

## REGION BRETAGNE

### AVIS EMIS PAR

### LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL

### LORS DE SA SESSION DU 23 SEPTEMBRE 2013

---

Le Conseil économique, social et environnemental de Bretagne se prononce, lors des votes en séance, non pas sur les rapports qui lui sont soumis, mais sur les rapports présentés par les rapporteurs du Conseil économique, social et environnemental régional. Ils constituent ses avis.



## **Conseil économique, social et environnemental régional**

### **5ème réunion de 2013**

## **SOMMAIRE**

<b>DOSSIER DU CESER .....</b>	<b>5</b>
<b>« MISE EN CONFORMITE DU REGLEMENT INTERIEUR DU CESER DE BRETAGNE AU CGCT ET AUX USAGES» .....</b>	<b>5</b>
<b>DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE .....</b>	<b>7</b>
<b>EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE : COMMUNICATIONS ECRITES .....</b>	<b>13</b>
<b>DOSSIER DU CESER .....</b>	<b>15</b>
<b>« QUELLES SOLUTIONS EN BRETAGNE POUR LES JEUNES SORTIS DE FORMATION INITIALE SANS DIPLOME ?» .....</b>	<b>15</b>
<b>DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE .....</b>	<b>17</b>
<b>EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE : COMMUNICATIONS ECRITES .....</b>	<b>35</b>
<b>DOSSIER DU CESER .....</b>	<b>55</b>
<b>« L'INTERNATIONALISATION DU SYSTEME PRODUCTIF ALIMENTAIRE BRETON» .....</b>	<b>55</b>
<b>DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE .....</b>	<b>57</b>
<b>EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE : COMMUNICATIONS ECRITES .....</b>	<b>73</b>
<b>DOSSIER DU CESER .....</b>	<b>95</b>
<b>« LES SERVICES COLLECTIFS DEMAIN EN BRETAGNE» .....</b>	<b>95</b>
<b>DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE .....</b>	<b>97</b>
<b>EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE : COMMUNICATIONS ECRITES .....</b>	<b>115</b>



## **DOSSIER DU CESER**

# **« MISE EN CONFORMITE DU REGLEMENT INTERIEUR DU CESER DE BRETAGNE AU CGCT ET AUX USAGES »**

**CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL  
DE BRETAGNE**

**SESSION DU 23 SEPTEMBRE 2013**



## **DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE**





Session d'octobre 2013

**MISE EN CONFORMITE DU REGLEMENT INTERIEUR DU CESER DE  
BRETAGNE AU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET  
AUX USAGES**

**NOUVELLE FORMULATION ADOPTEE PAR LE CESER**

**Article 1** - Lors de la réunion d'installation ou lorsque le mandat du Bureau est arrivé à expiration, le Conseil économique, social et environnemental réuni sous la présidence de son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire, procède à l'élection de son Président, puis des Vice-présidents et des membres du Bureau.

**Article 2** - Le bureau du Conseil économique, social et environnemental régional est composé d'au moins 21 membres répartis comme suit :

- Un Président,
- onze Vice-présidents,
- neuf membres.

S'y ajoutent :

4 Présidents de commissions Vice-présidents

2 Présidents de section Vice-présidents

Pour l'élection des 21 premiers membres les collèges I ; II ; III-IV sont représentés à parité à raison de 7 membres par collège.

Afin d'assurer cette égalité, le mode d'élection est décomposé en quatre temps :

- 1 - Élection du Président du Conseil économique, social et environnemental régional.
- 2 - Élection des onze Vice-présidents.
- 3 - Élection des neuf membres.
- 4 - Après leur élection en commission ou section l'Assemblée est appelée à désigner nommément au sein du Bureau en qualité de vice-présidents les présidents proposés par les commissions et sections

**Article 3** - L'élection du Président doit intervenir au scrutin secret. Elle a lieu à la majorité absolue des suffrages exprimés lors des deux premiers tours de scrutin, et à la majorité relative au troisième tour et aux tours suivants.

**Article 5** - Election des neuf membres du Bureau. Il peut être procédé à des votes simultanés, avec trois urnes correspondant chacune à un collège différent.

Les deux premiers collèges étant représentés à parité, la répartition sera donc la suivante : 3 membres représenteront ainsi le collège I, 3 membres pour le collège II et 3 membres pour les collèges III-IV.

Le Président demande aux collèges de lui remettre la liste des candidats qu'ils désirent soumettre au suffrage de l'assemblée plénière, puis fait appel à d'éventuelles candidatures individuelles qui sont ajoutées à chaque liste établie par collège en tenant compte de l'appartenance du ou des candidats.

L'élection des membres se déroule par scrutin global pour chaque collège à l'issue duquel seront déclarés élus les membres qui auront obtenu le plus de voix, soit à la majorité absolue au premier tour, soit à la majorité relative au second tour et aux tours suivants.

**Article 8** - Lorsque le Bureau est constitué, le Président de séance invite les Vice-présidents à prendre place à la tribune.

**Article 15** - Un groupe de synthèse inter-commissions - outil technique du Bureau est composé, des Vice-présidents délégués, des Présidents des quatre commissions et des deux sections ou de leur Vice-président et des rapporteurs généraux. Il est présidé par le Président du CESER, membre de droit du groupe des synthèses, ou un Vice-président délégué.

- Le groupe de synthèse inter-commissions intervient en tant que coordonnateur sur les attributions d'ordre général et transversal et sur les domaines qui relèvent de l'Evaluation des Politiques Publiques. Il peut intervenir sur tout sujet déterminé par le Bureau ou le Président et sur mandat de celui-ci.

- Il coordonne sans en modifier le fond les avis relevant des attributions d'ordre général et transversal et ceux confiés à des rapporteurs généraux, soumis à l'Assemblée plénière, notamment les rapports relatifs aux schémas et plans nationaux et régionaux, et les questions relatives aux finances et au budget.

**Article 20-** Pour l'étude des affaires qui lui sont soumises ou dont il se saisit, le Conseil économique, social et environnemental régional comprend quatre commissions, dont les attributions sont doubles :

### Attributions d'ordre général

A chaque commission sont attribués les domaines relevant d'un rapporteur général, ou/et particulièrement :

- du SRADT, des Contrats de Projet Etat/Région et des schémas de services collectifs,
- du budget régional et de son suivi, de l'avis sur les crédits d'État,
- de l'interrégionalité.
- de l'Europe.

A chaque commission peuvent être attribués d'autres domaines sur décision du bureau.

### Attributions d'ordre spécifique

#### \* Commission « développement économique et recherche »

Domaine de compétences :

Activités économiques : Industrie, tertiaire et services, tourisme, agriculture, artisanat, commerce, BTP, activités de la pêche et des cultures marines, télécommunications, énergie, entreprises, recherche, innovation, transfert de technologie

#### \* Commission « formations et enseignement supérieur »

Domaine de compétences :

Formation initiale, continue, professionnelle, apprentissage, enseignement supérieur et établissements d'enseignement.

#### \* Commission « qualité de vie, culture et solidarités »

Domaine de compétences :

Urbanisme et habitat, culture, exclusion, insertion, solidarité internationale, actions sanitaires, sociales et médico-sociales, sport.

#### \* Commission « aménagement, développement des territoires, environnement »

Domaine de compétences :

Infrastructures (communications, transports, énergétiques), politiques d'aménagement, zones d'interventions, fonds européens, environnement et Parcs naturels et divers schémas d'aménagement.

\* Certains travaux peuvent correspondre à des domaines de compétences transversaux aux commissions. Dans ce cas, une commission pilote ou un rapporteur général ponctuel sera

désignée par le Bureau, ils seront chargés de conduire les réflexions et d'élaborer le rapport, en association avec les commissions intéressées.

Dans le cas où un groupe de travail inter-commissions doit être mis en place, il l'est dans les conditions précisées à l'article 34.

**Article 33** - Les travaux réalisés par les sections devront faire l'objet d'un cahier des charges qui précisera notamment l'exposé des motifs, le thème, les objectifs et la méthode, le nombre de réunions prévu, le calendrier, les moyens et les délais ainsi que les sujets qui seront abordés et écartés au cours de cette étude.

Il précise également les orientations envisagées pour la valorisation de la contribution réalisée. Le cahier des charges est adopté, ou modifié en cours d'étude, par le Bureau après sa présentation par le Président de section.

Le(s) rapporteur(s) est (sont) désigné(s) par le Bureau sur proposition du Président de Section. Le rapporteur est responsable du travail engagé devant la Section et le Bureau. Il assure l'animation, la coordination et la réalisation de ce travail avec l'aide des services du CESER.

**Article 65**- La présence effective aux réunions (décomptée par demi-journées) détermine le montant de l'indemnisation des conseillers dans les conditions fixées par le Conseil régional.

<p style="text-align: center;"><b>Cet avis du CESER a été adopté en session plénière à l'unanimité des votants 0 abstention</b></p>
---

**EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE :  
COMMUNICATIONS ECRITES**



## **DOSSIER DU CESER**

# **« QUELLES SOLUTIONS EN BRETAGNE POUR LES JEUNES SORTIS DE FORMATION INITIALE SANS DIPLOME ? »**

**CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL  
DE BRETAGNE**

**SESSION DU 23 SEPTEMBRE 2013**





## **DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE**



Session d'octobre 2013

Rapporteurs : MM. Denis CHEVALLIER et Yves LE GOURRIEREC

**SYNTHESE DE L'AUTOSAISINE  
" QUELLES SOLUTIONS EN BRETAGNE POUR LES JEUNES SORTIS DE  
FORMATION INITIALE SANS DIPLÔME ? "**

Dans le cadre du présent rapport, le CESER à travers sa Commission « Formations, Enseignement supérieur » s'est intéressé aux sorties prématurées du système de formation initiale. En effet, la situation des jeunes sans diplôme est aujourd'hui particulièrement problématique dans un contexte marqué par des difficultés d'accès à l'emploi (particulièrement pour les jeunes) et par un allongement de la scolarité qui accentue la disqualification de ces jeunes par rapport à une proportion croissante de jeunes diplômés.

Le rapport ne porte pas sur les « décrocheurs » de l'enseignement supérieur, puisque ceux-ci sont titulaires d'un diplôme. Il ne porte pas non plus sur les « décrocheurs » de moins de 16 ans mais se concentre sur ceux qui, de la fin de la classe de 3ème jusqu'à la classe de terminale ou jusqu'au CAP ou BEP, relèvent principalement des établissements d'enseignement ou des voies de formation pour lesquels la Région a des compétences (lycées, apprentissage).

Toutefois, le CESER n'a pu ignorer le cas des jeunes collégiens de moins de 16 ans qui présentent un risque de sortie du système scolaire. Certaines de ses préconisations visent donc à améliorer la prise en compte de ce public.

Cette autosaisine tente de faire le point sur la situation du décrochage scolaire en Bretagne et sur les solutions qui sont mises en œuvre en matière de prévention des sorties sans diplôme et de remédiation. Elle comporte 30 propositions qui sont de nature à améliorer encore ces solutions.

## **1. Sorties de formation initiale sans diplôme et décrochage scolaire**

### ***1.1 Combien de jeunes sortis sans diplôme ou sans qualification en Bretagne ?***

Le recensement de la population permet de dénombrer à l'échelle régionale les personnes sans diplôme ou sans qualification, mais ceci indépendamment de leur date de sortie du système éducatif.

Au niveau national, deux indicateurs permettent d'approcher les phénomènes de sorties sans diplôme ou sans qualification, en termes de flux. Il s'agit des « sorties sans diplôme » et des « sorties sans qualification ».

On estime ainsi que sur 713 000 jeunes sortis chaque année du système éducatif en France métropolitaine (en moyenne calculée sur 2008-2009-2010), 122 000 jeunes l'ont quitté en n'ayant aucun diplôme en dehors du brevet, ce qui représente environ 17 % des sorties. Cette proportion est relativement stable depuis 2004.

Par ailleurs, on estime à un peu plus de 40 000, au niveau national, le nombre de jeunes qui sortent chaque année (depuis 2005) de formation initiale « sans qualification », c'est-à-dire qui ont interrompu leur formation en premier cycle de l'enseignement secondaire ou en première année de CAP et ou de BEP.

Etant calculées sur la base des enquêtes « Emploi » de l'Insee, les sorties sans diplôme ou sans qualification ne peuvent être connues régionalement.

### ***1.2 Combien de « sortants précoces » ?***

Un autre indicateur du niveau de formation des jeunes à la sortie du système éducatif est le taux de « sortants précoces ». On estime qu'en 2011, 12% des jeunes de 18 à 24 ans, soit environ 600 000 jeunes, en France métropolitaine, sont des « sortants précoces », c'est-à-dire des jeunes qui n'ont ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat, et ne sont ni en études, ni en formation. Cet indicateur est européen, calculé par Eurostat. Il sert à comparer les niveaux d'étude des jeunes dans les 27 pays membres et à évaluer la situation de chaque pays par rapport à l'objectif de limiter à 10% d'ici 2020 (contre 13,5% en 2011), en moyenne européenne, la proportion des « sortants précoces ».

Au contraire des deux indicateurs précédents, un taux de sortants précoces est calculé pour chaque région. Dans l'académie de Rennes, il est de 8%, ce qui représente près de 21 000 jeunes (sur un total de 260 777 jeunes de 18 à 24 ans selon le recensement de 2010). 8% est le taux le plus faible de toutes les académies (et seules les académies de Nantes et Toulouse se situent aussi sous la barre des 10%).

Le fait que la Bretagne ait un taux de « sorties précoces » plus faible ne doit pas conduire à minimiser la gravité du décrochage, en particulier car il est encore plus difficile d'être en difficulté scolaire dans une académie où les bons élèves sont proportionnellement plus nombreux.

### ***1.3 Le cas particulier des baccalauréats professionnels***

Du point de vue statistique, les élèves inscrits en bacs professionnels sont considérés comme qualifiés et diplômés puisqu'ils sont titulaires du BEP. La sortie sans diplôme au niveau du bac professionnel pose néanmoins problème dans la mesure où le BEP n'est plus qu'une étape dans le cursus du bac professionnel. De plus, alors que le nombre de sorties sans diplôme au niveau du CAP-BEP tend à baisser, les sorties sans diplôme en bacs professionnels ont augmenté.

## **1.4 Le décrochage scolaire en Bretagne**

### 1.4.1 Une nouvelle organisation pour repérer les décrocheurs

Les sorties sans diplôme ou sans qualification et les « sorties précoces » sont liées au décrochage scolaire.

Depuis 2011, un repérage des « décrocheurs » est effectué au niveau des établissements d'enseignement. Ce repérage découle du nouvel article L. 313-7 du Code de l'éducation. Cet article fait obligation à chaque établissement d'enseignement du second degré, y compris les établissements privés sous contrat et ceux de l'enseignement agricole, et à chaque centre de formation d'apprentis (CFA) ou section d'apprentissage de transmettre, dans le respect de la législation relative à l'informatique et aux libertés, à des personnes et organismes désignés par le représentant de l'Etat dans le département ainsi qu'à la Mission locale, les coordonnées de ses anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de diplôme minimal, à savoir : le CAP, le BEP ou le baccalauréat.

À cet effet, un système d'informations, dit « *système interministériel d'échange d'informations* » (SIEI), a été mis en place. Il permet d'identifier les jeunes qui ont quitté l'établissement qu'ils fréquentaient sans avoir obtenu le diplôme (CAP, BEP ou bac) qu'ils préparaient et sans s'être réinscrits dans un autre établissement d'enseignement.

Les « décrocheurs » ainsi identifiés sont ensuite signalés à une plateforme locale de suivi et d'appui chargée de les contacter afin de leur proposer une solution (retour en formation initiale, formation continue, emploi, ...).

### 1.4.2. Combien de décrocheurs en Bretagne ?

Dans l'académie de Rennes, quatre campagnes de repérage ont été réalisées depuis la mise en place du système en juin 2011 (à raison de deux campagnes par an, l'une en octobre et l'autre en mars).

Les dernières campagnes, réalisées en octobre 2012 et mars 2013, ont permis d'identifier 6 152 présumés « décrocheurs », âgés de plus de 16 ans et de moins de 20 ans. Les contacts ont permis de sortir de cette liste 3 084 jeunes (car réinscrits dans une formation ou étant en emploi). Les plateformes de suivi et d'appui ont contacté les 3 068 jeunes restants. 889 jeunes ont alors déclaré avoir trouvé « une solution » et 1 227 autres ont été contactés sans résultat (injoignables, sans réponse, refus de prise en charge). Finalement, 952 jeunes, soit 15,5 % de la liste de départ, ont bénéficié d'un accompagnement par les plateformes.

Le profil de ces « décrocheurs » était le suivant :

- plutôt des garçons,
- sortants de lycée professionnel pour 41,3 % d'entre eux,
- sortants de lycée général et technologique pour 39,4 %,
- sortants de collège pour 19,3 %.

Les solutions qui ont été trouvées se répartissent de la manière suivante :

- retour en formation initiale sous statut scolaire : 32 %,
- retour en formation initiale sous statut d'apprenti : 23 %,
- stagiaires de la formation continue : 23 %,
- emploi : 17 %,
- autres : 5 %.

Ces jeunes « décrocheurs » ne représentent pas, loin s'en faut, l'ensemble des jeunes de 16 ans et plus qui sont, en Bretagne, sortis de formation initiale sans diplôme et sans solution. En effet, le SIEI ne s'intéresse qu'aux sorties à une date précise et encore ne concerne-t-il pas toutes les sorties puisque les « décrocheurs » de la formation par apprentissage, par exemple, ne sont pas concernés.

Par ailleurs, le CESER s'interroge sur la question des jeunes qui sont contactés par les plateformes sans résultat (injoignables, non réponse, refus de prise en charge). Ces jeunes ne sont pas comptabilisés dans les « décrocheurs ». Or ils représentaient 1 227 jeunes (sur 3 084 jeunes contactés) lors des dernières campagnes de repérage, dans l'académie de Rennes, ce qui est loin d'être négligeable.

#### 1.4.3. Le décrochage en apprentissage

Actuellement, et bien qu'il soit prévu qu'ils le fassent, les centres de formation d'apprentis (CFA) ne communiquent pas les coordonnées des « décrocheurs » de l'apprentissage, c'est-à-dire des jeunes dont le contrat est rompu sans que cette rupture soit suivie de la signature d'un nouveau contrat ou d'une inscription dans une autre formation. Ces jeunes ne peuvent donc être accompagnés par les plateformes.

En février 2013, le GREF a publié une étude qui montre que 76,5 % des 23 440 contrats d'apprentissage conclus au cours des campagnes 2008-2010 (hors contrats rompus en période d'essai), soit 17 934 contrats, arrivent à terme sans avoir enregistré de rupture. Par conséquent, près du quart des contrats (23,5 %), soit 5 506 contrats, sont rompus avant leur terme. Une partie de ces ruptures sont des situations de décrochage mais l'étude du GREF ne permet pas de le savoir.

### ***1.5 Incidences de la non diplomation et risques liés au décrochage***

#### 1.5.1. Incidences de la non diplomation

Les enjeux de la « non diplomation » sont individuels et collectifs.

D'un point de vue individuel, comme le souligne notamment la Commission européenne, *« les conséquences influent sur les personnes tout au long de leur vie ; elles augmentent leur risque de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale (...) et se répercutent sur les rémunérations perçues au cours de la carrière ainsi que sur leur bien-être et leur santé ainsi que ceux de leurs enfants »*. D'un point de vue collectif, des taux élevés d'abandons scolaires ont des effets à long terme sur l'évolution de la société dans son ensemble et sur la croissance économique. Selon la Commission européenne, *« le fait de réduire de seulement un point de pourcentage le taux européen moyen d'abandon scolaire permettrait à l'économie européenne de disposer chaque année de presque un demi-million supplémentaire de jeunes travailleurs qualifiés potentiels<sup>1</sup> »*.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, Communication [COM(2011)18] « La lutte contre l'abandon scolaire: une contribution essentielle à la stratégie Europe 2020 »

En termes d'insertion professionnelle, les données issues de la dernière enquête Génération du Céreq montrent que pour les jeunes qui accèdent directement au marché du travail après l'enseignement secondaire « *l'acquisition d'un diplôme, même de niveau CAP, va de pair avec une forte réduction du risque de chômage, surtout en période de crise* ». Ainsi, en 2010, trois ans après leur entrée sur le marché du travail, les taux de chômage des jeunes sortis de l'enseignement secondaire étaient les suivants :

- 41% pour les « sans diplôme »,
- 24% pour les jeunes ayant un CAP ou un BEP,
- 13 % pour les jeunes ayant le baccalauréat.

Ce constat s'applique aussi à l'apprentissage. Alors que cette voie de formation protège globalement mieux du chômage, les jeunes qui en sortent sans diplôme rencontrent également de graves difficultés d'insertion dans l'emploi.

### 1.5.2. Risques liés au décrochage

Les risques liés aux situations de décrochage sont liés à la « non-diplomation », mais il existe aussi un risque de désocialisation pour les jeunes qui ont décroché s'ils ne trouvent pas rapidement une solution de « raccrochage ». Ce risque a été mentionné à plusieurs reprises lors des auditions.

Un des points qui a le plus étonné la Commission « Formations - Enseignement supérieur » au cours des auditions concerne l'intervalle de temps qui s'écoule en moyenne entre le moment où un jeune sort du système de formation initiale sans diplôme et son premier contact avec une Mission locale.

En Bretagne, ce délai est de 12 mois pour la moitié des 20 000 jeunes reçus chaque année dans les Missions locales. Plus la qualification du jeune est faible et plus ce délai est long. Ainsi 31 % des jeunes sans qualification (niveaux VI et V bis) prennent contact dans l'année qui suit leur sortie du système scolaire, mais 37 % ne le font qu'au bout de trois ans.

Entre la sortie du système scolaire et la première inscription dans une Mission locale, les jeunes ont des expériences vécues de petits boulots, de formation par alternance qui n'ont pas abouti... Les situations les plus périlleuses, celles qui compromettent leurs capacités de remobilisation, sont celles où les jeunes restent pendant plusieurs mois sans activité.

## **2. Dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire**

### ***2.1 Au niveau de l'Education nationale***

L'Education nationale prévoit de nombreux dispositifs pour lutter contre l'absentéisme des élèves et les situations pouvant mener aux sorties sans diplôme. Le rapport en mentionne un nombre important : l'accompagnement éducatif à l'école élémentaire et au collège, l'aide personnalisée et les stages de remise à niveau à l'école élémentaire, l'accompagnement personnalisé en 6ème, les programmes personnalisés de réussite éducative, l'opération « Ecole ouverte », l'accompagnement personnalisé, le tutorat, les stages de remise à niveau et les stages passerelle au lycée, les parcours de découverte des métiers et des formations de la 5ème à la terminale, les Sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) pour les

collégiens présentant des difficultés scolaires graves et durables, les classes-relais et les ateliers-relais pour les élèves du 2nd degré entrés dans un processus de rejet de l'institution scolaire et des apprentissages...

A cela il convient d'ajouter des dispositifs de deuxième chance (ex. micro-lycées) et des structures scolaires expérimentales (ex. CLEPT de Grenoble).

Il existe aussi des cellules de veille et de prévention à l'intérieur des établissements ainsi que, dans certains d'entre eux (notamment en lycées professionnels), des « groupes d'aide à l'insertion » (GAIN), qui devraient être bientôt remplacés par les « groupes de prévention du décrochage scolaire »<sup>2</sup>. Des référents décrochage scolaire sont également prévus dans certains collèges et lycées professionnels à partir de la rentrée 2013 (loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République).

Ces dispositifs complètent l'action de la Mission générale d'insertion (MGI) de l'Education nationale (renommée en 2013 Mission de lutte contre le décrochage scolaire - MLDS), située au niveau de chaque rectorat, et de la Mission d'insertion de jeunes de l'enseignement catholique (MIJEC).

Ils seraient sans doute plus efficaces s'ils étaient tous déployés, coordonnés et effectivement appliqués. L'ensemble donne plutôt l'impression d'un « patchwork » dont l'efficacité est soumise à l'implication et à la disponibilité des équipes pédagogiques et de direction, ainsi qu'aux moyens alloués. Etant diversement mis en œuvre, ils ne permettent pas d'éviter tous les décrochages, ce qui interroge la capacité de l'Education nationale à prendre en charge la difficulté scolaire.

## ***2.2 En dehors de l'Education nationale***

Au-delà de l'Education nationale, la question des sorties sans diplôme intéresse de nombreux autres acteurs : Villes, Départements, Régions, différents ministères, associations et mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, Missions locales, etc.

Elle intéresse aussi des structures de formation situées en dehors de l'Education nationale, comme l'Etablissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDE) dont un centre est situé à Lanrodec (22), et les Ecoles de la 2ème chance qui se sont créées dans de nombreuses régions (aucune en Bretagne, hormis une expérimentation)...

De nombreuses dispositions nationales ne relevant pas du ministère de l'Education concernent en outre les « décrocheurs » : Accord national interprofessionnel pour l'emploi des jeunes du 7 avril 2011 (reconduit jusqu'à la fin 2013), Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), Garantie jeunes, feuille de route du gouvernement sur le numérique de février 2013, etc. Ces dispositions s'ajoutent à d'autres, décidées par les collectivités territoriales suivant les compétences qui sont les leurs.

---

<sup>2</sup> Circulaire du 29 mars 2013 relative aux Réseaux Formation Qualification Emploi (FOQUALE)



### **2.3 Quelques traits de la situation en Bretagne**

En Bretagne, à côté des dispositifs et structures que l'on peut retrouver ailleurs, plusieurs expérimentations ont été menées. Le rapport n'en dresse pas la liste exhaustive mais la Commission a auditionné en particulier la « Prépa Diderot » portée par l'Université sociale de Hennebont (56), le Conseil général du Morbihan pour une expérimentation menée en 2010-2011 avec le soutien du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), l'Institut breton d'éducation permanente d'Ille-et-Vilaine (IBEP 35) pour une expérimentation « Ecole de la 2ème chance » menée en 2011-2012.

De plus, 17 plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs ont été mises en place à partir de juin 2011. Leur périmètre recouvre celui de pays ou celui du regroupement de deux pays. Ces nouvelles instances de coordination, de concertation et d'échanges d'informations regroupent les acteurs locaux : MLDS/MIJEC, CIO, représentants des établissements d'enseignement (publics, privés sous contrat, agricoles, MFR) et des CFA, Missions locales, Pôle emploi, collectivités territoriales. Pour chaque plateforme, les préfets ont nommé un responsable et un adjoint. En Bretagne, ceux-ci sont pour moitié des responsables de l'Education nationale (chefs d'établissement, directeurs de CIO) et pour moitié des responsables de Missions locales, des coordonnateurs emploi-formation ou des animateurs territoriaux de la DIRECCTE.

La mise en place de ces plateformes a permis d'améliorer la coordination des acteurs de l'orientation, de la formation et de l'insertion, même si des progrès restent à réaliser dans le repérage des jeunes « décrocheurs » (cf. proposition 16).

Par ailleurs, depuis 2011, l'Etat et la Région affirment au travers du CPRDF leur volonté de lutter contre le décrochage dans les différentes voies de formation et de qualifier tous les jeunes à minima au niveau V. La Région a missionné le GREF pour approfondir la connaissance des ruptures en apprentissage et pour mener une étude sur les abandons dans les formations sanitaires et sociales. Elle a aussi porté une démarche de séminaires régionaux sur le thème du décrochage et de la persévérance en formation, et organisé des voyages d'études au Québec.

En 2013, un Comité de coordination régional sur les problématiques d'accès à la qualification des jeunes, comprenant la Région, le Rectorat, la DIRECCTE et la Chaire jeunesse a été constitué. Ce Comité doit « *mettre en place un suivi du décrochage ; définir les axes prioritaires de la « politique » régionale ; identifier des actions prioritaires avec une mise en œuvre expérimentale locale ; suivre et évaluer les expérimentations* ».

### **3. Trente propositions du CESER de Bretagne pour prévenir et compenser les sorties sans diplôme**

Pour renforcer ces actions, les préconisations issues des réflexions du CESER concernent la prévention, le repérage et la « compensation » du décrochage, ainsi que les financements européens, l'évaluation, la coopération interrégionale.

### **3.1 Prévention des décrochages et sorties sans diplôme**

Qu'il s'agisse de lutte contre le décrochage scolaire ou de politique en faveur de la « *persévérance scolaire* », les premières actions à mener sont celles qui relèvent de la prévention car il convient, en premier lieu, d'éviter que les décrochages ne se produisent. On peut considérer, en effet, comme le souligne la Commission européenne que « *la prévention de l'abandon scolaire a de meilleurs résultats que la compensation des effets négatifs liés à cet abandon*<sup>3</sup> ».

Bien que la prévention du décrochage scolaire relève prioritairement de la responsabilité de l'Education nationale, la Région Bretagne, compte tenu de ses compétences en matière de formation (apprentissage, lycées) et d'orientation, peut jouer un rôle dans ce domaine.

**Le CESER formule des propositions ayant trait à la prévention. Certaines s'adressent plutôt à la Région et d'autres, plutôt à l'Education nationale. Les propositions destinées plutôt à la Région sont les suivantes (de 1 à 9) :**

- **Proposition 1** : Soutenir et susciter par une aide financière les initiatives dans les lycées et centres de formation d'apprentis qui permettent de mobiliser les élèves les plus en difficulté autour de projets collectifs et ambitieux. Une telle mesure a plusieurs objectifs.

Il s'agit notamment :

- d'offrir à ces jeunes une possibilité de s'investir et de se valoriser à travers la réalisation de ces projets en vue de restaurer leur confiance et leur estime de soi ;
- de favoriser et soutenir une dynamique dans les établissements, en créant un environnement d'apprentissage positif, ouvert d'esprit, stimulant et agréable.

Il est espéré aussi que ces projets puissent avoir des répercussions positives sur la scolarité des jeunes. En outre, ils devraient :

- permettre d'ouvrir les établissements sur leur environnement,
- impliquer des partenaires extérieurs (associations et mouvements de jeunesse et d'éducation populaire notamment),
- permettre aux jeunes de montrer leurs capacités à mener à bien des actions,
- donner à voir les réalisations aux familles.

L'aide financière de la Région devrait cibler les établissements les plus touchés par le décrochage scolaire et devrait s'accompagner d'une obligation d'évaluation (cf. proposition 27).

Elle pourrait s'appuyer sur le dispositif « Karta ».

- **Proposition 2** : S'inspirer de l'expérience de la Région Rhône-Alpes qui soutient financièrement les initiatives des équipes pédagogiques et de direction de certains établissements, lorsqu'il s'agit de « démarches innovantes de repérage et d'accompagnement pédagogique et éducatif des élèves en difficulté ».

---

<sup>3</sup> Commission européenne, « La lutte contre l'abandon scolaire : une contribution essentielle à la stratégie Europe 2020 », 31 janvier 2011

- **Proposition 3 :** Améliorer les conditions d'internat et de restauration car les facteurs du décrochage peuvent être d'ordre scolaire, pédagogique, mais ils sont aussi parfois liés à l'environnement de la formation, aux conditions de vie des jeunes (hébergement, restauration, transports...) et certains abandonnent leur scolarité ou leur formation pour des raisons économiques.

Le CESER engage donc la Région dans le cadre de ses compétences à :

- Harmoniser les tarifs entre les internats des lycées professionnels et ceux des CFA car il existe d'importants écarts qui peuvent pénaliser les jeunes apprentis.
  - Ouvrir les internats et les restaurants des lycées aux apprentis des CFA, et inversement. De manière générale, il s'agit de développer les initiatives actuelles de mutualisation des moyens.
  - Revisiter les modes d'attribution des aides forfaitaires aux apprentis pour les frais d'hébergement et de restauration, en tenant compte de l'éloignement géographique, des ressources et de la situation familiale des jeunes.
  - Renforcer les moyens d'animation et d'encadrement dans les espaces de vie que sont les internats.
- 
- **Proposition 4 :** En amont de l'orientation, assurer l'information des jeunes collégiens pour leur permettre d'acquérir une bonne connaissance des voies de la formation professionnelle (sous statut scolaire ou apprentissage) et des métiers sur lesquels celles-ci débouchent.  
Cette information est à faire le plus tôt possible, c'est-à-dire dès la classe de 4ème et de manière continue. Il s'agit de présenter aux jeunes le système d'éducation et de formation, de leur permettre d'effectuer des visites en entreprises, d'entendre les témoignages de jeunes engagés dans la voie professionnelle, d'échanger avec des entrepreneurs et salariés...  
La démarche peut s'apparenter aux « parcours de découverte des métiers et des formations » qui sont déjà, en principe, prévus pour tous les élèves, depuis la classe de 5ème jusqu'à la classe de terminale.

- **Proposition 5 :** Permettre aux jeunes mal orientés et qui en font le constat au bout de 2 ou 3 mois, de changer d'orientation et de retrouver sans délai une nouvelle place en formation. Il s'agit aussi de dédramatiser les changements d'orientation. Une telle possibilité suppose de la part des pouvoirs publics de s'organiser collectivement afin de mutualiser et d'actualiser en continu les informations concernant les places laissées vacantes, après les dates de rentrée, dans les lycées, les CFA, voire les dispositifs de formation de la Région Bretagne (pré-qualification, qualification).

Le CESER invite, de plus, la Région à faire de ces jeunes un public prioritaire pour l'accès à ses dispositifs.

Une telle organisation collective pourrait s'inspirer du dispositif « Assure ta rentrée » qui est mis en place depuis plusieurs années dans la région Centre (par la Région et le Rectorat).

- **Proposition 6 :** Prévoir un dispositif de « positionnement » conscient et volontaire des jeunes qui font le choix de s'orienter vers l'apprentissage afin d'éviter des erreurs d'orientation. Ce « positionnement » devrait intervenir avant l'entrée en CFA, soit dès le premier trimestre de l'année scolaire. Il s'agit de s'assurer par là que les jeunes qui font le choix de l'apprentissage et d'un métier, le font autant qu'il est possible en connaissance de cause.  
Ce dispositif est différent du « positionnement » à l'entrée en CFA.
- **Proposition 7 :** Accompagner les maîtres d'apprentissage lorsqu'ils assurent la formation de jeunes en difficulté et valoriser les entreprises qui s'impliquent dans la formation de ces jeunes. En effet, la formation en entreprise des jeunes en difficulté nécessite un investissement important de la part des maîtres d'apprentissage, de préférence pourvus d'une expérience. Cet investissement n'est pas suffisamment reconnu. Il s'agit de faire en sorte que ces maîtres d'apprentissage puissent compter sur des appuis extérieurs, et un suivi de leur mission.
- **Proposition 8 :** Renforcer l'accompagnement des jeunes qui sont en formation dans les entreprises. Cet accompagnement réalisé par les maîtres d'apprentissage et les tuteurs des CFA est effectivement un levier à actionner pour réduire les ruptures de contrats.
- **Proposition 9 :** Assouplir pour les jeunes de moins de 16 ans qui sont sous obligation scolaire et présentent néanmoins un risque de sortie sans diplôme : l'accès aux actions de remédiation de la MLDS/MIJEC4, voire l'accès aux stages pré-qualifiants et qualifiants financés par la Région et l'accès aux services des Missions locales. Il s'agit d'instaurer une possibilité de prise en charge globale pour ces jeunes qui aujourd'hui n'ont pas accès à ces dispositifs en raison de leur âge.

**D'autres propositions sont plutôt destinées à l'Education nationale. Il s'agit des propositions suivantes (de 10 à 15) :**

- **Proposition 10 :** Pour les jeunes de moins de 16 ans qui présentent un risque de sortie sans diplôme, pour permettre l'approche globale évoquée dans la proposition précédente, développer les actions multi-partenariales dans les établissements, impliquant des partenaires extérieurs à l'école comme les services de la protection de l'enfance (Départements), des services de santé, des services sociaux... Et instaurer un référent unique pour chacun de ces jeunes.
- **Proposition 11 :** Anticiper la transition critique que constitue le passage de la classe de 3eme à la classe de 2nde (période charnière propice au décrochage) en développant des

---

<sup>4</sup> Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) et Mission d'insertion des jeunes de l'Education catholique (MIJEC)

échanges entre les collèges et les lycées. L'objectif de ces échanges est de faciliter la transition vers le lycée.

Cette articulation implique l'Education nationale et deux niveaux de collectivités territoriales : la Région (lycées), les Départements (collèges).

- **Proposition 12 :** Porter une attention particulière aux jeunes qui se retrouvent à la fin de la classe de 3ème, devant un choix imposé ou sans solution, du fait des processus d'affectation et des critères d'âges.

Il convient en particulier d'accompagner les jeunes qui n'ont pas eu leur premier choix d'orientation.

- **Proposition 13 :** Faciliter le retour à l'école de jeunes qui se sont absents pendant 1 ou 2 mois, par la mise en place d'un accompagnement leur permettant de raccrocher plus facilement (par exemple en bénéficiant de cours de rattrapage). Ce dispositif – sorte de « sas de raccrochage » – pourrait compléter les actions de remédiation de la MLDS/MIJEC. Il s'agit d'accompagner ces jeunes qui ont fait, de leur propre initiative, la démarche de revenir dans l'école, afin qu'ils ne soient pas découragés par le retard qu'ils ont pris dans les apprentissages et conduits à décrocher pour de bon.

- **Proposition 14 :** Intégrer dans la formation des professionnels de l'éducation la question du décrochage ; c'est-à-dire la prise en charge et l'accompagnement des jeunes qui présentent un risque de sortie prématurée du système éducatif, sachant qu'il peut s'agir d'aborder des problématiques psycho-sociales, d'addiction, de santé, de conditions de vie, etc.

- **Proposition 15 :** Associer davantage les parents tout au long du parcours scolaire, en particulier ceux qui sont en « distance » par rapport à l'école. Il s'agit de :
  - améliorer l'accueil des parents dans les établissements ;
  - associer systématiquement les familles des jeunes en situation de décrochage (présentant un risque de décrochage ou ayant déjà décroché) aux dispositifs mis en place dans les établissements (information sur l'orientation, actions MLDS/MIJEC, etc.) ;
  - diffuser les bonnes pratiques en ce domaine initiées dans certains établissements.

### **3.2 Repérage des « décrocheurs »**

La mise en place du SIEI et des plateformes de suivi et d'appui a permis d'améliorer la coordination des institutions, le repérage et l'accompagnement des jeunes au moment de leur sortie du système scolaire. Toutefois, certaines catégories de jeunes échappent à ce repérage.

Le CESER engage donc la Région dans le cadre de ses compétences à :

- **Proposition 16 :** Faire en sorte que tous les jeunes qui « décrochent » de formation initiale, quelle que soit la voie de formation, soient repérés dans le cadre du SIEI afin d’être accompagnés par les plateformes. Il s’agit par conséquent d’intégrer dans le SIEI :
  - les apprentis des CFA (y compris des CFA agricoles) qui décrochent en cours d’apprentissage,
  - les jeunes décrocheurs des lycées maritimes (les 4 lycées maritimes situés en Bretagne représentaient 615 élèves à la rentrée 2012),
  - les jeunes décrocheurs des lycées agricoles,
  - les jeunes qui échouent au bac sans se réinscrire (ces jeunes ne sont pas obligés de se réinscrire).

A cet effet, il semble indispensable que les bases de données des CFA, des lycées maritimes et des lycées agricoles soient synchronisées avec le SIEI.

Il conviendrait aussi d’inclure, dans les contrats d’objectifs des CFA, la question du repérage des jeunes apprentis dont le contrat d’apprentissage est rompu et qui ne sont pas réinscrits dans un établissement de formation (avec une mise à jour des bases en octobre).

- **Proposition 17 :** Prolonger l’action des plateformes de suivi et d’appui aux décrocheurs par un suivi dans le temps du devenir des jeunes ayant bénéficié d’un accompagnement par l’une ou l’autre de ces plateformes.

Ce suivi pourrait être complété par une enquête régulière de type IROISE permettant de disposer d’informations statistiques. Cette proposition est à regarder en lien avec la proposition 23.

### ***3.3 Compensation des décrochages et sorties sans diplôme***

La « *compensation* » - terme consacré par l’Union européenne pour désigner les mesures de remédiation - vise à aider les personnes qui ont quitté prématurément l’École à réintégrer les systèmes éducatif et de formation afin d’acquérir les qualifications qui leur manquent. La « *compensation* » se situe donc en aval du décrochage. Elle incombe plus spécifiquement à la Région, compte tenu des compétences qui sont les siennes.

Par ailleurs, ces dernières devraient être renforcées en application des textes à venir sur la décentralisation. La Région se verrait confier notamment la responsabilité de coordonner et mettre en réseau les actions de tous les organismes participant au service public de l’orientation tout au long de la vie (en dehors des établissements scolaires).

Dans le domaine de la « *compensation* », le CESER engage la Région à :

- **Proposition 18 :** Promouvoir auprès de ses partenaires une vision du décrochage scolaire comme un moment dans le parcours d’un jeune, non comme un état irréversible. Il s’agit de porter sur les jeunes qui décrochent un regard non stigmatisant ; de leur reconnaître un droit au tâtonnement et la possibilité de se

construire, comme tout un chacun, une identité par essais et erreurs, ce qui implique de valoriser l'expérimentation et la formation tout au long de la vie.

- **Proposition 19** : Assurer la cohérence régionale des actions de « compensation » pour les jeunes décrocheurs dans le cadre du service public régional de l'orientation tout au long de la vie (SPRO) piloté par la Région. A cet effet, il conviendrait notamment de :
  - associer les acteurs de l'orientation scolaire (CIO) au SPRO ;
  - mettre en place un système d'informations permettant aux acteurs de la formation, de l'orientation et de l'insertion de collecter et partager des expériences et des informations. (cf. proposition 23).
  
- **Proposition 20** : Evaluer les expérimentations dans le domaine de la « compensation » conduites dans les territoires, qui ont bénéficié ou qui bénéficient actuellement d'un financement régional (le rapport en mentionne quelques unes, cf. point 2.3). Il s'agit de dégager des enseignements utiles pour les politiques régionales et de pouvoir sécuriser le financement des dispositifs les plus efficaces. Il conviendrait en outre à l'avenir d'intégrer l'évaluation comme condition de sélection des projets bénéficiant d'un financement régional et de faire que les évaluations s'inspirent de principes et méthodes communs (cf. proposition 27).
  
- **Proposition 21** : S'agissant de l'orientation, aider les jeunes à passer d'une vision de court terme à une vision de long terme. Concevoir des étapes qui peuvent être multiples et diversifiées dans un parcours personnels en encourageant les poursuites de formation par des réorientations.
  
- **Proposition 22** : Elargir la composition du Comité de coordination régional sur les problématiques d'accès à la qualification des jeunes à d'autres acteurs :
  - la DRAAF pour l'enseignement agricole,
  - la Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest pour l'enseignement maritime,
  - les Missions locales.

### ***3.4 Optimisation des interventions par une analyse partagée et des actions coordonnées***

Le CESER engage la Région à poursuivre et développer l'observation et les analyses en vue de mieux connaître et comprendre les phénomènes décrochage et de raccrochage à l'échelle régionale (suivi dans le temps des jeunes ayant décroché, étude des facteurs de décrochage, ...), ceci afin d'optimiser ses interventions.

En effet, de nombreuses questions demeurent, qui concernent notamment les facteurs du décrochage, le suivi des jeunes, les statistiques régionales et l'évolution du phénomène à l'échelle de la région...

A cet effet, le CESER engage la Région à :

- **Proposition 23 :** Créer un outil d’observation et d’analyse des sorties sans diplôme et. Cet outil n’est pas un outil de gestion. Il devra permettre de :
  - réaliser un suivi dans le temps de trajectoires individuelles (suivi de cohortes), un suivi du devenir des jeunes qui sont passés par les systèmes de raccrochage ou de « compensation »,
  - disposer de données statistiques à l’échelle de la région, permettant une observation de l’évolution du phénomène,
  - produire de la connaissance partagée sur les facteurs de décrochage et les modes de raccrochage, et permettre de partager des expérimentations.

Il devrait privilégier une mise en réseau basée sur la logique des systèmes faiblement administrés, laissant la place aux initiatives locales et avoir pour finalité de permettre aux acteurs d’acquérir une meilleure connaissance mutuelle des dispositifs qui sont par nature complémentaires et de pouvoir juger de leur efficacité.

Cet outil devra être partagé par les acteurs de la formation et de l’orientation ainsi que des chercheurs. Les analyses conduites par les chercheurs en lien avec les acteurs permettront de fonder l’action de ces derniers et de cibler leurs interventions.

- **Proposition 24 :** Organiser et soutenir les échanges de pratiques professionnelles entre les acteurs intervenant auprès des jeunes décrocheurs comme cela se fait dans le cadre de l’AIOA (Accueil – Information – Orientation – Accompagnement).

### **3.5 Financements européens**

L’abaissement du taux de décrochage scolaire et la réduction du nombre de jeunes sans qualification figurent parmi les priorités de la stratégie « Europe 2020 » et ses déclinaisons. Dans ce contexte, le CESER engage la Région Bretagne à :

- **Proposition 25 :** Inscire la lutte contre le décrochage et les sorties sans diplôme dans ses objectifs prioritaires, afin de faciliter l’accès aux financements européens ; la Région ayant fait de sa politique en faveur de la Jeunesse, à travers la Charte d’engagement pour les jeunes, l’une de ses priorités d’action.
- **Proposition 26 :** Initier des partenariats (notamment avec le Rectorat) pour élaborer des projets qui pourraient s’inspirer des expériences menées dans d’autres régions ayant bénéficié de financements FSE et Feder dans le cadre de la précédente programmation (2007-2013).



### **3.6 Evaluation et retour sur évaluation**

En complément de la proposition 19, le CESER engage la Région Bretagne à :

- **Proposition 27 :** Evaluer les expérimentations et dispositifs dans le domaine de la « compensation » et établir des indicateurs, des principes et des méthodes d'évaluation communs pour assurer une lecture cohérente du décrochage et du rattrapage, sur une période suffisamment longue (avec un suivi individualisé à 1 an ou plus), une bonne connaissance de la situation régionale. Ces indicateurs devront être des indicateurs d'impact et de résultats, liés aux objectifs.
- **Proposition 28 :** Former et sensibiliser à l'évaluation tous les acteurs et professionnels impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs de « compensation ». Cette proposition est à considérer en lien avec la proposition 24 (organiser, soutenir les échanges de pratiques professionnelles).

### **3.7 Echanges interrégionaux**

Sachant que de nombreuses Régions sont impliquées dans la lutte contre le décrochage scolaire, et financent des expérimentations, le CESER engage la Région Bretagne à :

- **Proposition 29 :** Mutualiser, dans le cadre de l'Assemblée des régions de France (ARF), le partage d'informations et le suivi des initiatives menées dans les différentes régions.
- **Proposition 30 :** Entreprendre des actions conjointes en matière de « compensation » pour les territoires limitrophes (ex. Redon).

<p style="text-align: center;"><b>Cet avis du CESER a été adopté en session plénière à l'unanimité des votants 0 abstention</b></p>
---



**EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE :  
COMMUNICATIONS ECRITES**



## INTERVENTION de M. Jean-Luc LE GUELLEC (Conseil fédéral régional FSU Bretagne)

L'étude présentée aujourd'hui a, comme premier mérite, de clarifier la terminologie employée quand on évoque les différentes situations de décrochage. Elle ne se limite pas au décrochage scolaire en ne faisant pas l'impasse sur les ruptures de contrats d'apprentissage, elle décrit de manière exhaustive les différents dispositifs existants en Bretagne dans la lutte contre le décrochage. Enfin, elle avance des préconisations pour le repérage et le suivi des jeunes sortis de formation initiale sans diplôme. Elle dégage quelques pistes d'aides à apporter en matière de « compensation » pour les jeunes concernés même si le terme de « compensation » est pour le moins impropre. L'étude se concentre principalement sur les « déjà décrochés » même si elle insiste sur l'importance de la prévention du décrochage qui incombe à l'Education nationale. C'est sur cette question que porte l'intervention de la FSU, en complément et en amont de l'objet principal de ce rapport.

Il est difficile de faire un portrait-robot du décrocheur mais nous savons qu'il s'agit le plus souvent d'un jeune dont la famille éprouve d'énormes difficultés sociales avec un rapport distant voir méfiant à l'institution scolaire. L'échec se construit très tôt, nous constatons d'ailleurs que souvent les jeunes sortis sans diplôme ont redoublé une classe primaire. Arrivés au collège, l'échec se précipite avec des difficultés d'organisation, de maîtrise du langage et surtout une incompréhension par ces jeunes de ce qu'on attend d'eux d'où alors un sentiment d'injustice. Du côté des établissements scolaires, c'est trop souvent l'impuissance qui domine face à la grande difficulté. L'échec scolaire se transforme progressivement en problèmes de discipline. Le « décrocheur » perturbe l'ordre de la classe par son comportement et l'établissement réagit trop souvent par une accumulation de sanctions ou par la réunion du conseil de discipline : réaction de protection mais pas résolution du problème. Au contraire, ces élèves finissent par renoncer et s'évaporent et alors risque de commencer la marginalisation car beaucoup ne savent même pas où s'adresser.

La priorité doit donc être donnée à la prévention de l'échec, cette exigence que porte la FSU renvoie aux fondements même de l'Ecole et je ne vais pas ici décliner tout notre programme de transformation du système éducatif mais seulement alerter sur quelques idées en vogue qui nous semblent conduire à des impasses.

Pour apprendre, il faut du temps et de la sérénité.

L'injonction à la souplesse et à la flexibilité a conduit à une multiplication de dispositifs d'accompagnement et, surtout, une fragmentation des emplois du temps. Au collège, niveau où se manifeste le plus l'échec, il faudrait, au contraire, avoir des séances plus longues laissant le temps aux élèves en difficulté d'avoir des démarches plus inductives, séances qui intégreraient dans le temps scolaire le temps du travail personnel.

La sérénité est sans doute ce qui manque le plus, il nous faudrait faire baisser considérablement le niveau d'anxiété de tous les acteurs : élèves, parents et professionnels de l'éducation. Cette anxiété vient de la crainte de l'avenir professionnel conjuguée à la folie évaluative. Nous savons pourtant que ceux qui réussissent vivent leur présence à l'école dans l'ici et maintenant de l'activité intellectuelle centrée sur le contenu des savoirs. Ceux qui échouent à l'inverse, instrumentalisent leur présence ne se pensant là que pour un objectif

différé : avoir un métier plus tard. C'est la raison pour laquelle l'injonction au projet professionnel au niveau du collège et même parfois du primaire est un facteur aggravant les difficultés. L'idée de construire un parcours professionnel dès le collège est une impasse d'autant que ce sont aux élèves les plus en difficultés, donc les moins armés pour le faire, à qui on demande d'anticiper un métier. A l'opposé de la logique des compétences qui veut faire entrer très précocement à l'École l'objectif de l'« employabilité », la FSU propose à l'inverse de dégager l'école et le collège du poids et de l'anxiété de l'avenir professionnel. Une autre démarche, beaucoup plus efficace, serait d'intégrer à la culture commune à transmettre, des éléments de cultures professionnelles et technologiques y compris en terme de savoir-faire. Ce fut l'objet de la création de la discipline « technologie » au collège mais qui a malheureusement été détournée de son objectif premier. Dans cette optique, des métiers doivent être présentés comme objets de savoir pas comme anticipation d'un avenir. L'information passe, les savoirs restent. Multiplier les « informations sur les métiers », proposition récurrente, ne règle ni les problèmes cognitifs rencontrés par les élèves, ni les difficultés d'orientation-affectation qui relèvent d'une problématique beaucoup plus riche et large.

C'est aussi la logique dite « des compétences » qui a produit la folie évaluative terriblement anxiogène. Déjà, l'inflation de la notation est une des fragilités de notre système éducatif mais comme si ça ne suffisait pas on y a ajouté une batterie d'évaluation à donner le tournis. Prenons le collège : attestation de sécurité routière, niveau A2 en langue vivante, le B2i, rapport de stage en milieu professionnel en 3ème, le tout s'ajoutant aux notes scolaires classiques. Au sein de chaque discipline, les enseignants sont invités à découper les savoirs en une multiplication de compétences se transformant en nombre d'item d'évaluation. « J'ai l'impression de passer mon temps à évaluer et de moins en moins à enseigner » est une réflexion qu'on entend de plus en plus dans les salles de professeurs. Il faut inverser cette tendance qui pénalise d'abord les élèves en grande difficulté. Sans supprimer l'évaluation, il en faut en faire baisser considérablement l'intensité.

Ces évolutions empêchent certains élèves de comprendre le sens des savoirs qu'on veut leur transmettre d'autant que le dogme répété de l'individualisation peut les conduire à penser qu'on peut apprendre seul. Nous n'apprenons que des autres avec les autres. La vulgate du « apprendre à apprendre » a renforcé ce mythe de l'« apprenant solitaire » en répandant l'illusion qu'il pouvait y avoir une façon d'apprendre indépendante de ce qu'il y a à apprendre. Apprendre c'est acquérir des connaissances et maîtriser des savoirs, il y a autant de méthodes d'apprentissage que de domaines de savoirs.

Pour prévenir le décrochage scolaire et donc lutter efficacement contre l'échec, il faut donc donner du temps aux apprentissages et réduire l'anxiété. Il faudrait, aussi, très tôt dénouer les blocages cognitifs rencontrés par certains jeunes (ce qui est autre chose que de repérer précocement des supposés handicaps naturels). Il faudrait réduire la distance entre la culture scolaire et les cultures d'origine des élèves. Il faudrait en finir avec la hiérarchie des savoirs... « Construire l'employabilité », « évaluer les compétences », « informer sur les métiers », « apprendre à apprendre », « individualiser les parcours » autant d'injonctions qui semblent de bon sens mais qui ne font qu'accompagner la vassalisation de l'institution scolaire aux exigences de la compétition économique.

Pour la FSU, si nous souhaitons la réussite de tous, c'est un autre chemin qu'il faut prendre.

## INTERVENTION de M. Daniel HARDY (Union régionale interfédérale des œuvres privées, sanitaires et sociales)

L'URIOPSS considère que l'initiative de cette autosaisine est de grande importance compte tenu des nombres indiqués de « sorties sans diplôme » ou « sorties sans qualification » liées au décrochage scolaire, et notamment en raison des progrès à faire concernant la prévention et le repérage.

La proposition n°1 préconisant principalement de permettre aux jeunes de montrer leurs capacités à réaliser des projets et de restaurer ainsi leur confiance en eux-mêmes est d'extrême importance.

Mais pour cela, s'agissant de jeunes en risque de situation d'exclusion, il faut insister sur le passage nécessaire de projets pédagogiques à de vrais projets éducatifs innovants pour les établissements d'enseignement et toutes les parties prenantes des communautés éducatives. Des expérimentations doivent être possibles en mutualisant les initiatives. En même temps que l'ouverture des établissements sur leur environnement culturel, sportif, et social, les liens et partenariats entre établissements et entreprises seront déterminants, tant pour les jeunes que pour les enseignants.

Si les situations d'internat peuvent être améliorées, leur recours doit s'inscrire dans un projet qui restera celui de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes dans la Cité.

La proposition n° 18 : La promotion d'une vision du décrochage scolaire, comme un moment dans le parcours d'un jeune, non comme un état irréversible, et ainsi éviter stigmatisation et perte d'estime de soi, sera déterminante pour favoriser la mobilisation et l'implication du jeune lui-même dans le processus d'inclusion. Il faut convaincre les jeunes et leur entourage que ce qui est vécu comme un échec peut être une expérience dans un parcours de vie.

Il conviendrait d'ajouter à la liste des acteurs pouvant participer à l'élargissement du Comité de coordination régional sur les problématiques d'accès à la qualification des jeunes (Proposition n°22), des acteurs des secteurs de l'éducation spécialisée, et de l'inclusion des jeunes en situation de handicap en milieu scolaire. Des mutualisations de pratiques et d'expériences se justifieraient qui seraient bénéfiques à tous.

Enfin, le dispositif « Garantie jeunes » qui va être expérimenté en Bretagne (Finistère en 2013, et Ile et vilaine en 2014) pourrait constituer une opportunité de construire collectivement des projets destinés à la lutte contre les effets du décrochage.

Dans tous les cas, une mobilisation collective de tous, conjuguée avec les initiatives des établissements scolaires ouverts sur leur environnement, est indispensable pour prévenir une grave situation concernant 600 000 jeunes « sortants précoces » en France.

## INTERVENTION de M. Yvon LE NORMAND (Personnalité qualifiée en matière d'environnement)

On estime que chaque année plus de 120 000 jeunes sortent du système éducatif sans diplôme et ils seraient environ 40 000 à sortir sans qualification, c'est-à-dire en ayant interrompu leur formation en premier cycle de l'enseignement secondaire ou en première année de CAP ou de BEP.

En Bretagne, les estimations portent sur un nombre de décrocheurs qui se situerait entre 952 et plus de 2000 jeunes de 16 à 20 ans ; ces chiffres ne tiennent pas compte des filières professionnelles et de nos CFA.

Au-delà de la gabegie sociale et financière que cela représente pour notre pays, il est de notre responsabilité morale de tout mettre en œuvre pour prévenir, repérer et compenser le décrochage scolaire et ses conséquences dramatiques pour notre jeunesse qui perd confiance en son avenir.

Les 30 propositions du CESER de Bretagne vont ainsi dans le bon sens pour renforcer les dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire.

Dans ce contexte, la branche bâtiment qui emploie plus de 62 000 salariés en Bretagne, considère qu'une politique dynamique axée sur une véritable ambition stratégique de l'apprentissage en Région, serait de nature à apporter des solutions pour tous ces jeunes en recherche d'orientation et d'insertion.

Aujourd'hui, malgré le contexte économique difficile, une sortie de crise et une absence de reprise qui pénalise les entreprises de notre secteur, nos entrepreneurs ont souhaité maintenir leur effort de formation et recruter des apprentis.

Nos CFA doivent, dans ce contexte se recentrer sur l'apprentissage du métier, renforcer les liens de toutes natures avec les entreprises, s'ouvrir à l'extérieur, diversifier leur offre de service pour répondre aux besoins des jeunes ou des salariés de demain. Ce doit être leur force et leur spécificité : la qualité de la relation avec l'entreprise.

Dans la période de crise actuelle ou l'argent public comme celui de la profession forment des ressources rares, l'ensemble des établissements qui proposent des formations préparant à nos métiers doivent également apprendre à travailler ensemble pour mieux répondre à nos besoins et à l'évolution de nos métiers. Nos pratiques doivent évoluer si nous souhaitons disposer d'une offre de bon niveau, de plateaux techniques performants et de formateurs spécialisés.

Nous devons aussi être plus exigeants sur la qualité de la formation et de l'accompagnement des jeunes.

Pour cette rentrée 2013, l'évolution des effectifs à l'entrée de nos CFA est inquiétante, -17% de recrutement sur les premières années de formation pour les CFA du bâtiment gérés par la branche de façon paritaire.



De plus, force est de constater aujourd'hui une plus grande difficulté à trouver des maîtres d'apprentissage.

Dans le même temps on observe un recours accru à la main d'œuvre étrangère, bien moins chère en comparaison au coût de formation des apprentis. On ne peut que déplorer et lutter contre ce fléau du low cost favorisé par des clients publics ou privés qui ne regardent que le critère du moins disant.

La situation économique n'explique pas tout et nous sommes aussi persuadés de l'impact négatif des mesures visant à réduire les primes aux employeurs d'apprentis, primes qui ne concerneraient désormais que les entreprises de moins de 10 salariés (pour l'indemnité compensatrice forfaitaire) et celles de moins de 20 salariés pour les aides directes de la région Bretagne, à compter de janvier 2014.

Nous pensons au contraire qu'il faut soutenir les entrepreneurs qui « investissent » dans la formation et qui participent activement pour réduire les abandons des jeunes en cours de formation et pour insérer les jeunes dans la profession.

Notre branche a d'ailleurs négocié paritairement un accord apprentissage, ouvert à signature, qui doit permettre de préparer l'avenir en ce sens.

Je souhaite enfin rappeler que nous avons en Bretagne près de 10 000 jeunes en formation dans les métiers du bâtiment, dont 3 000 dans nos CFA.

Nous avons l'obligation collective de leur assurer un avenir.

Je vous remercie de votre attention.

## INTERVENTION de M. Olivier DEHAESE (CGT)

Le nombre de jeunes sortants chaque année sans autre diplôme que le Diplôme National du Brevet a constamment diminué en France jusqu'au début des années 2000 pour se stabiliser ensuite autour de 120000. Pour autant, c'est au moment où ce nombre atteignait sa valeur minimale que cette problématique prenait une ampleur médiatique. Pourquoi cette coïncidence ?

Autrefois, il y a 40 ou 50 ans, sortir sans diplôme du système éducatif n'empêchait pas l'accès à l'emploi et donc l'insertion sociale. Avec le chômage de masse qui perdure depuis 30 ans au plus grand bénéfice du système économique libéral, ce n'est plus le cas.

Sortir sans diplôme du système éducatif constitue désormais un risque majeur d'exclusion sociale. Cela illustre l'extrême âpreté de l'accès à l'emploi et plus encore à un emploi durable. Le risque d'exclusion que constitue la sortie sans diplôme est exacerbé dans les régions comme la Bretagne où le taux de diplomation est important et celui de non diplomation très faible (autour de 8% soit 3% de moins que pour l'ensemble du territoire national). En effet, quelle chance pour un jeune sans diplôme de trouver un emploi stable lorsqu'il rentre en concurrence avec une multitude de jeunes diplômés ?

A la lumière de cette étude qui reçoit l'approbation globale de la CGT, d'aucuns pourraient être tentés d'instruire un mauvais procès à l'encontre de notre système éducatif. Certes, tout n'y fonctionne sans doute pas de façon optimale. Cependant, force nous est de noter que l'arrêt de la baisse du nombre de jeunes sortants sans diplôme correspond temporellement au moment où le discours de diminution de la dépense publique avec suppression des emplois est devenu dominant. Bien entendu, avoir plus de moyens et plus de postes ne fait pas tout. Pour autant, de nombreuses auditions au cours de cette étude nous ont montré que les jeunes les plus en difficulté avaient besoin d'un encadrement pédagogique largement renforcé pour reprendre confiance et se relancer. Et ce dès l'apparition des premières difficultés. A la CGT, nous ne pourrions qu'une fois de plus regretter les diminutions drastiques de postes d'enseignants tels ceux des RASED opérées entre 2007 et 2012.

Bien souvent, lorsque des jeunes sont sortis du système éducatif sans diplômes, les solutions de remédiation qui leur sont proposées relèvent de dispositifs expérimentaux, non pérennes car soumis à des appels d'offres. Pour la CGT, il est plus que temps que la puissance publique (état et/ou collectivités) reprenne la maîtrise de ces dispositifs de remédiation. C'est le seul moyen de garantir leur pérennité lorsqu'ils ont démontré leur efficacité dans une phase expérimentale.

Enfin, la question du repérage et du suivi des « décrocheurs » a beaucoup alimenté les débats de la commission. Elle fait l'objet de plusieurs préconisations. Celles-ci concernent largement l'orientation de jeunes du collège vers la voie professionnelle ou l'apprentissage. Cela pourrait laisser penser que les jeunes décrocheurs ont un profil type ; ce n'est pas exact puisque 4 sur 10 sortent du système éducatif depuis des lycées généraux ou technologiques et dans des zones géographiques très diversifiées. Lorsqu'il s'agit d'exclusion sociale, nous ne saurions que trop inciter chacun à se méfier de tout stéréotype.

Pour terminer, l'absence de données fiables sur le devenir des jeunes rompant un contrat d'apprentissage nous a interpellés. Un « positionnement conscient et volontaire »

(proposition 6) ne peut pas être l'unique réponse en prévention des ruptures de contrat. Il y a là, sans doute, sujet à une prochaine étude.

## INTERVENTION de M. Robert JESTIN (Chambre de commerce et d'industrie de Région Bretagne)

Je m'exprime au nom des acteurs patronaux.

La Bretagne a un taux de réussite aux examens dont nous pouvons nous satisfaire pleinement. Ce taux de réussite est à mettre en corrélation avec les efforts réalisés par les différents acteurs pour offrir aux jeunes des conditions d'études optimales. Cependant, cette satisfaction ne doit pas nous faire minorer la gravité du décrochage scolaire. Dans un environnement d'excellence, l'échec est encore plus mal vécu comme le soulignent différentes études.

Selon un chiffrage du Boston Consulting Group<sup>1</sup>, un jeune qui quitte le système scolaire sans diplôme coûtera à la société environ 230 000 euros de plus qu'un jeune diplômé au cours des quarante ans de sa vie active. Soit plus de 30 milliards d'euros de surcoût pour la collectivité, par cohorte annuelle de décrocheurs. Au-delà du coût pour la collectivité, le décrochage scolaire est un drame individuel, puisqu'en France la formation initiale détermine fortement le parcours professionnel et social. Le décrochage scolaire est donc souvent le début d'un décrochage social. Enfin, rappelons que le milieu universitaire est également touché par un taux d'échec en première année qu'il ne faut pas minorer.

<sup>1</sup> Les échos « Décrochage scolaire, décrochage de la dette : même combat », 4 septembre 2013

Ainsi, il nous semble important de déceler le plus en amont possible les difficultés rencontrées par les jeunes et de penser leur orientation sur le long terme.

Nous souscrivons à la nécessité de lutter efficacement et durablement contre le décrochage scolaire et d'offrir aux jeunes une entrée réussie dans le monde professionnel.

En ce sens, nous soutenons toute proposition susceptible de favoriser un meilleur accompagnement des jeunes vers la vie professionnelle via une meilleure connaissance du monde de l'entreprise et saluons l'ensemble des propositions mentionnées dans le rapport.

Nous insistons sur deux vecteurs de lutte contre ce phénomène de décrochage :

1) L'information et l'orientation d'abord

La lutte contre le décrochage scolaire passe par l'information, la connaissance des filières et le renforcement des voies d'insertion professionnelle. Ainsi pour mieux favoriser l'orientation des jeunes vers les voies de réussite correspondant aux aspirations de chacun, nous pensons qu'il faut poursuivre les actions de rapprochement entre les mondes scolaires et professionnels pour permettre aux jeunes de mieux comprendre les métiers auxquels leurs études les préparent et l'environnement dans lequel ils travailleront demain. <sup>2</sup>

Dans ce but, les échanges entre établissements scolaires et entreprises doivent être développés, sous la forme de visites et de stages, notamment pour les élèves de collège et lycée. La Région peut y contribuer en soutenant les efforts de communication vers les scolaires sur ces initiatives.

Parallèlement, l'information sur les métiers doit être renforcée dans les dispositifs d'orientation. Les CCI y contribuent massivement à travers les CFA. Leur contribution pourrait être meilleure dans le cadre du service public de l'orientation.

2) La valorisation de l'apprentissage ensuite

L'apprentissage constitue une voie d'insertion professionnelle qualifiante précieuse : je rappelle à cet égard que 80% des apprentis sont embauchés durablement à l'issue de leur formation. L'apprentissage apporte qualification professionnelle et insertion et représente à ce titre une réelle solution au décrochage de jeunes. Il ne faut pas à ce sujet, confondre, rupture du contrat de travail et décrochage comme le souligne le GREF. La rupture du contrat ne correspond pas à des ruptures de formation.

Alors que l'objectif de 500 000 apprentis est affiché par le Président de la République, l'environnement de l'apprentissage doit être sécurisé, pour les apprentis comme pour les entreprises les accueillant. Des décisions récentes de l'Etat et de la Région ont jeté un doute sur la volonté des acteurs publics de soutenir cet effort, réservant aux seules Très Petites Entreprises le bénéfice des indemnités aux employeurs d'apprentis.

En conclusion, les acteurs patronaux soulignent l'intérêt de l'apprentissage comme moyen d'éviter le décrochage scolaire, en valorisant l'apprentissage comme mode d'acquisition de compétences et d'insertion professionnelle et en l'intégrant comme choix volontaire et non de filière par défaut.

Je vous remercie de votre attention.

## INTERVENTION de M<sup>me</sup> Annie GUILLERME (Représentante l'Union Régionale des Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles)

Tout d'abord, félicitations à la Commission formation pour cette étude de poids, complexe, car pour atteindre la focale Bretagne, le sujet choisi l'a obligée à de nombreux détours, avec la volonté de s'ouvrir à bien d'autres périmètres : national, autres régions, Europe et expérience canadienne.

Cette étude permet d'entrer dans la connaissance approfondie et je dirais scientifique du sujet avec notamment l'accès aux définitions des mots clés et des indicateurs : « sortant précoces », « décrochage », calcul des « dénombrements » etc. qui sont les leviers incontournables pour appréhender le domaine.

Elle permet également de faire les liens avec d'autres études du CESER, dont « Les Univers sociaux et culturels des jeunes en Bretagne » réalisée en 2011 par la Commission Qualité de vie Culture et Solidarité. Le Sociologue Christophe Moreau y rappelait que si 85 % des jeunes se portent plutôt bien, cependant pour 15 % des jeunes vulnérables, la situation peut basculer d'un jour à l'autre à l'occasion d'un événement de vie accentuant le « décalage au réel » : deuil, rupture affective, mais aussi échec scolaire ou professionnel.

Elle permet aussi de faire le lien avec les enjeux des programmes européens 2014/2020 qui nous occupent. Comme il est précisé dans l'étude, l'Union européenne dans la Stratégie « Europe 2020 » indique en ce qui concerne les personnes : « les conséquences individuelles et pour la société sont lourdes. L'abandon scolaire réduit leurs chances de participer à la vie sociale, culturelle et économique de la société ; Elles augmentent leurs risques de chômage, de pauvreté, et d'exclusion sociale et se répercutent sur leurs rémunérations perçues au cours de leur carrière, sur leur bien-être, leur santé ainsi que ceux de leurs enfants. En outre, elles réduisent les chances de leurs enfants de réussir à l'école ». La réduction de l'abandon scolaire devient une priorité pour le FSE dans la programmation 2014-2020 ce dont il faudra tenir compte.

Mais peut-on lutter contre le décrochage scolaire sans avoir bien posé en amont le diagnostic sur les réalités qui conduisent à la situation. Au-delà des conséquences, on sait que inégalités de réussite scolaires sont bien le résultat d'un processus qui s'inscrit dès le primaire, dans les inégalités du degré des acquisitions de bases par les petites filles et les petits garçons, et qu'elles sont corrélés également aux inégalités sociales et culturelles des familles.

Une autre réalité est mise en évidence notamment par le CESE dans son étude « Les inégalités à l'école » en 2011 (1) et les travaux de Jean-Louis Auduc (2). Les filles et les garçons sont inégaux devant l'échec scolaire, les garçons étant les plus nombreux à décrocher. Sur environ 150 000 jeunes qui chaque année quittent le système scolaire sans qualification, environ 100 000 sont des garçons. Ce décrochage peut se relier à deux périodes clés pour eux : l'entrée dans la lecture plus difficile et plus tard au collège à la période d'orientation. Des explications notamment d'ordre culturel et des préconisations sont données. Ce phénomène n'est pas propre à la France mais en France le différentiel de performance a tendance à se creuser (+ 11 points) depuis 2000 (+ 7 points dans l'OCDE). Pour être au fait de cette réalité

inégalitaire et dans le but la réduire, nous disons qu'il faut bien que les principaux acteurs de l'Education nationale et de tous ceux des dispositifs existants de repérage, de prévention et de remédiation sur un territoire, accrochent à l'idée d'avoir une meilleure visibilité sur la question par une lecture genrée sur le phénomène et en produisant des statistiques sexuées que nos collègues de la Commission Formation ont apparemment eu bien du mal à trouver pour la réalisation de leur étude.

Merci pour votre attention.

Les inégalités scolaires. Etude CESE, 2011.

(2) Sauvons les garçons ! ED. Descartes & Cie, 2009.

## INTERVENTION de M. Ange BRIERE (Chambre régionale de métiers et de l'artisanat)

Je m'exprime au nom des Chambres de Métiers et de l'Artisanat de Bretagne.

Nous tenons à féliciter les rapporteurs et la commission formation pour nous avoir proposé cette auto-saisine. En effet, le secteur des métiers et de l'artisanat est extrêmement préoccupé par l'avenir des jeunes bretons.

Les Chambres de Métiers et de l'Artisanat de Bretagne sont toutes très investies et assurent, via leurs CFA, des formations diplômantes à différents niveaux. Ces formations par alternance aux métiers de l'artisanat, s'adressent à des jeunes de 16 à 25 ans.

Les métiers de l'artisanat ont toujours offert une formation et une insertion professionnelle notamment à des jeunes rencontrant des difficultés à poursuivre des études dites « classiques », mal adaptées à leur profil.

Le rapport de la commission du CESER relate une étude peu explicite réalisée par le GREF qui laisse à penser que près du quart des contrats d'apprentissage sont rompus avant leur terme. De part notre expérience sur la gestion des contrats d'apprentissage, nous savons que majoritairement, ces ruptures interviennent pendant la période d'essai obligatoire, soit dans les deux premiers mois, alors que d'autres se font après l'obtention du diplôme préparé ou après un nouveau contrat préparant à une formation supérieure. Il convient donc, comme vous l'avez demandé au GREF, d'approfondir la connaissance des ruptures en apprentissage. Je renouvellerai ici, la proposition des Chambres de Métiers plusieurs fois exprimée, de travailler avec le GREF sur ce champ.

Sachez que les CFA des Chambres de Métiers et de l'Artisanat ont mis en place des moyens humains afin d'accompagner ces jeunes :

- à retrouver un nouveau contrat d'apprentissage,
- pour les aider à se diriger vers une nouvelle orientation mieux adaptée à leurs choix,
- à rejoindre éventuellement le circuit de l'Education Nationale.

Nos établissements veillent à tout mettre en œuvre pour ne pas laisser un jeune sans solution. La proposition d'intégrer tous les jeunes dans le SIEI (Système Interministériel d'Echange d'Information), notamment les apprentis des CFA, facilitera la lecture des actions qui sont menées et les échanges entre les différents acteurs. Nous y souscrivons pleinement.

De plus, l'apprentissage est confronté depuis quelques années à l'accueil de jeunes en grande détresse qui ont quitté l'Education Nationale. Ces derniers choisissent ensuite, trop souvent par défaut, un métier avec une formation par alternance.

Ces jeunes méritent d'être la priorité des pouvoirs publics. En effet, ils vivent bien souvent dans une grande souffrance et malheureusement l'appui de la cellule familiale est parfois défaillant.



Aussi, nous partageons l'avis du rapport dans ses préconisations en direction du Conseil Régional, et nous espérons que ce dernier saura les prendre en compte.

Je vous remercie pour votre écoute.



## INTERVENTION de M. Michel MAILLARD (Union régionale de l'UNSA)

L'UNSA toute entière, au delà de sa branche « Education », salue la qualité du rapport présenté ce jour qui identifie à la fois l'ensemble des dispositifs mis en place contre le décrochage scolaire et ses failles puisque nombre de jeunes passent encore à côté des mailles du filet faute notamment de pouvoir mettre en place un réel suivi individuel du parcours d'un jeune.

L'UNSA s'associe donc pleinement à l'ensemble des préconisations concluant ce rapport et souhaite qu'il puisse contribuer à lutter contre l'exclusion sociale de ces jeunes.

Nous venons tout juste de prendre également connaissance du projet de Programmes opérationnels FSE-FEDER pour 2014-2020 (qui sera soumis à l'avis du CESER à la session d'octobre).

Alors que la Commission européenne a fait du « décrochage scolaire » une de ses priorités, et a fixé à la France des objectifs précis et chiffrés, et au moment même où le conseil régional « revisite » sa charte pour la jeunesse, nous ne pouvons que nous étonner que ce sujet soit totalement ignoré dans le futur PO.

Comme l'indique à juste titre le rapport, « l'excellence » de la Bretagne en matière de résultats scolaires (notamment aux baccalauréats), avec un des taux de « sorties précoces » les faibles de France, peut amener à marginaliser encore davantage les jeunes en difficulté, il ne faut donc pas minimiser ces situations.

La préconisation n°25 prend donc aujourd'hui encore davantage de sens, surtout lorsqu'on sait que ce sont les apprentis (compétence régionale) qui sont les plus concernés par l'absence de suivi organisé lorsqu'ils ne vont pas au terme de leur contrat (cela concerne 23,5% d'entre eux selon la récente étude du GREF).

Merci de votre attention.

## INTERVENTION de M. Luc AVRIL (UE-MEDEF Bretagne)

Je m'exprime au nom des acteurs patronaux.

Le rapport du CESER met en lumière la question des décrocheurs scolaires et sa complexité à deux titres :

- La définition et la quantification des décrocheurs scolaires
- La multiplicité des réponses et des intervenants dans la lutte contre le décrochage scolaire

Le CESER s'est autosaisit de cette thématique, estimant que la situation des jeunes sans diplôme est aujourd'hui particulièrement problématique dans un contexte marqué par des difficultés d'accès à l'emploi, et par un allongement de la scolarité qui accentue la disqualification de ces jeunes par rapport à une proportion croissante de jeunes diplômés. En Bretagne, de nouveaux outils de repérage du décrochage scolaire ont été mis en place dans les établissements d'enseignement depuis 2011. Toutefois, ils ne concernent pas l'ensemble des cursus puisque les CFA et les filières professionnelles sont exclus du système. Le nombre de décrocheurs de 16 à 20 ans est estimé en Bretagne entre 952 et 2179.

La Commission « Formation – Enseignement Supérieur » a pointé les conséquences du décrochage scolaire en terme de difficulté d'insertion professionnelle, mais aussi en terme de désocialisation pour les jeunes qui ne trouvent pas de solution de raccrochage. Nous tenons à rappeler également que les études actuelles démontrent que le coût pour la société d'un jeune décrocheur scolaire équivaut à 230 000 euros de plus qu'un jeune diplômé au cours de 40 années de sa vie active. Il y a donc là un enjeu de d'optimisation de nos dépenses publiques.

De très nombreux dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire sont aujourd'hui mis en œuvre dans l'Education Nationale, mais aussi par de nombreux acteurs institutionnels. Ces dispositifs sont d'ampleurs variées et rencontrent plus ou moins de succès. C'est pourquoi le CESER a formulé 30 propositions visant à renforcer l'efficacité des dispositifs à plusieurs niveaux : la prévention, le repérage, la « compensation » du décrochage scolaire et les financements européens.

L'une de clés de la lutte contre le décrochage scolaire passe par le développement et la valorisation de l'apprentissage. L'ensemble des acteurs économiques bretons considère que l'apprentissage doit être reconnu, valorisé et soutenu. Dans le cadre d'un positionnement conscient et volontaire des jeunes, cette voie est une solution à privilégier pour prévenir le décrochage scolaire. Elle permet, à ceux qui le souhaitent, une insertion professionnelle favorisée, hors du circuit de l'enseignement général.

C'est pourquoi nous regrettons vivement les récentes décisions de réduction et de suppression des aides aux employeurs d'apprentis. Cet été, le Gouvernement a annoncé successivement la suppression de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) pour tous les employeurs d'apprentis, puis son rétablissement partiel, uniquement pour les entreprises de moins de 10 salariés. Cette modification réglementaire entrainera un « cumul d'handicaps » pour les TPE/PME, la Région Bretagne ayant également décidé de supprimer ses aides directes aux

entreprises de plus de 20 salariés, à compter du 1er janvier 2014, alors qu'elles représentent un fort potentiel d'embauche à l'issue de l'apprentissage.

Nous craignons un effet désastreux de ces décisions sur les contrats d'apprentissage. Ces aides participent d'un environnement favorable voulu et créé par les pouvoirs publics pour favoriser le recours à l'apprentissage. Ces décisions nous semblent en contradiction avec les objectifs du CPRDF, mais également de la Charte régionale d'engagement pour les jeunes de Bretagne. Si nous comprenons la nécessité d'arbitrages budgétaires, nous ne pouvons que regretter que le choix se soit porté sur l'apprentissage.

Par ailleurs, les acteurs économiques s'accordent également sur l'importance de développer les passerelles entre le monde de l'éducation et celui de l'entreprise. Favoriser une meilleure connaissance la plus précoce possible, des milieux professionnels et des métiers doit être le préalable de toute orientation choisie, pour sécuriser le parcours scolaire des jeunes. Les dispositifs de rapprochement « école-entreprise », à l'image de la semaine école-entreprise, doivent être encouragés.

Nous tenons, à ce propos, à souligner le rôle déterminant du service public d'orientation dans la lutte contre le décrochage scolaire, en complément des dispositifs de l'Education Nationale. L'information dispensée est capitale pour une orientation active et objective au regard des perspectives d'insertion des secteurs d'activité. C'est pourquoi nous insistons sur la vocation du SPRO à améliorer la professionnalisation de ses acteurs notamment sur le volet de l'information sur les métiers et les secteurs d'activité.



## INTERVENTION de Mme Françoise BOUJARD (Union régionale CFDT de la région Bretagne)

La CFDT se retrouve bien dans cette étude, qui malgré le temps court imparti, a permis d'élaborer des propositions concrètes pour améliorer la prise en charge des jeunes sortis de formation initiale sans diplôme.

Pour la CFDT la question des jeunes sans diplôme en Bretagne est une question prioritaire. En effet dans une région fortement marquée par un bon taux de réussite aux diplômes, la situation de ces jeunes est d'autant plus difficile à vivre. Il est important comme préconisé dans l'étude d'améliorer la connaissance que l'on peut en avoir : combien sont-ils exactement, quelles sont leur trajectoires ? L'outil de repérage que sont les plateformes doit être prolongé pour permettre le suivi des parcours des jeunes et de l'efficacité des solutions proposées.

Le rôle de l'Education Nationale est d'amener tous les jeunes à la réussite scolaire. Trop souvent ce sont les jeunes qui doivent s'adapter aux méthodes pédagogiques alors qu'il faudrait au contraire partir des besoins de chacun pour les accompagner, dans la classe, vers la réussite.

Les jeunes ne sont pas tous égaux devant la réussite scolaire, le milieu socioprofessionnel des parents reste un facteur déterminant, le rôle de l'école est de permettre à tous les élèves d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour une insertion réussie dans la vie sociale et professionnelle.

Le Conseil Régional doit se coordonner avec le Rectorat et les départements pour une prise en charge rapide des jeunes en risque de rupture scolaire ou sortis des établissements. En effet plus le délai est long sans accompagnement, plus est difficile le retour du jeune vers une formation ou une voie d'insertion professionnelle.

Les causes de rupture de parcours de formation sont souvent multiples et complexes. L'accompagnement doit permettre une prise en charge globale et coordonnée de ces problématiques en tenant compte du droit du jeune aux hésitations et à des expériences dans son parcours.

La CFDT Bretagne partage les préconisations de la commission, elle souhaite insister sur la nécessité de mettre en place des actions pérennes et d'évaluer les dispositifs mis en place au regard d'objectifs partagés. Elle insiste aussi sur la nécessité de mutualiser et de coordonner les actions menées par les multiples partenaires.

Pour la CFDT, comme le dirait nos amis québécois, les jeunes sont une chance pour la Bretagne et nous devons tout faire pour que tous puissent y prendre leur place.



## **DOSSIER DU CESER**

# **« L'INTERNATIONALISATION DU SYSTEME PRODUCTIF ALIMENTAIRE BRETON »**

**CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL  
DE BRETAGNE**

**SESSION DU 23 SEPTEMBRE 2013**





## **DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE**



Session d'octobre 2013

Rapporteurs : MM. Antoine DOSDAT, Alexandre GOHIN, Jacques JAOUEN

**SYNTHESE DE L'AUTOSAISINE  
"L'INTERNATIONALISATION DU SYSTEME PRODUCTIF ALIMENTAIRE  
BRETON "**

## **Introduction**

Si l'insertion de certaines industries (automobile, électronique, aéronautique...) dans un environnement mondialisé semble une évidence, l'internationalisation du système productif alimentaire (agriculture, pêche et aquaculture, industries agroalimentaires) est sans doute parfois méconnue ou sous-estimée, car plus difficilement perceptible.

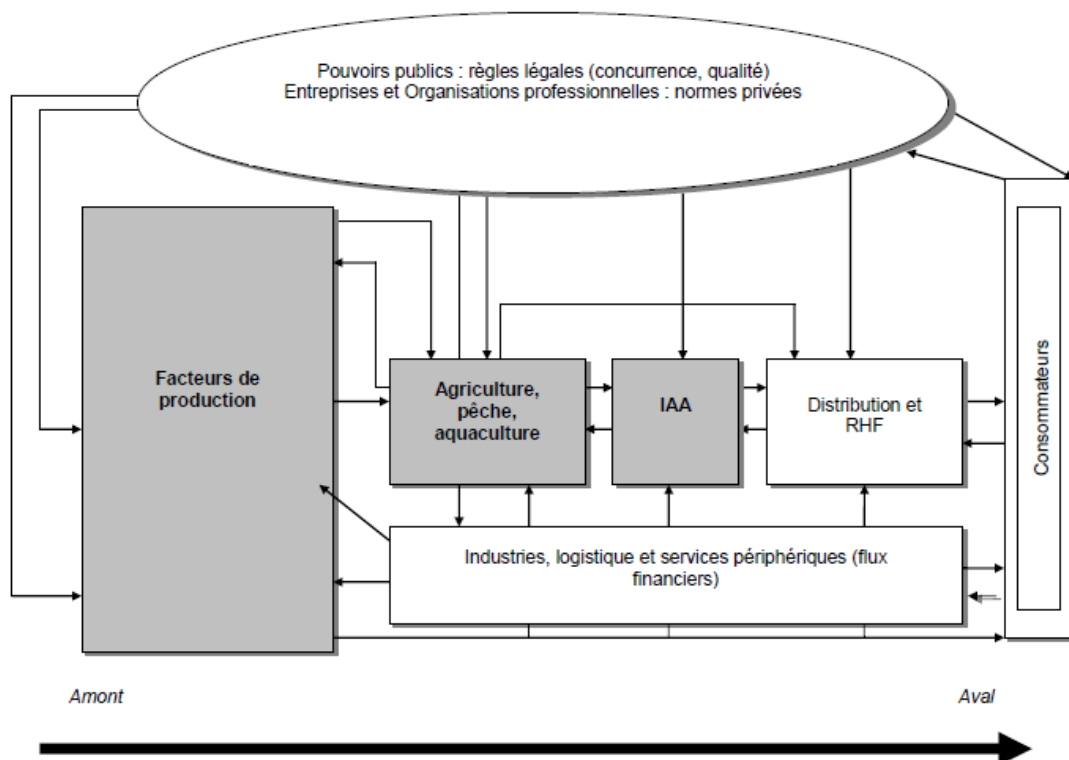
Cette globalisation des marchés et l'accroissement des échanges européens et internationaux ont participé au développement du système productif alimentaire breton. Toutefois, ils ont eu également pour conséquence l'instauration de nouvelles règles du jeu sur les marchés, pouvant parfois fragiliser certaines filières du territoire. Ainsi, les crises récentes rencontrées notamment dans le secteur de la volaille, de la production porcine ou encore du lait, témoignent de ces difficultés d'adaptation dans un contexte international en évolution rapide.

L'objet de cette autosaisine du CESER de Bretagne est d'identifier les différentes facettes de cette internationalisation (1), d'analyser les mécanismes par lesquels elle influence le système productif alimentaire breton et de mettre en lumière les enjeux actuels et futurs qu'elle soulève (2). En conclusion, le rapport formule des recommandations pour que les risques et les ruptures qu'elle engendre se transforment également en opportunités pour la Bretagne (3).

### **1. L'internationalisation du système productif alimentaire breton : une réalité**

Le CESER de Bretagne a choisi de ne pas limiter son analyse de l'internationalisation au commerce des produits alimentaires. Il a en effet décidé de retenir une définition plus large intégrant les investissements étrangers en Bretagne, les implantations de filiales d'entreprises bretonnes à l'étranger, les échanges d'intrants et d'équipements, mais aussi examinant l'influence des politiques européennes et internationales sur le système productif alimentaire breton (voir figure ci-après).

## Représentation du système alimentaire



(En grisé, le système **productif** alimentaire)

Source : Schéma adapté de Rastoin et Ghersy (2010)

### 1.1 Un commerce extérieur privilégiant les échanges avec l'Europe

Les produits alimentaires occupent la **première place** des produits échangés par la Bretagne à l'international, puisque 33 % des produits exportés en valeur sont issus des industries agroalimentaires (IAA) et 5 %, de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture.

En moyenne, les exportations représentent 15% du chiffre d'affaires des IAA bretonnes. A titre de comparaison, la moyenne nationale s'établit à 20% (et inclut les vins et spiritueux), celle des Pays de la Loire est de 10%.

Les produits alimentaires les plus exportés par la Bretagne (viandes, produits laitiers) sont des produits **bruts** ou **peu transformés**, dégageant une valeur ajoutée relativement faible. Pour ces produits, la concurrence porte principalement sur les prix, ce qui crée une certaine instabilité dans le positionnement sur les marchés.

Si les pays européens (Italie, Allemagne, Espagne) constituent en 2011 les 2/3 des débouchés commerciaux de la Bretagne en valeur, cette part régresse depuis 10 ans au profit des pays tiers et notamment des pays asiatiques (vers lesquels sont principalement exportés des viandes de volailles, des produits laitiers).

Concernant les importations, elles proviennent également au 2/3 des pays européens (huiles et graisses, produits de la pêche et de l'aquaculture, produits laitiers et fromages, viandes de boucherie...) et principalement, pour le reste, du continent américain (notamment du soja).

## ***1.2 Des investissements bretons à l'étranger en progression***

Si le nombre d'entreprises agroalimentaires bretonnes ayant une **implantation à l'étranger** reste globalement très faible (2 %), il progresse. La moitié de leurs filiales sont implantées en Europe, mais celles sur le continent asiatique (Chine, Inde) ont fortement augmenté depuis 10 ans (+35 %). Les secteurs d'activité concernés sont notamment l'industrie des viandes, les produits laitiers, les fruits et légumes et surtout le secteur des fournitures et équipements. Cette stratégie d'implantation peut viser plusieurs objectifs : se développer sur des marchés en croissance pour avoir accès directement aux bassins de consommation, se rapprocher de marchés importants dont les réglementations complexes nécessitent une présence physique (par exemple Etats-Unis, Brésil, Russie) ou encore faciliter un accès aux matières premières et bénéficier de bas coûts de production (pays de l'Europe de l'Est ou la Chine).

De plus en plus, la stratégie de développement à l'international des entreprises bretonnes passe également par **l'exportation de compétences** et de **savoir-faire**, en s'alliant notamment à d'autres entreprises ou structures.

## ***1.3 Une présence accrue, mais encore modérée des investisseurs étrangers dans les IAA bretonnes***

Même si les **investissements étrangers** se sont significativement développés ces 25 dernières années (multiplication par deux en termes d'effectifs salariés concernés), l'agroalimentaire breton reste l'activité industrielle **la moins dépendante** de capitaux internationaux, environ 10 % de ses effectifs (entre 20 et 50 % pour les autres industries). Toutefois, étant donné les nombreux mouvements d'entreprises (achat, vente, prise de participations) qui se sont déroulés ces 25 dernières années, la rotation des participations est forte.

Près des 3/4 des investissements étrangers ont pour origine les pays européens (Belgique, Allemagne, Norvège). La transformation du poisson (plus fort taux de dépendance aux capitaux étrangers avec un taux de 50 %), l'alimentation animale, la conserverie de légumes et l'industrie de la viande concentrent 80 % des établissements et des effectifs salariés sous dépendance extérieure.

L'attractivité de la Bretagne pour les investisseurs étrangers s'explique par différents facteurs. Tout d'abord, la **densité** d'entreprises agroalimentaires sur le territoire, associée à un réseau composé d'organismes de formation, de recherche, de centres de transfert, d'un pôle de compétitivité (Valorial), constitue un terrain favorable à l'innovation. Les compétences des acteurs (salariés, chefs d'entreprise) et les conditions salariales ont aussi pu contribuer à cette attractivité. Par ailleurs, l'existence de **liens étroits** entre l'agriculture et l'agroalimentaire sécurise les approvisionnements, tant dans leur accès direct que dans la qualité des produits. Ces liens historiques peuvent être toutefois fragilisés lors de crises et sont beaucoup moins forts dans le secteur de la pêche.

## ***1.4 Les autres dimensions de l'internationalisation du système productif alimentaire breton***

### ***➤ L'internationalisation des maillons amont du système productif alimentaire breton***

L'ouverture à l'international du système productif alimentaire breton se manifeste également par l'internationalisation des **facteurs de production** (matières premières agricoles, énergie, engrais, pesticides, agroéquipements...).

Les prix de la plupart des **matières premières agricoles** sont déterminés par un équilibre entre l'offre et la demande au niveau mondial. Leurs fluctuations accrues ces dernières années ont affecté les fabricants d'aliments pour animaux, les éleveurs (en particulier ceux pratiquant l'élevage hors sol) et les acteurs de la transformation.

Les activités agricoles, halieutiques, agroalimentaires induisent également une consommation d'**énergie** directe (*via* la production) et indirecte (*via* le transport). Cette consommation d'énergie (au 2/3 des produits pétroliers) et dont les prix sont tendanciellement à la hausse, a un impact non négligeable sur les coûts de production de l'agriculture, de la pêche et des industries de transformation.

L'approvisionnement en **engrais agricoles** dépend également de facteurs liés au contexte international. Ainsi, les engrais agricoles sont élaborés à partir de matières premières (gaz, phosphate naturel) dont les ressources mondiales se trouvent dans des pays tels que la Russie, l'Iran, le Maroc ou encore la Chine. Le marché des produits sanitaires (pesticides, antibiotiques) est quant à lui détenu par de grands groupes étrangers (par exemple Bayer, Syngenta, Monsanto).

Concernant les **agroéquipements**, ce sont les importations qui permettent en grande partie de satisfaire la demande bretonne.

#### ➤ *L'impact des politiques européennes et internationales*

Les échanges internationaux de produits alimentaires, mais aussi l'orientation de la production alimentaire sont influencés par les **réglementations internationales**, qui soit les favorisent (soutiens internes, subventions à l'exportation, création de zones d'intégration régionale, accords commerciaux régionaux...), soit les pénalisent (barrières tarifaires et non tarifaires).

En Bretagne, les évolutions de la Politique Agricole Commune, de la Politique Commune des Pêches ont eu des conséquences sur l'orientation de la production et sur l'emploi dans ces activités.

Les barrières non tarifaires (quotas d'importation, protection par des normes ou encore octroi de licences) jouent un rôle de plus en plus important, surtout dans le secteur de la pêche pour lequel les barrières tarifaires ont déjà été fortement abaissées.

Dans un contexte où les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sont bloquées, la relance des accords multilatéraux devrait également jouer un rôle important à l'avenir, une plus grande ouverture des marchés de l'agriculture et de l'agroalimentaire pouvant faire partie des négociations.

## **2. Les enjeux de l'internationalisation pour le système productif alimentaire breton**

L'internationalisation du système productif alimentaire breton soulève des enjeux en termes de production, mais aussi des enjeux plus transversaux en termes d'accès aux intrants et aux outils de production, de financement et de gouvernance des filières, d'accessibilité du territoire et de sécurité alimentaire.

Il est important de souligner que la question essentielle de l'emploi (en termes quantitatif et qualitatif) doit être appréhendée de façon transversale dans l'ensemble de ces enjeux.

## **2.1 Les enjeux en termes de production**

### **➤ Les enjeux pour la filière laitière**

Dans un contexte d'accroissement de la demande mondiale, notamment venant des pays émergents, les acteurs de cette filière doivent relever certains défis spécifiques pour pouvoir profiter de ce contexte.

Tout d'abord, ils doivent faire face à l'accroissement du prix de l'**alimentation animale** qui affecte leur rentabilité (selon leur degré d'autonomie fourragère) et peut conduire certains agriculteurs à se réorienter vers la production de céréales, conjoncturellement plus rentable et dont les conditions de travail sont moins contraignantes.

L'abandon des **quotas laitiers** en 2015 pourrait éventuellement offrir de nouvelles perspectives à la Bretagne, qui dispose de la plus forte densité laitière de France. Toutefois, pour cela, une réflexion au sein de la filière doit être menée dès à présent sur l'opportunité d'augmenter la production, sur le positionnement que souhaitent adopter les industriels de la transformation. Cette réflexion doit aussi être engagée avec les autres filières en raison des tensions pesant notamment sur le foncier. De plus, les capacités industrielles étant saturées, elles devront faire l'objet de nouveaux investissements. Dans ces circonstances, un arbitrage doit être réalisé entre une production "de masse" de poudre de lait (forte demande des pays émergents) et des produits à plus forte valeur ajoutée. Enfin, produire davantage de lait nécessiterait de trouver une main d'œuvre salariée faisant actuellement défaut et/ou d'opérer une transition vers une mécanisation accrue.

Un autre enjeu de la fin des quotas laitiers sera pour les producteurs, la gestion de la volatilité des prix, puisque les marchés seront régis par les lois de l'offre et de la demande mondiale.

### **➤ Les enjeux pour la filière volaille**

Si la Bretagne reste une des **principales** régions productrices françaises (1 volaille française sur 3 est produite en Bretagne), la filière avicole bretonne est confrontée à des difficultés depuis les années 2000. Elle doit faire face à l'apparition de nouveaux concurrents, notamment intra-communautaires. Elle a ainsi perdu des parts de marché à l'export face à l'Allemagne et les Pays-Bas qui la concurrencent, y compris sur son propre territoire (notamment pour le poulet standard destiné à la restauration hors domicile et les industries de transformation).

Toute la filière doit faire face à une forte **dégradation** de sa compétitivité tenant à plusieurs facteurs : un parc de bâtiments âgé, une hausse du coût de l'alimentation animale, des surcapacités en termes d'abattage et un dialogue difficile avec la grande distribution.

Les enjeux pour cette filière intégrée sont donc l'amélioration de sa compétitivité, ce qui passe par la modernisation des outils de production, l'automatisation et la standardisation des process. L'arrêt des subventions européennes à l'exportation pour les volailles congelées pose également la question de la remise à plat de cette stratégie à l'international et des arbitrages à effectuer entre reconquête du marché intérieur et exportations. La gestion de la volatilité du prix des matières premières constitue également un enjeu important pour la filière.

### **➤ Les enjeux pour la filière de viande bovine**

Si les perspectives de consommation mondiale sont en hausse, la **concurrence** sur le marché de la viande bovine est forte et l'Union européenne est devenue un acteur secondaire à l'exportation.

Cette filière en Bretagne doit faire face à une **déprise** continue de sa production depuis le début des années 1990. Dans ce contexte, le secteur de l'abattage-découpe sur le territoire est

en grande difficulté. De plus, la nouvelle réforme de la PAC pourrait ne plus être aussi favorable à cette filière en Bretagne avec la convergence des aides par hectare.

En outre, cette production qui génère des externalités environnementales positives fortes, risquerait d'être la première touchée dans un contexte de concurrence entre les productions animales et végétales.

Certains accords bilatéraux (Mercosur, Etats-Unis, Canada ...) pourraient également aboutir à une baisse des droits de douane ou des barrières non tarifaires. La concurrence serait ainsi encore accrue dans ce secteur.

#### ➤ *Les enjeux pour la filière porcine*

Dans un contexte mondial de hausse de la consommation, la production porcine bretonne est globalement en **stagnation** sur une échelle de 10 ans, alors même que les outils de transformation ont été configurés pour des volumes en croissance.

De nouveaux **concurrents** sont apparus sur les marchés à l'export et sont principalement **européens** (Allemagne, Danemark, Espagne).

Les difficultés rencontrées par la filière ont différentes origines et se situent à différents maillons de la chaîne de valeur : accroissement du coût de l'alimentation animale, retard en termes de modernisation des bâtiments d'élevage, moindre rentabilité à l'échelle de la transformation (découpe), distorsions intracommunautaires (au plan social et fiscal).

Un des enjeux pour la filière est de réussir à faire émerger une stratégie partagée alors qu'elle se compose de nombreux acteurs (fédérations, interprofessions nationale et régionales, outils professionnels, groupements de producteurs...).

#### ➤ *Les enjeux pour la pêche et l'aquaculture*

Dans un contexte où la demande mondiale de consommation de poissons est en hausse constante, les principaux enjeux concernent d'une part la **capacité à produire** la matière première en Bretagne (pêche, co-produits de la pêche, aquaculture marine, pisciculture d'eau douce, algues) à des coûts satisfaisants et dans un cadre réglementaire (juridique, social, environnemental, sanitaire) contraignant, tout en permettant une meilleure adéquation entre la production et les marchés. D'autre part, se pose la question de la gestion des approvisionnements pour les industries de transformation et celle de la durabilité de ces approvisionnements en raison du transport induit.

Les barrières non tarifaires jouent également un rôle croissant dans les échanges commerciaux et ce, dans un contexte où les droits de douane ont été fortement abaissés.

#### ➤ *Les enjeux pour la filière des légumes*

La filière des légumes est fortement dépendante des **aléas climatiques** tant pour sa production que pour sa consommation. Elle est également très ouverte à la **concurrence** européenne et internationale, ce qui crée une tension sur les prix. On assiste également à une baisse tendancielle de la **consommation** de légumes frais bruts ou profit de produits élaborés. Les relations avec la grande distribution sont aussi fréquemment tendues.

En Bretagne, la compétitivité future de cette filière dépendra de sa capacité à poursuivre sa politique d'innovation, à instaurer un dialogue constructif avec la grande distribution, à gérer les effets de la mise en place de l'écotaxe, à réfléchir aux gains potentiels en termes d'économie d'énergie.



## ***2.2 Les enjeux en termes de financement et de gouvernance des filières***

Les entreprises du système productif alimentaire se caractérisent, par rapport aux autres industries manufacturières, par des rentabilités faibles et des investissements lourds en raison de la mécanisation importante des moyens de production. Dans l'agriculture et les industries de transformation, on constate une **concentration progressive** des unités de production.

Dans un contexte de modification des formes d'intervention de la puissance publique, de dérégulation des échanges, les décideurs du système productif alimentaire se trouveront encore plus que par le passé au cœur des décisions stratégiques. Dans ces conditions, quelle gouvernance des filières et des acteurs souhaite-t-on ? Faut-il consolider les centres de décisions locaux ou chercher à attirer les investissements de grands groupes en Bretagne ?

Ces orientations posent la question des moyens financiers mis à disposition : est-il possible de mobiliser d'autres formes de capitaux ?

## ***2.3 Les enjeux en termes d'accès aux intrants et outils de production***

La fluctuation des prix des **matières premières agricoles** a été récemment plus forte que par le passé, de par son ampleur, sa durée et sa portée. Cette volatilité s'exerce sous l'influence de différents facteurs : variation des taux de change, restrictions commerciales, évolution des politiques agricoles, financiarisation des marchés, évolutions démographiques, modifications des habitudes alimentaires ou encore aléas climatiques. L'exposition des acteurs du système productif alimentaire à la volatilité des cours des matières premières agricoles dépend des mécanismes de formation des prix dans leur activité, de leur pouvoir de marché, des outils de couverture existant pour se prémunir face à cette volatilité, de leur structuration, de leurs modes de production et de la situation économique du secteur. Les secteurs d'activité intégrant dans leur production des céréales et des oléoprotéagineux sont les plus affectés par cette volatilité, les cours de ces matières premières étant définis sur les marchés internationaux. Les fabricants d'alimentation animale, les éleveurs (notamment ceux pratiquant l'élevage hors sol) et le secteur de la meunerie sont donc particulièrement concernés. L'enjeu pour les acteurs de l'ensemble du système alimentaire est donc la réussite de la mise en place d'outils de couverture et/ou de contractualisation pour se prémunir contre ces risques.

Dans un contexte d'accroissement tendanciel des cours mondiaux des **énergies fossiles**, la recherche de pratiques moins énergivores pour l'agriculture, la pêche et les IAA est un enjeu majeur pour leur compétitivité future.

Concernant les **engrais**, si la Bretagne compte des acteurs importants dans ce domaine, l'instabilité de certains des pays exportateurs de matières premières nécessaires à leur fabrication, pourraient faire peser des incertitudes et des tensions sur les approvisionnements.

## ***2.4 Les enjeux en termes de transport et de logistique***

La situation périphérique et péninsulaire de la Bretagne la place à l'écart des grands bassins de consommation européens. Ainsi, pour l'exportation de produits alimentaires, elle doit faire face à des **coûts logistiques** plus importants que d'autres régions françaises.

Dans un contexte d'accroissement tendanciel des coûts de transport, de mise en place de l'écotaxe et de nécessaire prise en compte de l'impact environnemental de ces activités, l'enjeu logistique est donc d'importance pour la Bretagne. Les producteurs bretons doivent imaginer de nouvelles formes d'organisation pour massifier les flux.

## **2.5 Les enjeux en termes de sécurité alimentaire**

L'évolution des modes de production et de transformation des denrées, ainsi que l'internationalisation du commerce ont multiplié le nombre d'intermédiaires et obscurci pour le consommateur son lien avec l'aliment. Aujourd'hui, 80 % de nos aliments sont issus de matières premières traitées, transformées. Cette situation engendre une exigence accrue des consommateurs à l'égard des multiples intervenants qui contribuent à la réalisation des produits alimentaires. Pour les entreprises du système productif alimentaire breton, cela pose la question de la **qualité** (nutritionnelle, sanitaire) et de la **traçabilité**. L'enjeu est donc de les maîtriser et d'en faire un avantage comparatif.

## **3. Recommandations**

### **3.1 Intégrer l'internationalisation dans une stratégie régionale concertée pour mettre en cohérence les logiques de territoire et de filière**

Les enjeux de l'internationalisation doivent être appréhendés de façon **transversale**, en associant l'ensemble des acteurs du système alimentaire, de l'amont à l'aval, mais aussi en intégrant les interactions existantes entre les filières.

#### **➤ Pour une stratégie régionale durable**

Toute stratégie concernant l'orientation de l'appareil productif alimentaire breton doit intégrer les conséquences **économiques, sociales et environnementales** liées à ces choix.

En effet, le système productif alimentaire breton joue un rôle important en termes de cohésion sociale et territoriale. Ses caractéristiques permettent de maintenir une forte densité d'entreprises sur le territoire, notamment dans les zones rurales, mais aussi les emplois et les services associés.

En outre, la recherche de compétitivité doit s'exercer en conservant la qualité reconnue des produits alimentaires bretons, tout en assurant des conditions de travail et de rémunération décentes pour chaque maillon du système alimentaire.

De même, les conséquences environnementales liées à ces choix doivent être prises en compte, la réversibilité de certains choix ne pouvant parfois être immédiate, voire possible.

#### **➤ Pour une stratégie régionale concertée et évolutive**

La mise en place d'une stratégie régionale doit être **inter-filières** au sein du système alimentaire. Les choix impliquant une filière ne sont pas neutres pour les autres, notamment dans un contexte de tension sur le foncier agricole. Le dialogue entre les filières et au sein de chacun des maillons du système alimentaire (de l'amont à l'aval) doit être amélioré. Si jusqu'à présent les marges de manœuvre des pouvoirs publics régionaux étaient assez faibles, la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) pourrait leur donner un rôle plus décisif notamment à travers une gestion du second pilier (politique de développement rural) permise dans un nouvel acte de décentralisation.

En outre, cette stratégie ne doit pas être figée, mais **évolutive et anticipatrice**, le contexte mondial pouvant exiger des ajustements rapides.

### **3.2 Maintenir la diversité des productions alimentaires sur le territoire**

#### **➤ Soutenir les productions animales**

Alors que les productions animales bretonnes sont fragilisées et de plus en plus concurrencées, le risque est la "céréalisation" de la Bretagne, c'est à dire l'arrêt irréversible par certains éleveurs des productions animales au profit de la production de céréales.

Le maintien d'une certaine **diversité** des productions alimentaires est aussi une garantie pour faire face à certains effets et enjeux de la mondialisation. En outre, cette diversité permet de maintenir le lien existant entre l'agriculture et l'agroalimentaire, mais aussi toutes les activités associées et ainsi profiter d'économies d'échelle et d'agglomération.

Plusieurs **leviers** existent, mais ils relèvent d'un choix politique ou des producteurs : le recouplage des aides dans le cadre de la PAC, le développement de la contractualisation, la simplification des réglementations administratives tout en restant attentif aux implications environnementales, la sensibilisation et l'information des consommateurs.

#### **➤ Maintenir la diversité des productions halieutiques**

La Bretagne se distingue par la **diversité** de ses productions aquacoles. Même si la conchyliculture traditionnelle (huîtres, moules) en représente la majeure partie, il serait souhaitable qu'elle développe d'autres productions à potentiel, telles la culture des algues, l'élevage de l'ormeau ou la pisciculture (en eau douce ou de mer). Cette diversité doit être maintenue, voire développée. Il est ainsi important de pérenniser le potentiel du secteur ostréicole face à la crise qu'elle connaît depuis 2008.

La Bretagne est également la région dont les différentes flottilles (petite pêche, pêche côtière et pêche hauturière) capturent la plus grande variété de poissons et crustacés. La **complémentarité** des activités de ces navires et la **diversité** de leurs productions doivent être préservées (en particulier par le progrès technologique et environnemental) car elles constituent l'assise des structures portuaires et procurent un avantage compétitif certain aux acheteurs de la première mise en marché.

### **3.3 Améliorer la "compétitivité prix" du système productif alimentaire breton**

#### **➤ Gérer la volatilité des prix des matières premières agricoles et aquacoles**

La **volatilité** des prix des matières premières est un facteur structurel depuis la dérégulation progressive des marchés. Elle affecte la compétitivité de l'ensemble des acteurs du système productif alimentaire à des degrés divers, selon leur positionnement dans la chaîne de valeur, l'existence d'outils de couverture ou encore la situation économique du secteur.

Pour y faire face différentes options sont possibles : développer les outils de gestion du risque (assurances, marché à terme) et former les acteurs concernés à leur usage ; étendre la contractualisation entre les agriculteurs et l'industrie de première transformation ; améliorer les relations avec la grande distribution pour une meilleure répartition des risques et des marges le long de la chaîne de valeur ; favoriser, en complément des importations, l'autonomie en protéines de la Bretagne (autres pratiques culturelles, recherche de substituts aux tourteaux de soja, utilisation des co-produits de la pêche) dans une optique d'approvisionnement durable ; accroître la régulation des cours par le stockage. Un défi est alors de trouver l'option ou la combinaison d'options la plus efficace.

➤ *Soutenir les économies d'énergie*

La **hausse** du prix des énergies fossiles se traduit par une hausse des coûts de production. Dans un contexte de raréfaction de ces énergies fossiles et de plus forte volatilité de leur prix, l'agriculture (avec les cultures sous serres et l'élevage hors sol) et la pêche bretonnes sont particulièrement vulnérables. Il est donc nécessaire de soutenir la recherche d'outils moins énergivores (équipements, infrastructures et méthodes de production) et de favoriser la production décentralisée d'énergies renouvelables.

➤ *Moderniser les bâtiments d'élevage et les outils industriels*

Une partie des bâtiments d'élevage en Bretagne ne répond plus aux standards développés dans les pays européens les plus compétitifs, ce qui ne facilite pas la mécanisation et les gains de productivité.

Il conviendrait qu'au sein des filières concernées se tienne une **réflexion** sur les besoins techniques et financiers, et qu'une concertation soit engagée entre les acteurs (agriculteurs, industriels, salariés, pouvoirs publics, représentants de l'environnement), pour qu'une solution partagée soit trouvée.

➤ *Soutenir l'harmonisation et l'application des règles fiscales, sociales et environnementales dans l'industrie alimentaire européenne*

Un des facteurs de la perte de compétitivité du système productif alimentaire français face à certains pays de l'Union européenne tient à des **distorsions de concurrence** en matière **fiscale** (par exemple différentiel de TVA sur l'alimentation animale) et **sociale** (recours à des travailleurs étrangers "détachés" auprès d'un pays de l'Union européenne). De même, les réglementations environnementales ne sont pas toujours appliquées ou alors avec interprétation différente.

Il est donc nécessaire de soutenir l'harmonisation et l'application homogène des règles fiscales, sociales et environnementales dans l'industrie alimentaire européenne, **sans** que cela se traduise par un **nivellement par le bas**.

➤ *Maintenir l'exception pour les produits alimentaires dans les accords bilatéraux entre l'Union Européenne et ses partenaires commerciaux*

De nombreux **accords bilatéraux** se développent ou sont en discussion avec des pays ou grandes zones commerciales. Il convient de veiller à la **réciprocité** dans ces accords, les soutiens au secteur alimentaire (agriculture, pêche, agroalimentaire) pouvant prendre de multiples formes dans d'autres pays. Les activités alimentaires ne doivent pas devenir "une monnaie d'échange" pour obtenir une baisse des barrières tarifaires ou non tarifaires sur d'autres biens ou services.

### **3.4 Améliorer la "compétitivité hors prix"**

➤ *Favoriser la création de valeur ajoutée sur l'ensemble des marchés*

La **création** de valeur ajoutée sur l'ensemble des marchés doit constituer un des objectifs pour le système productif alimentaire breton.

Elle peut passer par la **différenciation** ou la **segmentation** des produits. Ainsi, dans le monde, les secteurs à forte croissance en valeur sont notamment le secteur de la nutrition infantile et de la nutrition pour les seniors.

Le développement de **marques** constitue un autre levier important.

En outre, l'accroissement de la valeur ajoutée passe aussi par l'amélioration ou le maintien de la **technicité** et de la **qualité** de certaines productions de masse.

En termes de **circuits** de distribution, la diversification de ces circuits (restauration hors domicile par exemple) peut être une solution pour rééquilibrer les relations entre producteur et distributeur.

➤ ***Encourager la formation et sécuriser les parcours professionnels***

La Bretagne dispose d'un **réseau dense** de formation initiale et continue sur le territoire pour préparer aux différents niveaux de qualification des métiers agricoles, de la pêche et de l'aquaculture, et de l'agroalimentaire. Il est nécessaire d'assurer sa pérennité en poursuivant notamment les opérations de sensibilisation sur l'attractivité des métiers menées par les branches professionnelles, les chambres consulaires ou le Conseil régional.

La formation continue doit également permettre de **sécuriser** les parcours par la professionnalisation des acteurs et le développement des compétences.

➤ ***Soutenir la recherche et l'innovation***

Dans un contexte économique de plus en plus concurrentiel, l'**innovation** sur l'ensemble des marchés et sur la totalité de la chaîne du système alimentaire est une nécessité. En effet, la compétitivité du système productif alimentaire et son adaptation à de nouveaux modes de production dépend d'innovations réalisées dans une multitude de domaines : sanitaire, génétique, traçabilité, équipements, conditionnement, logistique, équipements domestiques du consommateur etc. Il faut donc soutenir le réseau dense d'acteurs travaillant dans ces domaines et encourager le croisement des compétences : organismes de recherche, centres de transfert, pôles de compétitivité, Bretagne Développement Innovation, Agence Régionale d'Information Stratégique et technologique, Centre culinaire etc.

➤ ***Améliorer les performances logistiques***

L'amélioration des performances logistiques s'obtiendra par un dialogue renforcé avec la grande distribution pour massifier les flux, par un développement de l'offre de fret ferroviaire et en permettant de mieux exploiter le potentiel des ports bretons.

### ***3.5 Améliorer collectivement la connaissance de l'international***

Dans un contexte où le marché domestique commence à être saturé pour certains produits, il est nécessaire de développer les investissements à l'étranger (export, transfert de savoir-faire ou de technologies, implantation de filiales) pour obtenir des relais de croissance.

La Bretagne dispose d'une structure performante, Bretagne Commerce International (BCI), pour soutenir les entreprises bretonnes à l'international. En lien avec Bretagne Développement Innovation, le Conseil régional et le réseau des chambres consulaires, BCI offre un certain nombre de prestations qui doivent être encouragées et développées.

➤ ***Evaluer la capacité d'exportation des entreprises par un diagnostic interne***

Accroître le nombre d'entreprises exportatrices nécessite de comprendre les motivations des dirigeants dans leur souhait d'exporter...ou non. En effet, si les moindres performances de la Bretagne à l'export par rapport aux autres régions françaises sont parfois pointées, il convient de s'interroger sur la volonté et/ou la capacité qu'elles ont également de le faire ou sur la façon d'améliorer leurs performances. Toutes les entreprises ne sont pas vouées à réussir à l'international car elles ne disposent pas toutes des atouts nécessaires (produits, ressources financières, compétences internes, stratégie).

➤ ***Développer les alliances à différentes échelles***

La **taille** est souvent un critère mis en avant pour réussir à l'export. Si elle n'est pas une condition exclusive, elle se comprend aisément en raison des coûts qu'induit cette stratégie d'exportation pour l'entreprise qui s'y engage. En outre, certains pays émergents qui ont des besoins multiples dans le domaine agricole et agroalimentaire, recherchent une **offre intégrée** avec plusieurs produits et services (équipements, formation...). Il est donc important de **mettre en relation** les entreprises d'une même filière pour proposer une offre groupée à l'international ou pour mutualiser les coûts sur des salons internationaux. Cette coopération peut également être menée à l'échelle **interrégionale** pour bénéficier d'une meilleure visibilité territoriale. L'internationalisation de la grande distribution française, notamment dans les pays émergents, constitue un atout pour l'agroalimentaire. Il conviendrait d'organiser un système de **portage** des produits bretons par la grande distribution à l'international.

➤ ***Accompagner les entreprises dans leur connaissance des marchés***

L'**information** économique joue un rôle clé dans la stratégie d'internationalisation des entreprises. Avoir une bonne compréhension de l'évolution des marchés et des besoins exprimés, connaître ses concurrents, appréhender les différences culturelles dans les relations commerciales, s'informer sur les évolutions réglementaires sont autant d'éléments que doivent maîtriser les PME.

➤ ***Inscrire la culture de l'international dans l'entreprise***

La réussite à l'international nécessite que cette préoccupation ne se cantonne pas à la direction et à l'équipe export (quant elle existe), mais se diffuse au sein de l'entreprise. Ces ajustements quant à la structuration de l'entreprise s'apparentent à de l'innovation organisationnelle.

➤ ***Entretenir et communiquer sur le savoir-faire breton***

La **qualité** des produits alimentaires bretons est reconnue. Il est important d'entretenir ce savoir-faire, d'en avoir une vision prospective et de mieux le valoriser sur les salons.

### ***3.6 Favoriser le financement des projets***

Les entreprises du système productif alimentaire se caractérisent pour beaucoup par des rentabilités "serrées", alors même qu'elles doivent faire face à des investissements s'apparentant à ceux de l'industrie lourde.

Une des conséquences de cette situation est la concentration progressive des exploitations agricoles ou des entreprises agroalimentaires pour faire face aux investissements nécessaires et à l'augmentation des charges.

En complément des outils de financement traditionnels, d'autres sources peuvent ou pourront être mobilisés (épargne citoyenne, Banque publique d'investissement).

**Cet avis du CESER  
a été adopté en session plénière  
à l'unanimité des votants  
14 abstentions : FRSEA, Eau et rivières de  
Bretagne, SEPNB, Mme Knibbe, MM.  
Allain, Corman, Fairier, Pierre, Collet D.,  
Baratte**





**EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE :  
COMMUNICATIONS ECRITES**



## INTERVENTION de M. Jean-François LE TALLEC (Chambre de commerce et d'industrie de Région Bretagne)

Je m'exprime au nom des acteurs patronaux à propos de l'auto-saisine sur l'internationalisation du système productif alimentaire breton.

Cette auto-saisine part du constat, partagé, que la globalisation des marchés et l'accroissement des échanges européens et internationaux ont participé au développement du système productif alimentaire breton. La première partie de ce rapport s'attache à identifier les différentes facettes de cette internationalisation. Le rapport ne limite pas son analyse au commerce de produits alimentaires bien qu'ils occupent la première place des produits échangés par notre région à l'international. Nous soulignons avec un grand intérêt les enjeux de l'internationalisation évoqués dans la seconde partie du rapport.

Dans un contexte de renchérissement du coût de l'énergie et d'augmentation de la fiscalité sur le transport routier de marchandises, les acteurs économiques souhaitent réaffirmer que la compétitivité des entreprises passe par **l'amélioration permanente de l'offre de services de logistique et de transports.**

En ce sens, le point 2.4 portant sur les **enjeux en termes de transport et de logistique** mérite d'être plus intensément traité. En effet, il est nécessaire de poursuivre les efforts en matière de désenclavement géographique qui s'avère pénalisant pour certains types de produits périssables, via une amélioration de la logistique interne et externe des entreprises. Les entreprises ne peuvent s'engager dans des démarches de mutualisation des flux, de report modal, sans avoir, dans cette perspective, au préalable travaillé sur leur propre performance logistique interne (gestion des commandes, de la production, des stocks...).

Or à ce jour, le niveau de compétence des entreprises sur ce sujet est très variable en Bretagne. Si les grands groupes sont souvent fers de lance en matière de logistique, il est nécessaire d'accompagner nos PME qui ont des besoins quantifiables dans ce domaine. Dans un contexte de concurrence mondiale, l'optimisation de la logistique dans l'agro-alimentaire breton est incontournable.

Toujours en matière de logistique, il est important que **l'offre de fret ferroviaire** s'adapte à la demande des entreprises et non l'inverse. Les évolutions de la demande correspondent de moins en moins aux fonctionnalités offertes par le fret ferroviaire. Il est nécessaire de soutenir le transport combiné rail-route qui permet une desserte fine du tissu économique local.

La réflexion sur les plates-formes logistiques en Bretagne mériterait d'être abordée dans le rapport en point 2.4.

Autre point qu'il est important de soulever et que l'étude n'aborde pas, c'est l'empilement législatif et réglementaire en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. L'accumulation des textes réglementaires produit une incertitude juridique et entrave le développement de projets économiques.

Enfin nous rappelons que l'entreprise a un rôle central à jouer au sein des différentes filières. Les acteurs économiques s'accordent sur le souhait d'une mise en place d'une stratégie régionale inter-filière au sein du système alimentaire.

Je vous remercie de votre attention.

## INTERVENTION de M. Guy JOURDEN (Comité régional CGT de la région Bretagne)

La CGT avait souligné la difficulté de limiter l'analyse du système productif alimentaire breton à son internationalisation qui représente globalement de 10 à 15% du chiffre d'affaire des IAA. Le contenu final de l'étude et ses recommandations confirment que la dimension internationale ne peut pas être clairement séparée dans la filière alimentaire bretonne. L'internationalisation est également liée à la consommation intérieure et dépend fortement du prix des matières premières importées.

Nous avons également souhaité que les perspectives de développement du système productif alimentaire breton soient abordées sur la base des 3 piliers du développement durable, l'économique, le social et l'environnemental. Cela à partir d'un état des lieux précis de ce secteur économique.

Comme le souligne la synthèse la question essentielle de l'emploi des salariés et des producteurs, en terme qualitatif et quantitatif, doit être abordée de façon transversale dans l'ensemble des enjeux. Rappelons qu'il y a environ 70000 actifs agricoles dont 25000 salariés et 68000 emplois dans l'industrie agro-alimentaire. Et rappelons aussi que le taux de valeur ajoutée des IAA bretonnes est encore inférieur à celui du reste de la France même s'il progresse. De nouveaux emplois sont donc possibles.

L'actualité, avec les licenciements massifs et les difficultés des producteurs suite à la fermeture de sites (GAD, TILLY, DOUX, Boutet-Nicolas, Marine Harvest, Gallay, Cobral...) dans des filières alimentaires, démontre la nécessité de « *l'anticipation des mutations d'activités et des restructurations des entreprises* ». C'est ce que préconise la contribution adoptée très majoritairement par notre assemblée le 28 janvier 2013. En attendant, ce sont une fois de plus les salariés qui sont la variable d'ajustement et la mise sous tutelle de l'état des filières concernées devrait être envisagée.

La coexistence de types d'agricultures et d'élevages différents, la transformation et la valorisation des produits sur les territoires telle que le prévoyait la Nouvelle Alliance pour l'agriculture en Bretagne, sont à considérer comme des atouts majeurs y compris pour l'internationalisation et appellent à une stratégie régionale durable pour orienter le système productif alimentaire breton.

Dans un contexte de forte tension sur le foncier agricole cette stratégie régionale devrait soutenir une réorganisation des filières basée sur des coopérations, favoriser le dialogue inter-filières, mettre en œuvre le contrat de filière agroalimentaire et bien sur la charte de la qualité de l'emploi.

Les distorsions de concurrence en matière fiscale, sociale ou environnementale avec des pays européens qui, comme l'Allemagne pratiquent un véritable dumping social, appellent à une harmonisation "par le haut" des droits sociaux.

Enfin, il ne faut pas éluder le fait que les marchés de matières premières agricoles, désormais considérés comme "rentables" par les spéculateurs, se "financiarisent" massivement et entraînent régulièrement des pics des prix alimentaires qui déséquilibrent les modes de

production qui en dépendent. Selon la FAO seulement 2% des contrats à terme sur des matières premières alimentaires aboutissent à des livraisons de marchandises réelles, le reste est purement spéculatif. La diminution des stocks au niveau mondial participe à cette stratégie spéculative qui permet à certains "*de se faire du blé sans jamais avoir vu l'ombre d'un silo !*".

Le coût du capital comme dans les autres secteurs productifs devient vraiment exorbitant. Cette étude a fait apparaître la diversité et la complexité du système productif alimentaire en Bretagne et la nécessité de bien appréhender tous les modes de productions et leur ancrage dans les territoires.

Le secteur de l'alimentaire a de l'avenir en Bretagne à la condition qu'on lui fixe des objectifs qui répondent d'abord aux besoins des populations.

## INTERVENTION de M. Jean-Bernard SOLLIEC (UE-MEDEF Bretagne)

Je m'exprime au nom des acteurs patronaux.

Je dois avouer que j'attendais avec une certaine impatience, teintée de curiosité et de crainte cette Auto-saisine sur l'agro-alimentaire breton.

Il faut reconnaître tout d'abord la qualité de ce rapport, tout au moins dans sa partie descriptive. Il s'agit d'un état des lieux complet et extrêmement documenté sur les relations internationales de l'agroalimentaire de cette région. Il faut saluer la volonté des rédacteurs de ne pas se cantonner aux exportations mais également d'aborder les investissements étrangers et à l'étranger ainsi que les importations même si le rapport évoque essentiellement les intrants en occultant le développement des importations de produits alimentaires sous la pression tarifaire de la grande distribution, qui concurrencent la production agricole et industrielle régionale

Mais il est dommage que cette l'étude ait fait l'impasse sur l'empilement législatif et règlementaire en matière de sécurité sanitaire des aliments, qui est un des éléments-clés d'une politique d'exportation. Nous savons nous y adapter et c'est un redoutable argument commercial. Mais quand cet empilement est manié par une administration vétérinaire, plus compétente pour la répression que le conseil, souvent tatillonne et toujours timorée quand il s'agit d'engager sa responsabilité en signant les certificats sanitaires nécessaires à l'exportation, il y a là un véritable handicap pour les entreprises de cette région. Par ailleurs, il faut malheureusement constater que ce rigorisme est beaucoup plus rare vis à vis des produits alimentaires étrangers qui rentrent sur notre territoire comme l'a montré la malheureuse affaire de la viande de cheval roumaine.

Par contre, je dois avouer que je suis resté sur ma faim en ce qui concerne les recommandations, non pas parce qu'elles ne sont pas pertinentes, mais il aurait été souhaitable qu'elles soient plus incisives et qu'elles sortent de la litanie traditionnelle des truismes ressassés par la sphère politicosociétale dès que l'on parle de produits alimentaires bretons.

C'est vraiment dommage car presque tous les sujets de fond sont abordés mais sous forme de généralités qui ne sauraient causer le moindre chagrin à personne. Je ne prendrai qu'un seul exemple : « l'accroissement de la qualité de certaines productions de masse constitue une piste pour accroître leur valeur ajoutée » est l'exemple type de la phrase-poncif qui ne veut rien dire et qui ne dresse aucune perspective d'avenir. En matière de marchés alimentaires, il faut toujours tenir compte du consommateur et de ses habitudes alimentaires. La notion de qualité est le concept le plus mal défini qui existe dans ce domaine. En effet peut-on répondre de la même façon au citoyen aisé ouest-européen qui a une conception intellectuelle de la qualité faite d'un tryptique organoleptie/naturalité/proximité et des japonais qui exigent une qualité scientifiquement prouvée sur le plan nutritionnel et sanitaire, reproductible en grande quantité. Toutes ces demandes sont légitimes mais on ne peut aborder les marchés export que si l'on est capable de proposer les produits que les clients veulent acheter et non pas ceux qu'on aimerait leur vendre. La force de la Bretagne doit résider dans la diversité de son offre, produits bio et circuits courts pour les locaux, produits de niches et labels pour la France et produits de masse à haute sécurité alimentaire pour les autres destinations. Si nous sommes capables de faire cohabiter toutes ces productions, notre avenir est assuré.

Par ailleurs, le rapport évoque la nécessité de « soutenir l'harmonisation des règles sociales, fiscales et environnementales dans l'industrie alimentaire européenne ». Malheureusement, il ne peut s'agir que d'un vœu pieux dans une France qui refuse de faire sa révolution culturelle.

En effet nous sommes dans un pays en perdition économique progressive où entreprise, économie, industrie sont des gros mots, nous sommes dans un pays où on veut des salaires plus que des emplois et où tout est mis en œuvre pour empêcher la créativité entrepreneuriale. Y a-t-il un autre pays en Europe, où, comme chez nous en 2011, toute une région, au travers de son agriculture et de ses productions puisse être mise au ban de la société par une campagne d'affichage diffamatoire lancée par une grande organisation environnementaliste parisienne avec l'argent de nos impôts et la bénédiction du ministère de l'environnement de l'époque. Ne nous trompons pas, une telle opération a anéanti 10 ans de « communication sur le savoir-faire breton »

Il est dommage que le rapport -que j'aurais qualifié d'excellent s'il avait été plus pugnace-ait minimisé ce contexte politique et sociétal qui est un véritable frein au développement économique de la région. Mais ces remarques ne m'empêcheront pas de l'approuver et de vous demander d'en faire de même.

Je vous remercie de votre attention.



## INTERVENTION de M. Serge BONNAL (Associations de solidarité représentatives au niveau régional)

J'interviens au nom des associations de solidarité.

Les Associations de Solidarité internationale regrettent que le Rapport sur l'Internationalisation du système productif alimentaire breton n'ait pas pris en compte les orientations en ce domaine des Acteurs Bretons de la Coopération Internationale et de la Solidarité (ABCIS), notamment celles des associations et des collectivités territoriales, dont le Conseil régional. Ces orientations répondent à des critères de durabilité, de partenariat et de concertation, appliquant ainsi le Principe 6 de la Déclaration de Rio (1992) pour la mise en place des Agenda 21. « ... *Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays* ».

Par exemple : si le recours aux importations de tourteaux de soja pose bien la question de l'autonomie de la France pour ses besoins en protéines dans l'alimentation animale (page 11 de la synthèse), une autre raison de les réduire est qu'elles entraînent dans les pays exportateurs, notamment en Amérique latine, l'accaparement de grandes surfaces cultivables au détriment des cultures vivrières traditionnelles nécessaires pour la souveraineté alimentaire des populations locales.

D'une manière plus générale, si notre propre préoccupation de souveraineté alimentaire est légitime, elle ne doit pas ignorer celle des autres pays, surtout lorsque leurs difficultés en ce domaine tiennent au moins autant aux règles actuelles du commerce international qu'aux conditions climatiques locales.

Ainsi le point IV 5 « Promouvoir les échanges de savoir-faire à l'international », page 49 du Rapport « Pour une nouvelle alliance agricole » (juin 2011) précise : « *L'aide que nous apporterons à ces territoires\* sous forme d'expertise, de formation, d'approvisionnement, de transfert de technologie doit contribuer dans ces pays au développement des savoir-faire locaux, des cultures vivrières, de filières de production économiquement viables, socialement équitables et respectueuses de l'environnement* ». L'accord de coopération décentralisée du Conseil régional de Bretagne avec le Conseil régional du Centre au Burkina Faso « *Appui à la structuration d'une filière coopérative maraîchère bio* » et l'amplification du projet à partir de 2013 avec l'appui du MAE (Ministère des Affaires étrangères) sont une bonne illustration de l'internationalisation du système productif alimentaire breton.

\* ceux des « pays en développement »

## INTERVENTION de M. Daniel PIQUET-PELLORCE (Bretagne vivante – SEPNB)

Le sujet est particulièrement important pour l'économie bretonne et le présent rapport apporte des éléments intéressants. On peut regretter que le problème soit posé sans autre perspective qu'une réponse à court-moyen terme aux difficultés certaines du moment présent. Situer la production alimentaire mondiale dans le cadre du développement durable et d'un objectif à terme d'une autonomie alimentaire des grands ensembles continentaux, aurait peut être orienté le présent rapport d'une façon légèrement différente. Les demandes concernant la consommation de productions locales apparaît dans le monde entier et s'organise, aussi il aurait été intéressant de le prendre en compte, elles traduisent une autre prise en compte du social et de l'environnemental. L'alimentation n'est pas un objet de commerce comme les autres et sa vocation est de nourrir les hommes et non d'être un moyen de domination. La PAC a été créée avec un objectif de donner à l'Europe son autonomie alimentaire. Ce but louable pour nous, implique naturellement le même objectif pour les autres grands ensembles humains, nourrir l'humanité demande d'abord de la solidarité. A ce titre on peut saluer les actions menées en terme de solidarité internationale dans le domaine agricole par des acteurs bretons comme au Burkina Faso par exemple, et regretter que cet aspect qui n'avait pas été oublié par le Conseil Régional dans « Pour une nouvelle alliance agricole », ait échappé à la présente réflexion.

Nous sommes également obligés de rappeler qu'à ce jour l'Europe n'a toujours pas atteint son autonomie alimentaire, qu'elle importe une quantité très importante de soja. Par ailleurs ce soja est souvent produit dans des conditions humainement inacceptables en Amérique du Sud, et les importantes surfaces consacrées à cette production le sont au détriment d'une production vivrière nécessaire pour l'alimentation des populations locales et sont aussi souvent un facteur important de destruction de milieux naturels.

Dans l'analyse et les préconisations proposées nous retrouvons des éléments que nous énonçons depuis longtemps :

L'insuffisance de lien au sol nécessite des importations d'aliment pour le bétail qui fragilisent grandement toutes les filières de l'élevage en Bretagne et une forte priorité doit être donnée à la production locale de protéines végétales. Le système maïs-soja doit évoluer. Il n'est pas question d'une « céréalisation » mais d'un meilleur équilibre interne à la Bretagne entre production animale et production végétale afin d'être un peu plus autonome et moins fragilisés par les variations des cours mondiaux ainsi que par leur tendance haussière à moyen et long terme.

La nécessité de développer la valeur ajoutée dans la production et la transformation affirmée dans la partie 4.1 « Favoriser la création de valeur ajoutée sur l'ensemble des marchés » page 198. Là encore le lien au sol c'est aussi la notion de produits du terroir, des productions sous signe de qualité (AOC, IGP, bio, etc. ...), des marques. Il faut encore développer davantage l'agriculture biologique pour un marché qui reste croissant malgré la crise, et notamment veiller à développer de solides conditions de logistique et de filière. L'organisation à grande échelle de circuits courts diversifiés, notamment pour la restauration hors domicile, peut intervenir dans le rééquilibrage des relations entre producteurs et distributeurs.

Enfin nous voyons apparaître la nécessité de développer le fret ferroviaire et portuaire comme nous le réclamons régulièrement depuis des années. Il y a là un vrai défi à relever dont l'importance ne le cède en rien à celle du TGV. On peut souligner les efforts déjà accomplis

par des acteurs comme la SICA par exemple. Ceci doit devenir une réelle priorité dans la politique des transports de la Région, seul vrai moyen de faire front à la périphéricité de la Bretagne et de dépasser le problème de l'écotaxe poids lourds.

Si le problème du foncier est évoqué ici et là, il nous semble que le problème de la rationalisation spatiale des exploitations n'est pas abordé. Les agrandissements se sont faits au fil des opportunités et ont souvent conduit à avoir des exploitations spatialement éclatées. Sans parler de remembrement au sens administratif, la rationalisation spatiale par des échanges parcellaires contribuerait à certaines économies d'énergie, à des gains de productivité et à des gains environnementaux comme cela a été mis en évidence dans les projets de territoire dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes. Ceci demande de se doter des outils, juridiques, fonciers et financiers appropriés et devrait être retenu dans les axes de travail.

Les évolutions conduisant à donner un rôle important à la Région dans la gestion du second pilier de la PAC représentent une opportunité particulière pour redéfinir tous ensemble une vraie stratégie dans le domaine, et pour notre part nous sommes prêts à y participer.

Si nous approuvons la majeure partie des préconisations qui sont faites ici, nous regrettons cependant l'absence totale d'analyse de l'agriculture biologique et des productions alimentaires qui en découlent et la non prise en compte du « produire local, consommer local ». Nous souhaiterions que les réflexions en cours mènent à une réelle évolution du fameux « modèle agricole breton » !

## INTERVENTION de M. Thierry LEMETAYER (CFDT Bretagne)

### RAPPORT AGRI-AGRO

Nous n'interviendrons pas directement sur le rapport qui nous semble complet et dont nous partageons une grande partie des recommandations.

D'ailleurs la CFDT a participé à toutes les réunions de commission sur le sujet et notre organisation a toujours prêché l'ouverture à l'international de notre économie car nous pensons que c'est inéluctable mais aussi que c'est un facteur de développement économique et de l'emploi à la condition bien sûr que les stratégies des acteurs soient bien réfléchies.

Nous voterons donc ce rapport.

Pour ce qui concerne la filière agroalimentaire bretonne, rappelons qu'elle est historiquement sensible à l'exportation et aux problèmes internationaux et rappelons par exemple que :

- la Brittany Ferries a été créée à l'origine pour exporter vers le Royaume Uni une large part des productions de légumes et de fruits de notre région et notamment ceux du Finistère Nord
- la filière porcine est depuis des décennies confrontée à la rude concurrence internationale et en particulier de l'Espagne, de l'Allemagne ou de la Hollande
- la volaille est depuis longtemps animée par des flux d'import et d'export très importants et des groupes se sont même délocalisés à l'étranger à l'exemple de l'Amérique du Sud
- la filière de fumage du saumon et de la truite est majoritairement sous contrôle de capitaux étrangers et surtout nordiques
- et en ce qui concerne les produits de la pêche, la quasi totalité des boîtes de conserves de thons, de sardines ou de maquereaux que vous retrouvez dans vos super marchés ne sont plus conditionnées dans nos conserveries des ports bretons mais au Maroc ou aux Seychelles entre autres.

Ce ne sont là que des exemples d'ouverture à l'international qui semblent prouver un certain dynamisme de nos filières agroalimentaires dans ce domaine, mais force est de constater par l'actualité depuis quelques mois que c'est aussi un beau fiasco car il ne se passe pas un jour sans que l'on nous annonce des problèmes économiques et surtout sociaux dans toutes les entreprises du secteur et aucune activité n'y échappe. C'est un jour le porc, le lendemain la volaille ou le lait puis les œufs et le saumon ou encore les crises de la pêche ou des conserveries.

Et tout cela bien sûr au détriment de l'emploi des salariés qui se trouvent exclus du travail dans des bassins d'emplois ou la reconversion est quasi impossible, mais aussi au détriment d'une certaine idée de l'aménagement du territoire.

Bien sûr les crises économiques globales ont une part de responsabilité dans ces désastres, là-dessus la Cfdt a posé un certain nombre de revendications au niveau européen, nous en reprendrons deux :

- Lutter contre le dumping social, avec un salaire minimum d'un niveau décent dans chaque pays européen et l'égalité des droits pour tous les salariés, y compris extracommunautaires,
- Une PAC régulatrice disposant d'outils publics de régulations des marchés et des productions agricoles au niveau européen (filets de sécurité), contribuant ainsi à une gouvernance mondiale de l'alimentation. La régulation est un moyen de stabiliser les marchés

donc une condition de développement économique en assurant aux acteurs la lisibilité à moyen et long terme.

Nous partageons donc la recommandation du rapport « Soutenir l'harmonisation et l'application des règles fiscales, sociales et environnementales dans l'industrie alimentaire européenne. »

Mais ces crises ont mis en avant les difficultés d'organisation de nos filières, il est particulièrement choquant de constater que la plupart des experts auditionnés lors de notre étude regrettaient le manque d'organisation des filières et de stratégie à moyen et long terme des entreprises, et globalement des acteurs au profit de substantiels bénéfices à court terme.

Il faut pacifier les relations amont - aval par la mise en place de stratégies de filière, en impliquant l'ensemble des acteurs, de la production à la transformation et en assurant un partage équitable de la valeur ajoutée. Il s'agit de définir une stratégie filière par filière au niveau national, autour d'un diagnostic partagé puis d'une déclinaison en objectifs opérationnels. Pour la CFDT, la définition de ces stratégies relève de structures interprofessionnelles rénovées associant toutes les parties prenantes représentatives (consommateurs et salariés compris).

Là aussi nous rejoignons aussi l'avis du rapport, « L'examen des enjeux par filière a démontré l'importance de raisonner sur l'ensemble de la chaîne de valeur, de l'amont à l'aval, et non à partir de chacun des maillons du système alimentaire. Les enjeux sont systémiques. »

Enfin, nous retiendrons aussi un autre élément souligné par le rapport, « Améliorer la compétitivité hors prix » au travers de 3 composantes.

- favoriser la création de valeur ajoutée sur les différents marchés.
- encourager la formation et sécuriser les parcours professionnels.
- encourager la recherche et l'innovation.

Nous insisterons sur le deuxième et troisième point.

Concernant le second point. Pour la CFDT les entreprises doivent faire du capital humain, un véritable atout de compétitivité par la création d'emplois de qualité en renforçant l'attractivité des métiers tant par le niveau des rémunérations que par la formation continue pour tous les personnels.

Rappelons que selon l'ANIA près de 30 000 emplois sont à pourvoir chaque année dans l'agroalimentaire et 10 000 postes ne seraient pas pourvus. Cette situation se vérifierait également dans l'agriculture.

Quant au troisième, la recherche et l'innovation est le gage de compétitivité future. Elles conditionnent les capacités des entreprises à se différencier de la concurrence. Pourtant, l'effort de recherche et développement dans l'industrie alimentaire est très inférieur (le tiers) de celui observé en moyenne pour l'ensemble de l'industrie, c'est notamment lié à un sous-investissement du secteur privé. La CFDT réclame un investissement massif dans les domaines de la recherche et de l'innovation

Il reste que la compétitivité n'est pas un objectif en soit, et qu'elle doit être au service du développement d'un emploi de qualité.

L'enjeu final, auquel la CFDT attache une importance particulière c'est bien la question de la localisation des emplois et le souci de développement des différents territoires de notre pays et de notre région.

Nous voterons ce rapport.

## INTERVENTION de M. Henri DAUCÉ (Confédération paysanne de l'Ouest)

La Confédération paysanne votera le rapport avec cependant quelques remarques.

Si nous ne devons retenir qu'une seule recommandation dans ce rapport, ce serait la première, à partir de laquelle on peut à notre avis décliner toutes les autres. L'internationalisation du système productif alimentaire breton doit en effet avant tout être appréhendée en ayant à l'esprit le renforcement de la cohérence entre les logiques de territoire et les logiques de filière. Les territoires sont demandeurs d'activité économique, support d'un maintien et d'un développement d'emplois de qualité, mais ils sont aussi demandeurs d'un environnement préservé et d'une agriculture diversifiée. Cela signifie à notre avis que les exportations agroalimentaires bretonnes sont une opportunité à développer à partir des avantages comparatifs de notre région, parmi lesquels une agriculture paysanne peut trouver sa place. L'export ne doit être en aucun cas une « vocation naturelle » à laquelle devraient être sacrifiés d'autres composantes d'un développement durable.

D'ailleurs le rapport souligne à juste titre que « Les produits alimentaires les plus exportés par la Bretagne (viandes, produits laitiers) sont des produits **bruts** ou **peu transformés**, dégageant une valeur ajoutée relativement faible. » Il ajoute : « Pour ces produits, la concurrence porte principalement sur les prix, ce qui crée une certaine instabilité dans le positionnement sur les marchés. » A partir de ce constat la priorité régionale doit-elle être d'augmenter le volume de nos exportations ou d'en augmenter la valeur ? La situation des salariés d'un certain nombre d'entreprises agroalimentaires bretonnes serait sans doute moins dramatique si on avait su mieux anticiper collectivement le contexte actuel en développant des emplois de deuxième transformation autour d'une matière première que nous laissons trop souvent quitter la Bretagne, sans en avoir tiré un profit suffisant pour rémunérer correctement producteurs et salariés. Bien sûr le rapport du Ceser souligne un contexte mondial de hausse de consommation. Pourquoi devrions-nous être absents de ce développement ?

Un autre rapport de janvier 2012 du conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux sur l'avenir de la filière porcine française, se penche sur la question. En conclusion, il préconise de « développer la production française sur la base d'ateliers « high-tech » d'une taille suffisante pour être en capacité de maîtriser les rejets polluants et, dans toute la mesure du possible, liés au sol. Ils pourront être prioritairement implantés en périphérie des zones à forte densité. Ce développement, comme la modernisation des élevages, permettra de maintenir leur compétitivité ».

Sauf à préconiser un nouveau développement du hors sol, La limite tant économique qu'environnementale de l'augmentation des volumes produits en Bretagne, est bien qu'on le veuille ou non, la disponibilité en foncier. La conséquence est que le développement en volume d'une filière, nécessitant une assise foncière supplémentaire se fera au détriment d'une autre filière. La nécessité d'une stratégie régionale concertée s'impose donc comme le souligne le rapport. Pour optimiser les outils industriels existants ou en concevoir de nouveaux, cette stratégie concertée gagnerait sans doute à dépasser les frontières bretonnes pour s'étendre au grand ouest qui a en commun son orientation forte vers l'élevage.

Enfin si nous devons souligner une des faiblesses de ce rapport sur l'internationalisation, c'est peut-être de ne pas avoir regardé d'assez près comment les autres pays européens abordent la problématique économique ou environnementale en lien avec la production agricole, et de se contenter sur le sujet de quelques approximations du genre : « les réglementations environnementales ne sont pas toujours appliquées ou alors avec une interprétation différente ».

A partir d'une même réglementation européenne la façon dont chaque pays aborde la problématique agroenvironnementale peut nous éclairer sur les choix et les arbitrages que nous avons à effectuer. Ainsi au Danemark la réglementation environnementale moins complexe mais plus draconienne qu'en France a été mise au service d'une restructuration féroce destructrice d'emplois agricoles. La règle d'harmonie lie les productions animales au sol en imposant depuis 2002 des plafonds d'épandage d'azote des effluents d'élevage plus sévères que ceux de la directive nitrates, pour les exploitations de grande culture, de porcs et de volailles (140 kg/ha) Le niveau de contrainte pour tout le Danemark équivaut à celui de nos bassins algues vertes. Parallèlement dans ce pays on est passé de 30 000 élevages de porcs en 1990 à 5800 en 2008 dont 700 sites de naissance de plus de 1000 truies orientés vers l'exportation de porcelets vers l'Allemagne pour des raisons à la fois économiques et environnementales. Est-ce modèle que nous voulons pour nos territoires ? Comment pourrait survivre une agriculture diversifiée dans un tel contexte d'inflation foncière ?

Les Pays Bas ont quant à eux réduit leur production de 20% dans les années 2000 pour des raisons environnementales. Quant à L'Allemagne, je souhaite livrer à la réflexion de l'Assemblée **un extrait d'un article de Christine Roguet de l'IFIP paru dans la revue « Réussir porcs » sur l'élevage porcin dans ce pays.**

« Dans les länder allemands à forte densité animale, la teneur en nitrates des eaux augmente. Bruxelles exige que l'Allemagne durcisse fortement sa réglementation en matière d'engrais organiques.

C'est essentiellement la dégradation de la qualité des eaux dans le nord-ouest de l'Allemagne, là où l'élevage s'est fortement développé ces dernières années, qui justifie les menaces de Bruxelles. Au début des années 90, près des deux tiers des stations de surveillance des eaux souterraines avaient des teneurs en nitrates supérieures au seuil réglementaire de 50 mg/l. La situation s'est ensuite améliorée, et, en 2010, moins de la moitié des stations de surveillance dépassaient la norme. Mais entre 2006 et 2010, la teneur en nitrate est repartie à la hausse dans 40 % des points de mesure. En cause : l'augmentation du cheptel, le développement du biogaz et les importations de lisier des Pays-Bas. Le développement du biogaz, avec plus de 6 000 nouvelles installations entre 2000 et 2012, a eu des effets en cascade : la production de digestat a augmenté de 2 à 84 millions de tonnes, renforçant les excédents de nitrates et favorisant la culture du maïs qui est, selon des experts, sur fertilisée à 70 %, conduisant à une accumulation d'azote organique dans le sol (+ 50 % en dix ans) .

Les régions à fortes densités animales du nord-ouest du pays doivent exporter des quantités croissantes d'azote et de phosphore organique, sur des distances de plus en plus longues compte tenu du développement de la production laitière et du biogaz dans les zones qui, jusqu'à ces dernières années, recevaient les déjections voisines. La distance moyenne de transport du lisier par la bourse de Vechta, par exemple, est passée de 40-50 km à 85-100 km



et les coûts de gestion du lisier ont franchi le seuil des 10 EUR/m<sup>3</sup> dans de nombreuses régions.

On le voit, la nécessaire cohérence entre stratégie de filières et projet de territoire dans une perspective de développement durable n'épargne ou n'épargnera aucun pays européen. Je vous remercie.

## INTERVENTION de M. Franck PELLERIN (Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles et des jeunes agriculteurs – FRSEA et JA-)

J'interviens au titre de la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles et des Jeunes Agriculteurs.

Dans chaque filière, nous devons repenser l'organisation au niveau de chaque maillon, pour améliorer la compétitivité globale de la filière tout en rééquilibrant le partage de la valeur ajoutée au sein de la filière.

La politique de la filière doit se traduire en une stratégie efficace qui profite à l'ensemble des maillons.

Nous, agriculteurs, avons l'ambition au sein de chaque filière, d'être porteurs d'une stratégie permettant d'assurer la rentabilité de notre activité et de nos filières.

Nous devons pouvoir nous organiser en Organisation de Producteurs puis en Associations d'Organisations de Producteurs à l'échelle d'un bassin de production pour concentrer l'offre et se fixer des règles de disciplines à respecter en termes de qualité des produits et de règles de commercialisation. Pour cela, l'Etat doit soutenir la dynamique de l'organisation des producteurs. Pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs, les Organisations de producteurs doivent jouer un rôle primordial dans la négociation collective des éléments constitutifs des contrats : volume, prix et durée.

Souvent, l'agro-alimentaire s'est contenté de valoriser ses produits pour répondre à des besoins locaux (c'est-à-dire essentiellement français), sans se rendre compte des opportunités mondiales à saisir.

Il est vrai que notre défaut de compétitivité à l'export ne nous place pas dans des positions favorables pour le commerce aux pays tiers. Nous devons lever ces freins en agissant de façon commune y compris avec les pouvoirs publics pour capter des marchés plutôt que de rester dans la difficulté en agissant de façon isolée, avec des moyens limités et souvent des possibilités restreintes en terme de quantité.

Des opportunités, y compris de structuration et de financement seraient à saisir dans le cadre de la future PAC.

Ainsi, il pourrait être envisageable de gagner des nouveaux marchés à l'export via des opérations de dégagement de marché tout en agissant pour gérer les crises. Cela peut être imaginé à la condition d'être coordonnés et disciplinés.

Le déséquilibre dans les rapports de force et les pratiques déloyales de la grande distribution est né de mauvais choix législatifs faits par la France. Cette dernière, volontairement ou non, au travers de quelques lois, a structuré pour les distributeurs un paysage non concurrentiel à l'achat comme à la vente !

L'occasion est donnée, avec le projet de loi de consommation en cours de discussion, de rééquilibrer les négociations commerciales pour qu'enfin s'exerce une concurrence libre et loyale entre les différents acteurs économiques des filières alimentaires.

En effet, face aux remises en cause de toute nature, il faut être capable de :

- promouvoir l'importance de la viande, des œufs et des produits laitiers, dans une alimentation saine et équilibrée ;
- offrir au consommateur la possibilité de faire un choix citoyen au moment de son acte d'achat, en mettant en place une information loyale et complète sur les efforts de traçabilité réalisés en France.

Enfin nous refusons toutes nouvelles taxes, sources de distorsion par rapport aux autres régions européennes et mondiale, comme l'écotaxe qui continueraient de nous rendre moins compétitifs et contribuer à de nombreuses pertes d'emplois.

Vous comprendrez comme ces éléments évoqués manquent au rapport nous nous abstiendrons.

Merci de votre attention

## INTERVENTION de M. Thierry MERRET (Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles et des jeunes agriculteurs –FRSEA et JA)

Le rapport objet des débats ce jour traite des conséquences de la globalisation des marchés sur le développement du système productif alimentaire breton. C'est effectivement un phénomène sur lequel il convient de se pencher, à condition bien entendu, en premier lieu, de ne pas oublier que ce sont les agriculteurs qui sont le socle du « système productif alimentaire breton ». Si le développement de stratégies de filière est louable, s'il est évidemment souhaitable de renforcer le dialogue entre les acteurs des filières, il ne faut pas pour autant vivre dans le déni : le renforcement du pouvoir de négociation des agriculteurs est une première marche indispensable. Il est par exemple totalement illusoire d'imaginer soutenir les productions animales par le simple fait de développer la contractualisation. A plusieurs reprises, dans ce rapport, le terme de « contractualisation » revient, comme un remède magique à tous les maux (maux des agriculteurs, je suppose, puisqu'ils ne sont pas, ou si peu, cités) ! C'est aller un peu vite en besogne, et c'est surtout oublier qu'un bon contrat ne peut être que l'issue de rapports de force équilibrés. C'est aussi oublier que ce n'est pas parce qu'un contrat est négocié et signé que le « partenaire commercial » va le respecter : des garde-fous collectifs sont nécessaires. Face aux déséquilibres dans la chaîne alimentaire, des outils existent : ce sont les Organisations de Producteurs (OP) et les Associations d'Organisations de Producteurs (AOP), dont le rôle de la négociation collective des contrats a été consacré en mars 2012 par le mini paquet lait. Et ce n'est qu'une première étape ! Depuis 2008, au fil des réformes de la PAC, le législateur communautaire tend à confier un rôle croissant aux producteurs, par le biais des OP et des AOP, notamment pour assainir le fonctionnement des filières ; car les pratiques commerciales déloyales sont légion au sein de la chaîne alimentaire ! A cet égard, quand je lis que nous pourrions « *organiser un système de portage des produits bretons par la grande distribution à l'international* », c'est une attention bien louable, mais qui pourrait accroître notre dépendance à la grande distribution, et lui donner encore plus de prise à l'encontre de ses fournisseurs !

Ce sont bien la place et le rôle des producteurs au sein des filières qui sont aujourd'hui en question. A cet égard, ce qui est écrit dans la synthèse du rapport concernant la filière laitière est symptomatique de l'approche actuelle qui voudrait dénier tout rôle aux producteurs. En effet, quand on lit, à propos de l'abandon des quotas laitiers, qu'une « *réflexion au sein de la filière doit être menée dès à présent sur l'opportunité d'augmenter la production, sur le positionnement que souhaitent adopter les industriels de la transformation.* », n'y aurait-il donc personne pour s'interroger sur la volonté même des paysans de produire plus ? Car les industriels auront beau vouloir produire plus pour répondre à des marchés export, ils ne le feront pas sans matière première ! Or le découragement des éleveurs, et plus largement de tous les paysans, n'est plus à démontrer : on n'en finit plus de charger la barque à coups de contraintes environnementales, administratives et sociales qui menacent de faire couler l'agriculture... et l'agroalimentaire bretons !

Dernière en date : l'écotaxe. Je ne comprends pas que, dans un rapport relatif à « *L'internationalisation du système productif alimentaire breton* », l'écotaxe puisse être citée de manière purement factuelle, comme un simple élément de contexte, alors même que c'est un impôt qui va pénaliser lourdement les filières agricoles et agroalimentaires ! L'écotaxe est un impôt contre lequel s'érigent unanimement les agriculteurs, les industriels, les

coopératives, les élus ! Et c'est justement parce que « *les producteurs bretons doivent imaginer de nouvelles formes d'organisation pour massifier les flux* », en raison de la périphéricité de leur région, que nous refusons la mise en œuvre de l'écotaxe !

D'ailleurs, quand le rapport évoque les questions de sécurité alimentaire, au sens de la qualité et de la traçabilité, le meilleur gage serait de pouvoir garantir à nos concitoyens une offre en quantité issue de nos territoires ! Or, tout ce qui ne sera plus produit sur nos territoires, il faudra l'importer, mais alors avec quelles garanties de sécurité pour le consommateur ?

Je tiens également à mettre en garde contre une régionalisation du deuxième pilier qui tendrait à créer de nouvelles distorsions de concurrence intra communautaires.

A la question de « *L'internationalisation du système productif alimentaire breton* », je ne répondrai qu'une seule chose : notre agriculture et notre agroalimentaire ne devront leur salut qu'à la mise en place de stratégies collectives, à l'échelle de notre territoire.

Je vous remercie de votre attention.



**DOSSIER DU CESER**

**« LES SERVICES COLLECTIFS DEMAIN EN  
BRETAGNE »**

**CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL  
DE BRETAGNE**

**SESSION DU 23 SEPTEMBRE 2013**





## **DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE**



Session d'octobre 2013

Rapporteurs : Mme Catherine TANVET et M. Roger MORIN

**SYNTHESE DE L'AUTOSAISINE  
"LES SERVICES COLLECTIFS DEMAIN EN BRETAGNE "**

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 télé-services 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 associatives 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 en 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 périssent 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 présentiels 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 efficacité*, 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...**

**Cet avis du CESER  
a été adopté en session plénière  
à l'unanimité des votants  
0 abstention**



**EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE :  
COMMUNICATIONS ECRITES**





**INTERVENTION de M. Bernard DUBOIS  
(Union régionale CFDT de la région Bretagne)**

La CFDT salue le travail présenté par la section prospective. Cette étude démontre, une fois encore, que l'avenir est à écrire, que chacun de nous contribue à cette écriture et que la seule certitude est que demain sera différent d'hier.

Le premier chapitre, qui définit les services collectifs, montre bien que l'époque du grand service public à la française est définitivement terminée. C'est une révolution copernicienne. Ce n'est plus le fournisseur de services, mais le bénéficiaire qui est au centre. Ce n'est plus l'universalité théorique du droit pour tous, mais l'universalité pratique de l'accessibilité pour chacun.

Evidemment, la mise en œuvre de cet objectif d'accès universel est effroyablement complexe. De plus, la définition des services que la société considère comme indispensables est variable en fonction des conditions de vie réelles des personnes.

Pour appréhender les mutations en cours dans les services collectifs, l'étude part d'un état des lieux très complet ; en particulier, le chapitre sur le financement des services collectifs constitue une brillante synthèse.

Puis les quatre scénarios, qui illustrent des avenir possibles, montrent que notre future organisation sociale dépend des services collectifs dont nous disposerons.

Enfin les enseignements identifient des risques et des défis. Et posent beaucoup de questions, souvent complexes, sur la réalité actuelle des services collectifs, sur leur accessibilité, sur les besoins futurs, sur la répartition des rôles entre public et privé entre local et national, sur les modes de gestion, sur la légitimité des décideurs, sur l'efficacité des acteurs, sur le fonctionnement démocratique,... Vaste programme. D'autant plus que l'étude rappelle les mutations culturelles et sociétales en cours, ainsi que la nécessité de renforcer les capacités de chaque territoire à protéger efficacement les plus vulnérables de ses citoyens.

Le CESER et toutes ses composantes sont interpellés par cette étude, qui nous invite à travailler ensemble et maintenant, avec les décideurs politiques, pour que les services collectifs de demain soient adaptés aux besoins des bretons de 2030.

C'est une œuvre de longue haleine. Pour sa part, la CFDT est prête à y prendre toute sa place.

**INTERVENTION de M. Dominique LECOMTE  
(Chambre de commerce et d'industrie de Région Bretagne)**

Je m'exprime au nom des acteurs patronaux et souhaite aborder la question de la solidarité inter-générationnelle, soulignée par le rapport et incarnée par nos services publics.

Nous souscrivons pleinement à l'idée que les services collectifs concourent pour certains d'entre eux à l'aménagement du territoire et à l'égalité des citoyens. Et nous sommes bien entendu attachés à des services publics de qualité, efficaces, mis au service des usagers conformément à notre pacte républicain.

Cette ambition républicaine, collective et égalitaire oblige ses responsables, ses acteurs à s'inscrire dans le cadre de l'intérêt général.

Dès lors, il nous semble que la première obligation de cette solidarité inter-générationnelle est de ne pas laisser une dette publique creusée par des déficits publics dont certains proviennent de services collectifs onéreux, peu efficaces, de régimes sociaux associés, dérogoires au droit commun.

A cet égard, nous constatons que le rapport, malgré ses 411 pages hors annexe, ne recommande ni des réductions, ni une rationalisation, ni une simplification de certains services collectifs.

Le document semble également constituer un plaidoyer en faveur de l'échelon régional des collectivités locales, seule entité à ne pas être critiquée dans les scénarios, à l'inverse du marché, des associations, des collectivités locales infra-régionales ou de l'Etat.

D'ailleurs, les titres des scénarii peuvent constituer en eux-mêmes des messages : "Aux bons soins du marché ", "Aux bons soins des territoires", avec une critique incidente des collectivités infrarégionales, ou "Sous l'emprise de l'Etat", avec une critique de l'échelon étatique.

Je vous remercie de votre attention.

## INTERVENTION de M. Thierry LENEVEU (Comité régional CGT de la région Bretagne)

La CGT souhaite souligner l'intérêt qu'elle porte aux services collectifs territoriaux. Elle a d'ailleurs amené sa contribution à l'étude avec l'audition de Jean-Christophe Le Duigou et veut profiter de l'occasion, non pas pour porter un avis sur leur avenir proposé par la section prospective, mais sur ce qu'ils sont aujourd'hui, et sur les valeurs qu'ils doivent porter.

Pour la CGT, les services collectifs, incluent les services publics qui devaient être dans un premier temps le sujet de l'étude. Ils sont un des éléments structuraux et fondamentaux de notre société, car ils renforcent l'attractivité et la compétitivité de nos territoires. Ils sont la traduction sociétale, de la solidarité nationale et doivent répondre au mieux, dans un accès équitable aux besoins et attentes de la population.

Ils doivent avoir pour objectif :

La mise en œuvre des droits fondamentaux et constitutionnels : droit à l'éducation et à la formation, à l'action sociale et à la santé, à un emploi décent, à la justice et à la sécurité, au logement, aux transports, à l'énergie et à l'eau, à la culture, à l'information et à la communication ;

La réalisation effective de ces droits qui doit s'appuyer sur la mise en œuvre de certains grands principes : solidarité, égalité, accessibilité à tous les usagers, péréquation ;

Et reposent sur 3 fondements :

- Égalité d'accès et de traitement ;
- Continuité (fonctionnement permanent du service public et sur l'ensemble du territoire) ;
- Adaptabilité (qui permet d'ajuster le contenu du service public avec le progrès technique et l'évolution des besoins des usagers).

L'étude dans sa partie diagnostic qui représente plus des deux tiers de la rédaction du document, traduit bien l'importance et la complexité du positionnement des services collectifs dans l'organisation sociale et politique de notre pays. Elle fait cependant l'impasse, sur la dégradation par les différents gouvernements de leur offre, et qui, pour certains, sans la mobilisation de la population, des salariés et de leurs représentants, auraient déjà disparu.

Pour citer quelques exemples :

Fermetures des Services publics de proximité tels que la poste, la santé et la représentation des services de l'état comme la trésorerie, ou les tribunaux d'instance .... en milieu rural ;

Fermetures des hôpitaux ou des services de santé pourtant indispensables dans certaines localités

Fermetures de lignes de transport en commun par rail ou par route dites secondaires...

Autant d'exemple qui montrent la dégradation de l'offre d'un point de vue quantitatif. Sur un point de vue qualitatif, le diagnostic n'est pas plus brillant.

Des inégalités accentuées, un accès rendu plus difficile à des services essentiels (éloignement accru, prix augmentés).

Une aggravation de la situation pour les habitants des zones fragiles : zones rurales, territoires frappés par la désindustrialisation et quartiers défavorisés.

Une diminution de l'emploi public, qui est utile et non délocalisable, ainsi qu'une fragilisation du statut des travailleurs du public et du privé.

Une gestion plus opaque, moins accessible aux citoyens, sous couvert du « secret des affaires » et des règles de confidentialité qui accompagnent la concurrence.

Pour la CGT la remobilisation des services publics et collectifs passe par un certain nombre de mesures.

Une politique vigoureuse de réappropriation publique et de développement des services publics doit être menée. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, la décentralisation et la déconcentration doivent permettre un développement solidaire des territoires et un traitement égal de la population.

La pleine responsabilité des collectivités publiques (communes, départements, régions, Etat) vis-à-vis des services collectifs doit être garantie par les moyens correspondants afin qu'elles puissent exercer l'ensemble de leurs missions, responsabilités et compétences. Leurs conseils d'administration doivent devenir de véritables instances décisionnelles appuyées sur la transparence, la démocratie, le rôle primordial des salariés et des usagers.

Les services collectifs de proximité et de qualité doivent être préservés et développés sur tout le territoire. Ils doivent être dotés de personnels compétents et qualifiés, en nombre suffisant, avec des équipements modernes.

La qualité du service requiert l'expression des besoins des usagers de tous les services publics, le contrôle et l'évaluation de l'utilisation des moyens publics par ceux-ci.

La création d'espaces démocratiques communs aux salariés, usagers, élus, permettant la prise en compte des besoins des populations, de l'intérêt des salariés et du rôle politique des élus.

L'étude de la section prospective, propose 4 scénarios du développement des services collectifs, à l'horizon 2040, plus ou moins réalistes, plus ou moins réalisables, mais qui sont tous initiés par l'analyse de la situation actuelle.

Bien sur la CGT se reconnaît mieux dans certains éléments de ces scénarios, et elle continuera à porter d'ici 2040, les valeurs sociétales de solidarité et d'égalité qu'elle a toujours défendues.

Cette étude nous sensibilise sur la vigilance que nous devons avoir, pour garder nos services collectifs en nombre et en qualité. La CGT sera de cette vigilance.



**INTERVENTION de M. Hervé LATIMIER  
(Institut culturel de Bretagne et Conseil culturel de Bretagne)**

Merci Monsieur le Président.

J'ai trouvé cette étude très stimulante pour la réflexion, sans doute à cause de la démarche choisie.

La dimension culturelle dans ses divers aspects – notamment ceux qui sont spécifiques à la Bretagne – est implicitement présente dans chacun des scénarios. En effet si la culture c'est sans doute un offre de services collectifs, c'est aussi – peut être surtout – des espaces co-construits ou parfois plus ou moins arrachés d'expression, de création, de transmission et d'échanges qui sont des éléments importants du vivre ensemble, du bien être, de la construction de solidarités et d'engagement.

La vie culturelle c'est, dans le domaine que je représente, essentiellement le fait d'associations. La place qui est faite dans le rapport à la société civile organisée soit dans une logique de coopération soit dans une logique de correction voire de résistance est donc très intéressante.

Ce sont les deux remarques dont je voulais faire part.

Merci de m'avoir écouté.

## INTERVENTION de M. Alain THOMAS (Bretagne vivante - SEPNB)

La gestion d'espaces naturels au profit du public est assurée par les départements et par les associations à la demande de la collectivité nationale ou régionale et d'un certain nombre de communes. Par exemple Bretagne Vivante gère pour le compte de l'État et pour le compte de la Région un certain nombre de grandes réserves telles que celles des Monts d'Arrée par exemple. Nous regrettons profondément que ces services collectifs au profit des territoires et de la population d'aujourd'hui et de demain ne soient pas pris en compte. D'une façon plus générale les associations de protection de la nature et de l'environnement, reconnues d'utilité publique pour la plupart, assurent un véritable service public et nous souhaitons que cela ne soit pas oublié.



## INTERVENTION de M. Jean THIRLAND (Coordination régionale FO de Bretagne)

La première page de la synthèse du rapport mentionne :

*« 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 CGT – FO s'attachera dans cette déclaration à ne parler que des services publics ou du moins ce qu'il en reste après plusieurs années de RGPP (Réorganisation Générale des Politiques Publiques) devenue maintenant MAP (Modernisation de l'Action Publique).

Le premier CIMAP (Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique) du 18 décembre 2012 a officialisé que les 300 mesures RGPP non abouties se poursuivent ou s'engagent pour aller à leur terme ! A cela s'ajoutent les 120 décisions MAP qui se traduisent en plus de 250 mesures concrètes. Viennent se rajouter de nouvelles réformes structurelles (fusions, mutualisations, suppressions, et j'en passe), instaurées par chaque ministre dans un « Programme ministériel de modernisation et de simplification » (PMMS), couvrant la période 2013-2015 de façon à rentrer dans le cadre de réduction budgétaire imposé par la loi de programmation des finances publiques.

Ainsi ce sont plus de 1000 mesures concrètes, souvent génératrices de réductions de moyens, de postes, d'effectifs, de structures et de missions, qui vont impacter sur la période 2013 – 2015 les citoyennes et les citoyens directement, ou indirectement et parfois le salarié de façon spécifique. Bien entendu, les fonctionnaires et les agents publics sont les premiers concernés par ces réformes structurelles, notamment avec des réductions de moyens de fonctionnement, des suppressions de postes et des mobilités géographiques et/ou fonctionnelles imposées.

Beaucoup de « simplifications pour les entreprises » sont prévues : procédures simplifiées, dématérialisations (justifiant ainsi au passage des suppressions de postes publics et de services publics territoriaux), suppressions de contrôles (y compris fiscaux), dérèglementations nouvelles, et suppressions de normes.

D'une manière générale, si la simplification pouvait être intéressante, elle devrait supposer au préalable et cela transparait dans l'étude du CESER puisqu'il le dit :

- un débat sur les missions et les contrôles afin de garantir le service public républicain ;
- une étude des impacts des mesures envisagées, notamment vis-à-vis des salariés.

Mais le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'y a eu aucune concertation et la « simplification » est décidée dogmatiquement, comme justificatif aux économies budgétaires dictées par une politique d'austérité.

Comme si cela ne suffisait pas, parmi les nouvelles missions du CIMAP du 17 juillet, figure la seconde phase de la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE 2). Ses effets de réduction de l'intervention de l'Etat aux niveaux régional et départemental seront immenses.

Il s'agit essentiellement d'une mesure de gestion qui vise à confier au Préfet de Région la responsabilité fonctionnelle et hiérarchique d'organiser les directions et services de l'Etat comme il le souhaite. Ainsi, le Préfet de Région pourra réorganiser tous les services de « sa » région, imposer des mobilités aux agents d'une Directions Départementales Interministérielles ou d'une préfecture d'un des départements de « sa » région pour se rendre dans une direction régionale, confier une mission d'instruction d'urbanisme à un agent de l'inspection du travail (et réciproquement), et j'en passe...

C'est une attaque sans précédent contre le statut général et les statuts particuliers des fonctionnaires. C'est une rupture historique : les ministères n'auront plus la main sur l'intervention de l'Etat au niveau local.

Très concrètement : les Directions Départementales Interministérielles sont menacées de suppression (1/3 des effectifs supprimés, 1/3 régionalisés par « remontée » de missions dans les directions régionales, le 1/3 restant intégrant la Préfecture de département, devenant « sous-préfecture de région ») ; une préfectorisation des directions départementales des finances publiques est envisagée ; des suppressions de trésoreries ; des sous-préfectures seront supprimées, jusqu'à 30% (environ 50 à 80 sous-préfectures sont ainsi menacées) ; des nouvelles suppressions de gendarmeries et de commissariats sont prévues... sans compter les redécoupages cantonaux très sujets à caution en ce moment.

Une telle orientation sonne de fait la fin de l'intervention territoriale, spécialisée et technique de l'Etat. Elle conduit :

- non seulement à des inégalités (organisation différente d'une région à l'autre pour une même mission publique, réorganisations permanentes) ;
- à rendre l'action publique illisible et incohérente pour la citoyenne, pour le citoyen ;
- mais pose également une réelle question de contrôle démocratique !

C'est pourquoi, à la CGT - Force Ouvrière, nous estimons que pour le service public, cette « Modernisation de l'action publique », c'est « Echech et MAP ».

## INTERVENTION de M. René LE PAPE (Chambre de commerce et d'industrie de Région Bretagne)

Je m'exprime au nom des acteurs patronaux.

L'étude prospective sur les services collectifs en Bretagne à l'horizon 2030 apporte de nombreux éclairages sur les évolutions possibles de ces services, en fonction de la législation et du statut juridique des prestataires.

De ce point de vue, le rapport présente bien l'ensemble des intervenants envisageables : Etat, Région, Département, Communauté de communes ou d'agglomération, entreprises privées, associations, etc. Mais l'étude privilégie dans ses scénarios le rôle des associations et des collectivités territoriales, singulièrement la Région, pour apporter ces services.

Je veux souligner la capacité reconnue des entreprises à proposer des services collectifs performants, tant du point de vue de leur coût que de la qualité des prestations. Je citerai quelques secteurs où de grandes entreprises et des PME se distinguent : les transports collectifs ou individuels de personnes, la production d'énergie, l'aide aux personnes, la santé, la formation, le commerce évidemment, les déchets, le cinéma, la presse. Les entreprises ont démontré leur compétence dans ces domaines, sans faire appel à l'argent public, en trouvant leur rémunération à des prix acceptés par les clients ou usagers, et en professionnalisant leurs employés et leurs prestations par la formation et la qualification.

Par ailleurs, l'étude n'a retenu, parmi les services, que ceux rendus à la population.

Les acteurs patronaux souhaitent rappeler que la vie économique requiert aussi des services collectifs : recherche, formation, transports de voyageurs et de marchandises, télécommunications et desserte en très haut débit, conseil et accompagnement des entreprises. Ils sont absolument nécessaires à la vie et à la compétitivité des entreprises. Ils peuvent être portés par des institutions publiques, par des associations ou relever du domaine concurrentiel. L'important est qu'ils soient disponibles sur l'ensemble du territoire breton : notre région se caractérise par la diffusion de son système productif en milieu rural. Cette particularité, tenant à la disponibilité de main d'oeuvre ou de matières premières, se traduit par un équilibre dans la répartition des activités et des emplois sur le territoire. La proximité des services collectifs participe au maintien de cet équilibre. Nous devons veiller à ne pas concentrer sur quelques sites les services collectifs, et privilégier leur bonne distribution sur le territoire. 2

Les acteurs patronaux veulent rappeler que de grands projets d'infrastructures relèvent aussi de ces services collectifs. Je veux nommer en particulier l'aéroport de Notre-Dame des Landes, la liaison en 3 heures de Brest et Quimper avec Paris, la sécurisation de l'approvisionnement en électricité pour les entreprises. Ces équipements et services profiteront à la population mais généreront aussi un accroissement de la compétitivité des entreprises et des emplois.

Je vous remercie de votre attention.

## INTERVENTION de M. Luc AVRIL (UE-MEDEF Bretagne)

Je m'exprime au nom des acteurs patronaux.

Le rapport intitulé « les services collectifs demain en Bretagne » constitue une source d'informations considérables et se base sur l'analyse de quatre scénarios judicieusement caricaturaux comme le veut la méthode de travail traditionnelle de la Section Prospective.

Il convient de rappeler qu'aucun de ces scénarios n'a vocation à constituer un objectif ou à être valorisé plus qu'un autre et que la finalité des travaux de la Section n'est pas de les hiérarchiser.

Il est cependant remarquable de constater qu'un trait commun à tous ces scénarios est de montrer le rôle du développement économique pour faciliter le financement des services collectifs. En effet, plus la croissance sera forte, plus la compétitivité des entreprises permettra la création de richesses, et plus aisée sera la capacité à trouver les ressources pour les services collectifs.

Il convient d'ailleurs ici de souligner l'importance de ne pas opposer compétitivité des entreprises et services collectifs. Au contraire, si ceux-ci répondent au mieux aux besoins des entreprises et de leurs salariés, ils peuvent favoriser l'implantation et le développement de nouvelles activités et renforcer l'attractivité des territoires bretons.

Je vous remercie de votre courte attention.

## INTERVENTION de M. Daniel HARDY (URIOPSS Bretagne)

L'URIOPSS Bretagne souligne la qualité de l'étude prospective consacrée aux « services collectifs demain en Bretagne » et soutient l'enjeu pour notre société de relever collectivement le défi de la cohésion sociale et territoriale, et de la performance économique.

Elle pense que les défis d'aujourd'hui dans les mutations globales dans lesquelles nous nous trouvons concernent bien la démocratie, le respect des droits fondamentaux et le maintien d'un système de financement solidaire en lien avec la performance économique.

Nombre des modes d'organisation figurant dans les quatre scénarios semblent être déjà plus ou moins en œuvre en 2013, ceci illustrant les difficultés de relever le défi d'un nouveau pacte de développement social et économique qui s'impose.

L'URIOPSS observe aujourd'hui, avec les acteurs qui la composent des tensions fortes entre responsabilité individuelle d'une part et responsabilité collective d'autre part.

Ceux que l'on nomme les usagers des services ne peuvent plus être considérés simplement comme « bénéficiaires » des dispositifs spécifiques sensés répondre à leur situation de vulnérabilité et à leurs besoins.

Ils ne peuvent non plus être considérés comme des clients. Ici aussi nous observons des tensions entre d'une part des dispositifs visant à solvabiliser les personnes, par des allocations et des revenus sociaux, et d'autre part la diminution de moyens attribués aux services collectifs et solidaires au profit du développement des offres lucratives.

Depuis plus de dix ans s'affirme, y compris au niveau de la loi, que si les citoyens en difficulté doivent recevoir les soutiens et les aides solidaires que justifie leur situation, ils doivent pouvoir cependant participer démocratiquement à la construction et à l'évaluation des politiques mises en œuvre qui les concernent.

Cependant le regard doit encore évoluer pour sortir des représentations stigmatisantes. Un certain nombre de dispositifs ne sont pas sollicités par des citoyens en ayant besoin en raison de leur complexité d'accès, mais aussi car ils sont vécus comme disqualifiant, discriminant et comme une atteinte à leur dignité. (ex : le non recours au RSA)

Il nous faut passer de l'aide sociale justifiant des dispositifs d'accompagnement spécifique ou « d'assistance », au développement social vu comme un processus participatif permettant à chaque citoyen d'être partie prenante d'une Cité démocratique et solidaire.

Enfin, les décloisonnements sur les territoires entre les divers acteurs économiques (associations, ESS, entreprises, collectivités publiques) doivent concourir au développement des services nécessaires et pertinents utiles tant à la cohésion sociale qu'à l'attractivité économique.

## INTERVENTION de M. Jean-Luc LE GUELLEC (Conseil fédéral régional FSU Bretagne)

Une fois encore la section prospective a produit une étude très intéressante. Les scénarios proposés permettent, par ailleurs, à chacun de « retrouver ses petits ». Le sujet n'était pas facile d'autant que l'expression « services collectifs », elle-même, fait l'objet de controverses. Des économistes ont bien essayé de préciser le sens du mot « bien collectif » en s'appuyant sur les notions de non-rivalité (l'usage par un individu n'empêche pas celui d'un autre) et celle non-exclusion (on ne peut exclure personne de son usage). Le bien collectif serait donc non-rival et non-exclusif, le bien commun rival mais non-exclusif. S'ajouterait à cette distinction le caractère privé ou public de l'agent fournisseur. Si ces distinctions peuvent aider à se repérer, elles ne doivent pas faire oublier que les conceptions des services collectifs et/ou publics dépendent de choix politiques et de rapports de forces idéologiques. D'ailleurs la définition proposée par l'étude indique « ensemble des services mis en œuvre afin de satisfaire les besoins exprimés par la population et reconnus d'intérêt général par la collectivité ». Comment l'intérêt général est-il défini par la collectivité ? C'est bien là le problème.

Dans le combat pour déterminer la frontière entre ce qui relève du droit de propriété privée et ce qui relève du bien commun, la sémantique joue un rôle essentiel. L'imposition par les institutions européennes de l'expression « service d'intérêt général » en lieu et place de « services publics » n'est pas neutre. L'idée qu'un opérateur privé puisse rendre un service public dénature bien entendu le sens que nous avons donné, en France, à la notion de service public. Les libéraux enfoncez d'ailleurs le clou en essayant d'imposer l'expression de « service au public », histoire de généraliser la confusion.

Pour la FSU, le service public n'est pas un simple prestataire de services. Il doit permettre à chaque citoyen d'accéder à la satisfaction de droits légitimes et essentiels pour tous : santé, éducation, culture, justice...mais aussi transports, électricité, eau, communication, nécessaire à tous et surtout aux plus démunis. Il est aussi un instrument des politiques publiques et de leur légitimation pour faire face, aujourd'hui, aux urgences écologiques et sociales. C'est dans ce cadre que les services publics prennent tout leur sens. L'usager des services publics suppose le citoyen, c'est pourquoi les services publics sont, aussi, un instrument de la citoyenneté. Les missions des services publics doivent donc échapper à la logique du marché si elles veulent répondre aux exigences d'unité, d'accessibilité et d'égalité de traitement. Parce qu'il est nécessaire de déroger aux règles traditionnelles de la concurrence, ces missions, pour être remplies, doivent bénéficier d'organisations spécifiques et d'agents particuliers. C'est pour cette raison que les agents des services doivent être des fonctionnaires ou, à tout le moins, des personnels ayant des garanties statutaires spécifiques qui les placent hors de la logique marchande. L'idée d'un statut renvoie à l'idée que le travailleur de la fonction publique doit être protégé de la *Logique du Prince* car son employeur n'est pas un employeur comme un autre. Malheureusement les évolutions passées : RGPP, modernisation de l'Etat, introduction de la logique concurrentielle et des règles du management privé, l'explosion de la précarité remettent en cause ces principes et altèrent gravement la qualité des services publics. Nous entrevoyons que les collectivités locales vont, elles aussi passer à la moulinette. Derrière l'idée que les services de l'Etat ou des collectivités locales doivent déléguer ou externaliser, il y a le dogme de la réduction des dépenses publiques proclamé au nom du désendettement. Il s'agit pourtant d'une erreur de diagnostic sur la crise que nous subissons. C'est la transformation massive des dettes privées en dettes publiques qui a conduit



au creusement des déficits publics dans la zone euro à partir de 2008 – 2009, et non pas un surcroît de dépenses publiques comme on nous le rabâche. Il suffit pour s'en convaincre de comparer les déficits de nos pays avant et après 2007. D'autres choix que celui de l'austérité sont donc possibles, mais j'en conviens, il s'agit d'un autre débat.