des volumes de prêts de 5 Milliards d'euros par an. Toutefois, elle devrait viser avant tout les petites collectivités. Afin de combler leurs besoins de financement, plusieurs collectivités ont fait le choix de diversifier l'origine de leurs liquidités, notamment au moyen **d'émissions obligataires, individuelles ou groupées sur les marchés financiers**. Celles-

⁴³⁶ Portail interne de la région Bretagne, *Finances : la région décroche de bonnes notes ; Communication du Président du Conseil régional sur l'opportunité du recours au financement obligataire*, Orientations budgétaires du Conseil régional de Bretagne, décembre 2012.

⁴³⁷ Le télégramme *Emprunts toxiques. Quelle situation en Bretagne ?*, 21 septembre 2011

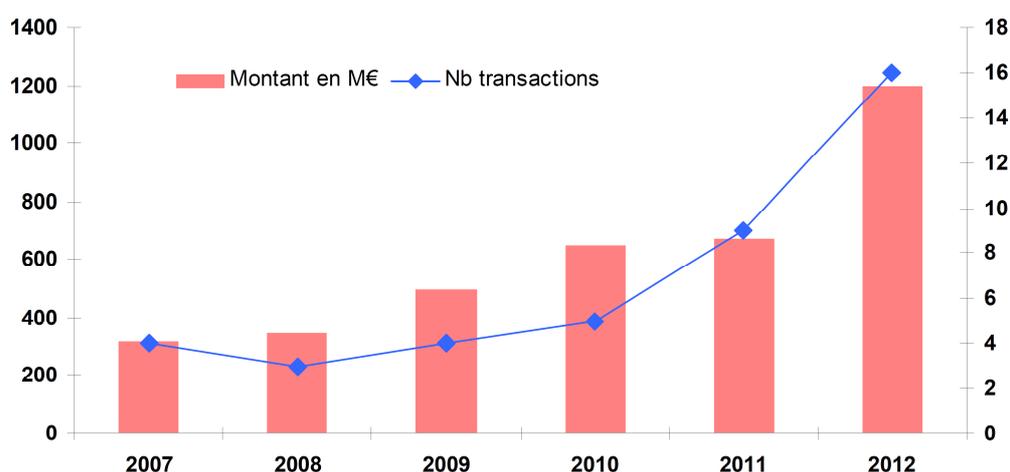
⁴³⁸ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales *Les finances des collectivités locales en 2013*

ci peuvent en effet présenter des conditions financières plus avantageuses que le financement intermédié, face à l'augmentation actuelle des marges bancaires⁴³⁹.

Plusieurs grandes collectivités, notamment la Région Ile-de-France ont régulièrement recours à ce mode de financement, qui constitue l'outil de financement traditionnel de l'Etat. S'il reste encore limité aux collectivités de grande taille ou aux groupements de collectivités en raison du coût de l'opération (lié à la procédure de notation, à la rémunération des intermédiaires, aux taux nécessairement attractifs...) et de l'expertise nécessaire à son usage, **en 2012, le montant de ces émissions obligataires a triplé par rapport à 2011.**

Outre les quarante-quatre collectivités impliquées dans une émission groupée, une quinzaine d'émetteurs ont été recensés pour un total de 2,3 milliards d'euros⁴⁴⁰.

Figure 36. Volumes d'émission en euros des collectivités locales françaises



Source : Communication du Président du Conseil régional sur l'opportunité du recours au financement obligataire, Orientations budgétaires du Conseil régional de Bretagne, décembre 2012. (Données BNP Paribas)

Afin de permettre un accès plus large à cette forme d'emprunt, le Parlement a finalement autorisé, en juillet 2013, la création d'une agence de financement des collectivités locales, à l'étude depuis 2007. Cette société publique, détenue et administrée directement par des représentants de collectivités locales adhérentes, devrait être créée au mois d'octobre 2013 sous le nom d' « **Agence France Locale** ». S'inspirant de modèles nordiques de même type, elle favorisera le recours à l'emprunt obligataire groupé. Expérimenté dès 2004 par onze communautés urbaines, celui-ci offre la possibilité aux collectivités de

⁴³⁹ Une obligation est un titre de créance, qui ouvre droit au paiement d'un intérêt durant toute la durée de vie du titre. Son taux est fixé par l'émetteur selon l'offre et la demande présentes sur le marché, il n'est pas lié à la différence des actions aux résultats financiers de la structure. Les obligations constituent un support d'investissement privilégié par les gestionnaires d'actifs et les investisseurs, car elles représentent l'une des principales modalités de sécurisation d'un portefeuille d'actifs.

⁴⁴⁰ Philippe Le Gand, *Crise financière et ressources des collectivités territoriales*, Revue française d'administration publique, 2012/4 n°144 p.943-951.

réduire leurs coûts fixes et d'atteindre une taille suffisante pour négocier des conditions favorables d'émission⁴⁴¹.

Ce mode financement peut également être tourné **vers le grand public**. L'émission d'obligations constituant alors une forme de mobilisation de l'épargne populaire, elle rend possible l'appropriation et la participation des citoyens et des habitants aux projets de développement de leur territoire, dans un contexte dans lequel le lien fiscal entre la collectivité avec les contribuables est très faible (notamment pour les régions). En octobre 2011, le Conseil régional d'Auvergne a lancé avec succès une souscription de 21 millions d'€uros auprès des épargnants à un taux de 4 %.

Le Conseil régional de Bretagne étudie de près l'opportunité de financer une part de ses investissements au travers d'émissions obligataires.

S'étant assuré par ailleurs de financements d'acteurs institutionnels (Caisse des dépôts et consignation, Banque européenne d'investissement...), il pourrait s'orienter vers un **emprunt obligataire auprès des investisseurs institutionnels** en décembre 2013 (l'emprunt à destination des particuliers présentant malgré son intérêt un surcoût excessif)⁴⁴².

La collectivité s'est prêtée pour ce faire à un double exercice de notation. En plus d'une notation par l'agence Fitch Ratings⁴⁴³, elle a fait appel à un cabinet de notation extra-financière afin de faire bénéficier ses émissions éventuelles de l'attention des fonds « d'investissement socialement responsable ». Selon cette seconde notation la région a été classée troisième sur 27 collectivités européennes, au regard de son action dans les domaines de l'environnement, des ressources humaines, des droits humains, de développement du territoire, de commande publique et de gouvernance⁴⁴⁴.

4.2.4. Une politique de restriction des dépenses publiques qui limite les capacités de financement des acteurs territoriaux

- **La maîtrise des dépenses publiques : une priorité affirmée dès 1970**

Apparue comme une préoccupation dès la fin des années 1970, la **maîtrise des dépenses publiques** est devenue une priorité affichée depuis par tous les gouvernements successifs.

⁴⁴¹ Communiqué de presse du 18 juillet 2013, AEAFLC

⁴⁴² Le principal surcoût des émissions placées auprès du grand public réside dans la nécessité de mobiliser les réseaux de détail des grands groupes bancaires, qui devront trouver les investisseurs et couvrir le risque de non souscription lorsqu'un investisseur fait défaut. La mobilisation de sites internet peut contribuer à en réduire le coût.

⁴⁴³ Ses résultats sont présentés supra 4.2.3. *L'emprunt par les collectivités locales*

⁴⁴⁴ Intervention de M. Christian Guyonvar'ch, rapporteur général du budget de la Région et de M. Olivier Jean devant le bureau du CESER.

Liées à l'accroissement de la dette publique, ces politiques se sont aussi inspirées des idées promues par le courant de la « *nouvelle gestion publique* » ou du « *new public management* », faisant des finances le point de départ de toute réforme de l'Etat. Mises en œuvre notamment au Royaume-Uni et au Canada dans les années 1980-1990, elles encouragent l'application des méthodes du secteur privé à la sphère publique.

Cette préoccupation se traduit également au niveau européen par l'adoption en 1997 d'un « **pacte de stabilité et de croissance** » renforçant les règles de convergence budgétaire déterminées par le traité de Maastricht, et fondées sur une surveillance multilatérale entre Etats et sur une procédure de prévention et de sanction des déficits excessifs (définis comme s'élevant au-delà de 3 % du PIB).

En France, outre les **réformes des retraites et de l'assurance maladie** mises en œuvre dans les années 1990 (réforme des retraites de 1993, réforme de l'organisation de la sécurité sociale et établissement d'un objectif national des dépenses d'assurances maladies, ONDAM, en 1996...), c'est **l'ensemble du cadre budgétaire et comptable public qui évolue parallèlement**.

Le secteur local a été le premier concerné, à partir de 1994, par l'établissement de **nouvelles nomenclatures comptables**. Proches du Plan comptable général, utilisé par les entreprises (instruction M14 pour les communes, M52 pour les départements et M71 pour les régions), celles-ci intègrent les principes d'indépendance des exercices, de sincérité des comptes et de prudence, ainsi que des règles de gestion orthodoxe des comptes publics.

Répondant à la nécessité d'adapter les règles de gestion des collectivités à l'élargissement de leurs compétences et à la libéralisation de leur financement, ces réformes visent aussi à **mettre à la disposition des élus et de l'ensemble des citoyens une information fiable et précise** sur tous les aspects financiers de l'action publique.

C'est cette logique qui préside en 2001, à l'adoption par l'Etat de la **loi organique relative aux lois de finances (LOLF)** du 1er août 2001. Abrogeant l'ordonnance du 2 janvier 1959, et présentée comme la « *nouvelle Constitution financière de la France* », celle-ci naît d'un large consensus politique et poursuit deux logiques complémentaires :

- Renforcer l'information et les pouvoirs du Parlement en matière financière et affermir la transparence et la lisibilité des comptes publics ;
- Rationaliser la dépense publique et instaurer une culture de l'efficacité et de la performance dans la gestion des comptes.

Pour ce faire, la LOLF introduit une nouvelle nomenclature budgétaire en rupture avec les principes antérieurs. Le vote des dépenses ne se fait plus par ministères et par chapitres, mais par missions, programmes et actions et permet une certaine fongibilité atténuant la rigidité de la gestion (par transfert). D'une

logique de moyens, la gestion publique bascule vers une **logique de résultats** prévisionnelle et dynamique, celle-ci impliquant une évaluation de la dépense publique justifiée dès le « 1^{er} euro » au travers du vote des autorisations d'engagements pluriannuels par missions, et de la présentation au parlement de projets et de rapports annuels de performance. Les lois de finances s'enrichissent de nouvelles informations relatives au recours à l'emprunt, à l'équilibre des ressources et des charges de trésorerie, à l'emploi, etc.

C'est sur ce modèle que le Conseil régional de Bretagne a créé en 2009 un **rapport d'analyse par programmes** (RAP). Celui-ci accompagne la présentation de son compte administratif et a pour but de rendre compte, pour chaque mission et programme, de l'exécution budgétaire et des politiques publiques mises en œuvre par la Région tout au long de l'année.

En 2007, la **révision générale des politiques publiques** (RGPP)⁴⁴⁵ fut initialement conçue dans le prolongement de cette réforme sur la promotion d'une culture du résultat et de l'évaluation, puis fut concentrée, à partir de 2009, autour des objectifs de rétablissement de l'équilibre des comptes publics et de rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'Etat.

- **Structure et évolution de la dépense publique**⁴⁴⁶

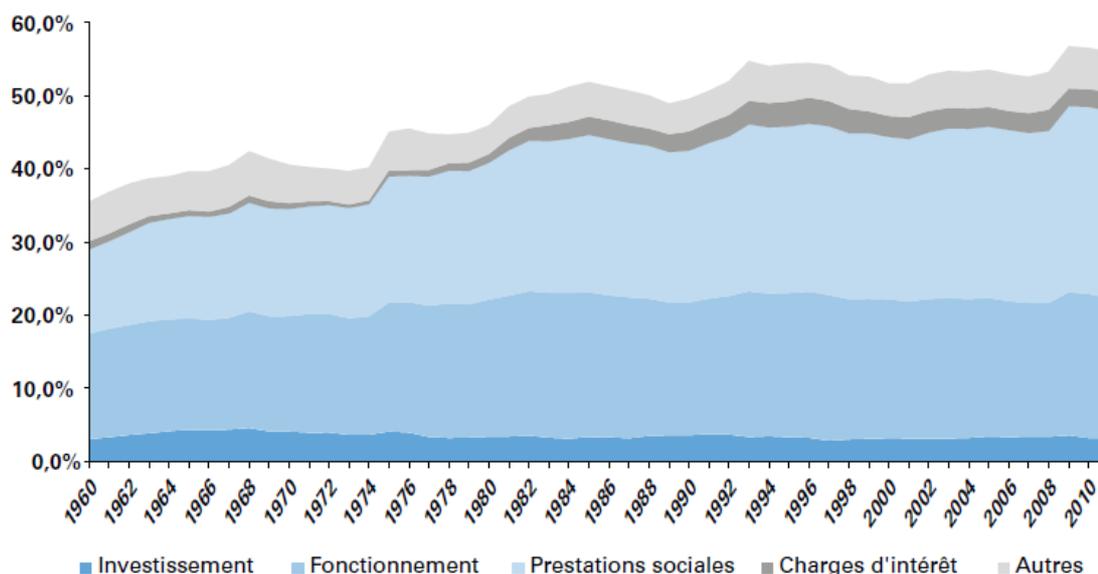
Composée de la rémunération des agents publics, des dépenses de fonctionnement, d'investissement, des charges d'intérêt, des transferts de capitaux au travers des aides à l'investissement et des transferts aux ménages (prestations sociales...), la dépense publique peut répondre selon Richard Musgrave à **trois fonctions** complémentaires : **d'allocation des ressources** pour financer les biens et les services, **de redistribution** et de **stabilisation macroéconomique**⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ Voir à ce sujet le chapitre 4, 2.2.2 *Une large réorganisation...* dans lequel une présentation développée de la révision générale des politiques publiques est réalisée.

⁴⁴⁶ *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, projet de loi de finances pour 2013.

⁴⁴⁷ Le périmètre de la dépense publique défini par le système européen de Comptes concerne les organismes publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pur l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et services non marchands, ainsi que les institutions sans but lucratif contrôlés et majoritairement financés par des administrations publiques. Les entreprises publiques en sont exclues.

Figure 37. La dépense publique dans le PIB depuis 1960



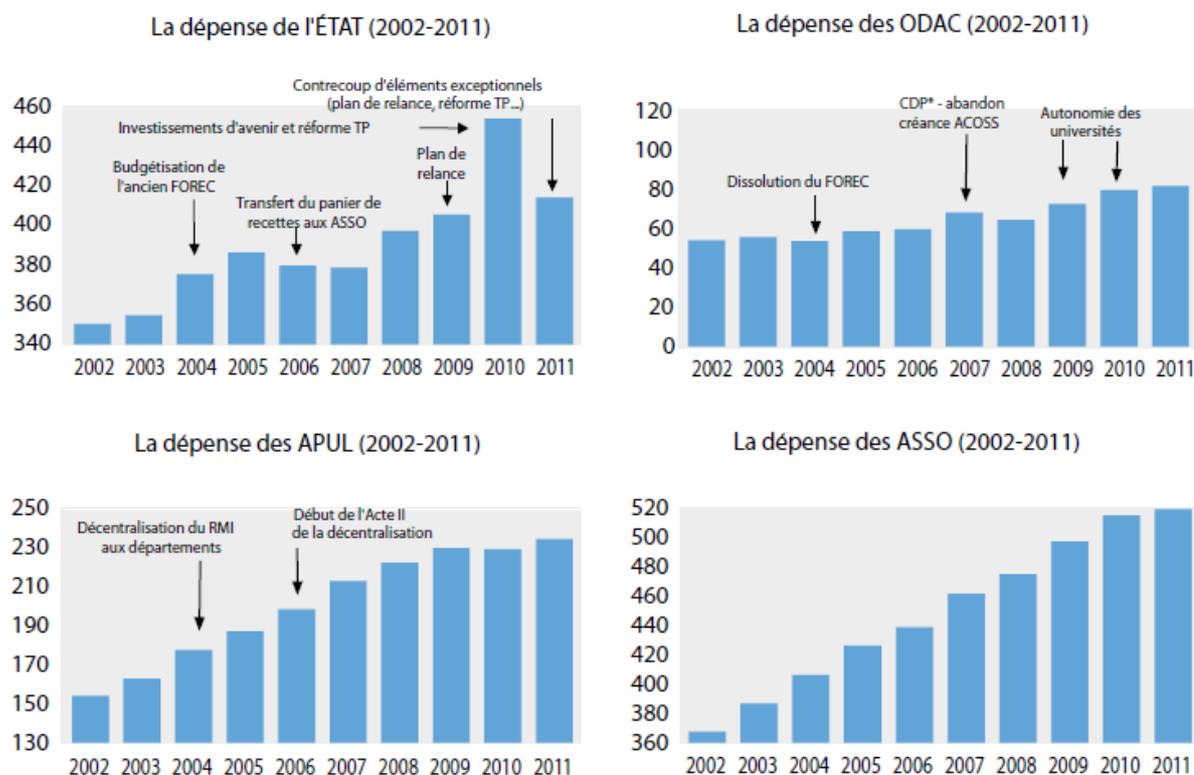
Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution, projet de loi de finances pour 2013 (INSEE, calculs DG trésor)

La fin de la seconde guerre mondiale a marqué une importante rupture en termes d'évolution de la dépense publique. L'instauration et la généralisation du système de sécurité sociale ayant conduit à une nouvelle répartition et à une hausse de la dépense publique.

Au cours des 50 dernières années, la place de la dépense publique dans le PIB a constamment **augmenté**, atteignant 35 % dans les années 1960, 50 % au début des années 1980, et davantage à partir de 1991.

Cette progression a toutefois **nettement ralenti** à partir des années 1980, avec un rythme de progression de 3 % en volume, puis de 2 % par an au milieu des années 1990 et de 0,9 % en 2010 et 2011. Plusieurs « pics » sont cependant repérables, au moment notamment des grandes relances budgétaires (1975, 1981-1982, 2009).

Figure 38. Niveau des dépenses par administrations entre 2002 et 2011
(en milliards d'euros courants)⁴⁴⁸



Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution, projet de loi de finances pour 2013 (INSEE, calculs DG trésor)

Imputable aux **dynamiques démographiques** et à **l'évolution des modes de vie**, cette progression est aussi en premier lieu, attribuable à la forte hausse des **prestations sociales**, principalement liées à la maladie et à la vieillesse.

Les **administrations de sécurité sociale** sont en effet, tout au long de la période (1960-2010), les premiers contributeurs à la dépense publique, expliquant près des deux-tiers de la croissance totale des dépenses entre 2008 et 2011. En 2011 cette dépense représente 57,3 % de la dépense publique totale pour un montant de 641,1 milliards d'euros.

Le vieillissement se traduit par une accélération sensible des **dépenses de retraite** en raison de la dégradation du ratio entre le nombre de retraités et d'actifs et par une augmentation des **dépenses de santé**, également liées à l'évolution du niveau de vie et au progrès technique.

Les dépenses relatives au **chômage** sont, quant à elles, sensibles à la conjoncture et ont un caractère cyclique : elles diminuent en période de forte

⁴⁴⁸ Dépenses calculées y compris transferts et à périmètre courant. Abréviations : ODAC (Organismes divers d'administration centrale), APUL (Administration publiques locales), ASSO (Administrations de sécurité sociale), FOREC (Fonds pour la réduction des cotisations sociales), TP (Taxe professionnelle), CDP (Caisse de la dette publique), ACOSS (Agences centrales des organismes de sécurité sociale), RMI (Revenu minimum d'insertion).

croissance et progressent en période de ralentissement économique. En 2009 et 2010, ces prestations se sont donc fortement accrues avec l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, elles ont par la suite légèrement diminué durant l'année 2011.

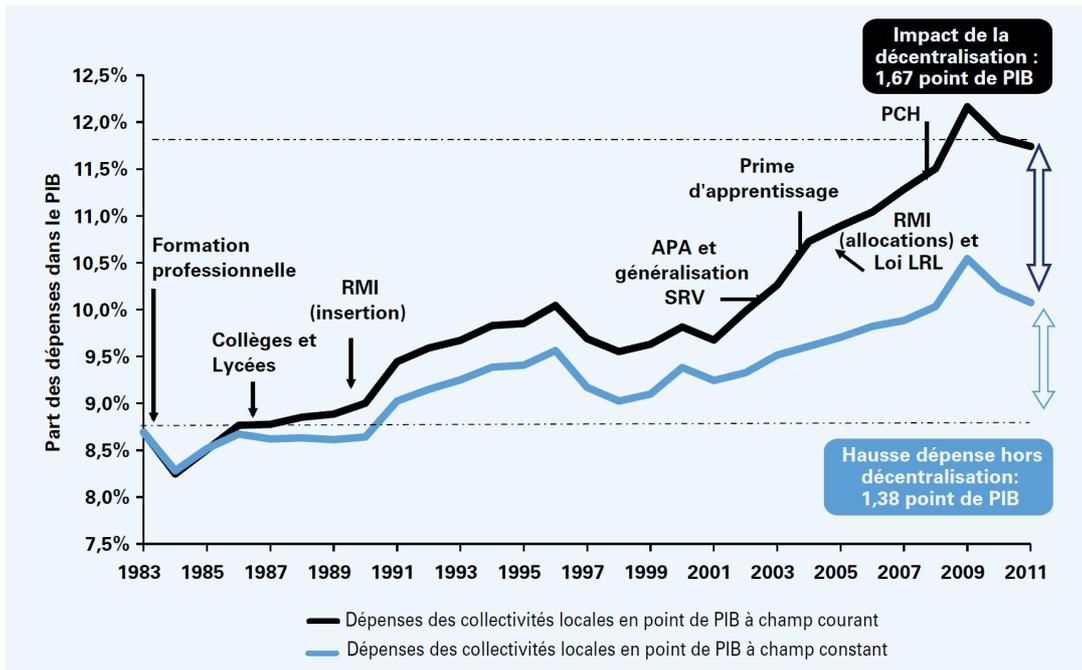
Les **dépenses de fonctionnement** ont progressé en part de PIB, tandis que **l'investissement public** a plutôt reculé en proportion à partir des années 1980. Bien que cette tendance se soit interrompue entre 2001 et 2008 grâce au dynamisme de l'investissement local, elle se vérifie à nouveau en 2010 et 2011, suite à la chute de l'investissement local et à son regain très modéré en 2011.

Concernant les collectivités locales, en 2011, le **secteur communal** représente 115 milliards d'euros, soit près de 53 % de la dépense totale, les **Départements** 66,3 milliards (32 %) et **les Régions** environ 12 % soit 25,5 milliards d'euros.

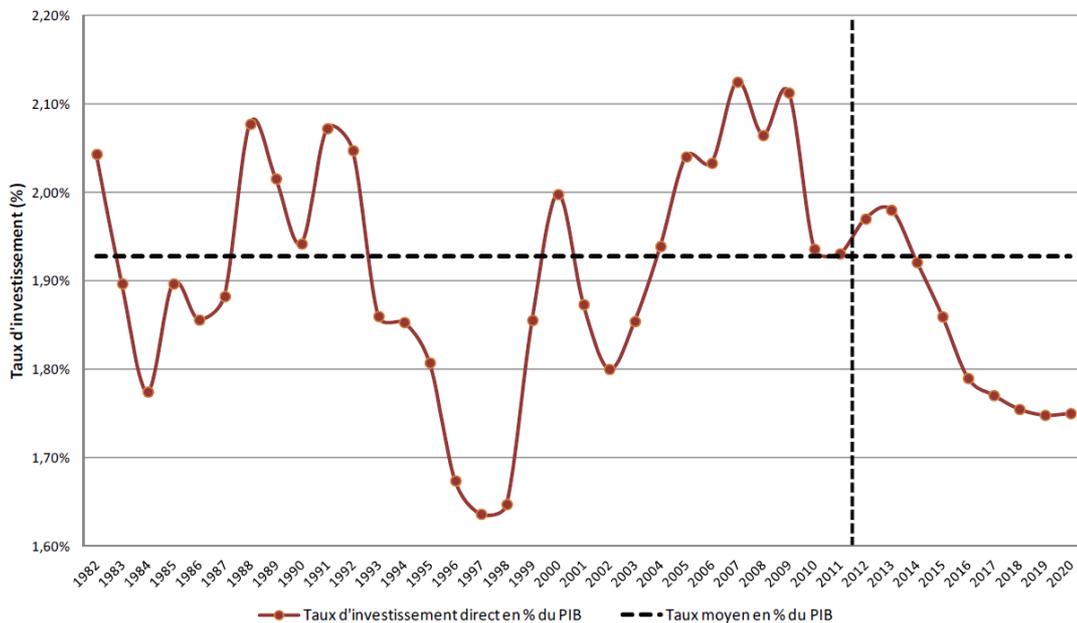
Sur une longue période, leurs dépenses à champ de compétences constant et en euros constants 2011, ont crû, entre 1983 et 2011, à un rythme annuel moyen de 2,4 % (+ 59 milliards d'euros). Cette croissance s'est essentiellement concentrée sur la période 1983-1994. **Deux tiers** de cette hausse proviennent du **secteur communal**, les régions en représentent un tiers, tandis que la dépense des départements est restée à peu près stable en point de PIB sur la période.

Entre 2008 et 2010, la contribution des collectivités territoriales à la dynamique de la dépense publique a été plus modérée.

Figure 39. Evolution de la dépense des collectivités locales de 1983 à 2011



Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution, projet de loi de finances pour 2013 (Données du Rapport de l'observatoire des finances locales 2012 et de la Direction du budget)⁴⁴⁹

Figure 40. Taux d'investissement des collectivités locales (en proportion du PIB)⁴⁵⁰

Source : Diaporama de M. Alain GUENGANT, présentation au CESER le 21 juin 2012 l'évolution 2011-2020 se fonde sur l'un des scénarios d'évolution des budgets locaux de M. Guenguant, il correspond à une stabilisation en valeur des dépenses d'investissement au niveau de 2009 et donc à une baisse en volume de -2% par an. L'entretien et la maintenance du patrimoine exigeant des crédits en croissance de 1,40% par an, le gel en valeur des dépenses d'investissement réduirait de -15,47% par les possibilités de financement de nouveaux équipements.

⁴⁴⁹ Abréviations : RMI (Revenu minimum d'insertion), APA (Allocation personnalisée d'autonomie), SRV (service régional de voyageur), loi LRL (libertés et responsabilités locales), PCH (Prestation de compensation du handicap).

⁴⁵⁰ Pour plus de précisions se référer à l'article de M. Guenguant, *Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les perspectives de croissance des budgets locaux* in Pouvoirs locaux n°87, 2010, p.55.

Ces variations ont plusieurs explications :

- la **montée en charge des nouvelles politiques** confiées par la loi aux collectivités (avec des actions allant au-delà des éléments hérités des transferts de compétences) : services régionaux de voyageurs, création du RSA...
- **de l'augmentation des dépenses de prestations sociales** dont le poids s'est sensiblement accru dans le budget des administrations locales (prise en charge par les départements du versement RMI, puis de l'allocation parent isolé et du RSA « socle »)
- **de l'accroissement des dépenses de personnel** (liées pour une part aux transferts des personnels de l'éducation nationale et de l'équipement, et pour une autre part à l'accroissement de l'offre de services des collectivités, notamment au niveau communal et intercommunal) croissantes entre 2002 et 2011 de 40 % (à périmètre constant) elles ont ralenti depuis 2010
- du poids des **charges d'intérêt** (en forte hausse en 2007, ralentissant et diminuant ensuite)

En 2012, le **total des dépenses inscrites au budget de l'Etat au profit de la Bretagne** s'élevait à 15,62 milliards d'euros, dont 3,57 milliards pour les collectivités territoriales (soit 23 %).⁴⁵¹

Les dépenses de la Région Bretagne (en tant que collectivité territoriale) atteignaient 1 092 millions d'euros, soit **394 €/hab.** pour une moyenne nationale de 448 €/hab. (18^{ème} rang national hors Corse, Ile-de-France et régions d'outre-mer).

Tableau 20. Evolution des dépenses de l'Etat en Bretagne hors défense nationale

(En milliards d'euros)	Dépenses totales de l'Etat en région	Dont dotation aux collectivités (en milliards d'euros)	Evolutions du périmètre d'intervention
2008	16,3		
2009	17		
2010	18,2	4,5	Compensation de l'Etat à la réforme de la taxe professionnelle (1,26 milliards d'euros)
2011	17,2	3,56	Disparition de la compensation compensée par la mise en place de la CET.
2012	15,6	3,57	Baisse des crédits affectés à la mission ville et logement pour le financement des prêts à taux zéro PTZ+.

Source : A partir des données des rapports d'activité de l'Etat 2009, 2010, 2011, 2012

⁴⁵¹ Rapports d'activité de l'Etat 2009, 2010, 2011, 2012.

Largement présent au cœur des politiques nationales, l'objectif de maîtrise des dépenses publiques s'est toutefois accentué suite à la crise financière et aux dégradations successives des dettes souveraines de plusieurs Etats européens.

L'adoption en 2012 du *Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire* (TSCG) a conduit en effet à durcir les règles du Pacte de stabilité et de croissance définies en 1997, par l'instauration d'une « **règle d'or** » **budgétaire**, visant à restreindre le déficit structurel des administrations publiques à 0,5 % du PIB.

Afin de se conformer à ce pacte budgétaire, assorti de mécanismes renforcés de correction et de sanction, les Etats européens se sont engagés, à partir de 2010, dans de nouvelles politiques de réduction des dépenses publiques, se matérialisant par des mesures relatives à l'emploi, aux salaires, aux politiques fiscales ou aux systèmes de protection sociale, etc.

En France, cela s'est concrétisé par l'adoption en décembre 2012, d'un **projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017** déterminant une stratégie pluriannuelle de redressement des comptes publics de l'Etat, fondée sur:

- un retour du déficit public à 3 % en 2013
- une baisse du poids de la dette publique dans la richesse nationale à partir de 2014
- un retour au solde structurel de 0,5 % du PIB en 2015
- un retour à l'équilibre en 2017.

Le respect de cette programmation, qui concerne l'ensemble des budgets publics, est placé sous le regard du **Haut conseil des finances publiques**, organisme indépendant chargé de formuler des avis sur son évolution, et assuré par des mécanismes visant à corriger en loi de finances tout écart éventuel à la trajectoire définie.

Ce redressement se base sur un soutien à la reprise de l'activité économique et sur un partage entre hausses des recettes et économies en dépenses. Les hausses d'impôt devraient se concentrer en début de période et être suivies d'une politique de stabilité fiscale. Le reflux progressif des prélèvements obligatoires serait dans cette hypothèse rendu possible à partir de 2013 par la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense dont le poids dans la richesse nationale devrait être réduit de près de 3 points de PIB à horizon 2017⁴⁵². Pour ce faire, les effectifs de la fonction publique seront globalement stabilisés jusqu'en 2017 et une **évaluation de 40 politiques publiques** (parmi lesquels les aides à la famille, les 7 000 aides directes aux entreprises 80 milliards d'euros, la gestion des prestations d'assurance maladie, la territorialisation de la politique du logement, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi) a

⁴⁵² *Projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017.*

été lancée dans le cadre de la « **Modernisation de l'action publique** » (**MAP**)⁴⁵³ qui succède depuis décembre 2012 à la révision générale des politiques publiques⁴⁵⁴.

- **Une restriction consécutive des ressources budgétaires locales**

Stabilisés en valeur pour l'Etat, **les concours de l'Etat aux collectivités territoriales** sont aussi affectés par cette politique.

La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales sur les montants des dotations transférées a été mise en œuvre dès 1996 afin de garantir aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs dotations. Indexés sur l'inflation, puis sur l'inflation augmentée de 50 % du rythme de croissance en volume du PIB de l'année en cours, **c'est à partir de 2008**, et du remplacement du « contrat de stabilité et de croissance » par un « contrat de stabilité », **que les concours de l'Etat ont été progressivement recalculés sur la base de leur stabilisation en valeur.**

Globalement sur la période 2003-2011, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ont progressé de 2,3 % par an « hors décentralisation ». Ce rythme d'augmentation est imputable à la fois à leur mode d'indexation et au dynamisme des dégrèvements (+6,7 % par an sur 2003-2011 « hors décentralisation ») et de la fiscalité transférée (+5,3 %)⁴⁵⁵.

Gelés en 2013, ils seront, conformément aux décisions prises par le gouvernement en février 2013, **réduits annuellement de 1,5 milliards d'euros en 2014 et en 2015**, un montant deux fois supérieur aux prévisions de la loi de programmation budgétaire, modifié afin de financer le crédit d'impôt compétitivité emploi. Présentée par le gouvernement comme un « *effort proportionné par rapport aux poids des administrations locales dans l'ensemble des dépenses publiques* »⁴⁵⁶, cette mesure a été ressentie comme un « *coup de massue sans précédent* » par les associations d'élus qui craignent qu'elles soient la cause d'un effet de ciseau massif dans un contexte de hausse des charges pesant sur les acteurs publics locaux (rythmes scolaires, hausse de la TVA, revalorisation de la rémunération des fonctionnaires de catégories C...) et déplorent l'absence de concertation ayant précédé cette décision.

Un « **pacte de confiance et de responsabilité** » est toutefois en cours d'élaboration avec les collectivités locales. Cette concertation qui perdurera au sein du Haut Conseil des Territoires, a abouti en juillet à plusieurs conclusions relatives notamment à la répartition entre collectivités de ces efforts

⁴⁵³ Voir chap. 5, 2.1.4 *La modernisation de l'action publique...*

⁴⁵⁴ La gazette.fr, *La modernisation de l'action publique se veut moins brutale que la RGPP*, 18/12/2012

⁴⁵⁵ Jaune budgétaire relatifs aux transferts financiers de l'Etat aux collectivités, projet de loi de finances 2013.

⁴⁵⁶ Maire info, *4,5 milliards de moins pour les collectivités : « un coup de massue sans précédent »*, 13 février 2013 ; La Gazette des communes, *Les collectivités deviennent la variable d'ajustement des comptes publics*, 12 février 2013, Observatoire des finances locales *Les financements des collectivités locales en 2013*.

d'économies. Conformément à l'avis du Comité des finances locales, celle-ci sera effectuée au prorata des recettes totales de chaque collectivité soit⁴⁵⁷ :

- **840 millions d'euros** (53 %) sur le bloc communal
- **476 millions d'euros** (32 %) pour les Départements
- **184 millions d'euros** (12 %) pour les Régions

Ces réductions budgétaires, associées à l'évolution défavorable des autres ressources locales, conduisent les collectivités à envisager autrement leurs politiques tant en matière de fonctionnement que d'investissement⁴⁵⁸.

Tenant compte des contraintes pesant sur leurs ressources et sur leurs charges, les collectivités ont commencé aujourd'hui à réaliser des économies de gestion et se spécialisent sur leur cœur de métier⁴⁵⁹. Elles devraient pourtant faire face à une augmentation sensible des dépenses de personnel du fait de la revalorisation du SMIC, de la hausse des cotisations à la CNRACL (caisse de retraites des agents) de la réforme des rythmes scolaires... Elles ont aussi, comme nous l'avons vu précédemment, davantage recours à l'emprunt afin de pouvoir financer leurs investissements.

Un observatoire de la gestion publique locale pourrait voir le jour dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique. Chargé de collecter les données sur la gestion des collectivités territoriales, il devrait favoriser la mise à disposition de l'information financière et le développement de bonnes pratiques. Une importante réforme européenne des normes comptables locales est aussi prévue dans les prochaines années. D'inspiration anglo-saxonne elle pourrait être à l'origine d'importantes transformations pour les collectivités.

Dans ce contexte, en hausse de 6,8 %, le **budget 2013 de la Région Bretagne** « *s'inscrit dans une logique de soutien à l'économie régionale par la mobilisation de moyens sans précédent pour le financement d'investissements durables et pour accompagner les mutations économiques et sociales du territoire* »⁴⁶⁰. Ce budget est en effet marqué par un fort accroissement des investissements (578 M€, +13 %). En revanche, le Conseil régional a choisi de limiter, chaque année, l'évolution des dépenses de fonctionnement (à périmètre de compétence constant) à un niveau inférieur à l'inflation prévisionnelle (1,60 %, après prise en compte des frais financiers). En 2012, la Région se situait au 18^{ème} rang des régions françaises en termes de dépenses réelles de fonctionnement⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales, relevé de conclusions de la réunion du 16 juillet 2013, organisée à l'Hôtel de Matignon.

⁴⁵⁸ Audition de M. Alain GUENGANT (Directeur de recherche CNRS et Professeur de finances publiques, Université de Rennes 1), le 21 juin 2012

⁴⁵⁹ Audition de M. Alain GILLOUARD (Directeur adjoint en charge des territoires, Conseil Général d'Ille et Vilaine) et Mme Laurence QUINAUT (Directrice Générale des Services, Conseil Général d'Ille et Vilaine), le 14 mars 2013

⁴⁶⁰ Conseil régional, *Budget primitif 2013*, février 2013.

⁴⁶¹ Hors Corse, Ile-de-France et régions d'outre-mer.

- **Des établissements publics confrontés à des difficultés financières**

Plusieurs établissements publics sont aussi affectés par ces évolutions. Certains se trouvent actuellement en situation financière précaire.

Ainsi, selon la Fédération hospitalière de France⁴⁶² le besoin non couvert de financement de l'ensemble des **établissements hospitaliers** s'élevait en juillet 2012 à 1,3 milliards d'euros. En Bretagne, certaines structures rencontrent ainsi de sérieuses difficultés financières. C'est le cas de Redon, Lannion, Fougères et, dans une moindre mesure, Saint-Malo et Vitré. Plusieurs causes sont évoquées pour expliquer ces difficultés : le manque d'attractivité des hôpitaux vis-à-vis des médecins qui contraint les établissements à recourir à l'intérim médical (une solution particulièrement coûteuse pour eux), le contexte économique et bancaire, ainsi que la tarification à l'activité qui rend les petites structures sensibles aux éventuelles baisses d'activité. Des contrats hospitaliers de territoires visant à une coopération avec les établissements de taille plus importante sont aujourd'hui privilégiés.

Depuis la loi de 2007 relative aux libertés et à l'autonomie des universités, le financement des **établissements d'enseignement supérieurs** est assuré à 90 %, masse salariale comprise, par une dotation de l'Etat. Lors d'un audit réalisé en juillet 2012, la Cour des comptes a pointé un manque de 120 millions d'euros dans le budget de l'enseignement supérieur, dont 88 millions d'euros pour financer les bourses aux étudiants. La trésorerie des 80 établissements est aujourd'hui particulièrement tendue, et leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement ont été sérieusement revues à la baisse. **En Bretagne**, les universités de Rennes 1, de Bretagne Sud et de Bretagne occidentale sont particulièrement concernées par cette situation⁴⁶³.

4.3. Des acteurs privés fragilisés par la crise et subissant les effets de la réduction des dépenses publiques

4.3.1. Une recomposition des ressources associatives

- **Une diminution des financements publics aux associations**

Après un **recul de l'emploi associatif** amorcé en 2010 et se poursuivant en 2011, celui-ci a connu une évolution positive de **0,1 % en 2012**. Ce retrait s'il est demeuré très faible, constitue cependant une rupture majeure dans l'histoire du monde associatif, qui parvenait jusque là à amortir les chocs économiques, d'autant que les études réalisées montrent qu'un certain nombre d'associations ont utilisé leurs actifs pour pouvoir maintenir leurs emplois.

⁴⁶² Le Télégramme, *Déficit. Des hôpitaux pris à la gorge*, 17 décembre 2012 ;

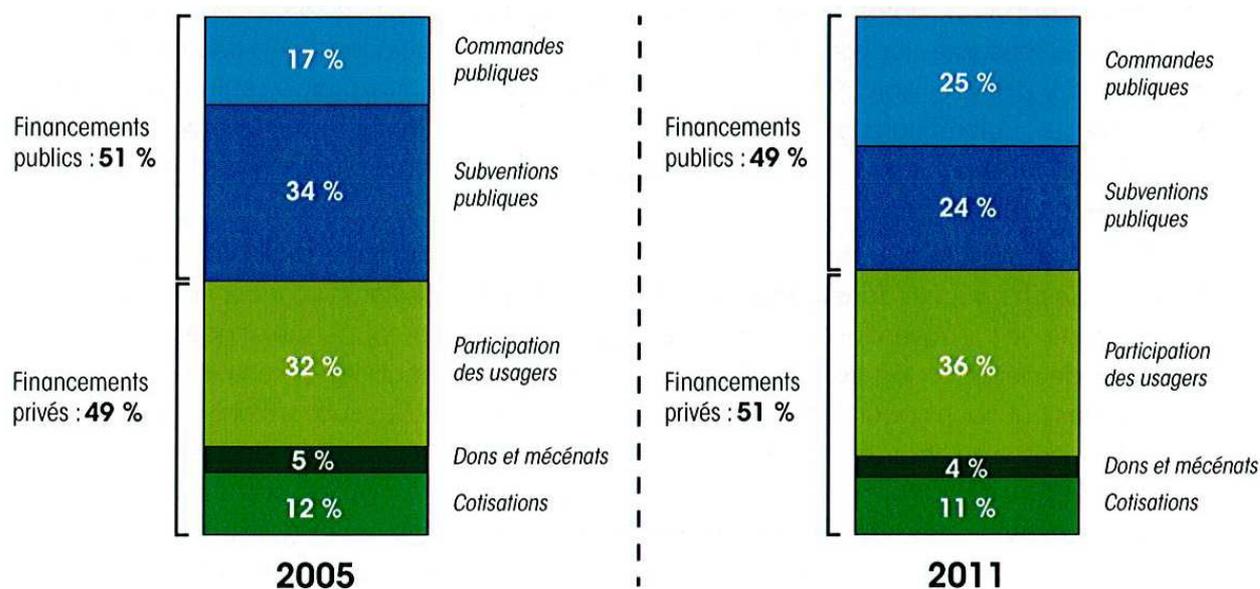
⁴⁶³ Isabelle Rey-Lefebvre, *Le Monde*, *Un quart des universités en faillite virtuelle*, 6 juillet 2012. Sylvestre Huet, *Universités : faillite annoncée par les présidents*, 25 mars 2013 ; Yvon Corre, *Télégramme Universités. L'UBO également dans le rouge*, 20 décembre 2012

Jusqu'en 2005, le montant global des financements publics s'est maintenu, le sentiment de dégradation de la situation financière des associations s'expliquant principalement par la croissance de leur nombre.

Toutefois, depuis cette date, tous les échelons de collectivités territoriales ont réduit la fréquence de leurs relations avec les associations. L'Etat comme les organismes sociaux (CAF) ont baissé leurs subventions, mais c'est aussi le cas des communes, dont le poids dans le budget des associations diminue pour la première fois. Le poids des conseils généraux a en revanche progressé pour passer de 10 % à 12,3 %. **Globalement c'est la croissance de la participation financière des usagers** au service rendu par l'association et la commande publique qui structure l'évolution des budgets des associations entre 2005 et 2011, puisque les recettes provenant des usages augmentent fortement (+29 % sur la période)⁴⁶⁴.

Cette tendance fragilise singulièrement les **associations de taille moyenne** qui requièrent des financements publics mais ne sont pas en mesure d'accéder aux commandes publiques. Le nombre de plus petites structures, peu dépendantes des concours publics continue sa progression. Enfin les plus grandes d'entre elles concentrent de plus en plus de financements publics, puisque 2 % des associations perçoivent des subventions annuelles supérieures à 100 000 euros et concentrent 71 % de la masse des subventions publiques en direction des associations (contre 67 % en 2005).

Figure 41. Nature des ressources des associations en 2005 et 2011



Le financement public des associations entre subventions et commandes. Etat des lieux et grandes évolutions. Viviane Tchernonog – CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne

⁴⁶⁴ Audition de Mme Viviane TCHERNONOG (Chercheuse au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne), le 17 janvier 2013 ; *Le financement public des associations entre subventions et commandes. Etat des lieux et grandes évolutions. Viviane Tchernonog – CNRS- Centre d'économie de la Sorbonne*

Les contraintes financières qui pèsent sur les acteurs publics contribuent aussi à rendre de plus en plus fréquentes les pratiques de « **stop-and-go** », interrompant et reprenant leurs concours financiers lorsque leur trésorerie le leur permet, facteur de fragilisation de la pérennité des structures⁴⁶⁵.

- **Des associations à la recherche de ressources privées**

Toutes ces évolutions bousculent le monde associatif. Les associations du secteur sanitaire et social sont ainsi invitées à des mutualisations, des coopérations et des regroupements sous des formes diverses.⁴⁶⁶

Les associations sont contraintes à trouver de nouvelles **sources de financement privées**. Les perspectives d'augmentation des financements privés des associations aujourd'hui mises en avant peuvent reposer sur plusieurs modalités : l'accroissement des ressources propres des associations, le développement des recettes d'activité, ou du don et du mécénat des entreprises. Le don et le mécénat constituant une part minime de leurs ressources, ce sont les usagers qui participent de façon croissante au financement des services délivrés par les associations. Il est donc à craindre que les associations sélectionnent de plus en plus leurs usagers en fonction de leur solvabilité, dans un contexte où leurs capacités financières sont elles-mêmes fortement touchées.

Face à ces contraintes, les **Dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)** créés en 2002 à l'initiative de l'Etat et de la Caisse des dépôts et consignations, et cofinancés en Bretagne, par la Région et les Conseils généraux, permettent tout d'abord, par l'établissement d'un diagnostic partagé de la structure et de ses activités, de leur apporter un accompagnement adapté et de renforcer leur viabilité.

La Région Bretagne aide aussi, par l'intermédiaire de l'association Bretagne Active, les associations et les entreprises de l'économie sociale et solidaire à financer leur projet de création, de développement et de consolidation au moyen de **garanties d'emprunts bancaires, d'apports financiers remboursables**, d'outils d'appui et de conseil. Elle s'est engagée dans la *Charte d'engagements réciproques* signée en juin 2009 avec les associations regroupées au sein de la conférence permanente des coordinations associatives de Bretagne, à respecter les dates de versement des subventions, à rendre plus lisibles et plus transparents les financements publics et à simplifier les procédures de subvention.

Si le **recours aux dons et au mécénat** peut représenter une solution, le potentiel d'élargissement du nombre de donateurs ne doit pas être surestimé leurs **capacités financières** étant parfois elles aussi affectées par la crise. De plus, on assiste depuis quelques années à une **multiplication des appels aux dons** pour des causes de plus en plus variées (environnement, recherche...) et

⁴⁶⁵ La vie associative, *Financement, les associations réussiront-elles leur mutation économique ?* n°19, octobre 2012.

⁴⁶⁶ Audition de M. Daniel HARDY (Membre du CESER, Président URIOPS), le 05 juillet 2012.

les établissements publics tentent à leur tour de mobiliser cette forme de financement, comme en témoigne la création des fondations de coopération scientifique, de fondations partenariales et des fonds de dotation.

Leur dynamique repose, en outre, sur un mécanisme de **déductions fiscales** accordées par l'Etat. Or, la réduction de ces dépenses fiscales pourrait représenter l'une des voies choisies par l'Etat pour réduire ses dépenses. Le rapport remis en juin 2013 sur la modernisation de l'action publique, proposait effectivement d'abaisser le taux de déduction des dons versés aux associations dites « d'intérêt général ou d'utilité publique » de 66 à 60 %⁴⁶⁷.

Certains dispositifs pourraient cependant se renforcer à l'avenir comme le don sur succession ou la donation temporaire d'usufruit, peu usités à l'heure actuelle, ou d'autres procédés de développement plus récent, comme le don sur salaire, les produits financiers solidaires ou le don par SMS⁴⁶⁸.

Enfin, de nouveaux outils à destination des associations, entreprises, mutuelles, coopératives et fondations de l'économie sociale et solidaire pourraient être introduits ou rénovés par la prochaine loi sur l'économie sociale et solidaire (certificats mutualistes, titres associatifs, agrément d'entreprise solidaire) afin d'élargir leurs apports en fonds propres en mobilisant **l'épargne salariale** ou en leur facilitant **l'émission d'obligations**.

4.3.2. Une réorganisation prévue des aides publiques aux « services marchands »

Si l'ensemble de l'activité économique a nettement ralenti en Bretagne depuis 2011, les « services marchands » demeurent le secteur qui obtient, malgré un ralentissement, les **meilleurs résultats**, en termes de chiffre d'affaires, d'effectifs, d'investissements et d'évolution des marges d'exploitation⁴⁶⁹.

Leurs perspective de financement seront avant tout dépendantes des évolutions du contexte socio-économique et de la solvabilité des ménages. Elles pourraient cependant être, elles aussi, affectées par la réduction des dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales.

Ces acteurs tendent de plus en plus, à l'instar de l'Union européenne pour les fonds structurels, à n'accepter de contribuer aux projets que **de manière additionnelle**, en complémentarité de la participation financière d'autres bailleurs (cela se vérifiant également dans la sphère associative)⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Jean-Jack Queyranne, président de la région Rhône-Alpes, Jean-Philippe Demaël, directeur-général de SOMFY et Philippe Jurgensen, inspecteur général des finances, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité* - IGF - juin 2013

⁴⁶⁸ France générosités, Etude « *Dons oubliés, Dons innovants* », décembre 2012

⁴⁶⁹ INSEE, Banque de France, DRAAF, DREAL, DIRECCTE *Le bilan économique 2012 en Bretagne*, mai 2013

⁴⁷⁰ William Gilles, *Les financements alternatifs des collectivités territoriales*, in *Revue française d'administration publique* 2012/4 n°144 p953-963

Si face à la crise, les institutions européennes et nationales ont développé de nouveaux soutiens financiers à destination des entreprises (plan de relance, exonération fiscale, exemption d'aides d'Etat...), le gouvernement a décidé de rationaliser les dispositifs d'aides aux entreprises se révélant inefficaces ou inéquitables à partir de 2014. Sur les 80 milliards d'euros d'aides accordées, entre 1,1 et 1,5 milliards d'économie pourraient ainsi être réalisés en 2014 et plus de 2 milliards en 2015, en collaboration avec les collectivités territoriales⁴⁷¹.

La Région Bretagne développe une palette d'outils financiers, de soutien à l'investissement ou d'accès au crédit afin de répondre aux besoins des entreprises à tous les stades de leur existence (création, innovation, international, transmission).

4.4. Evolutions à venir

Il est difficile de se défaire du contexte économique actuel pour envisager comment pourront être financés les services collectifs demain. Pourtant comme le montrent les révisions successives des projections économiques des grandes institutions économiques et politiques (FMI, OCDE, Commission européenne...), les incertitudes sont nombreuses en Bretagne comme au niveau national. Si pour certains économistes, les effets de la récession (la persistance d'un chômage de longue durée, la destruction des capacités de production...) pourraient affecter durablement les économies européennes, des choix ambitieux de développement pourraient en contredire le recul. De plus, ce sont davantage les fondements et les priorités de ces modes de développement que l'évolution de la conjoncture qui détermineront la nature des services collectifs proposés et les moyens utilisés pour ce faire. De ce point de vue la recherche d'indicateurs de richesse alternatifs au seul PIB accompagne – avec plus ou moins de succès – la critique de la logique « *extraire, transformer, jeter* » depuis les années 1970.

Concernant les dépenses publiques, d'ici vingt ans l'objectif de désendettement fixé actuellement pourrait être une préoccupation dépassée (partiellement atteinte ou écartée) ou devenir la seule priorité des gouvernements, donnant lieu à de nouvelles politiques de réduction des dépenses. Elles pourraient être alors fondées avant tout sur la prévention (réduction des dépenses de santé, lutte contre la fraude...) sur la performance, ou conduire les autorités publiques à redéfinir ou restreindre leur périmètre d'intervention au travers d'importantes externalisations. Les relations entre acteurs publics et privés pourraient être marquées par ce « pilotage par la dépense et le résultat », la recherche de fonds privés devenant une condition indispensable à leur pérennité.

⁴⁷¹ La gazette.fr, *La modernisation de l'action publique se veut moins brutale que la RGPP*, 18/12/2012 ; *Relevé de décision du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique*, 17 juillet 2013.

5. Evolutions et perspectives des modes de financement et de tarification des services

« La question du financement des activités publiques constitue un enjeu majeur de ce début de 21^{ème} siècle. Cette situation résulte d'une part, de la raréfaction des ressources publiques et d'autre part, de la nécessité de satisfaire les besoins inhérents au service public et d'en maintenir le niveau et la qualité »⁴⁷².

Face aux coûts des investissements nécessaires, de nouvelles formes et logiques de financements se sont développées ces dernières années, suivant en cela l'évolution des valeurs véhiculées dans la société et la transformation des relations entre acteurs publics et privés.

5.1. Une individualisation accrue du financement du service public ?

Si l'instauration de la liberté des prix par l'ordonnance de 1986 et l'ouverture à la concurrence de certains services publics de réseaux ont eu pour conséquence de faire reculer l'intervention directe de l'Etat dans la réglementation des prix et des marchés, ce recul ne signifie pas que les collectivités aient abandonné tout contrôle ou toute intervention sur les modalités de tarification de l'accès aux services⁴⁷³.

L'une des tendances, qui semble toutefois se dégager aujourd'hui, est celle d'un basculement de l'imputation du coût des services publics du contribuable à l'utilisateur. L'intervention accrue des acteurs privés dans le financement de ces services s'accompagne, en outre, d'une solvabilisation des usagers par des aides publiques. Cette évolution, contredite par certaines expériences locales comme nationales, n'est cependant pas linéaire.

5.1.1. L'affirmation de la logique « d'utilisateur-payeur » à l'origine d'une substitution de la tarification à l'impôt

- **Une évolution contrastée**

Depuis les années 1980 et l'affirmation des théories néolibérales anglo-saxonnes, un **discours de remise en cause de la légitimité de l'impôt** et des contributions communes s'est affirmé. Portant sur le périmètre de l'action publique et la réduction de ces dépenses, il s'appuie aussi sur l'idée selon laquelle tout ce qui a un coût devrait appeler à la détermination d'un prix utilisé comme tarif, en mimétisme avec la logique marchande.

⁴⁷² William Gilles, *Les financements alternatifs des collectivités territoriales*, in *Revue française d'administration publique* 2012/4 n°144 p953-963

⁴⁷³ *Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ?* Discours prononcé par Jean-Marc Sauvé mercredi 16 décembre 2009 lors des entretiens du Conseil d'Etat – cycle 2009

Ces opinions se fondent sur la crainte d'une déresponsabilisation de l'individu, ainsi que sur ses conséquences supposées, en termes de développement économique, de saturation des équipements, et de surconsommation des ressources financières comme environnementales. A l'image du rapport, remis en 2008 au gouvernement du Québec, intitulé « *Mieux tarifer, pour mieux vivre ensemble* », ces tenants - convaincus de l'efficacité du tarif pour pallier ces problèmes - recommandent la « *fin de la culture de la gratuité* » et de la « *sous-tarification* » des services publics. Ils préconisent au contraire, le recours au **principe d'utilisateur-payeur**, celui-ci établissant un lien direct entre le service et son utilisateur, entre le prix et le coût du service, là où l'impôt alimente le budget général de la collectivité sans affectation précise⁴⁷⁴.

Ce discours se développe également en France où la tarification des services apparaît de plus en plus comme un moyen pour l'Etat et les collectivités territoriales de capter de nouvelles recettes. Il est difficile aujourd'hui d'en évaluer les effets réels, aucune analyse quantitative précise et méthodique n'étant disponible sur le sujet. Au regard du poids des ressources tarifaires dans les budgets publics, cette tendance ne s'exerce encore qu'à la marge, pourtant elle semble s'affirmer progressivement.

Au niveau national, les services publics industriels et commerciaux sont déjà très largement ouverts à la concurrence et financés par les prix. Les services publics administratifs obligatoires demeurent, quant à eux, majoritairement financés par l'impôt, en dépit d'une généralisation de la tarification pour des missions annexes des services de police ou de secours, et du recours croissant au partenariat public privé (sur lequel nous reviendrons). Toutefois, en réponse à la réduction des recettes publiques, le financement par des contributions collectives de certains services et le principe de gratuité pour leurs usagers sont fréquemment ré-interrogés.

Dans le domaine de **l'enseignement** public, contrairement à d'autres Etats comme le Royaume-Uni où depuis 2012 les universités sont autorisées à doubler voire tripler leurs droits d'inscriptions, la gratuité proclamée par le Préambule de la Constitution de 1946 reste en vigueur en France, et la perception de droits d'inscription (constitutifs d'une taxe) demeure encadrée par arrêté à l'échelon national, à un niveau relativement bas afin de ne pas compromettre ce principe. Pour la rentrée 2013/2014, ils s'établissent à 183 € en licence (contre 181 € en 2012), 254 € en master et 388 € en doctorat⁴⁷⁵. Certaines universités tentent malgré tout de mettre en place, dans l'illégalité, de nouvelles redevances afin d'équilibrer leur budget.

Au niveau territorial, l'absence de progressivité, la très faible prise en compte des revenus dans la détermination des impôts et l'absence de maîtrise de l'assiette et du taux de cette fiscalité par les élus locaux, concourent à la

⁴⁷⁴ Rapport au gouvernement, M. Montmarquette « *Mieux tarifer, pour mieux vivre ensemble* », 2008

⁴⁷⁵ Le Figaro, *Le gouvernement rappelle que les frais d'inscription universitaires sont fixés par arrêté*, Stéphanie Alexandre, 23/07/2013 ; *Vingt-sept universités épinglées pour des pratiques illégales*, 22/07/2013.

généralisation des systèmes de tarification. La faculté à moduler ces tarifs en fonction des revenus ou des externalités environnementales apparaît ainsi plus juste aux yeux d'une partie des responsables politiques. On assiste ainsi à une inversion, entre les qualités reconnues dans la théorie classique à l'impôt en termes de redistribution et celles du tarif devenu un élément de correction de certaines inégalités, la modulation du coût individuel étant renvoyée au tarif personnalisé plutôt qu'à l'impôt.

- **Quelques évolutions opposées**

« [Ce] transfert du financement du service public du contribuable vers l'utilisateur n'est pas neutre, il présuppose un changement de logique et part du principe que certains besoins et infrastructures ne doivent pas essentiellement être financés par la solidarité au travers de l'impôt mais par des catégories d'utilisateurs concernés »⁴⁷⁶.

Craignant que le développement d'une logique de prix ne s'accompagne d'une fragmentation de l'intérêt général et d'une perte du sens et du bien publics, des expériences contraires à ces évolutions se développent en parallèle.

A l'échelle nationale comme locale, la gratuité pour les usagers de certains services publics connaît un attrait renouvelé. De telles initiatives sont menées dans les musées, les cantines scolaires, ainsi que dans certains transports publics. Pour certaines collectivités ces choix s'opposent au « *tropisme consumériste* » et à l'intégration d'une logique de rentabilité dans les services publics. Ils sont porteurs d'une logique de réhabilitation des principes du financement par l'impôt et d'indivisibilité du bien public.

5.1.2. La valorisation du patrimoine public et la commercialisation de nouveaux services

La commercialité de l'action publique s'étend également par la prise en compte, élargie depuis 2006, de la valeur économique des propriétés publiques.

L'exploitation des ressources du domaine forestier, fluvial ou lacustre, la location ou la vente du patrimoine matériel ou immatériel de l'Etat et des collectivités ont ainsi été rendus possibles⁴⁷⁷.

L'instauration de péages urbains, ou de nouvelles taxes d'occupation du domaine public témoignent de ces évolutions. C'est aussi en ce sens, qu'une Agence du patrimoine immatériel de l'Etat a été créée en 2007 afin de favoriser la valorisation de ses actifs immatériels. Au sein des administrations, des gestionnaires d'actifs assurent donc la commercialisation de biens et données

⁴⁷⁶Martine Long, *Quel avenir pour le prix des services publics dans un contexte financier contraint ?* In Revue française d'administration publique 2012/4 n°144 p953-963

⁴⁷⁷ *Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ?* Discours prononcé par Jean-Marc Sauvé mercredi 16 décembre 2009 lors des entretiens du Conseil d'Etat – cycle 2009

dont l'exploitation ne relève pas de missions de services publics. Les administrations retirent ainsi d'importantes ressources financières de la vente des licences de téléphonie, de l'utilisation du spectre hertzien, de droits d'occupations du domaine public, de la location d'espaces pour des tournages de films ou la tenue de colloques, de l'utilisation de noms de domaines publics, etc.

La mise à disposition de données publiques (statistiques, cartes, logiciels...), produites ou collectées dans le cadre de leur mission par les établissements publics, est le plus souvent gratuite, mais certaines redevances, peuvent être prévues. Une tarification différenciée peut ainsi être introduite entre les informations de nature administratives et les autres données. La commercialisation de ces données n'est cependant pas systématique, au contraire certaines collectivités, comme Rennes, ont ouvert une réflexion sur l'open-data (données ouvertes). Au niveau national l'engagement à une ouverture des données publiques a aussi été réaffirmé et s'est concrétisé par la création d'une mission Etalab chargée d'héberger et d'animer la diffusion de ces données⁴⁷⁸.

La publicité et le report du paiement sur un tiers se développe également au-delà du périmètre de l'économie numérique. Les collectivités y recourent de plus en plus fréquemment pour financer leurs politiques publiques. A Paris la société JC. Decaux s'est ainsi engagée à financer le « Vélib » en contrepartie de l'attribution du marché des publicités sur les abribus, et ces pratiques se généralisent pour le financement de musées ou la reconstruction de bâtiments historiques.⁴⁷⁹

5.1.3. Une solvabilisation accrue des coûts pesant sur l'utilisateur

Face au report du coût sur le bénéficiaire du service, le risque de disqualification d'une partie des usagers à faible revenu est réel.

Selon le CREDOC, dans le domaine de la santé, l'impression de vivre dans un **système à deux vitesses**, qui était auparavant surtout ressentie par les parisiens s'est progressivement répandue sur l'ensemble du territoire. Ainsi la proportion d'individus pensant que l'on est mieux soigné lorsqu'on est aisé atteint chez les franciliens 73 %. En milieu rural, elle est passée entre 1980 et 2010 de 52 % à 66 %. 13 % des individus déclarent aujourd'hui devoir s'imposer des restrictions budgétaires en matière de soins médicaux contre 3 % au début des années 1980⁴⁸⁰. En effet, le remboursement de la Sécurité sociale ne couvre pas la totalité des frais médicaux. Les dépenses de santé à la charge des ménages connaissent une croissance deux fois supérieure à l'évolution des revenus depuis 2006 et la part des dépenses de santé prise en charge par

⁴⁷⁸ William Gilles, *Les financements alternatifs des collectivités territoriales*, in *Revue française d'administration publique* 2012/4 n°144 p953-963

⁴⁷⁹ Ibid ; Serge Guérin, *De l'Etat-Providence à l'Etat accompagnant*, Michalon Editions, 2010, p114-115.

⁴⁸⁰ CREDOC Régis Bigot, *L'opinion défend à la fois la liberté individuelle et la cohésion sociale*, *Consommation et modes de vie* n°231

l'assurance maladie est à son plus bas niveau depuis 1973 (instauration de participations forfaitaires, pénalités en cas de non respect du parcours de soins coordonné, déremboursement de médicaments, dépassements d'honoraire). En 2010, le quart de la consommation de soins et de biens médicaux était prise en charge par les ménages directement ou de façon mutualisée par le biais des complémentaires santé.⁴⁸¹

Le recours croissant à la **solvabilisation** des ménages peut y répondre partiellement. Ce mécanisme est particulièrement présent dans le **secteur de l'aide à domicile** financé en grande partie par le Conseil général. La prise en charge des personnes âgées dépendantes se fait ainsi dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en fonction de leur niveau de dépendance et de leur revenu et au travers du financement du volume d'heures proposé par les services d'aides, leur rémunération étant fixée en fonction de leurs modalités et de leurs tarifs d'intervention⁴⁸².

5.1.4. Des dépenses publiques complétées ou différées par des partenariats public-privé

Enfin, le dernier phénomène à l'œuvre correspond à l'externalisation de certaines dépenses publiques et à leur prise en charge par d'autres acteurs privés.

Ce phénomène n'est pas nouveau puisqu'il s'inscrit dans une longue tradition en France de délégations de services publics ou de baux emphytéotiques⁴⁸³ (sur laquelle nous revenons dans le prochain chapitre). Toutefois de nouveaux dispositifs sont aujourd'hui à la disposition des collectivités.

Le développement du **mécénat** constitue ainsi un élément de diversification des ressources des collectivités. Utilisé ponctuellement lors de grands événements, En Bretagne, le budget prévisionnel de la biennale d'art contemporain, initiative privée cofinancée par plusieurs collectivités publiques, intégrait une part de financement par le mécénat, celui-ci étant situé à hauteur de 59 %.

Il s'agit tout d'abord du « **contrat de partenariat** » (souvent appelé contrat de partenariat-public-privé, PPP) par lequel une autorité publique peut *confier à un tiers, « pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages,*

⁴⁸¹ UFC que choisir, *Coût de la santé pour les ménages : Vers la démutualisation des populations fragiles ?*, 21 septembre 2011

⁴⁸² Audition de M. Bernard MERAND (Délégué général, CRESS Bretagne), le 05 juillet 2012 ; *Rapport de la mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction des publics fragiles*, établi par Mme Anne Bruant-bisson, M. Philippe Aube-Martin, Membres de l'inspection générale des affaires sociales, et de M. Jacques-Bertrand de Reboul, Membre de l'inspection générale des finances, Octobre 2010

⁴⁸³ Le bail emphytéotique est un contrat d'une durée allant de dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans, par lequel une collectivité peut concéder un terrain à un tiers, qui pourra y construire un ouvrage, lequel deviendra, à l'issue du bail, propriété de la collectivité. Le recours à ce type de contrat a été autorisé par le législateur afin de favoriser le financement privé d'ouvrages publics.

d'équipements ou de biens matériels nécessaires au service public ». Au terme de ce contrat, la propriété du bien construit revient à la collectivité.

Expérimenté pour la première fois en France au travers des marchés d'entreprise de travaux publics (METP) qui seront jugés illégaux, ces contrats se développent en Grande-Bretagne dès 1997 sous la forme des « *private finance initiative* ». C'est à partir de 2002 que plusieurs textes sectoriels vont en autoriser l'usage en France dans le champ de la sécurité, de la justice, puis de la santé, avant d'être progressivement ouverts à tous les secteurs de manière **dérogatoire**.

Leur création résulte de la volonté de permettre aux personnes publiques de transférer à un partenaire privé la réalisation d'une **mission globale** d'investissement et de fonctionnement (de la construction à l'exploitation d'un service y compris régalien), et d'en **lisser le paiement** sur toute la durée des travaux. La rémunération du cocontractant n'est pas liée à l'exploitation de l'ouvrage, mais elle peut être liée à des objectifs de performance précis.

Limité initialement aux seuls cas d'urgence, leurs conditions de recours ont été peu à peu élargies. Aujourd'hui, le contrat de partenariat peut être conclu uniquement dans l'un des cas suivants :

- le projet est complexe et la personne publique ne peut pas objectivement définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou le montage financier ou juridique de l'opération,
- le projet est urgent,
- le recours au contrat de partenariat présente un bilan avantages/inconvénients plus favorable que celui d'autres types de contrats de la commande publique.

De plus, une **évaluation préalable** portant sur les motifs qui conduisent la personne publique à choisir ce type de contrat et une comparaison des coûts, performance et risques des différentes options doivent obligatoirement être réalisées avec le concours d'un organisme expert.

Saisie d'une évaluation des PPP, l'Inspection générale des Finances (IGF), dans un rapport daté de décembre 2012, constatait une **inflation du recours à ce type de contrat**, la France étant passée de 9 contrats signés annuellement en 2005, à 52 en 2011. Ils représentaient **12,2 % de l'investissement public** en 2011, contre 0,2 % 2005 **et s'expliquent dans 75 % des cas par des motifs d'ordre budgétaire**⁴⁸⁴.

Dans les collectivités locales, l'analyse des contrats signés montre que le PPP n'est plus réservé aux grandes collectivités mais se répand dans les **petites et moyennes** entités. Ces marchés sont tous portés par deux ou trois entreprises

⁴⁸⁴ Localtis, Valérie Liquet, *Plan Campus : "Zéro PPP à Paris"*, 12 mars 2013 ; CNFPT, Boeton Philippe, *Les contrats de partenariat public – privé*

Le nombre de marchés ayant pour objet l'éclairage public est aujourd'hui prédominant.

La Région Bretagne a eu recours avec l'Etat, la Région Pays de la Loire et RFF à ce type de contrat dans le cadre du financement du projet **Bretagne à Grande Vitesse**. La conception, la construction, la maintenance et le financement de la ligne nouvelle entre Connerré et Rennes (182 km) et de ses raccordements (32 km) a été confiée pour une durée de 25 ans et à hauteur de 2729,4 millions d'euros à l'entreprise Eiffage Rail Express (ERE).

Concernant le fonctionnement des Partenariats-public-privé, très critiqué par ses détracteurs, dans son rapport, l'IGF a souhaité en interdire le recours aux organismes divers d'administration centrale (parmi lesquels les pôles de recherche et d'enseignement supérieur et les universités) considérant qu'ils pouvaient constituer, un important « **point de fuite budgétaire** ». Depuis le 1er janvier 2011, les collectivités locales sont dorénavant obligées d'inscrire ces loyers à leurs bilans. Cela est également vrai pour l'État depuis 2012.

L'inspection souligne en outre, que ces contrats en permettant aux administrations de différer leurs dépenses, les incitent à investir au-delà de ce que leurs ressources pourraient leur permettre d'envisager, et font « *courir le risque d'investir dans des projets manifestement sur-calibrés* ». La nécessité d'avoir une taille et une expertise suffisante pour « *mener un dialogue compétitif* » et être en capacité de négocier le contrat de partenariat apparaît également pour l'IGF comme une condition essentielle à son recours⁴⁸⁵.

5.2. L'essor des tarifications sociale et environnementale

De nouveaux objectifs ont été assignés depuis quelques années au financement des services collectifs, en matière d'accessibilité sociale comme de préservation de l'environnement.

5.2.1. La généralisation des tarifications sociales

L'individualisation de la tarification des services collectifs s'est accompagnée, comme mentionné précédemment, d'un mouvement de « catégorisation » des bénéficiaires.

Afin de faciliter l'accès du public à certaines prestations, la **tarification sociale** est apparue comme un instrument opportun afin de donner une réalité aux notions de justice sociale et de discrimination positive.

Pendant longtemps, les autorités locales ont privilégié l'octroi de bourses ou d'aides financières pour faciliter l'accès à tous de leurs services, que ce soit dans

⁴⁸⁵ *Les financements privés : une solution pour l'administration ?* Colloque Très chère administration IEP de Rennes, 14 mars 2013

les cantines scolaires ou les écoles de musique. Aujourd'hui des systèmes de tarification différenciée en fonction des revenus s'y sont substitués partiellement.

Les politiques de tarification visent de plus en plus de publics différents (personnes âgées, chômeurs...) avec des finalités propres à chaque service (accès à l'eau, démocratisation de la culture...).

Au niveau national certaines tarifications sociales sont ainsi appliquées à la consommation d'eau ou d'électricité. A l'échelle locale, l'accès au transport fait par exemple l'objet de nouvelles formes de tarification. La Région Bretagne a ainsi mis en place, en collaboration avec la SNCF, une carte « *Actuel* » ouvrant le droit à une réduction de 75 % sur l'ensemble du réseau régional. Elle est accessible aux demandeurs d'emploi, aux bénéficiaires du Revenu de solidarité active et de l'Allocation adulte handicapé, aux personnes âgées percevant le minimum vieillesse ou l'Allocation de solidarité aux personnes âgées, ainsi qu'aux personnes en parcours d'insertion. Aujourd'hui le passager d'un TER paye environ 35 % du prix de son trajet, 65 % est pris en charge par une subvention régionale (provenant de l'enveloppe transport qui accompagne depuis 2003 le transfert de cette compétence de l'Etat aux Régions).⁴⁸⁶

L'interrogation qui se pose alors est relative aux règles de tarification à mettre en œuvre (tranches de revenus, taux...) ainsi qu'à la nature des revenus à prendre en considération (faut-il s'appuyer sur les revenus imposables, tenir compte des revenus de transfert ?). L'une des principales difficultés à laquelle sont confrontés leurs instigateurs réside dans la confidentialité des documents attestant de ces revenus. Des discussions avec la CNIL et les organismes sociaux permettent toutefois d'y répondre.

Cette différenciation des tarifs demeure aujourd'hui **une faculté** ouverte aux autorités publiques, elle ne constitue pas une obligation de garantir l'égalité réelle des usagers devant l'accès aux services. La conception de l'égalité en droit français, entendu comme un principe de non-discrimination, ou d'égalité de droit, s'oppose à sa définition européenne. L'introduction dans le droit communautaire de la notion de « *service universel* » et de « **prix abordables pour tous** » pourrait en faire évoluer la logique à l'avenir⁴⁸⁷.

5.2.2. L'intégration des enjeux environnementaux à la tarification des services

Les collectivités sont aussi de plus en plus nombreuses à intégrer dans le calcul de leur tarification certaines « **externalités négatives** » (émission de gaz à effet de serre, raréfaction des ressources, pollution des eaux...) qu'elles

⁴⁸⁶ Audition de M. Jean-Philippe DUPONT (Directeur régional de la SNCF en Bretagne), le 16 mai 2013

⁴⁸⁷ Franck Patrouillault, *La tarification des services publics locaux, entre liberté des assemblées délibérantes et droit des usagers*, sous la direction de Gilles J. Guglielmi, 2012 ; Audition de Mme Martine LONG, (Maître de conférences en Droit public, Université d'Angers), le 18 avril 2013 ; La tarification des services publics locaux, bulletin juridique des collectivités locales n°2/04, Martine Long *Quel avenir pour le prix des services publics dans un contexte financier contraint ?* In Revue française d'administration publique 2012/4 n°144 p953-963

entendent faire supporter par les usagers afin d'inciter à la maîtrise de la demande.

Particulièrement présentes dans le domaine des déchets, de l'eau et de l'énergie, elles sont de mieux en mieux acceptées par les citoyens selon le CREDOC. Ceux-ci étant de plus en plus ouverts à l'idée de payer une taxe proportionnelle à leur consommation, selon une logique de « pollueur – payeur ». Cependant, depuis 2008 la disposition à payer davantage de taxes « vertes » connaît un recul marqué, imputable à la dégradation du pouvoir d'achat des ménages⁴⁸⁸. La question du seuil de consommation minimale à partir duquel cette progressivité du tarif se déclenche se pose ainsi.

Cependant, la prise en compte des enjeux environnementaux dans le financement des services se traduit aussi par la réduction ou l'augmentation des tarifs de certains services (limitation des coûts du transport, gratuité instaurée dans certaines collectivités, hausse des coûts de ramassage des ordures...).

5.2.3. L'apparition de nouvelles tarifications « durables »

Certaines collectivités tentent aujourd'hui d'associer ces différents enjeux dans leur grille tarifaire.

Le syndicat mixte d'approvisionnement en eau de la région de Dunkerque (le SMAERD) a ainsi mis en œuvre en 2012 la première tarification éco-solidaire dans le domaine de l'eau en France. Ceci afin de favoriser le maintien de l'accès de l'eau à tous et d'encourager les comportements économes en eau. Ce système croise deux critères pour les particuliers:

- Le premier dépend de la quantité de l'eau prélevée et de son usage par la mise en œuvre de trois tranches tarifaires « l'eau essentielle » en dessous de 75 m³, « l'eau utile » jusqu'à 200 m³ et « l'eau confort » au-delà
- Le second repose sur les critères d'attribution de la couverture maladie universelle complémentaire (qui présente l'avantage de tenir compte des ressources imposables et non imposables des individus et de la composition du foyer)

Ce dispositif est complété par un système de « chèques-eau » lié au nombre de personnes présentes dans le foyer (12 euros par personne à partir de la 6^{ème} personne dans un foyer, 40 euros par foyer pour les habitants d'immeubles collectifs non individualisés). Pour les professionnels, un fonds « eau durable » est alimenté par 0,01 euro supplémentaire par m³ afin de soutenir les investissements privés en faveur de la gestion durable de l'eau.

⁴⁸⁸ CREDOC, Régis bigot et Sandra Hoibian, *Les Français avancent à grands pas sur la longue route écologique*, Cahier de recherches n° 272, décembre 2010

Cette nouvelle tarification a été accompagnée d'une large campagne de sensibilisation impliquant les mairies, les CCAS et le grand public. Un observatoire visant à suivre, évaluer la pertinence et adapter ce nouveau dispositif a été créé. Des solutions doivent être apportées sur la soutenabilité à terme du modèle économique de telles tarifications visant à terme à diminuer la consommation des ressources (déchets, eau...) sur lesquelles sont assises les recettes du service.

5.3. Le développement des finances solidaires et participatives

La dernière tendance que nous souhaitons mettre en lumière en termes de financement des services collectifs relève de la progression depuis une dizaine d'années de la finance solidaire et de l'émergence de nouveaux dispositifs de financement participatif. Témoinnant d'une volonté des populations de se réappropriier l'usage de leur épargne ou de leurs dépenses et de participer pleinement au développement de leur territoire, elles sont de plus en plus encouragées par les pouvoirs publics.

5.3.1. La forte progression des finances solidaires

La finance solidaire s'est développée en France dans les années 1980 comme un moyen de répondre aux difficultés d'insertion sur le marché du travail et de participer à des projets de territoire alliant dynamique économique et cohésion sociale. Construite historiquement autour de « financeurs solidaires » (associations, clubs d'investisseurs...), elle se singularise à l'origine par la mobilisation, en marge des marchés bancaires habituels, d'une épargne de proximité, ainsi que par la mise en place de circuits courts, la création de fonds de caution et l'accompagnement des porteurs de projets⁴⁸⁹.

Présentes précocement en Bretagne et fortement développées en région⁴⁹⁰, ces organisations se sont tournées peu à peu vers le financement d'entreprises relevant de l'économie de marché, de coopératives et d'associations. Elles ont été rejointes par des établissements financiers (banques, mutuelles, sociétés de gestion...) développant des placements solidaires, les commercialisant et organisant ainsi la collecte d'une épargne dédiée au développement d'activités à forte utilité sociale et environnementale.

Les finances solidaires ont rapidement représenté une ressource du développement local, soutenue par l'Etat et les collectivités locales. En pleine progression ces dix dernières années et traversant la crise, leur encours est

⁴⁸⁹ Pascal Glémain, *Finances solidaires et territoires : analyses en Bretagne et Pays de la Loire*, Revue d'économie régionale & urbaine, 2010 p213-233

⁴⁹⁰ Alternatives économiques, *Les placements solidaires*, Hors série n°55, juin 2012

passé de 800 millions d'euros collectés en 2005 à 3,5 milliards en 2011, le montant de ces investissements atteignant 800 millions d'euros⁴⁹¹.

5.3.2. L'essor encouragé par les collectivités territoriales des monnaies locales

Réapparues lors de la crise de 1929 afin de compenser le manque d'argent et de redynamiser l'économie locale par la circulation monétaire, les monnaies complémentaires ont connu un second développement dans les années 1960-70 afin surtout, cette fois, de repenser les finalités de l'argent et les fondements d'une juste rémunération au travers du troc, ou de l'invention d'étalons de valeur, mesurés en heures ou en points.

Tandis qu'existent en France des SELs (Systèmes d'échanges locaux) depuis les années 1990, un nombre important de monnaies locales complémentaires se créent aujourd'hui sur les territoires à l'initiative d'acteurs locaux et parfois avec le soutien des collectivités publiques. Ainsi, en Bretagne, Brest a lancé la monnaie locale « *Héol* », afin de favoriser les achats de proximité et de valoriser les consommations responsables, le Conseil général d'Ille-et-Vilaine soutient la création du « *Galleco* ». Plus récemment Concarneau a mis en place « *la Sardine* », le pays d'Auray « *l'Orai* » et d'autres villes ou pays comme Dinan ou Morlaix en ont aujourd'hui le projet.

La plupart de ces monnaies sont échangeables en euro et fondé sur une équivalence de change. Certaines d'entre elles perdent périodiquement un pourcentage de leur valeur afin de décourager la thésaurisation. Tentant de répondre à un besoin de relocalisation de l'économie, leur réussite est dépendante du nombre de personnes impliquées dans leurs réseaux d'échelles réduites. Elles constituent aujourd'hui avant tout un moyen d'exercer une « préférence locale » et un support d'échanges et de rencontres entre les membres de ces groupes, qu'un moyen de financement des services⁴⁹².

5.3.3. Le développement du financement participatif

Les plateformes de financement participatif (ou de « crowdfunding » en anglais « financement par la foule ») sont un mécanisme de collecte de financement, via internet, de projets d'innovation et de création permettant de collecter les apports financiers d'un grand nombre d'épargnants via internet. Ces épargnants choisissent eux-mêmes le projet, l'entreprise, l'association destinataire de leur argent.

Très répandue aux Etats-Unis cette pratique se développe depuis 5 ans en Europe et en France, à l'initiative de jeunes entreprises. Cet apport d'épargne intervient selon les plateformes soit sous forme de dons, de dons contre une rétribution non monétaire, de fonds propres ou encore de prêts. Il finance tous

⁴⁹¹ Les repères de l'Avise, *Les finances solidaires, Etat des lieux, enjeux et perspectives*, Entreprendre autrement n°1, octobre 2009

⁴⁹² Alternatives économiques, *Monnaies locales*, Ph. DErruder répond à Eric Larpin, 26 juin 2011

les domaines de la création: musique, édition de livres, films, logiciels, etc., mais aussi la création d'entreprises lucratives ou solidaires.

En France, les acteurs du secteur estiment que la finance participative a permis de collecter depuis 2010 plus de 6 millions d'euros et de financer près de 15.000 projets.

Ce mouvement est présent en Bretagne, où a été lancé en mars 2012, la plateforme « Octopousse » qui a permis de lever près de 400 000 € auprès de 12 000 membres pour le financement de 200 projets. Il séduit aussi les collectivités territoriales. En septembre 2012, « Auvergne Nouveau Monde », la marque territoriale de la région Auvergne, lançait avec l'entreprise leader du secteur « Et pour preuves », le premier dispositif de financement participatif dédié à une région. Cette première expérience sera reconduite en 2013⁴⁹³.

Principales variables identifiées dans ce chapitre :

- Revenus et patrimoine des ménages
- Capacités budgétaires des acteurs prestataires de services collectifs
 - Ressources publiques
 - Influence de l'Union européenne
- Partage des missions de services collectifs par les différents acteurs.
 - Protection des risques sociaux
- Modalités d'action publique et péréquation
 - Evolution des services publics
- Evolution des entreprises prestataires de services collectifs
- Evolution des associations prestataires de services collectifs

⁴⁹³Veille Ouest, *Le crowdfunding : un nouveau mode de financement pour les entreprises?* ; FinPart Livre Blanc de la finance Participative, *Plaidoyer et propositions pour un nouveau cadre réglementaire 2012* ; Jessica Pin, *Octopousse rejoint Ulule, le premier site de financement participatif européen, 30 mai 2013*

Chapitre 6

Une évolution des différents
acteurs de la prise en charge des
services collectifs conditionnant
l'organisation de son offre

1.	Une diversité d'acteurs, pour une diversité de prises en charge des services collectifs	287
1.1.	Une représentation schématique de l'économie en quatre secteurs	287
1.2.	La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie « domestique »	290
1.3.	La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie sociale	292
	1.3.1. <i>Les principes de l'économie sociale</i>	292
	1.3.2. <i>La prise en charge des services collectifs par les associations</i>	295
	1.3.3. <i>La prise en charge des services collectifs par les fondations</i>	297
	1.3.4. <i>La prise en charge des services collectifs par les coopératives</i>	297
	1.3.5. <i>La prise en charge des services collectifs par les mutuelles</i>	298
	1.3.6. <i>La prise en charge des services collectifs par certaines sociétés commerciales</i>	299
1.4.	La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie capitalistique	300
1.5.	La prise en charge des services collectifs par les acteurs publics	302
	1.5.1. <i>Les principes du service public</i>	302
	1.5.2. <i>Une pluralité d'acteurs publics</i>	303
	1.5.3. <i>Une diversité de modes de gestion des services publics par des personnes publiques</i>	304
1.6.	Des relations entre acteurs gestionnaires de services collectifs	305
	1.6.1. <i>Reconnaissance mutuelle, cofinancement et projets collectifs</i>	305
	1.6.2. <i>Marchés publics ou délégations de services publics : une multiplicité de modes de gestion des services publics par des acteurs privés</i>	306
	1.6.3. <i>Des services organisés par des structures publiques-privées</i>	309
1.7.	Quatre acteurs participant en Bretagne à la prise en charge des services collectifs	313
2.	Une évolution des relations entre acteurs et de leurs modes de gestion respectifs	314
2.1.	Les transformations de l'action publique	315
	2.1.1. <i>Le défi de la décentralisation : pour une définition démocratique, cohérente et de proximité de l'offre de service collectif</i>	315
	2.1.2. <i>Privatisation et nouvelles régulations des services publics</i>	321
	2.1.3. <i>Essor des délégations de services publics ou des partenariats institutionnels, retour en régie ou création d'entreprises publiques locales: quelles tendances à l'échelle locale?</i>	323

2.1.4. <i>La « modernisation » de l'action publique : des réformes successives</i>	328
2.1.5. <i>Perspectives à venir</i>	331
2.2. Un dialogue entre institutions publiques, acteurs privés et citoyens en constante évolution	333
2.2.1. <i>Reconnaissance et redéfinition des relations au monde associatif</i>	335
2.2.2. <i>Un partenariat renforcé avec les entreprises</i>	338
2.2.3. <i>La reconnaissance de l'économie sociale et solidaire</i>	338
2.2.4. <i>Innovation sociale, innovation publique, leviers de développement des territoires</i>	340
2.2.5. <i>Réformes de l'Etat et nouvelles relations entre acteurs</i>	341
2.2.6. <i>Interrogations actuelles et perspectives</i>	343
2.3. Les mutations de l'entrepreneuriat capitalistique	343
2.3.1. <i>La conquête de nouveaux marchés dans le champ des services collectifs</i>	343
2.3.2. <i>Plusieurs dynamiques convergentes : responsabilité sociétale des entreprises, entrepreneuriat social, capitalisme patient, philanthropie de risque</i>	344
2.3.3. <i>Interrogations actuelles et perspectives</i>	346
2.4. Les métamorphoses de l'économie sociale	346
2.4.1. <i>Le développement de l'économie sociale</i>	346
2.4.2. <i>Perspectives</i>	353
2.5. L'émergence de nouvelles solidarités informelles	354
2.5.1. <i>Une mutation des modes de vie à l'origine de nouvelles solidarités informelles</i>	354
2.5.2. <i>Perspectives</i>	357

Dernier élément de cet état des lieux, les services collectifs sont fortement marqués par l'identité des acteurs qui les prennent en charge. Celle-ci conditionne à la fois la nature des services proposés, leurs modalités de définition, d'organisation, d'accès et de financement (1).

Entreprises du secteur marchand, institutions publiques (État, collectivités territoriales...), acteurs de l'économie sociale et solidaire (associations, coopératives, mutuelles, fondations...) et composantes de la sphère informelle (vie familiale, entraide, bénévolat...), tous concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'offre de services collectifs sur le territoire.

Les transformations qui affectent chacun de ces acteurs, ainsi que leurs modes d'intervention respectifs interrogent le devenir des services collectifs. Plus encore, la répartition de leurs rôles et les relations qu'ils entretiennent se transforment et se complexifient donnant lieu à une restructuration globale de l'offre de services(2).

Ces évolutions constituent aujourd'hui et pourraient constituer à l'avenir un important facteur de mutation des services collectifs.

1. Une diversité d'acteurs, pour une diversité de prises en charge des services collectifs

Il s'agira ici de présenter les grands principes des quatre acteurs en charge des services collectifs et de dresser le panorama de leurs modes d'intervention. Leurs évolutions seront analysées dans un second temps.

1.1. Une représentation schématique de l'économie en quatre secteurs

Juridiquement, le droit français distingue des personnes morales⁴⁹⁴ de **droit public** (l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics...) et des personnes morales de **droit privé** (les plus courantes étant les sociétés civiles, les sociétés commerciales, les groupements d'intérêt économique, les associations, les syndicats, les fondations).

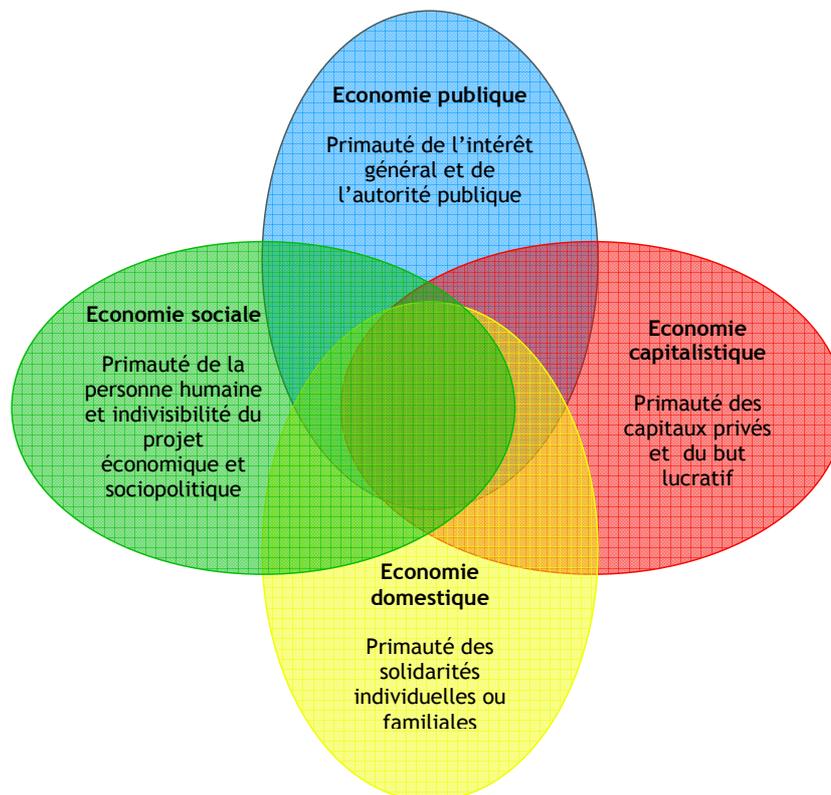
Mais « *il est [aussi] possible de représenter l'économie de manière très simplifiée, comme un système dynamique animé par quatre acteurs principaux ayant entre eux autant de spécificités que d'interactions et de zones d'hybridation : l'économie capitaliste (primauté des capitaux), l'économie publique (primauté de l'intérêt général), l'économie sociale (primauté des*

⁴⁹⁴ Une personne morale est un groupement (de personnes physiques et/ou morales réunies pour accomplir quelque chose en commun) doté de la personnalité juridique. La personnalité juridique donne à la personne morale des droits et des devoirs

personnes), l'économie domestique (*primauté des solidarités individuelles ou familiales*) »⁴⁹⁵.

Ces quatre acteurs participent à la définition et à la gestion des services collectifs selon des principes et des modalités spécifiques à chacun d'eux.

Figure 42. Représentation schématique de l'économie en quatre secteurs



Source : Schéma inspiré réalisé à partir de l'étude du CESER de Bretagne *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire*, rapporteurs M. Daniel Hardy et Mme Evelyne Huaumé, décembre 2006

La définition des services collectifs choisie dans cette étude étant ancrée sur la **notion d'intérêt général** – définie par les instances démocratiques – les institutions publiques tiennent un rôle particulier dans l'organisation de ces prestations.

Toutefois, si celles-ci contrôlent directement l'organisation de certains **services publics**⁴⁹⁶, d'autres peuvent être partiellement **délégués** à des acteurs privés.

⁴⁹⁵ CESER de Bretagne, *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire*, rapporteurs M. Daniel Hardy et Mme Evelyne Huaumé, décembre 2006 ; Audition de M. Daniel HARDY et Mme Evelyne HUAUME (Membres du CESER), le 05 juillet 2012

⁴⁹⁶ Les services publics font l'objet d'une définition détaillée au chapitre 1, 2.3.1 *Un objet d'étude plus large que la notion de services publics*.

Ces derniers sont aussi **à l'initiative** de missions d'intérêt général reconnues a posteriori par la collectivité, qui les encadre (agrément administratif, autorisation) ou les soutient dans leurs initiatives (au travers de délégations, d'aides, d'allocations, ou d'incitations fiscales de nature à solvabiliser les usagers)⁴⁹⁷. Ainsi, si les acteurs privés ne sont pas directement dépositaires de l'intérêt général, ils en sont un levier et contribuent à ce titre à la « production » de l'offre de services collectifs. L'apparition des concepts « *d'utilité sociale* » ou de « *responsabilités sociales* » témoignent d'ailleurs de leur participation à ce processus.

Tous, acteurs de ces services, ils ne participent cependant à leur prise en charge ni selon les mêmes modalités de fonctionnement, ni en mobilisant les mêmes parties prenantes.

La prise en charge des services publics **par les institutions** vise à assurer, au travers d'un ensemble de garanties et de protections accordés aux citoyens, la réponse de besoins d'intérêt général. « *L'administration, elle-même sous le contrôle d'élus, lève des impôts et affecte des moyens et des salariés à la satisfaction de besoins de la société, selon des normes (...) déterminées par des procédures internes et validées par le débat démocratique* »⁴⁹⁸. Elle se fonde sur une logique de solidarité de redistribution opérée par le pouvoir politique afin d'assurer la cohésion sociale, et constitue un jeu d'obligations et de droits réciproques.

La prise en charge de services collectifs par les **acteurs de l'économie capitaliste** est fondée sur la vente de services sur le marché. Cette vente doit confirmer « *l'utilité de l'activité ainsi dispensée et offrir à l'entreprise les moyens de payer les salariés, d'amortir le capital engagé par les propriétaires, et de rémunérer leurs avances* »⁴⁹⁹. Elle est déterminée par l'existence d'un marché donc d'une offre et d'une demande solvable.

L'économie sociale participe aussi à la définition et à la production de services collectifs. Etablie dans « *un équilibre instable entre le service public, l'auto-organisation de la société civile et le marché* »⁵⁰⁰, elle mobilise des financements d'origines mixtes et repose sur une régulation relevant à la fois de l'échange et de la redistribution. Elle ne s'appuie pas directement sur les dépendances traditionnelles propres à la sphère privée, mais sur l'engagement volontaire des personnes dans un projet collectif porteur « d'utilité sociale ».

⁴⁹⁷ Marc Desplats, président du Mouvement national des chômeurs, Propos recueillis par Anne Rodier, *Julien Damon, sociologue: "les salariés attendent l'implication des entreprises en faveur du bien commun"* Le Monde économie, 04.02.2013

⁴⁹⁸ Alain Lipietz cité in CESER de Bretagne, *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire*, Rapporteurs : M. HARDY et Mme HUAUME, 2006 p.78

⁴⁹⁹ Ibid.

⁵⁰⁰ Michel Borgetto, *L'économie sociale et solidaire : quelle place pour le droit ?* in Jean Noël Chopart et al. Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire, La découverte « Recherches », 2006, pp. 205-236.

Enfin l'économie « domestique » - entendue comme les services gratuits rendus dans le cadre de la famille, de l'entraide, du bénévolat... - contribue également à la prise en charge des services collectifs. Les services « produits » sur la base des solidarités individuelles ou familiales constituent une création de richesse pour l'économie et la société. Elles sont fondées sur une logique de solidarité de réciprocité, de dons et de contre-dons non institutionnalisés.

Cette vision très schématique nécessite bien sûr d'étudier de plus près la complexité des acteurs présents dans chaque « sphère », la diversité des principes qui les caractérisent, ainsi que les interactions et les hybridations qui les traversent.

1.2. La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie « domestique »

*« L'acte gratuit, le don, le désintéressement forment le quotidien des relations informelles entre les personnes, des interactions individuelles »*⁵⁰¹.

En dehors des trois sphères de l'économie capitaliste, sociale et publique, se présente une quatrième forme d'acteurs, que l'on peut regrouper sous la notion d'économie « domestique », proche des concepts d'économie « informelle » ou « populaire », et désignant les services non monétaires rendus dans le cadre de la famille, de l'entraide et du bénévolat.⁵⁰²

Forgé au début des années 1970, le concept d'économie informelle désigne une forme d'économie de « débrouille » organisée en marge de toute aide et de toute réglementation de l'Etat et englobe une grande diversité de pratiques familiales, individuelles ou collectives parfois en marge de la légalité.

Dans les années 1990, la notion d'économie « populaire » s'y est substituée afin de mieux circonscrire une réalité trop associée à des représentations péjoratives. Elle rassemble des acteurs « *mettant en œuvre des stratégies de subsistance, [ainsi que] des réseaux sociaux, misant sur le facteur travail et la coopération entre pairs plutôt que sur le facteur capital et l'esprit d'entreprise inscrit dans une logique marchande* »⁵⁰³.

Elle regroupe **deux économies** :

- **L'économie familiale** qui recouvre l'ensemble des travaux réalisés dans cette sphère à savoir principalement les tâches domestiques (repas, ménages...), le jardinage, le bricolage et les petites réparations, les activités

⁵⁰¹ Serge Guérin, *De l'Etat providence à l'Etat accompagnant*, Michalon Editions, 2010

⁵⁰² Odile Castel, *De l'économie informelle à l'économie populaire solidaire : concepts et pratiques*, CREM, Faculté de Sciences économiques, Université de Rennes 1 ; Louis Favreau, *Qu'est-ce que l'économie informelle, l'économie populaire, et l'économie sociale et solidaire ?* in Fall, Abdou Salam, Favreau, Louis et Gérald Larose (2004), *Le Sud ... et le Nord dans la mondialisation : quelles alternatives ? Le renouvellement des modèles de développement au Nord et au Sud*, Université du Québec, 2004.

⁵⁰³ Op. Cit. Louis Favreau, 2004.

de services à la personne comme la garde d'enfants, la garde de personnes malades et de personnes âgées, le transport de personnes, mais aussi des activités telles que l'aide à l'exploitation agricole ou artisanale... Cette production peut être autoconsommée ou échangée, parfois vendue au noir.

- **L'économie conviviale** est quant à elle tournée vers les autres. « *Il s'agit de dons gratuits qui prennent en charge une partie de la vie sociale et économique. Elle est donc constituée pour l'essentiel d'activités d'entraide, d'animation sociale et de loisir hors de la famille et ne donnant pas lieu à une quelconque rémunération au sens de l'économie formelle. Cette forme d'économie peut prendre appui sur des structures associatives plus ou moins organisées (...)* »⁵⁰⁴. Elle donne lieu principalement à des services rendus entre voisins, à des personnes âgées ou handicapées, à la participation à l'organisation de fêtes, d'activités culturelles, à l'organisation de systèmes d'échanges locaux (SEL), à des activités de parrainage assurées par les retraités, à la création de sites internet...

Développée, au départ, à partir d'études réalisées dans les pays du Sud, cette notion est aussi apparue en lien avec la détérioration des conditions de vie des plus pauvres dans les pays du Nord⁵⁰⁵.

Ces pratiques relèvent de **stratégies de survie**, mais aussi de **protection** ou de **subsistance**, voire de **croissance** comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : L'économie populaire

		Production associée	Micro-entreprises familiale	Initiatives individuelles
Niveau de croissance	Sud	Ateliers autogérés	Ateliers productifs	Chauffeurs de taxi
	Nord	SCOP : coopérative ouvrière de production	Travail non déclaré dans l'entreprise familiale	travailleurs indépendants
Niveau de subsistance	Sud	Groupes d'achat	Petits magasins	Petites réparations Domesticité
	Nord	Systèmes d'échange local	Travail non déclaré dans l'entreprise familiale	Travail au noir chez des particuliers
Niveau de survie	Sud	Cuisines collectives au Pérou	Récolte des déchets	Vendeurs de rue
	Nord	Cuisines collectives au Québec	Mendicité familiale	Saltimbanques des rues

Sources : Odile Castel, *De l'économie informelle à l'économie populaire solidaire : concepts et pratiques*, CREM, Faculté de Sciences économiques, Université de Rennes 1, inspiré de Louis Favreau (2004), *Qu'est-ce que l'économie informelle, l'économie populaire et l'économie sociale et solidaire*

⁵⁰⁴ Op. Cit. Odile Castel.

⁵⁰⁵ Cette notion est apparue au bureau international du travail suite à une étude réalisée sur l'emploi au Kenya en 2004 (Favreau et Ndiaye).

Certains segments de cette économie se rapprochent de l'économie sociale. Cette économie peut d'ailleurs évoluer et prendre une forme associative, coopérative ou mutualiste ; ou tout aussi bien devenir une entreprise capitalistique.

« C'est souvent lorsque ces solidarités domestiques, individuelles ou familiales font défaut ou lorsqu'elles sont externalisées sur l'économie capitalistique, l'économie publique ou l'économie sociale, qu'une véritable prise de conscience de leur valeur économique devient possible. Ainsi, par exemple, le développement des services à la personne au sein de l'économie capitalistique ou d'alliances entre celle-ci, l'économie sociale et l'économie publique révèle peu à peu la réalité de cette économie domestique latente »⁵⁰⁶.

Ce glissement d'une économie informelle à une économie formelle se traduit également par l'apparition de nouveaux métiers et donne lieu à la professionnalisation de ces activités⁵⁰⁷.

1.3. La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie sociale

1.3.1. Les principes de l'économie sociale

Dans une approche humaniste, l'économie sociale peut-être entendue comme *« l'ensemble des activités entreprises par et pour la personne humaine, sous diverses formes d'organisation et de système de valeurs, en vue d'améliorer individuellement et/ou collectivement, directement ou indirectement, leurs conditions de vie, leur bien être matériel et immatériel, en prenant en compte simultanément et de manière systémique l'ensemble des dimensions du développement durable »⁵⁰⁸*. Ces entreprises se présentent comme des groupements ou sociétés de personnes et non comme des sociétés de capitaux.

A proximité des besoins de la population et fondée sur l'association d'une multiplicité de parties prenantes, l'économie sociale est souvent à l'origine de l'invention de nouveaux services ou de nouvelles modalités d'organisation des services, face à des besoins sociaux ne trouvant pas de réponses adéquates. Creuset de la notion d'innovation sociale⁵⁰⁹, cette économie peut en outre compter sur la motivation de ses acteurs et la mobilisation de « ressources gratuites » au travers du bénévolat. Il est ainsi fréquent qu'elle ouvre la voie à l'organisation ou à la solvabilisation des usagers de ces services par les autorités publiques (au travers de groupes de pression) ou à leur prise en charge par les entreprises. Ainsi, à titre d'exemple, avant la mise en place du RMI en 1988,

⁵⁰⁶ CESER de Bretagne *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire, rapporteurs M. Daniel Hardy et Mme Evelyne Huaumé, décembre 2006*

⁵⁰⁷ Audition de M. Henri NOGUES (Economiste, Professeur émérite, Université Rennes 1), le 05 juillet 2012

⁵⁰⁸ Op. Cit. CESER de Bretagne

⁵⁰⁹ La notion d'innovation sociale est définie au chapitre 1, 1.2.2 *Une volonté d'association...*

l'association ATD Quart Monde et la Caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine avaient lancé ensemble un programme expérimental de revenu minimum garanti.

Lors de son étude de 2006 sur « *l'économie sociale en Bretagne* »⁵¹⁰, le CESER avait identifié un faisceau de **six principes** communs à l'ensemble des entreprises de l'économie sociale :

- **unité** (refus de toute dissociation entre les dimensions économiques et sociopolitiques des activités humaines, unité au bénéfice de la personne humaine) ;
- **dignité** (attachement de l'économie sociale au respect premier et absolu de la personne humaine, y compris dans ses plus grandes fragilités) ;
- **double-qualité** (leurs associés sont à la fois bénéficiaires et acteurs responsables de l'entreprise, association d'une multiplicité de parties prenantes : producteurs, consommateurs, salariés) ;
- **liberté** (engagement volontaire et librement consenti des associés, liberté d'indépendance économique et politique) ;
- **égalité** (gouvernance démocratique : sauf exception, chaque associé dispose d'une voix en assemblée générale, quelque soit sa part détenue dans le capital de l'entreprise) ;
- **solidarité.**

L'économie sociale se définit ainsi par une conjonction de **valeurs, de statuts et de pratiques** spécifiques.

Le projet de loi sur l'Économie sociale et solidaire (ESS) présenté en Conseil des ministres, le 24 juillet 2013, qui tente pour la première fois dans un texte juridique de définir ce que recouvre ce secteur, ses composantes, ses caractéristiques et son périmètre⁵¹¹ identifie, quant à lui, **trois principes** communs à ce secteur:

- la recherche d'un but **d'utilité sociale** autre que le seul partage des bénéfices,
- une **lucrativité encadrée** (orientation stable des excédents vers des finalités qui ne sont pas le profit mais bien la poursuite pérenne de l'activité de l'entreprise, limitation des possibilités de spéculer sur le capital et les parts sociales)
- une **gouvernance démocratique et participative.**

⁵¹⁰ Audition de M. Daniel HARDY et Mme Evelyne HUAUME (Membres du CESER), le 05 juillet 2012 ; CESER de Bretagne, *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire*, Rapporteurs : M. HARDY et Mme HUAUME, 2006

⁵¹¹ Projet de loi sur l'économie sociale et solidaire *Entreprendre autrement pour créer des emplois dans nos territoires*, présenté par Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances et Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, 2013. Etud 'impact du projet de loi, 24 juillet 2013.

La notion **d'utilité sociale**, utilisée par diverses dispositions réglementaires, fiscales et législatives à partir de 1973, est définie par cette même loi.

Ainsi : « *Sont considérées comme poursuivant un objectif d'utilité sociale, au sens de la présente loi, les entreprises dont l'objet social satisfait à titre principal à l'une au moins des deux conditions suivantes :*

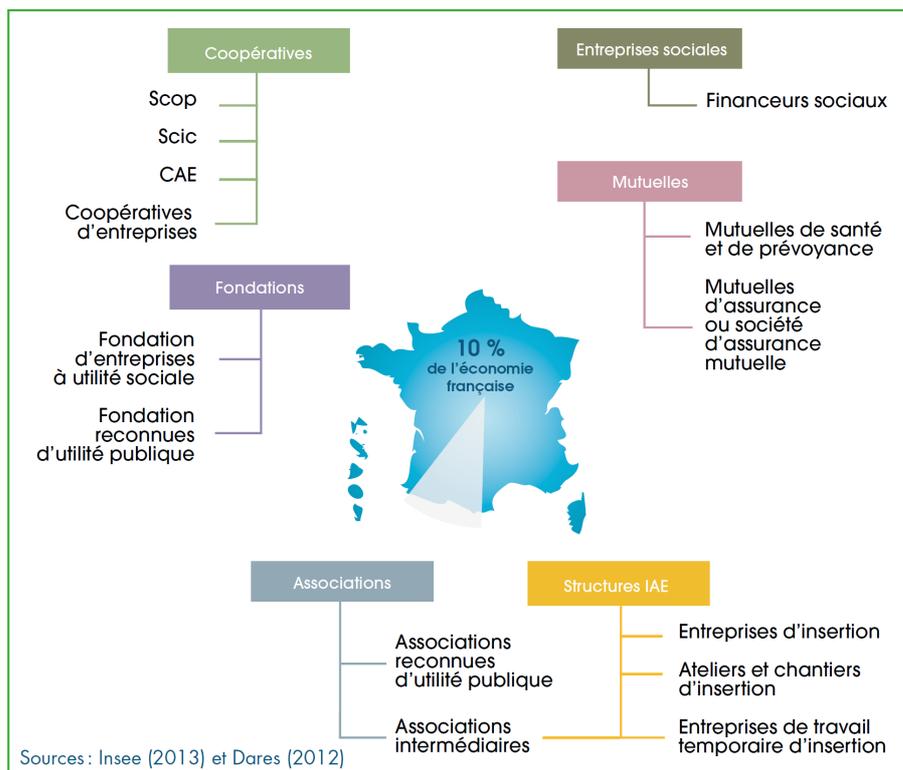
- *Elles ont pour but d'apporter **un soutien à des personnes en situation de fragilité**, soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle. Ces personnes peuvent être des salariés, des clients, des membres, des adhérents ou des bénéficiaires de l'entreprise ;*
- *Elles ont pour objectif de **contribuer à la préservation et au développement du lien social, au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale ou de concourir au développement durable** »⁵¹².*

L'approche **par statuts** de l'économie sociale permet de distinguer plusieurs formes d'organisations relevant soit de l'économie sociale traditionnelle (coopératives, mutuelles, associations et fondations ayant une activité économique) soit de ses évolutions plus récentes. Selon le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire, pour être reconnues comme « entreprises de l'ESS », les coopératives, mutuelles, associations et fondations, n'auront aucune procédure particulière à accomplir: le projet de loi prévoit que la qualification d'entreprise sociale et solidaire leur soit attribuée de droit. Les sociétés commerciales devront montrer qu'elles respectent ces principes, modifier leurs statuts si nécessaires, et se déclarer comme telles auprès des pouvoirs publics.

La Bretagne compte 10 120 associations, 1 641 coopératives, 335 mutuelles et 40 fondations⁵¹³.

⁵¹² Article 2 de la loi du Projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, présenté en Conseil des ministres, le 24 juillet 2013.

⁵¹³ Audition de Mme Marie-Martine LIPS (Présidente, Chambre Régionale de l'économie sociale, CRES de Bretagne), le 21 juin 2012 ;

Figure 43. Les différents statuts d'entreprises de l'économie sociale⁵¹⁴

Source : *Projet de loi sur l'économie sociale et solidaire Entreprendre autrement pour créer des emplois dans nos territoires*, présenté par Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances et Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, 2013.

1.3.2. . La prise en charge des services collectifs par les associations

Les associations représentent en nombre plus de 83 % des structures de l'économie sociale. En effet, « du fait de sa très grande plasticité et de sa faible intensité juridique, la formule associative issue de la loi de 1901 constitue la structure d'accueil la mieux adaptée pour le développement d'initiatives à l'état naissant qui combinent une forte dose de valeurs et une faible mobilisation de moyens »⁵¹⁵.

L'association est principalement définie par la loi du 1^{er} juillet 1901 qui dispose dans son article 1^{er} que « l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commune, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. » Elle consacre en outre la liberté d'association, celles-ci pouvant être formées sans autorisation, ni déclaration préalable. Cette déclaration peut toutefois leur permettre de disposer de la capacité juridique. Quelques-unes sont en outre « reconnues d'utilité publique » par décret en conseil d'Etat, ce qui leur

⁵¹⁴ SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif, SCOP : Société coopérative de production, CAE : coopérative d'activités et d'emploi, IAE : insertion par l'activité économique.

⁵¹⁵ Michel Borgetto, *L'économie sociale et solidaire : quelle place pour le droit ?* in Jean Noël Chopart et al. Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire, La découverte « Recherches », 2006, pp. 205-236.

autorise notamment à recevoir des dons et des legs (elles étaient 1 958 en France en 2013)⁵¹⁶.

On distingue **différents types d'association** : les *associations contestataires*, les associations dont le projet est orienté vers la *pratique d'une activité*, celles qui sont *articulées avec l'action publique* (sur lesquels nous reviendrons ensuite) et enfin *l'association entre personnes publiques*⁵¹⁷. Une partie des associations organisées en vue de la pratique d'une activité est orientée uniquement vers leurs membres, mais beaucoup d'entre elles, dans un souci d'extension de leur champ d'action, développent des activités de prestations de services.

Les associations rassemblent une diversité d'acteurs : elles peuvent regrouper des *adhérents* (qui acquittent un cotisation et possèdent un droit de vote à l'assemblée générale), des *bénévoles* (qui fournissent à l'association en dehors de toutes relations hiérarchiques, volontairement et à titre gratuit une prestation de travail), des *volontaires* (engagés par contrat dans une collaboration désintéressée avec l'association et dont le statut ne relève pas du droit du travail) *des dirigeants* (désignés selon les modalités prévues dans les statuts de l'association) et *des salariés* (dont le statut est régi par le code du travail)⁵¹⁸. Toutefois, **seules 16 % des associations sont employeuses**, 84 % des associations ne s'appuyant que sur du travail bénévole pour réaliser leur projet⁵¹⁹.

Leurs ressources sont également hybrides : *marchandes* (recette d'activité), *non marchande* (financement publics directs ou indirects) et *non monétaires* (bénévolat, solidarités communautaires et réciprocatrices). Les organismes non lucratifs ne sont pas en principe soumis aux impôts de droit commun dus par les personnes exerçant une activité commerciale (Taxe sur la valeur ajoutée, impôts sur les sociétés...) et bénéficient de larges exonérations fiscales applicables tant aux structures qu'à leurs éventuels donateurs, si elles sont employeuses, elles sont néanmoins soumises à la taxe sur les salaires. Toutefois les organismes exerçant des activités lucratives ou désintéressées mais exercées en concurrence avec le secteur lucratif sont assujettis à ces impôts selon le droit fiscal français. Comme mentionné précédemment⁵²⁰, la taille du budget de l'association est bien sûr très différente selon si l'association a ou non recours à l'emploi de professionnels salariés.

⁵¹⁶ Pour une définition plus précise de ces trois types d'associations déclarées, non déclarées, reconnues d'utilité publiques se référer au chapitre 5, 1.1. *Les différents modes de financement*. Données <http://www.data.gouv.fr>

⁵¹⁷ Martine Long, *Associations et pouvoirs publics*, L.G.D.J, L'extension éditions, 2010

⁵¹⁸ Selon Thierry Jantet, *Economie sociale : la solidarité au défi de l'efficacité*, La documentation française, 2006, CESER de Bretagne, *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire*, Rapporteurs : M. HARDY et Mme HUAUME, 2006 ;

⁵¹⁹ Audition de Mme Viviane TCHERNONOG Chercheuse au CNRS Centre d'économie de la Sorbonne Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 17 janvier 2013 ; Viviane Tchernonog CNRS, Enquête Matisse, Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations, 2005/2006, in *Les associations en France, poids profils et évolutions, Financements publics et privés, emploi salarié et travail bénévole, gouvernance*, Novembre 2007 ;

⁵²⁰ Voir chapitre 5, 4.3.1 *Une recomposition des ressources associatives*

Tableau 21. Nombre et morphologie des associations selon le type d'activité

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Total (effectifs)	Ensemble (%)
Action humanitaire	35 400	5 400	40 800	3,7 %
Action sociale / Santé	88 100	35 700	123 800	11,3 %
Défense des droits et des causes	163 600	7 100	170 700	15,5 %
Éducation / Formation / Insertion	29 300	15 500	44 800	4,1 %
Sports	216 200	48 500	264 700	24,1 %
Culture	173 400	31 400	204 800	18,6 %
Loisirs et vie sociale	179 900	16 200	196 100	17,8 %
Défense des intérêts économiques, développement local	29 600	11 000	40 600	3,7 %
Autres	12 500	1 200	13 700	1,3 %
Total	928 000	172 000	1 100 000	100 %

Source : Viviane Tchernonog CNRS, Enquête Matisse, Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations, 2005/2006

1.3.3. La prise en charge des services collectifs par les fondations

Les fondations (fondations reconnues d'utilité publique, fondations d'entreprises, fondations abritées) sont des organismes destinés à affecter de manière durable toute ou partie de leurs biens à une œuvre d'intérêt général sans but lucratif. Contrairement aux associations, ce ne sont pas des groupements de personnes, les fondations sont donc gouvernées par des conseils d'administration restreints et non par une assemblée générale. Elles bénéficient comme les associations d'une fiscalité avantageuse.

1.3.4. La prise en charge des services collectifs par les coopératives

Les coopératives désignent des « associations autonomes de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement »⁵²¹.

Deux grands principes de l'économie sociale distinguent les entreprises coopératives des entreprises « capitalistiques » : le principe de « double-qualité » et le principe « démocratique ». En effet, les associés d'une coopérative disposent de droits égaux et sont également bénéficiaire des services produits par la société. Les excédents de l'activité, lorsqu'ils existent sont en général répartis aux sociétaires en fonction de leur activité et non de leurs parts sociales.

Il existe une grande diversité de régimes juridiques et de formes de coopératives. Les coopératives se regroupent en différentes familles selon un découpage par type d'associés et par secteur d'activité⁵²². On distingue ainsi :

⁵²¹ Définition du Bureau international du travail, recommandation 193 de 2002, cité in Op cit CESER de Bretagne

⁵²²<http://www.entreprises.coop/decouvrir-les-cooperatives/quest-ce-quune-cooperative/typologie-des-coop.html>

- **Les coopératives d'entreprises**, dont les associés sont des entrepreneurs : coopérative agricole, coopérative d'artisans, coopérative et groupement de transporteurs, coopérative de commerçants, coopérative maritime ;
- **Les coopératives d'utilisateurs ou d'usagers**, au sein desquelles les associés sont les utilisateurs des biens et des services produits : coopérative de consommateurs, coopérative d'HLM, coopérative scolaire, copropriété coopérative, sociétés coopératives d'habitants ;
- **Les coopératives bancaires ou banques coopératives**, dont les associés sont les clients, déposants ou emprunteurs.
- **Les sociétés coopératives et participatives ou coopératives de production** dont les membres associés sont les salariés, majoritaires au capital: Société coopérative et participative (Scop) et coopérative d'activités et d'emploi (CAE, qui offrent aux entrepreneurs individuels un lieu d'accueil et un statut "d'entrepreneur salarié" lui permettant de percevoir un salaire et de bénéficier de la couverture sociale d'un salarié classique) ;
- **Les coopératives multisociétaires** qui associent plusieurs parties prenantes autour d'un même projet, dont a minima les salariés et les bénéficiaires de l'activité : Société coopérative d'intérêt collectif (Scic)⁵²³
- **La société coopérative européenne (SCE)**, qui permet depuis 2003 de créer une coopérative pour une activité commune sur plusieurs pays de la Communauté

1.3.5. La prise en charge des services collectifs par les mutuelles

On distingue deux grandes familles de mutuelles :

Les mutuelles de santé, régies par le Code de la mutualité, « mènent, notamment au moyen des cotisations versées par leurs membres et dans l'intérêt de ces derniers et de leurs ayants droits, une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide, dans les conditions prévues par leurs statuts, afin de contribuer au développement culturel, moral, intellectuel et physique de leurs membres et à l'amélioration de leurs conditions de vie »⁵²⁴. L'adhésion à la mutuelle est libre et donne droit, sous des formes diverses, à la participation aux décisions, selon le principe « une personne : une voix ». Leurs membres sont convoqués en assemblée générale pour choisir les élus qui siégeront au conseil d'administration et apprécier leurs actions. Les réserves des mutuelles sont impartageables (elles ne sont pas appropriables individuellement). Enfin, elles ont pour principe de ne pas opérer de sélection des adhérents en fonction de leur état de santé. La plupart d'entre elles pratiquent des cotisations proportionnelles au revenu.

Les mutuelles d'assurance ou sociétés d'assurance mutuelle se distinguent des mutuelles de santé en ce que leur régime juridique relève principalement du Code des Assurances. Leur principale activité réside souvent dans l'assurance des biens (incendie, automobile, responsabilité civile), mais il existe également des mutuelles d'assurance vie. Leur fonctionnement ne diffère

⁵²³ Voir infra 1.6.3 Des services organisés par des structures publiques-privées

⁵²⁴ Article L111-1 du Code de la mutualité

pas beaucoup de celui des mutuelles de santé. Toutefois si leur but est non lucratif, elles ne peuvent ni créer ou gérer des œuvres et services sociaux, ni mener l'action sociale ouverte à la mutualité⁵²⁵.

1.3.6. La prise en charge des services collectifs par certaines sociétés commerciales

Selon le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire, les **sociétés commerciales respectant les principes fondateurs de ce secteur** (gouvernance démocratique, recherche d'un but d'utilité sociale, orientation stable des excédents vers des finalités qui ne sont pas le profit mais bien la poursuite pérenne de l'activité de l'entreprise, limitation des possibilités de spéculer sur le capital et les parts sociales) peuvent aussi acquérir la qualification d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Outre l'économie sociale « *instituée* » (coopératives, mutuelles, associations et fondations), le CESER distinguait en 2006, « **l'économie sociale émergente** », notamment sous sa forme « **d'économie solidaire** » et « **l'économie frontalière** », composée entre autres des congrégations et des comités d'entreprises⁵²⁶.

L'économie sociale émergente regroupe **les structures d'insertion par l'activité économique (IAE), le commerce équitable et les finances solidaires.**

Les IAE visent à permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle au travers de modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. Ces structures sont conventionnées par l'Etat et Pôle emploi qui délivre un agrément aux personnes concernées par ces dispositifs.

Le commerce équitable est défini par la loi du 2 août 2005. Celle-ci précise que ce commerce organise des échanges de biens et de services entre des pays développés et des producteurs désavantagés situés dans des pays en développement, et vise à l'établissement de relations durables ayant pour effet d'assurer le progrès économique et social de ces producteurs.

Afin d'assurer une meilleure transparence auprès du consommateur, en mai 2007 une Commission nationale du commerce équitable a été installée, celle-ci a pour rôle de reconnaître officiellement les labels des entreprises qui respecte les 6 conditions suivantes :

- Leur objectif est de permettre aux producteurs défavorisés des pays en développement d'améliorer leurs conditions de vie, et aux organisations de producteurs de renforcer leur capacité d'action et de négociation vis-à-vis des marchés et des pouvoirs publics.

⁵²⁵ Selon Thierry Jantet, *Economie sociale : la solidarité au défi de l'efficacité*, La documentation française in Op. Cit. CESER de Bretagne, 2006

⁵²⁶ Op. Cit CESER de Bretagne, 2006.

- Indépendance
- Transparence : mise à disposition sur demande de l'ensemble des informations relatives à leur mode de fonctionnement
- Existence d'un système de contrôle effectif du respect des conditions du commerce équitable, y compris dans les pays où sont situés les producteurs.
- Respect par les importateurs de conditions minimales relatives au prix d'achat, à la continuité des commandes et à leur préfinancement.
- Accompagnement et sensibilisation

La définition des **finances solidaires** fait quant à elle débat. Comme cela a été développé précédemment⁵²⁷ elles s'inscrivent dans une mouvance plus large des « *finances socialement responsables* », pour lesquelles, développement durable et responsabilité sociale des entreprises n'excluent pas la recherche de rentabilité financière. Les finances solidaires, agissent, quant à elles, plus directement pour répondre aux besoins de financement des personnes considérées comme insuffisamment ou non solvables ou sollicitant des montants faibles non rentables (ce que l'on appelle le « creux bancaire »).

1.4. La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie capitalistique

Les entreprises capitalistiques sont également gestionnaires de services collectifs. Elles investissent et se positionnent dans l'ensemble des secteurs y compris sociaux. Elles sont ainsi présentes sur le marché de la dépendance des personnes âgées ou de la garde des jeunes enfants.

Si le projet d'une entreprise est d'intérêt privé, il peut également contribuer au développement du territoire et à l'intérêt général, résultant soit d'un engagement sociétal indépendant de l'action des pouvoirs publics, soit d'une démarche en étroite partenariat avec eux, au travers de délégations de services publics ou du développement d'un dialogue « *multi-partie prenante* ».

Les entreprises capitalistiques connaissent eux aussi une **grande diversité de statuts** rarement soulevée.

Ce choix dépend pour les entrepreneurs de la nature de l'activité, de l'importance des investissements, du nombre de participants, ainsi que du degré d'engagement et de responsabilité de son créateur. Il implique l'application d'un certain mode de fonctionnement et de gestion, d'un certain régime fiscal et social, et de possibilités de développement et de transmission différentes.

Deux distinctions sont habituellement opérées entre les **entreprises individuelles** (artisan, commerçant, profession libérale, auto-entrepreneur) et les **entreprises sociétaires** (société civile, société commerciale,...), ainsi qu'entre les **sociétés de capitaux** (dont le capital social est composé d'actions librement négociables et cessibles) et les **sociétés de personnes** (dont les associés sont titulaires de parts sociales qui ne sont ni librement cessibles ni négociables).

⁵²⁷ Voir chap. 5, 5.3.4 *Le développement des finances solidaires et participatives*

Tableau 1 : Quelques statuts et caractéristiques d'entreprises privées

	Nombre d'associés	Capital social	Direction	Responsabilité des associés
Entreprise individuelle	1 seul associé	-	Seul chef d'entreprise.	Responsabilité sur biens personnels. Possibilités de distinction entre patrimoine professionnel et personnel.
Entreprise Unipersonnelle à Responsabilité Limitée (EURL)	1 seul associé	Librement fixé par l'associé. 20 % des apports en espèces versés au moment de la constitution, solde libéré dans les 5 ans.	Gérant qui peut être (l'associé, ou un tiers).	Responsabilité de l'associé limitée au montant de ses apports.
Société à responsabilité limitée (SARL)	2 associés minimum - 100 maximum	Librement fixé par l'associé. 20 % des apports en espèces versés au moment de la constitution, solde libéré dans les 5 ans.	Un ou plusieurs gérant(s) (l'un des associés, ou un tiers).	La responsabilité des associés est limitée au montant de leurs apports.
Société anonyme (SA)	7 associés minimum - pas de maximum	37 000 euros minimum. 50 % des apports versés au moment de la constitution, solde libéré dans les 5 ans.	Conseil d'administration de 3 à 18 membres, obligatoirement actionnaires. Président désigné par le CA parmi ses membres. Un directeur général peut être nommé.	La responsabilité des associés est limitée au montant de leurs apports.
Société par actions simplifiée (SAS) / Société par actions simplifiée Unipersonnelle (SASU)	1 associé minimum - pas de maximum	Librement fixé par l'associé. 50 % des apports en espèces versés au moment de la constitution. Solde libéré dans les 5 ans.	Les associés déterminent librement dans les statuts les règles d'organisation de la société. Seule obligation : nommer un président, associé ou non.	La responsabilité des associés est limitée au montant de leurs apports.
Société en nom collectif (SNC)	2 associés minimum - pas de maximum	Librement fixé par l'associé. Apports en espèces versés intégralement à la création ou par versements ultérieurs, selon les besoins	La SNC est dirigée par un ou plusieurs gérant(s), personne physique ou morale. (l'un des associés, ou un tiers).	Les associés sont responsables indéfiniment, sur l'ensemble de leurs biens personnels, et solidairement.

1.5. La prise en charge des services collectifs par les acteurs publics

1.5.1. Les principes du service public

La notion de service public est en France «*un principe agissant qui, tout à la fois, imprègne les imaginaires sociaux et guide l'intervention publique* »⁵²⁸.

Son organisation relève du choix des élus et doit répondre à un besoin **d'intérêt général**. Leur latitude est importante, puisqu'ils peuvent créer des services qu'ils considèrent comme nécessaires à la vie collective sur leur territoire dès lors qu'il y a « *carence de l'initiative privée* ». Cette liberté est d'autant plus grande que la jurisprudence interprète largement cette condition de « *carence* », qui peut être remplie, non seulement en l'absence de services rendus par le secteur marchand, mais aussi en cas d'inadaptation des services privés à la réalité des besoins.

Formulées au début du 20^{ème} siècle, les « **lois de Rolland** » déterminent les modes de financement et d'organisation de tous les services publics, **quelle que soit la nature de l'activité en cause ou son mode de gestion**. Ce sont les autorités publiques nationales et locales qui en réglementent les conditions d'organisation et en contrôlent l'exécution. Ils sont au nombre de trois :

- **Le principe de continuité** selon lequel la prise en charge de l'activité doit être régulière et continue (ce principe implique le fonctionnement permanent de certains services : urgences, pompiers... ou une organisation assurant un accès satisfaisant des usagers pour les autres services ; le droit de grève consacré en 1946 aux agents publics, est cependant interdit à certains agents publics, un service minimum peut-être imposé et diverses limitations l'encadrent).
- **Le principe d'égalité**, qui exige que les usagers bénéficient d'un accès aux services et d'un traitement égal, sans discrimination ni avantages particuliers (à moins qu'elles ne soient justifiées par des différences objectives de situation et d'intérêt général), qu'ils soient assurés indépendamment des opinions politiques, philosophiques et religieuses des agents ou des usagers ; et que les charges du service soient également réparties entre les administrés. Ce principe implique aussi une égalité d'accès des citoyens à la fonction publique.
- **Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité** selon lequel les prestations doivent être adaptées aux situations et aux besoins des usagers (l'administration a le droit d'opposer aux agents publics ou à ses délégataires les modifications nécessaires aux règles de fonctionnement du service).

⁵²⁸ Emmanuel Brillet, *Le service public à la française : un mythe national au prisme de l'Europe*, Centre interdisciplinaire pour la recherche comparative en sciences sociales (CIR), l'économie politique n°24, octobre 2004. Cité dans *Aménagement du territoire, services publics, service au public*, rapport du CES, 2006, rapporteur M. Jean-Alain Mariotti

Afin de garantir le respect de ces principes, les services publics relèvent en principe d'un **droit et de juridictions administratifs**. Ce régime juridique comprend des prérogatives et des contraintes spécifiques, inconnus du droit privé. Il emporte d'importantes **conséquences** en termes de responsabilités, de relations avec les usagers, ou avec les tiers, en termes de contrats, de biens, ou de statut du personnel. Sur ce dernier aspect, le statut de la fonction publique se distingue en effet par ses modalités de recrutement (en principe par concours), de rémunération (traitement déconnecté de la prestation fournie), ou par les contraintes auxquelles il soumet ses agents (encadrement du droit de grève, obligations de discrétion, de réserve, d'obéissance hiérarchique...).

Tous les services publics ne sont cependant pas soumis au droit public. Son application résulte en effet d'une répartition évolutive et complexe, selon l'identité des acteurs publics qui les prennent en charge, la nature de l'activité concernée et ses modalités de gestion. Le choix de l'organisation du service a par conséquent une influence sur ses modalités de gestion.

1.5.2. Une pluralité d'acteurs publics

Il existe quatre catégories distinctes d'acteurs **publics** :

- **L'Etat**
- **Les collectivités territoriales**
- **Les établissements publics** (rattachés à l'Etat ou aux collectivités ; ils exercent des compétences d'attribution, limitées à une ou plusieurs activités déterminées, leur autonomie est plus réduite)
- **Les groupements d'intérêt public** (formule créée en 1982 pour organiser pendant une durée déterminée une collaboration entre personnes publiques et privées en vue de la réalisation de projets d'intérêt général, leur création relève de dispositions législatives)

Parmi les établissements publics et les services organisés par l'Etat et les collectivités on distingue deux types de services :

- **Les services publics industriels et commerciaux** (SPIC), étant assimilés par leur activité, leur mode de financement, leurs conditions d'organisation et de fonctionnement à des activités du secteur privé, ils sont réglementés pour l'essentiel de leurs actes par le **droit privé**. Les agents au sein de ces services relèvent d'un statut de droit privé, à l'exception de la direction du service et du comptable public et en l'absence de loi leur attribuant la qualité de fonctionnaire. De plus, ces établissements doivent tirer l'essentiel de leurs ressources de redevances perçues sur les usagers du service, et être équilibrés en recettes et en dépenses. Les collectivités ne sont pas autorisées à prendre en charge les dépenses de ces services dans leur budget général.

- **Les services publics administratifs** (SPA) gérés par personnes publiques sont soumis au droit public. Leurs agents ont la qualité de fonctionnaire et les non titulaires sont majoritairement agents contractuels de droit public (à l'exception de quelques situations comme les contrats emploi-jeune...). Leurs ressources proviennent essentiellement de recettes fiscales spécifiques ou de subventions des collectivités locales.

Certains **organismes à « double visage »** peuvent en réalité gérer simultanément un SPA et un SPIC (comme les chambres de commerce et d'industrie, l'Office national des forêts...).

Les Groupements d'intérêt public (GIP) relèvent eux d'une situation spécifique : ce sont des personnes morales de droit public, mais ils relèvent d'un régime juridique distinct caractérisé par une certaine souplesse (c'est d'ailleurs leur raison d'être). Ainsi un GIP peut faire assurer des tâches administratives à caractère permanent par des agents contractuels et non par des fonctionnaires, et n'entrent pas dans le champ d'application du code des marchés publics.

1.5.3. Une diversité de modes de gestion des services publics par des personnes publiques

Lorsqu'ils sont gérés directement par une personne publique, les services industriels et commerciaux (SPIC) ou administratifs (SPA) peuvent être gérés **selon trois modes de gestion distincts** :

- **en régie** lorsque la collectivité le gère elle-même avec ses propres agents et ses propres moyens financiers et matériels. Des régies autonomes peuvent cependant exister et bénéficier d'une certaine autonomie financière (budget autonome). Cela peut présenter l'avantage pour les collectivités de faciliter le respect de l'exigence d'équilibre financier imposé au service.
- **au travers d'un établissement public** doté de la personnalité morale
- **au travers d'une société publique locale**, société anonyme, régie par le code du commerce, dont le capital est détenu à 100% par au moins deux collectivités territoriales, non soumise au champ de la concurrence et dont le champ de compétence est limité aux strictes compétences des collectivités locales sur leur territoire.

Au niveau local, la régie s'impose pour les « *services qui, par leur nature ou par la loi ne peuvent être assurés que par la collectivité elle-même* »⁵²⁹, c'est le cas des services que la collectivité exerce au nom et pour le compte de l'Etat (code civil...) et des missions qui relèvent d'une prérogative de puissance publique.

De même, au niveau national, certains services ne peuvent pas non plus être réglés par contrat. C'est le cas de la police administrative, de l'organisation du

⁵²⁹ Article L1412-2 CGCT

service public, et des « *tâches inhérentes à l'exercice par l'Etat de ses missions de souveraineté* »⁵³⁰.

A l'exception de ces différentes situations, le service public peut être géré **par une personne privée sous la responsabilité des acteurs publics**.

1.6. Des relations entre acteurs gestionnaires de services collectifs

L'organisation des services collectifs est insoluble dans un cloisonnement entre acteurs associatifs, entrepreneuriaux, publics et privés.

De multiples relations lient en effet les acteurs gestionnaires de ces services entre eux. Il peut s'agir de formes de reconnaissance ou de promotion réciproque, de soutiens financiers, de cofinancement, de la définition collective d'un service, de sa gestion partagée pour tout ou partie de sa réalisation. Ils peuvent impliquer le partage de l'ensemble des responsabilités, ou d'une partie d'entre elles uniquement. Ce faisant, ils s'accompagnent alors d'un ensemble de contrôles et d'obligations.

1.6.1. Reconnaissance mutuelle, cofinancement et projets collectifs

Les relations entre acteurs en charge de services collectifs sont en premier lieu constitutives d'une forme de **reconnaissance** réciproque.

Outre la **reconnaissance d'intérêt public ou d'utilité sociale** de l'activité d'une association, les autorités publiques peuvent aussi délivrer des **agrément**s aux associations ou entreprises pour les services qu'ils mettent en œuvre. Ceux-ci attestent du respect de conditions légales exigées par certains services (associations familiales, sportives...) ou de la qualité de leurs services. Ils ouvrent le droit à des garanties d'emprunt, des libéralités, des exonérations fiscales. Il existe ainsi une grande diversité d'agrément sectoriels (jeunesse, tourisme, services aux personnes...) auxquels s'ajoutent de nouvelles formes de **labellisation** (label « Grande cause nationale », « Campagne d'intérêt général ») qui permettent aux structures de bénéficier d'une couverture médiatique accrue. Des certifications octroyées par les organismes privés orientent également les choix des entreprises privées dans leur pratique de mécénat.

Ces partenariats peuvent prendre une **forme financière**, au travers de subventions, de la solvabilisation des usagers, de conventions de mécénat ou du versement de dons⁵³¹.

⁵³⁰ Conseil constitutionnel décision n°2002-461 Dc du 29 août 2002 « loi d'orientation et de programmation pour la justice »

⁵³¹ Voir chap. 5, 4.3.1 Une recomposition des ressources associatives

Concernant les **relations entre les associations et les entreprises**, une étude réalisée en 2009 par la CPCA, Le Rameau et l'AVISE évalue à **46 %** le nombre d'associations ayant des relations avec les entreprises. Les dons et prestations en nature (dons de matériels) sont le premier type de partenariat développé, suivi par le soutien financier, le parrainage (*sponsoring*) et le mécénat financier. La mise en réseau concerne un quart des partenariats et le mécénat de compétences un partenariat sur dix⁵³². Les associations y recourent en premier lieu pour combler leurs besoins de financements et en second lieu pour aider et inciter les entreprises à mettre en place leur responsabilité sociale en participant à des projets d'intérêt général.

Selon l'enquête réalisée en 2012 par Admical, auprès d'entreprises mécènes, le mécénat répondait essentiellement à trois motivations :

- « *contribuer à l'intérêt général, être solidaire* » (57 %)
- « *améliorer et valoriser l'image de l'entreprise* » (31 %)
- « *construire des relations avec les acteurs du territoire, les parties prenantes* » (26 %) ⁵³³.

Outre ces démarches, le **dialogue sociétal territorial et l'association d'une pluralité de parties prenantes** à un projet peuvent présider à la définition et à l'organisation concertée d'un service collectif. Ce dialogue, entendu dans son acception générale, associe l'ensemble des acteurs locaux de la société civile organisée autour de problématiques économiques, sociales et environnementales. Les CESER en représentent un lieu privilégié au niveau régional, tandis que coexistent de nombreuses instances de dialogue mobilisant les partenaires sociaux, les associations, l'Etat déconcentré, les collectivités territoriales, les universités, voire des citoyens eux-mêmes (notamment les Conseils de développement) ⁵³⁴.

1.6.2. Marchés publics ou délégations de services publics : une multiplicité de modes de gestion des services publics par des acteurs privés

La gestion des services publics se caractérise aussi par différentes formes de partenariat. Ils peuvent ainsi être gérés **par une personne privée sous la responsabilité des acteurs publics** :

- soit parce que **la loi** lui confie la gestion d'un service public (syndicats professionnels, fédérations sportives, ordres professionnels...)
- soit parce que la personne publique décide de lui déléguer **par contrat** l'exécution d'une mission de service public

Le recours aux entreprises ou associations pour la gestion d'une mission de service public peut répondre à différentes logiques. Il peut s'agir tout d'abord de

⁵³² Etude ARPEA-Associations *Etat des lieux des partenariats en France* Avise, CPCA, Le Rameau, Novembre 2009

⁵³³ Résultats de l'enquête Admical, *Le mécénat d'entreprise en France*, CSA, 2012

⁵³⁴ CESE, *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, Rapporteur : M. Jean-Louis Walter, 2009

reconnaître la qualité et les compétences d'un opérateur dans la gestion d'un service spécifique d'en **intégrer la conception, la réalisation et la maintenance**. Dans d'autres cas, les collectivités publiques y recourent afin de mobiliser des **investissements privés** et d'étaler les dépenses de financement du service par la collectivité. Enfin, ces formules juridiques apparaissent comme un **moyen pour les collectivités de substituer une logique associative ou d'entreprise à la logique et aux règles de la gestion administrative**⁵³⁵.

- **Plusieurs contrats distincts coexistent**

La collectivité peut tout d'abord faire appel à un **marché public**, elle réalise alors un achat pour la réalisation d'une prestation de services. Ce contrat est soumis au Code des marchés publics, qui impose à la personne publique contractante des procédures strictes dans le choix de son cocontractant. Celle-ci se doit en effet de respecter les trois principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Si le titulaire du contrat est rémunéré non par un prix versé par la collectivité, mais par des recettes perçues auprès des usagers, et « *substantiellement liées aux résultats de l'exploitation du service* », il s'agit alors d'une **délégation de service public (DSP)**.

Cette formule juridique correspond à une tradition spécifiquement nationale. En effet, si la notion de « *service public à la française* » renvoie toujours à l'image des grands services publics nationaux confiés à des entreprises publiques, on oublie davantage que la France était dans le même temps réputée pour son mode gestion en concession puis en délégation, exportée de l'autre côté des frontières par de grandes entreprises délégataires⁵³⁶.

Les délégations de service public (DSP) peuvent prendre plusieurs formes distinctes.

La concession et l'affermage constituent des contrats par lequel une personne publique confie sous son contrôle à un délégataire privé la gestion d'un service à « ses risques et périls », celui-ci se rémunérant par les redevances payés par l'utilisateur en contrepartie du service. Dans le cas de la concession toutefois, il appartient au concessionnaire de construire l'ouvrage, contrairement au fermier qui n'a pas cet investissement à réaliser, mais doit verser à la collectivité un loyer pour bénéficier du droit d'exploiter ses installations.

La régie intéressée correspond à une situation intermédiaire entre l'affermage et le marché. En effet la personne privée fait alors fonctionner le service en

⁵³⁵ Martine Long, *Associations et pouvoirs publics*, LGDJ, Lextenso éditions, 2010

⁵³⁶ Audition de Mme Martine LONG, (Maître de conférences en Droit public, Université d'Angers), le 18 avril 2013 ; Pierre Bauby, *Service public, services publics*, 2011

percevant une rémunération forfaitaire, qui peut varier en fonction des résultats de l'exploitation de l'activité mais n'en assume pas pleinement le risque.

Les contrats de partenariat⁵³⁷, instaurés au début des années 2000 constituent quant à eux des contrats par lesquels la collectivité peut décider de confier à une entreprise une mission globale pouvant intégrer le financement, la conception, la construction, la gestion, des services ou ouvrages dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique étalé dans le temps.

- **Le droit applicable à ces contrats**

Pendant longtemps, le libre choix du cocontractant est demeuré la règle en matière de délégations de services publics, mais suite à la révélation du financement illégal des partis politiques au début des années 1990, l'adoption de la loi Sapin (du nom du ministre de l'économie et des finances de l'époque) a imposé la **publicité et la mise en concurrence préalable de ces contrats**. Toutefois, si la transparence de la procédure est imposée, la collectivité n'a pas d'obligation de définir à l'avance de critères de sélection et peut choisir le candidat de son choix « *intuitu personae* », quel que soit le contenu des propositions retenues. De plus, la loi limite la durée des conventions et interdit leur prolongation sans mise en concurrence préalable, ceci afin de garantir la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats.

Procédé **d'externalisation** par la collectivité de la gestion de service public, ou de **dérogation aux règles du droit public**, il donne lieu à l'inverse à une **publicisation** des règles de fonctionnement des organismes privés. Si les entreprises privées gestionnaires de services publics et leurs salariés sont soumis au droit privé, ce droit est en même temps imprégné de droit public. Les organismes privés sont alors soumis à un ensemble de contrôles administratifs et financiers ; ils se voient appliquer les « *lois du service public* » et certains de leurs actes peuvent également relever de la compétence du juge administratif.

Compte tenu des exigences de l'intérêt général et des contraintes du service public, l'administration dispose de **prérogatives particulières dans l'exécution du contrat administratif** (droit de contrôle et de direction pour la bonne exécution des engagements du contrat, droit de modifier unilatéralement voire de résilier le contrat pour l'adapter aux évolutions et aux exigences de l'intérêt général, droit de sanction du co-contractant). En contrepartie le juge assure au cocontractant de l'administration un **droit à l'équilibre financier**⁵³⁸.

⁵³⁷ A ce propos voir le chapitre 5, 5.1.4 *Des dépenses publiques complétées ou différées par des partenariats...*

⁵³⁸ Dyens Samuel, *Les modes de gestion des services publics*, CNFPT.

- **Des services sous la responsabilité et le contrôle des personnes publiques**

De plus, la personne publique bien qu'ayant délégué la gestion effective et quotidienne du service public en cause, **continue d'en assurer le contrôle et la responsabilité.**

C'est à ce titre que chaque année, le délégataire doit remettre à l'autorité délégante un rapport « *comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service.* » Ce rapport se double dans certains secteurs d'un rapport spécifique sur le prix pratiqué.

- **Une participation réticente ou revendiquée des personnes privées au service public**

L'attitude des organismes privés face à ce transfert de mission de services publics est ambivalente : « *certain revendiquent leur appartenance au service public, d'autres acceptent ce principe mais font part de réticences dès lors qu'il impose la soumission à des règles perçues comme menaçant la souplesse de leur fonctionnement, d'autres enfin souhaitent par principe se tenir à l'écart du service public et conserver une large indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, quand bien même leur mission et leur mode de fonctionnement les rapprochent du service public* »⁵³⁹.

Ainsi certains secteurs d'activité comme le secteur sanitaire à but non lucratif et l'enseignement privé sont **attachés à cette qualification**. D'autres structures associatives **craignent d'y perdre leur spécificité et leur autonomie** et revendiquent de pouvoir contribuer à l'intérêt général en dehors du service public. Cette réticence très ancienne s'exprime de plus en plus dans un contexte de recours croissant à la commande publique par les collectivités⁵⁴⁰.

De ce point de vue, les conséquences de la qualification d'un service en service public doivent être envisagées **tant du point de vue des organismes concernés et de l'administration, que de l'intérêt des usagers et des citoyens**, pour lesquels ont été édictés les principes du service public.

1.6.3. Des services organisés par des structures publiques-privées

Enfin, les services collectifs peuvent aussi être gérés par **des structures regroupant ensemble des acteurs publics et privés**. Selon les rapports successifs de la Cour des comptes sur le sujet, la création de ces structures

⁵³⁹ *Les organismes privés chargés d'une mission de service public : quels équilibres ?* Promotion 2007-2009, Willy Brandt, direction des études de l'école nationale d'administration, février 2009

⁵⁴⁰ Voir chap. 5. 3.2.3 *Un nouveau contexte juridique à l'origine d'un moindre recours aux subventions...*

constitue une forme de « *démembrements de l'administration* ». Elle répond à deux motivations :

- La première réside dans la recherche d'une plus grande **efficacité d'action**. Les administrations prétendant que l'exécution de certaines de leurs tâches est embarrassée par la rigidité des règles du droit public (de comptabilité et de fonction publique principalement), l'utilisation d'organismes privés a pour premier objectif de les faire échapper à ces contraintes.
- La seconde réside dans la volonté d'organiser une **coopération entre personnes publiques ou entre personnes publiques et privées**.

Les sociétés d'économie mixtes (SEM) sont des sociétés dont une partie du capital appartient à plusieurs personnes morales de droit public et l'autre à des personnes de droit privé. Malgré la présence de capitaux privés, la société d'économie mixte est régie par le droit privé. Les sociétés d'économie mixtes locales ont été autorisées en France dès 1926, de petites tailles et peu nombreuses jusqu'en 1980, leur essor a été spectaculaire à partir de cette date, du fait de la décentralisation, mais aussi d'un assouplissement de ces règles de création.

Les groupements d'intérêt public (GIP) comme précisé précédemment sont des personnes publiques qui associent toutefois pendant un délai déterminé des personnes publiques et privées en vue de la réalisation de projets d'intérêt général.

Les groupements d'intérêt économique (GIE) dont le but est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. Son but n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. La participation des collectivités territoriales aux GIE est soumise à conditions : les partenaires privés de la collectivité doivent être des organismes à but non lucratif, le GIE doit être constitué sans capital et sans but lucratif, les activités gérées en commun doivent être nécessaires à l'accomplissement des membres du GIE.

Les Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) sont des sociétés coopératives multi-collèges dont l'objet est de produire des biens et des services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale. Leur intérêt spécifique est de permettre la rencontre dans une même structure de parties prenantes aux intérêts souvent contradictoires. En effet, elles doivent être constituées au minimum de trois collèges dont deux sont obligatoires : celui des salariés et celui des bénéficiaires (usagers), elles peuvent également associer autour du même projet de multiples acteurs : des collectivités locales (à hauteur de 20 % du capital), des financeurs, des bénévoles, des fournisseurs, des fondateurs... Conformément aux règles des coopératives, les décisions s'y prennent selon la règle d'une voix par individu.

Enfin, **la forme associative**, qui permet une coopération entre acteurs publics et privés, est fréquemment utilisée par les collectivités territoriales. Elle doit toutefois bénéficier d'une réelle autonomie de fonctionnement à l'égard de la collectivité, sans quoi elle risquerait de se voir requalifier en association « transparente » et pourrait engager la responsabilité des élus locaux concernés au titre de la gestion de fait. En France, 95 % des offices du tourisme et syndicat d'initiative sont ainsi des associations (contrairement aux syndicats d'initiative, les offices du tourisme sont liés aux acteurs publics par une délégation de service public).

Tableau 1 : Les différentes formes de partenariat public-privé

		Autorité	Fonctionnement	Financement
Gestion directe	Régie et établissement public	Service assuré <u>par la collectivité</u> sans intermédiaire, avec ses propres moyens humains, matériels et financiers. Certaines régies (<i>autonomes</i>) octroient une autonomie financière au régisseur Si elle est dotée de la personnalité juridique, il s'agit d'un établissement public <i>Droit privé ou public selon la nature administrative ou d'intérêt industriel et commercial du service</i>		
	Société publique locale	<u>Société anonyme</u> dont plusieurs collectivités détiennent la <u>totalité</u> du capital.	Opérations d'aménagement, de construction, ou pour l'exploitation d'un service d'intérêt général, exclusivement pour le compte des actionnaires. <i>Application du code du commerce</i>	Gestion et comptabilité privée.
Externalisation	Groupement d'intérêt public	Personne morale de droit public issue de l'association de collectivités publiques et de personnes privées durant une durée limitée.	Autorisation législative. Projet commun ou activité d'intérêt général. <i>Droit public spécifique.</i>	Droit public spécifique.
	Société d'économie mixte locale	<u>Société anonyme</u> dont les collectivités détiennent plus de 50 % du capital et des voix dans les organes délibérants et les autres actionnaires privés au moins 15 % du capital social.	Opérations d'aménagement, de construction, ou pour l'exploitation d'un service d'intérêt général, exclusivement pour le compte des actionnaires. <i>Application du code du commerce</i>	Gestion et comptabilité privée.
	Marché public	Autre opérateur économique public ou privé, choisi au terme d'un <u>appel d'offre</u> .	Achat par la collectivité en travaux, fournitures ou services pour ses besoins propres ou pour l'exercice de ses compétences. <i>Code des marchés publics. Principes de la commande publique : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures.</i>	Titulaire du contrat rémunéré directement par la collectivité. <u> Paiement intégral et immédiat.</u>
	Régie intéressée	Service assuré au travers d'une régie dotée de la personnalité juridique (établissement public)	Régisseur intéressé rémunéré par la collectivité : <u>redevance fixe et intéressement</u> aux résultats d'exploitation	
	Délégation de service public	Concession	Concessionnaire public, privé ou mixte.	Construction, entretien, gestion d'un réseau. Investissement initial.
Affermage		Fermier public, privé ou mixte.	Ouvrage préexistant. Entretien, gestion d'un réseau. Versement d'un loyer à la collectivité afin de jouir des installations.	
	Contrat de partenariat	Entreprise partenaire sous contrat.	Mission globale : financement, construction ou transformation, gestion, exploitation ou maintenance d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public	Rémunération publique <u>étalée dans le temps</u> et liée à des objectifs de performance liés au contrat.

Source : CESER de Bretagne

1.7. Quatre acteurs participant en Bretagne à la prise en charge des services collectifs

Quelques présentations de services et quelques chiffres peuvent illustrer cette diversité de prise en charge.

De l'assiette aux champs ... est une association de sensibilisation à une alimentation citoyenne issue d'un groupe de travail du Conseil de développement du Pays de Redon Bretagne Sud. Elle met en réseau sur le pays de Redon d'un côté les demandes de restaurations collectives de proximité : écoles, collèges, lycées, maisons de retraite, structures médico-sociales ou restaurateurs, de l'autre les productions locales bios et durables du territoire.

En Bretagne, on dénombre 219 **mutuelles** protégeant près de 1 800 000 personnes, soit près de **2 habitants sur 3**.

Le secteur des services occupe une place prépondérante dans l'emploi régional.

En Bretagne 250 091 employés travaillent dans des **établissements privés** dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'action sociale, 104 632 dans le domaine des services aux entreprises, 57 388 dans le domaine du transport.

La **SCIC** Carpe Diem regroupe des salariés, des usagers et des familles et propose des prestations effectuées au domicile des personnes physiques en particulier pour les personnes atteintes par la maladie d'Alzheimer.

La **SCOP** à l'Abord'âges propose des solutions d'accueil des jeunes enfants accessibles au plus grand nombre dans les départements de l'Île et Vilaine et des Côtes d'Armor et accompagne les collectivités dans leur projet de création de crèche, d'accueil de loisirs...

La **société publique locale** Eau du Ponant a été créée conjointement par Brest Métropole Océane et trois syndicats (Landerneau, Chenal du Four et Kermorvan) en décembre 2010. Première SPL dans le domaine de l'eau en France. Elle propose différents services à la carte : gestion des abonnés, travaux, ingénierie, financement, affermage, concession, marchés de prestation de service...

Liliroulotte, est une librairie jeunesse itinérante dotée d'un service d'accompagnement parental qui sillonnera

les routes du Finistère à partir du mois de septembre 2013. Elle a fait appel au financement participatif, pour créer son **entreprise**.

En 2013, la Bretagne a un taux d'administration en équivalent temps plein pour 1000 habitants de 74,2 toutes **fonctions publiques** comprises (Etat, territoriale, hospitalière, y compris militaire). Elle compte 87 042 agents des collectivités territoriales.

Les Articulteurs, est une **fédération** de neuf structures issues du milieu associatif, du monde des entreprises, du secteur public, de la recherche, de la formation et de la culture. Elles ont choisi de s'assembler dans le but de concevoir, réaliser et diffuser des actions éco-culturelles mutualisées et innovantes créant du développement économique et du lien social valorisant les hommes et le patrimoine d'un territoire.

L'exemple de **l'offre des services à la personne** est révélateur des évolutions de la prise en charge d'un grand nombre de services collectifs entre les différentes sphères de l'économie.

- A partir de 1920 des activités **bénévoles** d'aide à domicile apparaissent sous des **formes associatives**.
- Suite au rapport Laroque, dans les années 1960, les **collectivités territoriales** mettent en place des services d'aide à domicile au sein de CCAS (centres communaux d'action sociale).
- En 1987, des **associations mandataires** sont créées suite à l'adoption de la « mesure Soisson ». Celles-ci assurent une partie des prérogatives des particuliers-employeurs.
- En 1985, des associations intermédiaires voient le jour. Elles proposent la mise à disposition de demandeurs d'emploi auprès de particuliers, qui demeurent par contre responsable de l'exécution de la tâche.
- Ce n'est que suite à ces évolutions à partir de 1992 qu'apparaissent les **associations de services aux particuliers** souvent constituées à partir du regroupement d'associations intermédiaires.
- En 1996 la loi élargit l'octroi de l'agrément de services à la personne **au secteur à but lucratif**. Des micro-entreprises indépendantes ou franchisés, des sociétés et des filiales profitent de cette ouverture au marché ; encouragées en ce sens par la loi Borloo de 2005⁵⁴¹.
- Enfin, succédant au dispositif de la prestation spécifique dépendance (PSD) créée en 1997, **l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)**, instaurée en 2002, est versée à la fois aux personnes âgées résidant à domicile et à celles demeurant en établissement. Cette aide opère une forme de **solvabilisation** de la demande de services à la personne, et permet aux bénéficiaires le libre choix du prestataire.

Aujourd'hui, le secteur des services à la personne emploie 65 000 salariés (76 % en emploi direct, 24 % en tant que prestataire de service) en Bretagne. Parmi les emplois en prestation de services 16 % relèvent d'entreprises privées, les autres appartenant au secteur public ou de l'économie sociale et solidaire⁵⁴².

2. Une évolution des relations entre acteurs et de leurs modes de gestion respectifs

L'interdépendance des quatre composantes de l'économie (informelle, sociale, publique ou capitaliste) rend chaque acteur dépendant de l'évolution des trois autres. Les recompositions de leurs périmètres d'interventions respectifs s'accompagnent de nouvelles relations entre acteurs et plus encore de mutations de leurs principes de fonctionnement.

⁵⁴¹ Audition de M. Bernard MERAND (Délégué général, CRESS Bretagne), le 05 juillet 2012

⁵⁴² Données DRTEFP de 2008.

Plusieurs phénomènes, déjà rencontrés au fil de cette étude n'y sont pas étrangers. Ainsi, l'individualisation de la société, le souhait qui y est associé de pouvoir disposer d'un large spectre de services diversifiés, le désir d'une part de la population d'être davantage associée à la gestion des services collectifs, l'influence du droit de la concurrence européen et français ou l'évolution du paysage financier et économique y contribuent.

2.1. Les transformations de l'action publique

Les autorités publiques, nationales et locales, sont affectées par une pluralité d'évolutions, les conduisant à modifier leurs modalités de gestion des services publics, ainsi que leurs relations avec les acteurs privés.

Le processus de décentralisation, déjà abordé dans sa dimension financière au chapitre précédent, questionne l'organisation territoriale des services collectifs en même temps qu'il soulève de nouveaux enjeux de démocratie locale. La réduction des dépenses publiques s'accompagne d'une externalisation croissante des missions de l'Etat et des collectivités en direction des acteurs privés. Elle les amène en parallèle à reconfigurer leurs modalités d'intervention publique, de partenariat et de contrôle. Interprétées comme des repositionnements nécessaires des pouvoirs publics ou comme des formes de désengagement fragilisant le socle de la solidarité nationale, ces évolutions métamorphosent l'architecture globale des services collectifs.

2.1.1. Le défi de la décentralisation : pour une définition démocratique, cohérente et de proximité de l'offre de service collectif

En rupture avec la tradition centraliste qui a longtemps prévalu en France, la décentralisation est finalement parvenue à remanier en profondeur toutes les institutions publiques au travers des réformes successives de 1982, 1992, 1999, 2004, 2010...

Partant de la nécessité de rapprocher l'administration des administrés afin d'en démocratiser le fonctionnement et d'en améliorer l'efficacité en vertu du principe de subsidiarité, la décentralisation a entraîné une **large redistribution des compétences** entre l'Etat et les collectivités locales. Cette territorialisation a modifié le rôle des différents acteurs publics en charge de services collectifs, en fonction d'une clef de répartition, toutefois évolutive, et assouplie par l'existence pour les collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes) d'une clause de compétence générale.

Leur partage entre Etat, Régions, Départements, Communes (cf. tableau n°22) se double d'une organisation intercommunale prenant des formes multiples (syndicats intercommunaux à vocation unique ou à vocations multiples, syndicats mixtes, établissements publics de coopération intercommunales : métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération,

communautés de communes...) et de la création de nouvelles structures comme les pôles métropolitains⁵⁴³.

Le développement incrémental (par ajouts successifs) d'échelons administratifs apparaît source de **complexité** tant fonctionnelle que démocratique.

L'extrême complexité du paysage institutionnel territorial trouve en partie réponse dans l'expérimentation de nouvelles politiques de rationalisation de l'action publique et le développement d'espaces et d'outils de coordination des services collectifs.

A plus longue échéance, la question de la complexité de ce qu'il est convenu d'appeler le « *mille-feuilles* » territorial donne lieu à débat entre deux courants de pensée. L'un, inspiré notamment par le géographe Martin Vanier, estime que cette complexité, inhérente à la société contemporaine, ne peut être résorbée, et ne peut être traitée que par des coopérations à géométrie variable entre territoires, dans le cadre d'une gouvernance « *interterritoriale* ». L'autre, emmené entre autre par Jacques Lévy, craint que cette acceptation de la complexité et cette confiance dans le « *laisser faire interterritorial* » ne serve d'alibi au refus des évolutions et simplifications nécessaires à la reconnaissance « *d'espaces démocratiques pertinents de délibération et de gouvernement* », notamment à l'échelle métropolitaine. Il en appelle, contre la résignation au statu quo, à « *la rencontre et la mise en accord, dans un nouveau contrat géographique, entre un système politique et une société.* »⁵⁴⁴

⁵⁴³ Sur ce sujet, il est possible de se référer aux travaux du CESER sur *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions*, rapporteurs MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, 2013, pp. 373 ; avis du CESER du 18 mars 2013 « Contribution au débat nationale sur la décentralisation »

⁵⁴⁴ Jacques Lévy, *Réinventer la France, Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Fayard, 2013 ; *La France est fâchée avec le pays réel*, Libération, 28 juin 2013 ; Jean-Yves Martin, *Réinventer la France de Jacques Lévy*, 29 mai 2013

Tableau 22. Aperçu des principales compétences des différents niveaux d'action publique locale

	Régions	Départements	Secteur communal	Etat
Aménagement du territoire	- Schéma régional (élaboration) CPER*	- Schéma régional (avis, approbation)	- Schéma régional (avis, approbation)	- Politique d'ATR*
				- CPER*
Urbanisme			- PLU*, SCOT*, permis de construire, ZAC*	- PIG*, OIN*, DTA*
Transports	- Transports ferroviaires régionaux	- Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	- Transports urbains et scolaires	- Réglementation
Grands équipements	- Ports fluviaux	- Ports maritimes, commerce, pêche	- Ports de plaisance	- Ports autonomes et d'intérêt national
Voirie	- Schéma régional	- Voies départ	- Voies communales	- Voies nationales
Logement et habitat	- Financement	- Financement, parc, FSL, plan et office de l'habitat	- Financement, parc et aides, PLH*	- Politique nationale de logement
Développement économique	- Aides directes et indirectes	- Aides indirectes	- Aides indirectes	- Pk économique
Environnement	- Espaces naturels	- Espaces naturels	- Espaces naturels	- Espaces naturels
	- Parcs régionaux			- Parcs nationaux
	- déchets dangereux (PREDIS)	- Déchets non dangereux (PDDND)	- Déchets (collecte, traitement)	
	- Eau (participation au SDAGE*)	- Eau (participation au SDAGE*)	- Eau (distribution, assainissement)	- Eau (police, SDAGE*)
		- Energie (distribution)	- Energie	
Formation professionnelle, apprentissage	- Définition de la politique régionale et mise en œuvre			- Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement	- Lycées (bâtiments, TOS*)	- Collèges (bâtiments, TOS*)	- Ecoles (bâtiments)	- Universités (bâtiments, personnel)
				- Politique éducative
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)
			- Enfance (crèches, centres de loisirs)	
	- Sport (subventions)		- Sport (équipements et subventions)	- Sport (formation, subventions)
	- Tourisme		- Tourisme	- Tourisme
Action sociale et médico-sociale		- Organisation (PMI, ASE)* et prestations (RMI-RMA, APA)*	- Action sociale facultative (CCAS)*	- Organisation et prestations (AAH, CHRS)*
				- Voies navigables
	- Aéroports	- Aéroports	- Aéroports	- Aéroports
Communication	- Gestion des réseaux	- Gestion des réseaux	- Gestion des réseaux	- Réglementation
Sécurité			- Police municipale	- Police générale et polices spéciales
		- Circulation	- Circul, stationnement	

Source : CESER de Bretagne, in *Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions, rapporteurs MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, 2013, d'après le rapport « il est temps de décider », 2013.*

AAH : allocation d'adulte handicapé, APA : allocation personnalisée d'autonomie, ASE : aide sociale à l'enfance, PMI : protection maternelle et infantile, RMI-RSA devenu RSA : revenu de solidarité active, CCAS : centre commercial d'action sociale, CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale, CPER : contrat de projet Etat/région, DTA : directive territoriale d'aménagement, ZAC : zone d'aménagement concertée, FSL : fonds de solidarité pour le logement, PLH : programme local de l'habitat, OIN : opérations d'intérêt national, PIG : projet d'intérêt général, SDAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux, PREDIS : plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux (remplace le PREDD depuis 2002), PDDND : plan départemental d'élimination des déchets non dangereux, TOS : personnels ouvriers, techniciens et de service.

Au fil des années, plusieurs autorités locales ont été désignées afin d'opérer cette clarification en matière de services collectifs : en 1991, les *Schémas d'organisation et de modernisation des services publics* sont conçus à l'échelle départementale, puis en 1995 et 1999, les lois « Pasqua » et « Voynet » prévoient la définition de *Schémas de services collectifs* au niveau régional au travers des SRADT (*Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire*)⁵⁴⁵.

En 2010, la loi de décentralisation exigeait l'élaboration de « *Schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services* » par les présidents des Conseils régionaux et généraux en consultation avec les métropoles.

La prochaine loi de décentralisation prévoit, en l'état actuel des négociations, l'adoption de « **Schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental** ». Toutefois, compétente en termes **d'aménagement du territoire, la Région pourrait se voir reconnaître un rôle de « chef de file »** dans ce domaine, qui lui conférerait un rôle particulier dans l'organisation des services collectifs.

De plus, dans chaque région, la **Conférence territoriale de l'action publique** (CTAP) pourrait être chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Regroupant sous la présidence du Conseil régional, les présidents des conseils généraux, des présidents et représentants élus des établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que des représentants élus des communes ayant leur siège sur le territoire, elle pourrait déterminer par des « *Conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence* » des objectifs de rationalisation et d'action commune. En Bretagne, le « **B16** » préfigure déjà cette organisation. Il rassemble aujourd'hui les exécutifs de la région, des quatre départements, la communauté urbaine et les dix communautés d'agglomération.

Par ailleurs, les syndicats mixtes porteurs de pays devraient être transformés en « *pôles d'équilibre et de coordination territoriaux* ». Lieux de synthèse entre les territoires urbains et ruraux, ces pôles pourraient se doter de services unifiés.⁵⁴⁶

L'intercommunalité constitue un autre instrument à disposition des collectivités en matière de coordination de l'offre de services collectifs. En France, l'histoire de la coopération intercommunale initiée dès 1890, s'est « *pérennisée comme une réponse à l'émiettement communal, qui tout en étant un acquis démocratique de proximité, peut affecter certaines capacités d'action des collectivités territoriales parce qu'elles ne sont pas toutes en mesure d'exercer pleinement l'ensemble de leurs compétences* »⁵⁴⁷. Le développement de l'intercommunalité apparaît comme une tendance lourde de l'architecture

⁵⁴⁵ Sur ce sujet voir le chapitre 1, 2.1 *L'apparition en France de nouveaux concepts centrés...*

⁵⁴⁶ Localtis, *L'élection des métropoles, seule vraie surprise de l'examen à l'assemblée*, 23 juillet 2010.

⁵⁴⁷ Pierre Bauby, *Service public, services publics*, La documentation française, 2011

territoriale. Sa montée en puissance sur la période 1992-2010 s'est faite sur la base du volontariat. Motivée initialement par une logique d'économie et de mutualisation, la coopération intercommunale s'est inscrite progressivement dans une logique de projet. Celle-ci ayant donné lieu à des développements mal maîtrisés et dénoncés dans une série de rapports, la dernière réforme des collectivités territoriales a tenté de consolider son développement, tout en rationalisant les périmètres existants, au travers de l'élaboration de *Schémas départementaux de coopération intercommunale* (SDCI). En Bretagne cela a donné lieu à la suppression de près de 99 syndicats d'intercommunalité ou syndicats mixtes et à la dissolution de 27 syndicats primaires d'électrification dans le Finistère. Les fusions, extensions des EPCI ont concerné plus de 45 communes isolées ou EPCI.⁵⁴⁸ Au 1^{er} janvier 2012, 99 % de la population était couverte en Bretagne au travers de 118 communautés urbaines, d'agglomérations ou communautés de communes.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles maintient l'obligation pour les intercommunalités d'élaborer, au début des prochains mandats, un Schéma de mutualisation et prévoit de l'encourager financièrement en répartissant 10% de la dotation d'intercommunalité en fonction d'un « *coefficient intercommunal de mutualisation* » à partir de 2015.

Ce faisant, **les intercommunalités sont donc de plus en plus présentes et engagées dans le domaine des services**. Leurs compétences statutaires sont passées de quatre en 1999, à près de neuf en moyenne en 2008. Les EPCI bretons exerçant, quant à eux, en moyenne, plus de dix compétences distinctes⁵⁴⁹. Ces évolutions donnent lieu à de nouvelles formes d'interventions communautaires (équipements sportifs et culturels, petite enfance, personnes âgées, maisons de santé, agences postales...).

L'importance prise par les compétences des intercommunalités questionnent la légitimité démocratique de l'intercommunalité et le mode de désignation de ses représentants. La loi du 17 mai 2013 en a modifié les règles. Le scrutin de liste s'appliquera à partir de 1000 habitants lors des élections municipales de mars 2014. Les conseillers communautaires seront élus par fléchage sur les listes municipales selon le principe « *un bulletin deux listes* ». Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires seront « *les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau* ».

⁵⁴⁸ A partir des SDCI de chaque département.

⁵⁴⁹ Audition de M. Olivier DULUCQ (Délégué régional, Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) de Bretagne), le 21 juin 2012

Figure 44. Compétences statutaires des communautés



Source : Dossier, Services publics locaux : plongée dans la nouvelle gestion intercommunale, Intercommunalités, Mensuel de l'AdCF n°158 Juillet Août 2011

Cependant, plusieurs interrogations demeurent en suspens quant à l'organisation des services collectifs sur les territoires.

La recherche d'un territoire d'action pertinent préoccupe l'ensemble des collectivités. En ce sens, la Région Bretagne appuie depuis 2006 sa politique d'aménagement sur une contractualisation avec les vingt-un pays bretons. Partant de la difficulté à développer une **approche décloisonnée** au sein de structures de taille conséquente et convaincu de l'importance d'une **proximité** des territoires, le Département d'Ille et Vilaine fonde également sa politique sur des agences territoriales, présentes dans chaque pays et dans lesquelles sont représentées l'ensemble des politiques publiques départementales⁵⁵⁰.

La promotion de la **démocratie locale** - au cœur même du projet de décentralisation- donne lieu à des développements réels mais encore trop limités. Dans le cadre de sa politique de contractualisation et d'aménagement du territoire le Conseil régional soutient les Conseils de développement et leur réseau. Les départements tentent de la même façon d'associer la société civile à la réalisation des diagnostics partagés précédant l'élaboration des contrats départementaux de territoire. De nombreuses enceintes de concertation sectorielles et multipartites se développent également.

Par ailleurs, la décentralisation doit se concevoir dans les **relations des collectivités tant avec l'Etat central qu'avec son administration territoriale**⁵⁵¹. Le sociologue Renaud Epstein donne, de ce point de vue, une lecture éclairante de l'évolution des relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux⁵⁵². Tirant son analyse de l'observation des politiques de la ville, et

⁵⁵⁰ Audition de M. Alain GILLOUARD (Directeur adjoint en charge des territoires, Conseil Général d'Ille et Vilaine) et Mme Laurence QUINAUT (Directrice Générale des Services, Conseil Général d'Ille et Vilaine), le 14 mars 2013

⁵⁵¹ Voir au chapitre 4, 2.2.2 Une large réorganisation territoriale de l'action publique... la présentation de la RÉATE et de la LOLF.

⁵⁵² Renaud Epstein, *Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires*. Novembre 2005

l'élargissant à l'ensemble des politiques publiques locales, il distingue trois modèles successifs de gouvernement :

- Un premier modèle de « **gestion centralisée du local** » fondé sur des techniques de normalisation, développé dans les 1950-1960 par l'Etat ;
- Un deuxième modèle de « **gouvernement négocié** » appuyé sur le projet territorial et le contrat global mis en œuvre à partir de la fin des années 1970. Dans cette organisation, « *apparemment plus libres de leurs décisions, notamment en matière d'aménagement et de développement économique, les régions sont restées dépendantes des administrations centrales de l'État, qui ont conservé la maîtrise de la plupart des ressources financières et sont ainsi parvenues à faire partager leurs choix à l'intérieur des contrats de Plan État région (CPER). Dans ce contexte, le recours aux contractualisations territoriales a [...] permis de prolonger et de concrétiser l'objectif de flexibilité poursuivi par la décentralisation en organisant le passage de normes et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement sur la base de projets élaborés par les collectivités.* »
- Un troisième modèle qu'il qualifie de « **gouvernement à distance** », en voie d'émergence dans les années 2005 dans le cadre des réformes de l'administration et de l'adoption de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Dans ce schéma, l'Etat, s'exonère de la hiérarchie (propre au premier modèle) comme de la négociation et de l'intermédiation des services déconcentrés (propre au second) pour guider l'action des acteurs locaux. Il s'appuie en revanche sur un processus de mise en concurrence nationale des acteurs locaux dans leur accès aux ressources. Organisant ainsi à distance les « stratégies librement développées » par les acteurs locaux, l'État organise donc son retrait des territoires pour les gouverner à distance, tentant de se protéger ainsi de l'emprise des pouvoirs locaux et cherchant à restaurer l'autorité politique centrale.

2.1.2. Privatisation et nouvelles régulations des services publics

« Partout et de tout temps, les autorités publiques se sont dotées d'outils pour mettre en œuvre leurs fonctions, qu'il s'agisse des services administratifs directement rattachés à leur exécutif ou de services ou d'entreprises pouvant disposer de certaines marges d'autonomie. (...) Parmi ces outils, les entreprises publiques ont eu un rôle important, en particulier au lendemain des Première et Seconde Guerres mondiales, lorsqu'il fallait reconstruire les économies et concentrer les efforts sur des secteurs clefs. Dans tous les pays européens, les postes et télécommunications, les transports ferroviaires, la distribution d'électricité (parfois sa production) ont été mis en œuvre par des entreprises publiques nationales ou locales »⁵⁵³.

En France, à la libération, les grands services publics de réseaux (transport, énergie, télécommunication) sont confiés à de grands établissements publics à

⁵⁵³ Pierre Bauby, *Service public, services publics*, La documentation française, 2011

caractère industriel et commercial, pour l'essentiel sous monopole national, et dotés de conseil d'administration tripartite (Etats, personnels, usagers). En tant qu'actionnaire, l'Etat a concouru à leur développement au travers de dotations en capital et de sa représentation dans les instances dirigeantes. De grands groupes ont structuré ainsi le développement économique du pays: EDF par la construction de barrages et de centrales nucléaires, Air France par l'exploitation du réseau aérien, la SNCF au travers son réseau ferroviaire... Mais, progressivement s'est imposé, dans le cadre de la construction européenne et corrélativement à l'affirmation du droit de la concurrence, la redéfinition du rôle de l'Etat à l'égard de ces entreprises. En effet, si les traités européens consacrent dès 1957 la compétence exclusive des Etats membres pour déterminer le régime de propriété des entreprises, en même temps ceux-ci ne doivent « *ni édicter ni maintenir* » aucune mesure contraire aux règles des traités et notamment de la concurrence. La Commission européenne veille ainsi à ce que les entreprises publiques ne disposent d'aucun avantage particulier ni légal ni fiscal ni financier, par rapport à leurs concurrentes.

L'Etat s'est donc défait de l'exercice d'une étroite tutelle sur ces entreprises pour se limiter à un rôle d'« actionnaire avisé » en participant à la définition de leurs grandes orientations stratégiques. Ce faisant, il s'est **détourné d'une fonction de réglementation ou d'opérateur pour privilégier un rôle de régulation** en cherchant à « *réaliser certains équilibres entre la concurrence et d'autres impératifs d'intérêt général, à veiller à des équilibres que le marché ne peut produire à lui seul* »⁵⁵⁴.

Parallèlement, le périmètre du secteur public a connu d'importantes évolutions. Après la nationalisation en 1982 de quarante-et-une banques et compagnies financières, ainsi que de sociétés industrielles, de 1986 à 1988, et depuis 1993, l'Etat s'est engagé dans un **programme de privatisation** de la plupart des entreprises évoluant dans le secteur concurrentiel.⁵⁵⁵ En quinze ans, beaucoup d'établissements publics industriels et commerciaux sont ainsi devenus des sociétés anonymes. Ces ouvertures complètes ou partielles du capital des entreprises publiques à des capitaux et des investisseurs privés ont modifié les modalités de gestion de ces entreprises.

En 2009, l'Etat détenait directement ou indirectement plus de 50 % du capital de 938 entreprises. L'agence des participations de l'Etat (APE) créée en 2004 est chargée de leur suivi et de leur gestion. En décembre 2008, un Fonds stratégique d'investissement (FSI) a été mis en place afin d'intervenir en fonds propres dans les entreprises françaises porteuses de projets créateurs de valeur et de compétitivité, afin d'en stabiliser le capital.

Au niveau européen, c'est à la suite de la libéralisation des services de réseaux que les premières limitations au droit de la concurrence ont été établies au

⁵⁵⁴ Martine Lombard, *Institutions de régulation économique et démocratie politique*

⁵⁵⁵ Ibid.

travers de la notion « *d'obligations de service universel* »⁵⁵⁶. Assimilées à un simple filet de sécurité, ces évolutions apparaissent en même temps comme un signal favorable à une redécouverte de l'importance des services collectifs au niveau européen.

Au niveau français, le mouvement de retrait de l'Etat des entreprises publiques s'est accompagné d'une opération de maintien en milieu rural de plusieurs opérateurs de réseaux emblématiques, par l'insertion **d'objectifs d'aménagement du territoire** dans les contrats passés entre l'Etat et ces établissements⁵⁵⁷.

L'entreprise **La Poste** est ainsi soumise par la loi :

- à des règles d'accessibilité : « *sauf circonstances exceptionnelles, ces règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste* » ; « *ce réseau compte au moins 17 000 points de contact répartis sur tout le territoire français en tenant compte des spécificités de celui-ci, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer* » ;
- à une règle d'adaptabilité : « *pour remplir sa mission d'aménagement du territoire, La Poste adapte son réseau de points de contact, notamment par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale* ».

Les points de contact en partenariat se développent sous forme soit d'agences postales communales soit de relais de poste commerçants, ils sont actuellement au nombre de 7 220 au niveau national⁵⁵⁸. Leurs conditions de transformation et d'organisation sont définies par un « *Contrat pluriannuel de présence postale territoriale* » et financée par un « *Fonds postal national de péréquation territoriale* », alimenté par un abattement de taxes locales.

2.1.3. Essor des délégations de services publics ou des partenariats institutionnels, retour en régie ou création d'entreprises publiques locales: quelles tendances à l'échelle locale?

Plusieurs évolutions, distinctes dans leurs principes comme dans leurs formes, se sont affirmées dans la gestion des services publics locaux.

⁵⁵⁶ Voir chapitre 1, 2.2 *L'influence du droit européen sur la notion de services collectifs* ; Arrêts CJCE Corbeau du 19 mai 1993 et Commue d'Almelo du 27 avril 1994 ;

⁵⁵⁷ Martine Long, *Services publics, services au public : quels services ? Pour quels territoires ?* in Les nouveaux enjeux de l'action publique : entre mutualisation et rationalisation Revue Lamy des Collectivités territoriales N°69 Juin 2011. Colloque organisé à Angers le 25 mars 2010 par le GRALE (groupement de recherche sur l'administration locale en Europe) ; Audition de Mme Martine LONG, (Maître de conférences en Droit public, Université d'Angers), le 18 avril 2013,

⁵⁵⁸ Pour une définition précise de ces éléments se référer au chapitre 4, 2.2.3. *L'accessibilité des services en milieu rural ...*; Conditions d'horaires d'ouverture, gamme de services plus ou moins large.

- **L'apparition de nouvelles formes de partenariat entre acteurs publics et privés**

Le premier mouvement constaté se traduit par le développement de **nouvelles formes de partenariat entre acteurs publics et privés** :

- d'une part, au travers de l'instauration en 2002 des **contrats de partenariat-public-privé** et de l'élargissement progressif de leur objet ; l'analyse des contrats signés montre que le partenariat public-privé n'est plus réservé aujourd'hui aux grandes structures mais se répand dans les petites et moyennes collectivités ;⁵⁵⁹
- et d'autre part, par la création des **Sociétés coopératives d'intérêt collectif** en 2001 ; leur nombre s'établissait à 190 en 2010 (dont 15 en Bretagne), si cela apparaît modeste, leur progression régulière semble marquer un intérêt pour cette forme coopérative associant usagers, producteurs et autres parties prenantes. Les collectivités publiques, principalement les communes et communautés de communes, sont présentes au capital de plus de 40 % des SCIC et leur participation est en moyenne de 13 %⁵⁶⁰.

- **Une augmentation du nombre d'entreprises publiques locales**

La seconde tendance correspond à la **croissance du nombre d'Entreprises publiques locales (EPL)**. Celles-ci regroupent les Sociétés d'économie mixte (SEM), les Sociétés publiques locales (SPL) et les Sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). Structures de droit privé, elles se caractérisent par une participation des collectivités locales, seules ou associées à des acteurs privés, à leur capital social. Leur capital social est détenu à 62 % par les collectivités locales, principalement par les communes et leurs groupements. Au 1^{er} juin 2013, la Fédération des Entreprises publiques locales recensait 1 001 SEM, 119 SPL et 38 SPLA en France. La Bretagne comptait 48 entreprises publiques locales au 1^{er} juin 2013. Leur croissance continue depuis 3 ans est surtout liée au fort développement des sociétés publiques locales, sociétés de droit privé dont le capital est à 100 % public, elles sont assimilées selon les interprétations à un retour des collectivités locales à la gestion directe de leur service, ou à une privatisation du droit des services publics locaux⁵⁶¹. Répondant au critère européen de la notion de contrat « in house » elle permet également d'échapper aux obligations de mise en concurrence pour les relations entre collectivités et dans le cadre défini par la loi.

⁵⁵⁹ Pour une définition des contrats de partenariat et une analyse de leur évolution se reporter au chapitre 5, 5.1.4 *Des dépenses publiques complétées ou différées par des partenariats public-privé*.

⁵⁶⁰ Pour une définition des SCIC se reporter au point 1.6.3. *Des services organisés par des structures publiques-privées ; Les SCIC en chiffres*, données au 31 décembre 2010.

⁵⁶¹ *EPLscope, le baromètre des entreprises publiques locales*, Fédération des entreprises publiques locales, 2013.

- **Une poursuite de l'externalisation ou un retour à la régie des services publics locaux?**

Comme cela a été rappelé précédemment, la pratique des délégations de services publics n'est pas une nouveauté dans le paysage institutionnel français, toutefois, le recours à la gestion déléguée aux entreprises privées s'est **accélééré**, sous l'effet de plusieurs processus.

La décentralisation, le développement de l'intercommunalité, la technicité des services et des normes, ou les contraintes de gestion du personnel liées à la pénibilité des tâches (en matière de collecte des déchets par exemple), ont en effet favorisé le passage à une gestion privée. Cependant la délégation des services s'avère **très variable** en fonction des secteurs concernés.

En matière de **gestion du service public de l'eau et d'assainissement**, les collectivités ont opéré, au cours des trente dernières années, un regroupement territorial des services et des domaines d'intervention (production, distribution). Ce mouvement s'est accompagné, en particulier dans les grandes villes, d'une **forte progression de la part du secteur privé dans la gestion de ces services**, passant de 30 % des contrats dans les années cinquante à plus de 60 % aujourd'hui.⁵⁶² 90 % des autorités organisatrices de **transport urbain** choisissent aussi de déléguer la gestion de leurs services de transport collectif (dont 77 % dans le cadre d'une délégation de service public)⁵⁶³. La gestion déléguée intervient également dans des **secteurs relativement nouveaux**: l'organisation et la promotion de manifestations sportives, la gestion de parcs de récréation, de plages, de parcs d'attraction, de centres de vacances, les services concernant les actions éducatives péri- et post-scolaires...

A l'inverse ces services sont pris en charge **en régie** à plus de 60 % dans les domaines de la collecte des déchets ménagers, de la restauration scolaire, des théâtres, ainsi que des écoles de musique et des médiathèques, où elle fait pratiquement l'unanimité. La taille de la collectivité peut aussi faciliter le recours à la gestion directe, celle-ci ayant les capacités d'investir sur le long terme et bénéficiant de moyens en ingénierie suffisants.

Le marché public est quant à lui très présent dans le traitement des déchets ménagers (41 %).

Toutefois, suivant l'inspiration de leurs voisines européennes - qui ont conservé en gestion publique la quasi-totalité de leurs services d'eau - certaines grandes collectivités (Paris, Bordeaux, Grenoble...) se sont prononcées pour un « **retour à la régie** » en matière de gestion de l'eau⁵⁶⁴. Tandis que de nombreux contrats de délégation arrivent à échéance d'ici 2015 et qu'un arrêt « Olivet » va

⁵⁶² *Services publics locaux : plongée dans la nouvelle gestion intercommunale*, Intercommunalités, Mensuel de l'AdCF, n°158, Dossier, Juillet-Août 2011.

⁵⁶³ Selon les données du Gart enquête annuelle sur les transports urbains sur 187 réseaux en 2008, in *Services publics locaux : plongée dans la nouvelle gestion intercommunale*, Intercommunalités, Mensuel de l'AdCF, n°158, Dossier, Juillet-Août 2011.

⁵⁶⁴ Morgan Boëdec, *Gestion de l'eau : le retour en régie fait tâche d'huile*, Localtis, 25 mars 2013.

conduire à écourter la fin de certains contrats très longs⁵⁶⁵, une trentaine de collectivités se sont ainsi regroupées au sein d'un réseau baptisé « *France Eau Publique* ». Ce mode de gestion s'est tout d'abord imposé dans les zones rurales, peu attractives pour le secteur privé et concerne aujourd'hui davantage de collectivités convaincues de la particularité d'un bien vital comme l'eau et des apports de la gestion en régie notamment en termes de maîtrise publique, de transparence financière et de proximité. Dans de nombreux cas c'est essentiellement le mode de pilotage des services qui fait l'objet de modifications: une grande partie des prestations restent souvent confiées aux opérateurs privés par des marchés publics renégociés par les collectivités. Quoi qu'il en soit cette évolution accompagne un mouvement plus général de clarification des conditions de délégation de services publics locaux.

- **Un contrôle et une évaluation accrue des services publics locaux**

Confrontées à des contraintes budgétaires accrues, soutenues par le développement d'association d'usagers et renforcées par l'essor de l'intercommunalité, les autorités organisatrices des services publics locaux disposent aujourd'hui de **davantage de moyens de contrôles et de régulation**.

Les entreprises délégataires de services publics locaux, apparues au milieu du 19^{ème} siècle, sont devenues de véritables multinationales. Dans un mouvement d'intégration verticale et horizontale, les deux sociétés dominant le marché (la Compagnie générale des eaux, devenue Veolia depuis 2005 ; ainsi que la Société lyonnaise des eaux, devenue, en 2008, Suez environnement, filiale de GDF Suez) ont étendu leur champ de compétence à l'ensemble des activités liées aux services urbains (bâtiment et travaux publics, transport...), proposent des prestations tant d'ingénierie, que de réalisation et de gestion, et réalisent une part croissante de leur chiffre d'affaires à l'international.

La disproportion entre ces grands groupes et les 36 000 communes dont les capacités de financement, d'ingénierie et par conséquent de négociation sont très inégales, présente « **un risque de capture par l'opérateur du régulateur** »⁵⁶⁶.

Ce risque est cependant atténué depuis quelques années par le **regroupement des acheteurs publics au travers de l'intercommunalité**. S'exerçant sur des périmètres contractuels élargis, les délégations mobilisent un nombre croissant de candidats et renforcent la concurrence entre opérateurs.

*« En l'espace de quinze ans, les gestionnaires locaux ont surtout développé leur **pouvoir d'expertise** et **élevé leurs exigences** par rapport à leurs*

⁵⁶⁵ Sur près de 10 000 contrats de délégation de service public dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, 800 arrivent en moyenne à échéance chaque année. Par son arrêt « Olivet », rendu le 8 avril 2009, le Conseil d'Etat a décidé que la durée normale des DSP ne pouvait excéder 20 ans y compris pour les contrats signés avant la loi Barnier de 1995, à moins cependant que les délégataires ou les communes, après avis de la direction régionale des finances publiques démontrent que certains biens n'ont pas été amortis dans ces délais.

⁵⁶⁶ Pierre Bauby, *Service public, services publics*, La documentation française, 2011

déléataires. En permettant de mutualiser des compétences techniques et juridiques de haut niveau, le déploiement de l'**intercommunalité** a joué un rôle essentiel dans cette mutation. »⁵⁶⁷ Créées dans les années 1990 ou au début des années 2000, de nombreuses communautés pourront donc tirer parti de l'arrivée à échéance des contrats qu'il leur a fallu respecter lors de leurs prises de compétences. Tous les secteurs ne sont cependant pas concernés par ces mutualisations : ainsi la Cour des comptes dans son rapport de 2011 a pointé du doigt le nombre élevé des services d'eau et d'assainissement (35 000 selon l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques) déplorant alors que « *du fait de l'asymétrie dans la connaissance des réseaux, les collectivités ne maîtrisent pas réellement les renégociations de contrats* ». Les évolutions de la carte intercommunale par l'adoption des Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont néanmoins conduit à la recomposition de nombreux syndicats de gestion de l'eau (pour les rapprocher au maximum des bassins versants), de l'électricité et scolaires.

Globalement, les termes des cahiers des charges actuels se révèlent beaucoup plus rigoureux et précis. Les collectivités ont renforcé en particulier leurs exigences en termes de **réversibilité** (par l'adoption de contrats de durées plus courtes) **de qualité** (par la généralisation des pénalités et l'évaluation) **et d'information des usagers** (mise en place de comités consultatif, enquêtes de satisfaction...). Une **Charte des Services publics locaux** a été signée en 2002 par les trois grandes associations d'élus locaux⁵⁶⁸ et l'Institut de la Gestion Déléguée. Cette charte rappelle l'importance du libre choix et de la réversibilité du choix du mode de gestion, elle pose le principe d'une responsabilité partagée entre toutes les parties prenantes – autorités organisatrices, usagers, opérateurs des services, organes et services de l'Etat – et organise un dialogue permanent autour des objectifs de gouvernance durable, de qualité et d'efficacité des services publics.

L'élaboration **d'indicateurs de performance des services publics locaux** est également l'un des axes de travail de cette charte. Lorsque le service a été confié à un opérateur public ou privé le Code général des collectivités territoriales impose en effet au délégataire de produire à l'autorité délégante un rapport comportant un certain nombre d'informations comptables et une analyse de la qualité du service. Celui-ci peut intégrer, depuis 2005, des indicateurs proposés par le délégataire ou demandés par le délégant.

Cette problématique concerne l'ensemble des services publics locaux quels que soient leurs modes de gestion. Partant du constat que les enquêtes de satisfaction ou de prix ne répondent que très imparfaitement aux besoins d'information des acteurs concernés par la gestion locale, des travaux sont menés au sein de l'Institut de gestion déléguée, mais aussi au sein la Fédération nationale des collectivités concédantes et régie (FNCCR).

⁵⁶⁷ Op. cit. AdCF, 2011.

⁵⁶⁸ L'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Régions de France.

Des **outils d'évaluation** par secteur (pour les services d'eau et d'assainissement, la restauration scolaire, les transports collectifs, la gestion des déchets...) ont ainsi été élaborés en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (spécialistes, représentants des autorités publiques, des usagers, des opérateurs en cas de délégation...). Ces outils de pilotage visent à améliorer, tant la gestion du service, que sa transparence au profit des usagers-citoyens. Leur création rend possible la réalisation de comparaisons objectives et de partage d'expériences, qui peuvent permettre d'aider à orienter les décisions des gestionnaires.

Ces indicateurs intègrent toutes les dimensions du **développement durable**. En effet, comme en témoigne le programme du prochain congrès de la FNCCR en septembre 2013, la transition est au centre des problématiques d'avenir des services publics locaux. *« La lutte contre le changement climatique, la rareté et la cherté de la ressource conduisent à chercher une gestion la plus rationnelle et sobre possible. C'est l'avènement des réseaux intelligents mais aussi de tarifications progressives ou « à la carte ». Ces outils ont un coût, celui de la modernisation des réseaux et circuits, mais aussi de leur réorganisation, « intelligente » et efficace. (...) S'y ajoute l'apparition de nouvelles fractures, variété des prix ou accès différencié à la ressource, qu'il appartient plus que jamais aux élus locaux de résorber »*⁵⁶⁹.

En Bretagne, le Conseil régional a initié, depuis le mois de mars 2013, une étude de l'organisation et de la gestion des **services publics d'eau et d'assainissement** à destination des élus en charge de ces services sur le territoire régional. Suite à la tenue d'ateliers d'experts et de rencontres territoriales, il envisage de développer un outil internet visant à offrir aux collectivités et au grand public des éléments d'analyse et de questionnement sur les modes de gestion et de tarification de ces services en Bretagne.

2.1.4. La « modernisation » de l'action publique : des réformes successives

En France, c'est à partir notamment des circulaires Rocard de 1989 relative au **« renouvellement du service public »** et de 1995 **« relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics »** que se développe l'idée d'une modernisation de l'administration. Celle-ci a bien sûr existé avant cette date, que ce soit sous l'influence des *« nouvelles élites démocratiques »* de la quatrième république, ou, bien plus tard, durant les années 1970 par l'adoption de textes visant à améliorer les **relations entre l'administration et ses usagers**, ainsi que par le processus de **décentralisation** du début des années 1980. Accordant une place renouvelée à l'utilisateur et au citoyen vis-à-vis des pouvoirs publics, ces réformes traduisent une inflexion majeure dans la conception des services publics, qui se doivent dès lors de garantir l'accès des citoyens à l'information et, plus encore, de favoriser leur participation.

⁵⁶⁹ Programme du congrès de la FNCCR, du 17 au 19 septembre 2013 à Montpellier.

Toutefois, c'est à partir de la fin des années 1980, que le mouvement de réforme de l'Etat prend un sens nouveau, questionnant la place et le rôle des administrations dans la vie économique et sociale.⁵⁷⁰ La circulaire Rocard propose ainsi de substituer une « *logique de responsabilité* » à une « *logique de procédure* », et pose pour la **première fois l'exigence d'une évaluation systématique des politiques publiques**. Le **rapport Picq** qui lui succède en 1994 marque également une étape importante, puisqu'il met l'accent sur la redéfinition des responsabilités de l'État et la nécessité de déterminer ses missions essentielles.

Au milieu des années 1990, une délégation interministérielle est dédiée à la réforme de l'Etat et les principes de la **Nouvelle gestion publique** (New public management) apparues en Grande-Bretagne au début de la décennie, font leur arrivée en France. Une nouvelle théorie de l'activité administrative s'impose. Elle conduit à importer les techniques de gestion de l'entreprise privée au sein des administrations publiques. Partant d'une défiance à l'égard de la capacité de l'État central à trouver des solutions adéquates aux problèmes sociétaux, ces théories prônent, afin d'assurer une allocation optimale des ressources publiques, le recours aux mécanismes de marché, à la contractualisation des emplois, à la concurrence, à l'évaluation des politiques publiques et des fonctionnaires. Elles encouragent la séparation des fonctions de décision et de mise en œuvre, la réduction des effectifs de la fonction publique et impliquent la transformation des usagers en clients.

Au début des années 2000, la recherche d'un meilleur pilotage des dépenses et d'une responsabilité accrue des gestionnaires, donne lieu à l'**adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)** le 1er août 2001⁵⁷¹. Cette loi opère un véritable tournant, les budgets sont dorénavant votés par programme sur des objectifs précis, évalués par des indicateurs de qualité et de résultats.

Placée sous le signe de la recherche de la performance et de la « *culture de résultat* », cette réforme sera suivie en 2007 de la **Révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Engagée initialement avec l'ambition de remettre à plat « *l'ensemble des missions de l'État pour l'adapter aux besoins des citoyens* » au moyen d'audits passant en revue les politiques publiques dans tous les ministères, celle-ci s'inscrit dans le prolongement des réformes initiées depuis la fin des années 1980. Toutefois, elle s'est essentiellement concrétisée par l'application d'un programme de réduction des dépenses de l'État (voir chapitre 4, 2.2.2).

De manière moins visible, la création continue depuis la fin des années 1990 de nombreuses **agences** imprègne les modalités d'intervention des autorités publiques à l'échelle nationale comme locale. Créées tout d'abord sous la forme d'autorités administratives indépendante dans le domaine des droits et de

⁵⁷⁰ Luc Rouban, La modernisation de l'administration in Droit administratif et notice, la documentation française.

⁵⁷¹ Pour une présentation plus détaillée voir chap. 5, 4.2.3. *L'emprunt par les collectivités locales*

libertés (Médiateur de la république, CNIL...), elles ont ensuite donné naissance à de puissantes autorités chargées de la régulation économique (Autorités des marchés financiers...) et existent dorénavant dans tous les secteurs (Agence régionale de développement économique : Bretagne développement innovation, Agence de l'eau, ADEME...). « *Plus ou moins autonome par rapport aux administrations centrales, les agences sont plus généralement chargées de missions de service public et placées à distance du pouvoir politique. Bénéficiant d'un label de modernisme, elles constituent une solution institutionnelle à de multiples problèmes posés aux pouvoirs publics. Contrairement aux pays anglo-saxons ou scandinaves où les agences sont une forme juridique et politique bien définie, les agences françaises se sont développées en France de manière essentiellement contingente au gré des besoins et des crises. Leur nature comme leurs prérogatives apparaissent peu déterminées, variables d'une agence à l'autre ou même d'une période à l'autre pour une même agence* »⁵⁷². Constituant une alternative aux administrations intégrées, leurs fondements reposent sur la distinction opérée entre le travail politique de définition et d'évaluation des politiques publiques et les moyens d'expertise technique et de réalisation associés à leur mise en œuvre. L'exemple des Agences régionales de santé est à cet égard symptomatique, d'autant que leur création a donné lieu à l'absorption en leur sein d'une partie des organismes d'assurance maladie.⁵⁷³ Les agences apparaissent à la fois comme un outil visant à renforcer les moyens d'intervention de l'Etat, et comme une nouvelle forme de « *démembrement de l'administration* » non exempte de risques de débudgétisation des dépenses publiques et de dilution des responsabilités politiques.

Paradoxalement, leur multiplication a pour effet de rendre moins perceptible l'action des autorités publiques. C'est afin de pallier cette dérive qu'une circulaire est intervenue récemment afin de limiter la création de nouvelles agences et de rationaliser l'ensemble des organismes existants. La réalisation d'étude d'impact devra ainsi précéder toute création ou transfert de mission à une agence existante.

Enfin, la réforme de l'organisation de la **fonction publique** est également au centre de ces politiques. Depuis le rapport du Conseil d'État de 2003, intitulé "*Perspectives pour la fonction publique*" et la publication du rapport de Jean-Ludovic Silicani de 2008⁵⁷⁴, ses valeurs, ses modes de recrutement et de rémunération (Nouvelle bonification indiciaire...) sont réinterrogés. Bien que conservant d'importantes spécificités, le droit de la fonction publique a subi, ces dernières années, des rapprochements, dans différents domaines, avec le droit du travail (réforme des retraites, situation des agents publics contractuels, recrutement de personnel contractuel et intérimaire...). De plus, son champ d'application se réduit : certains établissements publics à caractère industriel et commercial, comme l'ONF, et les entreprises publiques privatisées, comme France Télécom et La Poste recrutent désormais leurs personnels selon les règles

⁵⁷² Daniel Benamouzig, « Les agences sanitaires : entre réformes et technocratie » 'EHESS

⁵⁷³ D. Gerbeau, Le recours aux agences limité, 10/04/2013

⁵⁷⁴ Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Avril 2008.

du droit privé (même si, pour des raisons historiques, certains de leurs personnels sont encore fonctionnaires).⁵⁷⁵

La modernisation de l'action publique (MAP) succède depuis 2012 à la Révision générale des politiques publiques. Pilotée au travers du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap), elle se décline à travers trois grands chantiers:

- celui de la simplification de l'administration (réalisation d'études d'impact pour l'ensemble des textes réglementaires et des textes transposant le droit communautaire, consultation en ligne préalable à l'élaboration des textes, limitation de l'inflation normative « une norme créée = une norme supprimée », programme pluriannuel de simplification) ;
- celui de l'accélération de la transition numérique ;
- et de l'évaluation de l'ensemble des politiques publiques.

Dans ce cadre, un **baromètre** global à destination des usagers, particuliers, associations et entreprises est en cours d'élaboration afin de « **mesurer la qualité du service public** » (programmes ministériels de modernisation et de simplifications, respect des engagements du référentiel Marianne ...) ⁵⁷⁶.

2.1.5. Perspectives à venir

Depuis les années 1990, de nombreux pays ont engagé des réformes de l'Etat visant à transformer leur organisation administrative et à diminuer leurs dépenses (« *revue des programmes* » en 1994 et en 2007 au Canada, « *Next Steps* » en 1988 au Royaume-Uni, « *Révision générale des politiques publiques* » en 2007 en France...). Ces transformations sont très peu quantifiées, mais on constate que l'externalisation des services concerne aussi bien des dépenses d'investissements que de gestion. Les partenariats public-privé sont principalement utilisés pour les infrastructures telles que le réseau routier, les liaisons ferroviaires à grande vitesse ou la construction d'hôpitaux et d'écoles. Et « *quelques-uns ont étendu l'externalisation à des domaines traditionnellement régaliens tels que le service public pénitentiaire (Canada, Royaume-Uni et États-Unis), la défense (pour partie, Royaume-Uni et États-Unis) ou les services de secours et de lutte contre l'incendie (Danemark).* » La prise en charge de ces prestations par des agents privés s'accompagnent fréquemment de transferts sociaux constituant une forme de remboursement par l'État (chèques service dans les secteurs de l'éducation, de la santé, du logement...) Il s'agit alors de

⁵⁷⁵ Le Conseil constitutionnel a rejeté, le 12 octobre 2012, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) contestant le maintien de fonctionnaires au sein du groupe France Télécom-Orange, privatisé en 2004, et n'étant donc plus investi par la loi d'une mission de service public. Le juge a précisé que sa décision valait aussi pour La Poste, SA à capitaux publics depuis 2010. ; Un arrêt du Conseil d'Etat du 12 avril 2013, Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines est venu récemment étendre le bénéfice de la compétence de limitation du droit de grève aux personnes privées responsables d'un service public.

⁵⁷⁶ CIMAP, Annexe, *Un baromètre indépendant pour mesurer la qualité de service*, 17 juillet 2013

laisser à l'usager le libre choix parmi différents prestataires pour bénéficier d'un service donné.⁵⁷⁷

Quelle sera donc à l'avenir la place de l'Etat et des collectivités locales dans la gestion des services collectifs ? Si telle est la première question que l'on peut se poser, d'autres interrogations suivent immédiatement : Comment se répartiront les rôles entre acteurs locaux et nationaux ? Quels seront les objectifs et les modes de gestion que retiendront les pouvoirs publics ? Quelle légitimité leur sera reconnue ? Quel fonctionnement démocratique y présidera ? Quelle lisibilité auront leurs interventions ? Quelle efficience aura leur action ?

Le rôle des autorités publiques, leur responsabilité, leur légitimité à imposer leur volonté aux personnes privées, et leurs modes d'action pourraient ainsi être réinterrogés selon de multiples schémas.

Deux hypothèses opposées sont envisageables :

- une confiance renforcée dans le libre jeu du marché soumis à une régulation a minima (idéologie du mérite, minimisation des prélèvements et des services publics, généralisation de la gestion déléguée, monétarisation des ressources),
- un retour en force de l'action publique refondée autour de ses valeurs originelles, modernisée, ou rationalisée, décentralisée ou recentralisée et agissant selon une logique ascendante ou descendante.

L'intervention des autorités publiques par l'édiction de normes, la mise en œuvre de politiques et l'usage de prérogatives de puissance publique pourrait être réaffirmée face à des déséquilibres économiques, financiers, sociaux et environnementaux grandissants et à la nécessaire protection de biens et de droits communs et universels. **Cependant**, ces mêmes déséquilibres pourraient être à l'origine d'une forte réduction des moyens d'actions étatiques par l'assèchement des finances publiques, tandis que les aspirations croissantes de la société civile à participer à la définition de l'intérêt général en concurrenceraient la légitimité au profit de nouvelles formes de « gouvernance ».

Ces interrogations demeurent ouvertes, mais dans tous les cas, les choix des institutions publiques de « **faire** », « **faire faire** », « **faire avec** » ou « **ne pas faire** » questionneront aussi le rôle des acteurs privés, ainsi que la place plus ou moins large qui sera accordée à l'expression des besoins locaux, à l'information à la concertation ou à la consultation du citoyen, du consommateur, de l'usager et de l'administré.

⁵⁷⁷ Centre d'analyse stratégique, *L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ?*, juillet 2009, n°148.

2.2. Un dialogue entre institutions publiques, acteurs privés et citoyens en constante évolution

« Le service public suppose d'organiser l'expression des besoins et de leurs évolutions, de chaque usager, de chaque groupe, comme des agents publics qui font vivre le service, au plus près du terrain, en utilisant tous les moyens : consultations, débats publics, cahiers d'expression, traitement des plaintes, élection de comités d'usagers... Sur ces bases, les autorités publiques ont la responsabilité de définir les objectifs et missions, mettre en œuvre les meilleurs moyens pour organiser leur satisfaction, organiser des « retours », afin d'évaluer les décisions prises, de les adapter, d'anticiper »⁵⁷⁸

- **La mobilisation de nouveaux outils démocratiques**

Selon l'étude réalisée par le CESER en 2007 « *De la démocratie participative à la participation démocratique* », l'histoire de la démocratie participative en France s'inscrit dans l'idée « d'une démocratisation de la sphère publique locale ».

Selon le politologue, Loïc Blondiaux, une série de lois ont posé les principes « de la consultation, de l'information et de la concertation des habitants » au début des années quatre-vingt-dix, avant que d'autres textes législatifs (loi Voynet, loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000, loi Vaillant de 2002...) viennent en définir des cadres « un peu plus contraignants »⁵⁷⁹.

Concernées aujourd'hui, bien que de manière différenciée selon les territoires par une hausse de l'abstention électorale, les institutions doivent conforter leur légitimité. En réponse aux attentes d'une partie de la population, désireuse d'avoir connaissance des résultats de l'action publique, de participer à leur analyse qualitative et à leur évaluation, voire de prendre part à sa définition et à son fonctionnement, elles mobilisent les **nouveaux processus démocratiques** en émergence⁵⁸⁰. Inégalement développés par les collectivités, ils pourraient pourtant renforcer le sens de l'action publique et représenter un levier d'amélioration des services et des relations entre administration et citoyen-usager.

- **La reconnaissance du rôle de la société civile**

De par son histoire, « la République Française s'est inscrite dans **une culture politique de méfiance, parfois extrême, à l'égard des corps intermédiaires** », ce que la loi Le Chapelier et la fin des corporations ont symbolisé⁵⁸¹.

⁵⁷⁸ Pierre Bauby, *Service public, services publics*, La documentation française, 2011

⁵⁷⁹ CESER de Bretagne, *De la démocratie participative à la participation démocratique : le rôle du Conseil économique et social de Bretagne dans la démocratie régionale*, Rapporteur : M. Alain LE MENN, Octobre 2007

⁵⁸⁰ Ces nouvelles pratiques sont développées au chapitre 2 de cette étude.

⁵⁸¹ Op. Cit. CESER de Bretagne 2007.

Néanmoins, à partir du 19^{ème} siècle, les exigences de la gestion des affaires publiques et économiques rendent nécessaire une reconnaissance - plus ou moins forte et plus ou moins explicite- des corps intermédiaires par les institutions publiques. Elles donnent alors lieu à la création des chambres consulaires puis de divers conseils (conseil de l'instruction civique, des beaux arts, du commerce et d'industrie, de l'assistance publique). La naissance de la **démocratie consultative moderne** se caractérise ainsi par la participation des représentants socio-professionnels à des processus décisionnels ou à des missions de service public.

Depuis quarante ans, la place de **la société civile** et sa reconnaissance dans la construction de l'intérêt général suscite un regain d'attention. « *C'est au cours des années 1970, que la notion de société civile libérée de la tutelle de l'Etat, face à la classe politique incapable de transformer la société et de répondre aux nouvelles aspirations touchant à la morale et aux mœurs, à l'éclosion de nouveaux mouvements sociaux, place grandissante des classes moyennes et de l'éducation* »⁵⁸².

En 1985, Michel Rocard préconise aux autorités publiques de « *rechercher constamment l'association de la société civile, c'est à dire des structures d'organisation collective des hommes en dehors de l'État, pour les associer à la décision* ». « *Certes l'institution politique doit avoir le dernier mot et trancher, mais il incombe à la société civile de s'emparer du "premier mot"* ».

Cette reconnaissance est aussi celle de leur **indépendance**, l'histoire de la société civile étant selon Pierre Rosanvallon, l'histoire de son émancipation notamment vis-à-vis du pouvoir politique.

La création - législative et obligatoire - en 1972 des « *Comités* » économiques et sociaux régionaux, qui deviendront les « *Conseils* » économiques et sociaux régionaux en 1992 (CESR), puis les *Conseils économiques, sociaux « et environnementaux » régionaux* (CESER), en 2011, témoigne de ces évolutions et de la place reconnue à la société civile organisée au niveau régional⁵⁸³.

Au niveau local, la loi Voynet de 1999, prévoit quant à elle la mise en place de Conseils de développement auprès des Pays et des agglomérations.

⁵⁸² Jean Bastide, et Robert Sue *Société civile et monde associatif*, La tribune Fonda août 2011 ; Colloque *Les associations actrices du développement des territoires*, mardi 22 janvier 2013, Paris.

⁵⁸³ Les CESER succèdent à différents conseils et comités créés au niveau national depuis 1925 (le Conseil national économique devenu Conseil économique et social), et au niveau régional (Comités d'expansion économique en 1954, remplacés en 1964 par les CODER, Commissions de développement économique régional). Pour une analyse plus détaillée se reporter aux actes du colloque « *Les CESER ont quarante ans 1972-2012* », Paris, Palais du Luxembourg, Vendredi 9 novembre 2012.

2.2.1. Reconnaissance et redéfinition des relations au monde associatif

- **La reconnaissance du monde associatif**

C'est à partir des années 1970 que les autorités publiques se préoccupent de leurs relations avec les associations.

Ainsi, entre mars 1975 et janvier 1976, trois rapports sont réalisés par l'Etat sur le phénomène associatif. Ils reconnaissent à ses acteurs une **autonomie** rompant avec les représentations antérieures qui les réduisaient souvent à n'être que de simples relais de la puissance publique. La *circulaire relative aux rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général* du 27 janvier 1975 remet explicitement en cause cette conception de l'action publique en affirmant pour la première fois dans un texte officiel que « *l'Etat n'a pas le monopole de l'intérêt général* ».

Cette reconnaissance permet ainsi aux associations de s'affirmer dans un rôle autre que celui qui leur était assigné jusqu'alors, ce dont témoigne la création à cette date de l'association de défense des associations de progrès (ADAP), dont la finalité est « *de susciter de nouvelles dispositions de la part de l'Etat et des collectivités publiques en faveur des associations* »⁵⁸⁴.

Vingt-cinq ans plus tard, le 1^{er} juillet 2001 a été signée une « **Charte d'engagement réciproque Etat – Associations** » qui dans son préambule reconnaît : « *Cet acte [...] reconnaît et renforce ainsi des relations partenariales fondées sur la confiance réciproque et le respect de l'indépendance des associations ; il clarifie les rôles respectifs de chaque partie par des engagements partagés. [...]*

Par cette Charte, il [l'Etat] reconnaît l'importance de la contribution associative à l'intérêt général dont il est le garant.».

Aujourd'hui, l'Etat reconnaît que « *les associations parce qu'elles expérimentent, qu'elles innovent, jouent un rôle de défricheur dans les champs tels que le vieillissement de la population, la petite enfance et les publics fragiles. Elles identifient les nouveaux besoins- services plus individualisés, mutualisés, horaires atypiques- et y apportent des solutions [...]* Elles sont l'outil de solidarité mais aussi le lieu de l'apprentissage citoyen pour fonder "le vivre ensemble" »⁵⁸⁵.

- **Une redéfinition des relations entre autorités publiques et monde associatif**

« *L'association en tant qu'espace autonome de réunion, de décision et d'action dans la Cité, ne devrait se rapprocher de l'administration qu'en quelques occasions. Pourtant, les associations apparaissent comme des « partenaires*

⁵⁸⁴ Jean Bastide et Robert Sue, *Société civile et monde associatif*, La tribune Fonda août 2011

⁵⁸⁵ Propos de Valérie Fourneyron recueillis par Anne Rodier « Elles refondent le « vivre ensemble », *Cahier du Monde* n°217, Jeudi 25 octobre 2012

naturels, sinon privilégiés des collectivités locales » parce qu'elles interviennent sur les mêmes territoires, auprès des mêmes populations, parfois sur les mêmes objectifs »⁵⁸⁶.

Alors que les relations entre associations et pouvoirs publics ont longtemps été **montantes**, elles sont aujourd'hui plus souvent **descendantes** : les autorités publiques se tournent de plus en plus vers elles pour leur confier des missions. Cette situation favorise la création d'associations et l'élargissement de leur champ d'activité, celles-ci investissant, en plus de leurs périmètres d'interventions traditionnels, des secteurs innovants, ou délaissés par la puissance publique.

Cette évolution s'accompagne d'une redéfinition des relations entre pouvoirs et publics et organismes privés à but non lucratif. Récemment encore, les services sociaux étaient principalement fournis par les organisations publiques, elles même, ou par des structures associatives agréées par les pouvoirs publics. Aujourd'hui les formes de délégations se transforment, passant à des formes **contractuelles**.

En lien avec l'évolution du droit de la concurrence, l'ouverture de certains services aux entreprises privées, place certaines associations en situation de concurrence. Celle-ci se matérialise, comme nous l'avons vu précédemment par un recours accru à la **commande publique**⁵⁸⁷.

D'autre part, l'évolution de la logique d'intervention des acteurs publics, empreinte des théories de la « nouvelle gestion publique », conduit à l'affirmation d'impératifs gestionnaires et de la **culture du résultat**, tenant plus ou moins compte des aspects qualitatifs de l'offre de service. Selon les critères de sélection, elle peut en effet être mue prioritairement par la volonté de réduire les coûts de gestion du service, ou par des considérations relatives à la qualité des prestations proposées aux usagers. Les relations des collectivités territoriales avec le milieu associatif tendent elles aussi, à s'écarter de la distribution discrétionnaire de subventions, grâce à l'encadrement de leur versement par la contractualisation d'objectifs négociés, ou l'établissement de normes de financement⁵⁸⁸.

Dans ce contexte, deux inquiétudes sont soulevées par les **acteurs associatifs**, d'une part, les associations sont parfois perçues comme des prestataires, des opérateurs indifférenciés au service de l'action publique. Elles craignent alors

⁵⁸⁶ Florence Abrioux, *Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ?*, Revue Management et avenir 2010/10 n°40 p186-204, Citation de Pugeault (2009).

⁵⁸⁷ Voir chap. 5, 3.2.3 *Un nouveau contexte juridique à l'origine...*

⁵⁸⁸ Op. Cit. Florence Abrioux ; Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti, LEST/CNRS et Université de la Méditerranée, *Concurrence et rentabilité dans les services sociaux d'intérêt général : quel impact pour les associations*, Contribution in Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Les cahiers de la solidarité n°27. Audition de M. Henry NOGUES, Economiste, Professeur émérite Université de Nantes, de M. Daniel HARDY Membre du CESER, Président URIOPS, et de M. Bernard MERAND, Délégué général CRESS Bretagne, 5 juillet 2012.

pour certaines d'être dépossédées de « *leur capacité à innover à réfléchir ou infléchir* »⁵⁸⁹ et de pallier un désengagement de l'Etat de ces secteurs.

Les **professionnels du secteur public** s'inquiètent à l'inverse de la proximité croissante des missions réalisées, comme des principes affirmés par les acteurs associatifs, avec ceux de la fonction publique. Aux similitudes entre les concepts d'utilité sociale et d'intérêt général s'ajoutent - en dépit de différences statutaires évidentes - une forte correspondance des groupes socioprofessionnels travaillant dans ces services (diplômes, reproduction sociale...). Les inquiétudes des agents publics portent alors sur l'évolution du périmètre d'intervention des institutions publiques, sur la confiance et la légitimité qui leur sera reconnue, ainsi que de l'avenir de leur mode de recrutement, dans un contexte de restriction budgétaire⁵⁹⁰. En 2013, selon un sondage réalisé pour l'UNIOPPS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux) et la MACIF par l'institut CSA : s'ils étaient en situation de précarité, 58 % des français se tourneraient en premier lieu vers la famille, 40 % vers une association, 34 % vers des sondés vers les collectivités, et 17 % vers l'Etat⁵⁹¹.

Dans ce contexte, et afin de répondre partiellement aux incertitudes du monde associatif, une **nouvelle charte d'engagements réciproques** devrait être signée d'ici fin 2013 par le Premier Ministre, les grands réseaux de collectivités et la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA). Un rapport a été remis sur ce sujet par MM. Duport et Dilain à la ministre en charge de la vie associative, Valérie Fourneyron. Il propose notamment que le Haut Conseil à la vie associative soit mobilisé pour rendre compte de l'application de la charte dont l'évaluation pourrait être faite avec les CESER et le CESE. Il propose que soit créé un délégué interministériel à la vie associative et formule également plusieurs propositions afin de refonder les bases du partenariat entre les associations et les collectivités (conforter la place des habitants et des citoyens au sein des instances de concertation ; rendre plus lisibles et plus transparents les critères d'octroi des subventions ; favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et de conseil aux associations en partenariat avec les acteurs associatifs ; améliorer la gouvernance démocratique des associations (non cumul des mandats, parité, non discrimination)⁵⁹².

De son côté, le **Conseil régional de Bretagne** a lui aussi adopté une *Charte d'engagements réciproques* avec les associations regroupées au sein de la conférence permanente des coordinations associatives de Bretagne en juin 2009.

Les collectivités territoriales étant de plus en plus les interlocuteurs du monde associatif, la définition de leur posture vis-à-vis de la société civile sera

⁵⁸⁹ Op. Cit. Florence Abrioux.

⁵⁹⁰ Mathieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Le lien social, PUF, janvier 2009. Mathieu Hély, *Travail d'utilité sociale et utilité sociale du travail, Le salariat dans les services sociaux et de santé d'intérêt général*, Les notes de l'Institut européen du salariat, n°3, avril 2009.

⁵⁹¹ Etude de l'Institut CSA pour l'UNIOPSS et la MACIF, *Les Français et la solidarité*, Janvier 2013

⁵⁹² Jean Pierre Duport, Claude Dilain, *Pour une nouvelle charte des engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations*.

effectivement l'un des enjeux des prochaines années. Les responsables associatifs s'interrogent ainsi : « *La décentralisation favorise[ra]-t-elle l'émancipation de la société civile ?* »⁵⁹³ La proximité territoriale pourrait y contribuer, du moins si l'organisation territoriale gagnait en lisibilité.

2.2.2. Un partenariat renforcé avec les entreprises

Concernant les entreprises, le soutien des institutions publiques a dû se conformer aux **règles des aides d'Etat**.

Le droit de la concurrence, les conduit dans le même temps à **ouvrir le champ de certains services, en particulier sociaux, aux entreprises privées**. Elles les soutiennent dans leur intervention au travers de transferts sociaux visant à solvabiliser la demande des usagers (versement de l'allocation personnalisée d'autonomie...). Ces marchés sont ouverts à la concurrence au nom du « libre choix » des usagers et des tensions ressenties dans l'offre de certains secteurs (petite enfance, dépendance...).

En relation avec les chambres consulaires (Chambre de commerce et de l'industrie, Chambre des Métiers et de l'Artisanat, chambre d'agriculture), la Région Bretagne soutient le conseil et la sensibilisation les entrepreneurs, ainsi que la création-reprise d'entreprises. Elle intervient aussi au travers de mécanismes d'ingénierie financière et promeut la **responsabilité sociale des entreprises**. Elle est ainsi actuellement engagée au travers de l'agence régionale BDI (Bretagne développement innovation), dans un projet européen du nom de « COGITA » visant à mettre en œuvre de nouvelles modalités de soutien aux PME impliquées dans cette démarche.

2.2.3. La reconnaissance de l'économie sociale et solidaire

Au-delà des relations entre acteurs publics et associations, qui en sont une composante, il apparaît important de mettre en évidence la reconnaissance de l'économie sociale dans sa globalité, et, plus récemment de l'économie sociale et solidaire.

L'économie sociale est progressivement reconnue par les institutions françaises. En 1981 elle fait son entrée dans l'ordre juridique français par la création de la Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES), en 2006 est mis en place un **Conseil supérieur de l'économie sociale** (et solidaire depuis 2010) chargé d'assurer la concertation entre les pouvoirs publics et les différents secteurs de l'économie sociale et solidaire et consulté sur les projets de textes législatifs ou réglementaires susceptibles d'avoir un impact sur ces organismes⁵⁹⁴.

⁵⁹³ Jean Bastide et Robert Sue, *Société civile et monde associatif*, La tribune Fonda, août 2011

⁵⁹⁴ Etude d'impact du projet de loi portant reconnaissance et développement de l'économie sociale et solidaire, 13 juin 2013.

Depuis 2012, évolution significative, l'économie sociale et solidaire est rattachée au ministère de l'économie et des finances et a donné lieu à la nomination d'un ministre délégué, chargé de l'économie sociale et solidaire. Celui-ci a présenté récemment en Conseil des ministres un **projet de loi portant reconnaissance et développement de l'économie sociale et solidaire**. Ce projet tente - pour la première fois dans un texte juridique - de définir ce que recouvre ce secteur, ses composantes, ses caractéristiques et son périmètre afin de clarifier la spécificité du mode d'entreprendre de l'Économie sociale et solidaire et d'améliorer l'information statistique et l'action des pouvoirs publics - qui demeurent aujourd'hui disparates - pour le développement de ce secteur. Ce projet poursuit également quatre objectifs complémentaires, il s'agit de promouvoir :

- **Un accès à des financements dédiés** (modification de l'agrément « entreprise solidaire », réforme des titres associatifs, création de certificats mutualistes) ;
- **Une sécurisation de leur environnement juridique** (définition législative de la subvention, modernisation du cadre juridique des sociétés coopératives et des mutuelles, amélioration du contrôle des allégations sociales et équitables pour soutenir le commerce équitable, création d'un droit d'information préalable des salariés pour favoriser les reprises d'entreprises en bonne santé par les salariés) ;
- **Une consolidation du modèle économique des entreprises de l'ESS** (soutien au développement du modèle coopératif et aux coopératives d'activité et d'emploi, développement des pôles territoriaux de coopération économique, développement des SCIC) ;
- **Une inscription de la politique publique de l'ESS dans la durée** (renforcement des missions du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, structuration du réseau des CRESS).

Ce projet comme le rapport Vercamer de 2010, rappelle la nécessité de tenir compte des spécificités de chaque région pour répondre aux besoins et attentes des acteurs locaux⁵⁹⁵.

Certains **Conseils régionaux et généraux**, attentifs à l'enjeu de développement des territoires qu'elle représente, notamment en termes de création d'emplois « non délocalisables », se sont déjà engagés dans des politiques volontaristes de soutien au développement des entreprises de l'ESS. C'est ainsi que le Réseau des territoires pour l'économie solidaire (RTES) - fondé en 2001 et regroupant une cinquantaine de collectivités locales et l'Association des régions de France (ARF) - a publié en 2008 un « **Manifeste des régions pour l'économie sociale et solidaire** ». Une commission dédiée à l'économie sociale et solidaire a également vu le jour au sein de l'ARF.

⁵⁹⁵ Francis Vercamer, *L'Économie Sociale et Solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi*, Rapport parlementaire, Avril 2010

La grande majorité des entreprises de l'économie sociale et solidaire (associations, mutuelles de santé,...) n'étant pas affiliée aux établissements publics consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat et chambres d'agriculture), le concours à ces entreprises s'est matérialisé par un **soutien aux CRESS** (Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire), ainsi qu'aux **pôles territoriaux de coopération économique** (PCTE, connus sous le noms de Pôles de développement de l'ESS en Bretagne).

Suite à la saisine du CESR en 2006 sur l'économie sociale, le **Conseil régional de Bretagne** a adopté en mai 2007 un document spécifique, définissant les « *Orientations et plan d'actions concernant l'économie sociale et solidaire 2007-2010* ». La Région s'investit en outre dans le pilotage et le financement des Dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) qui proposent un conseil et un accompagnement gratuits aux associations et aux structures d'insertion par l'activité économique pour les aider à renforcer et développer leurs activités. En 2011, le budget dédié à l'ESS atteignait 5 600 000 euros, soit 0.54 % du budget du pôle économie et emploi de la Région⁵⁹⁶.

2.2.4. Innovation sociale, innovation publique, leviers de développement des territoires

Comme cela est développé au chapitre deux de cette étude, une place grandissante est peu à peu reconnue à **l'innovation sociale** par les collectivités⁵⁹⁷. En Bretagne, le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation lui réserve une place.

De plus, les Régions sont aussi engagées dans ces processus pour leurs propres modes d'actions. Ainsi l'association « **la 27ème région** » joue le rôle de laboratoire d'innovation pour les 26 régions françaises. Fondée en 2008 et soutenue notamment par l'Association des régions de France, ce « *do-tank* » des politiques publiques puise dans les méthodes développées par le design (conception créative), les sciences humaines, la culture technologique... Il encourage la mobilisation des habitants et le croisement d'expériences entre élus, agents des services publics, sociologues, architectes, urbanistes, chercheurs, comédiens... Cela, afin d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. En partenariat avec les Régions, il met en œuvre des programmes de recherche-action, et les aide à structurer cette fonction dans leurs services. Il s'agit ainsi de développer de « *nouveaux espaces d'exploration et d'action pour transformer les politiques publiques* »⁵⁹⁸.

Cette association fait partie de réseaux européens et internationaux portant des initiatives similaires. Développée au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, en Finlande...

⁵⁹⁶ ARF, Caisse des dépôts, Avise, *L'économie sociale et solidaire, panorama général et interventions régionales*, décembre 2010, Pour en savoir plus se rendre sur le site <http://www.essenregion.org/>

⁵⁹⁷ Voir à ce sujet le chapitre 2, 1.2.2 *Une volonté d'association renouvelée des citoyens...*

⁵⁹⁸ <http://blog.la27eregion.fr>

cette démarche est mise en œuvre sous sa forme la plus aboutie depuis plus de dix ans au Danemark, autour d'un « Mindlab » regroupant au niveau interministériel une équipe pluridisciplinaire d'une douzaine de personnes: fonctionnaires détachés par leur administration, sociologues et chercheurs, professionnels du design de service... En France, un « **laboratoire de l'innovation publique** » devrait voir le jour sur ce modèle avant fin 2013, afin d'évaluer les politiques publiques et de faire des propositions de réforme visant à simplifier la vie des usagers.

Au niveau européen, « *mis en sommeil pendant toute la décennie 2000 au profit de l'innovation technologique* », le concept d'innovation sociale trouve une place beaucoup plus importante au sein de la stratégie « **Europe 2020** ». Parmi ses sept initiatives phares, la politique de l'innovation accorde en effet une part non négligeable à l'innovation sociale. Le programme européen pour le changement social et l'innovation sociale viendra en outre s'y ajouter. Enfin, un accent renforcé est mis sur les projets d'innovation sociale au sein du Fonds social européen (FSE) qui était déjà depuis les années 2000 au travers du programme d'initiative communautaire Equal, l'un des outils privilégiés de développement de l'expérimentation sociale en Europe⁵⁹⁹.

L'expérimentation de politiques publiques est de plus en plus usitée par les pouvoirs publics. Il s'agit ainsi de tester et d'évaluer les effets de politiques publiques sur des territoires délimités, ou avec un public cible, en confrontant ces dispositifs à la réalité et au degré de satisfaction de leurs bénéficiaires. Ces politiques peuvent être mises en œuvre directement par les institutions publiques ou être dévolues à des acteurs privés. La création en 2008 du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a contribué à développer en France cette pratique et sa visibilité. Elle a également été appliquée avant la mise en œuvre du Revenu de solidarité active (RSA) entre 2007 et 2009 et afin d'étudier l'opportunité de rendre obligatoire le recours aux CV anonymes. Malgré leur intérêt la difficulté de ces dispositifs réside toutefois d'une part dans les contraintes qui entourent ces expérimentations et, d'autre part, dans leur évaluation (puisqu'il demeure complexe d'envisager sur des délais courts et objectivement les effets directs d'une politique).

2.2.5. Réformes de l'Etat et nouvelles relations entre acteurs

L'usage de l'expérimentation sociale s'est aussi développé avec le **développement des appels à projet**. Si les théories de la « *nouvelle gestion publique* » ont ouvert la voie à de nouvelles formes de partenariat entre administrations publiques et acteurs privés, privilégiant le recours croissant aux appels d'offre, l'apparition des théories dites de la « *valeur publique* » ont modifié cette tendance. Cette nouvelle logique, toujours guidée par la recherche de gains d'efficacité, se fonde sur la participation active de la société civile.

⁵⁹⁹ Jouen Marjorie, *L'expérimentation sociale prend sa place dans l'Union européenne*, Informations sociales, 2012/6, n°174, p32-40.

Dans le cas d'un appel à projet, la personne publique sollicite l'initiative privée en définissant les grandes lignes des objectifs à atteindre, « *mais en laissant aux partenaires privés la possibilité d'exploiter leur expertise, leurs capacités techniques et leur créativité pour déterminer comment réaliser au mieux ces objectifs. C'est au porteur de projet que revient l'initiative des actions à mener* ».

La relation entre puissance publique et porteurs de projets relève ainsi davantage du partenariat que d'une relation commanditaire/prestataire. Toutefois, les projets sélectionnés s'inscrivent dans un cadre stratégique déterminé par la puissance publique et l'attribution des subventions est assujettie à une procédure de candidature permettant de vérifier et d'évaluer la capacité des postulants à répondre au besoin exprimé. Ainsi, à la différence de la subvention traditionnelle, l'appel à projet peut flécher les financements en fonction des priorités stratégiques des pouvoirs publics et constitue un moyen de contrôle strict de l'allocation des crédits, puisqu'il se fonde sur l'expérimentation des dispositifs et conduit à la concentration des financements sur une sélection de projets, dont les résultats sont les plus probants.

Au-delà de ces fondements théoriques, le contexte apparaît favorable au développement des appels à projets, à raison, d'une part, du droit de la concurrence qui fait des subventions un objet d'insécurité juridique, et d'autre part, de la structuration et de la professionnalisation des acteurs de l'économie sociale et solidaire. Ces derniers jouent en effet un rôle de plus en plus important dans les réponses apportées aux besoins sociaux, y compris dans les services à destination du grand public⁶⁰⁰.

Par ailleurs, dans certains Etats européens, en particulier en Grande-Bretagne, la nouvelle stratégie de réforme des services publics, préconise d'élargir la participation de la société civile à la conception ainsi qu'à la production de services publics. Ainsi le programme de « **Big society** » (grande société) lancé en 2010 par le Premier ministre britannique David Cameron favorise l'essor d'une société auto-organisée de proximité. Afin de réduire les dépenses publiques, l'Etat délègue la plupart des missions collectives aux collectivités locales, cela en vue de les confier à la société civile (associations, communautés, familles et individus) principalement dans le domaine de la santé, mais aussi dans ceux de l'éducation et de la santé⁶⁰¹. Un Etat « *animateur* » ou « *accompagnant* » se substituant alors à l'Etat-providence⁶⁰².

⁶⁰⁰ Portail de la modernisation de l'action publique <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-co-construction/un-labo-pour-imaginer-les-services-publics-de-demain#sthash.L6D0ltwd.dpuf>

⁶⁰¹ Note de veille, Futuribles, *Les acteurs locaux peuvent-ils remplacer l'Etat ?*, 8 janvier 2013

⁶⁰² Donzelot, Estebe, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*.

2.2.6. Interrogations actuelles et perspectives

Face à ces évolutions, tour à tour objets d'espoir ou d'inquiétude, les mutations à venir ouvrent à de nombreux questionnements quant au partage des rôles entre acteurs publics et privés dans la prise en charge des services collectifs et à la nature de leurs relations entre complémentarité, coopération, compétition, « coopération » ou conflit.

Les évolutions actuelles sont contradictoires. D'une part le développement des coopérations et des interventions croisées fait espérer l'émergence d'une économie plurielle, c'est-à-dire articulée autour d'une pluralité de formes d'organisation. D'autre part, le rapprochement des acteurs publics et privés fait naître de nouvelles incertitudes chez les uns et les autres, qui craignent chacun une dilution de ce qui fonde leur spécificité, ou un déséquilibre des relations, réduites alors à des rapports de force.

Ainsi chacun des types d'acteurs est-il amené à revoir ses positionnements, qu'il s'agisse des institutions publiques, comme cela a été vu précédemment, de l'entrepreneuriat capitalistique, de l'économie sociale et solidaire ou de la sphère informelle.

2.3. Les mutations de l'entrepreneuriat capitalistique

Outre leur implication en ce domaine en tant que délégataires de services publics (développée dans le point 2.1.3), deux phénomènes distincts viennent modifier la participation des entreprises privées capitalistiques à la prise en charge des services collectifs. Il s'agit d'une part, de l'ouverture de nouveaux secteurs à la concurrence, qui leur permet de créer et de gérer directement de nouveaux services collectifs, et d'autre part de l'affirmation de la contribution sociétale des entreprises.

2.3.1. La conquête de nouveaux marchés dans le champ des services collectifs

L'ouverture de nouveaux secteurs d'activités au marché a contribué à donner une nouvelle place aux entreprises capitalistiques dans le champ des services collectifs. Plusieurs données chiffrées et quelques exemples régionaux en témoignent.

La place des entreprises lucratives dans le **secteur sanitaire et social** est une réalité. Une analyse détaillée révèle leur progression dans certains segments de l'action sociale.

La baisse relative sur dix ans du poids des associations dans **l'hébergement pour personnes âgées** témoigne ainsi en creux de la progression constante des groupes lucratifs sur le marché de la dépendance. Le secteur privé représente aujourd'hui environ **50 %** des établissements et des salariés de ce

secteur. **Le projet SAS** « *Sensibilisation, Accompagnement et Stratégie d'accès aux marchés des seniors* » porté par la Chambre de commerce et d'industrie de Rennes, la société Arelia, Créativ et la Meito, et mis en place depuis janvier 2011, a ainsi pour ambition d'amener les entreprises et porteurs de projets à mieux appréhender les problématiques et les besoins liés au vieillissement de la population et à définir une stratégie d'accès à ce marché.

La percée des entreprises privées est encore plus importante dans **l'accueil de jeunes enfants**, où, en seulement 5 ans (2006-2010), la baisse relative du poids des associations dans la masse salariale a été de dix-sept points en France⁶⁰³. Aujourd'hui en Bretagne, 56 % des établissements d'accueil de jeunes enfants relèvent du secteur public, 40 % de l'économie sociale et solidaire et 4 % du secteur privé hors économie sociale et solidaire.⁶⁰⁴

2.3.2. Plusieurs dynamiques convergentes : responsabilité sociétale des entreprises, entrepreneuriat social, capitalisme patient, philanthropie de risque

Outre l'ouverture au marché de certains secteurs, la participation des entreprises à la définition et à la « production » de l'intérêt général a fortement évolué.

A la fin des années 1970 les proximités entre intérêt général et entreprises n'était que peu développées. Elles étaient même présentées comme un « piège » par l'ancien président du CNPF (Conseil national du patronat français), Pierre de Calan, redoutant une confusion des rôles entre acteurs publics et privés⁶⁰⁵.

Depuis les choses ont bien évolué, outre le développement du mécénat financier ou de compétences, les entreprises sont pour certaines très attachées au développement du territoire régional. La Bretagne se distingue d'ailleurs par un taux d'autonomie vis-à-vis des capitaux extérieurs relativement important : parmi l'ensemble des salariés de l'industrie en Bretagne en 2006, 50 % dépendant d'un centre de décision localisé dans la région (contre 40 % en moyenne provinciale⁶⁰⁶). Elles sont aussi de plus en plus nombreuses à développer des **services en direction de leurs salariés** offrant une gamme de plus en plus étendue de services de confort et de facilitation de la vie quotidienne (crèches d'entreprises, conciergeries d'entreprise, accès à une large gamme de services dématérialisés...)⁶⁰⁷.

⁶⁰³ Audition de M. Daniel HARDY Membre du CESER, Président URIOPS, 5 juillet 2012 ; UNIOPSS, CNAR, Recherches et solidarités, *La place des associations dans l'ensemble du secteur privé sanitaire et social, emplois, masse salariale et structures employeurs*, Fiches pratiques du CNAR, décembre 2011.

⁶⁰⁴ Audition de M. Bernard MERAND, Délégué général, CRESS Bretagne, 5 juillet 2012

⁶⁰⁵ Entretiens croisés sous la direction de Julien Damon, *Intérêt général que peut l'entreprise ?* Les belles lettres, 2013

⁶⁰⁶ CESER de Bretagne, *Quels modes de développement économique pour la Bretagne*, rapporteurs Mme Maryvonne Guiavar'ch et M. Jean Le Traon, janvier 2012

⁶⁰⁷ BIPE, *Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne*, 22 mai 2009.

En outre, ces entreprises se définissent de plus en plus au travers de nouvelles notions, telles que celle de « *responsabilité sociétale des entreprises* » (RSE), « *d'entrepreneuriat social* », de « *capitalisme patient* »...

La responsabilité sociétale ou sociale des entreprises (RSE), selon les noms que l'on lui donne, est la déclinaison pour les entreprises du développement durable. C'est un concept *dans lequel les entreprises intègrent des préoccupations sociales, environnementales et économiques dans leurs activités et dans leurs interactions avec leurs parties permanentes sur une base volontaire* »⁶⁰⁸. Depuis 2001, les principes de la RSE ont connu un important développement en France, plus de la moitié des entreprises de 50 salariés s'y impliquent aujourd'hui. L'un des principes qu'elle promeut vise à l'association des parties-prenantes (« *stakeholders* ») que l'entreprise influence par son action directement ou indirectement (consommateurs, fournisseurs, concurrents, pouvoirs publics, investisseurs, associations, citoyens...).

En Europe, seuls le Danemark et la France ont fait de la responsabilité sociale des entreprises un objet de réglementation. Depuis 2001, les entreprises cotées en bourse doivent ainsi indiquer dans leur rapport annuel une série d'informations relatives aux conséquences sociales et environnementales de leurs activités.

L'entrepreneuriat social désigne selon l'OCDE « *toute activité privée d'intérêt général organisée à partir d'une démarche entrepreneuriale et n'ayant pas comme raison principale la maximisation des profits mais la satisfaction de certains objectifs économiques et sociaux, ainsi que la capacité de mettre en place, dans la production de biens et de services, des solutions innovantes aux problèmes de l'exclusion et du chômage* ». Le terme est apparu dans les pays anglo-saxons au début des années 1980 dans un contexte marqué par la transformation de l'Etat providence et l'introduction de méthodes de gestion privée fondées sur la performance⁶⁰⁹.

Alors qu'historiquement l'économie sociale et solidaire met l'accent sur l'aspect non lucratif de son activité et sur la particularité de ses statuts, le mouvement des entrepreneurs sociaux met en avant l'impact social de leur activité, indépendamment de leur statut. « *L'émergence de cette notion reflète l'apparition d'acteurs qui mobilisent des méthodes d'organisation et de gestion développées au départ par et pour les entreprises de l'économie de marché* »⁶¹⁰. Soutenu au Royaume-Uni au travers du programme de « *Big society* », il est aussi promu par la Commission européenne. En effet, celle-ci a développé en automne 2012 deux initiatives complémentaires, l'une sur l'entrepreneuriat social et la seconde sur la responsabilité sociale des entreprises.

⁶⁰⁸ Livre vert de la Commission européenne

⁶⁰⁹ Centre d'analyse stratégique, *Quelle place pour l'entrepreneuriat social en France ?*, note d'analyse n°268, mars 2012

⁶¹⁰ Ibid.

L'étude menée par le CESER de Bretagne en 2012, relevait l'existence d'un « **capitalisme patient** » caractérisé par la propension des investisseurs à inscrire leur attente de rentabilité dans des durées plus longues que celles observées dans les entreprises de l'économie privée classique. L'espérance de vie de ces entreprises apparaît en contrepartie plus longue, traduisant la robustesse de leur modèle économique. « *Ces entreprises construisent leur compétitivité en accordant une place importante aux relations humaines, à la formation, à l'innovation et assument leur responsabilité environnementale* ⁶¹¹ ».

Enfin, encore peu présent en France actuellement, le développement de la « **philanthropie de risque** » (« *venture philanthropy* ») est observé dans les pays anglo-saxons. Cette démarche va au-delà du don, puisqu'elle combine des pratiques d'investissement à long terme avec des modèles de capital-risque pour les appliquer au secteur bénévole⁶¹². Il s'agit pour les donateurs, de suivre l'utilisation qui est faite de leurs dons, et d'observer en particulier si les sommes investies apportent les réponses attendues avec l'efficacité souhaitée.

2.3.3. Interrogations actuelles et perspectives

L'implication des entreprises dans la prise en charge des services collectifs sera donc dépendante de deux facteurs : d'une part de leur engagement dans des démarches d'intérêt général avec l'ensemble des acteurs publics et privés ; et d'autre part de place qui leur sera reconnue dans cette prise en charge, par l'ouverture ou non de certains services au marché, en fonction des décisions des responsables nationaux et européens, en particulier en termes de droit de la concurrence et en fonction de la définition des services d'intérêt général non économiques.

Leur intervention sera également dépendante de la solvabilité de la demande, à des degrés toutefois divers, selon les attentes de retours sur investissement que ces entreprises formuleront.

2.4. Les métamorphoses de l'économie sociale

2.4.1. Le développement de l'économie sociale

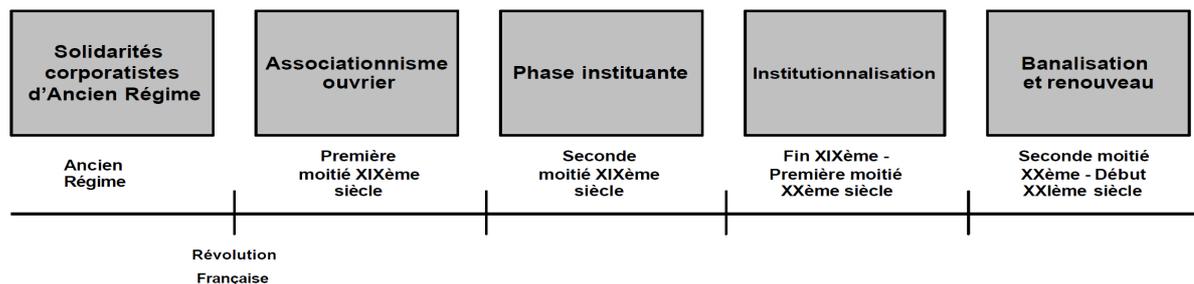
Selon l'étude du CESER sur « *l'économie sociale en Bretagne* », cette économie a connu cinq phases de développement successives⁶¹³.

⁶¹¹ Op. Cit. CESER de Bretagne, janvier 2012

⁶¹² Hugues Sibille, *Voyage dans la nouvelle philanthropie américaine*, Alternatives économiques ; Dominique Charpentier Marc Abèles, *les nouveaux riches*, Alternatives Economiques n° 202 - avril 2002

⁶¹³ Pour une présentation détaillée de l'économie sociale en Bretagne, de son histoire et de ses enjeux se référer à l'étude du CESER de Bretagne, *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire*, rapporteurs M. Daniel Hardy et Mme Evelyne Huaumé, décembre 2006

Figure 45. Les grandes étapes de la dynamique historique de l'économie sociale en France



CESER de Bretagne, *L'économie sociale en Bretagne, pour une région compétitive, sociale et solidaire*, rapporteurs M. Daniel Hardy et Mme Evelynne Huaumé, décembre 2006

1. Les **solidarités communautaires et corporatistes** sous l'Ancien Régime (*avant la Révolution française*)
2. L'enracinement de l'économie sociale dans le « creuset » de **l'associationnisme ouvrier** (*première moitié du XIXème siècle*)
3. La « **phase instituante** » de l'économie sociale (*seconde moitié du XIXème siècle*)
4. L'**institutionnalisation** de l'économie sociale (*fin XIXème – première moitié du XXème siècle*)
5. La « **banalisation** » et le **renouveau** de l'économie sociale (*seconde moitié du XXème siècle - tournant du XXIème siècle*)

Durant cette dernière période, des trente glorieuses jusqu'à nos jours, l'intégration de l'économie sociale dans l'économie marchande et dans l'économie publique a affaibli certaines spécificités de ces entreprises.

Analysées par plusieurs auteurs⁶¹⁴ les transformations de l'économie sociale ont pris plusieurs formes distinctes :

- Il s'agit tout d'abord d'une « **banalisation par le marché** » liée à l'ouverture à la concurrence des secteurs traditionnellement dédiés aux structures de l'économie sociale, à l'application de normes comptables internationales et européennes, à l'évolution des attentes des usagers et adhérents des associations se comportant de plus en plus comme des consommateurs de services, et renforcée par la mise en concurrence des opérateurs opéré par l'Etat au travers des nouvelles règles et pratiques des commandes publiques. Face à la nécessité de renforcer leurs fonds propres dans un contexte concurrentiel de plus en plus contraignant, certaines entreprises ont été amenées à choisir ce que Thierry Jantet appelle des « *adaptations pragmatiques* », à savoir « *l'utilisation de véhicules financiers ou holdings à forme traditionnelle ; constitution de groupes avec à leur tête une holding mutuelle ou coopérative mère et des filiales souvent sous formes*

⁶¹⁴ Jacques Moreau, Jean-François Drasper, Thierry Jantet cités dans l'étude du CESER de 2006.

de sociétés anonymes (...) on voit alors apparaître des groupes à structure mixte dont les dirigeants revendiquent toujours l'appartenance à l'économie sociale, arguant que malgré ces organisations économiques et juridiques à caractère économique, c'est bien la société mère coopérative ou mutualiste, et donc les sociétaires ou les adhérents de celle-ci, qui continuent à exercer en premier et dernier ressort, le pouvoir économique »⁶¹⁵.

- Il s'agit aussi d'une « **banalisation par l'Etat** », au travers de la dévolution de missions de services publics et des évolutions réglementaires qui s'y associent.
- Cette banalisation est enfin une forme de « **rançon du succès** », le fonctionnement démocratique et le recours au bénévolat n'étant pas toujours aisément adaptable dans des organisations de tailles toujours plus importantes, vis-à-vis desquelles les attentes des individus grandissent toujours, tant en termes de prix, que de qualité ou de continuité des services.

Face à ces craintes déjà très présentes dans les années 1970, les composantes de l'économie sociale – qui évoluaient jusqu'alors dans des sphères séparées (coopératives/mutuelles/fondations/associations)- **ont commencé à s'unir**. C'est en 1980 que le Comité national de liaison des activités mutualistes, futur CEGES (Conseil des entreprises, groupements et employeurs de l'économie sociale créé en 2001) a adopté la première **charte de l'économie sociale**. Dès l'année suivante, l'économie sociale était officiellement reconnue par le décret du 15 décembre 1981 créant une délégation dédiée auprès du Premier ministre.

Le contexte était favorable à l'émergence de l'idée d'un « *tiers secteur* », puisqu'au tournant des années 1980 se développait un sentiment d'échec des deux secteurs public et marchand à prendre en charge l'ensemble des besoins fondamentaux, en particulier ceux accentués par le chômage et l'exclusion.

Toutefois, parallèlement à ces évolutions un second mouvement se crée autour de la notion **d'économie solidaire**. Portée par des économistes et sociologues, qui posent un regard critique sur l'évolution contemporaine de l'économie sociale et dénoncent son éloignement du mouvement associationniste du 19^{ème} siècle, l'économie solidaire prend forme à travers d'initiatives locales. Selon l'un de ses représentants, Jean-Louis Laville, « *l'économie solidaire peut être définie comme l'ensemble des activités contribuant à la démocratisation de l'économie à partir d'engagements citoyens* »⁶¹⁶.

L'apparition de la notion **d'économie sociale et solidaire** est intervenue plus tardivement, suite à la réalisation d'un rapport par Alain Lipietz à la Ministre de

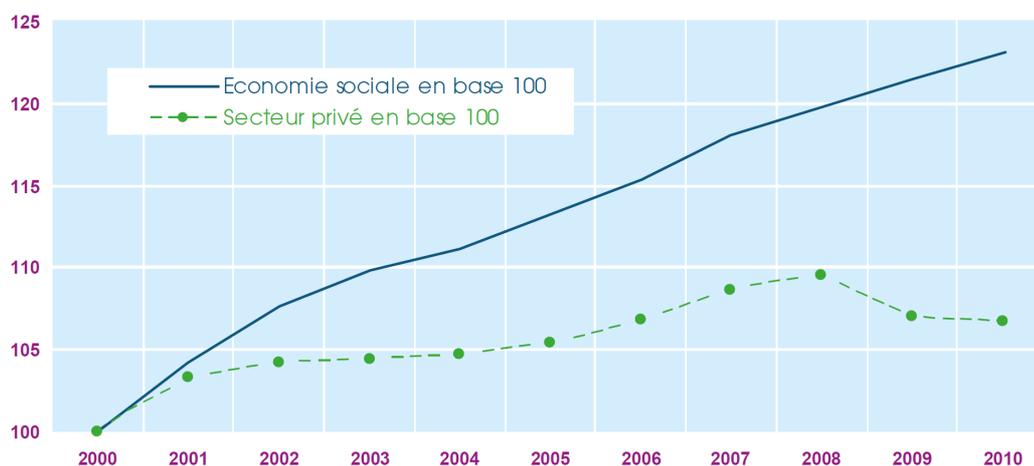
⁶¹⁵ Ibid. Le terme de holding correspond à des « sociétés de portefeuille », c'est-à-dire à une société sans objet industriel dont l'actif est composé de titres de participations.

⁶¹⁶ Philippe Chaniel et Jean-Louis Laville, *l'économie sociale et solidaire*, in Action publique et économie solidaire, Erès 2005, p47.

l'emploi et de la solidarité Martine Aubry en 2001⁶¹⁷. Celui-ci propose alors un « *mariage de raison* » entre l'économie sociale et l'économie solidaire, et le concept d'économie sociale et solidaire voit le jour et se popularise au fil des années.

Son développement lui fait atteindre près de 2,36 millions de salariés et 50 000 entreprises en France actuellement, soit près **de 1 emploi privé sur 8** en France⁶¹⁸. Entre 2000 et 2010, l'ESS a créé 440 000 emplois nouveaux, soit une croissance de 23 %, tandis que dans le même temps l'augmentation de l'emploi privé était de 7 %. En 2012, malgré une conjoncture difficile, l'emploi dans l'ESS a progressé de 0,3 %, alors que le reste de l'emploi privé accusait une baisse de 0,2 %⁶¹⁹. L'économie sociale semble entrer en écho avec les préoccupations tant sociales qu'écologiques de la population. Elle offre en outre la possibilité de répondre à une demande fortement hétérogène sous l'angle des personnes et des territoires⁶²⁰.

Figure 46. Croissance de l'emploi dans l'économie sociale et le secteur privé 2000-2010



Source : ACOSS-URSAFF- Traitement recherches et solidarités, Projet de loi sur l'ESS

Cette économie est représentée dans une grande diversité de services collectifs⁶²¹ :

- 9 personnes handicapées sur 10 sont ainsi prises en charge par des établissements de l'ESS

⁶¹⁷ Alain Lipietz, *Rapport relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998, adressée par Mme Martine Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité*, 2001.

⁶¹⁸ Projet de loi sur l'économie sociale et solidaire *Entreprendre autrement pour créer des emplois dans nos territoires*, présenté par Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances et Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, 2013

⁶¹⁹ Projet de loi sur l'économie sociale et solidaire *Entreprendre autrement pour créer des emplois dans nos territoires*, présenté par Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances et Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, 2013 ; étude citée pour les données chiffrées : Economie sociale : le bilan de l'emploi en 2010, recherches et solidarités, 17 juin 2011, données ACOSS/URSSAF

⁶²⁰ Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti, LEST/CNRS et Université de la Méditerranée, *Concurrence et rentabilité dans les services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence*, Les cahiers de la solidarité n°27, Think tank européen pour la solidarité

⁶²¹ Op. Cit. Projet de loi ESS

- 68 % des services d'aides au domicile des personnes dépendantes sont portés par des entreprises de l'ESS
- 30 % des hôpitaux sont gérés par l'ESS
- 1 automobiliste sur deux est assuré par une mutuelle d'assurance

Au niveau régional, entre 2002 et 2005, 6 300 emplois ont été créés dans l'économie sociale et solidaire, elle regroupe actuellement 12 000 établissements et 133 000 salariés en Bretagne, soit **13,5 % de l'emploi régional**⁶²² et offre un important maillage territorial de la région y compris en milieu rural. Celui-ci est imputable à la fois aux principes du développement de l'ESS fondé sur la mise en lien des acteurs du territoire et souhaitant offrir des possibilités de relocalisation de l'économie, ainsi qu'à la structuration régionale des réseaux mutualistes, coopératifs, associatifs, employeurs ou transversaux. Les pôles de l'économie sociale et solidaire couvrent ainsi peu à peu l'ensemble des pays en Bretagne.

Au niveau régional, dès 1993 les Groupements régionaux de la coopération, de la mutualité et des associations (GRCMA) sont apparus pour regrouper à l'échelle régionale les acteurs de l'économie sociale. Devenues les Chambres régionales de l'économie sociale, elles ont pris le nom depuis peu de **Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS)**⁶²³.

Les acteurs de l'ESS – promoteurs de la notion « **d'innovation sociale** » - apportent aux besoins de la population des réponses novatrices. Deux exemples peuvent être cités, ici :

- Depuis 2003, à Brest, chaque année, 10 à 15 jeunes en rejet de l'institution scolaire, formés à l'utilisation réfléchie d'Internet et sensibilisés à la posture de formateur, s'investissent dans une action « **intergener@tions** » : ils sont amenés à se rendre chaque semaine dans une résidence de personnes âgées pour initier les résidents de 80-85 ans et d'autres personnes âgées du quartier à l'informatique et à Internet.
- Sur Rennes, le projet « Opéra bis » associe l'opéra de Rennes et l'association « Bibliothèque francophone du métavers » qui met en place, dans les univers virtuels, l'organisation technique, l'accueil du public, et assure le bon déroulement de spectacles d'opéra en ligne.

Malgré ce développement important, l'économie sociale et solidaire demeure sujette aux mêmes phénomènes de banalisation par le marché ou par l'Etat que dans les années 1970. Elle est de plus questionnée par l'essor des mouvements d'entrepreneuriat social et de responsabilité sociétale des entreprises. L'encadrement juridique dont elle devrait bénéficier suite à l'adoption de la loi sur l'économie sociale et solidaire devrait contribuer à mieux asseoir à son

⁶²² Audition de Mme Marie-Martine LIPS (Présidente, Chambre Régionale de l'économie sociale, CRES de Bretagne), le 21 juin 2012 ;

⁶²³ *La CRES Bretagne gagne un S*, Blog de Michel Abhervé pour Alternatives économiques, article du 9 juin 2013 ; Ce changement a été acté en assemblée générale le 4 juin 2013 en Bretagne

dynamisme. Elle demeure en effet encore relativement méconnue du grand public ou assimilée à une économie de réparation.

Sa composante associative, si elle représente 10% de l'emploi salarié breton, et constitue toujours pour les habitants un espace d'engagement, de solidarité et de participation à une citoyenneté active, est cependant affectée par de nombreuses mutations.

Elle est tout d'abord marquée à la fois, par une reconnaissance progressive du travail bénévole, par sa professionnalisation et son rapprochement d'une forme de travail productif ordinaire (générant une valeur monétaire). Cette évolution résulte d'une part, des **attentes accrues des usagers** à l'égard du monde associatif, dont ils exigent des garanties de qualité, de prix, de continuité, parfois proches de ce qu'ils savent pouvoir attendre du service public ou d'un service privé. De plus en plus d'adhérents des associations se trouvent dans des situations **d'usagers-passifs** qui sont à la recherche d'une prestation répondant à leurs besoins mais n'ont ni l'envie, ni le temps de participer à l'activité associative en tant que telle⁶²⁴. D'autre part, cette tendance est accentuée par les **exigences réglementaires** encadrant certaines activités, ainsi que par la nécessité pour les structures, dans un **contexte concurrentiel**, de faire la preuve de leur capacité à répondre efficacement aux besoins de la population. Afin de bénéficier de financements publics les associations gestionnaires doivent se structurer afin d'être en mesure de candidater aux appels d'offre engagés par les institutions.

Cette **professionnalisation** concerne tant les bénévoles que les salariés des structures.

Les premiers sont de plus en plus reconnus, mais sont aussi sollicités par les associations afin de mobiliser des compétences accrues et de garantir une continuité dans leur engagement. Depuis, plusieurs années, les réflexions se multiplient pour remettre en cause une conception restrictive de la richesse d'une société mesurée uniquement à l'aune de son produit intérieur brut et pour reconnaître la valeur économique des activités bénévoles. L'analyse du « non-profit sector » a ainsi commencé aux Etats-Unis à la fin des années 1970. En France, Edith Archambault en a été l'une des pionnières. En 2010, 16 millions de personnes étaient considérées comme bénévoles⁶²⁵, cependant selon l'étude de l'INSEE de 2002, 11 % d'entre eux donnent 240 heures de temps bénévoles, contre 100 heures par an en moyenne (2h30 par semaine).

« S'il est légitime de considérer le bénévolat comme une activité productive de richesse non évaluées monétairement, il convient de rester conscient des risques d'une confusion entre bénévolat et salariat. Les frictions entre les deux formes de travail, que l'on a longtemps pensées comme antagonistes (...) sont en effet de plus en plus fréquentes »⁶²⁶. L'indemnisation ou la rémunération des

⁶²⁴ Martine Long, *Associations et pouvoirs publics*, 2010, LGDJ, L'extenso éditions, p.67 et s.

⁶²⁵ Lionel Prouteau, *Le bénévolat temps pour soi ou temps pour les autres*, Villes de Rennes

⁶²⁶ Mathieu Hély, *Les métamorphoses du monde associatif*, Le lien social, PUF, janvier 2009.

bénévoles-responsables associatifs peuvent en témoigner. De plus, les bénévoles aspirent de plus en plus à être reconnus pour leurs compétences professionnelles, et depuis la loi de modernisation sociale de 2002, l'acquisition de compétences par l'activité bénévole peut-être reconnue formellement par l'octroi d'une VAE (Validation des acquis de l'expérience). Parallèlement, de nouveaux statuts intermédiaires, entre l'engagement libre et l'emploi salarié, ont fait leur apparition à travers la notion de **volontariat**. Le statut de volontariat consacre ainsi un engagement contractualisé et exclusif au service d'une association sans but lucratif, mais non régulé par le marché du travail car accompli en dehors de toute relation de subordination.

Concernant le **salarial**, son développement est longtemps passé inaperçu malgré son ampleur. Sa progression tend à interroger les bénévoles sur la place qui peut être la leur aux côtés de ces professionnels.

Selon l'étude de 2005 de Viviane Tchernonog, entre 1999 et 2005 l'augmentation des budgets associatifs s'est accompagnée d'une croissance annuelle en volume de l'emploi salarié, de l'ordre de 2,5 %. L'enquête montre une hausse globale de l'engagement bénévole (+23 %), mais une baisse du nombre d'engagements bénévoles dans les associations employeurs (-7 %). L'enquête conduite montre en outre que le bénévolat a tendance à se déplacer des associations professionnalisées, souvent orientées vers autrui, vers les petites associations centrées sur l'intérêt de leurs membres et vers les secteurs d'activités qui ont une dimension militante : l'action humanitaire, la défense des droits et des causes, la défense des intérêts économiques.

Par ailleurs, toutes les associations du champ sanitaire et social sont invitées à des coopérations et des regroupements, sous des formes diverses. Ce **mouvement de concentration** doit leur permettre de minimiser leurs coûts de fonctionnement grâce à des économies d'échelle. Cette logique répond soit au souhait de « *sortir de l'expérimentation permanente et de pérenniser des initiatives locales de petite taille et dispersées sur les territoires* »⁶²⁷, soit aux exigences de visibilité et de rentabilité nécessaires pour les associations de devenir des « *interlocutrices incontournables* » des pouvoirs publics dans la mise en oeuvre des politiques sociales. Ces évolutions n'ont de sens pour la structure que si elles améliorent la situation des personnes bénéficiaires des services⁶²⁸.

Enfin, comme cela est souligné dans le chapitre 5 de cette étude, les modes de financement des associations pèsent aussi davantage sur les usagers. Fortement liée à la baisse des dépenses publiques cette évolution atteste, dans le même temps, de la transformation de certaines associations en véritables entreprises, ou selon les termes de Lionel Prouteau « *d'entrée en économie des associations* ».

Toutes ces évolutions interrogent le devenir des valeurs de réciprocité, de mixité des ressources, de solidarité, de proximité et de participation citoyenne propre

⁶²⁷ Petrella Francesca et Richez-Battesti Nadine, *Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale*, Informations sociales, 2012/4 n°172, p. 81-90

⁶²⁸ Audition de M. Daniel HARDY (Membre du CESER, Président URIOPS), le 05 juillet 2012

aux associations. Le risque de la perte de leur spécificité dans un environnement concurrentiel correspond selon l'expression de Di Maggio et Powell à un phénomène d'« *isomorphisme institutionnel* ».

Dans le cadre de relations contractuelles plus ou moins contraintes avec les pouvoirs publics, les associations pourraient ne plus être en mesure de fournir une réponse originale aux besoins de la population : « *Les associations, s'adaptant aux nouvelles règles du jeu, élaborent des réponses attendues par les pouvoirs publics. Loin de proposer une offre propre combinant leur projet associatif et leur connaissance du terrain, elles fournissent une réponse normalisée qui fait d'elles un instrument parmi d'autres de réponse aux besoins à satisfaire* ».

2.4.2. Perspectives

Dans les prochaines décennies, plusieurs évolutions peuvent être envisagées. De ce point de vue, les travaux de prospective réalisés par la Fonda⁶²⁹ sont particulièrement éclairants. D'octobre 2010 à juin 2012, la Fonda a en effet lancé une opération de prospective visant à imaginer l'avenir des associations à l'horizon 2020, afin d'aider les acteurs associatifs à définir leurs stratégies d'action pour l'avenir. Une enquête auprès des associations, la réunion de groupes de travail et les analyses de divers experts ont nourri la construction de ces hypothèses d'évolution. Selon leurs travaux, des évolutions très différenciées pourraient marquer l'évolution du monde associatif et plus largement de l'économie sociale et solidaire. Quatre scénarios sont envisagés : de la marchandisation du monde non lucratif, devenant par une forme de contagion à son tour lucratif, à une mutation des associations en prestataires de services des collectivités locales, en passant par un scénario d'adaptation et de pérennité des acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Plusieurs évolutions peuvent en effet être imaginées : dans un climat de défiance tant envers le secteur marchand capitalistique que le secteur public, l'action des entreprises de l'économie sociale et solidaire pourrait être accueillie, comme porteuse d'innovations locales, d'une responsabilisation des acteurs et de dynamiques nouvelles **ou** demeurer au contraire cantonnée à un rôle de contestation, de réparation ou de compensation⁶³⁰. L'évolution du droit européen pourrait conduire à une affirmation continue du caractère économique des services collectifs et contraindre les associations à calquer leur fonctionnement sur celui du secteur lucratif, pour être en mesure de garder une place dans des secteurs devenus concurrentiels. Cette forme de « *marchandisation associative* » pourrait aussi s'accompagner d'une banalisation des entreprises de l'économie

⁶²⁹ La Fonda (association loi 1901) est un laboratoire d'idées au service des associations, de l'Économie sociale et solidaire et plus largement de la société civile. D'octobre 2010 à juin 2012, La Fonda a lancé une opération de prospective visant à imaginer l'avenir des associations à l'horizon 2020, afin d'aider les acteurs associatifs à définir leurs stratégies d'action pour l'avenir. Une enquête auprès des associations, la réunion de groupes de travail et les analyses de divers experts ont nourri la construction des hypothèses d'évolution. *Eclairage pour l'avenir des associations*, La tribune Fonda n°212, décembre 2011

⁶³⁰ Les associations face à la reconfiguration des individus, par Yannick Blanc, haut fonctionnaire et militant

sociale et solidaire, abandonnant la particularité de leurs statuts ou les subvertissant⁶³¹.

Ces évolutions dépendront également des liens et des valeurs partagés par la population, ainsi que de la disponibilité qu'elle pourra consacrer à des activités bénévoles en complément de son temps de travail.

2.5. L'émergence de nouvelles solidarités informelles

2.5.1. Une mutation des modes de vie à l'origine de nouvelles solidarités informelles

L'évolution des solidarités informelles est directement liée aux mutations des modes de vie et de « vivre-ensemble ». L'évolution de la structure des familles, l'augmentation du nombre de personnes seules, l'allongement de la durée de vie, l'apparition de nouvelles solidarités intergénérationnelles, l'essor du numérique... sont autant de facteurs explicatifs de ces transformations⁶³².

On ne compte plus aujourd'hui les initiatives d'individus seuls ou en collectifs participant à la prise en charge de services. Ils s'expriment de plus en plus au travers de regroupements ponctuels fondés sur des proximités géographiques, sociales, culturelles ou spirituelles et prenant des formes variées : troc, covoiturage, habitat ou jardin partagé, espaces urbains collaboratifs, financement participatif, crèches coopératives, maisons de retraite autogérées...

Ce que les sociologues Serge Guérin et Michel Maffesoli appellent respectivement « ***l'ère de la solidarité de proximité*** »⁶³³, ou « ***l'ère des "tribus"*** ».

Dans les années 1990, la détérioration des conditions de vie des personnes les plus pauvres a fortement contribué à la prolifération de **stratégies de survie et de subsistance**. De ce point de vue, « *on constate un changement progressif dans la manière d'évaluer ces expériences. Il y a quelques années elles étaient vues comme des réponses urgentes, ponctuelles, à effet palliatif, ou un simple soulagement face à des situations de pauvreté et de misère. Actuellement, une nouvelle interprétation émerge qui, tout en admettant qu'elles restent des réponses nécessaires à des demandes urgentes, y voit en outre une base pour la reconstruction d'un tissu social dans lequel vivent les plus démunis* »⁶³⁴.

⁶³¹ Audition de M. Henry NOGUES, Economiste, Professeur émérite Université de Nantes, 5 juillet 2012 ; Une prospective du modèle économique associatif, par Henry Noguès Tribune Fonda, n°210, août 2011,

⁶³² Voir chapitre 2 de cette étude.

⁶³³ Serge Guérin, *De l'Etat Providence à l'Etat accompagnant*, 2010.

⁶³⁴ Odile Castel, *De l'économie informelle à l'économie populaire solidaire : concepts et pratiques*, CREM, Faculté de Sciences économiques, Université de Rennes 1

Depuis le milieu des années 1980 se sont ainsi développées des **systèmes d'échanges locaux** (SEL), associations dans lesquelles les membres échangent des services par le biais d'une unité de compte interne, localement, et hors des circuits habituels de transactions. Les enquêtes de terrain montrent que les SEL rassemblent une forte proportion de personnes en situation matérielle précaire (entre 40 et 60 %). Leurs effets ne peuvent pas « *se mesurer en termes d'augmentation de revenu, mais plutôt en petits « plus » qui facilitent le quotidien et surtout en une intégration d'une manière valorisante à un réseau de relations interpersonnelles où la socialisation ne dépend plus de l'utilité des compétences (comme dans le monde du travail salarié), mais du partage de ses savoirs et/ou de ses passions* »⁶³⁵.

Ces initiatives, parfois assimilés au développement d'un « **système D** » (sans connotation péjorative) viennent répondre à des besoins insatisfaits par les sphères de l'économie publique, capitalistique ou sociale, mais elles témoignent aussi de l'envie d'investir du temps libre dans un projet qui fasse sens, du plaisir à participer à un tel projet collectif et de la reconnaissance reçue en retour. Elles matérialisent également la volonté d'une partie de la population de se réappropriier la prise en charge des services, dans la droite ligne de la notion « **d'encapacitation** » (ou « *d'empowerment* »).

Elles rejoignent aussi des préoccupations en lien avec les **limites des modèles de développement actuels, écologiques, sociaux, sociétaux ou politiques**. Elles renouent alors parfois avec des principes anciens provisoirement délaissés pour se rapprocher de la « *société conviviale* » chère à Ivan Illich ou de l'idée d'aller vers « *plus de liens moins de biens* ».

Ainsi depuis quinze ans, on observe un fort regain pour la notion de « **biens communs** ». Cette théorie, développée notamment par Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie, a pour ambition de repenser la production et la gestion des biens et des ressources naturelles (culture, transport, logement, rivière, forêt...) afin d'en éviter la surexploitation et d'envisager leur réappropriation collective par les citoyens. Tandis qu'en 1968, le biologiste américain Hardin, dans un article intitulé « *la tragédie des communs* » décrivait le destin d'un pâturage abandonné au commun comme conduisant inéluctablement à la surexploitation (chaque acteur cherchant à maximiser son profit au détriment des ressources elles mêmes), en 1990, Elinor Ostrom propose une toute autre vision des biens communs, en analysant les caractéristiques des modes de gouvernance rendant possible une gestion durable de ces biens (confiance mutuelle, règles d'accès, d'utilisation et de sanction...) et relevant en particulier l'importance d'une « *diversité institutionnelle* » des formes de propriété⁶³⁶.

Par ailleurs, l'essor des **usages numériques** favorise aussi l'émergence de nouveaux modes de conception des services collectifs, qui va parfois au-delà des

⁶³⁵ Op. Cit. Odile Castel.

⁶³⁶ Elinor Ostrom, Gouvernance des communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles. (*Governing the commons the evolution of institutions for collective action*) ;, Etopia, *Biens communs comment co-gérer ce qui est à tous ?* Actes du colloque 9 novembre 2012.

relations interpersonnelles et se transforme en forme d'économie collaborative à travers l'essor du pair-à-pair⁶³⁷. Celle-ci s'appuie sur une gratuité totale ou partielle de l'usage, son prix étant souvent reporté sur des tiers au travers de la publicité.

Enfin, l'évolution de l'économie informelle est marquée par la **théorie du care** (du soin) et les interrogations qu'elles soulèvent quant à l'accompagnement des aidants. Face à la croissance du nombre de personnes dépendantes, l'aide familiale ou de proximité se renforce, par choix ou à défaut d'autres solutions. Des structures d'accompagnement des aidants ont été créées afin de répondre à leur isolement ou à la pénibilité de leur situation (Café des aidants, Conférence de la famille organisée par l'Etat en 2006 ...). Au mois de mars 2013, un « *Appel pour plus d'équité en faveur des aidants* » a été lancé par plusieurs personnalités afin de « *valoriser la réalité, profondément méconnue, du poids et du rôle des aidants bénévoles et d'alerter les Pouvoirs Publics sur la nécessité de mieux les soutenir* »⁶³⁸. On recense aujourd'hui 10 millions d'aidants de personnes en situation de handicap, fragilisées par le grand âge ou par une maladie chronique invalidante. La contribution des aidants à la santé publique représente, si tant est que l'on puisse la monétariser 164 milliards d'euros⁶³⁹.

Comme mentionné précédemment, l'évaluation financière de ces initiatives permet de rendre visibles des activités restées jusqu'alors **invisibles**. D'autres le demeurent encore. Ainsi, la place du travail domestique n'est pas à négliger et la permanence du déséquilibre entre femme et homme doit à ce titre être rappelée. Passé de 81 % à 69 % entre 1966 et 1998, le temps de travail domestique de la mère au sein du couple a peu évolué ces dernières années. L'usage inégal du temps libéré par la réduction du temps de travail ayant même eu plutôt tendance à renforcer ce clivage hommes/femmes. Les mères d'enfants de moins de 15 ans consacrent en moyenne environ 1 heure 30 par jour au temps parental et les pères 30 minutes, soit trois fois moins.

A l'inverse, certaines activités à l'écart de la sphère marchande ou publique jusqu'alors, y ont finalement été intégrées (en tout ou partie). D'autres se trouvent à la lisière et donnent lieu à des échanges à la limite de la légalité.

L'essor du covoiturage est un bon exemple de ces évolutions graduelles. Tandis que de nombreuses initiatives novatrices voient le jour, certains sites de covoiturage sont aujourd'hui devenus payants et certaines pratiques de « taxi clandestin » (donnant lieu à un paiement supérieur aux frais d'essence et de péage sans licence de transport) se développent.

⁶³⁷ Le pair-à-pair ou « p2p » (peer to peer) trouve en particulier son application dans le partage et le transfert de fichiers.

⁶³⁸ Serge Guérin, *Les aidants ou l'ère du contrat et de la réciprocité*, Blog alternatives économiques, 16 mai 2013

⁶³⁹ Serge Guérin, *La nouvelle société des seniors*.

2.5.2. Perspectives

Les évolutions de ces solidarités seront étroitement dépendantes de l'évolution des modes de vie et des valeurs portées par la population d'une part et de la prise en charge des services collectifs par les autorités publiques, l'économie sociale et l'économie capitaliste d'autre part.

Les individus pourraient aspirer à organiser par eux-mêmes une plus grande part des services ou s'y trouver contraints par le retrait des autres acteurs de ces champs d'intervention. A l'inverse, une fragilisation du lien social pourrait fortement affaiblir cette participation citoyenne.

Principales variables identifiées dans ce chapitre :

- Influence de l'Union européenne
- Partage des missions de services collectifs par les différents acteurs.
 - Degré d'association de la population
 - Protection des risques sociaux
- Modalités d'action publique et péréquation
 - Evolution des services publics
- Evolution des entreprises prestataires de services collectifs
- Evolution des associations prestataires de services collectifs
 - Cohésion sociale, solidarité et engagement

Deuxième partie

Prospective des services collectifs en Bretagne à l'horizon 2030

Chapitre 7

Construction des scénarios

Créée en 1994 et mise en place en 1996, la section prospective du CESER de Bretagne contribue à l'enrichissement des réflexions élaborées en région sur toutes questions relevant d'enjeux transversaux et prospectifs.

Attentive aux transformations permanentes de la société, il s'agit pour l'assemblée consultative du Conseil régional de mettre le présent en perspectives, afin d'élargir l'horizon temporel des politiques régionales et de permettre que s'élabore une véritable réflexion stratégique hors des impératifs de court terme.

Lieu de concertation et de construction de l'intérêt général, le CESER a adopté une méthodologie de la prospective fondée sur une démarche résolument **participative**. Celle-ci repose sur une démarche **exploratoire** assise sur l'élaboration de scénarios contrastés, et s'écartant de l'habituel triptyque des scénarios « tendanciel », « catastrophe » et « souhaitable » par la formalisation d'un nombre pair de scénarios, tous porteurs d'évolutions tant positives que négatives. Cet exercice vise à explorer, à rebours des schémas de pensée systématisés, la pluralité et la diversité des futurs possibles, en s'éloignant autant que faire se peut - grâce, notamment, au choix d'un horizon de réflexion éloigné dans le temps - de toutes préférences normatives.

L'application de cette méthodologie à l'analyse des services collectifs en Bretagne a nécessité le respect de plusieurs étapes successives. Dans un premier temps, une liste des principales **variables** déterminant l'évolution de l'offre de services collectifs a été établie à partir de l'état des lieux dressé en première partie. Regroupées par thématique (mode de vie ; aménagement, environnement et démographie ; économie et finance ; pouvoirs et action publique ; modalités de prise en charge des services collectifs), chacune d'elles a fait l'objet de trois ou quatre **hypothèses de variation**, dont la combinaison a finalement donné naissance à **quatre scénarios**, présentés en détail au chapitre suivant :

- Un scénario « **Aux bons soins du marché** »
- Un scénario « **Au gré des territoires** »
- Un scénario « **A l'initiative des acteurs** »
- Un scénario « **Sous l'emprise de l'Etat** »

Ces scénarios résultent de logiques librement définies par les membres de la Section. Leurs cheminements respectent néanmoins une contrainte de **rationalité et de cohérence**. En effet, si la prospective n'est pas un exercice de prédiction ou de probabilité, elle ne cherche pas à effectuer des élucubrations insensées. Si aucun de ces scénarios n'a vocation à se réaliser intégralement, tous comportent des éléments qui trouveront à se réaliser à l'avenir, bien qu'ils puissent apparaître aujourd'hui pour certains, peu probables ou peu acceptables.

Chapitre 8

Quatre scénarios prospectifs

1.	Scénario « <i>Aux bons soins du marché</i> »	369
2.	Scénario « <i>Au gré des territoires</i> »	377
3.	Scénario « <i>A l'initiative des acteurs</i> »	386
4.	Scénario « <i>Sous l'emprise de l'Etat</i> »	395

1. Scénario « Aux bons soins du marché »

Nous sommes dans les années 2030.

Insatisfaite des services proposés par l'Etat dont la lourdeur bureaucratique est sans cesse opposée aux performances et à la vitalité de l'initiative privée, une large partie de la population le considère comme incapable de relever les défis de son époque et préfère donc s'en remettre au marché.

Les institutions publiques ayant été discréditées par une succession de scandales, plus personne ne leur reconnaît la légitimité à définir un intérêt général distinct des intérêts particuliers. Elles ne conservent, par conséquent, qu'une fonction de régulation et n'interviennent qu'au titre de leurs fonctions régaliennes (sécurité, justice...).

Ce scénario exprime l'idée d'une large ouverture de l'offre de services collectifs au marché.

Dispensée essentiellement par des entreprises, elle est déterminée et financée par la demande de consommateurs réputés responsables.

Les autorités publiques n'interviennent, quant à elles, que de manière subsidiaire, aux côtés d'associations de taille croissante, financées par le mécénat et la philanthropie. En Bretagne, dans un contexte d'étalement urbain et de polarisation de la population, des services à haute intensité technologique sont proposés aux habitants sur des plages horaires de plus en plus larges.

De leur côté, les autorités européennes et internationales pèsent de tout leur poids pour faire respecter les règles d'une « concurrence libre et non faussée ». Convaincues que l'ouverture au marché est de nature à garantir une offre de biens et de services large et différenciée, elles font en sorte, dans le maximum de secteurs d'activités, de laisser à l'utilisateur – devenu client – la responsabilité des choix entre les offres de prestations, selon leur coût et leur qualité. De larges compétences sont reconnues dans le domaine économique à l'Union européenne, centrée autour de la zone euro et partisane d'une harmonisation à la baisse de la fiscalité et des dépenses publiques⁶⁴⁰.

Cohésion sociale et participation citoyenne. Cultivant leur autonomie et attentifs à valoriser leurs mérites personnels, la plupart des individus rejettent leurs appartenances traditionnelles et sont en quête de nouvelles formes de reconnaissance sociale⁶⁴¹. Entre coopération, émulation et rivalité, certains trouvent leur place et un sens en s'inscrivant au sein de vastes réseaux sociaux, tandis que d'autres, plus vulnérables, ne parvenant pas à nouer de relations sociales se trouvent isolés et marginalisés. La réussite professionnelle restant au

⁶⁴⁰ Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti, LEST/CNRS et Université de la Méditerranée, *Concurrence et rentabilité dans les services sociaux d'intérêt général : quel impact pour les associations*, Contribution in Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, les cahiers de la solidarité n°27 think tank européen, pour la solidarité

⁶⁴¹ Yannick Blanc, *Les associations face à la reconfiguration des individus*, La tribune fonda - octobre 2011 - n°211

cœur de l'identité sociale et déterminant intégralement l'accès aux biens et services (lié aux revenus), les individus ont très peu le temps de s'impliquer dans la sphère privée et associative. Entrepreneurs de leur propre vie, ils travaillent sans relâche selon des horaires variables et désynchronisés y compris à leur domicile (en journée, comme de nuit, quels que soient le jour ou la période de l'année). Cette individualisation des temps sociaux, engagée depuis plusieurs décennies, s'accroît, et en vient même à fragiliser les liens familiaux et certains liens sociaux⁶⁴².

Prise en charge des services collectifs. Considéré comme déficient ou perturbateur l'Etat se désengage massivement et privatise bon nombre de services en favorisant l'ouverture au marché de la quasi-totalité de l'économie, à l'exception toutefois d'un noyau dur de compétences régaliennes.

Les entreprises et les associations dispensent de leur côté une vaste gamme de prestations, adaptée aux préférences et aux revenus des ménages. La gestion des services collectifs diffère ainsi très peu de l'offre habituelle de services, et la notion de « consommateur-responsable » remplace peu à peu celles de citoyen et d'usager.

Dans un contexte de concurrence – supposé favoriser la qualité des services et la modération des prix par l'émulation des acteurs – chaque individu est réputé libre de choisir la prestation de services qui lui convient et capable d'orienter ainsi, de façon optimale, l'offre globale de services collectifs. Déterminés par le jeu de l'offre et de la demande, leurs prix intègrent, de plus en plus, les coûts sociaux et environnementaux liés à leurs conditions de production (notamment par la montée en puissance du système d'achats des droits d'émission de carbone). Les consommateurs sont ainsi réputés informés et capables d'exprimer par leurs comportements de consommation, tant leurs préférences individuelles, que ce qu'ils pensent être d'intérêt général.

Dans ce contexte, les autorités publiques n'interviennent donc que pour subvenir aux défaillances flagrantes du marché. En rupture avec la tradition universaliste, leur action ne concerne que les usagers et les consommateurs les plus vulnérables, dont elles permettent la solvabilité au travers de mécanismes d'assistance sélectifs. La protection sociale étant limitée à un modeste filet de sécurité, la prise en charge des risques sociaux (santé, chômage, vieillesse) est renvoyée à une logique contributive, fondée sur la responsabilité des individus, l'accumulation d'épargne et le fonctionnement du système assurantiel privé. Dans ce contexte, les personnes confrontées à des situations d'insolvabilité perçoivent certaines aides de l'Etat et peuvent solliciter des prêts bancaires ou l'assistance d'associations caritatives.

L'Etat intervient également pour faire respecter au mieux le droit de la concurrence et des usagers, afin de garantir un fonctionnement optimal du

⁶⁴² *Modes de vie et empreinte carbone*, Les cahiers du clip n°21, décembre 2012

marché. Il tente en particulier d'empêcher la constitution de monopoles, de favoriser l'information et la protection des consommateurs et encourage la prise en charge des usagers les plus défavorisés⁶⁴³. Les services collectifs considérés comme les plus indispensables demeurent également soumis à des obligations spécifiques de prestation impliquant notamment une certaine couverture du territoire, à un prix abordable (cela concerne en particulier les services de santé, d'éducation et les services de réseaux d'eau, d'électricité, de gaz, de fibre optique...). Malgré ces dispositifs une dualisation de plus en plus intense des publics est observée. Ainsi, dans le domaine de l'accueil des personnes âgées, les entreprises prennent en charge les segments les plus rentables du marché, destinés, de façon sélective, aux pensionnaires les plus aisés et en meilleure santé⁶⁴⁴.

Modalités d'action publique. Réduits à leur plus simple expression, les services publics sont mis en œuvre par des administrations elles-mêmes très amenuisées. A l'exception d'un noyau de missions directement liées au pilotage de politiques stratégiques, la plupart des services y compris régaliens sont externalisés auprès de prestataires privés. Dans le domaine de la défense par exemple, tandis que la programmation des opérations est déterminée par les autorités publiques, les militaires sont très majoritairement recrutés par des entreprises privées. La distinction entre services de type public ou privé conserve d'ailleurs de moins en moins de signification ; leurs méthodes et leurs financements étant de plus en plus semblables.

Ainsi, les ressources financières de l'action publique proviennent peu de l'imposition, dont les taux ont été abaissés. Elles émanent avant tout des redevances sur les usagers et de taxes indirectes, de la valorisation du domaine public (péages, etc.), de la publicité, des différents partenariats noués avec les entreprises privées, ainsi que du développement du mécénat et du don, dispositifs largement défiscalisés et destinés à financer certaines actions très précises des institutions publiques (cette dernière possibilité étant fortement plébiscitée par les classes aisées qui en bénéficient fiscalement tant en apportant ainsi ouvertement leur soutien à de grandes causes nationales)⁶⁴⁵. Dans les quelques hôpitaux, bibliothèques et universités publics, la croissance des droits d'inscription et des frais de séjours demeure ainsi relativement encadrée grâce à l'accueil de nombreux emplacements publicitaires⁶⁴⁶.

⁶⁴³ Antoine Colombani *Moderniser le welfare state britannique*, Entretien avec Julian Le Grand, La vie des idées, 6 mai 2010.

⁶⁴⁴ The Guardian 06/06/2012 *Care providers favouring richer pensioners, survey finds*, in *500 propositions, innovations et curiosités sociales venues de l'étranger*, Centre d'analyse stratégique, Bilan 2012

⁶⁴⁵ William Gilles, *Les financements alternatifs des collectivités territoriales* ; et Xavier Cabannes *La nation au secours de l'Etat : dons, legs et autres participations volontaires*, in *Revue française d'administration publique*, 2012/4 n°144

⁶⁴⁶ En Italie les murs des hôpitaux peuvent accueillir des publicités afin de renflouer les caisses des structures de soins. L'hôpital de Milan a été l'un des premiers à exploiter ce nouveau filon financier. Aujourd'hui l'établissement compte plus de cinquante emplacements publicitaires et encaisse ainsi environ 700 000 euros par an. *500 propositions, innovations et curiosités sociales venues de l'étranger*, Centre d'analyse stratégique, Bilan 2012. Source : La Repubblica 27/07/2012

Sans statut dérogatoire les agents publics sont recrutés sous contrat, et il est de principe que les membres du gouvernement soient choisis avant tout pour leur qualité de gestionnaire ou d'entrepreneur. Rendues nécessaires par l'ouverture à la concurrence de larges pans de l'économie, de nouvelles autorités publiques sont instituées pour garantir le bon fonctionnement de la collectivité. Sans légitimation démocratique, celles-ci doivent veiller au respect d'un droit considéré comme « neutre »⁶⁴⁷.

Au niveau local, c'est dans un paysage administratif considérablement simplifié que s'organise l'administration territoriale. Celle-ci se structure principalement autour des métropoles, concentrant sur leur territoire les plus fortes densités de population, et les entreprises à plus forte valeur ajoutée. Par souci d'économie budgétaire plusieurs échelons administratifs sont conduits à fusionner ou à disparaître. Les compétences des départements sont ainsi intégralement transférées aux intercommunalités. Placé en situation de concurrence, chaque territoire se doit de consolider ses atouts propres et de faire valoir sa compétitivité.

Prise en charge des services collectifs par les associations. Confrontés à une diminution sans précédent du bénévolat et des solidarités (par manque de temps et d'intérêt), et à l'ouverture à la concurrence de ses champs d'intervention traditionnels, le secteur associatif connaît d'importantes mutations. Percevant peu de financements d'origine publique, plusieurs structures parviennent à s'autofinancer grâce aux cotisations de leurs membres et à la générosité de leurs donateurs. Quelques petites associations se maintiennent, mais la grande majorité d'entre elles fusionnent, donnant naissance à des organisations professionnelles de taille majeure repositionnées dans des logiques de « marques ».

Le contexte apparaît surtout favorable au développement des fondations, ainsi que de la « philanthropie de risque » (*venture philanthropy*) particulièrement affectionnée par les plus riches des donateurs, soucieux du rendement social et financier de leurs dons⁶⁴⁸. De plus en plus d'entreprises financent aussi des actions de solidarité par le mécénat financier, ou y participent par du mécénat de compétences⁶⁴⁹.

Séduisant des acteurs de plus en plus hétérogènes, l'économie qualifiée dans les années 2020 de sociale et solidaire, s'est éloignée de ses valeurs originelles. Afin de gagner en crédibilité vis-à-vis de ses partenaires, elle a progressivement intégré des méthodes de fonctionnement managériales, en lieu et place des modes de gouvernance par lesquels elle se définissait jusqu'alors. Les mutuelles-santé adoptent ainsi progressivement des pratiques de tarification en fonction du

⁶⁴⁷ Carlo Iannello, L'« idée » de service public et les paradoxes du processus de privatisation en Italie, AJDA, 19 novembre 2012

⁶⁴⁸ Hugues Sibille pour Alternatives économiques, *Voyage dans la nouvelle philanthropie américaine (suite)*, Blog d'Alternatives économiques. Voir définition chapitre 6, 2.3.2 *Plusieurs dynamiques convergentes...*

⁶⁴⁹ Le mécénat de compétence consiste en la mise à disposition ponctuelle de salariés à des associations d'intérêt général.

risque de leurs adhérents et non de leurs revenus (selon un mécanisme de sélection adverse)⁶⁵⁰. Proche du « social business », l'ESS est peu à peu assimilée au concept de « responsabilité sociale des entreprises ». Dans ce contexte, la sphère associative se déchire entre tenants d'un retour aux valeurs traditionnelles du monde associatif, et partisans d'une modernisation impliquant l'intégration de nouvelles stratégies complètement imprégnées du modèle économique concurrentiel.

Prise en charge des services collectifs par les entreprises. Soumises à la concurrence et aux verdicts des consommateurs, deux formes d'organisations entrepreneuriales coexistent. Celles dont le centre de décision est fortement éloigné du territoire visent, au travers de coûts réduits, à conquérir de larges marchés. Les autres, davantage ancrées localement, apparaissent surtout soucieuses de fidéliser leur clientèle autour d'offres adaptées à leurs spécificités, selon leur tranche d'âge, leurs disponibilités ou leurs revenus... Celles-ci développent également des services à destination de leurs salariés. Il est de plus en plus fréquent que les très grandes entreprises prennent en charge l'assurance maladie complémentaire de leurs employés⁶⁵¹ et qu'elles proposent outre des services de crèches et de transport, des résidences de retraites, ainsi que des services de conciergeries composés d'une gamme étendue de prestations que ne peuvent offrir les dirigeants de PME ou TPE (du complexe sportif à la vente de timbres, de presse ou de pain, des soins esthétiques à la commande de fleurs, de billets de trains, ou d'avions)⁶⁵². La création de ces services, offrant de très larges amplitudes horaires, semble apporter une réponse concrète à la nécessité de leurs salariés de concilier vie familiale et vie professionnelle, dans un contexte dans lequel chacun est prêt à travailler le week-end et à réduire ses congés pour conserver son emploi et ses revenus⁶⁵³.

Organisation territoriale et usage des nouvelles technologies. Malgré la prolifération des technologies de l'information et de la communication devenues absolument incontournables dans l'offre de services collectifs, la vitesse et la mobilité demeurent des symboles de liberté et d'accomplissement trop importants pour que les individus limitent volontairement leurs déplacements. Le transport aérien continue ainsi sa progression, malgré une légère augmentation des prix liée au coût croissant de l'énergie. Le transport individuel retient toujours les suffrages des populations les plus aisées, dont les exigences de confort ne cessent de s'accroître. L'ouverture du ferroviaire à de nouvelles compagnies a d'ailleurs conduit à l'abandon de nombreuses lignes, insuffisamment fréquentées pour demeurer rentables, compte-tenu du coût du renouvellement et de l'entretien des infrastructures. Les projets de lignes à grande vitesse inaboutis à l'ouest de Rennes sont ainsi abandonnés au profit des grands axes du réseau européen et la desserte ferroviaire considérablement

⁶⁵⁰ *Eclairage pour l'avenir des associations* La tribune Fonda, décembre 2011 n°212

⁶⁵¹ André Grimaldi, Frédéric Pierru, *Solidarité ou business ? Lettre ouverte au mouvement mutualiste*, Les invités de Médiapart, 5 mars 2013

⁶⁵² BIPE, *Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne*, 22 mai 2009.

⁶⁵³ *Modes de vie et empreinte carbone*, Les cahiers du clip n°21, décembre 2012

réduite. Les ménages les moins favorisés, se reportent quant à eux sur les liaisons par bus dérégulées et le covoiturage, tandis que la déréglementation des taxis génère la démultiplication des offres de transporteurs individuels (favorisée par l'ouverture à cette activité du statut d'auto-entrepreneur).

L'organisation du transport conforte ainsi la forte polarisation de la population et des activités autour des métropoles « quasi-fusionnées » de Rennantes, et de la frange littorale, dont la haute qualité de services collectifs contribue au rayonnement international.

A mesure de la hausse des coûts de l'immobilier et de la congestion urbaine, l'étalement se poursuit et nécessite de réorganiser l'offre de services collectifs dans les espaces périurbains parfois moins desservis.

Quant aux zones de plus faibles densités, très peu de services y étant proposés, la désertification s'y accélère à grands pas. Des offres numériques (consultation en visioconférence depuis les officines de pharmacie, box domotiques, services robotiques à la personne, exosquelettes, télésanté...) répondent de manière partielle aux besoins des personnes âgées y résidant encore⁶⁵⁴. De plus en plus de sites internet étrangers commercialisent également des services de santé en ligne. Ils proposent au travers d'offres intégrées autour de thématiques médicales un forfait semestriel de rendez-vous médicaux et de consultations par téléphone, ainsi qu'une prise en charge des médicaments prescrits. Des modules d'activité physique adaptée sont également proposés aux personnes âgées afin de prévenir la dégradation de leur état de santé. Séduits par la simplicité et la rapidité de ces services leur clientèle s'accroît rapidement⁶⁵⁵.

Réponses aux besoins en services collectifs. L'arrivée de nouveaux habitants et l'accentuation du vieillissement de la population donnent lieu à des situations très fortement différenciées entre l'est et l'ouest, l'intérieur et la frange littorale de la Bretagne. L'anticipation de ces nouveaux besoins est appréhendée en termes d'ouverture de marchés et de perspectives de croissance. Le fonctionnement du système de formation étant centré autour de l'employabilité des individus, des modules de formation répondent aux nouvelles compétences exigées des entreprises. L'adaptation se fait cependant à très courte échéance, et ne suffit pas toujours à répondre à des défis de plus long terme, ni aux exigences relatives à la qualification du personnel. Des agences de placement privées comblent le vide créé par la suppression des agences Pôle emploi. Financées à moitié par les salariés et les entrepreneurs, leur rémunération n'intervient qu'au terme de la signature du contrat de travail.

Ressentis et réactions de la population. L'accueil de ce mode de prestations des services collectifs apparaît fortement différencié selon les situations

⁶⁵⁴ Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes), le 18 avril 2013

⁶⁵⁵ In *500 propositions, innovations et curiosités sociales venues de l'étranger*, Centre d'analyse stratégique, Bilan 2012, cela existe en Inde au travers des sites Internet Wizzcare, CheenyKum ou Bookmydoctor et selon une étude du Centre d'études en investissement social, un million d'Italiens, séduits par la simplicité et sa rapidité, ont déjà acheté une « prestation de santé » sur Internet (de l'analyse de sang à la mammographie, en passant par le blanchiment des dents).

personnelles des individus. Appréciant la liberté de choix dont ils bénéficient, la plupart des ménages solvables y trouvent satisfaction. Un grand nombre d'entre eux se félicite de la baisse des taux d'imposition et de la responsabilisation des individus qu'il garantit à leurs yeux.

Cependant tous n'en bénéficient pas au même degré. Progressivement des réactions émergent de la part des personnes tenues à l'écart du système par leurs situations géographiques, leurs ressources financières, leur moindre capacité à assumer la personnalisation intégrale des dispositifs, leur âge ou leurs conditions de santé. Parmi elles, certains travailleurs pauvres, bénéficiaires d'aides publiques et privées, sollicitent des modes d'organisation moins stigmatisants.

En réponse à ces difficultés, des réactions individuelles ou collectives s'expriment à travers le développement de comités d'usagers et d'instances locales de concertation citoyenne ou parfois sous des formes plus tendues voire violentes au travers d'émeutes urbaines. L'Etat réagit par l'instauration de nouvelles mesures de sécurité et instaure parfois de nouveaux mécanismes de solvabilisation, incitant en contrepartie les offreurs de services à réduire leur prix et à élargir leur couverture territoriale.

L'opinion se divise. Dans ce scénario où la « dualisation » se diffuse dans tous les territoires, une partie de la population souhaite voir les institutions publiques reprendre en main certains services collectifs, développer une politique de redistribution ou accentuer les régulations afin d'atténuer les inégalités. D'autres considèrent à l'inverse, que seuls ces sacrifices momentanés pourront garantir à court, moyen et long terme la croissance et la compétitivité.

Face à l'urgence climatique, l'Etat échange également avec les entreprises et les structures associatives sur l'introduction de nouvelles aides favorables au développement de nouveaux modes de production et de prestation.

Evolution selon la situation économique. Dans ce scénario, la réduction drastique de la dépense publique trouve sa justification, chez les tenants de ce modèle, dans la conviction qu'elle garantira durablement assurent-ils la compétitivité et la vitalité de l'économie.

Si tel était effectivement le cas, le développement économique qui se produirait alors favoriserait la pérennité de ce scénario : l'amélioration de l'emploi et des revenus rendrait accessibles au plus grand nombre les services offerts aux conditions du marché. Un cercle vertueux de prospérité économique, de croissance démographique et de rééquilibrage des territoires se mettrait en route.

A l'inverse, si le pari sur le retour à la croissance par la restriction de la dépense publique s'avérait infondé ou porteurs de contradictions nouvelles, la poursuite de la détérioration de la situation économique et l'absence de dépenses sociales pour en amortir les conséquences auraient une incidence immédiate sur les

revenus des ménages et sur leur capacité à subvenir à leurs besoins de services collectifs. La précarité induite pourrait accentuer la fragmentation de la société voire même être à l'origine d'un recul de la démographie (sous l'effet de l'envolée des tarifs du système de santé, des difficultés croissantes de logement, de garde des jeunes enfants et du déclin de l'attractivité régionale). Seule une hausse de la solvabilisation par l'Etat des ménages et des entreprises en difficulté pourrait y répondre.

2. Scénario « Au gré des territoires »

Nous sommes dans les années 2030.

Alarmée de la mise à distance croissante des citoyens, des usagers et des consommateurs à l'égard des instances décisionnelles et refusant d'accorder sa confiance à des élus éloignés du terrain, la population appelle à un véritable renouveau de la démocratie et à une forme « d'en-capacitation » ou « d'empowerment » de la société civile⁶⁵⁶. Elle entend ainsi se réapproprier le droit de participer à la définition, au contrôle et à l'évaluation des services collectifs, qu'ils soient organisés par les instances publiques ou les organismes privés.

La participation, la transparence et la proximité étant les maîtres-mots de ce mouvement de revendication citoyenne, les collectivités locales et la société civile organisée soutiennent avec force cette initiative.

Déstabilisé par son échec à sortir de la « crise » chronique des années 2020 par des politiques nationales méconnaissant la profondeur des mutations en cours, l'Etat a subi la montée en puissance des collectivités territoriales. Celles-ci sont parvenues à gagner une plus forte légitimité par leurs initiatives et les liens établis avec les citoyens. Considérablement affaibli, l'Etat a tout d'abord consenti au coup-par-coup à d'importants transferts de compétences et de ressources, avant de redéfinir globalement ses missions au travers de l'adoption en 2025 d'un nouvel acte de décentralisation.

L'Union européenne, contrainte de se réformer pour ne pas imploser, est sortie consolidée des longs soubresauts de la crise économique et financière. Mise en demeure de se refonder démocratiquement, elle a assis sa légitimité autour des institutions renouvelées du Parlement européen et du Comité des régions dont le rôle a été renforcé. Soustraite aux décisions intergouvernementales et pionnière du fédéralisme, elle tire parti de la redistribution des rôles observée au sein de chaque Etat membre entre autorités nationale et locales. Financée directement

Ce scénario exprime l'idée d'une gestion plurielle de l'offre de services collectifs par la société civile et les collectivités territoriales. Dans un cadre défini par l'Europe, l'État et les Régions, chaque territoire convient des modes de prestation et de financement de ses services, en fonction d'arbitrages politiques et du dynamisme de la vie associative et entrepreneuriale. Les démarches de contractualisation et de mutualisation se développent à la faveur d'une hybridation croissante des modes d'intervention de chaque acteur. En Bretagne, le maillage de l'offre de services collectifs résulte d'un dialogue constructif entre collectivités.

⁶⁵⁶ L'empowerment (pouvoir d'agir, appropriation du pouvoir) désigne le processus qui permet aux individus et à leurs regroupements d'accéder à davantage de capacités d'initiative pour être acteurs et non simples témoins de leur vie, revendiquant le droit de réclamer des comptes, d'user d'un pouvoir d'interpellation et de proposition vis-à-vis des élus et des administrations.

par la Banque centrale (placée sous contrôle du Parlement), ainsi qu'au travers d'un impôt européen, l'Union intervient exclusivement dans les domaines pour lesquels une action collective apparaît nécessaire à l'échelle européenne (politique extérieure et de défense, environnement...). En respect du principe de subsidiarité et en rupture avec son positionnement traditionnel, elle laisse libre-choix aux collectivités d'organiser la prise en charge de leurs services collectifs.

Cohésion sociale et participation citoyenne. Déterminés à réconcilier initiative et solidarité, les individus sont activement engagés dans la société en tant qu'usagers, bénévoles, professionnels et citoyens. Grâce à la réduction du temps de travail hebdomadaire, compensée en partie par l'augmentation de la durée d'activité, mais aussi par un plus large partage du travail réduisant le nombre de chômeurs, les actifs bénéficient de plus de temps libre pour s'impliquer dans les sphères associative et privée. La promotion du temps d'activité non travaillé au travers du mécénat de compétences et des services civiques, ainsi que par l'octroi de congés et d'avantages fiscaux aux aidants bénévoles, facilite la conciliation par les individus de leurs multiples engagements⁶⁵⁷.

Dans la sphère publique, le degré d'association des citoyens à la définition de l'intérêt général et à la prise de décision demeure à la discrétion des collectivités territoriales. Celles-ci articulent librement les différentes formes de légitimités démocratiques (représentatives, participatives ou directes) et sollicitent la participation tantôt des citoyens, tantôt des usagers, des habitants ou de représentants de la société civile organisée. Elles leur attribuent un rôle extrêmement variable : de la consultation ponctuelle lors de débats publics ou d'assises citoyennes, à la reconnaissance de droits d'initiatives citoyens ; de la co-construction des politiques locales à l'institution d'espaces permanents de concertation (CESER, Conseil de développement, de quartier, de jeunes, Conférences citoyennes ou de consensus...). Non autorisés à cumuler les mandats, certains élus voient dans ces pratiques la préfiguration d'une démocratie profondément transformée. Ils envisagent de transformer le fonctionnement de la démocratie représentative sur leur territoire par l'évolution de leur propre statut, la mise en œuvre de mandats impératifs, ou la limitation dans le temps de l'exercice des mandats ou l'utilisation du tirage au sort pour la désignation de tout ou partie des membres de certaines instances.

Tandis que dans certaines collectivités des Conseils de budget participatif sont instaurés sur le modèle brésilien⁶⁵⁸, dans d'autres c'est le recours à l'open-data et au numérique qui prédomine : les usagers et les contribuables peuvent alors signaler toutes sortes de préoccupations sur le site internet de leur ville (problèmes de voiries, améliorations locales à apporter, dépenses publiques

⁶⁵⁷ Serge Guérin pour Alternatives économiques, *Les aidants ou l'ère du contrat et de la réciprocité*, 16 mai 2013.

⁶⁵⁸ Simon Langelier, *Les défis de la démocratie participative, Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre?* Le Monde diplomatique, octobre 2011.

injustifiées, comportements illégaux...)⁶⁵⁹. Le succès de ces instances participatives et de l'implication citoyenne demeure variable et matière à débats. Transformées en exercices promotionnels de l'action publique ou instrumentalisées, elles se résument dans plusieurs collectivités à un simulacre de démocratie. Quand elles parviennent à mobiliser les citoyens au-delà d'un cercle d'initiés et à développer des méthodes assurant la « mise en capacité citoyenne », elles se révèlent pourtant forces de dialogue et de propositions.

Prise en charge des services collectifs. Suite à l'attribution aux collectivités territoriales de la responsabilité de tous les grands domaines d'action publique, une grande variété de modes de prise en charge des services collectifs coexiste sur le territoire national. La cohérence et la stabilité globale de cette organisation doivent être assurées par l'action conjointe de l'Union européenne, de l'Etat et des Régions. Au niveau européen, une redistribution est opérée à destination des régions en fonction de leur indice de développement humain. De son côté, l'Etat intervient essentiellement par l'organisation des quelques services publics dont le pilotage est demeuré national (éducation, armée, justice, programmes et diplômes en matière éducative ...). Quant aux Régions, elles sont garantes de la cohésion de leur territoire. Exercices délicats impliquant la fixation de priorités, leur hiérarchisation et la mise en œuvre de solidarités, leurs actions de redistribution se révèlent cependant d'intensités variables selon le degré de coopération des acteurs. Tandis que dans certaines régions la population se félicite de la « gouvernance harmonieuse » et de la « mise en capacité » de l'ensemble des territoires, ailleurs la relative faiblesse des pouvoirs régionaux et la concurrence entre intercommunalités minent toute tentative de coordination de l'action publique. Grâce à son histoire et au renforcement des structures de gouvernance préexistantes, la Bretagne parvient globalement à favoriser ce dialogue.

A l'échelle des collectivités, le partage de la prise en charge des services collectifs dépend tout autant des arbitrages politiques, que des ressources humaines et financières dont elles disposent, ou du dynamisme local du tissu associatif et entrepreneurial. Certaines d'entre elles demeurent fortement attachées à la gestion directe des services collectifs, tandis que d'autres préfèrent pour différentes raisons en externaliser la gestion pour tout ou partie, ces options demeurant réversibles et ouvertes au débat. Plusieurs intercommunalités, estimant ne pas être en mesure d'assurer directement la gestion des services dont elles ont la responsabilité, s'en remettent à des acteurs réputés plus compétents ou plus solides financièrement. Il en va ainsi de la gestion de services techniques, tels que ceux des déchets ou des services de production d'énergies renouvelables. Sur d'autres territoires, les autorités

⁶⁵⁹ In *500 propositions, innovations et curiosités sociales venues de l'étranger*, Centre d'analyse stratégique, Bilan 2012, pp. 156-159 ; En Italie le site « decoro urbano » invite les citoyens italiens à signaler par Smartphone des endroits dangereux sur la route à travers toute l'Italie. Engagé dans un effort de réduction des dépenses publiques, le gouvernement appelle également les citoyens à signaler ce qu'ils considèrent être des gaspillages financiers. En Belgique, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni les citoyens peuvent dénoncer des comportements illégaux ou contribuer au travail d'investigation au travers de sites internet. En France le dispositif Beecitiz développé par l'agence Netscouade permet de signaler par Smartphone les problèmes rencontrés sur l'espace public. De tels services ont été mis à disposition des collectivités de Mérignac, de Courcelles-lès-Nord et dans plusieurs arrondissements parisiens.

choisissent de laisser le champ libre à la plus grande diversité des modes de réponse aux besoins : services de santé, d'hébergement de personnes âgées, d'accueil de la petite enfance y relèvent aussi bien de structures publiques, privées ou associatives.

Le modèle qui se déploie est placé sous le signe du pluralisme dans les formes d'organisation de la vie économique et sociale⁶⁶⁰. Fondé sur le partage des expertises et des capacités d'interventions de chaque composante de la société, cette logique d'action est supposée favoriser, par la mobilisation de l'intelligence collective, une meilleure prise en charge des besoins de la population. Des Sociétés d'économie mixte et des Sociétés coopératives d'intérêt collectif se constituent ainsi autour de capitaux et de principes de gouvernance partagés.

Concernant le choix des prestataires sollicités, leur sélection varie en fonction des secteurs, du poids et de l'ancienneté des associations et des entreprises en présence (qui occupent parfois des situations quasi-monopolistiques). De ce point de vue, certains élus privilégient la logique du « mieux-disant », en se fondant sur les caractéristiques qualitatives de l'offre de services, tandis que d'autres favorisent celle du « moins-disant » et la mise en concurrence des prestataires par leur prix.

La proximité des élus à l'égard des problématiques locales et la porosité des mondes politiques et économiques ne permettent pas toujours d'écarter les dérives clientélistes ni l'irruption de conflits d'intérêt. Le contrôle des délégataires s'avère d'ailleurs très hétérogène. S'il donne lieu dans certains cas, à des évaluations régulières et approfondies, il se résume ailleurs à la production d'un unique rapport annuel⁶⁶¹.

Au demeurant, l'ambition affichée par la plupart des élus de défendre une gestion plurielle et partenariale des services collectifs, ne va pas toujours de pair avec une définition claire et respectueuse des rôles des différents acteurs et de leurs spécificités. Reflets de la nature de ces relations, les modes de contractualisation et de financement diffèrent d'une collectivité à l'autre. Le recours à la commande publique par appels d'offres coexiste ainsi avec le versement de subventions, l'établissement de chartes d'engagements réciproques et l'ouverture d'appels à projets.

Modalités d'action publique. Acteurs majeurs de l'organisation territoriale, les intercommunalités et les Régions bénéficient d'une large autonomie financière dans le respect toutefois des principes imposés par la Cour des comptes de l'Union européenne et ses chambres régionales. A l'origine d'une différenciation aléatoire des territoires, cela génère de nouvelles inégalités territoriales. Libres de déterminer l'assiette et les taux d'imposition, ainsi que d'instaurer des recettes fiscales additionnelles, les collectivités peuvent également aménager de nouvelles formes de tarification des services publics. Certaines d'entre elles,

⁶⁶⁰ Ou d'un « welfare mix », Lesemann, 1988

⁶⁶¹ Florence Abrioux *Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ?* Revue Management et avenir 2010/10 n°40 p186-204

connues pour l'expérimentation sur leur territoire d'outils statistiques alternatifs (IDH-B, IDH-2, ISS...⁶⁶²) co-construisent avec la population de nouvelles formes de tarifications écologiques et sociales. Appliquées aux services de transport, d'eau ou d'énergie, elles tiennent compte du niveau des revenus, de la composition des ménages et des pratiques de consommation⁶⁶³. L'efficacité et l'équité de ces dispositifs font l'objet de nombreux débats au sein des assemblées citoyennes. Parfois sollicités pour la fourniture d'un même service en tant que contribuables, usagers et habitants, les citoyens rappellent aux collectivités leur pleine responsabilité budgétaire et s'impliquent activement dans l'évaluation des politiques publiques. La mutualisation de certains équipements collectifs, la nécessité d'études d'impact sur le coût et la pertinence des projets sont de fréquents sujets de controverses. Certaines assemblées vont jusqu'à redéfinir leur périmètre d'intervention : elles optent pour la prise en charge de nouveaux services (services d'aide à domicile, de restauration collective...), ou se désengagent de certaines activités (limitation de l'éclairage public, restitution de certains espaces publics aux seuls habitants concernés, piscines ludiques laissées à l'initiative privée ...).

Concernant leur financement, toutes les collectivités profitent également de la création au niveau européen d'un fonds souverain. Dédié à l'octroi de prêts de très long terme pour des missions d'intérêt général, il est alimenté par l'épargne réglementée et défiscalisée des citoyens (de type « livret A » ou « livret de développement durable »)⁶⁶⁴. Au niveau local, des sociétés publiques de financement, capables de lever des fonds sur le marché obligataire offrent également la possibilité aux collectivités de se regrouper, afin de profiter de conditions d'emprunt avantageuses⁶⁶⁵. Des partenariats-publics-privés (PPP) sont également contractés par certaines collectivités pour des investissements majeurs, selon des modalités plus ou moins avantageuses, avec des effets de long terme plus ou moins incertains.

Le recrutement et la rémunération des fonctionnaires territoriaux, laissés à l'appréciation de leur collectivité-employeur, s'avèrent de plus en plus délicats dans les zones en déclin. La tendance au regroupement et à la mutualisation de services marchands et non marchands, publics et privés dans des espaces mutualisés de services au public, contribue progressivement sur ces territoires à l'effacement des contours de chaque mode d'intervention et tout particulièrement de la notion de service public.

⁶⁶² L'IDH-B est l'indice de développement humain développé par la région Bretagne, l'IDH-2 est utilisé en Ile de France et l'ISS (Indicateur régional de santé social) a été conçu en 2008 par Florence Jany-Catrice. Par A. Raux *D'autres indicateurs de richesse au service des politiques publiques : les collectivités territoriales s'en saisissent*, La gazette des communes, 11/04/2012 ; *La richesse autrement*, Hors-série Alternatives économiques n°48, mars 2011

⁶⁶³ Martine Long *Quel avenir pour le prix des services publics dans un contexte financier contraint ?* In Revue française d'administration publique 2012/4 n°144 p953-963

⁶⁶⁴ Boudet Jean-François, *Les fonds souverains : placement de surplus et source future de recettes publiques*, Revue française d'administration publique, 2012/4 n°144

⁶⁶⁵ Audition de M. Alain GUENGANT (Directeur de recherche CNRS et Professeur de finances publiques, Université de Rennes 1), le 21 juin 2012

Prise en charge des services collectifs par les associations. Inscrites dans cette organisation territoriale à géométrie variable, les associations évoluent dans des environnements différents et connaissent des développements disparates.

Certaines - profitant des effets de redondance de financements croisés - peuvent compter sur des partenariats durables avec les autorités locales, tandis que d'autres - peinant à collecter des ressources publiques - sont soumises à des logiques de « stop-and-go » en fonction des appels d'offres et de l'état des ressources publiques⁶⁶⁶. La mobilisation de fonds européens d'innovation sociale et de financements solidaires (micro-finances, épargne salariale, banques ou investisseurs solidaires) constitue pour elles - une réelle alternative.

Dans un nombre croissant de collectivités, le bénévolat ouvre droit à des mesures d'accompagnement en direction des bénévoles ou de leurs structures d'accueil (par le mécénat de compétence, la validation des acquis de l'expérience, le soutien aux services volontaires, les dispositifs locaux d'accompagnement, les centres de ressources et d'information, ou les chèques emploi associatif...). L'intégration du secteur à but non lucratif dans les systèmes de comptabilité tend à la valorisation économique du travail bénévole⁶⁶⁷. Porteur d'un nouveau regard sur ces activités - demeurées jusqu'alors quasiment invisibles - ce processus inquiète cependant une part des adhérents, qui entrevoient dans cette tendance un risque de dénaturaion des valeurs du bénévolat, réduit à une activité productive ordinaire, auquel serait dénié son caractère de don et d'engagement.

Prise en charge des services collectifs par les entreprises. Cette reconnaissance progressive du milieu associatif contribue à renforcer l'essor de l'économie sociale et solidaire. Particulièrement affirmée en Bretagne, sous la forme d'associations, de coopératives, de fondations et de mutuelles, elle représente à présent plus de 20 % de l'emploi régional⁶⁶⁸.

Au-delà de ses frontières - donnant lieu à de nombreuses formes d'hybridation- l'entrepreneuriat social convainc aussi de plus en plus de jeunes employeurs. Cherchant à replacer l'Homme au cœur des finalités des activités économiques, ce nouveau modèle d'entreprise repose sur de nouvelles formes de gouvernance collaborative et inclut la prise en charge des services collectifs dans le cadre d'un engagement sociétal à plusieurs facettes (garde d'enfants, encouragement au bénévolat, transports des salariés ...).

⁶⁶⁶ *Inégalités des tissus associatifs locaux ; un risque à prévoir ?* in La vie associative n°19 octobre 2012 ; Audition de Mme Viviane TCHERNONOG (Chercheuse au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne), le 17 janvier 2013, Audition de M. Olivier DULUCQ (Délégué régional, Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) de Bretagne), le 21 juin 2012

⁶⁶⁷ Muriel Gipouloux *Chiffrer le poids de l'économie sociale*, le 28 avril 2012 ; Lionel Prouteau *Le bénévolat temps pour soi ou temps pour les autres ?*; Edith Archambault et Philippe Kaminski, *La longue marche vers un compte satellite de l'économie sociale : un bilan à partir de l'expérience française*, 2009.

⁶⁶⁸ Audition de Mme Marie-Martine LIPS (Présidente, Chambre Régionale de l'économie sociale, CRES de Bretagne), le 21 juin 2012, Audition de M. Daniel HARDY (Membre du CESER, Président URIOPSS) et de Mme Evelyne HUAUME (Membre du CESER) le 05 juillet 2012, Audition de M. Bernard MERAND (Délégué général, CRES Bretagne), le 05 juillet 2012

Progressivement les logiques lucratives, publiques et solidaires s'entrecroisent et s'enchevêtrent. D'importantes entreprises privées concourent au financement et à la réalisation de services collectifs aux côtés d'associations et d'acteurs publics. C'est ainsi qu'un consortium hybride de banques, de bailleurs sociaux, d'associations d'aide à domicile et de mutuelles de santé assure l'élaboration de nouveaux services d'hébergement pour personnes âgées dans les métropoles de Brest et de Rennes. C'est aussi à partir de tels partenariats que se développent les monnaies locales dans de nombreuses collectivités, éléments de démarquage concurrentiel des territoires à des fins de « protectionnisme local » en même temps que de mobilisation locale.

Organisation territoriale et usage des nouvelles technologies. La localisation de la population et l'organisation des activités sur le territoire français diffèrent en fonction des politiques d'aménagements retenues par chaque collectivité.

En Bretagne, malgré quelques tensions entre collectivités locales, la Région parvient à promouvoir un aménagement garant de l'équilibre territorial, autour d'une armature de villes moyennes. L'étalement urbain, contenu aux abords des métropoles de Rennes et de Brest dont le développement se poursuit, s'accélère en revanche sur la frange littorale, objet de multiples convoitises dans un contexte d'accueil de nouveaux résidents et de fort développement des énergies renouvelables (dont les énergies marines). Cherchant à accroître leurs ressources fiscales, les collectivités rivalisent d'ingéniosité pour attirer ou retenir sur leur territoire les activités et les ménages les plus solvables. Certaines s'orientent en partenariat avec les entreprises locales vers l'offre de services de luxe, d'autres font étalage, à quelques kilomètres de leurs concurrentes, de nouveaux équipements collectifs (piscine, cinéma, théâtre...).

Toujours amateurs de voyages internationaux, les individus tendent cependant au quotidien à réduire leurs déplacements de proximité. Ils se reportent vers les outils numériques et adoptent de nouveaux réflexes de mobilité. Secteur d'innovations permanentes, le transport devient le domaine de prédilection des collectivités « en transition⁶⁶⁹ », disposées à soutenir toutes les initiatives favorables à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elles encouragent ainsi le développement du covoiturage (sous ses différentes formes dont le pro-voiturage⁶⁷⁰), des systèmes de transport intelligents favorisant la compréhension et la maîtrise des flux de circulation, des solutions de billettique unique offrant un accès multimodal aux destinations professionnelles, touristiques et de loisirs et des parcs de voitures électriques...⁶⁷¹ Cependant le

⁶⁶⁹ De nombreuses villes se sont engagées dans la transition écologique à travers le mouvement des villes en transition. Il existe un réseau « des villes et communautés en transition » né au Royaume-Uni en 2006 et une « Association européenne des autorités locales en transition énergétique ».

⁶⁷⁰ Provoiturage.fr, le covoiturage par les professionnels du transport, transport public collectif de personnes viennent compléter l'offre de covoiturage, sur le modèle des bourses de fret, par le partage de trajets avec des professionnels du transport ne souhaitant pas voyager à vide et désireux de rentabiliser leurs frais (taxis, fourgonnettes de livraison, ambulances, bus...)

⁶⁷¹ Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes) et de M Fabrice DEMAS (Chargé de mission, CREATIV), le 18 avril 2013. Dans le cadre des investissements d'avenir plusieurs projets relatifs à de telles expérimentations ont été financés (voir chapitre 2).

point d'achoppement réside toujours dans l'absence de coordination des transports à l'échelle intercommunale, départementale ou régionale.

Réponses aux besoins en services collectifs. Dans les zones denses, la conjonction des initiatives publiques et privées permet le développement d'une offre de services variés et de bon niveau de qualité.

Dans les zones de faible densité, les élus locaux tentent d'inverser la tendance au déclin démographique en investissant dans le maintien et le développement des services collectifs. Seuls ou en partenariat avec les communautés voisines, ils tentent de préserver des « boucliers » de services en mutualisant les équipements alentours et en favorisant les dessertes de transport permettant d'y accéder. Ils financent également pour ce faire l'implantation de petits commerçants (boulangers, épiciers, pompistes...) et de professionnels de santé dont l'absence rend impossible le quotidien des habitants. Avec leur accord, leurs boutiques hébergent parfois des visio-guichets ainsi que des bornes d'information et d'échanges multiservices (postaux, bancaires...). Afin d'améliorer leur accessibilité, des services ambulants sont également développés pour les personnes à mobilité réduite. Des bus sanitaires sillonnent ainsi les territoires⁶⁷².

Les collectivités sont aussi de plus en plus nombreuses à intégrer une dimension temporelle dans leurs politiques d'aménagement. Attentives aux rythmes différenciés de la population (horaires atypiques, personnes actives, étudiants...) et à la conciliation des temps sociaux, elles y adaptent l'organisation des services, mais hésitent cependant à répondre à l'ensemble de ces besoins au risque de renforcer la tendance à la désynchronisation.

L'Etat et l'Union européenne interviennent quant à eux pour garantir la prise en charge de services relevant d'enjeux nationaux, comme la protection sociale, ou internationaux, comme le changement climatique. Ils contribuent également aux côtés des régions au financement d'équipements collectifs sophistiqués nécessitant des investissements particulièrement coûteux (centres de recherche technologique, plateformes hospitalières...).

Concernant les besoins en formation, l'offre déployée sur le territoire répond aux préoccupations locales des employeurs et des collectivités. Toutes ne sont cependant pas en mesure d'accompagner le financement de modules de formation continue, ni de garantir la validité des diplômes et des certifications en dehors de leur territoire, du fait de la fragmentation du principe d'égalité. Des universités du temps libre et des associations d'éducation populaire fleurissent également sur le territoire et proposent des conférences-débats interactives.

Ressentis et réactions de la population. Satisfaits de pouvoir s'impliquer pleinement dans la vie collective, les citoyens accueillent positivement les

⁶⁷² Audition de M. Romain MARIE (Juriste, Université de Nancy – laboratoire droit et changement social), le 18 décembre 2012

évolutions de l'organisation administrative, favorables à une prise en charge des services collectifs pragmatique, plurielle et adaptée aux réalités locales. Associés en tant qu'usagers, citoyens, professionnels ou bénévoles, ils ont enfin le sentiment d'être écoutés et pensent être en mesure d'influencer les décisions qui les concernent.

La réussite de ce modèle s'avère cependant très inégale selon les territoires dont il accentue les différences, et dont les capacités politiques et financières à faire prévaloir l'intérêt général face à l'affirmation d'intérêts plus puissants sont très diverses. Les disparités de ressources économiques et fiscales et le « dumping territorial » fragilisent certains territoires et cristallisent les désaccords entre collectivités. Les écarts de niveaux de richesse ont tendance à se creuser, et le risque d'un décrochage des territoires les moins bien placés dans la compétition s'avère préoccupant.

Avisées par les représentants d'associations et d'entreprises des difficultés posées par l'hétérogénéité des taux d'imposition et des dispositifs d'aides et de financement, les Régions cherchent à renforcer l'harmonisation fiscale et tarifaire sur leur territoire, sans pouvoir pour autant remettre en cause l'autonomie de leurs partenaires.

Evolution selon la situation économique. Ce scénario est fortement dépendant de l'évolution économique puisqu'il repose en grande partie sur la capacité de garantir la vitalité économique par l'investissement local et par une nouvelle dynamique d'innovation associant, à l'échelle des territoires, acteurs publics et privés.

Dans l'hypothèse où ce pari réussissait, dans un environnement européen évoluant par ailleurs favorablement, il pourrait s'avérer possible d'apporter une réponse aux risques de fragmentation qui sont le point faible de ce scénario. Régions, Etat et Union européenne pourraient être en mesure notamment, de conduire des politiques d'aménagement du territoire et de péréquation de richesses visant à résorber les écarts de développement entre territoires.

En revanche, dans un contexte de détérioration de la situation économique, les conséquences de la crise sur l'offre de services collectifs seraient partagées, localement, sans péréquations suffisantes, entre ménages, entreprises, associations et collectivités, contraints de mobiliser leur épargne éventuelle. Le risque d'insolvabilité pesant sur les acteurs locaux (publics ou privés) s'accroîtrait, et nombre d'entre eux pourraient se trouver pris dans une logique de révision à la baisse du niveau de services collectifs. La déception qui en découlerait, au regard des espoirs qu'avait suscités ce modèle, pourrait également alimenter une perte de confiance à l'égard du politique.

3. Scénario « A l'initiative des acteurs »

Nous sommes dans les années 2030.

Confrontée à la défaillance d'institutions endettées et affaiblies, la population s'organise de manière autonome pour répondre à ses besoins. Livrée à elle-même, elle est aussi fermement résolue à agir à sa façon, face aux logiques du marché comme aux interventions de l'État, dans un contexte de forte mutation des valeurs.

Soit parce qu'elles sont durement touchées par la persistance de la crise et convaincues de l'impuissance des décideurs économiques et politiques à y faire face, soit parce que les valeurs de solidarité et de convivialité l'emportent à leurs yeux sur l'individualisme et les vertus du marché, de larges composantes de la population se sont progressivement détournées des réponses traditionnelles (marchandes ou publiques)

à leurs besoins de services, et les démarches d'auto-organisation se multiplient.

La notion de biens communs, telle que popularisée par le prix Nobel d'économie Elinor Ostrom⁶⁷³, est au cœur de ce mouvement, dont l'ambition est de repenser la production et la gestion des biens et des services, afin de permettre leur réappropriation collective et durable par les citoyens et d'éviter leur surexploitation.

Considérant qu'il n'est plus possible de s'aveugler face aux bouleversements qui affectent la société et à leurs conséquences négatives en termes de services aux personnes, une large part de la population demeure incrédule face aux mesures ponctuelles présentées comme devant permettre le retour ou le maintien de la croissance de l'emploi. Convaincue que ces troubles sont les symptômes d'une transformation plus aiguë de la société et d'une profonde quête de sens, elle expérimente de son côté de nouveaux modes d'organisation de la vie collective, tandis que les institutions publiques en retrait, trouvent avantage à accompagner cette floraison d'initiatives.

Ce scénario exprime l'idée d'une réappropriation des services collectifs par la population, organisée de manière autonome afin de répondre à ses besoins. Structuré autour de réseaux associatifs et de collectifs d'entraides mutuels, le développement des services collectifs est guidé par l'amélioration du bien-être de la population, et conditionné par la disponibilité des ressources locales. Fondée sur une économie collaborative et accompagnée à la marge par l'Etat, la dispersion de l'offre de services collectifs répond au renforcement de la diffusion de l'habitat en Bretagne, dans un contexte de mobilité réduite et de recours sélectif aux TIC.

⁶⁷³ Voir chapitre 6, 2.5.1 *Une mutation des modes de vie à l'origine...* L'économiste Elinor Ostrom est connue pour son ouvrage *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. (Governing the commons, the evolution of institutions for collective action). Etopia, Oikos, Green European Foundation *Biens communs, comment (co)gérer ce qui est à tous ?*, Actes du colloque du 9 mars 2012 à Bruxelles.

L’Union européenne n’est pas épargnée par la remise en cause des institutions. Les Etats qui en sont membres parviennent avec difficulté à s’entendre sur les grandes orientations communautaires. Empêtrée dans des processus de négociations interminables, l’Union se caractérise avant tout par son immobilisme.

Cohésion sociale et participation citoyenne. La médiation par les institutions ne fonctionne plus, du fait de la perte de confiance des autorités publiques et du recul des appartenances syndicales et politiques. De nouvelles formes de rassemblement se développent sur la base d’affinités ou d’intérêts communs pour organiser les services: collectifs plus ou moins stables ou organisés, « tribus »⁶⁷⁴, « communautés »... facteurs, selon les cas, de repli ou d’effervescence sociale.

Cette richesse du tissu social s’appuie sur le dynamisme de réseaux notamment associatifs et sur le développement de solidarités informelles centrées sur la satisfaction des besoins de leurs membres. Elles se structurent autour de la cellule familiale, de groupes affinitaires ou idéologiques voire religieux, ou à partir de réseaux de proximités (qu’ils soient physiques liés au voisinage, ou virtuels grâce à l’usage du numérique). Elles témoignent davantage d’une quête de protection et de l’invention de nouvelles sociabilités, que d’une conversion soudaine aux vertus de l’altruisme.

Tandis que le temps d’activité productive de chacun diminue, pour permettre une meilleure répartition du travail et réduire le chômage, les pratiques collaboratives se multiplient : du covoiturage à l’auto-partage, de la collocation à l’habitat partagé ou co-construit... Chacun est ainsi libre de contribuer comme acteur et décideur, hors des institutions tutélaires, aux projets qu’il choisit. Toutes les générations sont concernées. Ainsi, les jeunes parents s’organisent collectivement pour garder leurs enfants dans des crèches coopératives, tandis que les personnes âgées expérimentent le béguinage⁶⁷⁵ ou les maisons de retraite autogérées⁶⁷⁶. Les réseaux de groupement d’achat collectif, de gratuité, le troc et la création de monnaies sociales sont l’occasion de tisser des liens entre les habitants, mais ils les confinent aussi dans leurs réseaux sociaux. Mue par le désir de repenser les finalités de l’argent et les fondements d’une « juste » rémunération, leur création se démultiplie. Plusieurs formes coexistent : des systèmes d’échanges de savoir et des réseaux de baby-sitting fonctionnent sur des monnaies temps mesurées en heures comme les SELs (Systèmes d’échanges locaux), d’autres monnaies sont affectées à des objectifs définis, dédiées à

⁶⁷⁴ Michel Maffesoli dans son ouvrage *Le temps des tribus* analyse le retour des « tribus » dans notre société. Voir chapitre 2.

⁶⁷⁵ Hérité du Moyen-Âge, le béguinage est un mode de vie collectif pour les seniors, pratiqué surtout en Flandres, dans le Nord et la Picardie. Les locataires vivent dans des groupes de petites maisons individuelles, reliées entre elles par des coursives. Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes) et de M Fabrice DEMAS, (Chargé de mission, CREATIV), le 18 avril 2013 ; Marianne Rigaux, *Vieillir ensemble, en béguinage*, 13 janvier 2012

⁶⁷⁶ Stéphanie Vermeersch, *Quand vieillir passe par l’habit autogéré*, 20 décembre 2010, Métropolitiques, L’un des exemples les plus connus est celui des Babayagas qui ont monté à Montreuil un lieu de vie pour femmes âgées, « auto-gérées, citoyennes solidaires, laïques et d’orientation écologique ».

l'échange alimentaire ou aux soins aux personnes âgées⁶⁷⁷ ; enfin ce sont les monnaies locales qui rencontrent le plus de succès ; échangeables ou non avec la monnaie officielle, elles cherchent à répondre à un besoin de relocalisation de l'économie et redynamisent par leurs caractéristiques la circulation de monnaie et la production locale⁶⁷⁸.

Certains individus rencontrent cependant des difficultés à trouver leur place face à l'essor de ces microsociétés parfois excluantes ; d'autres, réticents demeurent à l'écart de ces nouvelles pratiques et restent attachés au système économique traditionnel, considérant ces « transfuges »⁶⁷⁹ avec distance ou réserve.

Prise en charge des services collectifs. S'ils sont une majorité à recourir au moins ponctuellement aux services collectifs proposés par les autorités publiques et par la sphère lucrative (présente exclusivement sur les niches demeurées rentables), de plus en plus d'individus choisissent de s'en émanciper. Résultant d'un choix ou d'une contrainte, l'entraide mutuelle apparaît pour certains comme la meilleure alternative, pour d'autres, comme le seul recours.

Les premiers, acquis aux problématiques environnementales et à la sobriété, font pour ainsi dire de nécessité vertu. Ils envisagent leurs besoins à l'aune des moyens à disposition au niveau local pour y répondre collectivement et durablement. La recherche du bien être primant sur toute autre considération, ils s'accommodent de très faibles revenus et comptent sur le développement des monnaies locales, ainsi que sur la vitalité associative et relationnelle. Les seconds, retraités, jeunes sans emplois, exclus du marché du travail, intériorisent les contraintes économiques et s'organisent à la marge. Ce sont des microsociétés qui s'organisent ainsi par le bas, à la fois laboratoires de nouvelles formes de lien social et symptômes des fragilités de la société⁶⁸⁰.

Sous la pression des contraintes financières qu'elles subissent, les autorités publiques trouvent de l'intérêt, mais aussi du sens à soutenir ces démarches. Reprenant à leur compte la formule de Régis Debray, selon laquelle « *notre société n'a pas besoin de berger mais de tisserand* », elles encouragent chacune à leur manière ces formes « d'innovation sociale ». L'Etat, conservant la gestion de peu de services publics, garantit tant bien que mal le fonctionnement du système de protection sociale et des services régaliens. L'accompagnement des personnes âgées - le plus souvent à domicile ou en résidence associative- est majoritairement pris en charge par les intéressés ou leur mutuelle. Toutefois, une partie des dépenses se voit financée par l'assurance maladie et par des dispositifs territoriaux.

⁶⁷⁷ C'est le cas du Fureai kippu au Japon. Alternatives économiques, *Monnaies locales*, Ph. DErruder répond à Eric Larpin, 26 juin 2011

⁶⁷⁸ Certaines d'entre elles perdent périodiquement un pourcentage de leur valeur afin de décourager la thésaurisation.

⁶⁷⁹ *Modes de vie et empreinte carbone, prospective des modes de vie en France à l'horizon 2050 et empreinte carbone*, Les cahiers du Club d'ingénierie prospective énergie et environnement n°21, décembre 2012.

⁶⁸⁰ Christophe Guilluy, *Exclues, les nouvelles classes populaires s'organisent en « contre-société »*, Le Monde 19 février 2013

L’Etat demeure rétif à l’idée d’instaurer un revenu minimal d’existence⁶⁸¹. Tandis que ses partisans tentent de faire valoir le changement de rapport au travail, au temps, à la consommation et aux autres, que cela représenterait, ainsi que la neutralité financière d’une telle opération (notamment par l’économie des sommes engagés pour la lutte contre le chômage...), son principe reste très impopulaire chez une partie de la population. Entre les figures de la cigale insouciant et de la fourmi industrieuse, l’image de l’abeille et de son action de pollinisation, peine à convaincre du bien fondé d’une déconnexion entre travail et salaire⁶⁸². Les collectivités encouragent néanmoins des expérimentations dans ce domaine par le développement de contrats intermittents, offrant un cadre à l’alternance de périodes chômées et de périodes travaillées, et soutiennent les initiatives locales fondées sur de larges systèmes de cotisation locales.

Modalités d’action publique. Essentiellement financée par l’impôt et l’emprunt populaire, l’intervention très subsidiaire des institutions publiques est mise en œuvre au niveau national et local selon une organisation décentralisée par blocs de compétences.

Les agents de l’Etat et des collectivités, de moins en moins nombreux, conservent cependant leur statut et travaillent en collaboration avec les bénévoles des communautés et des forums citoyens. Un nombre croissant de collectivités s’impliquent également dans des Sociétés coopératives d’intérêt collectif⁶⁸³ aux côtés d’acteurs intéressés par le même projet, qu’ils soient salariés, bénévoles, usagers, entrepreneurs ou particuliers.

Comme en Argentine au début des années 2000, en Grèce, en Espagne, en Italie, ou aux Etats-Unis, dix ans plus tard, les citoyens prennent directement en charge une part croissante des services jusque là assurés par les municipalités. L’entretien des parcs et des espaces publics de proximité est ainsi confié aux habitants par un système de parrainage⁶⁸⁴.

Prise en charge des services collectifs par les associations. Financées quasi-exclusivement par les cotisations de leurs adhérents et par les plateformes de financements participatifs (*crowdfunding*)⁶⁸⁵ (qui rencontrent un succès grandissant auprès de la population) certaines associations prospèrent, tandis que d’autres, fortement dépendantes des financements publics périclitent rapidement. Une multitude de petites structures informelles renaissent cependant sur les cendres de ces dernières dans un mouvement de « destruction créatrice »⁶⁸⁶ pour pallier les carences de l’intervention publique.

⁶⁸¹ Dossier : une utopie à porter de demain *Imaginer un revenu garanti pour tous*, Le Monde diplomatique, mai 2013. Ce revenu inconditionnel est promu selon des modalités très différentes (montant, conditions d’octroi et de financement...) par des économistes, aussi différents que Yoland Bresson, James Tobin et Milton Friedman, des philosophes ou sociologues comme André Gorz ou Alain Caillé. Un réseau mondial pour le revenu de base (Basic Income Earth Network, BIEN) s’est constitué en 2004.

⁶⁸² Cette métaphore est celle développée par Moulrier-Boutang, économiste et essayiste français.

⁶⁸³ Voir chapitre 6, 1.6.3. *Des services organisés par des structures publiques-privées*

⁶⁸⁴ *Colorado Springs, ville self-service*, 16 avril 2011, Libération

⁶⁸⁵ Le crowdfunding ou financement par la foule, permet de solliciter une foule d’individus pour financer un projet spécifique. Plusieurs plateformes existent aujourd’hui comme Octopousse ou Kisskissbankbank.

⁶⁸⁶ Transposition de l’expression de S. Schumpeter concernant la vie des entreprises.

De son côté, le mouvement mutualiste s’amplifie en réaffirmant ses principes historiques. Il favorise notamment la création de nouveaux centres de santé pluridisciplinaires, dans lesquels sont regroupés différents acteurs de la sphère sanitaire et sociale.

Dans le domaine scolaire, des associations de parents d’élèves aspirant à d’autres modèles éducatifs et pédagogiques sont à l’origine de la création d’un réseau « d’écoles libres »⁶⁸⁷ (sans connotation spécifiquement confessionnelle et hors de tout contrat d’association au service public). Malgré les valeurs humanistes que défendent souvent ces structures, la fréquentation de ces établissements n’échappe pas au risque de ségrégation sociale ou culturelle.

Prise en charge des services collectifs par les entreprises. Tandis que la faible solvabilité des ménages permet difficilement aux entreprises de se positionner sur le marché des services collectifs, l’entrepreneuriat social tente toutefois d’y contribuer. Détenues par des salariés-associés, des bénévoles ou des usagers, de plus en plus de sociétés commerciales prennent un statut de coopérative. En effet, popularisées par le succès de plusieurs entreprises innovantes et séduites par la logique de développement local et durable dans laquelle elles s’inscrivent, les Sociétés coopératives ouvrières de Production (SCOP) et les Coopératives d’activité et d’emploi (CAE) attirent des effectifs toujours croissants dans l’ensemble des secteurs d’activité.

Dans le domaine de la culture, elles sont à l’origine, à titre d’exemple, d’événements associant personnes âgées et jeunes enfants dans une logique de transmission de la mémoire. Elles initient aussi le remplacement régulier des panneaux d’affichage publicitaires par des expositions artistiques.

De plus en plus de jeunes entrepreneurs, très à l’aise avec la logique du « p2p » (pair-à-pair ou *peer-to-peer*) s’engagent dans la sphère de l’économie collaborative pour échanger un maximum d’informations et construire avec l’ensemble des usagers, les services adaptés aux besoins locaux. Suivant le modèle des logiciels et des encyclopédies libres (Linux, Wikipédia ...) ou des Fab Labs⁶⁸⁸, la conception d’objets comme de services se développe dans une logique de coopération et d’échange et dans le cadre de réseaux « horizontaux » plutôt que hiérarchisés. Leur développement rend possible l’essor des prêts de particulier à particulier et le déploiement de nouvelles monnaies électroniques, qui parviennent à concurrencer le système bancaire. Lorsqu’elles donnent lieu à

⁶⁸⁷ Dans le cadre du programme de « big society » lancé par le premier ministre britannique Cameron, les associations et les citoyens sont invités à participer à la vie locale en pratiquant le bénévolat ou en rejoignant des coopératives, afin de participer à la gestion des bureaux de poste, des bibliothèques, des écoles, des hôpitaux... 24 free schools (écoles libres) ont été ouvertes en 2011 au Royaume Uni, 77 bibliothèques sont gérées par des volontaires dans le pays. Note de veille, Futuribles, *Les acteurs locaux peuvent-ils remplacer l’Etat ?*, 8 janvier 2013

⁶⁸⁸ Les Fab Labs (laboratoires ou ateliers de fabrication) sont des lieux dédiés à la vulgarisation du numérique et à l’innovation grâce des outils de conception d’objets assistés par ordinateur (imprimantes 3D...). Leur développement ces dernières années a été permis la labellisation d’une charte par le MIT (Massachusetts Institute of Technology). (*Conseil régional, An Danvez n°35 : nouveau focus consacré à l’intérêt des Fab labs en général et de l’impression 3D en particulier*)

une mise sur le marché, certaines applications sont proposées à la location auprès des services des collectivités ou auprès des associations pour améliorer la prise en compte des besoins des usagers⁶⁸⁹.

Organisation territoriale et usage des nouvelles technologies. Grâce à ces outils et aux systèmes de cogénération⁶⁹⁰, des espaces de production énergétique décentralisée se multiplient chez des groupements de particuliers et d’entreprises locales. L’échelle infra-locale des espaces de vie et la recherche d’autosuffisance contribuent au développement des zones de faible densité, lieux d’expérimentations sociales.

A la faveur d’un processus de diffusion de la population sur le territoire, de nouveaux espaces, sortes d’« archipels communautaires »⁶⁹¹ émergent aux côtés du « chapelet de villes moyennes » qui continue de structurer le territoire régional⁶⁹². La rupture avec le modèle urbain métropolitain et avec le postulat de l’efficacité de la densité urbaine, se fonde sur la volonté d’une partie de la population, de diminuer son empreinte écologique et de bénéficier d’un autre cadre de vie. Le rapprochement des descendants de leurs ascendants y participe également.

En dépit de ces évolutions, une hiérarchie de l’organisation territoriale subsiste. Les villes de Rennes et de Brest poursuivent leur croissance en attirant une population attachée au système économique traditionnel ou considérant l’espace urbain comme le plus approprié pour un changement de mode de vie. Parallèlement, la structure de ces villes, construites en hauteur dans un objectif de densification, évolue vers une organisation par quartiers plus favorable à l’élaboration de projets citoyens. C’est par ce biais que la nature retrouve une place dans les centres villes urbains, au travers de jardins partagés et de fleurissement participatif voire du développement de nouvelles formes d’agriculture urbaine⁶⁹³.

Quel que soit le territoire et en rupture avec les tendances prévalant jusqu’alors, le partage des espaces de vie et la culture de sobriété foncière conduisent partout à une diminution de la surface habitable par ménage et à la réduction de l’emprise territoriale des espaces d’activité,

Les espaces non urbanisés sont revalorisés par l’aménagement écologique et paysager, le maintien de la biodiversité et la relocalisation de la production alimentaire ; des services de transports collectifs continuent à les desservir à une fréquence limitée mais régulière, et des modes de transport novateurs se

⁶⁸⁹ Emile Hooge, Entretien avec Michel Bauwens, *Et si la ville anticipait l’émergence d’une économie peer-to-peer*, octobre 2012

⁶⁹⁰ La cogénération permet la production simultanée de chaleur et d’électricité. La société d’économie mixte Liger (Locminé innovation gestion des énergies renouvelables) doit ainsi permettre la valorisation du biogaz par cogénération avec revente de l’électricité produite et valorisation de la chaleur.

⁶⁹¹ Territoires 2040, n°4, Des systèmes spatiaux en prospective.

⁶⁹² *Les dynamiques territoriales de Bretagne en question*, CESER de Bretagne, rapporteurs MM. Alain Laplanche et Jacques Uguen, juin 2013.

⁶⁹³ Cédric Ansart & Emmanuel Boutefeu, *Sous le pavé, les fleurs* Métropolitiques, 4 février 2013

développent (véhicules électriques partagés...). Les services de restauration collective scolaire ou médico-sociale favorisent, quant à eux, les collaborations avec les producteurs locaux.

Le recours aux TIC - dont l’impact écologique fait l’objet d’une nouvelle attention - est de plus en plus sélectif dans un contexte de raréfaction des ressources. Il est réservé au déploiement des technologies vertes, mais aussi à des formes d’informatique conviviale favorable aux échanges sociaux. Ce monde virtuel cherche à épancher la soif de découvertes et d’échanges de la population, dont les déplacements - exclusivement réalisés avec des modes de transports doux et collectifs (trains, bus, covoiturage, vélos à assistance électrique) sont en nette diminution. L’aspiration à un ralentissement des rythmes de vie dans le prolongement du mouvement « slow » (lent) facilite cette transition, l’ancrage territorial et l’engagement dans des expériences collectives sur des temps longs se substituant partiellement au désir de mobilité intensive.

Réponses aux besoins en services collectifs. Le développement des services collectifs est guidé avant tout par l’amélioration de la qualité de vie et du bien-être de la population, ainsi que par la disponibilité des ressources et des moyens nécessaires. L’attraction de nouveaux habitants n’est donc pas un objectif en soi pour les collectivités, dans un contexte de réduction des mouvements de population et d’apparition de comportements néo-malthusiens.

L’attention des habitants, acteurs de la définition et de la mise en œuvre de ces services, porte avant tout sur leur accessibilité. Compte tenu de l’organisation de la société, peu de services à horaires variables sont proposés, en revanche les espaces multiservices font florès. Des cafés-citoyens, regroupant des services bancaires et postaux, disposant de bornes d’accès numériques, et proposant des animations culturelles, ainsi qu’une gamme de produits locaux se multiplient.

Outre la transmission informelle de connaissances et de savoir-faire, qui donne lieu à des rencontres intergénérationnelles autour de thématiques professionnelles ou de la vie quotidienne (artisanat, jardinage, cuisine, parentalité, accompagnement à la dépendance...), la formation tout au long de la vie est fortement encouragée. L’éducation et la diffusion de la culture scientifique et technique ne font pas l’objet de services unifiés et toutes les opinions sont considérées comme d’égale valeur⁶⁹⁴.

Ressentis et réactions de la population. Satisfaite de la liberté et de l’autonomie dont elle bénéficie dans ce nouveau mode d’organisation des services collectifs, qui permet une diversité d’options de vie personnelles, la partie de la population la plus impliquée dans leur gestion, se réjouit de cette évolution. Celle-ci lui apparaît favorable à une bonne appréhension des besoins de chacun dans le respect du vivre-ensemble. L’émergence de nouvelles formes de services, inventives et différenciées en fonction des réalités locales et

⁶⁹⁴ Appropriation sociale et mise en débat des sciences et technologies en Bretagne (une approche prospective)
Mme Claudia NEUBAUER, MM. Bernard DUBOIS et Jean-Claude MOY 2012

respectueuses des principes défendus par leurs parties-prenantes, semble apporter aux individus une réponse à la mutation des valeurs et des modes de vie qui traverse la société.

Une autre part de la population est davantage sensible aux inconvénients de ce modèle de type communautaire, dans lequel les appartenances sont parfois subies plus que choisies, et la pression du collectif très prégnante. De plus, cette organisation très fragmentée des services collectifs parvient à satisfaire des besoins qui se prêtent à des logiques de proximité, mais laisse sans réponse les défis se posant à plus large échelle, tels que ceux des transports ou d’une partie des services de santé, en particulier des services de médecine lourde.

Pour ces raisons, l’Etat et les collectivités territoriales sont appelés à accompagner les initiatives locales dans les territoires en souffrance. Lorsqu’ils sont en mesure et acceptent de le faire, une solidarité « redistributive »⁶⁹⁵, pensée en termes de droits et d’obligations, se réaffirme aux côtés de la « solidarité réciprocaire » - fruit des initiatives volontairement mises en œuvre par les individus.

Soucieux de ne pas apparaître repliés sur eux-mêmes, les associations, les coopératives et les collectifs citoyens renforcent leur organisation en réseaux. L’institutionnalisation qui parfois en découle nourrit des réactions contrastées de la part de leurs adhérents, selon qu’ils la perçoivent comme un gage de stabilité et de permanence ou comme une menace aux valeurs et à la maîtrise collective de leurs structures.

Évolution selon la situation économique. La prédominance de services organisés de manière informelle, autour de monnaies complémentaires, du troc et de la gratuité ne protège pas ce scénario de risques de déséquilibres économiques. Reposant sur l’adhésion d’une partie de la population à un modèle d’économie au service du bien-être plus que de l’abondance de biens, ce scénario est conditionné par la confiance et le niveau d’engagement des acteurs. De plus, économie et société étant en transition, le maintien de la dépendance d’une partie de leurs adhérents aux mécanismes de solvabilisation étatiques, ainsi qu’au système économique traditionnel, les rendent sensibles au contexte financier.

Selon le modèle retenu pour ce scénario, dans un contexte de détérioration accélérée de la situation économique, l’accès aux services collectifs pourrait s’avérer problématique pour les franges de la population les moins à-même de s’auto-organiser en vue de répondre à leurs besoins. La possibilité pour les institutions publiques de pallier les inégalités qui en découleraient serait également très limitée, générant des situations d’abandon et de carences. Elle les conduirait à laisser la place au développement de nouveaux mécanismes de

⁶⁹⁵ Jean-Louis Laville, *Avec Mauss et Polanyi, vers une théorie de l’économie plurielle*, Revue du MAUSS 2003/1 n°21 p.237-249.

survie, au renforcement des systèmes économiques parallèles, ainsi qu’à des tensions sociales fortes autour de certains besoins en services.

Dans l’hypothèse d’une mutation économique moins brutale, parce que mieux maîtrisée, l’accès des individus aux services collectifs serait davantage sécurisé. Cela favoriserait la pérennité de ce scénario en rendant possible l’action conjointe des acteurs associatifs, entrepreneuriaux et publics.

4. Scénario « *Sous l’emprise de l’Etat* »

Nous sommes dans les années 2030.

Convaincue de l’impérieuse nécessité d’agir de front face à des urgences environnementales, sociales et économiques, et lasse de l’immobilisme paralysant la société, la population exige une ferme reprise en main des services collectifs par les autorités publiques.

Elle souhaite ainsi en finir avec l’incroyable complexité de l’appareil administratif (perçue comme de plus en plus intolérable), rompre avec la confusion des rôles entre intérêt public et intérêts privés et parvenir à une réelle moralisation de la vie publique.

Fort de ce pouvoir et particulièrement soucieux de restreindre les dépenses publiques, l’Etat se donne toutes les cartes et mène le jeu.

Longtemps engluée dans l’immobilisme et la morosité économique, l’Union européenne a, quant à elle, survécu avec peine aux affronts répétés de ses Etats membres, qui n’hésitaient plus à bloquer les processus de négociations et à ignorer les décisions prises collectivement. Tandis que certains d’entre eux ont fini par quitter la dynamique communautaire, la France y demeure présente, tout en faisant prévaloir - quand c’est à son avantage - ses alliances multilatérales avec les pays voisins. L’assouplissement du droit communautaire, exigé par plusieurs pays, apparaît favorable à une définition plus large des services d’intérêt général et à certaines formes de protectionnisme économique. Plusieurs services de réseaux publics sous pilotage intergouvernemental voient le jour au fil des années. C’est le cas en particulier de l’approvisionnement en gaz et du transport ferroviaire.

Cohésion sociale et participation citoyenne. Bousculée par une série de changements accélérés, la population se rattache à des repères traditionnels. Soucieux d’une forte réaffirmation de l’autorité nationale, les individus ne s’engagent pas pour autant davantage dans l’action publique. Pris par d’intenses vies quotidiennes, faites d’activités professionnelles exigeantes et - à la faveur de la diffusion du numérique - de plus en plus envahissantes, les individus, enjointes à travailler davantage et plus longtemps, s’en remettent aux politiques

Ce scénario exprime l’idée d’une prise en charge des services collectifs pilotée à distance par l’Etat au travers d’un ensemble d’opérateurs publics. Son action, orientée par l’intérêt général et la défense des principes d’égalité et d’universalité, est aussi guidée par des impératifs de performance et de maîtrise des dépenses publiques. Rationalisés, les services collectifs sont financés par les citoyens au travers de l’impôt et par la valorisation du domaine public. Leur importante virtualisation est mise au service d’une politique globale d’aménagement et de développement durable, dont la Bretagne bénéficie comme l’ensemble des régions.

et à l’administration qui les entoure. Ils font confiance, en outre, aux contre-pouvoirs institutionnalisés, ainsi qu’aux lanceurs d’alertes médiatiques et associatifs pour contrôler l’action publique.

Prise en charge des services collectifs. Les services collectifs sont structurés, pris en charge, ou étroitement encadrés par l’Etat dans le cadre de schémas nationaux. Défendant avec vigueur l’intérêt général, les principes d’égalité et d’universalité, ainsi que la mise en œuvre d’un développement soutenable, l’Etat veille à contrôler de près la définition et la fourniture des services collectifs à l’ensemble des citoyens, quelles que soient leur condition sociale et leur situation géographique. Orientée par ces valeurs, son action est aussi guidée par les impératifs de performance et de maîtrise des dépenses publiques. Des standards de coûts sont ainsi déterminés pour chaque service. Cependant, conscient des risques que représenterait une action orientée exclusivement par des indicateurs financiers, et confronté à des situations dramatiques (maltraitance dans les maisons de retraites, scandales sanitaires...⁶⁹⁶) l’Etat réoriente progressivement son action en tenant compte d’indicateurs composites intégrant des objectifs sociaux-environnementaux. Considérant que la contractualisation avec les entreprises privées s’avère trop coûteuse, l’Etat prend directement sous sa responsabilité un grand nombre de prestations collectives au travers d’établissements, d’entreprises publics, ou d’agences.

Au niveau local, les collectivités territoriales, dont l’action est très fortement encadrée par l’Etat, gèrent en régie plusieurs services, dont les services de déchets et de transports, suivant en cela le mouvement de retour en gestion publique des services de l’eau, engagé dès les années 2000⁶⁹⁷. Outre les besoins traditionnels de la population relatifs à la santé ou à l’éducation, la collectivité prend en charge une série de services devenus aux yeux de l’Etat indispensables aux nouvelles générations (organisation du réseau de téléphonie mobile⁶⁹⁸ et de très haut débit, services de garde d’enfants à horaires variables...). Plusieurs services font l’objet de nouveaux droits opposables. L’Etat s’engage ainsi à donner l’assurance aux parents de trouver une place en crèche pour leurs enfants, à garantir l’accueil des personnes âgées en maison de retraite, ou l’accessibilité des écoles aux enfants handicapés⁶⁹⁹.

Tous les services collectifs ne font cependant pas l’objet d’un tel retour à une gestion publique. Certains d’entre eux demeurent, dans la continuité des traditions établies, pris en charge par des organismes privés marchands ou associatifs. Cependant, soucieux de maîtriser l’organisation et le coût de ces services, l’Etat contrôle strictement, en tant que maître d’ouvrage, l’ensemble des délégations dont il a la responsabilité. Il veille à la définition stricte des rôles de chacun par l’énumération des obligations de service public, l’application de

⁶⁹⁶ Le Monde, *La politique du chiffre ronge l’hôpital britannique*, 19 février 2013

⁶⁹⁷ Morgan Boëdec, *Gestion de l’eau : le retour en régie fait tache d’huile*, Localtis, 25 mars 2013

⁶⁹⁸ Cécile Ducourtieux, *Vers une mutualisation des réseaux*, Le Monde, 13 juin 2012.

⁶⁹⁹ Un tel droit sera mis en œuvre en Allemagne à partir du mois d’août 2013. Les familles qui n’obtiendront pas de modes de garde pourront porter plainte et obtenir une compensation financière. En France un tel droit était préconisé par le « rapport Tabarot » remis au premier ministre le 23 juillet 2008.

normes de sécurité et de respect de l’environnement, la détermination d’objectifs et l’établissement d’indicateurs de performance précis. Les collectivités territoriales font de même dans leurs relations avec leurs prestataires et partenaires.

L’action de toutes les structures - y compris celles ne remplissant pas à proprement parler de missions de service public - est ainsi encadrée dès lors que l’Etat y voit un intérêt général et à plus forte raison lorsqu’il participe de près ou de loin à son financement. Afin de garantir un égal accès à un certain nombre de services de base, l’Etat ne cherche pas à solvabiliser les individus qui y recourent, mais privilégie plutôt l’offre directe de services, assortie d’une maîtrise des tarifications. Il intervient également auprès des structures, en leur octroyant des garanties de prêt et, seulement en cas de nécessité avérée, des subventions d’équilibre calculées au plus juste.

Modalités d’action publique. Sous les dehors d’un processus de simplification du paysage administratif local, l’Etat opère une véritable recentralisation des pouvoirs dans un schéma de « gouvernement à distance »⁷⁰⁰. Celle-ci n’est pas exempte de certaines rigidités : privées d’autonomie financière et de marges de manœuvre dans les champs de compétences qui leur sont dévolus, les collectivités territoriales sont soumises aux décisions de l’Etat et enserrées dans un corpus de normes. Spécialisées, elles se voient reléguées au rang d’agences gestionnaires de services locaux, dont la déclinaison ne peut pas, dès lors, être originale.

Parallèlement, l’Etat met en œuvre une forte politique d’aménagement et développe la péréquation sur l’ensemble du territoire. Acquis au *New public management* (Nouvelle gestion publique), il confie la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques à des établissements publics (universités, parcs naturels, musées...) et à des agences (sur le modèle des Agences régionales de santé, de Pôle emploi, ou des agences de l’eau) dont le nombre connaît une forte inflation. Bénéficiant d’un label de modernité, associant efficacité et expertise, elles constituent une alternative à la gestion administrative traditionnelle et un instrument de reconquête de domaines d’activité par l’autorité publique.⁷⁰¹ Refusant que ces agences ne s’autonomisent excessivement et mettent en péril les finances publiques, les administrations centrales réaffirment clairement leur autorité de tutelle en renforçant leur mission de pilotage, de contrôle et d’évaluation au travers de l’établissement de Conventions pluriannuelles d’objectifs et de moyens (CPOM)⁷⁰². En Bretagne comme dans les autres régions françaises, les Agences de développement économique et les Sociétés publiques locales se multiplient, et structurent l’intervention publique dans leur champ d’action.

⁷⁰⁰ Notion développée par Renaud Epstein. Schéma dans lequel l’Etat, n’ayant plus les moyens de conduire sur le terrain l’action publique, développe un ensemble d’outils de pilotage et de contrôle qui lui permettent d’orienter l’action des opérateurs en charge des missions de service public (dont les collectivités territoriales).

⁷⁰¹ IGPDE *Les réorganisations administratives*, Recherche - Etudes - Veille n° 27 - juin 2008

⁷⁰² Étude annuelle 2012 du Conseil d’Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*

Cette évolution s’accompagne de mesures de réorganisation de l’action publique au travers de fusions, et de mutualisations des services collectifs dans des espaces multiservices.

Doté d’un cadre de références commun en matière de valeurs, de budget et de ressources humaines, l’ensemble de l’appareil administratif est composé de fonctionnaires, dont le traitement et le maintien en service sont soumis à d’exigeants critères de performance⁷⁰³. Leur statut a d’ailleurs fait l’objet d’importantes transformations. Dans les agences et organismes nouveaux créés pour jouer le rôle d’opérateur (tels que les sociétés publiques locales), en revanche, le personnel est soumis au droit commun du travail.

Obnubilées par l’urgence du rétablissement des équilibres financiers par la maîtrise de la dépense publique, et soucieuses de faire reconnaître leurs aptitudes gestionnaires dans un environnement qui les valorise tout particulièrement, les autorités font de la rationalisation et de l’efficacité leurs objectifs prioritaires. L’administration publique doit justifier dès le premier euro, la pertinence et l’efficacité des moyens mis en œuvre au risque de perturber dans certains cas la qualité attendue du service. Ce mode de gestion génère des tensions dans les services assurant des prestations personnalisées, pour lesquels les « standards » s’avèrent trop rigides et parfois déshumanisants. Il conduit également à l’abandon de la gestion de certains équipements culturels et sportifs considérés exclusivement comme des services d’agrément. Majoritairement financées par les contribuables au travers de l’impôt - dont l’égale répartition entre les citoyens en fonction de leur faculté contributive est mise en exergue - les institutions publiques opèrent une diminution drastique des « niches fiscales », y compris celles à vocation sociale. Elles encouragent également le développement d’une nouvelle logique de commercialité et de valorisation du domaine public. Au sein des administrations, des gestionnaires d’actifs assurent la commercialisation de biens et données dont l’exploitation ne relève pas de missions de services publics⁷⁰⁴. Les administrations retirent ainsi d’importantes ressources financières de l’utilisation du spectre hertzien, de droits d’occupations du domaine public, de la location d’espaces pour des tournages de films ou la tenue de colloques, de la transmission de statistiques, de cartes et de logiciels, de l’utilisation de logos et de noms de domaines publics...⁷⁰⁵

La contrainte de moyens et de résultats à laquelle est assujettie l’administration se répercute sur l’ensemble de la société. Persuadé que cela incitera les différents prestataires à améliorer la qualité du service fourni et à réduire leurs

⁷⁰³ Op. Cit. Conseil d’Etat.

⁷⁰⁴ William Gilles, *Les financements alternatifs des collectivités territoriales*, in *Revue française d’administration publique* 2012/4 n°144 p953-963

⁷⁰⁵ <http://www.economie.gouv.fr/apie>; Depuis sa création en 2007 l’APIE (Agence du patrimoine immatériel de l’Etat) favorise ainsi la valorisation des actifs immatériels des administrations de l’Etat.

« En Allemagne, une loi autorise sous certaines conditions, les mairies à vendre à des entreprises ou à des particuliers des informations concernant leurs administrés (nom, prénom, adresse postale, diplômes). [...] D’après une enquête du Spiegel qui a eu accès aux comptes de vingt-huit municipalités sur les trois dernières années, ces ventes auraient permis aux grandes villes d’encaisser plus de douze millions d’euros. » *Le Monde* 22/09/2012, In *500 propositions, innovations et curiosités sociales venues de l’étranger*, Centre d’analyse stratégique, Bilan 2012

tarifs, l’Etat systématise la mise en concurrence des organismes auxquels il attribue des missions et des moyens (entreprises, associations, voire collectivités territoriales pour certains domaines), au travers des procédures de marchés publics, d’appels à projets, de demandes de subventions, ou d’agrément.

Prise en charge des services collectifs par les associations. Les individus s’en remettant directement aux organismes publics, le tissu local et associatif s’étiole en douceur. Toutefois, si elle contribue de moins en moins directement à la vie sociale, la société civile organisée participe au contrôle de l’action publique au travers d’associations militantes.

Quelques structures indépendantes se maintiennent également grâce aux dons et aux cotisations de leurs adhérents aux côtés de grandes associations fortement dépendantes des subsides de l’Etat. Souhaitant mettre un terme à l’hybridation croissante des domaines publics et privés, et déterminé à s’affranchir du versement discrétionnaire d’importants montants de subventions l’Etat choisit de lever toute ambiguïté⁷⁰⁶. Considérant les valeurs de générosité et de bénévolat comme une forme de « romantisme associatif » superfétatoire, il considère que les associations gestionnaires de services collectifs constituent, au regard de leur mode de financement et de leur mission, d’ordinaires prestataires de service. Certaines sont purement et simplement nationalisées ou municipalisées. Dans les domaines difficiles à intégrer directement à la sphère publique, la relation avec les autorités publiques devient un rapport de « maître d’ouvrage » à « maître d’œuvre ». Le modèle partenarial laisse ainsi place à une relation unilatérale, de prescripteur à opérateur⁷⁰⁷.

Cette évolution, accueillie positivement par certaines associations pour lesquelles elle apparaît porteuse de pérennité, est vécue par d’autres comme une dépossession de leur autonomie et une forme d’instrumentalisation⁷⁰⁸. C’est le cas de grandes associations de prévention à la santé et de certains réseaux d’éducation populaire chargés par l’Etat d’accroître, par des campagnes de sensibilisation, l’acceptabilité des changements de modes de vie qu’implique la réorganisation des services de transport ou l’usage du numérique.

Initiée par les exigences croissantes des individus, la professionnalisation des associations et le rôle des salariés associatifs se renforcent au détriment du bénévolat. Cette tendance s’intensifie rapidement du fait de la mise en concurrence par l’Etat de ses prestataires. La pression financière imposée aux associations - dont il est attendu des offres à moindre coût - favorise progressivement le développement de contrats précaires.

⁷⁰⁶ Site d’Atlantico, *Ces administrations où les dépenses pourraient être réduites sans nuire à la qualité des services publics*, jeudi 31 mai 2012

⁷⁰⁷ Julien Damon, *Une voie nouvelle à entreprendre : la nationalisation des associations, Lutter contre la pauvreté avec efficacité : Pistes d’évolution pour les structures associatives et administratives qui luttent contre la pauvreté* in Claude Bébéar (dir.), *Réformer par temps de crise*, Paris, Les Belles Lettres, 2012, pp. 63-78

⁷⁰⁸ *Les organismes privés chargés d’une mission de service public : quels équilibres ?* Promotion 2007-2009, Willy Brandt, direction des études de l’école nationale d’administration, février 2009 ; Florence Abrioux « Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ? Introduction », *Revue Management et avenir* 2010/10 n°40 p186-204

Prise en charge des services collectifs par les entreprises. Les entreprises chargées de mettre en œuvre des services collectifs sont, dans ce cadre, peu nombreuses et étroitement soumises aux obligations définies par les autorités publiques. Contraintes de répondre aux objectifs sociaux et territoriaux fixés par l’Etat, elles doivent également casser leurs prix pour parvenir à remporter des appels d’offres.

Certaines structures nationales se spécialisent dans le domaine, tandis que d’autres fragilisées par des échecs répétés, finissent par se retirer du champ des services collectifs.

Organisation territoriale et usage des nouvelles technologies.

L’engagement des autorités publiques pour la limitation des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation foncière aboutit à la mise en œuvre d’une politique globale d’aménagement. Déclinée au travers d’une série de feuilles de route et de plans d’action prescriptifs, elle encourage une réduction drastique des déplacements adossée à une organisation polycentrique des territoires. Pour ce faire, trois axes sont privilégiés : la production d’un mix énergétique d’origine renouvelable et nucléaire, un investissement massif dans les modes de transport « doux » et collectifs, ainsi que dans les technologies de l’information et de la communication. Les réglementations limitant l’étalement urbain incitent à la redensification des centres-villes, tandis que la maîtrise publique des réseaux de télécommunication et de très haut débit facilite l’essor du télétravail et la fourniture de nouveaux services dématérialisés. Des péages urbains sont instaurés pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution dans des périmètres géographiques déterminés.⁷⁰⁹

Une véritable révolution des modes de vie à l’aune de la virtualisation se confirme, le numérique se substituant de plus en plus à la relation présenteielle. Des services de télémédecine permettent la multiplication des consultations et des opérations à distance. Munis d’un Smartphone et d’applications adaptées, les individus transmettent périodiquement dans le cas de maladies chroniques, ou ponctuellement pour des problèmes temporaires, des éléments de suivi ou d’imageries médicales à leur médecin (fréquence cardiaque ou respiratoire, taux de glucose, visualisations de plaies ou de fractures, télé-dialyse...) qui établit alors, à distance, son diagnostic et sa prescription⁷¹⁰. Le télétravail à domicile ou dans des espaces professionnels collaboratifs (promus par l’Etat) se généralise également grâce à la diffusion de la visioconférence et du très haut débit, tout comme les guichets virtuels de services publics. Le développement du numérique rend également possible le succès des billettiques multimodales et du transport « de porte à porte »⁷¹¹. L’accompagnement de la population face à cette explosion des usages numériques apparaît cependant très insuffisant.

⁷⁰⁹ Aujourd’hui les agglomérations de plus de 300 000 habitants qui le souhaitent peuvent expérimenter sur demande de l’autorité organisatrice des transports urbains, un péage urbain pour une durée de trois ans.

⁷¹⁰ Audition de M Gaël TOURNESAC, (Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes) et de M Fabrice DEMAS (Chargé de mission, CREATIV), le 18 avril 2013 Problèmes économiques n°3062, *Quand le citoyen se réapproprie sa santé...* La Gazette de la société et des techniques, Robert Picard et Antoine Vial ; Cahier du « Monde » samedi 5 janvier 2013, *Santé mobile – Immersion dans la smart médecine* ; Conférence télésanté organisée par le CATEL, le 28 mars 2013 ;

⁷¹¹ Audition de M. Eric CHAREYRON (Directeur Marketing KEOLIS GROUPE), le 16 mai 2013

Une Agence publique du transport regroupant l’ensemble de modes de locomotion (train, bus, vélos à assistance électrique, location de voiture, transports à la demande...) voit le jour. Financée par l’impôt, la publicité et la taxation des émissions de gaz à effets de serre, elle offre un maillage précis du territoire régional grâce à des systèmes informatiques de gestion fine des flux de circulation. L’ensemble de ces nouvelles dispositions transforme profondément les modes de vie et de déplacement et marque la fin de l’âge d’or de la voiture individuelle.

Réponses aux besoins en services collectifs. La croissance démographique de la Bretagne se poursuit grâce, notamment, à l’installation de retraités sur le territoire, attirés par la proximité du littoral.

L’augmentation des besoins en services collectifs est anticipée par les autorités publiques, qui définissent pour y répondre de nouveaux objectifs pluriannuels et mettent en œuvre des programmes d’équipement et d’accueil des nouvelles populations. Pour répondre à l’explosion des besoins dans le domaine de la petite-enfance, un large plan de construction de crèches et de formation de puériculteurs est établi. De même, un service public de prise en charge des personnes âgées dépendantes (à domicile ou en établissement) se développe sous l’égide de l’Etat, qui en fixe les principes, attribue les financements et répartit les missions de mise en œuvre entre collectivités territoriales, établissements sanitaires, associations et entreprises spécialisée. La formation, le recrutement et l’implantation géographique des professionnels font l’objet d’analyses prévisionnelles et d’un strict encadrement, à l’instar des professionnels de santé dont la liberté d’installation est à présent fortement réglementée, sur le modèle des officines de pharmacie⁷¹².

Dans ce domaine, le succès des dossiers médicaux numériques favorise la simplification des parcours de soins, malgré les risques inhérents à cette centralisation numérique, grâce au partage sécurisé des données, tandis que les records de fréquentation du site public d’informations médicales tendent à réduire le nombre de consultations. Pour restreindre les dépenses de santé, les médecins sont payés à la durée de leur consultation et le degré de prise en charge de leur cotisation par l’assurance maladie fait l’objet de modulations⁷¹³. Les pharmacies ne sont financées que minoritairement en fonction de leur vente et d’importantes campagnes de prévention sont menées. Celles-ci dépassent les mesures de sensibilisation pour prendre des formes plus coercitives. L’éducation thérapeutique s’accompagne de mesures financières fortement dés-incitatives et de l’émergence du principe de causalité, tenant les individus adeptes de comportements dangereux pour responsables de leurs maladies. L’Etat restreint

Audition de M. Jean-Philippe DUPONT (Directeur régional de la SNCF en Bretagne), le 16 mai 2013

Audition de Jean Luc HANNEQUIN (Directeur délégué Stratégies et innovations), et de M. Alain SOMAT (Directeur du LAUREPS/CRPCC) le 16 mai 2013

⁷¹² Ouest France, *Déserts médicaux : encadrer la liberté d’installation*, article du 7 février 2013

⁷¹³ Audition de M. Romain MARIE (Juriste, Université de Nancy – laboratoire droit et changement social), le 18 décembre 2012

également l’embauche de salariés victimes d’addiction et oblige les entreprises à faire passer régulièrement un examen de santé complet à leurs employés⁷¹⁴.

Ressentis et réactions de la population. Cette organisation des services collectifs répond aux attentes d’une grande partie de la population, profondément attachée aux valeurs républicaines, et rassurée par les garanties que lui apporte l’Etat quant à la prise en charge de leurs besoins les plus essentiels. L’attention qu’il porte à la maîtrise des dépenses publiques et à l’évaluation séduit une fraction des entrepreneurs et des contribuables, tandis que la clarification des rôles entre acteurs publics et privés satisfait une autre part de la population.

Cependant des oppositions se font jour dans la société civile. Les mesures imposées par l’Etat - engageant les individus à d’importants changements de modes de vie - sont vécues comme excessivement intrusives et parfois bureaucratiques. Quelques opposants déterminés au pouvoir, considérant la forte emprise du pouvoir politique sur la société comme illégitime, vont jusqu’à refuser publiquement de consentir à l’impôt, des mouvements de « désobéissance civile » se multiplient, et rencontrent un écho important auprès d’une partie de la population.

De fortes aspirations s’expriment en faveur de l’association des citoyens à la définition des services collectifs, au travers de l’organisation à échéances régulières de referendums, d’initiatives citoyennes, ou dans le cadre d’instances de consultation.

L’instrumentalisation des collectivités territoriales suscite de nombreuses réactions, notamment en Bretagne. Les quelques efforts que peut faire l’Etat pour mieux prendre en compte leurs spécificités dans la définition des services collectifs, et les expérimentations encadrées et limitées dans le temps qu’il leur concède, ne sont pas à la hauteur des attentes qui s’expriment dans les territoires. Dans les grandes villes et les régions à l’identité la plus affirmée, les aspirations à davantage d’autonomie s’expriment de manière de plus en plus virulente.

Evolution selon la situation économique. Au plan économique et financier, ce scénario repose sur le choix du développement de l’économie par l’assainissement des finances publiques que devrait permettre une démarche volontariste de rationalisation de l’action publique. Pour les tenants de ce modèle, il s’agit de s’assurer la confiance des marchés de manière à disposer du

⁷¹⁴500 propositions, innovations et curiosités sociales venues de l’étranger, Centre d’analyse stratégique, Bilan 2012 p13 ;14 ;22. En Norvège, certaines entreprises différencient ainsi les traitements réservés aux fumeurs et non-fumeurs. Elles peuvent offrir des jours de congés supplémentaires à leurs employés non-fumeurs et un nombre croissant d’employeurs refusent par ailleurs d’embaucher des salariés fumeurs. Au Japon le gouvernement a fait voter une loi extrêmement contraignante imposant ni plus ni moins un tour de taille maximum à partir de quarante ans. Le régime social oblige les entreprises à faire passer une fois par an un examen de santé complet à leurs employés. En Suisse, l’introduction du principe de causalité dans la loi relative à l’assurance maladie est envisagée.

temps nécessaire pour mener à bien le désendettement de l’Etat et la transition vers des budgets publics soutenables.

La réussite de ce pari est fortement dépendante de l’évolution de l’environnement économique. Dans l’hypothèse d’une détérioration accélérée de la croissance du PIB – élément crucial dans ce scénario – l’Etat pourrait être soumis à des contraintes financières telles, qu’elles le conduiraient à passer d’une politique de rationalisation à une politique de réduction drastique de l’offre de services collectifs.

A l’inverse, une évolution plus favorable de l’activité économique pourrait offrir la possibilité, grâce à la préservation de la capacité contributive des ménages et des entreprises, de gérer dans le temps une transition vers un Etat rénové - à la fois économe en ressources et garant de l’accès de tous aux droits fondamentaux - qui constitue l’horizon de ce scénario.

Troisième partie

Enseignements

1.	Des scénarios porteurs de risques et d'opportunités pour l'organisation des services collectifs de demain	410
2.	De la prospective à la mise en œuvre...	411
2.1.	Une attention soutenue à l'évolution des besoins et à l'adaptation des services collectifs	413
2.2.	L'accessibilité des services : un enjeu multiforme de cohésion sociale et territoriale	415
2.3.	Une vigilance accrue à l'égard de toutes les situations de vulnérabilité	418
2.4.	Une appréhension globale des enjeux liés à l'efficacité, au financement et à la tarification des services collectifs	419
2.5.	Un engagement pour le pluralisme et la coopération des acteurs dans la prise en charge des services collectifs	420

Dans cette troisième partie, seront évoqués les principaux **enseignements** qui semblent pouvoir être, au terme de cette étude et selon le CESER, utiles à l'élaboration d'une stratégie régionale.

Les quatre scénarios, présentés en amont, éveillent dans leurs différences et leurs convergences, à la multiplicité des évolutions à venir et à leurs conséquences éventuelles.

Leurs convergences permettent de mettre en lumière un certain nombre **d'invariants**, communs aux quatre récits, qu'il apparaît nécessaire d'appréhender dès aujourd'hui.

D'autres enseignements sont plus **spécifiques** aux évolutions propres à chaque récit, mais ils permettent d'anticiper des dérives ou d'explorer de nouvelles innovations tout aussi pertinentes.

Tirés de l'analyse de ces différents scénarios, ces enseignements se fondent également sur les discussions qui ont eu lieu au sein de la Section, entre ses membres et avec chacune des personnes auditionnées, ainsi que sur l'exploitation des réponses reçues au questionnaire adressé aux membres du CESER.

Les éléments mis en lumière par cette démarche visent à **prévenir, à anticiper ou à s'adapter** aux différentes mutations décrites dans cet exercice de prospective. Toutes résultent en effet, partiellement ou en intégralité, des choix individuels et collectifs que réalisent, dès aujourd'hui, les acteurs socio-économiques en Bretagne.

Au travers des orientations politiques qu'il met en œuvre, **le Conseil régional de Bretagne** a et aura une responsabilité toute particulière dans ce processus, qui représente un investissement sur le long terme, ceci en étroite coopération avec l'ensemble des acteurs territoriaux.

1. Des scénarios porteurs de risques et d'opportunités pour l'organisation des services collectifs de demain

Chacun des scénarios développés en amont est porteur de dynamiques distinctes, aux conséquences, positives comme négatives. Certains éléments peuvent susciter sans doute à leur lecture des réactions de rejet, de satisfaction, d'étonnement ou d'intérêt. Ils nous interrogent en tous cas sur les mesures qui pourraient être mises en œuvre afin de pallier au mieux leurs défauts respectifs.

Six principaux risques, plus ou moins présents selon les scénarios (voir figure 47) s'en dégagent :

- un risque d'assèchement des liens sociaux
- un risque de dualisation sociale
- un risque de repli affinitaire
- un risque de fragmentation territoriale
- un risque de standardisation territoriale
- un risque de dégradation environnementale

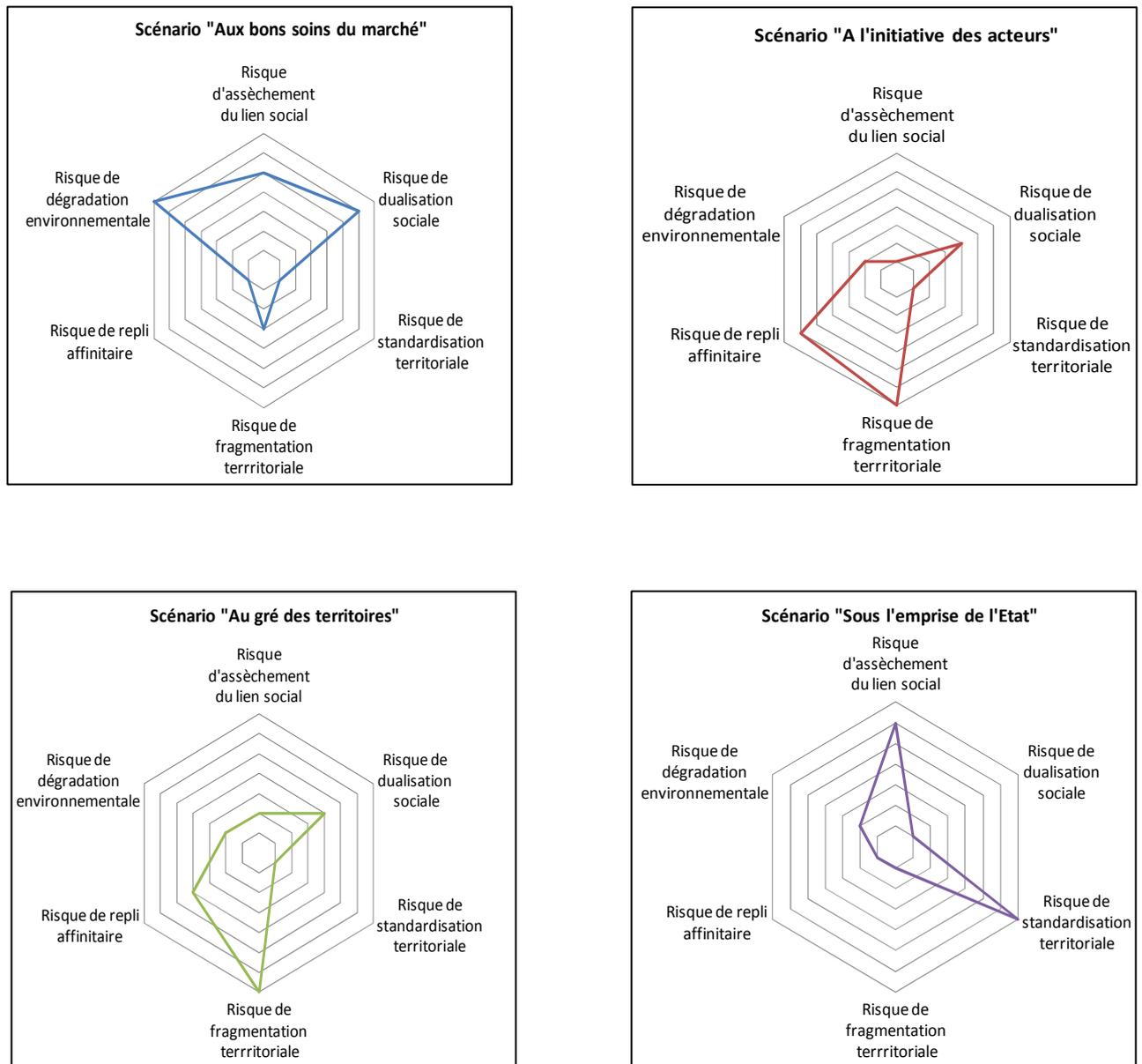
Plusieurs de ces risques révèlent une forte tension entre des aspirations contraires à l'universalisme et au particularisme, au tout institutionnel ou au tout informel. Ils ramènent tout un chacun à ses contradictions entre le désir de bénéficier d'une protection garantie par le droit et le souhait qu'il soit en même temps adapté à chacune de nos singularités.⁷¹⁵

Plusieurs défis sont au contraire relevés dans ces scénarios, au travers d'une diversité d'innovations sociales:

- un défi démocratique
- un défi de connaissance des besoins de la population
- un défi d'anticipation et d'adaptation à la diversité des besoins exprimés par la population
- un défi d'accompagnement aux mutations et de prévention des risques
- un défi de formation des professionnels
- un défi de coordination et de cohérence dans l'organisation des services
- un défi d'accessibilité des services
- un défi de cohésion sociale et d'aménagement territorial
- un défi d'épanouissement culturel et humain
- un défi de pluralisme et de coopération des différents acteurs et territoires
- un défi de qualité et d'efficacité des services
- un défi de financement équilibré des services
- un défi de développement durable

⁷¹⁵ Audition de Mme Laurence QUINAUT (Directrice Générale des Services, Conseil Général d'Ille et Vilaine) et de M. Alain GILLOUARD (Directeur adjoint en charge des territoires, Conseil Général d'Ille et Vilaine) le 14 mars 2013

Figure 47. Présentation des risques induits par chaque scénario



2. De la prospective à la mise en œuvre...

Interpellé par tous ces éléments, inquiet de ces mutations ou impatient qu'elles surviennent, le CESER s'est surpris **à imaginer et même à rêver...** un instant...

Il a rêvé ...

... que, le Conseil régional, inspiré par les travaux du CESER, lance dès 2013, une large réflexion sur l'avenir de ses services collectifs.

Confortée dans ses compétences, en particulier en termes d'aménagement du territoire, la Région se sait garante de la bonne couverture des besoins de la population à l'échelle régionale. Evoluant dans un paysage administratif plus lisible, elle tient une fonction clef d'ensemblier au sein de la Conférence territoriale de l'action publique.

L'élaboration de nouveaux *indicateurs de richesse* ayant permis de mettre en évidence les apports tant économiques que sociaux et environnementaux des services collectifs sur le territoire, le Conseil régional se mobilise sur ce sujet. Puis, **en étroite coopération avec l'ensemble des collectivités territoriales**, il engage sur le long terme une consultation des citoyens et de la société civile, dans le droit de fil de sa réflexion prospective sur la Bretagne à l'horizon 2030.

Lors de la première étape d'échanges, riche et fournie, l'importance **du rôle et des enjeux des services collectifs** apparaît très largement partagée.

La considération portée à ces services se révèle avoir de **solides fondements** s'exprimant au travers d'**attachements forts**:

- au choix *démocratique, collectif* qui préside à la définition de ces services et donne ainsi vie à la notion *d'intérêt général* dans le quotidien de tous les citoyens ;
- à la réponse qu'apportent ces services *aux droits et aux besoins* essentiels de la population, en garantissant à tous un socle commun de prestations ;
- à la *redistribution* qu'ils opèrent dès lors que leur financement répond au principe de solidarité ;
- aux principes d'*accessibilité* financière, physique, sociale qui président à leur organisation ;
- à leur capacité à *prévenir, orienter et accompagner les mutations de la société* ;
- à la *cohésion, à la vitalité sociale, au bien-être et à l'épanouissement culturel et humain* qu'ils préservent et éveillent ;
- à leur rôle structurant en termes *d'aménagement du territoire, d'attractivité et d'animation des bassins de vie*
- aux enjeux primordiaux de *développement durable*, ainsi que de *mixité sociale et générationnelle* auxquels ils répondent.

Fort de ces enseignements, venant corroborer le travail réalisé précédemment par le CESER, le Conseil Régional décide dans le courant de l'année 2014 d'engager une **ambitieuse démarche en cinq volets**.

- *Une attention soutenue à l'évolution des besoins et à l'adaptation des services collectifs*

- *L'accessibilité des services : un enjeu multiforme de cohésion sociale et territoriale*
- *Une vigilance accrue à l'égard de toutes les situations de vulnérabilité*
- *Une appréhension globale des enjeux liés à l'efficience, au financement, et à la tarification des services collectifs*
- *Un engagement pour le pluralisme et la coopération des acteurs dans la prise en charge des services collectifs*

2.1. Une attention soutenue à l'évolution des besoins et à l'adaptation des services collectifs

Conformément à cette stratégie, plusieurs outils sont mis en œuvre par la Région Bretagne afin de concevoir une offre cohérente de services collectifs.

Considérant que la priorité était d'avoir une vision à la fois précise et décloisonnée de l'offre existante, **son diagnostic complet** est réalisé, afin d'en identifier les points forts, les fragilités et d'en évaluer les effets. Pour ce faire, la collectivité s'appuie sur les *Schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public* introduits à l'échelle départementale, par les lois de décentralisation de 2013 et 2014. La Région profite également, pour mener à bien cet exercice, de *nouveaux outils statistiques* en émergence. Grâce aux outils numériques désormais disponibles, des atlas de fréquentation des services sont réalisés.

Parallèlement, la Région affine avec ses partenaires sa **connaissance des besoins contemporains et à venir de la population**.

Dans ce cadre, une attention particulière est portée aux incidences des **évolutions démographiques sur les territoires**; ceci, afin d'être en mesure de répondre à la croissance attendue de la population *aux deux extrémités de la pyramide des âges* et à ses conséquences en termes de santé, d'éducation, de mobilité, de logement, d'équipements, etc. Plusieurs actions sont également mises en œuvre:

- Les futurs retraités bénéficient d'un accompagnement afin d'assurer la reprise et de faciliter la *transmission de leurs activités* ;
- Les expérimentations favorables à l'installation de *médecins généralistes* dans les zones en tension sont évaluées et poursuivies en lien avec l'Agence régionale de santé ;
- Des mesures en faveur de *l'accueil, de l'accompagnement et de l'intégration des nouveaux résidents*, jeunes actifs ou retraités sont engagées.

Compte-tenu de la forte attractivité touristique de la région, cette analyse est complétée d'une étude approfondie sur l'adéquation de l'offre de services aux *besoins saisonniers*.

Afin de compléter cet état des lieux de l'offre et des besoins de services collectifs et de renouveler leur grille d'analyses et de questionnements, les acteurs publics ressentent également la nécessité d'appréhender avec plus de recul les **mutations culturelles et sociétales** en cours. Cette démarche permanente s'appuie sur le *recueil des besoins de la population*, l'analyse de ses pratiques et l'apport des nombreuses études sociologiques venant objectiver la nature et l'intensité de ces transformations. Éléments indispensables, la *proximité des territoires* de vie et l'*intermédiation de la société civile* viennent faciliter et enrichir cette dynamique.

Un regard complémentaire est porté dans ce cadre sur les conséquences de ces évolutions sous l'angle des **besoins en formation et en qualification**, des métiers et des compétences étant à inventer pour y répondre.

Instruits de ces enseignements, le Conseil régional décide de renforcer sa contribution à l'organisation d'une offre régionale de services collectifs :

- répondant avant tout à **l'intérêt général de la population** ;
- **adaptée aux attentes évolutives de la population** ;
- et **différenciée en fonction des réalités locales** lorsque cela apparaît bénéfique à l'intérêt collectif.

Quatre principes clefs sont constamment rappelés :

- La nécessité de partir de *l'analyse des équipements et des conditions d'organisation des services existants, ainsi que de leurs effets* ;
- La nécessité de prendre connaissance de toutes les conséquences que peuvent induire l'évolution de ces services et de leurs modalités de fonctionnement (surtout lorsqu'elle est susceptible d'être le vecteur d'importants changements sociaux ou de leur diffusion) et de faire précéder toute évolution d'une *analyse approfondie de son impact* ;
- La nécessité de s'inscrire dans une *démarche de coopération entre acteurs et entre territoires* et d'intégrer *l'innovation sociale* comme un levier d'action primordial ;
- La nécessité de *consulter, d'associer et de mobiliser l'ensemble des individus* en qualité de citoyens en premier lieu, ainsi que d'usagers, de consommateurs, ou d'habitants, au travers de pratiques démocratiques cohérentes et novatrices.

Plusieurs outils sont opérationnels. Les *lieux d'expérimentation et les laboratoires vivants* (« living-lab ») se sont généralisés, ouvrant de nouvelles voies à l'organisation des services.

Le développement de la démocratie locale s'appuie sur l'institution et le soutien à la création de nouveaux *lieux d'échanges, de consultation, de concertation et de*

débats. Les *conseils de développement*, renforcés par la réforme territoriale de 2013-2014 y participent. Les outils numériques sont l'un des supports privilégiés à l'association de la population. Leur perfectionnement permet de dépasser l'usage ponctuel et superficiel qui en était parfois fait jusqu'alors.

Interrogée sur le bien-fondé du maintien de certaines dépenses et de certains services collectifs, la Région Bretagne peut dès lors rappeler que cet **arbitrage** est réalisé aux termes d'une analyse de *l'évolution des besoins* de la population, *des finalités* du service, de ses *conditions* de mise en œuvre, des enjeux *d'universalité, d'accessibilité et de permanence* qu'il soulève, et de *son coût*. Cet exercice est réalisé en association avec la population et tient compte des capacités des autres acteurs territoriaux à proposer ces services dans des conditions répondant à l'intérêt général. Parfois pertinent, le ciblage d'une prestation sur certains publics, peut dans d'autres cas, en rupture du principe d'universalité, comporter des conséquences et des risques trop importants de stigmatisation de ses bénéficiaires.

L'établissement d'une hiérarchie entre services s'avère extrêmement délicat, leur degré de nécessité ne pouvant être envisagé qu'au regard de *l'apport global* de ces services au territoire, au prisme des *quatre dimensions du développement durable*, selon les 27 principes énoncés à Rio en 1992 (l'économie, l'environnement, l'équité, la démocratie).

Face à ces problématiques, les institutions mobilisent *l'intelligence collective et l'ingéniosité* des acteurs locaux, pour imaginer des réponses adaptées à l'évolution des besoins individuels et collectifs.

2.2. L'accessibilité des services : un enjeu multiforme de cohésion sociale et territoriale

Le second axe du programme d'actions de la Région se fonde sur la conviction que le maillage du territoire par des services collectifs de qualité est une condition et un facteur structurant **d'attractivité, de vitalité et de cohésion sociale**. Elle témoigne aussi de sa volonté réaffirmée d'œuvrer pour une organisation *polycentrique* du territoire par l'aménagement de pôles d'emplois et de services de proximité **au sein de l'armature urbaine bretonne**.

A nouveau, cet engagement régional requiert **une connaissance fine de l'offre de services sur les territoires**.

Le nombre d'équipements présents sur un bassin de vie ne suffisant pas à rendre compte de l'accessibilité d'un service, la *collecte de données qualifiées* sur la nature des services proposés et leurs conditions de disponibilité est encouragée (prestations offertes, canaux d'accès disponibles : présence d'interlocuteurs, téléphonie, visiophonie, accès internet...).

Puisque les notions d'accessibilité et de proximité recouvrent de nouvelles significations dans un contexte de mutations des mobilités et des modes de communication, **l'accès aux services est appréhendé de manière globale** à partir de leurs *usages quotidiens* et sous l'angle de *l'intérêt général*. L'ensemble des freins psychologiques et physiques, des obstacles sociaux et culturels, des contraintes d'éloignement en distance et en temps est appréhendé au travers d'une logique de « **chaîne d'accessibilité** ».

La recomposition permanente de l'organisation des territoires exigeant de ne pas se focaliser sur une seule problématique d'aménagement, **les problématiques de chaque territoire sont envisagées avec une même attention. Ces défis sont insolubles dans un découpage opérant des cloisonnements entre espaces urbains, périurbains et ruraux, ou entre zones de forte et de faible densité.** Ils peuvent relever d'un déficit d'offre, d'un phénomène d'éloignement physique et temporel, de l'accessibilité à une gamme réduite de services, de phénomènes de congestion des transports, de saturation des équipements, de la faiblesse des revenus locaux ou d'enjeux forts de mixité sociale... auxquelles la Région s'efforce d'apporter à son échelle des solutions adaptées.

Cette **cohérence** dans l'organisation des services est également recherchée au travers d'une *approche décloisonnée entre secteurs, entre acteurs ainsi qu'entre territoires*. Elle prévient le développement mal maîtrisé de services dans chaque localité et participe à l'amélioration de la qualité de l'offre de services.

Quelques mois après l'adoption de la loi de décentralisation des années 2013/2014, la Conférence territoriale de l'action publique se mobilise autour de la question de l'accessibilité des services collectifs. Attentive à ne pas opérer de quelconque tutelle sur les autres collectivités la Région Bretagne propose que soit conçu collectivement un **référentiel commun** visant à assurer la bonne articulation des **Schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public**.

Le *recensement et l'évaluation* des différentes expériences de **mutualisation** en cours sur les territoires permettent d'en identifier les principaux atouts et les conditions de réussite. Fréquentes au sein des intercommunalités, elles le sont aussi entre acteurs publics et privés. Des *parcours de formation* adaptés aux compétences attendues de leurs professionnels sont créés. Ceux-ci sont aussi mieux sécurisés du point de vue de leur *statut* et de leurs *responsabilités*. Quant aux modalités de financement des services, une attention forte est consacrée au *partage des coûts* lors des négociations précédant leur mise en œuvre. Le soutien du Conseil régional à cette dynamique se matérialise au travers de la réalisation d'un *guide-repère* sur les différentes formes de mutualisation, l'état de la réglementation, les opportunités et les obstacles qu'elles présentent. Il y rappelle en particulier que seule une *approche qualitative*, pensée au-delà du simple partage de locaux et des économies d'échelles réalisables doit présider à leur mise en œuvre. Conçue dans la continuité des projets des territoires ou des

structures opératrices, la mutualisation doit aussi être précédée d'une analyse approfondie des enjeux et conséquences du regroupement.

Conditionnant l'accès à l'ensemble des autres équipements collectifs, **le transport et le numérique** continuent à être les **deux contributions majeures** du Conseil régional à l'accessibilité des services en Bretagne.

La concrétisation de l'engagement du Conseil régional pour une desserte de transport en commun durable et audacieuse permet de poursuivre le désenclavement de l'ensemble des territoires et contribue à transformer les pratiques de mobilité des habitants. Très dépendants de la voiture individuelle dix ans auparavant, les bretons se reportent massivement sur d'autres modes de locomotion grâce aux nombreuses initiatives menées dans le domaine. Devenu un territoire de référence dans la conquête d'une « **nouvelle mobilité augmentée** », les expérimentations et les investissements, pensés dans une logique de multimodalité et d'accessibilité, favorisent le recours tant à la marche, qu'au vélo, au covoiturage, au partage de voiture, au transport à la demande...

Le déploiement du très haut débit dans le cadre du programme « Bretagne numérique » atteint ses premiers objectifs. Ces infrastructures permettent progressivement le développement de services à distance accessibles au grand public. La télésanté est ainsi de plus en plus utilisée. Après une période d'engouement démesurée pour ces nouveaux outils, aboutissant à un mouvement de virtualisation généralisé, énergivore et envahissant, leur recours se fait plus maîtrisé, la *sécurisation des données* est assurée et l'usage des prestations à distance trouve une meilleure *articulation avec le maintien de services présentiels*. L'*appropriation* de ces nouveaux outils numériques est particulièrement bonne en Bretagne.

En effet, conscient qu'il serait vain de s'attaquer aux contraintes matérielles conditionnant l'accès aux services, sans lutter en parallèle contre les obstacles cognitifs, culturels et sociaux décourageant d'emblée une partie de la population d'y recourir, **l'information, la médiation et l'accompagnement de la population** aux services et à leurs évolutions constituent, en collaboration avec le monde associatif, le **troisième axe majeur** de la politique d'accessibilité portée par le Conseil régional.

Enfin, grâce au portage politique dont elle bénéficie et à l'accompagnement des structures pour se conformer aux obligations de mise aux normes, **l'accessibilité des services collectifs aux personnes à mobilité réduite** devient une **évidence** partagée par tous.

2.3. Une vigilance accrue à l'égard de toutes les situations de vulnérabilité

Certains publics et certains territoires étant exposés à des situations de fragilité accentuée, la Région décide en collaboration avec les autres collectivités, dans le contexte économique et social dégradé des années 2013-2014, de porter une **attention accrue aux risques d'aggravation des inégalités d'accès aux services, de décrochage, ou de rupture**. Refusant de se satisfaire d'une moindre exposition à la pauvreté et aux inégalités de revenus (par rapport à la plupart des autres régions), elle agit résolument contre ces phénomènes et s'efforce d'en limiter les effets ségrégatifs. Elle veille en outre à analyser les effets des pertes d'activités et d'emplois dans les territoires où elles se produisent.

Afin de prévenir la précarisation ou la marginalisation d'une part croissante de la population, elle poursuit activement sa **politique en faveur de l'emploi et de la formation**, premier levier d'intervention régional. Elle conforte également son **soutien aux organisations**, dont l'action favorise aussi l'emploi et l'insertion, et contribue à la *bonne santé sociale* du territoire.

Convaincue qu'en garantissant l'accès à des prestations de qualité et à des prix abordables, les services collectifs remplissent un rôle primordial de cohésion sociale, la Région participe à rendre les services collectifs **accessibles à tous financièrement**, au travers d'aides et de modulations tarifaires (collectives ou ciblées) qu'elle pratique elle-même (transport, cantine, lycées) ou soutient dans les autres collectivités. Elle encourage en outre la **reconnaissance de l'entraide familiale et informelle**, qui, si elle demeure inégalement mobilisable par les individus, constitue une véritable « *protection rapprochée* » pour ceux qui peuvent en bénéficier.

Résolue, son action l'est enfin concernant **l'aménagement du territoire** par lequel elle continue à accompagner le développement socio-économique des territoires, pour et par l'implantation de services collectifs dans l'ensemble des bassins de vie. La Région conforte ainsi les effets des mécanismes de péréquation nationaux par une forte **solidarité intra-régionale**.

L'action conduite par le Conseil régional dans ces domaines s'inscrit dans une démarche globale renforçant la résilience territoriale, entendue comme la capacité des territoires à réussir la transition énergétique et écologique, et à s'adapter aux mutations économiques.

2.4. Une appréhension globale des enjeux liés à l'efficacité, au financement et à la tarification des services collectifs

Préoccupée au début de la décennie par la fragilisation des revenus des ménages, des budgets des entreprises et des associations, ainsi que, par le resserrement de ses ressources financières, contraire à ces besoins d'investissement, la Région assume sans précipitation et avec volontarisme cette situation.

Attentive aux préoccupations exprimées par la population, elle relève aussi avec intérêt l'aspiration des citoyens à s'impliquer davantage dans le financement des services et à en maîtriser les enjeux. Portée et structurée par la finance solidaire, cette volonté de réappropriation des fondements économiques s'exprime aussi au travers des systèmes d'échanges locaux (SELs), de l'essor du financement participatif (crowdfunding) et du développement de monnaies locales.

Afin de répondre à l'ensemble de ces défis, la Région souhaite tout d'abord consolider sa **connaissance des capacités financières** de chaque territoire en termes de revenu, de capacité contributive, de pouvoir d'achat arbitrable ou de « reste-à-vivre ». En lien avec les observatoires locaux et nationaux des finances et de la gestion publique locale, elle approfondit par ailleurs, la **connaissance des tarifs appliqués** en région, des dispositifs de **solvabilisation** et des **mécanismes redistributifs** existants et de leurs effets, et encourage cette réflexion à l'échelle des bassins de vie.

Elle associe cette analyse financière à une **étude qualitative des systèmes de financement** développés par les collectivités locales sur le territoire régional, en France et en Europe, afin de pouvoir éclairer ses choix budgétaires d'une connaissance précise des enjeux que chacun d'eux soulèvent (fiscalité, tarification, emprunt bancaire, obligataire, mécénat, fonds et prêts européens...). Les *expérimentations de tarification écologique et sociale* ou de *gratuité des services publics* sont évaluées et suivies avec attention. Toutes les possibilités d'élargissement ou de *diversification des ressources financières* sont étudiées en fonction de leurs enjeux, de leurs risques et de leurs opportunités (recours à l'Agence France locale ou à la nouvelle Société de financement local, partenariat privé, valorisation des ressources du domaine public, publicité...)

Inscrivant sa stratégie de financement dans des **objectifs de pérennité financière, de durabilité, de responsabilité, de justice sociale et intergénérationnelle**, la Région est aussi consciente qu'il peut s'agir d'un **outil d'implication de la population**. En conséquence, elle poursuit sa démarche *d'emprunt obligataire* et envisage la création de conférences citoyennes de suivi et d'évaluation des financements publics. D'ores et déjà, une *information de qualité, exhaustive et sincère* est rendue accessible à la population afin qu'elle puisse contrôler véritablement l'usage qui est fait des fonds publics et s'approprier pleinement ses enjeux.

Pionnière dans cette voie au travers de la réalisation de « *Rapports annuels de performance* » (RAP), la Région poursuit cette démarche. La transformation de cet outil en « *Rapport annuel de développement durable* » et l'élaboration d'un « *Index régional du développement durable* » lui permet de mieux appréhender l'impact effectif de ses politiques sur le territoire. Le **recours affirmé et raisonné aux dépenses publiques** lui permet de **re-légitimer** le concours de la population à ces dépenses au travers des contributions collectives et d'en **réaffirmer le sens citoyen** ; ce à quoi, au niveau national, les réformes progressives de la fiscalité ont également participé en gommant progressivement les aspects injustes de l'imposition locale.

La Région participe également en tant que gestionnaire de plusieurs fonds européens à améliorer la *mobilisation de ces mécanismes financiers*. Elle s'efforce aussi de mieux faire connaître l'état du **droit européen** et de ses transpositions en droit français *en matière d'aides d'Etat*, ceci afin de sécuriser les collectivités locales et leurs partenaires. Elle intervient aussi au niveau du *Comité des régions* pour tenter de faire évoluer les règles européennes.

Les modalités de la participation publique sont toujours discutées sous l'angle à la fois des exigences de l'intérêt général, de l'intérêt des usagers, du respect de l'autonomie de fonctionnement des organismes privés et des dépenses publiques.

Sensibles aux craintes du milieu associatif face à la chute des montants de subvention et à l'explosion de la commande publique, le Conseil régional envisage avec les coordinations associatives les moyens de consolider leurs ressources au travers de **conventions de subventions pluriannuelles**, ainsi qu'en **encourageant leur structuration et leur autofinancement**. Par ce moyen elle souhaite éviter, conformément à sa *charte d'engagement réciproque*, d'enfermer ces structures dans une dépendance d'acteurs qu'ils soient publics ou privés.

Elle tente par ailleurs de **simplifier ses procédures de demandes et d'attribution de financement**, de les rendre plus **lisibles et transparentes**.

2.5. Un engagement pour le pluralisme et la coopération des acteurs dans la prise en charge des services collectifs

Les relations entre la collectivité et ses partenaires publics et privés sont le dernier axe du programme d'action régional en faveur des services collectifs.

Le Conseil régional juge tout d'abord nécessaire de redéfinir le cadre de ses propres interventions. Sensible aux risques de perte de confiance de la population à l'égard de ses élus, il décide de **refonder l'action publique**

régionale autour des notions *d'intérêt général* et de *citoyenneté* et de convaincre qu'elle est aussi vectrice *d'innovations sociales et sociétales*.

Rappelant que la décentralisation doit permettre de rapprocher l'organisation de l'offre de services de l'expression des besoins, et être synonyme d'un **nouvel élan démocratique**, la Région Bretagne est à l'origine de l'ouverture de nouveaux espaces de débats et de concertation visant à améliorer la définition et le fonctionnement de ses services publics, en mobilisant les citoyens, les usagers, les habitants et les représentants de la société civile organisée dans le CESER. Les progrès réalisés dans l'ouverture des données publiques (*open-data*) leur permettent, par l'accessibilité et la fiabilité de l'information mise à disposition, de mieux comprendre et pouvoir discuter les politiques publiques mises en œuvre. Maîtrisé à l'origine par un petit cercle d'initiés, les individus s'en saisissent peu à peu, bénéficiant pour cela d'une formation initiale et continue de qualité, cultivant l'esprit critique.

Dans le même esprit, le Conseil régional impulse, dans tous les domaines d'actions publiques où elle est impliquée la pratique citoyenne de l'évaluation. Elle renoue pour ce faire avec les principes fondateurs de l'évaluation des politiques publiques par qui, loin de s'en remettre au seul recueil de données quantitatives, repose avant tout sur l'analyse qualitative et la prise de parole des acteurs concernés, à commencer par les destinataires du service et les professionnels qui le mettent en œuvre.

Soucieuse d'être parfaitement transparente sur le mode de fonctionnement de ses services la Région Bretagne met en place également une **cartographie** des différents opérateurs et agences travaillant directement à la réalisation de ses politiques.

La coopération et le pluralisme sont les deux principes qui guident la Région dans ses relations avec les autres acteurs gestionnaires de services collectifs. Malgré les évolutions qui affectent chacun d'eux et rendent leurs pratiques parfois divergentes, ces acteurs conservent des principes, des valeurs, une éthique, des modes de fonctionnement et de gouvernance qui leurs sont propres. Ces particularités conditionnent l'offre de services collectifs proposés en termes de responsabilité, d'accessibilité, de prix, de conditions de travail, d'horaires, de qualité, etc.

Ces acteurs ont partie liée depuis toujours dans la structuration de l'offre de services collectifs. Outre la formule historique de la délégation de service public, d'autres formes de partenariat voient le jour au fil des années.

Convaincue que la bonne coordination et la coopération des acteurs régionaux est une condition essentielle pour un maillage territorial en services collectifs diversifié, innovant et de qualité, la Région Bretagne agit pour en préserver les fondements. **Elle participe ainsi par ses financements et ses actions, à soutenir le développement de tous les acteurs privés.** Elle soutient le développement du bénévolat, de la vie associative et sa structuration, et agit de

même avec les structures de l'Economie sociale et solidaire, ainsi qu'avec les entreprises marchandes.

Par ailleurs, compte-tenu des craintes exprimées à l'égard des risques d'intrusion, ou d'instrumentalisation par les autorités publiques, de concurrence ou de banalisation dans le marché, de démembrement ou de privatisation de l'administration publique... la Région se fixe, pour les relations de partenariats dont elle est partie prenante, une ligne de conduite : *nouer une relation de coopération suppose que celle-ci demeure équilibrée pour chacune des parties engagées et qu'elle n'entraîne ni la dissolution de leurs responsabilités respectives, ni la dilution de leur identité propre et de leur indépendance.* Pour ce faire, la Région fait en sorte **d'établir ses relations partenariales avec discernement dans l'intérêt des usagers et des contribuables, mais surtout dans l'intérêt général et dans le respect de l'autonomie des co-contractants, privilégiant toujours la logique du mieux-disant sur celle du moins-disant.**

Le **renouvellement de la « Charte d'engagements réciproques »** entre la Région et les associations est l'une des formes par laquelle se matérialise cet engagement.

Concernant les services publics dont elle a la gestion, la Région sait l'importance que peut avoir le **choix du mode de gestion** pour l'adéquation aux besoins des usagers (régie, société publique locale, concession, marché public, contrat de partenariat, société d'économie mixte, sociétés coopératives d'intérêt collectif, espaces mutualisés publics/privés...). Toutes les collectivités ne bénéficiant pas des mêmes ressources d'ingénierie et du même poids dans la négociation des contrats de gestion, la Région prend l'initiative de développer plusieurs **outils d'information en direction des collectivités sur les différents modes de gestion, ainsi que leurs implications juridiques et financières.**

Elle y rappelle en premier lieu la **responsabilité** qui incombe à chaque autorité publique:

- de définir les objectifs, les conditions de tarification, les obligations et les missions de services publics de leurs délégataires et de déterminer avec eux les meilleurs moyens pour en permettre l'accomplissement ;
- d'anticiper et d'organiser l'adaptation de ces services aux besoins de la population ;
- de prévoir la réunion d'instances de consultation des usagers (que la loi a parfois rendue obligatoire) ;
- de contrôler et d'évaluer le service rendu par le délégataire (rapport sur les prix et la qualité du service).

Grâce aux succès rencontrés dans la mise en œuvre de cette démarche ambitieuse, l'avenir des services collectifs en Bretagne se présente sous les meilleurs auspices pour les années à venir...

Auditions

Nous remercions toutes les personnes auditionnées par la Section Prospective du mois de juin 2012 au mois de mai 2013 (les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition).

- Mme Loranne BAILLY** Directrice de l'aménagement et des solidarités (DIRAM) au Conseil régional de Bretagne
- M. Pierre BAUBY** Enseignant-chercheur - Sciences Po Paris, Université Paris VIII
- M. Pierre BERTRAND** Directeur général adjoint en charge de la stratégie et des partenaires – Agence régionale de santé de Bretagne
- M. Eric CHAREYRON** Directeur marketing du Groupe KEOLIS
- M. Fabrice DEMAS** Chargé de mission TIC - CREATIV
- M. Jean-Philippe DUPONT** Directeur régional de la SNCF en Bretagne - Membre du CESER
- M. Olivier DULUCQ** Délégué régional de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) de Bretagne
- M. Alain GILLOUARD** Directeur général adjoint, responsable du pôle territoires au Conseil Général d'Ille-et-Vilaine
- Mme Isabelle GRAVIÈRE-TROADEC** Secrétaire générale pour les affaires régionales (SGAR) – Préfecture de région
- M. Alain GUENGANT** Directeur de recherche au CNRS et Professeur de finances publiques à l'Université de Rennes 1
- M. Michel GUILLEMET** Directeur régional INSEE Bretagne, personnalité extérieure membre de la Section prospective du CESER
- M. Jean Luc HANNEQUIN** Directeur délégué Stratégies et innovations à la CCI de Rennes
- M. Daniel HARDY** Membre du CESER - Rapporteur de l'étude du CESER sur l'économie sociale - Président de l'URIOPSS Bretagne
- M. Jean HORGUES-DEBAT** Directeur de l'ADRETS
- Mme Evelyne HUAUME** Membre du CESER – Rapporteur de l'étude du CESER sur l'économie sociale.
- Mme Bernadette KESSLER** Responsable du service innovation numérique à Rennes Métropole
- Mme Caroline LARMAGNAC** Conseillère en charge de l'équipe « Dynamique des territoires » à la DATAR
- Mme Blanche LE BRIS-PASQUIOU** Stagiaire, chargée de mission Direction de l'aménagement et des solidarités (DIRAM) au Conseil régional de Bretagne
- M. Jean-Christophe LE DUIGOU** Ancien secrétaire national de la CGT
- M. Olivier LEON** Chef du service Etudes & diffusion - INSEE Bretagne
- Mme Marie-Martine LIPS** Présidente de la Chambre régionale de l'économie sociale (CRES) de Bretagne – Membre du CESER
- Mme Martine LONG** Maître de conférences en Droit public – Université d'Angers
- M. Jacques-François MARCHANDISE** Directeur de la recherche et de la prospective à la Fondation Internet Nouvelle Génération (FING)
- M. Romain MARIE** Maître de conférences à l'IUT Nancy-Charlemagne - Université Nancy 2
- M. Bernard MERAND** Délégué général de la CRES Bretagne
- M. Henry NOGUES** Economiste, Professeur émérite de l'Université de Nantes
- Mme Laurence QUINAUT** Directrice générale des services au Conseil général d'Ille-et-Vilaine
- M. Alain SOMAT** Directeur du Laboratoire armoricain universitaire de recherche en psychologie sociale, LAUREPS-CRPCC, Université de Rennes 2
- Mme Viviane TCHERNONOG** Chercheuse au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne, Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne
- M. Gaël TOURNESAC** Responsable du pôle usages TIC, CCI de Rennes

Tables

Glossaire

AAH	Allocation d'adulte handicapé
ADAP	Association d'aide à domicile aux personnes
AdCF	Assemblée des communautés de France
ADDES	Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie
ADESS	Association de développement de l'Economie sociale et solidaire
ADRETS	Association pour le développement en réseau des territoires et des services
AGGIR	Autonomie gérontologie groupe iso-ressources
AJDA	Actualité juridique droit administratif
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APREI	Association du personnel relevant des établissements pour inadapté
APUL	Administrations publiques locales
ASSO	Administrations de sécurité sociale
ARF	Association des régions de France
ARPEA	Analyse des Relations et des Partenariats entre Entreprises et Associations
ARPES	Revue électronique de valorisation des recherches actions sur les pratiques et les expérimentations sociales
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ATD	Agir tous pour la dignité
AVISE	Agence de Valorisation des Initiatives Socio-économiques
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BHNS	Bus à haut niveau de service
BIPE	Bureau interface professeurs étudiants
BMA	Brest Métropole Aménagement
BPL	Budgets participatifs des lycées
BZH	Breizh
CAE	Coopérative d'activités et d'emploi
CAF	Caisse d'allocations familiales
CATEL	Réseau multidisciplinaire de compétences en télésanté et autres téléservices
CAS	Compte d'affectation spéciale
CCAS	Centre communal d'action sociale

CCSPL	Commissions consultatives des services publics locaux
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'état
CERC	Cellule économique régionale de la construction
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CET	Contribution économique territoriale
CES	Conseil économique et social
CESER	Conseil économique, social et environnemental
CEVIPOF	Centre de recherches politiques de Sciences Po
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CEGES	Conseil des entreprises, groupements et employeurs de l'économie sociale
CIAT	Conseil interministériel d'aménagement du territoire
CIDF	Centre d'information des femmes
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGT	Confédération générale du travail
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
Cimap	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CJCE	Cour de justice de l'Union Européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union Européenne
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAR	Centre national d'animation et de ressources
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRCRES	Conseil nationale des chambres régionales de l'économie sociale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNVA	Conseil national de la vie associative
CODER	Commissions de développement économique régional
CODESPAR	Conseil de développement économique et social du Pays et de l'Agglomération de Rennes
COM	Communication de la commission
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPCA	Conférence permanente des coordinateurs associatives
CPER	Contrat de projet Etat/région
CREBER	Centre régional breton d'expertise neuroradiologie
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRES	Chambre régionale de l'économie sociale
CRESS	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire de Bretagne
CRIT	Centre régional d'innovation et de transfert de technologie

CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRSA	Conférence régionale de la santé et de l'autonomie
CSA	Conseil, sondage et analyse
CSESS	Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire
CREM	Centre de Recherche en Économie et Management
CRTP	Compensation relais de la taxe professionnelle
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CV	Curriculum vitæ
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DDU	Dotation de développement urbain
DEV	Développement
DFM	Dotation de fonctionnement minimale
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIES	Délégation interministérielle à l'économie sociale
DIRAM	Directrice de l'aménagement et des solidarités du Conseil Régional de Bretagne
DLA	Dispositifs locaux d'accompagnement
DMP	Dossier médical personnel
DNP	Dotation nationale de péréquation
DPU	Dotation de péréquation urbaine
DRESS	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRTEFP	Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSP	Délégation de service public
DSR	Dotation de solidarité rurale
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EDF	Electricité de France
EHESS	École des hautes études en sciences sociales
Ehpad	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ENA	Ecole nationale d'administration
ENOLL	European Network of living labs
ENTO	European Network of training organisations
ENR	Espaces naturels et ruraux
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPL	Entreprises publiques locales
ERE	Eiffage Rail Express

EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
ESS	Economie sociale et solidaire
EVSI	Espérance de vie sans incapacité
FCTVA	Fonds de compensation pour la TVA
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FISC	Administration chargée de la détermination et du recouvrement des impôts
FMI	Fonds monétaire international
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSE	Fonds social européen
FSI	Fonds stratégique d'investissement
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
FSRIF	Fonds de solidarité de la région Ile de France
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GIR	Groupe iso ressources
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
GRCMA	Groupements régionaux de la coopération, de mutualité et des associations
HLM	Habitation à loyer modéré
IAE	Insertion par l'activité économique
ICHA	Indemnité compensatrice pour horaire atypique
IDH	Indice de développement humain
IDH-B	Indice de développement humain développé par la région Bretagne
IDH-2	Indice de développement humain utilisé en Ile de France
IDH-4	Indice de développement humain utilisé pour le Nord et le Pas de Calais
IDIS	Indicateur d'intelligence sociale
IFEN	Institut français de l'environnement
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IGF	Inspection générale des Finances
IIASA	International institute for applied systems analysis
INED	Institut national études démographiques
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPSOS	Institut de sondages français et une société internationale de marketing d'opinion
IRCEM	Groupe de protection sociale des emplois de la famille
IRISES	Institut de recherche interdisciplinaire de sociologie économie, science politique

ISS	Indicateur régional de santé social
IRT	Institut de recherche technologique
LEDa	Laboratoire d'économie de dauphine
LEST	Laboratoire d'économie et de sociologie du travail
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LAUREPS	Laboratoire armoricain universitaire de recherche en psychologie sociale
LBP	La banque postale
LOADDT	Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et de développement durable du territoire
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LRL	Liberté et responsabilités Locales (loi)
MACIF	Mutuelle assurance des commerçants et industriels de France
MAM	Maison d'assistantes maternelles
MAMHIQUE	Mode d'accueil mutualisé en horaires atypiques
MAP	Modernisation de l'action publique
MEITO	Maison de l'électronique, de l'informatique et de la télématique de l'ouest
MVQ	Maison de vieux dans les quartiers
MVJ	Maison des jeunes et de la culture
NUST	Nouveaux usages sociaux du temps
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
OIN	Opérations d'intérêt national
OIS	Office of international services
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
ONF	Office national des forêts
ORS	Observatoire régional de la santé
ORTB	Observatoire régional des transports en Bretagne
PAERPA	Personnes âgées en risque de perte d'autonomie
PCH	Prestation de compensation du handicap
PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement
PCTE	Pôle territoriaux de coopération économique
PDDND	Plan départemental d'élimination des déchets non dangereux
PEL	Plan épargne logement
PIB	Produit intérieur brut
PIG	Projet d'intérêt général
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme

PPP	Partenariats – publics - privés
PME	Petite et moyenne entreprise
PMI	Protection maternelle et infantile
PO	Prélèvements obligatoires
PREDD	Plan d'élimination des déchets dangereux
PREDIS	Plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux
PSD	Prestation spécifique dépendance
PUF	Presses universitaires de France
RAM	Relais assistantes maternelles
RAMEAU	Rayonnement des Associations par le Mécénat d'Entreprises, d'Administrations et d'Universités
REATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
REOM	Redevance sur l'enlèvement des ordures ménagères
RER	Réseau express régional d'Île-de-France
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RICH'ESS	Réseau Interactif des Champs de l'Economie Sociale et Solidaire
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité sociétale ou sociale des entreprises
RTES	Réseau des territoires pour l'économie solidaire
RTE-T	Réseaux transeuropéens de transport
RTT	Réduction du temps de travail
SA	Société anonyme
SARL	Société à responsabilité limitée
SAS	Société par actions simplifiée
SASU	Société par actions simplifiée unipersonnelle
SCE	Société coopérative et participative
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCOP	Société coopérative de production
SCORAN	Schéma de cohérence régional sur l'aménagement numérique du territoire
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI	Schémas départementaux de coopération intercommunale
SEL	Systèmes d'échanges locaux
SELS	Systèmes d'échanges locaux
SEM	Société d'économie mixte
SFIL	Société de financement local
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SIG	Service d'intérêt économique général

SIEG	Services sociaux d'intérêt général
SNADT	Schéma national d'aménagement du territoire
SNC	Société en nom collectif
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNIEG	Services non économiques d'intérêt général
SPA	Services publics administratifs
SPIC	Services publics industriels et commerciaux
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRU	Solidarité et au renouvellement urbains
SRCAE	Schéma régional climat, air, énergie
SRSIP	Schéma régional de services d'intérêt public
SRV	Services régionaux de voyageurs
SSC	Schéma de services collectifs
SSIG	Services sociaux d'intérêt général
TAD	Transport à la demande
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TICPE	Taxe sur les produits pétroliers
TEOM	Taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'union européenne
TMO	Institut d'études au service des entreprises et des territoires
TPE	Très petite entreprise
TER	Train express régional
TGI	Tribunal de Grande Instance
TIC	Technologie de l'information et de la communication
TICE	Technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement
TPE	Très petite entreprise
TOS	Personnels techniciens, ouvriers et de services
TSARS	Type de seniors « actifs » retraités, demandeurs de services de confort ou de loisir
TSCG	Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'union économique et monétaire
UNIOPPS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
URIOPPS	Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux
VAE	Validation des acquis de l'expérience
VID	Vienne sur la démographie
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Liste des tableaux et figures

Tableau 1. Taux de participation aux élections en Bretagne (2002, 2004, 2007, 2012).....	53
Tableau 2. Positionnement des régions françaises au regard du PIB/habitant, de l'indicateur de santé sociale et de l'IDH-4 en 2008	54
Tableau 3. Comparaison nationale et évolution de l'équipement en Bretagne (2009-2012)	73
Tableau 4. Evolution de la population de 1990 à 2010 en Bretagne.....	95
Tableau 5. Répartition de la population par âge en Bretagne et en France (1990-2012).....	99
Tableau 6. Evolution du nombre de jeunes de moins de 25 ans par classe d'âge 1995-2012	101
Tableau 7. Structure de la population en Bretagne et en France par âge en 2007 et en 2040	104
Tableau 8. Places pour personnes âgées créées par l'ARS entre 2011 et 2013.....	108
Tableau 9. Evolution du nombre de médecins en Bretagne et en France entre 2006 et 2030.	114
Tableau 10. Accueil des enfants d'âge pré-scolaire au 31 décembre 2010 (en places)	118
Tableau 11. Recettes de l'Etat, projet de loi de finance 2013 (en milliards d'euros)	203
Tableau 12. Répartition des prélèvements obligatoires par type de prélèvement en 2011	204
Tableau 13. Recettes réelles totales : niveau et évaluation par grand poste en 2011 (hors gestion active de la dette).....	206
Tableau 14. Impôts votés, autres impôts directs et taxes perçues par collectivités locales en 2011 (en milliards d'euros)	208
Tableau 15. Instruments de péréquation à destination des collectivités	209
Tableau 16. Tableau synthétique des principales impositions directes locales.	220
Tableau 17. Dérogations au principe général d'interdiction des aides d'Etat.....	231
Tableau 18. Distinction entre le marché public et la subvention dans le cadre d'une compensation d'obligations de service public à une association.....	234
Tableau 19. Evolution du taux de fiscalité directe locale (en %) pour la Région Bretagne (2011-2010)	243
Tableau 20. Evolution des dépenses de l'Etat en Bretagne hors défense nationale	261
Tableau 21. Nombre et morphologie des associations selon le type d'activité	297
Tableau 22. Aperçu des principales compétences des différents niveaux d'action publique locale	317

Carte 1. Répartition géographique de la capacité théorique d'accueil par les modes de garde « formels » pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %) au 31 décembre 2010.	117
Carte 2. Zonage en aires urbaines 2010 (selon les données du recensement de 2008)	126
Carte 3. Densité de population par bassin de vie en 2012.....	126
Carte 4. Indice de vieillissement (Part de la population de 65 ans ou plus pour 100 personnes de moins de 20 ans)	128
Carte 5. Mortalité générale masculine dans les pays de Bretagne, période 2000-2006.....	131
Carte 6. Revenu fiscal moyen par foyer (impôts 2009)	134
Carte 7. Typologie des cantons bretons selon les revenus fiscaux des ménages en 2007 .	134
Carte 8. Typologie des campagnes françaises.....	135
Carte 9. Evolution de la population de 10 à 14 ans par pays à l'horizon 2022	138
Carte 10. Variation de la population 2012-2040, selon un scénario au fil de l'eau ajusté..	139
Carte 11. Evolution 2010-2030 de la population âgée dépendante dans les territoires d'action infra-départementaux.....	139
Carte 12. Maisons et pôles de santé en fonctionnement au 31 janvier 2013 284 structures ouverts.....	160
Carte 13. Maisons et pôles de santé avec ouverture prévue en 2013 ou en 2014 estimation au 31 janvier 2013 : 288 projets	160
Carte 14. Temps d'accès médian aux équipements de la gamme supérieure par bassin de vie	168
Carte 15. Equipement commercial des communes	172
Carte 16. Accès aux soins d'urgence en Bretagne au 31 décembre 2011	175
Carte 17. Accessibilité potentielle localisée (APL) aux médecins généralistes libéraux.....	175
Carte 18. Les zones prioritaires de l'offre de soins de premier recours en Bretagne (SROS Ambulatoire, mars 2012)	177
Carte 19. Equipement des communes en écoles élémentaires	184
Carte 20. Equipement des communes en écoles maternelles	184
Carte 21. Dotation globale de fonctionnement des communes en 2012 (en euros par habitant).....	210
Carte 22. Montant du solde FPIC par habitant	222
Carte 23. Typologie fiscal-financière et socio-économique des ensembles intercommunaux.....	247

Figure 1. Les SIG (SSIG, SIEG, SNIIEG)	33
Figure 2. Les Services collectifs, une notion à la croisée de plusieurs concepts	41
Figure 3. Répartition des déplacements un jour de semaine suivant le mode principal de transport en %	65
Figure 4. Lors de vos déplacements quotidiens (travail, études, loisirs, courses), quels facteur vous encouragerait à moins utiliser votre voiture (y compris un véhiculaire utilitaire), votre moto ou votre scooter ? (en %)	65
Figure 5. Développement du numérique en Bretagne et incidences sur les services.....	72
Figure 6. Bretagne numérique : dix actions phares du Conseil régional de Bretagne.....	72
Figure 7. Evolution de la population de la Bretagne (1990-2010).....	94
Figure 8. Projections de la population à l’horizon 2040 par l’INSEE « Entre 3 650 000 et 4 100 000 bretons à l’horizon 2040 »	96
Figure 9. Comparaison de la structure de la population par âge en Bretagne (1990-2012)	100
Figure 10. Profil migratoire de la Bretagne	101
Figure 11. Taux de pauvreté selon le type de famille (en %)	102
Figure 12. Répartition des 60 ans et plus selon le type de logement en 2007 (en %)	109
Figure 13. Nombre et densité de médecins en activité en France, d’après le scénario tendanciel de la DREES (2006-2030)	113
Figure 14. Ecart entre la densité régionale de médecins et la densité nationale en Bretagne	114
Carte 1. Répartition géographique de la capacité théorique d’accueil par les modes de garde « formels » pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %) au 31 décembre 2010.	117
Figure 15. Répartition de la population selon le zonage en aires urbaines (part de la population en %).....	128
Figure 16. Graphique : Évolution en moyenne annuelle du nombre de commerces de détail entre 1993 et 2007 en France métropolitaine	147
Figure 17. Organisation de l’administration territoriale résultant de la RéATE	151
Figure 18. Des formes diverses de mutualisation	153
Figure 19. Les besoins d’accès aux services	189
Figure 20. Organiser une réponse globale aux besoins en services.....	189
Figure 21. Structure du financement des associations en 2011	201
Figure 22. Répartition des recettes de fonctionnements des collectivités locales en 2012 .	205
Figure 23. Structure des dotations aux collectivités locales en Bretagne en 2012.....	210
Figure 24. Dotation globale de fonctionnement aux collectivités locales en Bretagne (2004-2012).....	210
Figure 25. Part des dépenses totales par principale fonction dans le budget de la Région Bretagne et en moyenne régionale en 2012	215

Figure 26. Evolution du poids des financements publics aux associations (en %)	217
Figure 27. Application ou dérogation au droit de la concurrence selon la catégorie de services concernée (SNIEG, SIEG, SSIG).....	227
Figure 28. Evolution en volume des financements publics entre 2005 et 2011	235
Figure 29. Evolution du niveau de vie moyen en France entre 2008 et 2010	239
Figure 30. Pouvoir d'achat du revenu disponible brut et du revenu arbitrage par unité de consommation et en %	241
Figure 31. Evolution de la dette des différentes administrations publiques (en % du PIB)	249
Figure 32. Taux d'endettement des collectivités locales (rapport entre la dette et les recettes de fonctionnement	251
Figure 33. Mode de financement prévisionnel des investissements de la Région Bretagne	251
Figure 34. Volumes d'émission en euros des collectivités locales françaises.....	253
Figure 35. La dépense publique dans le PIB depuis 1960	257
Figure 36. Niveau des dépenses par administrations entre 2002 et 2011 (en milliards d'euros courants)	258
Figure 37. Evolution de la dépense des collectivités locales de 1983 à 2011	260
Figure 38. Taux d'investissement des collectivités locales (en proportion du PIB).....	260
Figure 39. Nature des ressources des associations en 2005 et 2011.....	266
Figure 40. Représentation schématique de l'économie en quatre secteurs.....	288
Figure 41. Les différents statuts d'entreprises de l'économie sociale.....	295
Figure 42. Compétences statutaires des communautés.....	320
Figure 43. Figure : Les grandes étapes de la dynamique historique de l'économie sociale en France	347
Figure 44. : Croissance de l'emploi dans l'économie sociale et le secteur privé 2000-2010.....	349
Figure 45. Présentation des risques induits par chaque scénario	411

Table des matières

Les services collectifs demain en Bretagne	1
Avant-propos	3
La section prospective	5
Sommaire	7
Synthèse	9
Introduction	1
<u>Partie 1</u> : L'évolution des services collectifs en Bretagne	15
Chapitre 1	
Les services collectifs, essai de définition d'un concept à la croisée de plusieurs notions	19
1. Les « services » : reconnaissance progressive et définition	23
2. Les services collectifs : de l'apparition de la notion à sa définition	25
2.1. L'apparition, en France, de nouveaux concepts centrés sur la satisfaction des besoins collectifs	26
2.2. L'influence du droit européen sur la notion de services collectifs	29
2.3. Une approche des services collectifs fondée sur l'intérêt général	33
2.3.1. <i>Un objet d'étude plus large que la notion de Services publics</i>	34
2.3.2. <i>Un objet d'étude distinct de la seule conception économique des « biens publics »</i>	38
2.3.3. <i>Un objet d'étude plus large que celui de « services de proximité » ou de « services à la personne », détaché de critères d'usage ou de nécessité</i>	39
2.3.4. <i>Une définition précise distincte des notions de services au public et de services d'intérêt général</i>	40
Chapitre 2	
Des modes de vie en mutation à l'origine de nouvelles attentes sociales	43
1. Cohésion sociale, solidarité, individualisation : quels services collectifs demain, au nom de quelles valeurs ?	47
1.1. Evolutions du vivre-ensemble en Bretagne	48

1.2. Quelles incidences sur les services collectifs ?	55
1.2.1. <i>Des individus plus exigeants à l'égard des services collectifs</i>	55
1.2.2. <i>Une volonté d'association renouvelée des citoyens, usagers, consommateurs et habitants aux services collectifs</i>	57
1.3. Evolutions à venir	61
2. Une prégnance croissante des valeurs environnementales	62
2.1. Des services collectifs en cours de transformation face à l'affermissement des sensibilités environnementales	62
2.2. Quelle conscience environnementale demain et quelle évolution des services collectifs ?	65
3. Une explosion de la mobilité et un usage généralisé des nouveaux modes de communication	66
3.1. Croissance des mobilités et développement des services de transport collectifs	66
3.1.1. <i>Evolutions récentes</i>	66
3.1.2. <i>Evolutions à venir</i>	67
3.2. L'affirmation d'un outil incontournable dans l'offre de services collectifs : les technologies de l'information et de la communication	69
3.2.1. <i>Evolutions récentes</i>	69
3.2.2. <i>Evolutions à venir</i>	80
4. Evolution des temps sociaux et services collectifs	81
4.1. Evolutions récentes	81
4.1.1. <i>Des services collectifs structurants mis au défi de la diversification des temps sociaux</i>	81
4.1.2. <i>Deux exemples de politiques temporelles mises en œuvre dans les services collectifs de l'enfance et du transport</i>	83
4.1.3. <i>Temps professionnel et temps disponible : quel investissement des acteurs pour les services collectifs de demain ?</i>	86
4.2. Evolutions à venir	88
 Chapitre 3	
L'incidence des évolutions démographiques sur l'offre et la demande de services collectifs : les défis de la croissance et du vieillissement de la population	89
1. Croissance démographique et services collectifs	93
1.1. Evolutions de la croissance démographique en Bretagne	93
1.1.1. <i>Evolutions récentes</i>	93
1.1.2. <i>Evolutions à venir</i>	95
1.2. Conséquences en termes d'offres et de besoins en services collectifs	97
1.3. Un effet réciproque : l'implantation de services collectifs facteur d'attractivité démographique	98

2.	Pyramide des âges et services collectifs	98
2.1.	Une population croissante et vieillissante	98
	2.1.1. <i>Evolutions récentes</i>	98
	2.1.2. <i>Evolutions à venir</i>	103
2.2.	Conséquences en termes d'offres et de besoins en services collectifs	106
	2.2.1. <i>Les conséquences inattendues du vieillissement</i>	106
	2.2.2. <i>Les incidences du vieillissement sur les besoins médicaux et l'habitat</i>	107
	2.2.3. <i>Les incidences du vieillissement sur les actifs participant à l'offre de services collectifs</i>	112
	2.2.4. <i>Les incidences sur les services collectifs de la croissance du nombre de jeunes enfants</i>	115
Chapitre 4		
Dynamiques territoriales et évolution de l'implantation des services collectifs en Bretagne : un enjeu majeur d'accessibilité		
		119
1.	Evolutions de la localisation des populations sur le territoire : nouveaux modes de vie et manières d'habiter	123
1.1.	Les évolutions des territoires : périurbanisation, métropolisation, différenciation des territoires	123
	1.1.1. <i>Evolution de la croissance démographique sur le territoire</i>	123
	1.1.2. <i>Evolutions de la pyramide des âges sur le territoire</i>	129
	1.1.3. <i>Evolution des inégalités de santé sur le territoire</i>	130
	1.1.4. <i>Evolution des revenus et du profil socio-économique des territoires</i>	131
1.2.	Spécialisation, polarisation ou partage : quelles dynamiques pour les territoires bretons?	136
	1.2.1. <i>Vers une croissance démographique diffuse ou concentrée sur les franges urbaines et littorales du territoire ?</i>	136
	1.2.2. <i>Vers une poursuite de la périurbanisation ou vers une redensification de l'habitat ?</i>	137
	1.2.3. <i>Vers une ségrégation des territoires par âge ?</i>	137
	1.2.4. <i>Des politiques d'aménagement en capacité d'infléchir les tendances actuelles ?</i>	140
2.	L'évolution de la localisation des services collectifs : un enjeu multiforme d'accessibilité	141
2.1.	Des besoins en services différenciés en fonction du profil des territoires : une diversité d'outils d'observation et de périmètres d'intervention	142
	2.1.1. <i>Le développement de nouveaux outils d'observation</i>	142
	2.1.2. <i>Des périmètres d'action de proximité, adaptés à chaque type de services collectifs</i>	143

2.2. L'organisation territoriale des services collectifs confrontée à plusieurs phénomènes de recompositions	145
2.2.1. <i>Une recomposition des services privés dans un contexte de mutations du paysage économique</i>	145
2.2.2. <i>Une large réorganisation territoriale de l'action publique au travers de la RGPP et de la RÉATE</i>	148
2.2.3. <i>L'accessibilité des services en milieu rural au cœur des préoccupations : une réponse par la mutualisation</i>	152
2.2.4. <i>Une attention particulière à l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite</i>	162
2.3. L'équipement en services du territoire régional : un maillage territorial à conforter	163
2.3.1. <i>Une attention accrue à l'accessibilité des services collectifs</i>	163
2.3.2. <i>L'accessibilité des équipements de proximité en Bretagne</i>	165
2.3.3. <i>Le développement de nouveaux outils d'analyse statistiques face à une problématique d'accessibilité renouvelée et de saisonnalité</i>	168
2.3.4. <i>L'accessibilité des commerces de proximité en Bretagne</i>	171
2.3.5. <i>L'accessibilité des services de santé en Bretagne</i>	172
2.3.6. <i>L'accessibilité des services de petite enfance et d'éducation en Bretagne</i>	182
2.3.7. <i>L'accessibilité des équipements culturels en Bretagne</i>	185
2.3.8. <i>Particularités du territoire breton : la péninsularité et l'insularité</i>	186
2.4. Quelle politique d'accessibilité dans les territoires demain ?	187
2.4.1. <i>L'accessibilité dans toutes ses dimensions</i>	187
2.4.2. <i>Quels arbitrages à l'avenir ?</i>	191

Chapitre 5

Le financement des services collectifs : un enjeu porteur de sens 193

1. Des modes de financements et de tarification aux implications distinctes	197
1.1. Les différents modes de financement des structures privées	198
1.2. Les différents modes de financement des services publics	201
1.2.1. <i>Des dépenses consacrées au financement des services publics et privés, ainsi qu'à la solvabilisation de l'offre et de la demande</i>	202
1.2.2. <i>Impôts, taxes, cotisations sociales et redevances : les principaux prélèvements opérés par les administrations publiques</i>	202
1.2.3. <i>Les règles de financement des collectivités locales et des services publics locaux</i>	204
1.3. <i>Des logiques de financement aux incidences variées</i>	212

2.	L'Europe et les collectivités, de nouveaux acteurs dans le financement des services collectifs	214
2.1.	La décentralisation et les réformes de la fiscalité locale à l'origine d'une mutation du financement des services collectifs	215
2.1.1.	<i>Des financements orientés selon les compétences de chaque collectivité</i>	215
2.1.2.	<i>Une territorialisation des financements aux associations</i>	216
2.1.3.	<i>Les conséquences des réformes fiscales sur l'autonomie et le potentiel d'investissement des collectivités locales</i>	217
2.1.4.	<i>Une péréquation réaffirmée</i>	221
2.1.5.	<i>La montée en puissance de l'intercommunalité et la mutualisation des financements communaux</i>	222
2.2.	La dynamique européenne source de nouveaux financements	223
2.3.	Evolutions à venir	225
3.	L'influence du droit de la concurrence et des règles du marché intérieur sur le financement des services	226
3.1.	L'ouverture à la concurrence à l'origine d'une mutation des logiques de financement de certains services	226
3.2.	<i>L'encadrement des aides publiques octroyées aux entreprises de services</i>	229
3.2.1.	<i>Le principe d'interdiction générale des « aides d'Etat »</i>	229
3.2.2.	<i>L'élargissement progressif des dérogations accordées</i>	230
3.2.3.	<i>Un nouveau contexte juridique à l'origine d'un moindre recours aux subventions par les collectivités</i>	232
3.2.4.	<i>Des éléments de clarification attendus</i>	236
3.2.5.	<i>Evolutions à venir</i>	236
4.	Un financement conditionné par l'évolution des capacités contributives de la population et par la situation budgétaire des acteurs en charge des services	237
4.1.	Evolution des capacités contributives des ménages	237
4.1.1.	<i>Des revenus d'activité en baisse depuis 2009</i>	238
4.1.2.	<i>Des inégalités accentuées par les mutations économiques</i>	239
4.1.3.	<i>Un impact très hétérogène sur les territoires</i>	239
4.1.4.	<i>Une hausse des prix à la consommation et des taux d'imposition</i>	240
4.1.5.	<i>Une acceptabilité des prix très relative</i>	244
4.2.	Evolution de la situation budgétaire des acteurs en charge des services collectifs	244
4.2.1.	<i>Un équilibre budgétaire dépendant du revenu des ménages et des activités</i>	244
4.2.2.	<i>La soutenabilité de l'endettement des administrations publiques</i>	248
4.2.3.	<i>L'emprunt par les collectivités locales</i>	250

4.2.4.	<i>Une politique de restriction des dépenses publiques qui limite les capacités de financement des acteurs territoriaux</i>	254
4.3.	Des acteurs privés fragilisés par la crise et subissant les effets de la réduction des dépenses publiques	265
4.3.1.	<i>Une recomposition des ressources associatives</i>	265
4.3.2.	<i>Une réorganisation prévue des aides publiques aux « services marchands »</i>	268
4.4.	Evolutions à venir	269
5.	Evolutions et perspectives des modes de financement et de tarification des services	270
5.1.	Une individualisation accrue du financement du service public ?	270
5.1.1.	<i>L'affirmation de la logique « d'utilisateur-payeur » à l'origine d'une substitution de la tarification à l'impôt</i>	270
5.1.2.	<i>La valorisation du patrimoine public et la commercialisation de nouveaux services</i>	272
5.1.3.	<i>Une solvabilisation accrue des coûts pesant sur l'utilisateur</i>	273
5.1.4.	<i>Des dépenses publiques complétées ou différées par des partenariats public-privé</i>	274
5.2.	L'essor des tarifications sociale et environnementale	276
5.2.1.	<i>La généralisation des tarifications sociales</i>	276
5.2.2.	<i>L'intégration des enjeux environnementaux à la tarification des services</i>	277
5.2.3.	<i>L'apparition de nouvelles tarifications « durables »</i>	278
5.3.	Le développement des finances solidaires et participatives	279
5.3.1.	<i>La forte progression des finances solidaires</i>	279
5.3.2.	<i>L'essor encouragé par les collectivités territoriales des monnaies locales</i>	280
5.3.3.	<i>Le développement du financement participatif</i>	280
Chapitre 6		
Une évolution des différents acteurs de la prise en charge des services collectifs conditionnant l'organisation de son offre		
		283
1.	Une diversité d'acteurs, pour une diversité de prises en charge des services collectifs	287
1.1.	Une représentation schématique de l'économie en quatre secteurs	287
1.2.	La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie « domestique »	290
1.3.	La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie sociale	292
1.3.1.	<i>Les principes de l'économie sociale</i>	292
1.3.2.	<i>La prise en charge des services collectifs par les associations</i>	295
1.3.3.	<i>La prise en charge des services collectifs par les fondations</i>	297

1.3.4.	<i>La prise en charge des services collectifs par les coopératives</i>	297
1.3.5.	<i>La prise en charge des services collectifs par les mutuelles</i>	298
1.3.6.	<i>La prise en charge des services collectifs par certaines sociétés commerciales</i>	299
1.4.	La prise en charge des services collectifs par les acteurs de l'économie capitalistique	300
1.5.	La prise en charge des services collectifs par les acteurs publics	302
1.5.1.	<i>Les principes du service public</i>	302
1.5.2.	<i>Une pluralité d'acteurs publics</i>	303
1.5.3.	<i>Une diversité de modes de gestion des services publics par des personnes publiques</i>	304
1.6.	Des relations entre acteurs gestionnaires de services collectifs	305
1.6.1.	<i>Reconnaissance mutuelle, cofinancement et projets collectifs</i>	305
1.6.2.	<i>Marchés publics ou délégations de services publics : une multiplicité de modes de gestion des services publics par des acteurs privés</i>	306
1.6.3.	<i>Des services organisés par des structures publiques-privées</i>	309
1.7.	Quatre acteurs participant en Bretagne à la prise en charge des services collectifs	313
2.	Une évolution des relations entre acteurs et de leurs modes de gestion respectifs	314
2.1.	Les transformations de l'action publique	315
2.1.1.	<i>Le défi de la décentralisation : pour une définition démocratique, cohérente et de proximité de l'offre de service collectif</i>	315
2.1.2.	<i>Privatisation et nouvelles régulations des services publics</i>	321
2.1.3.	<i>Essor des délégations de services publics ou des partenariats institutionnels, retour en régie ou création d'entreprises publiques locales: quelles tendances à l'échelle locale?</i>	323
2.1.4.	<i>La « modernisation » de l'action publique : des réformes successives</i>	328
2.1.5.	<i>Perspectives à venir</i>	331
2.2.	Un dialogue entre institutions publiques, acteurs privés et citoyens en constante évolution	333
2.2.1.	<i>Reconnaissance et redéfinition des relations au monde associatif</i>	335
2.2.2.	<i>Un partenariat renforcé avec les entreprises</i>	338
2.2.3.	<i>La reconnaissance de l'économie sociale et solidaire</i>	338
2.2.4.	<i>Innovation sociale, innovation publique, leviers de développement des territoires</i>	340
2.2.5.	<i>Réformes de l'Etat et nouvelles relations entre acteurs</i>	341
2.2.6.	<i>Interrogations actuelles et perspectives</i>	343
2.3.	Les mutations de l'entrepreneuriat capitalistique	343

2.3.1. <i>La conquête de nouveaux marchés dans le champ des services collectifs</i>	343
2.3.2. <i>Plusieurs dynamiques convergentes : responsabilité sociétale des entreprises, entrepreneuriat social, capitalisme patient, philanthropie de risque</i>	344
2.3.3. <i>Interrogations actuelles et perspectives</i>	346
2.4. Les métamorphoses de l'économie sociale	346
2.4.1. <i>Le développement de l'économie sociale</i>	346
2.4.2. <i>Perspectives</i>	353
2.5. L'émergence de nouvelles solidarités informelles	354
2.5.1. <i>Une mutation des modes de vie à l'origine de nouvelles solidarités informelles</i>	354
2.5.2. <i>Perspectives</i>	357
Partie 2:	
Prospective des services collectifs en Bretagne à l'horizon 2030	359
Chapitre 7	
Construction des scénarios	361
Chapitre 8	
Quatre scénarios prospectifs	365
1. Scénario « <i>Aux bons soins du marché</i> »	369
2. Scénario « <i>Au gré des territoires</i> »	377
3. Scénario « <i>A l'initiative des acteurs</i> »	386
4. Scénario « <i>Sous l'emprise de l'Etat</i> »	395
Partie 3 : Enseignements	405
1. Des scénarios porteurs de risques et d'opportunités pour l'organisation des services collectifs de demain	410
2. De la prospective à la mise en œuvre...	411
2.1. Une attention soutenue à l'évolution des besoins et à l'adaptation des services collectifs	413
2.2. L'accessibilité des services : un enjeu multiforme de cohésion sociale et territoriale	415
2.3. Une vigilance accrue à l'égard de toutes les situations de vulnérabilité	418
2.4. Une appréhension globale des enjeux liés à l'efficacité, au financement et à la tarification des services collectifs	419
2.5. Un engagement pour le pluralisme et la coopération des acteurs dans la prise en charge des services collectifs	420

Auditions	423
Tables	425
Glossaire	427
Liste des tableaux et figures	434
Table des matières	438

**Copyright © Région Bretagne – Conseil économique, social et environnemental
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex

Septembre 2013

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, venez visiter le site Internet :
<http://www.ceser-bretagne.fr>

Auberges de jeunesse, gares, lycées, hôpitaux, bureaux de poste, théâtres, maisons de quartier... sont autant de lieux créateurs de lien social, de richesses, d'emploi, d'utilité individuelle et collective. En répondant à certains besoins essentiels des individus – en qualité de citoyens, d'usagers, de consommateurs, ou d'habitants – les services collectifs, facteurs d'attractivité, de développement et de redistribution, rythment notre quotidien et structurent nos territoires.

Appelés, aujourd'hui plus que jamais, à s'adapter et à innover, ils se recomposent tant dans leur périmètre que dans leurs modalités de mise en œuvre : en termes d'initiative, de définition, de financement, d'organisation, ou d'accessibilité.

Partant d'une analyse de ces problématiques et s'interrogeant sur leur devenir, le CESER présente au travers de ce rapport quatre scénarios relatifs à l'évolution des services collectifs en Bretagne.

Leur devenir sera celui que nous choisirons, individuellement et collectivement à travers, nos institutions, nos associations, nos entreprises.

À la croisée des chemins, quelle(s) direction(s) déciderons-nous de prendre ?

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : www.ceser-bretagne.fr
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



Conseil économique, social
et environnemental