

Rapporteur général en charge des schémas transversaux et de la contractualisation : Stéphane CREACH

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Contrat de partenariat État / Région Bretagne / Département des Côtes d'Armor / Département du Finistère / Association des Îles du Ponant 2021- 2027 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Dans le cadre du volet territorial du Contrat de plan Etat Région 2021-2027, l'Etat, la Région, les Départements des Côtes d'Armor et du Finistère ont souhaité mobiliser collectivement leurs moyens pour répondre aux enjeux spécifiques d'aménagement et de développement des îles du Ponant. Ils ont ainsi souhaité renouveler le cadre contractuel mis en œuvre depuis plusieurs années avec l'association des Îles du Ponant.

Un grand nombre des 38 objectifs de la Breizh Cop concerne les îles. En 2019, les îles se sont d'ailleurs fortement mobilisées dans la dynamique d'engagement de la Breizh Cop. Ce sont ainsi plus de 200 engagements qui ont été recueillis.

Le nouveau contrat 2021-2027 a vocation à aller au-delà des moyens dédiés aux îles. Chaque signataire a posé les bases de la mobilisation de toutes ses politiques et compétences. Ainsi, par ce contrat, l'Etat, la Région, les Départements des Côtes d'Armor et du Finistère et l'Association des îles du Ponant s'engagent à :

- initier un large partenariat rassemblant tous les acteurs pouvant intervenir sur les îles ;
- mobiliser des crédits dédiés mais également toutes les politiques de droit commun afin que les projets des îles puissent être soutenus.

Sur la période 2021-2027, ce sont des engagements de 6 000 000 € pour la Région et 4 000 000 € pour l'Etat qui ont été reconduits.

Afin d'accompagner les projets des territoires insulaires dès 2021, dans l'attente d'une signature du contrat partenarial, un dispositif d'aide transitoire 2021 « Engager les îles dans les transitions » a été voté par la Région et doté d'une enveloppe de 750 000 € à laquelle s'ajoutent les 100 000 € pour l'ingénierie de l'association. L'Etat a de son côté programmé une dotation de 500 000 € afin de pouvoir soutenir de premiers projets avant la signature.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le contrat de partenariat 2015-2020 était signé entre l'Etat, la Région et l'Association des Îles du Ponant. Dans ce nouveau contrat, les Départements du Finistère et des Côtes d'Armor sont également signataires et exposent leurs engagements à répondre aux enjeux spécifiques des îles. Le CESER y voit la suite de la dynamique d'engagement initiée dans la Breizh Cop et apprécie cette mise en cohérence de l'action en faveur des îles au niveau régional.

Si le département du Morbihan est membre du comité unique de programmation, auquel il participe au même titre que les autres départements, le CESER s'étonne qu'il ne soit pas signataire de ce contrat. Ni ses politiques de droit commun qui peuvent concerner les îles, ni les moyens spécifiques qu'il engage pour les îles, ne sont visibles ni mis en cohérence, alors même qu'il compte sur son territoire la moitié des Îles du Ponant en nombre, et les deux îles les plus peuplées, Belle-Île et Groix.

Seul contrat désormais estampillé de la sorte, ce « contrat de partenariat », organisé autour d'engagements de chacune des parties puis du contrat en lui-même, peut-il être interprété comme une maquette de la nouvelle doctrine du Conseil régional en matière de contractualisation, les contractualisations territoriales « ancienne génération » avec chaque Pays ayant disparu ? Le CESER s'interroge d'autant plus que les pactes de cohérence territoriale, qui devront être établis à l'échelle des SCoT, et qui concerneront donc les îles, ne sont pas mentionnés dans le contrat présenté.

Le CESER rappelle au Conseil régional ses multiples demandes de clarification des nouveaux dispositifs de mise en œuvre de la politique territoriale restées sans réponse à ce jour. Ces demandes sont celles de la deuxième assemblée régionale, de sa commission « Aménagement des territoires et mobilités » en particulier, mais elles reflètent également les attentes de la société civile et des territoires.

2.1. Les îles en quelques chiffres

Cette première partie donne une photographie intéressante de la physionomie des îles. Le tableau « forces, fragilités, menaces et enjeux pour les îles », repris en très grande partie du contrat précédent, met en lumière des thématiques auxquelles le contrat apporte certaines réponses.

Le CESER note que parmi les forces, la culture littorale et maritime est en position dominante ; que des éléments porteurs de richesse à venir au titre des opportunités peuvent être du domaine économique avec la combinaison de la proximité de certaines ressources ; au titre des faiblesses, l'isolement structurel demeure une fragilité comme l'immobilier, le logement ou le foncier disponible. Le CESER attire cependant l'attention sur la fréquentation touristique massive et les risques qu'elle fait peser sur l'environnement des îles. Elle est inscrite timidement en dernière ligne du tableau, alors même que l'été 2022 en a illustré les effets.

2.2. Des enjeux partagés pour les îles

Les thématiques de ce nouveau contrat avec les îles s'inscrivent bien dans les orientations de la Breizh Cop et plus globalement de la lutte contre le changement climatique telle que prévue dans le cadre de la stratégie nationale bas-carbone. Le CESER partage le constat que les défis identifiés dans la Breizh Cop sont encore plus saillants pour les îles, qui y ont été confrontées plus tôt et endossent dès lors un rôle de démonstrateurs.

La Stratégie régionale des transitions économiques et sociales (SRTES) n'est pas mentionnée dans ce contrat, probablement car elle est en cours d'élaboration. Evoquer ce nouveau cadre stratégique adossé au SRADDET donnerait cependant une meilleure visibilité aux deux supports portant la Breizh Cop, colonne vertébrale politique du Conseil régional de Bretagne.

Le CESER apprécie que le premier enjeu soit celui de « vivre et travailler sur les îles à l'année ». En effet, comme il l'a déjà expliqué dans sa vision du développement durable, le CESER insiste pour mettre la qualité de vie au cœur d'un projet partagé. On la retrouve ici dans les priorités définies pour se loger, se déplacer, accéder aux services du quotidien, veiller à la cohésion sociale et agir en faveur des solidarités humaines sur les îles.

Concernant le logement, qui renvoie à plusieurs fiches-actions du contrat, le CESER exprime sa préoccupation autour de la question des prix, du poids du coût du logement et de la pression foncière. Ceci est à mettre en lien avec la mixité sociale et le maintien des personnes âgées à leur domicile. Si le logement sur les îles n'est ni abordable ni conforme aux standards actuels, il devient l'apanage d'une catégorie de la population dont une partie non négligeable ne réside pas à l'année. Le CESER apprécie qu'une fiche-action soit consacrée à l'accès au logement des actifs, car il s'agit souvent d'un frein à l'emploi.

Les enjeux de déplacement distinguent bien la continuité territoriale par le lien île-continent, fondamental et bien décliné ensuite dans les engagements comme dans les fiches-actions, de la mobilité sur les îles, abordée sous l'angle de la décarbonation.

Concernant l'accès aux services du quotidien et de proximité, la santé et les soins occupent une place importante. Le CESER avait mis l'accent sur cette question pour toute la Bretagne, îles comprises, dans ses contributions à la Breizh Cop, au SRADDET et aux différentes crises qui ont suivi. Il apprécie donc que des engagements spécifiques y soient consacrés.

Le CESER s'émeut que jamais la terminologie de services publics ne soit employée. Ce n'est pas la première fois que cette remarque est faite. Ceci est d'autant plus préoccupant que la conclusion de ce paragraphe est de « veiller à la cohésion sociale et agir en faveur des solidarités humaines sur les îles ».

Concernant la préservation des ressources et l'action face au changement climatique, le CESER insiste sur la prise en compte des enjeux spécifiques de maintien et de développement de la biodiversité, d'atteinte de l'autonomie énergétique, de vulnérabilité des îles face aux risques littoraux et de gestion des déchets/ressources.

Le troisième et dernier volet traduit l'enjeu de développer une économie durable. Le CESER regrette que la création d'emplois sur les îles ne soit pas identifiée comme un objectif à part entière. La question du soutien à l'agriculture et aux jeunes entrepreneurs et entrepreneuses est évoquée, c'est d'ailleurs à ce seul titre qu'est évoqué le statut social du ou de la travailleuse. Pour le CESER, la fragilité particulière des îles concerne également le contenu social du contrat de travail.

2.3. S'engager pour les îles

Les signataires du contrat exposent ici leurs engagements propres. C'est un élément nouveau dans un contrat de partenariat, que le CESER suppose être en lien avec la dynamique des engagements de la Breizh Cop. Le CESER apprécie que ces engagements donnent une meilleure visibilité de l'action plus globale des signataires en faveur des îles, mais s'interroge sur leur portée, et sur la façon dont leur mise en œuvre sera effectivement suivie.

Le CESER relève parmi ces engagements la mobilisation particulière de l'Association des Îles du Ponant pour l'accompagnement des transitions dans le cadre de la Breizh Cop et la mobilisation en faveur de l'évolution récente de la législation pour la reconnaissance des spécificités des communes insulaires.

L'Etat détaille ses engagements financiers, et rappelle les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) bien nébuleux vus de la fenêtre du CESER. Le CESER apprécie le soutien apporté à l'ingénierie pour la réalisation d'études ou de démarches expérimentales.

La Région s'engage dans un objectif plus englobant de favoriser les conditions d'un développement équilibré et durable des îles. S'agissant du transport, le CESER apprécie l'engagement spécifique sur le transport « santé » sur les liaisons maritimes. Il observe que la question de l'aérien n'est pas ici traitée. Le CESER prend aussi bonne note de la construction en cours d'une feuille de route « mobilités touristiques ».

2.4. Soutenir spécifiquement, par le contrat de partenariat, certains enjeux

Cette partie met en lumière le soutien spécifique à certains enjeux par la contractualisation autour de 17 fiches-actions qui déclinent avec un certain détail 4 priorités spécifiques partagées entre les partenaires signataires. Comme dans le précédent contrat, elles sont toutes dites « de développement ».

Le CESER avait suggéré, en 2015, de consacrer une fiche-action à la gestion durable de l'eau et apprécie qu'elle ait été incluse dans ce nouveau contrat. Les îles sont en effet confrontées plus que d'autres territoires à la gestion de la ressource en eau, et la sécheresse de l'été 2022 a rendu cet enjeu encore plus prégnant.

Il en est de même pour le foncier, qui fait l'objet d'une nouvelle fiche-action. C'était attendu, dans le contexte d'une évolution très rapide de la pression foncière et des enjeux de zéro artificialisation nette.

Le CESER souligne la qualité de présentation qui met en perspective les opérations à mener et les éléments-clés du chemin à accomplir. Il s'agit d'un véritable plan d'actions détaillé qui permet par ses rubriques de visualiser rapidement les objectifs, les capacités de mobilisation et les modalités d'exercice. Dans certains cas, des indicateurs de réalisation sont spécifiés.

Pour chacune des fiches-actions, la part d'autofinancement est mentionnée, et souvent fixée à 20%. Le CESER aimerait savoir si cette part d'autofinancement a été ramenée au nombre d'habitants vivant sur les îles, pour vérifier que le coût résiduel par habitant insulaire n'introduise pas un déséquilibre par rapport au coût résiduel moyen par habitant dans l'ensemble de la Bretagne hors insularité pour une aide publique de même nature.

Le CESER s'interroge également sur la définition et l'application de critères d'éco-socio-conditionnalité des aides publiques, non mentionnés ici. Il aurait aimé que la démarche engagée par le Conseil régional en ce sens soit réaffirmée, et savoir si l'Etat et les Départements s'inscrivent eux aussi dans cette optique.

2.5. Gouvernance du contrat

Le CESER prend note du maintien du comité unique de programmation (CUP), qui sera chargé d'examiner les projets visant à mettre en œuvre les priorités du contrat, et à assurer la sélection des opérations pouvant bénéficier des crédits de l'Etat, de la Région et des Départements. Il s'interroge toutefois sur la représentation effective des habitant-es des îles au sein de ce comité.

Le contrat précédent a fait l'objet d'un bilan qui, aux dires du Conseil régional, « *fait ressortir l'effet levier important qu'apporte le soutien dédié aux îles sur un certain nombre d'opérations* ». Le CESER n'a pas eu connaissance de ce bilan et suggère qu'il soit publié.

Il suivra avec attention la réalisation de ce nouveau contrat et suggère qu'un état d'avancement soit réalisé et publié au moins deux fois durant sa durée. Si les îles sont d'une certaine manière des observatoires à elles toutes seules, et confrontées aux enjeux en avance de phase, il est utile de pouvoir en effet observer l'impact des politiques publiques sur ces dernières dans tous les domaines, de les suivre et de contribuer à leur évaluation.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

Contrat de partenariat État / Région Bretagne / Département des Côtes d'Armor /
Département du Finistère / Association des Îles du Ponant 2021-2027

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



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

Ces derniers mois ont été facteurs d'une réelle prise de conscience tant écologique que géopolitique voire démocratique ; l'enjeu n'est plus de savoir si nous devons enclencher la marche avant de la transition écologique mais comment.

Comme le note le CESER, les défis identifiés dans la Breizh Cop sont encore plus saillants pour les îles, qui y ont été confrontées plus tôt et endossent dès lors un rôle de démonstrateurs.

L'ESS peut contribuer à une économie plus résiliente sur les territoires, et plus engagée que d'autres, dans des politiques de transition écologique. Notre légitimité à le dire et à le faire se fonde sur la continuité de nos engagements, sur notre capacité à innover socialement notamment en faveur des plus défavorisés, sur l'initiative citoyenne que nous mobilisons, et sur l'adéquation entre les fins et les moyens. Comme le CESER, nous nous interrogeons d'ailleurs sur la place des habitant.e.s dans ce contrat de partenariat, leur rôle dans la gouvernance n'apparaissant pas clairement, même dans le maintien du comité unique de programmation.

L'économie sociale et solidaire est bien présente sur les îles, notamment en matière de réemploi, avec sur Belle-Ile une recyclerie et un projet de matériauthèque ainsi qu'un projet de recyclerie sur Groix. Et, bien entendu, des associations d'éducation populaire, en petite enfance et enfance/jeunesse, personnes âgées ou en situation de handicap, sport, culture ... sans oublier l'insertion par l'activité économique.

Quelques constats sur la place de l'ESS dans les fiches action de ce contrat :

Une remarque générale d'abord : dans la plupart des fiches, les dépenses éligibles sont des dépenses d'investissement (et à la marge des dépenses d'ingénierie et d'animation). Pour favoriser la création de solutions innovantes adaptées au contexte insulaire (dont le besoin transparaît tout au long du document), il semble nécessaire d'inclure dans les dépenses éligibles les dépenses d'ingénierie de projet pour accompagner l'émergence et la création d'activités, de solutions, ou l'évolution de l'existant. Cela s'applique dans tous les domaines : petite enfance, maintien du dernier commerce d'une catégorie, nouvelles formes d'activité ou de travail... Cela permettrait de financer les porteurs de projet, ou structures existantes, dans la phase d'émergence, ou de financer des études d'opportunité et de faisabilité (telles que celles conduites par les TAG, en lien avec les pôles locaux de développement de l'ESS).

Pour ce qui concerne plus précisément :

La fiche action 1.3 Encourager de nouvelles formes d'habitat : Il pourrait être efficace d'envisager, à l'image de ce qui existe avec le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, un partenariat avec l'association Epok (qui accompagne les collectivités, les promoteurs, ainsi que des groupes d'habitants dans la conception de projets d'habitat innovants) pour accompagner l'émergence de plusieurs projets par an. Ce sont des acteurs clés sur le sujet, qui allient les aspects humains, techniques et financiers.

La fiche action 2.1 Agir pour une gestion économe de l'espace et du foncier sur les îles : la CRESS rappelle qu'une réflexion sur le foncier agricole est menée par la CPIE de Belle-Ile en partenariat avec Terre de Liens et a permis une formation des élu.e.s sur le sujet.

La fiche action 2.5 Diminution à la source et valorisation-réemploi des déchets sur les îles :

Il faudrait pouvoir inclure dans les types de projets éligibles les opérations de déconstruction sélective (cela concerne les matériaux du bâtiments). Les activités de dépose sélective/dépose soignée sont amenées à se développer et les acteurs ESS se positionnent de plus en plus sur cette activité.

Type de bénéficiaire ; élargir à toutes les structures ESS (insertion par l'économie autre qu'association)

Dépenses éligibles : Il est nécessaire d'avoir une approche plus large que les diagnostics préalables et qui pourrait concerner la recherche d'exutoires pour les divers déchets en local et le matériel de fonctionnement des structures (pour la traçabilité, pour le transport, etc...) Nous nous étonnons d'ailleurs du niveau de détail pour les types de matériels en dépense éligible compte tenu de l'ampleur des fiches action.

Cette insertion peut faire le lien avec la fiche relative aux actions de création de nouvelles offres de logement « par rénovation, réhabilitation et construction neuve », qui pourraient inclure des matériaux réemployés (fiche 1.1 dans laquelle la notion de déconstruction sélective pourrait être incluse à la suite de travaux par ex).

Nous restons bien évidemment à la disposition du Conseil Régional pour avancer sur ces sujets.