

Commission « Aménagement des territoires et mobilités »  
Rapporteur : Jacques UGUEN

## Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Engagement pour la cohésion des territoires - La carte des capacités territoriales, pour plus de solidarité territoriale »

### 1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) entend préserver et consolider le modèle breton d'aménagement du territoire, en tenant compte des forces et faiblesses des territoires. Le Conseil régional choisit de les analyser à travers quatre dimensions, proches de l'esprit développé dans la politique territoriale en 2014, à savoir :

- La capacité de développement humain ;
- Les capacités d'attractivité et de développement économique ;
- Les capacités des écosystèmes naturels ;
- Les capacités d'intervention des collectivités locales.

Elles doivent servir à mettre en place une péréquation territoriale pour l'ensemble des politiques régionales, à l'échelle des EPCI. La « carte des capacités territoriales » élaborée à partir de ces critères illustre des disparités des chances de développement des territoires et permet d'apprécier leur situation au regard de la moyenne régionale. Cette carte permet ensuite de construire l'indice de péréquation par EPCI.

Le Conseil régional souhaite ensuite décliner la péréquation à l'ensemble des politiques régionales et propose quatre applications possibles :

- cibler un dispositif sur un groupe de territoires ;
- intégrer l'indice de péréquation dans le cadre d'appels à projets ;
- moduler le taux d'aide de la Région à partir d'un taux d'intervention moyen ;
- répartir une dotation financière (par habitant et/ou par territoire).

### 2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

#### 2.1. Observations générales

Prévue dans l'engagement pour la cohésion territoriale sur lequel le CESER s'est exprimé en décembre dernier, l'élaboration de la « carte des capacités » est l'outil permettant de construire la péréquation régionale. Compte-tenu des enjeux et de l'ambition de décliner, dans toutes les politiques régionales, cette péréquation, le CESER s'étonne qu'elle ne fasse pas l'objet d'un débat en session. Ce débat aurait contribué à diffuser une politique d'aménagement du territoire dont le CESER salue l'ambition, mais qui demeure complexe à appréhender.

#### Sur la péréquation et la carte des capacités :

Le CESER rappelle qu'il avait soutenu dès 2014 le principe de péréquation, permettant d'accompagner les territoires les plus fragiles ; cette péréquation a été, à maintes reprises, réclamée par le CESER dans ses avis sur la Breizh COP et le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Dans cette logique, il salue le travail mené ici, qui vise à affiner et approfondir la péréquation. Il appuie

donc la démarche et souhaite qu'elle soit partagée avec d'autres acteurs publics intervenant en matière de développement territorial dont l'Etat, les Conseils départementaux...

Cette péréquation se fait aujourd'hui à l'échelle des EPCI, ce qui, selon le Conseil régional, doit permettre une approche plus fine des disparités. Le choix de cette maille plus fine ne doit pas occulter que, d'un département à l'autre, les EPCI restent très différents, que ce soit au niveau de leur superficie, du nombre d'habitants ou encore du nombre de communes qu'ils réunissent ; certains EPCI ont ainsi la taille d'anciens pays.

La construction de cette « carte » s'appuie sur quelques indicateurs chiffrés, utiles pour construire la péréquation ; le CESER rappelle toutefois que la « carte des capacités » ne peut se substituer à l'analyse et la connaissance fine des territoires. Cette carte des « capacités » ne doit pas conduire à la stigmatisation de certains territoires.

#### Sur la mise en œuvre de la péréquation dans les politiques régionales :

Le CESER salue l'ambition de généraliser, dans toutes les politiques régionales, la péréquation. Il partage les quatre moyens identifiés pour décliner la péréquation dans les politiques régionales :

- cibler un dispositif sur un groupe de territoires ;
- intégrer l'indice de péréquation dans le cadre d'appels à projets ;
- moduler le taux d'aide de la Région à partir d'un taux d'intervention moyen ;
- répartir une dotation financière (par habitant et/ou par territoire).

Le CESER sera attentif à la façon dont, concrètement, cette péréquation sera déclinée. Des questions restent en suspens ; par exemple s'agissant de sa déclinaison dans les appels à projets, certains EPCI seront-ils favorisés sans que la qualité et la pertinence des projets ne soient les critères prioritaires ? Plus généralement, comme le montrent les exemples présentés dans le bordereau (enveloppe territoriale rapportée à l'habitant pour les dispositifs de la politique territoriale et enveloppe territoriale pour les conseils de développement), la mise en œuvre concrète et différenciée selon les dispositifs est complexe et peut entraîner des questionnements de la part des porteurs de projets. Le CESER insiste donc sur la nécessaire pédagogie pour expliquer et clarifier la démarche.

En effet, ce dispositif de péréquation doit avoir pour ambition d'être décliné dans l'ensemble des politiques en œuvre sur la région et doit donc être partagé largement. Le CESER suivra donc avec intérêt la mise en place de la péréquation dans les autres politiques régionales ; il s'interroge aussi sur l'appropriation de la réflexion au sein d'organismes « satellites » du Conseil régional (opérateur SEM Breizh, CRT, BDI...).

Un suivi régional transversal serait intéressant, pour suivre les effets sur les politiques et les dispositifs régionaux mais aussi sur les EPCI. Ce suivi doit être lisible pour tous les acteurs, car il s'agit d'un enjeu d'appropriation de la politique.

## 2.2. Observations sur les quatre « capacités » retenues

Globalement, et sans surprise, les indicateurs retenus illustrent que la situation des territoires du centre Bretagne est la plus fragile, avec des capacités plus faibles dans le centre ouest, sans occulter le phénomène de concentration de la pauvreté dans les métropoles.

- Les capacités de développement humain

Cet indice qui englobe trois indicateurs (niveau de vie, d'éducation et de santé) fait apparaître une Bretagne du littoral et des zones urbaines d'une part et le centre Bretagne d'autre part. Le CESER, dans son étude sur les dynamiques territoriales avait déjà pointé cette situation ; comme il l'a indiqué dans sa contribution (*Re)faire société*, il y a là un enjeu de cohésion territoriale.

- Les capacités d'attractivité et de développement économique

Cet indice prend en compte l'évolution annuelle de la population, l'évolution annuelle des emplois et le poids du chômage. Il met en lumière la situation de décrochage économique du centre ouest de la Bretagne, de la côte nord du Finistère et des Côtes d'Armor. Le CESER a déjà souligné l'attractivité de Brest, la côte sud et l'est de la région en matière de développement économique ; pour le CESER, cet indice démontre qu'il y a là un enjeu de développement équilibré de la Bretagne.

- Les capacités des écosystèmes naturels

La Breizh COP prévoit dans son objectif 35 que puissent être prises en compte des externalités positives et certaines fonctions assumées par les territoires, en matière environnementale par exemple. Cet indice est une nouveauté, qui vise à « récompenser » les services écologiques que certains territoires rendent à la Bretagne ; le CESER rappelle qu'il approuve la logique qui prévaut à l'ajout de cette nouvelle dimension. Dans cet indice, on voit que l'est de la région semble plus en retard, tant en ce qui concerne les zones humides que la continuité écologique. L'enjeu de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques est un défi majeur en Bretagne que le CESER ne cesse de rappeler dans ses avis.

- Les capacités d'interventions des collectivités

Cet indice repose sur le potentiel financier agrégé des collectivités, de leur densité et leur taux de pauvreté. Il fait apparaître que les capacités les plus faibles sont visibles dans les territoires du centre ouest Bretagne. A l'inverse, les métropoles ont une capacité supérieure malgré un taux de pauvreté supérieur à la moyenne régionale. Cet indice démontre la nécessité d'une péréquation entre les territoires.

Compte-tenu de ces observations, le CESER suivra particulièrement, en lien avec le Conseil régional, les effets de cette péréquation sur les territoires, et en particulier les plus fragiles.

## Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Engagement pour la cohésion des territoires - La carte des capacités territoriales, pour plus de solidarité territoriale

Nombre de votants : 101

Ont voté pour l'avis du CESER : 99

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 2

Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Jean CABARET (Confédération paysanne de l'Ouest)

**Adopté à l'unanimité**



## Intervention de Annie GUILLERME Fédération régionale des Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FR-CIDFF)

En complément de l'avis du Rapporteur général, nos observations se portent sur la dimension de « **La capacité de développement humain** » en lien avec la cohésion des territoires, l'égalité des chances, pour plus de solidarité territoriale dans le cadre des travaux concernant la carte des capacités territoriales.

La présentation des trois indicateurs, le **niveau de vie** (médiane de revenus), le **niveau d'éducation** (niveau de diplôme), le **niveau de santé** (indice comparatif de mortalité) nous laisse sur notre faim. Il manque la proposition de l'intégration transversale de l'indice de l'inégalité de genre.

Autrement dit, les capacités de développement humains au travers des trois indicateurs cibles ne pourront être objectivées et réalistes que grâce à l'appui des statistiques et/ou mesures sexuées, enquêtes, afin de mieux remédier aux besoins des femmes et des hommes qui sont différents en intensité comme le démontrent de nombreuses études : **niveau de vie et pauvreté, niveau d'études des filles et des garçons et les problématiques de santé différentes.**

**En ce qui concerne la question de la santé, l'OMS la définit comme « un état complet de bien-être physique, mental et social ». Dans son dernier article publié le 24 mars 2021, Martin Winckler, écrivain et ancien médecin généraliste, démontre que les femmes sont les grandes oubliées de la santé. On se reportera également au rapport du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes publié en 2020 « Prendre en compte le sexe et le genre pour mieux soigner : un enjeu de santé publique ». Ce rapport se trouve dans le fichier extranet du CESER « Groupe de travail, Référents ».**

Nous nous étonnons donc de cette lacune concernant l'obligation de mesures sexuées d'autant que le Conseil régional et le CESER de Bretagne ont intégré la démarche, portée par l'écosystème de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans les programmes, leurs réflexions et différents travaux dont la journée Théma du 22 novembre pour le CESER de Bretagne.

**Le réflexe de la situation comparée sexuée ne doit-il pas être intégré dans toutes les études, avis et réflexions du CESER de Bretagne, assemblée représentant la société civile, afin de débusquer les inégalités sociales, économiques entre les femmes et les hommes et être force de préconisations pour y remédier ? N'est-ce pas là un vrai engagement pour la cohésion des territoires ?**

Merci pour votre attention,



## Intervention de Sophie JEZEQUEL Chambre régionale d'agriculture de Bretagne

Je m'exprime ici au nom des chambres d'agriculture de Bretagne.

Nous avons eu l'occasion de nous exprimer plusieurs fois déjà à l'occasion des travaux de la Breizh Cop ou relatifs au SRADDET.

Le secteur agricole et donc les actifs familiaux et salariés qui y travaillent sont fortement concernés par cet enjeu d'égalités des chances dans les territoires, et donc par les capacités territoriales que décrit le document avec des arguments étayés.

La mise en lumière de différences, quand ce ne sont pas des fractures sur des sujets aussi essentiels que l'éducation, la santé, nécessite en effet qu'on œuvre à rééquilibrer en orientant plus fortement des moyens de la Région vers ces territoires fragilisés.

En ayant conscience, et le document le démontre aussi parfaitement, qu'il faudra un certain volontarisme, de la persévérance et de la durée pour en espérer des effets tangibles. Face à l'attractivité du littoral et des métropoles, ce rééquilibrage ne doit pas rester qu'une orientation.

Nous apprécions aussi dans le rapport la mise en lumière des aménités environnementales apportées par certains territoires. Nous aurions aimé y lire que l'activité agricole contribuait à ces aménités positives, et nous souhaitons que ce soit sous cet angle que les actions autour de l'agriculture avec les EPCI soient regardées

L'agriculture entre en effet dans le champ de leurs compétences au titre du développement économique. Sur la question de l'eau, de sa qualité et de sa quantité, sur l'emploi où l'agriculture propose des métiers divers dans tous les territoires, sur la capacité à produire des énergies renouvelables, à contribuer aux PAT avec des produits de qualité de nos filières longues régionales ou de circuits plus courts.

Les cartes des capacités territoriales seront désormais appréhendées à l'échelle des EPCI comme l'indique le document, ce qui est cohérent avec la loi NOTRe. C'est aussi à cette échelle que nous voulons déployer la concertation et la communication avec les acteurs de territoires et construire des actions partenariales. L'agriculture souhaite, par son activité, par l'emploi qu'elle génère, son engagement dans la formation qualifiante de ses actifs, et tout au long de la vie, contribuer à ces objectifs de rééquilibrage, d'équité et de cohésion.

Je vous remercie de votre attention.



## Intervention de Lindsay MADEC Comité régional CGT de Bretagne

Dans son engagement pour la cohésion des territoires, le Conseil Régional, nous présente la carte des capacités territoriales pour plus de solidarité territoriale.

Pour la CGT, comme elle le dit par ailleurs à propos du CPER, la politique en direction des territoires mérite véritablement un débat de fond et qui doit prendre le sens de l'échange démocratique.

Sans une telle dimension politique, il serait désagréable de laisser apparaître un sentiment, que « l'on n'y peut rien », alors que rien est plus faux.

Les décisions ne sont que des décisions humaines, c'est pour cela qu'elles ont modifiables.

Pour plus de solidarités territoriales, pour contribuer à construire, à donner un sens à la cohésion des territoires, fondée sur l'exigence de la satisfaction des besoins sociaux des salariés et de la population qui vivent de leur travail et de la valorisation des ressources de notre région, la CGT souhaite aborder les ruptures et fractures à tous les niveaux.

Bien évidemment que l'avis du CESER présenté à cette session par la commission ATM met en lumière des enjeux fondamentaux mais nous pouvons aisément comprendre que nous ne sommes qu'à un début d'un chantier beaucoup plus vaste des enjeux territoriaux qui vont amener à des pratiques différentes entre les différents niveaux de collectivités.

Le CESER, dans le rôle qui est le sien, mais qui demeure incontournable dans le débat démocratique, doit pouvoir apporter son expertise sur un tel sujet en respectant toutes les échelles territoriales.

Puisque l'aménagement du territoire c'est surtout et avant tout aussi se nourrir, travailler, se cultiver, se former, vivre, se loger, se déplacer, ... en répondant aux enjeux environnementaux et humains, la CGT appelle donc de ses vœux, la tenue d'une session du CESER dédiée exclusivement à ses éléments vitaux qui feront l'avenir de la BRETAGNE.



## Intervention de Marie-Martine LIPS Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS)

Si la CRESS comprend et partage la nécessité de préserver et consolider le modèle breton d'aménagement du territoire, en tenant compte des forces et faiblesses des territoires et le choix des dimensions choisies pour les appréhender (capacités en matière de développement humain, d'attractivité, de développement économique, d'écosystèmes naturels et des collectivités locales), la déclinaison en péréquation à l'ensemble des politiques régionales n'est pas sans poser question.

**Ce changement d'orientation est majeur** car il va sans doute générer la fin des « pays » au sens de la loi Voynet qui ont, tout particulièrement en Bretagne, eu un effet structurant depuis de nombreuses années. La territorialisation de la structuration de l'économie sociale et solidaire, au travers des pôles, s'est faite sur ce modèle et il faudra veiller à ce que cette nouvelle approche ne vienne pas contrecarrer le travail de maillage qui a été réalisé et a démontré sa pertinence.

Cela suscite par ailleurs, au-delà de ce point particulier, d'autres questions :

- Quelle approche « bassin de vie » à côté de l'approche EPCI ?
- Quel lien avec la société civile / les citoyens / les corps intermédiaires (même si les crédits d'ingénierie pour les conseils de développement ont vocation à être maintenus) sur l'échelon EPCI ?
- Ce mode de contractualisation paraît, à première lecture, plus descendant qu'ascendant ; quelles modalités de co-construction avec les territoires sont prévues ?
- Quid de la politique territoriale (Leader) et de la possibilité de mobiliser des financements par les acteurs ESS dans ce contexte ? N'y a-t'il pas un risque de disparition des CUP (Comité unique de programmation) ?

Il sera nécessaire de clarifier l'impact de cette nouvelle approche en amont de sa mise en œuvre afin de repérer les risques de fragilisation des dynamiques en cours ou en amorçage et d'y remédier, l'ESS bretonne y sera particulièrement attentive.



## Intervention de Jean-Luc TOULLEC Bretagne vivante - SEPANB

J'interviens au nom des associations Bretagne Vivante, Eau et Rivières de Bretagne et du réseau Cohérence.

Tout au long du processus de la Breizh cop et depuis plusieurs années au CESER, nos associations n'ont eu de cesse de demander une éco-conditionnalité des aides et des financements publics, en complément d'approches sociales et économiques. Cette conditionnalité vise un enjeu simple : faire en sorte que l'argent public soutienne les territoires et les acteurs qui répondent le mieux aux défis environnementaux, et en faire une des sources de la solidarité et de la cohésion territoriales. Chaque territoire de Bretagne doit pouvoir à la fois contribuer et bénéficier d'un réseau écologique cohérent et fonctionnel, au service d'une eau, d'une alimentation et d'une santé de qualité. C'est pourquoi, à l'image du CESER dans son avis, nous ne pouvons que souscrire à la démarche qui est proposée dans cette nouvelle carte des capacités territoriales.

Compte tenu de l'acuité des enjeux évoqués, nous souhaitons fortement que ces démarches soient généralisées dans toute l'utilisation des fonds publics, y compris pour le budget de la Région lui-même, aussi bien que pour le plan de relance ou le contrat de plan Etat-Région. Nous pensons également que l'agrégation dans l'indice de péréquation aplanit trop les différences constatées pour être pleinement efficace. Il est nécessaire de soutenir de manière plus forte et structurante les territoires les plus vertueux sur le plan écologique, et d'inciter ainsi ceux qui le sont moins à faire de réels efforts. Nous pensons ici en particulier aux territoires ruraux et naturels, qui jouent des rôles essentiels pour la collectivité des bretons et restent insuffisamment soutenus, et d'un autre côté aux territoires urbains et périurbains, où des efforts conséquents doivent être faits pour la nature et l'adaptation au changement climatique.

Les politiques d'aménagement, de gestion et de cohésion des territoires sont au cœur des transitions de la Bretagne. Les questions environnementales ne doivent pas être opposées, ni même déconnectées des autres enjeux. La qualité de notre milieu de vie est notre garantie à court comme à moyen terme.