

Les services collectifs demain en Bretagne *Une étude prospective*



Auberges de jeunesse, gares, lycées, hôpitaux, bureaux de poste, théâtres, maisons de quartier... sont autant de lieux créateurs de lien social, de richesses, d'emploi, d'utilité individuelle et collective. En répondant aux besoins fondamentaux de la population, les services collectifs, facteurs d'attractivité, de développement et de redistribution, rythment nos quotidiens et structurent nos territoires.

Appelés, aujourd'hui plus que jamais, à s'adapter et à innover, ils se recomposent tant dans leur périmètre que dans leurs modalités de mise en œuvre : en termes d'initiative, de définition, de financement, d'organisation, ou d'accessibilité. Nous sommes aujourd'hui à bien des égards, à la croisée des chemins.

Alors quelle(s) direction(s) choisirons-nous de prendre ?

Partant d'une analyse des évolutions et enjeux qui interrogent aujourd'hui l'offre de services collectifs, le CESER présente au travers de ce rapport quatre scénarios relatifs à l'évolution des services collectifs demain en Bretagne.

Depuis trente ans l'organisation des services collectifs 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, à l'initiative de la population, des acteurs socio-économiques et des institutions publiques. 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* ».

Déterminée à relever les défis qui interrogent l'organisation des services collectifs sur son territoire, la Région s'est fixée pour objectif d'élaborer un Schéma régional des services d'intérêt public. Soutenant cette démarche le CESER a choisi de centrer son étude 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 pris en charge par des acteurs de natures diverses (entreprises du secteur marchand, institutions publiques, structures de l'économie sociale ou acteurs de la sphère informelle).



I Les services collectifs : enjeux et évolutions

Les finalités qui sont attachées à ces services 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.**

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 pourtant de pouvoir davantage **participer à la définition, à la gestion, au 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. **La croissance du nombre d'enfants et 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 des individus.

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.

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, bien qu'ils apparaissent aujourd'hui pour certains, peu probables ou acceptables.

Scénario « Aux bons soins du marché »

Ce scénario exprime l'idée d'une large ouverture de l'offre de services collectifs au marché. Dispensée essentiellement par des entreprises, elle est déterminée et financée par la demande de consommateurs ; et la satisfaction de l'intérêt général est considérée comme résultant de l'addition des choix individuels. Les autorités publiques n'interviennent, quant à elles, que de manière subsidiaire, aux côtés d'associations de taille

croissante, financées de plus en plus par la vente de services. En Bretagne, ce scénario laisse libre cours à la polarisation territoriale dans les aires urbaines, et à la dispersion accrue de l'habitat dans les couronnes périurbaines. Des services à haute intensité technologique sont proposés aux habitants sur des plages horaires de plus en plus larges.

Scénario « Au gré des territoires »

Ce scénario exprime l'idée d'une gestion plurielle de l'offre de services collectifs par la société civile et les collectivités territoriales. L'Europe, l'État et les Régions accordent à chaque territoire l'autonomie nécessaire pour organiser selon ses choix les modes de prestation et de financement de ses services, en fonction d'arbitrages politiques et du dynamisme de la vie

associative et entrepreneuriale. Les démarches de contractualisation et de mutualisation se développent à la faveur d'une hybridation croissante des modes d'intervention de chaque acteur. En Bretagne, la tradition de dialogue constructif entre collectivités s'avère bénéfique quant au maillage de l'offre de services collectifs.

Scénario « A l'initiative des acteurs »

Ce scénario exprime l'idée d'une réappropriation des services collectifs par la société civile organisée de manière autonome afin de répondre à ses besoins. Structuré autour de réseaux associatifs et de collectifs d'entraide mutuels, le développement des services collectifs résulte d'un foisonnement d'initiatives de recherche du bien-être à l'échelle micro-locale. Il s'organise

selon des modalités très variables en fonction des ressources mobilisables. Fondé sur une économie collaborative et accompagnée à la marge par l'État, ce modèle très fragmenté de services collectifs va de pair avec la diffusion croissante de l'habitat sur le territoire breton, dans un contexte de mobilité réduite et de recours sélectif aux TIC.

Scénario « Sous l'emprise de l'État »

Ce scénario exprime l'idée d'une prise en charge des services collectifs pilotée à distance par l'État au travers d'un ensemble d'opérateurs publics. Son action, inscrite dans la tradition française de service public (primauté de l'intérêt général, égalité, universalité des services) est aussi guidée par des impératifs de performance et de maîtrise des dépenses publiques. Rationalisés pour en améliorer l'efficacité, les services

collectifs sont financés par une fiscalité restructurée et une part accrue de tarification. Leur importante virtualisation est mise au service d'une politique globale d'aménagement et de développement durable, dont la Bretagne bénéficie comme l'ensemble des régions.

I De la prospective à la mise en œuvre...

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. Il a rêvé 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 dans l'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse mettant en évidence les apports économiques, sociaux et environnementaux des services collectifs, le Conseil régional a travaillé sur le 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. 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
- Un défi commun de cohésion sociale et territoriale : l'accessibilité des services
- Une vigilance accrue à l'égard de toutes les situations de vulnérabilité
- Une appréhension globale des enjeux liés au financement et à la tarification des services collectifs
- Un engagement pour le pluralisme et la coopération des acteurs dans la prise en charge des services collectifs

Rapporteurs

Catherine TANVET et Roger MORIN

Contact

Nolwenn ROBIC, Conseillère technique
Tél. : 02 99 87 18 77
virginie.nolwenn.robic@region-bretagne.fr

