



Mars 2019

(Re)faire société

Contribution du CESER de Bretagne
au grand débat national

Rapporteur

Patrick CARÉ



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

(Re)faire société

Contribution du CESER de Bretagne
au grand débat national

**Copyright © Région Bretagne –
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne**
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 – 35069 Rennes Cedex

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

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,
visitez le site ceser.bretagne.bzh

Mars 2019

Introduction

« Nous devons collectivement faire en sorte que soient conduits en Bretagne de vrais débats démocratiques sur le futur souhaité pour la Bretagne par ses habitant·e·s, les modes de transition vers ce futur souhaité et les moyens d’y parvenir ».

C’est par ces mots que le Conseil économique, social et environnemental de la région Bretagne avait conclu son rapport d’octobre 2017 *« Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne »*.

Dans ce rapport, l’assemblée consultative représentante de la société civile organisée proposait aux élus régionaux trois priorités stratégiques pour le développement durable de la Bretagne, compris dans le sens du progrès humain : faire des transitions un moteur de créativité, accompagner les transitions et sécuriser les trajectoires, et permettre à chacun d’être acteur des transitions¹. Où en est-on un peu plus d’un an après ?

L’actualité du mouvement des « gilets jaunes » et du grand débat national a subitement donné un écho particulier à ce travail, dans lequel nous avons attiré l’attention des décideurs politiques sur les transformations profondes et les problèmes persistants qui affectent notre société. Nous avons insisté sur la nécessité, dès que l’on parle de transition vers de nouveaux modes de développement, de s’assurer qu’on ne laisse personne au bord de la route. La colère et la détresse qui s’expriment aujourd’hui rappellent combien les conditions d’acceptabilité sociale des transitions sont essentielles à prendre en compte, tout comme les enjeux de cohésion sociale et territoriale, de solidarité, de participation et de démocratie. Ils doivent non seulement être réaffirmés comme des objectifs partagés, mais trouver de nouvelles modalités de concrétisation.

Mais avoir proposé cette analyse aux élu·e·s régionaux·ales en 2017 ne suffit pas, car si des débats ont effectivement été engagés en Bretagne autour de l’élaboration du projet « Breizh Cop, un monde à vivre », nous lisons dans le mouvement des gilets jaunes une triple interpellation qui nous oblige collectivement à aller plus loin : une interpellation des élu·e·s dans l’écoute des besoins des populations et leur traduction dans la conduite de l’action publique ; une interpellation des corps intermédiaires dans leur rôle de représentation, d’organisation du dialogue et de traduction des attentes ; et une interpellation des citoyen·ne·s dans leur capacité à faire entendre leur voix, s’écouter, construire des solutions et assumer ainsi leurs responsabilités, individuelle et collective.

Pour le CESER, l’enjeu posé aujourd’hui n’est autre que de (re)faire société.

Le « grand débat national » a été ouvert par le Président de la République pour sortir de cette crise sociale et politique. Ce débat doit *« redonner la parole aux Français sur l’élaboration des politiques publiques qui les concernent »* et permettre *« à chaque Français de faire part de son témoignage, d’exprimer ses attentes et ses propositions de solutions »*.

Nous avons donc décidé au CESER de nous engager résolument dans ce grand débat pour contribuer à l’élaboration des perspectives possibles, des solutions à proposer, et ce faisant compléter ou adapter nos premières analyses et préconisations pour la construction de ce projet pour la Bretagne, au regard des spécificités régionales, des

¹ *Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne*. CESER de Bretagne, octobre 2017.

projets qui sont déjà engagés en Bretagne, mais aussi des éléments auxquels nous n'avons peut-être pas suffisamment porté attention ou sur lesquels nous n'avons pas été suffisamment écoutés ni entendus.

Les membres du CESER se sont fortement mobilisés pour la réalisation de cette contribution. Nous avons travaillé au sein de nos organisations et de nos réseaux. Nous avons assisté à plus de 50 débats organisés dans tous les territoires de la Bretagne par différents acteurs, pour entendre les demandes et les réflexions qui s'y formulaient. Nous avons sollicité les lycéen·ne·s et apprenti·e·s du Conseil régional des jeunes, et rencontré des élu·e·s locaux·ales. Nous avons travaillé de manière plus étroite avec les Conseils de développement, qui réunissent localement des acteurs impliqués dans des réflexions collectives. Notre objectif était d'être à l'écoute de la société civile, de collecter le plus largement possible et mieux comprendre les questions soulevées, les préoccupations particulières et les urgences des uns et des autres, les spécificités des territoires urbains, péri-urbains, ruraux ou littoraux, et appréhender les enjeux dans toute leur complexité.

En tant qu'assemblée consultative, composée de femmes et d'hommes attachés au dialogue, à l'expression et à l'écoute de chacun, représentant une grande diversité d'entreprises, de syndicats, d'associations implantés en Bretagne, nous avons cherché, comme nous le faisons habituellement dans notre mission, à construire des analyses et des propositions d'intérêt général, à partir d'idées et de points de vue parfois divergents.

Aucun acteur, politique, institutionnel, citoyen, journaliste ou chercheur, ne pourra prétendre détenir les clés d'une analyse objective des attentes qui s'expriment, tant elles sont nombreuses, diverses, parfois contradictoires, et ne reflètent qu'une partie peut-être d'une réalité beaucoup plus complexe.

Avec ce travail, nous entendons apporter notre pierre à l'édifice du grand débat et accompagner le passage indispensable de la colère ou de l'exaspération à la réflexion constructive, en partageant notre compréhension des questions soulevées en Bretagne par le mouvement des gilets jaunes. Mais il s'agit aussi pour nous de refaire le lien avec notre analyse des évolutions économiques, sociales, environnementales et démocratiques les plus récentes pour rechercher et proposer des pistes permettant de traduire ces questions en des propositions concrètes d'intérêt général, aux différentes échelles de l'action publique.

Nous distinguons plusieurs étapes dans ce travail :

1. Une première étape d'écoute et de compréhension de **la contestation initiale des gilets jaunes**, de ce qui l'a déclenchée et de ce qu'elle a révélé dans les premières semaines de mobilisation, étape essentielle pour bâtir la suite ;
2. Une deuxième étape de compréhension de la façon dont **ce mouvement s'est transformé**, et dont les acteurs, gilets jaunes ou non, **se sont emparés en Bretagne de l'outil du grand débat national** (y compris en le contestant ou en le contournant) pour exprimer des attentes et formuler des propositions ;
3. Une troisième étape de relecture du **projet de développement régional**, tel que nous l'avons pensé au CESER, pour l'enrichir à l'épreuve des tensions sociales et politiques révélées par le mouvement des gilets jaunes et des expressions émanant du débat qu'il a provoqué.

I. La contestation initiale
des gilets jaunes : ce
qu'elle nous dit, ce qu'elle
ne nous dit pas

Le mouvement des gilets jaunes exprime de manière visible, continue et déterminée depuis le 17 novembre 2018 les difficultés parfois anciennes que peut rencontrer une partie de la population dans sa vie quotidienne, partout en France.

La prolongation du mouvement dans le temps, son animation polycentrique via les réseaux sociaux, son cadencement mis en scène en « actes » tous les samedis, les annonces faites depuis par le gouvernement tant en termes de mesures d'urgence que d'ouverture d'un grand débat, et le contenu même des nombreuses réunions organisées depuis ont pu nuancer, diluer ou enrichir les revendications initiales.

Nous estimons cependant qu'il est essentiel de **comprendre la contestation initiale**, ce qui l'a déclenchée et ce qu'elle a révélé dans les premières semaines de mobilisation, **avant que ne s'ouvre le grand débat**².

1. La hausse des taxes sur le carburant, élément déclencheur des premières mobilisations

Une pétition, proposée le 29 mai 2018 par une citoyenne sur une plateforme en ligne, intitulée « *Pour une baisse des prix du carburant à la pompe* » s'est imposée comme l'un des actes fondateurs de cette mobilisation. Avec plus d'un million de signatures, elle est devenue – provisoirement – la deuxième pétition en ligne la plus signée, derrière la pétition lancée pour le retrait de la loi « Travail » en 2016, qui n'avait pas non plus été entendue.

Cette pétition, ainsi que le premier rassemblement des gilets jaunes du 17 novembre, avait pour objectif de protester contre la hausse programmée de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Le surcoût annuel de cette taxe pour un ménage était alors estimé à +79 € par an immédiatement, à +313 € en 2022, voire jusqu'à +538 € pour les ménages consommant le plus d'énergies fossiles pour se chauffer ou se déplacer³. Les objectifs poursuivis par le gouvernement, les éventuelles compensations envisagées pour les ménages modestes les plus affectés, ainsi que les modalités selon lesquelles ces prélèvements permettraient de financer la transition énergétique n'avaient pas été clarifiés, ce qui a provoqué incompréhension, colère et rejet de la mesure.

La soudaineté et l'ampleur de cette réaction ont cependant révélé un sentiment plus profond, accentué au fil du temps, d'une insécurité économique, sociale ou territoriale grandissante : sentiment et peur du déclassement et de la précarité, peur du lendemain pour soi et ses proches, peur du chômage, peur de perdre son logement, peur de la pauvreté, de l'exclusion sociale... avec cette impression que les choses vous échappent et que les responsables n'y prêtent pas l'attention suffisante, ne le

² Nous nous appuyons dans ce chapitre sur l'analyse des résultats d'un questionnaire envoyé entre le 8 et le 23 janvier 2019 aux 120 membres du CESER et à leurs organisations, ainsi que sur une revue détaillée de la presse nationale, régionale et locale.

³ Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur le projet de loi de finances adopté par l'assemblée nationale pour 2019.

perçoivent pas suffisamment et n'agissent pas concrètement et de façon visible contre ses causes.

C'est pourquoi le mouvement s'est très vite caractérisé par une diversité d'attentes et de revendications portant plus largement sur le pouvoir d'achat, la fiscalité, les inégalités sociales, les mobilités, l'accès aux services, l'immigration, le fonctionnement des institutions et la démocratie. Une liste de 42 revendications ou « directives du peuple », construite sur la base d'un sondage en ligne auprès de différents groupes de soutien du mouvement, a ainsi été adressée par les gilets jaunes aux députés et aux médias à la fin du mois de novembre 2018⁴.

2. Les revendications initiales : une grande diversité, des convergences et quelques contradictions

2.1. Aux racines du mouvement, un malaise social

Nous retenons du mouvement des gilets jaunes l'expression d'une exaspération devant **la montée de la précarité et des inégalités** : des inégalités de pouvoir d'achat et de revenus, des inégalités face à l'impôt, dans les mobilités, dans l'accès aux services publics, dans l'accès à la vie démocratique et dans la capacité à peser dans les décisions, et peut-être plus profondément des inégalités de chances et de perspectives d'avenir.

Ces inégalités existaient bien avant le mouvement. Depuis des années, voire des décennies, **elles persistent, se transforment voire s'aggravent** en raison de recompositions sociales, économiques et culturelles, de choix personnels aux implications parfois complexes, contradictoires ou imprévues, de transformations trop rapides ou insuffisamment accompagnées, d'un manque d'attention des acteurs qui ont le pouvoir de décider.

Elles se cumulent pour certaines personnes ou dans certains territoires, avec des risques et une peur de l'exclusion tels que se sont exprimés un ras-le-bol, une colère, une détresse, une souffrance.

Le mouvement des gilets jaunes a principalement réuni, au départ, des hommes et des femmes qui travaillent (ou, étant retraités, ont travaillé), âgés de 45 ans en moyenne, appartenant aux classes populaires ou à la « petite classe moyenne ». Malgré une diversité de profils (retraités, employés, ouvriers, artisans, commerçants, chefs d'entreprise) et d'âges (des jeunes adultes aux retraités), ils ont largement partagé, partout en France, le constat d'une précarité liée **au pouvoir d'achat trop faible** et à **une trop grande pression fiscale**⁵. Les femmes ont été présentes dès le début du mouvement, et sont peut-être devenues plus visibles que dans d'autres

⁴ « Députés de France, nous vous faisons part des Directives du peuple pour que vous les transposiez en LOI ».

⁵ « Gilets jaunes » : une enquête pionnière sur la « révolte des revenus modestes ». Tribune d'un collectif de chercheurs, Le Monde, 11 décembre 2018.

mouvements du fait de l'absence de représentants (souvent des hommes) et d'une parole plus distribuée entre les participants.

Perçu de façon diverse à partir des trajectoires personnelles et des incertitudes vécues, le sentiment d'inégalité s'est ici exprimé de façon agglomérée. « **On se croyait seuls et, en fait, on s'est rendu compte qu'on était nombreux** », selon les propos d'une étudiante repris dans un article⁶.

La dévalorisation du travail a été très largement évoquée, avec selon la position d'où l'on parle le constat de revenus trop bas, de charges trop lourdes ou de démarches administratives trop complexes, entraînant une peur du déclassement et l'absence de perspectives.

La baisse du pouvoir d'achat a ainsi été une raison centrale de la mobilisation. Les revenus du travail ou le montant des retraites, et surtout le « reste à vivre » après les dépenses contraintes, ne permettent pas de vivre correctement. Le creusement de certaines inégalités, leur persistance dans le temps, la « panne » de l'ascenseur social, les écarts trop importants entre les revenus les plus bas et les plus élevés, les inégalités entre les femmes et les hommes, l'inégale répartition des richesses, un manque de reconnaissance de la réalité des difficultés du quotidien ont également constitué des thèmes récurrents du mouvement.

L'incompréhension et le rejet des décisions touchant à la fiscalité (comme la suppression de l'ISF, ne touchant que les plus riches, en même temps qu'une taxe uniforme sur les carburants qui affecte plus fortement les ménages les plus modestes) sont restés une ligne forte des motivations du mouvement, avec le sentiment d'une opacité, d'une injustice fiscale, d'une inégalité dans les mécanismes redistributifs, une contestation du niveau des prélèvements fiscaux pour les populations les plus précaires, et le constat simultané d'une dégradation des services publics.

L'organisation de l'Etat et des services publics a également largement été évoquée : certains ont exprimé l'oubli d'une partie de la population et des territoires, le sentiment d'abandon, la disparition des services publics, la trop grande centralisation de l'Etat et son éloignement, ou encore la complexité administrative.

Plus généralement, **le fonctionnement de la démocratie** a été remis en cause avec l'expression d'une rupture du lien de confiance à l'égard des gouvernants, des « élites », des « experts » ou de la « technocratie », une remise en cause des élus et des institutions, une défiance à l'égard des organes représentatifs ainsi qu'à l'égard des corps intermédiaires quels qu'ils soient, le sentiment de ne plus être représentés dans les instances, voire d'être manipulés, un manque de respect, de considération et d'écoute, un sentiment d'abandon et de solitude, une incapacité à peser dans les décisions, une baisse des valeurs de solidarité et de fraternité. Une large défiance à l'égard des médias s'est également exprimée.

Les attentes exprimées dans les premières semaines par le mouvement des gilets jaunes ont convergé vers le besoin **d'une plus grande reconnaissance et d'un plus grand pouvoir d'agir**. La demande d'inscrire dans la Constitution le référendum d'initiative citoyenne (RIC), en ce qu'il serait censé permettre la participation directe

⁶ *La France du grand débat national*. Frédéric Gilli et Laurent Sablic, Le Monde, 23 janvier 2019.

des citoyen·ne·s à la décision politique, a d'ailleurs été rapidement érigée en revendication-phare du mouvement.

2.2. Des revendications très diverses

Nous retenons aussi de cette contestation initiale **une grande diversité des revendications, voire certaines contradictions :**

- **une diversité de domaines**, car les attentes exprimées concernaient, nous l'avons vu, autant le pouvoir d'achat, la fiscalité, les inégalités sociales, que les mobilités, l'accès aux services, les inégalités territoriales, ou encore le fonctionnement des institutions et la démocratie, c'est-à-dire un spectre très large et complexe. Dans certains domaines, il s'agissait d'ailleurs moins de revendications précises que de thématiques dans lesquelles les formes de revendications pouvaient être très diverses et sans cohérence évidente ;
- **une diversité de formes**, des revendications étant a priori applicables dans l'état actuel du droit, d'autres nécessitant une transformation plus profonde. Certaines revendications visaient directement le Président de la République ou le gouvernement, quand d'autres portaient sur l'action publique souhaitée ou attendue, indépendamment de la couleur politique des gouvernants. On a pu entendre de nombreuses revendications réclamant davantage de justice, de protection, d'égalité, de services publics, et à l'inverse un discours « anti » ayant rassemblé, parfois à partir de points de vues différents, des revendications du type anti-Etat, anti-impôts, anti-taxes, anti-élites, anti-représentation, anti-capitalisme, anti-réglementation. L'Etat a été ainsi à la fois décrié pour sa gabegie, son inaction et sollicité pour sa présence et le rééquilibrage des inégalités territoriales ou sociales ;
- **une diversité de destinataires enfin**. Les revendications initiales s'adressaient toutes à l'Etat mais n'étaient pas toutes de son seul ressort. D'autres acteurs publics et privés, qui ont un pouvoir de décision (comme par exemple les employeurs concernant la politique salariale, ou les collectivités territoriales concernant certaines aides à la mobilité ou à la formation), disposent de leviers permettant de répondre à certaines préoccupations. Il n'est pas possible à ce stade d'expliquer pourquoi ils n'ont pas été identifiés ni directement interpellés par le mouvement des gilets jaunes.

2.3. Le témoignage de jeunes lycéen·ne·s et apprenti·e·s sur le mouvement initial ⁷

Nous avons sollicité, par voie de questionnaire, les jeunes lycéen·ne·s et apprenti·e·s du Conseil régional des jeunes de Bretagne, pour connaître leur lecture des causes du mouvement des gilets jaunes et des besoins qu'il exprime. Selon celles et ceux qui ont répondu, il n'y a pas une cause unique au mouvement, mais plusieurs. Le premier facteur explicatif est d'ordre **économique** : la hausse des prix, en particulier du carburant, l'augmentation du coût de la vie en général, la baisse du pouvoir d'achat, la faiblesse des bas salaires et les inégalités salariales, la pression trop forte des impôts et des taxes et l'injustice fiscale, la diminution des aides sociales. Le mouvement a aussi des **causes politiques** : le fossé croissant entre les citoyen·ne·s et leurs représentants, le manque de considération, d'écoute, de dialogue, de communication, allant parfois jusqu'au mépris du peuple. **L'origine sociale** du mouvement est aussi mise en avant : inégalités sociales aggravées par le chômage, augmentation de l'âge de la retraite, peur de l'avenir, exclusion sociale et délaissement des plus démunis. La **crise écologique** est aussi à prendre en compte, ainsi que celle de **l'information**. Enfin, le **contexte géopolitique** européen et international est également à considérer.

De leur point de vue, un besoin essentiel exprimé dans cette crise est **l'augmentation du pouvoir d'achat** par la baisse des prix, la hausse des bas salaires pour pouvoir mieux vivre, la réduction de l'écart des revenus entre riches et pauvres, la diminution des taxes et des impôts dans une logique de **justice fiscale, l'accompagnement social** de ceux qui sont dans le besoin et n'ont pas le choix, par exemple en termes de mobilité contrainte. Un autre besoin fondamental qui s'exprime est celui d'une **meilleure reconnaissance sociale** de ceux qui se sentent délaissés et méprisés, un besoin de compréhension de la part des dirigeants, de respect, de justice et d'équité. Un autre besoin plus **politique** apparaît, celui de nouveaux espaces d'expression, de consultation et de **participation démocratiques**. Il y a aussi une demande de **responsabilisation des dirigeants**, de sincérité et de transparence, en particulier dans la gestion des deniers publics. La crise exprime aussi un besoin de collectif, de retisser du **lien social**, de faire société. Enfin, de nombreux besoins exprimés rejoignent celui d'un **développement durable**, juste et solidaire dans la perspective de la **transition écologique**.

Certains s'interrogent et expriment un certain scepticisme sur **le sens de la crise actuelle**, sur l'utilité sociale finale du mouvement des gilets jaunes, sur son évolution et ses éventuelles dérives au fil du temps. Ils expriment une véritable exaspération vis-à-vis des violences et des dégradations, dont souffre par exemple l'activité

⁷ Le Conseil régional des jeunes, lycéen·ne·s et apprenti·e·s (CRJ) de Bretagne est composé de 144 membres, dont 138 lycéen·ne·s et 6 apprenti·e·s., 76 filles et 68 garçons âgés de 14 à 27 ans, originaires des 4 départements bretons. Dans le cadre de ce travail, le CESER leur a adressé un questionnaire écrit comportant quatre questions sur la crise sociale liée au « mouvement des gilets jaunes » : analyse des causes, des besoins exprimés, des solutions possibles et une rubrique d'expression ouverte. Ce questionnaire a été mis à disposition le 6 mars 2019 lors de la session du CRJ, étant précisé que la réponse au questionnaire était facultative, individuelle et anonyme. Au final, 23 questionnaires ont été collectés (16 % des membres du CRJ) émanant de 18 lycéen·ne·s, 3 apprenti·e·s et 2 non précisés. L'analyse des résultats présentée ici ne peut donc pas être considérée comme représentative du CRJ, de ses membres et encore moins de l'ensemble des jeunes en Bretagne.

commerciale. Ils pointent aussi **une contradiction** entre une demande de toujours plus de services publics gratuits et la critique d'une pression fiscale trop élevée.

3. Les thèmes peu évoqués dans la contestation initiale

Malgré la grande diversité et l'étendue des attentes exprimées par le mouvement des gilets jaunes, certains thèmes auxquels on aurait pu s'attendre ont été peu évoqués dans les premières semaines de mobilisation. Le profil des manifestants et la convergence de leurs revendications autour de la précarité l'expliquent. La poursuite du mouvement et l'ouverture du grand débat ont d'ailleurs élargi le spectre des revendications (voir chapitre suivant). Il nous semble cependant important de nous attarder un instant sur ces thèmes **peu évoqués dans un premier temps** et pourtant en lien direct avec les préoccupations exprimées :

- **les questions environnementales et les enjeux de la transition écologique** : si l'élément déclencheur du mouvement est la hausse programmée des taxes sur les carburants dans l'objectif affiché de financer la transition énergétique, ces enjeux sont restés plutôt confidentiels dans les revendications initiales, passant au second plan derrière l'urgence sociale, alors qu'ils ne peuvent pas en être dissociés ;
- **les enjeux liés à la grande pauvreté et à l'exclusion, et la situation des « invisibles »⁸** : le mouvement des gilets jaunes a principalement réuni des travailleurs et retraités aux revenus modestes, mais pas (ou moins) les personnes en situation de grande pauvreté ou d'exclusion ;
- **les conditions de vie des jeunes** : si les jeunes, notamment les jeunes travailleurs précaires, se sont mobilisés, le mouvement n'a pas mis en exergue les enjeux particuliers auxquels ils sont confrontés (accès à la formation, à l'emploi, au logement, à la santé, risque d'exclusion), sauf au prisme du regard inquiet de leurs parents (crainte de ne pas pouvoir offrir à ses enfants une vie meilleure que la sienne, soutien financier indispensable qui se prolonge dans le temps) ;
- les questions **d'éducation et de formation** ;
- **le chômage et la situation des demandeurs d'emploi** ;
- **le coût du logement**, largement supplanté dans les revendications par le coût de la mobilité, alors que les deux sont intimement liés ;
- les difficultés de **certains secteurs professionnels** déstabilisés dans leur modèle économique et confrontés avant d'autres aux enjeux des transitions (agriculteurs, transporteurs...) ;

⁸ Alors que la notion de pauvreté renvoie à des privations matérielles, la notion d'invisibilité qualifie l'exclusion sociale et montre comment les relations sociales contribuent ou non à créer ou à renforcer des situations de pauvreté et d'exclusion. *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*. Rapport de l'ONPES, 2016.

- **les enjeux internes aux entreprises** (politique salariale, pression fiscale sur les très petites et moyennes entreprises), dans un contexte de **dégradation du dialogue social** ;
- **la culture, le sport et les loisirs** ;
- **la problématique générale des banlieues** : alors qu'elle peut dans une certaine mesure être, au niveau national, une illustration du décalage entre les promesses de la République et les réalisations concrètes, elle n'a pas semblé soulever d'enjeu particulier au sein des gilets jaunes, au-delà de la question des mobilités ;
- **les questions européennes et internationales...**

Dans le domaine de **l'action publique**, par ailleurs largement critiquée, l'action de l'Etat déconcentré ou celle des collectivités territoriales, les enjeux de la décentralisation, de l'évaluation des politiques publiques n'ont pas été mentionnés.

Enfin, le mouvement initial a traduit des revendications de droits, sans toujours aborder **les responsabilités individuelles et collectives**, de même que **les solidarités et l'intérêt général**, plus difficiles à construire.

Pour finir, la colère exprimée par les gilets jaunes ne doit pas occulter **une autre forme d'affaiblissement du lien social** : le découragement de celles et ceux qui ne votent ni ne manifestent, ne font pas valoir leurs droits (non recours aux prestations sociales, par exemple), ou ne se saisissent pas des occasions d'accompagnement, de débat, de mobilisation qui leur sont proposées. Pourtant bien connue, cette situation est au moins aussi inquiétante pour la démocratie que certaines flambées de violences. Certains élus locaux ou responsables associatifs qualifient d'ailleurs le calme qui règne actuellement dans certains quartiers sensibles de « **silence assourdissant** », non sans appréhension.

4. Des spécificités régionales peu invoquées

Parce qu'elles s'adressaient prioritairement au niveau national, les attentes exprimées par le mouvement des gilets jaunes ont montré **une certaine uniformité sur l'ensemble du territoire**. Les revendications exprimées en Bretagne ne semblent ainsi pas fondamentalement différentes de celles exprimées au niveau national. La Bretagne a connu la même mobilisation des gilets jaunes que partout ailleurs, que ce soit sur les ronds-points ou lors des rassemblements dans les villes, autour des mêmes revendications apparentes.

Pourtant, sans qu'elles aient été exprimées de façon explicite dans le mouvement, certaines spécificités régionales pourraient être susceptibles d'accentuer ou d'atténuer les difficultés perçues :

- **un salaire horaire médian plus faible** qu'en moyenne nationale, quelle que soit la catégorie socio-professionnelle (9,9 € contre 10,7 €)⁹

⁹ Des salaires relativement peu élevés en Bretagne. INSEE, novembre 2014.

- **un niveau de diplôme élevé**, mais **le plus fort taux de déclassement professionnel** des régions métropolitaines (34,7 %, contre 30,2 % en moyenne)¹⁰
- un poids important de l'agriculture et de l'agroalimentaire et **des métiers peu valorisés**
- **un taux de pauvreté plus faible** (10,8 % des ménages concernés contre 14,7 % en moyenne nationale)¹¹, mais **de grandes disparités infrarégionales**
- **des inégalités de revenus moins fortes qu'ailleurs**¹²
- **un taux de chômage moyen plus faible** (7,6 % de la population active contre 8,8 % en France métropolitaine au 3^e trimestre 2018)¹³
- **une population vieillissante**
- **un habitat dispersé** allongeant les distances domicile-travail et imposant le recours à la voiture individuelle dans les modes de vie
- des disparités en termes de dynamisme économique et démographique des territoires, et **des espaces ruraux en difficulté**, notamment en Centre-Bretagne
- **une situation périphérique** risquant d'accentuer le sentiment d'un Etat éloigné de ses citoyen·ne·s, malgré une culture politique marquée par **une habitude de dialogue** entre l'Etat et les collectivités territoriales
- une identité forte et rassembleuse, une vie associative dynamique, mais une région marquée par **des crises récurrentes** (restructurations d'entreprises, crise des bonnets rouges).

5. Que retenir de la contestation initiale ?

A bien des égards, les causes profondes du mouvement des gilets jaunes comme les principales attentes formulées à l'égard de l'Etat étaient déjà connues. Ce qui a surpris tant l'Etat, les élus locaux, les corps intermédiaires que les citoyen·ne·s, ce sont la soudaineté, la forme et la violence du mouvement, avec ce qu'elles révèlent de **la profondeur de la crise sociale et politique** qui secoue le pays.

¹⁰ *Un tiers des actifs bretons en emploi apparaissent comme surqualifiés*. INSEE, septembre 2017.

¹¹ *Pauvreté et précarité en Bretagne*. INSEE, juin 2018.

¹² *Ibid.*

¹³ DIRECCTE Bretagne, Indicateurs, Les taux de chômage en Bretagne au 3^e trimestre 2018, janvier 2019

5.1. Une mobilisation amplifiée par les réseaux sociaux et la médiatisation

Le premier « acte » du 17 novembre a rassemblé 288 000 personnes. Même si les chiffres sont très discutés, les différentes sources¹⁴ s'accordent sur une forte diminution du nombre de manifestants jusqu'à la fin de l'année 2018, un regain en janvier puis une lente diminution jusqu'en mars (de 28 000 à 90 000 manifestants, selon les sources, lors du rassemblement du 9 mars 2019).

Les premiers sondages d'opinion ont affirmé le large soutien de la population au mouvement des gilets jaunes, avec, au mois de novembre 2018, 75 % des personnes interrogées qui estimaient le mouvement justifié. Sans poser directement la question de l'adhésion au mouvement, ces sondages ont montré qu'une majorité des sondés partageait le motif initial de la colère, à savoir l'augmentation des taxes sur les carburants. De façon plus nuancée et marquant un recul par rapport au début du mouvement, ils restaient encore début janvier plus nombreux à soutenir le mouvement qu'à le désapprouver¹⁵, cette proportion diminuant mais ne s'inversant pas en février. En mars, 54 % des Français déclarent toujours soutenir le mouvement ou avoir de la sympathie pour lui, mais 50 % (en hausse continue depuis le mois de décembre) souhaitent que les gilets jaunes cessent leur mouvement et leurs actions¹⁶. Un autre sondage précise que 36 % des Français soutiennent le mouvement, 35 % le comprennent sans le soutenir, et 63 % pensent que les gilets jaunes devraient arrêter les manifestations et trouver d'autres modes d'action pour l'avenir¹⁷.

Nous retenons **le rôle important qu'ont joué les réseaux sociaux** dans la naissance et l'organisation de ce mouvement : accélération des échanges, partage d'informations, constitution de groupes ou de communautés partageant les mêmes valeurs, coordination et organisation des actions pour les défendre.

Le mouvement a pris la forme d'une remise en cause de toute forme de représentation, niant ainsi la légitimité de ceux-là mêmes qui, depuis des années, alertaient sur les fractures du pays sans être entendus. Ce contournement des formes, des codes et des lieux habituels de la contestation a donné au mouvement une certaine visibilité et une écoute, là où d'autres modes d'expression ont parfois échoué à être pris en compte. La symbolique forte du mouvement (le gilet jaune pour être vu, le blocage des ronds-points) a-t-elle suffi à assurer cette visibilité nouvelle ? Faut-il casser pour être entendu ?

Le CESER déplore **les débordements** et dénonce fermement **les violences, menaces, intimidations de toutes natures et de toutes origines** inacceptables exercées à l'égard des personnes, des biens, des institutions, des symboles et des valeurs fondamentales de la République. Il dénonce avec la même fermeté **les discours racistes, sexistes, antisémites, homophobes**.

¹⁴ Chiffres du Ministère de l'intérieur et « Le Nombre Jaune ».

¹⁵ *Oui, les « gilets jaunes » sont bien majoritairement « soutenus » dans les sondages.* Les décodeurs du Monde, 3 décembre 2018, et « *Gilets jaunes* » : *le soutien des Français pour le mouvement en net recul, selon un sondage.* FranceInfo, 10 janvier 2019.

¹⁶ *Le regard des Français sur les gilets jaunes.* Sondage Ifop de mars 2019.

¹⁷ *Le baromètre politique.* Sondage Viavoice de mars 2019.

Les débordements ont causé **un préjudice important et durable** aux centres-villes et aux activités économiques (commerces et services) implantées dans ces centres.

Largement amplifiés par les réseaux sociaux et les médias, jouant sur l'intimidation et les émotions, **ces comportements inacceptables ne doivent pas détourner l'attention au fond des questions soulevées par la misère et les injustices, vécues comme une violence sociale, ni dénaturer la recherche de solutions adaptées.**

L'analyse, le débat et la recherche de solutions, maintenant à l'ordre du jour, permettront de voir que ces débordements sont marginaux et restent le fait de quelques individus ou organisations, et non le fait de la majorité des citoyen·ne·s qui se sont mobilisés au sein des gilets jaunes, qui se sont déclarés sympathisants du mouvement et/ou qui, aujourd'hui, participent aux nombreuses réunions sur l'ensemble des territoires pour partager leurs analyses et débattre.

5.2. Une complexité croissante des enjeux sociétaux

L'utilisation massive **des réseaux sociaux** dans l'organisation du mouvement s'est aussi traduite par une accentuation de l'immédiateté, de l'émotion sincère ou manipulée, de l'entre-soi, ayant pour conséquence le manque de distanciation, de recul et d'analyse face à la masse d'informations générées, les fausses informations ou les rumeurs.

Nous constatons également, du fait peut-être d'une complexité croissante, de la médiatisation ou de l'instrumentalisation du mouvement, **une tendance à l'accentuation des clivages.** Les oppositions entre « le peuple et les élites », « les riches et les pauvres », « les urbains et les ruraux », « les travailleurs et les profiteurs », « les diplômés et les personnes peu ou pas formées » sont fondées sur les inégalités réelles et ressenties qui sont au cœur du mouvement des gilets jaunes, mais sont parfois aussi simplificatrices de **situations ou de dynamiques sociales et territoriales plus complexes** et plus nuancées, qu'il ne faut pas perdre de vue au risque d'appauvrir le débat.

5.3. Des alertes jusque-là insuffisamment entendues

Certains signaux, tels que l'abstention massive régulière lors des élections, et des alertes sur la distanciation entre les élus et les citoyen·ne·s, la défiance généralisée, l'aggravation des inégalités et les risques de fractures ont déjà été soulignés depuis longtemps par le CESER comme par d'autres acteurs, syndicats, associations, organisations de jeunesse, chercheurs, instances consultatives. Mais elles n'ont pas été suffisamment entendues et prises en compte, ce qui pose **la question du lien entre les analyses et constats, visiblement partagés, et les décisions prises ou non par les élus pour y répondre.**

La mobilisation des gilets jaunes, en remettant sur le devant de la scène les difficultés vécues par les personnes, **oblige les gouvernants à les inscrire à l'agenda politique et à y apporter des réponses.** Ce point semble fondamental pour la perception, par les citoyen·ne·s, d'une prise en compte par les élus de leur expression, et pour la remise en confiance à l'égard de la décision publique.

Alors que ce mouvement est né dans un contexte de fragilisation du lien social et démocratique, certains voient dans la durée et les formes de la mobilisation la recherche **d'un nouveau sens collectif**, le mouvement ayant permis à des personnes qui pouvaient se sentir isolées et démunies de se rencontrer, de s'entraider, d'investir des lieux partagés parfois devenus conviviaux (d'abord les ronds-points, puis d'autres lieux), de créer de nouvelles solidarités militantes et de mener des actions collectives, faisant naître de nouvelles formes d'engagement.

Nous entendons ainsi dans le mouvement **une parole libérée, un intérêt pour la chose publique qui est l'affaire de tou-te-s, le souhait de s'exprimer, d'agir, de participer aux choix pour une société meilleure. Le souhait, aussi, d'être reconnus et entendus...**

II. Des formes du
mouvement au grand débat
national : quelles
évolutions, quelles
perspectives ?

Le mouvement des gilets jaunes est apparu comme un révélateur des difficultés sociales du pays. Un révélateur inédit par sa forme, son ampleur et sa diffusion territoriale, mais partiel dans la mesure où il a laissé certaines questions de côté. De plus, comme nous l'avons vu, la complexité et le caractère déroutant de ce mouvement ont pu rendre difficile l'identification précise des attentes. Ces caractéristiques ne doivent cependant pas empêcher de **comprendre l'urgence et l'importance des motivations exprimées, ni d'engager un débat sur son contenu et de rechercher les réponses possibles**, dans le sens de l'intérêt général.

Il était donc nécessaire de mettre en place ou de mobiliser, à différentes échelles du territoire, des formes et des lieux d'expression, d'écoute, d'échange, et de construction de perspectives partagées. Cette évolution s'est opérée spontanément, avant même les annonces du Président de la République¹⁸. On a ainsi vu s'organiser, se mettre en place en Bretagne un certain nombre d'initiatives concourant à l'organisation de ce dialogue, du côté du mouvement des gilets jaunes qui s'est transformé et a cherché à s'organiser, mais aussi par des élu·e·s locaux·ales, des associations, des institutions, pour comprendre et transformer les attentes qui s'exprimaient.

1. Un mouvement qui dure et se transforme

Outre la forme du mouvement, sa durée (18 semaines à ce jour) en est l'une des caractéristiques marquantes. La mobilisation est en baisse au moment de la clôture du grand débat national, mais l'issue de celui-ci et les réponses qui seront apportées – ou non – ouvrent une période d'incertitude sur la poursuite, la transformation ou l'arrêt du mouvement.

Né d'une pétition sur les réseaux sociaux, le mouvement des gilets jaunes s'est organisé en-dehors semble-t-il de toute institution existante, parfois contre elles. Sans échapper ici ou là à des tentatives d'instrumentalisation, il a revendiqué de façon continue **sa pluralité et son horizontalité**, bousculant les canaux habituels de **la représentation politique, institutionnelle ou sociale**.

Même si quelques leaders du mouvement ont émergé sur la scène médiatique, les gilets jaunes ont le plus souvent choisi de ne pas désigner de représentants reconnus comme légitimes et porte-paroles. En Bretagne comme ailleurs, le mouvement a connu des divisions, voire certaines oppositions ou contestations internes. La communauté des gilets jaunes, formée soudainement autour d'une revendication qui a elle-même été élargie et complétée par des doléances d'une grande diversité, reste par ailleurs assez **insaisissable, hétérogène et évolutive**, les gilets jaunes d'aujourd'hui n'étant peut-être pas ceux d'hier, ceux d'ici n'étant peut-être pas ceux de là.

Au fil du temps, certains se sont cependant **organisés dans cette diversité**, au niveau local en référence à un territoire donné, et/ou au niveau national en affichant leur appartenance à telle ou telle mouvance sur les réseaux sociaux, tout en montrant une certaine unité lors des rassemblements qui perdurent à ce jour sous la forme des « actes » hebdomadaires. Ces manifestations ont donné lieu à des convergences vers

¹⁸ Adresse du Président de la République à la Nation, 10 décembre 2018.

les grandes villes les plus proches, puis à des manifestations présentées comme « régionales »¹⁹. Ces manifestations n'ont toutefois jamais été exclusives d'autres mobilisations, partout dans la région.

Les échanges entre groupes ont eu également pour objectif de construire des plateformes de revendications communes. Un gilet jaune lorientais déclarait ainsi, fin décembre : « *On œuvre à un nouveau projet, sur une base régionale de revendications communes, en concertation avec 47 villes* »²⁰. Des assemblées générales ont été organisées pour formaliser et élargir ces liens. Plusieurs groupes ont ouvert des « Maisons du peuple », conçues comme des lieux d'échanges, d'information, d'accueil et de débat. Des bâtiments ont ainsi été investis, légalement ou non, à Quimper, Brest et Lorient. Certains groupes ont également mis en place des temps de travail réguliers, dans le but de construire des listes de revendications et/ou d'approfondir certains thèmes. Les gilets jaunes du Finistère se sont organisés à l'échelle départementale et fédèrent aujourd'hui 15 groupes locaux²¹. Les comptes rendus de nombreuses réunions régionales et départementales, de même que des « revendications bretonnes » sont publiés et mis à jour sur le site citoyens-bretons.org, mais ces démarches ne semblent pas partagées par tous et il reste difficile d'en connaître les suites.

A Quimper, lors de la manifestation du 22 décembre, un texte commun de revendications a été présenté comme le fruit de 10 jours d'échanges. Dans les semaines suivantes, les gilets jaunes ont organisé pas moins de 9 débats, au rythme de deux par semaine et en définissant à chaque fois un thème précis (« *L'Europe, stop ou encore ?* », « *TPE, autoentrepreneurs, les oubliés* », etc.).

Les gilets jaunes du pays de Saint-Brieuc se sont constitués en association. Ils ont réalisé une synthèse des cahiers de doléances locaux, devant servir de support à des débats²². Cette synthèse est organisée en 8 thèmes qui élargissent les revendications initiales à la formulation de constats, d'interrogations et de pistes de propositions :

- démocratie et institutions
- finances, emploi, comptes publics
- santé, handicap, solidarité
- transition écologique et solidaire, agriculture, alimentation, transports
- éducation, jeunesse, enseignement supérieur, recherche
- justice, police, armée
- sports, culture, médias
- Union européenne, affaires étrangères, outre-mer.

A Concarneau, les gilets jaunes également réunis dans une association ont collecté les doléances et approfondi une proposition en particulier, celle d'une refonte totale de la fiscalité et des modes de financement du système de protection sociale (impôts, taxes, cotisations sociales) par la mise en place d'une micro-taxe sur toutes les transactions financières.

Plusieurs groupes ont créé des sites Internet, dans l'optique de diffuser les informations et revendications du mouvement au-delà des groupes constitués sur les

¹⁹ A Saint-Brieuc le 12 janvier, Rennes le 19, Quimper le 26, Morlaix le 2 février, Lorient le 9, Pontivy le 16, Rennes le 23, Le-Mont-Saint-Michel le 2 mars.

²⁰ Une « *Maison du peuple* » à Cosmao-Dumanoir. Ouest-France, 26 décembre 2018.

²¹ Et ainsi naquirent les gilets jaunes du Finistère. Ouest-France, 25 février 2019.

²² <https://le-vrai-debat.fr>

réseaux sociaux. L'utilisation des réseaux sociaux s'est toutefois largement poursuivie, dans le but de diffuser des informations relatives à l'organisation de la mobilisation, mais aussi parfois dans l'objectif de détourner l'intention première et de partager des contenus plus politiques.

Les gilets jaunes ont également multiplié les formes d'intervention dans l'espace public : chansons et vidéos parfois parodiques, stands permettant d'informer les passants autour d'un café, distribution de tracts, pétitions physiques, etc.

Les formes de leur action se sont ainsi élargies, ils sont moins nombreux dans les rassemblements mais toujours présents, actifs et visibles, plus de quatre mois après le premier acte.

2. Les cahiers de doléances, une première réaction au mouvement

L'Association des maires ruraux de France (AMRF) et l'Association des petites villes de France (APVF) ont initié le 5 décembre au niveau national **une opération « mairie ouverte »** pour recueillir la parole des citoyen-ne-s. Dénonçant la surdité des gouvernants, et considérant que les corps intermédiaires n'étaient plus écoutés ni considérés par la population, l'opération s'est appuyée sur la proximité des maires pour *« donner la possibilité aux citoyen-ne-s d'exprimer leur opinion, qu'ils se reconnaissent ou non dans la mobilisation, en facilitant l'expression de celles et ceux qui sont empêchés »*²³. Des **cahiers de doléances** ont ainsi été ouverts dans les mairies. Initialement prévues au niveau départemental, les contributions recueillies entre le 8 décembre et le 11 janvier ont finalement été synthétisées au niveau national par l'AMRF, dans un document rendu public le 14 janvier, à la veille de l'ouverture du grand débat national.

Les cahiers de doléances sont par définition une suite de demandes individuelles, collectées et transmises dans leur intégralité. Le document de synthèse publié par l'AMRF au niveau national montre que les doléances relatives à **la justice sociale** sont les plus nombreuses (pouvoir d'achat, revenus, logement), devant **la justice fiscale** (impôts, fraude fiscale, taxation des entreprises) et **l'organisation politique et territoriale** (défiance à l'égard des élus, des élites). Elles rejoignent très largement les revendications exprimées par le mouvement des gilets jaunes, tout en faisant apparaître de nouvelles propositions, sur **la transition écologique** notamment. La synthèse met également en évidence, *« par le prisme d'une lecture des doléances et propositions à l'aune des problématiques connues de l'AMRF »*, deux fils rouges que sont **la ruralité** et **la commune**.

²³ Communiqué de presse du 5 décembre 2018, www.mairesruraux35.fr

3. La Conférence sociale de la Bretagne, des bonnets rouges aux gilets jaunes

La Conférence sociale réunit l'Etat, le Conseil régional de Bretagne et les représentants des partenaires sociaux. Elle a été mise en place en 2014 suite à la crise des bonnets rouges, afin de suivre la mise en œuvre des mesures d'urgence prévues dans le Pacte d'avenir, et de préparer un agenda social recensant les chantiers à ouvrir dans un dialogue social territorial renouvelé. Ces deux missions sont restées les siennes dans les années qui ont suivi.

A la fin du mois de novembre 2018, suite aux premières mobilisations, la réunion d'une Conférence sociale régionale associant des gilets jaunes a été annoncée au niveau national comme une méthode de concertation qui, ayant fait ses preuves en Bretagne, pouvait être étendue aux autres Régions²⁴.

Le Président du Conseil régional et la Préfète de région ont finalement convoqué à la fin du mois de janvier une Conférence sociale élargie au CESER, aux chambres consulaires et au mouvement associatif de Bretagne (mais sans gilets jaunes, le mouvement n'ayant pas désigné de représentants), dans l'objectif d'échanger sur l'actualité sociale et la mobilisation des différents acteurs. **Aucune mesure d'urgence n'a été décidée**, mais trois thèmes ont été retenus et doivent faire l'objet de travaux approfondis :

- **les parcours d'insertion, de formation et d'accès à l'emploi**
- **les mobilités**
- **l'accès aux services de proximité.**

4. Le grand débat national : du cadre proposé...

Dans son discours du 10 décembre 2018, trois semaines après le début du mouvement des gilets jaunes, le Président de la République a décrété « l'état d'urgence économique et sociale » et annoncé plusieurs mesures visant à répondre à certaines des revendications exprimées :

- « l'augmentation du salaire d'un travailleur au SMIC de 100 € par mois dès 2019 » (sous forme en réalité d'une hausse de la prime d'activité, sous conditions) ;
- la défiscalisation des heures supplémentaires dès 2019 ;
- la proposition du versement d'une prime de fin d'année par les employeurs ;
- l'annulation en 2019 de la hausse de la CSG pour les retraités touchant moins de 2 000 € par mois ;
- la lutte contre l'évasion fiscale.

Lors de ce même discours, le Président de la République a annoncé l'ouverture d'un grand débat national devant porter sur « les questions essentielles à la Nation », à

²⁴ Crise des gilets jaunes : les Régions proposent de s'engager dans la concertation. Communication du 29 novembre 2018.

savoir la représentation, la fiscalité, le quotidien face au changement climatique, l'organisation de l'Etat et des services publics, l'immigration.

Les thèmes ont été précisés ensuite par le gouvernement, avec deux formulations distinctes dans le temps, à l'annonce du débat le 12 décembre puis à son ouverture formelle le 15 janvier :

- « *Comment mieux accompagner les Français dans leur vie quotidienne pour se loger, se déplacer, se chauffer ?* », question reprise sous l'intitulé général « *La transition écologique* »
- « *Comment rendre notre fiscalité plus juste, plus efficace, plus compétitive et plus lisible ?* », devenue « *La fiscalité et les dépenses publiques* »
- « *Comment faire évoluer la pratique de la démocratie et de la citoyenneté ?* » devenue « *La démocratie et la citoyenneté* »
- « *Comment faire évoluer l'organisation de l'État et des services publics pour les rendre plus proches des Français et plus efficaces ?* » devenue « *L'organisation de l'État et des services publics* ».

A l'ouverture du débat, un certain nombre de documents ressources ont été fournis par le gouvernement et mis à disposition en ligne :

- des « kits méthodologiques », destinés à guider le débat, sous forme d'éléments de diagnostic, de listes de questions relativement précises posées par le gouvernement sur chacun des quatre thèmes, et de modèles de comptes rendus à adresser en retour ;
- des « kits territoriaux », destinés à éclairer le débat, sous forme de cartes et d'indicateurs établis à l'échelle des EPCI, proposés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Différentes modalités de contribution ont été rendues possibles :

- l'organisation ou la participation à des réunions d'initiatives locales ;
- la consultation ou la proposition de contributions en ligne ;
- l'accès à des stands organisés dans les gares ou les bureaux de poste ;
- la contribution de citoyen·ne·s tirés au sort lors de conférences régionales organisées en mars.

L'institut de sondage OpinionWay sera chargé d'analyser l'ensemble des données recueillies, en utilisant un outil numérique développé par une entreprise spécialisée dans l'analyse sémantique.

5. ... à la réalité des débats en Bretagne

Dès son annonce, le grand débat national a été l'objet de commentaires politiques visant soit à le légitimer comme le seul outil permettant de recréer le lien avec les citoyen·ne·s et de sortir de la crise sociale et politique, soit à le délégitimer dans sa fonction (en le qualifiant de « grand défouloir », de « mascarade ») ou dans son organisation, jugée trop orientée.

L'important nous semble être d'analyser la façon dont les acteurs, quels qu'ils soient (citoyen·ne·s, gilets jaunes, associations, élus), se sont emparés de cette possibilité pour dépasser une situation de blocage sans issue, en s'investissant dans le débat tel qu'il était proposé, en l'élargissant parfois, ou même en le contestant et en le contournant. Ces expressions multiples nous montrent aussi

les attentes d'une population dont une partie peut-être, mais une partie seulement, s'était mobilisée dans les rangs des gilets jaunes.

5.1. Les cahiers citoyens

A l'occasion du grand débat, de très nombreuses communes ont ouvert du 15 janvier au 20 février des « **cahiers citoyens** », dans l'esprit des cahiers de doléances cités plus haut. Remis en préfecture, ils seront envoyés à la Bibliothèque nationale de France, qui se chargera de référencer, numériser et indexer leurs contenus.

Les cahiers citoyens en Bretagne

Sur les 1 208 communes de Bretagne, 755 d'entre elles ont ouvert des cahiers citoyens, selon la répartition suivante :

- Côtes-d'Armor : 107 cahiers citoyens (sur 348 communes)
- Finistère : 200 cahiers citoyens (sur 277 communes)
- Ille-et-Vilaine : 223 cahiers citoyens (sur 333 communes)
- Morbihan : 225 cahiers citoyens (sur 250 communes).

Source : Ouest-France, 25 février 2019

Il ne nous a pas été possible, dans les délais impartis et au vu de leur nombre, de réaliser une analyse de ces cahiers. Plusieurs médias régionaux ou nationaux se sont livrés à l'exercice de la synthèse, en parcourant la Bretagne pour consulter différents cahiers²⁵. De manière convergente, ils soulignent la grande diversité des contributions dans leurs formes, allant de courtes expressions de colère à de longs témoignages, en passant par des listes de revendications très structurées et argumentées. Les thématiques apparaissent très convergentes d'un cahier à l'autre. Elles rejoignent également une partie des revendications du mouvement social. Les demandes concernant **le pouvoir d'achat** apparaissent centrales, qu'elles concernent **les salaires** ou, très souvent, **les retraites** (la plupart des observateurs soulignant une surreprésentation des retraités parmi ceux qui ont rempli ces cahiers de doléances). Nombre de contributions témoignent également de demandes de **réformes institutionnelles** (prise en compte du vote blanc, mise en place d'un système d'élections à la proportionnelle ou d'un référendum d'initiative citoyenne), **d'un fort sentiment d'abandon des territoires ruraux**, ainsi que d'une demande de retour **des services publics** (notamment en matière de santé), de **justice fiscale**, d'exemplarité des « élites » et de rétablissement de l'ISF.

²⁵ Finistère : 347 kilomètres de doléances. Le Monde, 13 et 14 janvier. Doléances. Le Tro Breizh des revendications. Le Télégramme, 14 janvier. Maires ruraux. Les premières pistes du grand débat. Le Télégramme, 15 janvier. Des doléances au cœur des difficultés du quotidien. Ouest-France, 21 janvier.

5.2. Les contributions en ligne

La consultation en ligne ouverte par le Conseil économique, social et environnemental national (CESE), puis les plateformes granddebat.fr (ouverte par le gouvernement) ainsi que le-vrai-debat.fr (créée par des gilets jaunes) constituent d'autres outils du débat. Ils permettent à chacun de déposer des contributions, et dans certains cas de commenter et voter les contributions déjà déposées. Il n'est cependant pas possible de savoir qui a participé, ni d'en extraire des synthèses régionales.

De plus, les premières analyses des contributions déposées sur le site du CESE comme sur la plateforme du grand débat, s'appuyant sur l'analyse des mots et des expressions les plus utilisés, ont montré qu'en l'absence de vérification et de modération, ces outils pouvaient être surinvestis par des groupes de pression à des fins de manipulation, ce qui pose par ailleurs la question des modes de consultation directe des citoyen·ne·s par les outils numériques.

5.3. Les réunions d'initiatives locales ²⁶

L'essentiel de notre analyse s'appuie donc sur la participation des membres du CESER à des réunions d'initiatives locales ouvertes au public, déclarées sur la plateforme officielle ou non. L'outil du grand débat étant contesté, il nous a en effet semblé important de **ne pas nous en tenir à ce recensement**, et de repérer d'autres réunions, organisées à l'initiative des gilets jaunes notamment. Au 15 mars 2019, nous avons recensé 500 réunions en Bretagne. Toutefois, nous savons que **de très nombreuses autres réunions ont été organisées sans être déclarées, ou sont restées internes** : dans les associations, les syndicats, les EHPAD, les foyers de jeunes travailleurs... Notre analyse ne les prend pas en compte.

Les réunions d'initiatives locales en Bretagne recensées par le CESER

500 réunions recensées au 15 mars 2019, sur 10 000 réunions déclarées au niveau national, dont :

- 91 dans les Côtes d'Armor
- 133 dans le Finistère
- 163 en Ille-et-Vilaine
- 113 dans le Morbihan

- 174 à l'initiative d'élu·e·s locaux·ales
- 58 à l'initiative de citoyen·ne·s
- 54 à l'initiative d'associations, de syndicats ou d'organisations professionnelles
- 39 à l'initiative de gilets jaunes
- 40 à l'initiative de député·e·s
- 38 à l'initiative de Conseils de développement
- 97 autres (initiatives conjointes, organisateurs non mentionnés...)

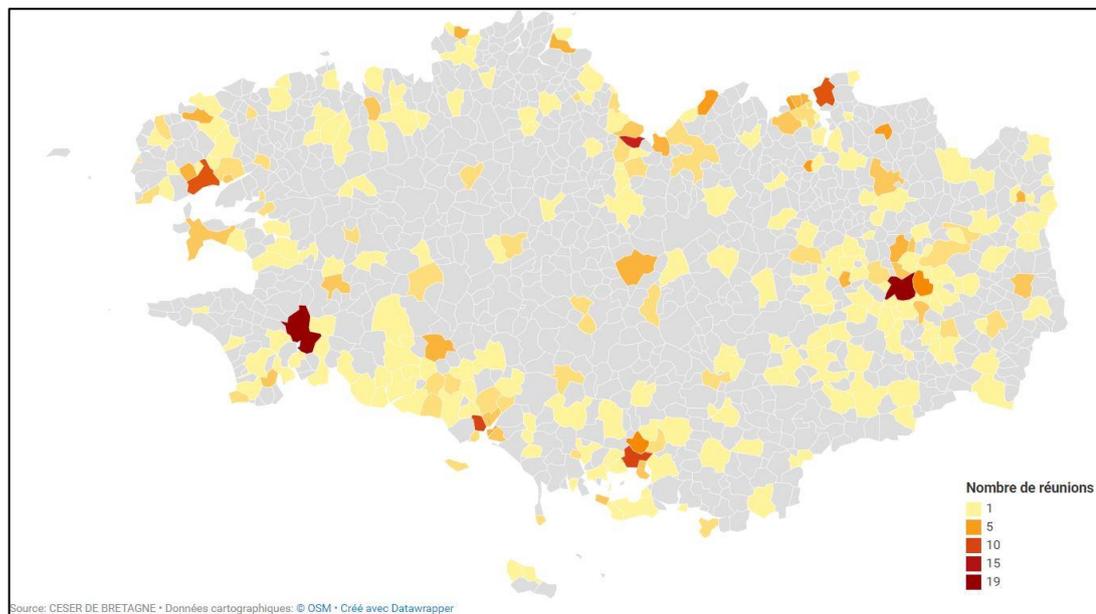
65 personnes présentes en moyenne, sur un échantillon de 205 réunions.

Sources : site du grand débat national, revue de presse, CESER de Bretagne.

²⁶ Nous nous appuyons dans cette partie sur les comptes rendus établis par les membres du CESER ayant participé aux réunions d'initiatives locales entre le 27 janvier et le 14 mars 2019, ainsi que sur une analyse de la presse quotidienne régionale.

Nous avons assisté à 50 réunions publiques dans les quatre départements bretons, organisées par différents acteurs²⁷. Ces participations ont été complétées par une lecture attentive de la presse quotidienne régionale ainsi que de certains comptes rendus en ligne, de manière à collecter des informations sur la forme, le contenu ou le nombre de participants pour les débats auxquels nous n'avons pas pu participer.

Figure 1. Les réunions d'initiatives locales recensées par le CESER en Bretagne au 15 mars 2019.



Sources : site du grand débat national, revue de presse, CESER de Bretagne.

5.3.1. Sur la forme : un dialogue le plus souvent apaisé

Les réunions se sont tenues **à l'initiative de divers organisateurs** (élus locaux, députés, associations, gilets jaunes, citoyen·ne·s), sans qu'il soit toujours facile d'ailleurs de les identifier du fait d'organisations conjointes (maire et citoyen·ne·s, maire et député, élus et associations, associations et gilets jaunes, etc.) ou d'organisateur peu connus.

Les débats organisés par des élus locaux ou des députés sont largement majoritaires en nombre (174). Les gilets jaunes ont quant à eux organisé au moins 39 débats, peut-être davantage, mais ils sont plus difficiles à repérer car ils ne sont pas déclarés sur le site du grand débat national et pas toujours relatés dans la presse. Le débat qui a rassemblé le plus de participants (500 personnes) a été organisé par l'association des gilets jaunes de Concarneau Cornouaille Agglomération. Les associations, syndicats, organisations professionnelles ont organisé 54 débats. Enfin, 58 débats ont été organisés par des citoyen·ne·s.

²⁷ Voir la liste en fin de document.

Le format des réunions organisées en Bretagne est relativement homogène, avec deux tendances : les échanges en plénière, avec une succession de prises de parole ne permettant généralement pas d'ouvrir un vrai débat, et le travail en atelier, plus propice aux échanges et à la construction, avec généralement une restitution exhaustive en plénière.

Les débats ont été animés par les Conseils de développement (38 débats), par des animateurs professionnels, par les élus eux-mêmes (avec une différence de posture entre ceux qui ont choisi de jouer le rôle d'animateur sans prendre part aux échanges et ceux qui ont choisi d'intervenir), par des gilets jaunes, par des citoyen·ne·s. Le format des ateliers a mobilisé de nombreux animateurs et rapporteurs dans les groupes de travail dont la plupart étaient des citoyen·ne·s volontaires.

Le nombre de participants a évidemment varié selon les réunions, entre une quinzaine de participants à près de 500, avec une moyenne de 65 participants. Les réunions ont le plus souvent rassemblé les habitants de la commune concernée, avec une moyenne d'âge plutôt élevée a priori, même si certains jeunes étaient présents et se sont exprimés. Femmes et hommes ont à première vue participé à parité.

La présence des gilets jaunes aux réunions dont ils n'étaient pas à l'initiative était la grande inconnue à l'ouverture du débat national. Si certaines réunions se sont déroulées sans leur présence (du moins visible), de nombreuses réunions à l'initiative d'autres organisateurs ont mobilisé des gilets jaunes, tout comme de nombreux débats organisés par les gilets jaunes ont pu mobiliser au-delà des sympathisants du mouvement. Il est à noter que certains groupes de gilets jaunes ont réalisé un important travail de préparation et d'animation des débats : travail de synthèse des cahiers de doléances (Concarneau, Saint-Brieuc), identification et approfondissement de thématiques alternatives à celles proposées par le gouvernement (Quimper), formation à l'animation de réunions (Saint-Brieuc). Ici encore, la diversité est restée la règle.

Quels que soient les organisateurs, **les débats ont pour la plupart été structurés** : lecture de la charte du grand débat pour les réunions s'inscrivant dans ce cadre, énoncé des règles du jeu, du ou des thèmes retenus, réglementation du temps de parole, liberté de parole, respect et écoute de ceux qui parlent, sans que cela empêche l'expressions de positions vives ou de désaccords.

Cette structuration n'a pas empêché non plus **une grande liberté d'expression et une émancipation par rapport aux questions proposées par le gouvernement.** Si les quatre thèmes du débat ont globalement été repris dans l'ensemble des réunions, les participants aux réunions se sont clairement libérés des questions qu'ils ont jugées trop fermées, trop orientées, à même de fausser les échanges.

Certains débats se sont également appuyés sur des éclairages extérieurs : intervention de conférenciers, projection de vidéos, apport d'éclairages par des militants associatifs, des élus locaux, des députés ou un sous-préfet, etc. Ces pratiques apparaissent toutefois minoritaires, la grande majorité des réunions ayant été consacrées de bout en bout à l'échange entre participants.

De nombreuses réunions, notamment organisées par les élus locaux, ont à dessein été présentées comme **des réunions « réceptacles »**, visant à recueillir, collecter et transmettre les propos tels quels, de façon neutre et transparente, sans reformulation risquant de les dénaturer. Quelques-unes sont allées un peu plus loin dans l'exercice,

en essayant d'aboutir à des propositions, allant jusqu'à les voter (Dinard, Saint-Brieuc), l'exercice restant difficile dans le temps imparti.

Sur la forme, l'un des premiers et principaux enseignements que nous retenons de ces réunions d'initiatives locales est **la richesse des échanges**. Nous avons pu entendre ici et là quelques idées reçues, des solutions toutes faites censées répondre à tout, et l'absence de contradicteurs n'a pas toujours permis de vérifier ni d'approfondir certaines affirmations. Mais les nombreux participants ont démontré par leur présence, leur organisation, leurs analyses et leurs propositions combien ils sont attachés au dialogue, au débat et à la démocratie.

Dans un article daté du 23 janvier, Frédéric Gilli et Laurent Sablic font au niveau national le même constat après l'interview de 200 personnes, nombreuses à souligner **« un lien social retrouvé »**. Ils indiquent que *« plus que des témoignages, des plaintes ou des doléances, les personnes rencontrées formulent des analyses complexes et s'inscrivent dans des dimensions très politiques. Ils ne sont pas porteurs de propositions toutes prêtes et n'y prétendent pas. Ils le disent d'ailleurs : pour eux, discuter ensemble et en direct avec leurs dirigeants fait partie de la solution »*²⁸.

5.3.2. Sur le fond : des échanges et des propositions complémentaires aux revendications exprimées initialement

De nombreuses propositions recensées dans les réunions auxquelles nous avons pu participer rejoignent les revendications exprimées par le mouvement des gilets jaunes ou dans les cahiers de doléances, notamment sur les thèmes de **la fiscalité et des dépenses publiques**, de **la démocratie et de la citoyenneté**, de **l'organisation de l'Etat et des services publics**.

Sur certains sujets, des propositions exactement opposées ont également été entendues : souhait de diminuer toutes les taxes ou accentuation de la fiscalité écologique en la rendant plus juste ; refus de toute forme de financement aux associations et aux syndicats, ou nécessité de renforcer les corps intermédiaires...

L'exercice de la synthèse n'est à ce stade pas possible car :

- nous n'avons pas accès à la synthèse de l'ensemble des débats ;
- la plupart des débats n'avaient pas pour objectif de mettre en lumière les points d'accord et de désaccord entre les participants ;
- les positions exprimées d'un débat à l'autre ont été disparates, soit parce que les thèmes abordés n'étaient pas les mêmes, soit parce que les participants n'avaient pas le même avis sur ces thèmes.

Nous centrerons donc notre analyse sur ce que ces débats nous semblent avoir apporté comme compléments ou comme nuances aux expressions initiales des gilets jaunes.

Pour commencer, deux thèmes se démarquent par des différences importantes entre les revendications des gilets jaunes et les propositions issues des réunions locales, montrant l'influence du cadrage initial du grand débat.

²⁸ *La France du grand débat national*. Frédéric Gilli et Laurent Sablic, Le Monde, 23 janvier 2019.

Le thème proposé de la transition écologique a permis de réintroduire dans le débat des préoccupations peu présentes spontanément dans la contestation initiale des gilets jaunes, avec des propositions relatives au développement des transports en commun, au développement des énergies renouvelables, aux nécessaires transitions agro-alimentaires et industrielles vers des systèmes plus respectueux de l'environnement et de la santé, au développement des circuits courts, à la sensibilisation et à l'éducation en matière d'écologie, à son intégration dans les programmes de formation, à la responsabilité collective face à l'urgence qu'elle impose.

Les enjeux climatiques ont également été mis sur le devant de la scène avec la pétition en ligne « **L'affaire du siècle** » qui invite à soutenir le recours formé par des associations contre l'Etat français pour qu'il respecte ses engagements climatiques, et qui a recueilli plus de deux millions de signatures ; lors des « **Marches pour le climat** » organisées à plusieurs reprises pendant la même période ; lors de **la grève scolaire** des lycéen·ne·s et étudiant·e·s du 15 mars et de la « **Marche du siècle** » du 16 mars.

Le thème central du pouvoir d'achat et des revenus, au cœur du mouvement des gilets jaunes et l'une des raisons principales l'ayant suscité, a en revanche été écarté des quatre thèmes du grand débat. Les participants aux réunions ont regretté que ce thème ne soit pas suffisamment évoqué, et il est de fait réapparu à de multiples reprises comme fil rouge dans les débats, quels qu'ils soient. **C'est un thème qui ne devra pas être écarté des analyses qui suivront la clôture du débat puis des mesures qui seront prises.**

Concernant les modalités de **la participation démocratique**, les débats ont traité non seulement du référendum d'initiative citoyenne, de la reconnaissance du vote blanc ou de l'introduction d'une dose de proportionnelle (revendications portées par des gilets jaunes), mais aussi de la mise en place d'assemblées de citoyen·ne·s tiré·e·s au sort ou de procédures de vote alternatives (comme le vote par jugement majoritaire).

Les débats ont également montré que **la défiance envers les élus et corps intermédiaires était fréquente** (avec d'innombrables appels à l'exemplarité des élus), mais **probablement moins forte** que ce qui avait été décrit dans les médias en fin d'année, nombre de personnes ayant également demandé un renforcement des pouvoirs du maire, de la présence des députés dans les territoires, de la présence syndicale dans les entreprises, du soutien aux associations, etc.

La question des responsabilités individuelles et collectives, peu présente dans les premières expressions des gilets jaunes qui portaient davantage sur des revendications de droits, a largement été débattue, sous différents angles :

- la responsabilité des consommateurs a été au cœur de nombreux échanges, notamment lorsque les débats abordaient le sujet de la transition écologique. La responsabilité des producteurs a également été évoquée, mais de manière plus occasionnelle ;
- la notion d'engagement réciproque concernant les aides publiques a été évoquée, qu'il s'agisse de la conditionnalité des aides publiques aux entreprises au regard de critères sociaux et environnementaux ou du « contrat » construit avec les personnes touchant les minimas sociaux pour leur accompagnement vers l'insertion ;

- la proposition d'un assujettissement de tou·te·s à l'impôt sur le revenu a, de manière inattendue, été avancée comme un moyen de montrer que chacun doit contribuer au financement des services publics, quels que soient ses revenus ;
- dans le même esprit, il a été question, dans plusieurs débats, de rendre le vote obligatoire. D'autres ont ajouté qu'une première étape était incontournable pour permettre à chacun d'assumer sa responsabilité de citoyen : renforcer l'éducation civique, mieux expliquer le rôle des différentes institutions ou encore le sens de l'impôt ;
- enfin, la question de la responsabilité des citoyen·ne·s a aussi été évoquée en creux, par des questions du type « *pourquoi ne sommes-nous pas plus nombreux ce soir ?* », ou encore « *où sont les jeunes ?* ».

De manière générale, les éléments soulignés comme « peu évoqués » initialement par les gilets jaunes (voir chapitre précédent) sont apparus dans les débats :

- **la thématique du chômage**, très souvent en lien avec les emplois non pourvus, que ce soit pour appeler à davantage de coercition à l'encontre des personnes sans emploi, ou au contraire pour demander plus d'accompagnement ;
- **la volonté de réguler le commerce international**, notamment pour favoriser les circuits courts ;
- **l'agriculture**, avec des interventions portant sur l'évolution des pratiques, rarement abordée sous l'angle des enjeux économiques et sociaux qu'elle soulève, mais davantage sous les angles environnementaux et sociétaux ;
- **les services publics, la santé et l'éducation**, au cœur de nombreuses interventions ;
- **la dématérialisation** des services publics et l'accès – ou non – aux services numériques ;
- les enjeux conjoints de **logement et de mobilités** ;
- **la solidarité intergénérationnelle**, avec ce qu'elle comporte de contraintes individuelles (l'épuisement des aidants familiaux) et d'utilité sociale (le bénévolat réalisé par des personnes retraitées par exemple) ;
- la thématique de **la transparence de l'action publique**, avec des demandes portant non seulement sur les revenus des élus et hauts fonctionnaires, mais également sur la mise en œuvre des préconisations de la Cour des comptes ou encore sur l'évaluation des politiques publiques.

Autre point notable, les réflexions et propositions échangées dans les réunions locales ont été globalement peu spécifiques au territoire communal, départemental ou même régional. La plupart des échanges ont porté sur des enjeux nationaux. Le projet de développement régional « Breizh Cop » n'a pas ou peu été mentionné. Les quelques spécificités relevées dans les réunions organisées en Bretagne sont les suivantes :

- des enjeux particuliers dans les communes situées à proximité de **la métropole rennaise**, concernant principalement la questions des mobilités, les transports en commun et les relations entre la commune et la métropole ;

- des enjeux particuliers sur **le rapport démocratique des habitants à l'EPCI ou à la métropole**, en termes d'élection, de représentativité et de lien avec les élus ;
- des enjeux particuliers dans **certaines communes rurales**, concernant la précarité, les mobilités imposées par l'éloignement, l'accès aux services publics ;
- des enjeux particuliers dans **les communes touristiques du bord de mer**, avec un prix du foncier élevé excluant les jeunes ou les familles modestes, une proportion importante de retraités dans la population, des problématiques spécifiques liées à l'emploi saisonnier.

5.3.3. Des limites prévisibles

Presque toujours organisées en soirée pour permettre au plus grand nombre d'y participer, les réunions locales auxquelles nous avons assisté ont surtout été investies **par les retraités, toujours majoritaires en nombre**, devant les actifs et les jeunes. Ils étaient nombreux également parmi les gilets jaunes, le niveau des retraites étant l'une des causes du mouvement, mais il s'agit là d'une limite à la représentativité des conclusions qui émaneront de ces réunions locales.

Certaines réunions ont été organisées spécifiquement à l'attention des jeunes : à l'IUT de Lorient par le Conseil de développement, à Dinan et Vitré par des foyers de jeunes travailleurs, à Merdrignac par une association de jeunes, par le lycée Châteaubriand à Rennes. Au niveau national, un « Grand Débathon » a été organisé sur la plateforme de streaming de jeux vidéo Twitch.

De la même façon, il est difficile de savoir si les personnes **en situation d'exclusion**, dont nous avons souligné l'absence relative parmi les gilets jaunes, ont participé à ces réunions. Nous avons noté que de nombreuses réunions ont eu lieu dans les communes péri-urbaines et en milieu rural, et très peu dans le cœur des grandes villes, dont nous savons qu'il peut concentrer certaines situations de grande pauvreté. En revanche, plusieurs associations de solidarité ont réalisé un important travail de mobilisation en interne, pour permettre à ces personnes de s'exprimer et synthétiser leurs propositions.

A première vue, les attentes exprimées par les participants aux débats étaient très souvent tournées vers l'Etat et les élus nationaux. Cette phase d'expression semble ainsi avoir entretenu, voire revivifié l'illusion que l'Etat serait en mesure de répondre seul à tous les défis du présent et de l'avenir. Excepté sur le thème de la transition écologique, peu de propositions nouvelles sur la question de la responsabilité et du pouvoir d'agir de chacun, dans ses lieux de vie et de travail, ni sur celle du partage des responsabilités, ont été avancées.

Enfin, la volonté de laisser la parole libre, de ne pas interférer dans les débats, de rester fidèle à toutes les expressions individuelles, permet une transmission fidèle de l'expression des citoyen·ne·s, dans sa richesse mais aussi dans ses contradictions. **L'exercice de la synthèse ou de la validation collective restera particulièrement difficile, mais impératif.**

6. Au terme de la première phase du débat national, quelques enseignements

Le 15 mars marque la clôture de la phase de débats organisés sur l'ensemble du territoire national. A cette date, les garants nommés pour assurer « *le bon déroulement des concertations, la transparence des débats et l'authenticité des remontées de propositions* », font état d'environ 10 000 réunions publiques locales, 1,4 million de contributions déposées sur le site du grand débat national et 16 000 cahiers de doléances transmis.

Ils en font un « *un bilan positif avec quelques réserves* », celles-ci portant sur « *les interférences de l'exécutif* », « *un calendrier serré* », « *une organisation extrêmement contrainte* », « *des questions compliquées, ambiguës, parfois orientées* ».

Les garants ont par ailleurs insisté sur les précautions à prendre quant à l'interprétation des résultats de cette consultation, les participants étant ceux qui ont souhaité s'exprimer et non le reflet de la société²⁹.

La seconde phase qui démarre au même moment s'organise autour de conférences nationales thématiques et de **conférences citoyennes régionales** organisées les 15-16 et 22-23 mars³⁰. Les conférences vont suivre une organisation « *alternant sessions en petits groupes et séances plénières : diagnostic, partage d'informations, identification des sujets-clés, élaboration des pistes d'action, enrichissement, consolidation* »³¹. Selon les garants, des difficultés ont été rencontrées pour recruter des citoyen·ne·s tiré·e·s au sort (sur numéro de téléphone), acceptant d'y participer, et représentatifs de la population.

7. Un enjeu : retrouver les conditions d'une délibération collective

Les premières listes de revendications des gilets jaunes, les cahiers de doléances mis à disposition des citoyen·ne·s dans les mairies, les comptes rendus exhaustifs des réunions d'initiatives locales ou les contributions postées directement sur les plateformes mises en ligne auront eu le mérite d'avoir permis une très large expression directe des citoyen·ne·s et obligent désormais les acteurs publics à y apporter des réponses.

Mais la somme des expressions individuelles ne fait pas un projet collectif.

Les doléances individuelles, propositions, idées, interrogations exprimées dans les différents espaces d'expression et de dialogue constituent un ensemble divers et hétérogène, autour de thématiques néanmoins interdépendantes, posant la question

²⁹ *Les garants du grand débat critiquent les « interférences » du gouvernement.* Le Monde, 13 mars 2019.

³⁰ La première série réunit 90 personnes en Nouvelle-Aquitaine à Poitiers ; 70 en Normandie à Rouen ; 130 en Ile-de-France à Paris ; 90 dans les Hauts-de-France à Lille ; 60 dans le Centre-Val de Loire à Orléans ; 90 en Provence-Alpes-Côte d'Azur à Marseille ; 130 en Auvergne-Rhône-Alpes à Lyon. La conférence citoyenne régionale de Bretagne aura lieu à Rennes les 22 et 23 mars.

³¹ *Dix-huit conférences régionales pour faire discuter des citoyens tirés au sort et représentatifs.* Le Monde, 15 mars 2019.

de leur traitement. A défaut d'une prise en compte de la diversité des points de vue, de la complexité de ce qu'est une société, d'une mise en cohérence par une réflexion collective, et d'une mise en perspective du point de vue de l'intérêt général, de la cohésion sociale et territoriale, elles risquent de rester sans issue.

Une nouvelle mise en perspective est donc nécessaire pour retrouver une cohérence d'ensemble à partir de **cet immense diagnostic de terrain**, repérer les oublis, dépasser les contradictions, construire des consensus et des propositions partagées.

Elle est d'autant plus nécessaire que **le souhait de pouvoir poursuivre ce type de débats dans le temps**, au-delà de l'exercice formel du grand débat national, a été exprimé à de nombreuses reprises dans les réunions auxquelles nous avons assisté. Cette dynamique, et les attentes qu'elle suscite, ont été confirmées au niveau national par les garants.

Les suites données au grand débat national seront de toute évidence très attendues et essentielles à la remise en confiance à l'égard de la décision publique.

D'autant plus, comme le dit l'un des garants, que « *c'est un peu comme la réfection d'une gare : pendant le temps des travaux, les trains continuent à circuler* »³². La réforme constitutionnelle, prévue puis ajournée en 2018, a été à nouveau reportée pour tenir compte des conclusions du grand débat, mais d'autres réformes se poursuivent sur des sujets sensibles, non sans lien avec les revendications initiales des gilets jaunes : système d'assurance-chômage, école de la confiance, système de santé, fonction publique, loi Pacte pour la croissance et la transformation des entreprises, retraites...

C'est par l'exercice de la construction et de la délibération collective que pourra être élaboré un projet de société et que pourront être proposées des solutions, de court terme pour répondre aux situations les plus graves et les plus urgentes, mais aussi de moyen et long termes, dans l'objectif d'un développement durable.

Délibération collective qui devra être entreprise **à différentes échelles territoriales et redonner une place aux corps intermédiaires, nouveaux et existants**, tant on voit aujourd'hui les limites de la seule confrontation directe entre les citoyen·ne·s et les politiques.

Délibération collective qui devra être **organisée**, en favorisant la plus grande participation des citoyen·ne·s, le partage de l'information, la montée en connaissances, l'échange avec des experts, la confrontation des idées, l'établissement de diagnostics partagés, la formulation de propositions.

Délibération collective qui devra aussi être **écoutée et entendue...** la question est bien, comme nous l'avons dit plus haut, celle du lien entre les analyses et les propositions partagées qui résulteront de ce travail collectif et les décisions qui seront prises, ou non, pour y répondre.

Mais n'oublions pas que l'Etat n'a pas, seul, tous les leviers pour agir. En tant qu'assemblée consultative régionale, nous avons de longue date formulé à l'attention des élus régionaux des propositions pour une action publique à même d'impulser et d'accompagner le développement de la Bretagne dans toutes ses dimensions.

³² Les garants du grand débat critiquent les « interférences » du gouvernement. Le Monde, 13 mars 2019.

III. Le projet de développement régional à l'épreuve des tensions sociales et politiques

Comme toutes les autres régions, **la Bretagne est concernée par la crise sociale et politique** qui traverse le pays depuis plusieurs mois. Le mouvement des gilets jaunes s’y est exprimé de la même façon qu’ailleurs, les débats et réunions s’y sont tenus en nombre important et sous des formes très diverses. Il n’est pas facile, à ce jour, de repérer d’éventuelles spécificités de cette crise en Bretagne, mais nous savons que les difficultés révélées agglomèrent des situations très diverses et devront trouver des solutions dans des contextes eux-mêmes différenciés.

Le CESER a défini en 2017 trois priorités stratégiques pour un nouveau projet de société en Bretagne, tenant compte des nombreuses transformations qui touchent la région. Nous avons proposé de penser le futur Schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET) comme **un schéma d’accompagnement des transitions**, vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne, compris dans le sens du progrès humain³³.

C’est dans cette contribution que nous avons souligné l’absolue nécessité d’accompagner les personnes face aux transitions. Nous avons délibérément choisi de mettre l’humain au cœur de ce projet en affirmant l’importance de la qualité de vie pour tou·te·s, sur tous les territoires.

L’actualité donne un écho particulier à ces trois priorités et aux dix objectifs autour desquels nous avons proposé de construire le projet de développement régional.

Les priorités définies par le CESER en 2017

Priorité n°1 : Faire des transitions un moteur de créativité

1. Ancrer la qualité de vie au cœur du projet de territoire
2. Faire des transitions une opportunité de repenser les modes de développement économique
3. Renforcer l’ouverture de la Bretagne au monde et conforter son attractivité
4. Innover dans l’approche spatiale et temporelle des mobilités

Priorité n°2 : Accompagner les transitions et sécuriser les trajectoires

5. Sécuriser les parcours de vie des personnes
6. S’engager résolument pour la réussite de la transition écologique
7. Sécuriser les trajectoires économiques des entreprises et des filières

Priorité n°3 : Permettre à chacun d’être acteur des transitions

8. Mettre à la portée de chacun les clés de sa réussite : former, accompagner vers et dans l’emploi
9. Encourager chacun à exercer sa citoyenneté
10. Mettre tous les territoires de Bretagne en capacité d’agir, et d’agir ensemble

³³ *Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne.* CESER de Bretagne, 2017.

Nous proposons ici une relecture du projet de développement régional tel que nous l'avons pensé, pour l'enrichir à l'épreuve des tensions sociales et politiques révélées par le mouvement des gilets jaunes et des revendications émanant du débat qu'il a provoqué.

Si certaines de nos analyses peuvent être confortées, la contestation qui s'est exprimée, comme les premiers enseignements ressortant des débats nous invitent aussi à revisiter et enrichir certaines propositions, comme à approfondir certains enjeux qui apparaissent être prioritaires.

La question est la suivante : comment dépasser la crise actuelle, ouvrir des pistes en cohérence avec une stratégie de développement durable, confortant la cohésion sociale et territoriale ainsi que la vie démocratique en Bretagne ?

L'urgence est de réduire la précarité et de lutter contre la montée des inégalités en Bretagne.

De nombreuses questions soulevées par le mouvement des gilets jaunes seront du ressort de l'Etat, notamment s'agissant de la fiscalité. Source de nombreuses interrogations et incompréhensions, **le système fiscal actuel nécessite d'être remis à plat** dans le sens d'une plus grande lisibilité (rôle des impôts, taxes et redevances, consentement) et d'une plus grande équité.

Par ailleurs, **les outils du dialogue social** existent dans les entreprises comme dans les territoires (le CESER avait d'ailleurs appelé à une meilleure combinaison de ces deux échelles)³⁴ ; **ils devront être mobilisés pour ouvrir de nouvelles perspectives sur la rémunération du travail.**

Le Conseil régional dispose cependant de nombreux leviers pour agir, dans le cadre des politiques publiques dont il a la responsabilité, seul ou en lien avec d'autres collectivités.

La Conférence sociale de Bretagne, dans son format « élargi » (Etat, Région, partenaires sociaux, CESER chambres consulaires et associations), a inscrit à son agenda trois chantiers sur **les parcours d'insertion, de formation et d'accès à l'emploi, les mobilités et l'accès aux services de proximité**, qui engagent un travail dans la durée.

Deux autres initiatives particulières engagées en Bretagne constituent un socle pour repenser le projet de société :

- **le projet « Breizh Cop, un monde à vivre »**, vaste démarche participative animée par le Conseil régional depuis deux ans, dans l'esprit des « conférences des parties »³⁵, pour envisager autrement l'exercice d'élaboration du SRADDET et l'inscrire dans un projet partagé pour l'avenir de la Bretagne. Notre diagnostic, comme les analyses et propositions adressées aux élus régionaux, ont largement nourri ce projet. Cette démarche originale mais encore peu connue vise à partager une réflexion transversale sur les transitions, dans le

³⁴ *Faire face aux mutations d'activités et aux restructurations d'entreprises par une anticipation et une adaptation porteuses d'activités et d'emplois en Bretagne.* CESER de Bretagne, 2013.

³⁵ Les « conférences des parties » (COP) sont composées des Etats signataires des conventions internationales sur le climat. Elles sont chargées de vérifier chaque année la bonne application des objectifs des conventions. La COP21 s'est tenue en décembre 2015 et a abouti à l'accord de Paris sur le climat.

sens de nos propositions, et à mobiliser acteurs publics comme privés dans sa mise en œuvre, par une démarche d'engagements ;

- **le « contrat d'action publique pour la Bretagne » du 8 février 2019**, qui pose les jalons pour de nouvelles modalités de l'action publique en région, donnant plus de place à la délégation de compétences, à l'expérimentation et à la différenciation.

Le CESER a reconsidéré ce socle à la lumière des questions importantes soulevées à partir du mouvement des gilets jaunes pour le préciser et l'adapter.

Dans ces deux projets, dont l'articulation n'est pas encore claire, **il faudra s'attacher à renforcer la cohésion sociale et territoriale, autour des nécessaires transitions à conduire et des conditions de leur acceptabilité et de leur accompagnement social.** Le mouvement des gilets jaunes a montré l'impasse d'une transition à marche forcée ; seule la construction collective d'une trajectoire soutenable pour tous permettra de faire face aux profondes transformations qui affectent la société.

Cette nouvelle façon de faire suppose aussi de **prendre au sérieux la demande actuelle d'implication des citoyen·ne·s**, plus seulement ponctuellement mais sur la durée et de façon systématique, dans les décisions concernant les politiques publiques, leur élaboration, leur mise en œuvre, leur appropriation, leur suivi, leur évaluation, leur révision. La transparence et l'efficacité de l'action publique, la valorisation de la citoyenneté et de la participation sont nécessaires pour (re)faire résolument société.

C'est donc une transformation de l'action publique qui est attendue, qui devra se traduire par des choix et nécessitera l'allocation de moyens dédiés aux orientations suivantes :

1. Réduire de façon urgente la précarité et la montée des inégalités en garantissant le pouvoir de vivre, l'accessibilité personnelle aux droits et aux services essentiels

- développer pour la conduite de l'action publique des indicateurs de qualité de vie intégrant davantage la réalité vécue et les inégalités ressenties par les personnes
- garantir l'accès de tou·te·s aux services publics, avec une attention particulière aux risques d'exclusion et de non-recours
- garantir l'égalité dans l'accès à la prévention et aux soins, dans une région marquée par de fortes inégalités territoriales de santé
- garantir le droit au logement, à l'hébergement inconditionnel et l'accès de tou·te·s à un habitat de qualité

↳ *Pour en savoir plus*

2. Lutter contre les situations d'éloignement et le sentiment d'abandon par une plus grande attention aux personnes et l'accompagnement personnalisé des parcours de vie

- faire de l'accompagnement des personnes les plus en difficulté dans leur parcours d'insertion, de formation puis d'accès à l'emploi une priorité
- réaffirmer l'importance de maintenir les solidarités intergénérationnelles dans les territoires
- renforcer l'accessibilité des lieux de vie et des services, simplifier les mobilités par davantage de proximité
- renforcer l'accès au numérique en termes d'équipement, de formation et d'infrastructures
- lutter contre les ruptures de parcours et les risques d'exclusions cumulées, avec une attention particulière aux personnes en situation d'illettrisme et d'illectronisme, ainsi qu'aux jeunes décrocheurs

↳ *Pour en savoir plus*

3. Dépasser l'opposition entre les préoccupations immédiates et les enjeux de long terme en garantissant une transition écologique socialement juste et acceptable

- placer au cœur du projet pour la Bretagne la qualité de vie pour tou·te·s, sur tous les territoires, générations actuelles comme générations futures
- considérer l'environnement et la société comme indissociables et construire une fiscalité écologique équitable
- préserver l'environnement par des actions résolues de lutte contre le changement climatique, de recours aux énergies renouvelables, de lutte contre l'érosion de la biodiversité, de reconquête de la qualité de l'eau
- éduquer et former mieux pour réussir la transition écologique en Bretagne

↳ *Pour en savoir plus*

4. Inverser la tendance au repli sur soi en développant la capacité d'agir et en valorisant les ressources et les projets des personnes, des entreprises et des territoires

- redonner du sens au contrat social et à la construction de l'intérêt général
- fixer pour priorité le renforcement du pouvoir d'agir de chacun·e, entendu comme un ensemble de droits, de connaissances, de mise en capacité de faire et de responsabilités
- conforter et étendre les moyens d'action de tou·te·s sur le développement économique, et sécuriser les trajectoires économiques des entreprises et des filières

- permettre l'expression et la participation de tou·te·s dans les espaces publics et les lieux de vie, de formation, de travail
- reconnaître, valoriser et accompagner les initiatives prises dans les territoires en favorisant la proximité et la solidarité

↳ *Pour en savoir plus*

5. Rétablir la confiance envers l'action publique

- définir les modalités d'une action publique plus cohérente, mieux coordonnée, plus efficace et plus lisible
- s'appuyer sur les possibilités d'expérimentation et de différenciation permises par la Constitution
- donner une plus large place à la démocratie participative, dans une forme réellement délibérative, suivie dans le temps et entendue
- ouvrir davantage les instances consultatives à la participation des citoyen·ne·s, mieux les faire connaître et prendre en compte leurs travaux
- permettre des étapes de contrôle démocratique dans la mise en œuvre des politiques publiques, évaluer l'action publique et en rendre compte régulièrement.

↳ *Pour en savoir plus*

Le CESER propose de préciser dans les pages qui suivent ces cinq orientations prioritaires, en identifiant plus précisément les enjeux qui nécessitent d'être approfondis, en indiquant les chantiers à mettre en œuvre et en définissant de façon plus concrète les actions qui peuvent être conduites par le Conseil régional, dans les politiques dont il a la responsabilité, seul ou avec ses partenaires. Face à l'urgence des défis sociaux, économiques et environnementaux, le CESER insiste sur la nécessité d'apporter rapidement les réponses appropriées.

Pour aller plus loin

1. Réduire de façon urgente la précarité et la montée des inégalités en garantissant le pouvoir de vivre, l'accessibilité aux droits et aux services essentiels

*L'expression du malaise social a souligné **l'accroissement des inégalités** et montré à quel point le sentiment profond et accentué au fil du temps d'une **insécurité économique, sociale ou territoriale** pouvait s'être diffusé : peur de l'avenir et du déclassement, de la précarité, de l'exclusion sociale, de l'abandon par l'Etat et ses services... au point d'entraîner l'expression d'une exaspération qui traduit une forte attente à l'égard des pouvoirs publics. Cela suppose d'entrer davantage dans le détail du vécu des personnes, de leurs contraintes ou difficultés en matière économique, sociale, ou culturelle, et d'investir massivement **dans la lutte contre les exclusions.***

1.1. Garantir l'égalité en dignité et en droits

L'égalité en dignité et en droits de tou-te-s, femmes et hommes, à tous les âges de la vie, est un droit humain fondamental³⁶ auquel la collectivité doit permettre à chacun d'accéder. Le besoin d'être respectés et reconnus, d'être épanouis en tant que personne et membre à part entière d'une société juste et harmonieuse est essentiel.

Il est nécessaire que femmes et hommes puissent **vivre dignement et fièrement de leur travail**, y compris pendant leur retraite, ou des revenus de solidarités lorsque travailler n'est pas ou plus possible. Cela suppose de réfléchir au niveau des rémunérations dans le rapport capital/travail, à la qualité de vie au travail et à la valorisation sociale de certains métiers.

- Le CESER demande que **l'égalité entre les femmes et les hommes** soit assurée dans tous les domaines et intégrée à toutes les actions publiques en Bretagne, en particulier celles qui résulteront du grand débat.
- Une attention particulière est à porter aux situations de fragilité personnelle, sociale et économique des femmes en situation de monoparentalité, des femmes victimes de violences et de discriminations, des femmes retraitées disposant de faibles pensions de retraite, des femmes migrantes (demandeuses d'asile, réfugiées...).

1.2. Mieux comprendre et prendre en compte les réalités vécues

Pour mieux comprendre les situations et les sentiments d'inégalité et d'injustice qui s'expriment, la notion habituelle de **niveau de vie** n'est pas suffisante³⁷. Ce qui

³⁶ Article premier de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948.

³⁷ Le niveau de vie est habituellement calculé sur la base du revenu disponible par unité de consommation des ménages. Ce revenu disponible correspond au revenu déclaré par un ménage aux services fiscaux augmenté des

compte avant tout, dans le vécu quotidien des personnes et des familles, est leur « **reste à vivre** » ou leur « **revenu arbitral** »³⁸, c'est-à-dire ce qu'il reste sur leur compte bancaire une fois payées toutes les dépenses contraintes ou pré-engagées (logement et ses charges, téléphonie/Internet, assurances santé et autres...). Les inégalités de niveau de vie sont plus marquées une fois ces dépenses contraintes prises en compte³⁹ : le poids de celles-ci dans le revenu disponible des ménages est ainsi plus élevé pour les ménages pauvres (61 %) et les familles monoparentales (40 %) que pour l'ensemble des ménages (30 %) et les ménages aisés (23 %). Le poids de ces dépenses pré-engagées dépend principalement du statut d'occupation du logement (plus lourd pour les locataires et les accédants que pour les propriétaires), mais aussi de la situation familiale du ménage (plus important pour les familles monoparentales, les personnes seules et les couples avec enfants) et de l'âge des personnes (plus conséquent pour les moins de 50 ans). Parmi ces contraintes, les loyers ou remboursements de prêts immobiliers et les charges afférentes au logement pèsent le plus lourdement, représentant environ les 2/3 des dépenses pré-engagées.

La Bretagne présente **le taux de pauvreté** le plus faible des régions françaises métropolitaines (ménages ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian), avec 10,8 % des ménages concernés (14,7 % en moyenne nationale), touchant près de 350 000 personnes⁴⁰. Cette proportion reste toutefois basée sur l'approche classique du niveau de vie et non sur le « niveau de vie arbitral ». Si l'on prend en compte ce dernier, au niveau national, l'équivalent du taux de pauvreté⁴¹ double pratiquement, passant de 14,7 % à 23 %, et même à 27 % si l'on ajoute l'alimentation dans les dépenses contraintes. Avec cette approche intégrant les dépenses contraintes, ce sont donc près d'un quart de la population française qui se trouve, dans son vécu quotidien, en situation de pauvreté.

➤ **Le niveau de vie arbitral** n'est pas encore, à notre connaissance, calculé au niveau régional et mériterait de l'être.

Les préoccupations exprimées dans le mouvement des gilets jaunes par rapport au prix des carburants montrent que **les dépenses de mobilités contraintes** devraient aussi être intégrées dans ces dépenses pré-engagées, notamment en Bretagne où l'habitat est fortement dispersé, accentuant la dépendance automobile dans les territoires éloignés des zones d'emploi et de services, mal ou non desservis par les transports en commun et les services collectifs. Si, dans ces territoires, les prix du foncier et de l'immobilier sont souvent plus faibles, **le coût pour habiter se déporte sur celui des mobilités contraintes**, notamment des navettes domicile-travail (les 2/3 des personnes en emploi sont « navetteurs » et 84,5 % utilisent l'automobile, d'où une forte sensibilité à l'évolution des prix du carburant incluant la fiscalité).

prestations sociales perçues et des revenus du patrimoine non imposables, et diminué des impôts directs. Il ne prend pas en compte les dépenses contraintes ou pré-engagées des ménages, en particulier celles liées au logement.

³⁸ Le revenu arbitral d'un ménage, obtenu en retranchant du revenu disponible d'un ménage ses dépenses pré-engagées, permet de mesurer le budget qu'il reste à un ménage pour consommer ou arbitrer « librement », c'est-à-dire sans être lié par un contrat difficilement renégociable à court terme.

³⁹ *Des inégalités de niveau de vie plus marquées une fois les dépenses pré-engagées prises en compte*. DREES, mars 2018.

⁴⁰ *Pauvreté et précarité en Bretagne*. INSEE, juin 2018.

⁴¹ C'est-à-dire la part des personnes dont le « revenu arbitral » par unité de consommation est inférieur à 60 % du niveau de vie arbitral médian.

Ces sujets, logement et déplacement, pour lesquels de fortes préoccupations ont été exprimées dans le mouvement des gilets jaunes, relèvent de politiques publiques dont l'approche n'est pas toujours celle de **la réalité telle qu'elle est vécue et/ou ressentie**. Les statistiques paraissent ainsi parfois insuffisantes pour identifier et mesurer les inquiétudes et les difficultés du quotidien. La sociologie du mouvement des gilets jaunes, même incomplète, montre que ce ne sont pas les personnes les plus précaires ou les plus pauvres qui se sont mobilisées. Mais le sentiment d'injustice, la colère, les inquiétudes exprimés sont bien réels. Cela ne doit-il pas nous interroger sur la façon d'intégrer, dans des analyses objectives et statistiques, des éléments complémentaires sur la perception et le vécu des personnes ? Comment le faire ? Comment les traduire dans les politiques publiques ? Pour prendre un seul exemple dans le domaine des mobilités, les déplacements sont majoritairement perçus sous forme de flux de personnes qui se déplacent. Or, répondre aux besoins des flux ne permet pas nécessairement de répondre aux besoins des individus. Notamment parce que la « stabilité des trafics » ne veut pas dire « stabilité des personnes ». Si les chiffres de fréquentation des transports publics à la pointe sont sensiblement identiques du lundi au vendredi, les usagers changent en partie d'un jour sur l'autre⁴². Par exemple, sur le réseau de transport public à Quimper⁴³, si le volume de passagers du réseau est stable d'un jour à l'autre, les individus, eux, ne sont pas les mêmes : 32 % des voyageurs du lundi matin ne sont plus là le mardi matin et sont remplacés par autant d'autres personnes.

- Une meilleure prise en compte des réalités vécues, de l'approche sensible des usagers et habitants, de la dimension temporelle des politiques et du quotidien pourrait, à ce titre, être intéressante pour transformer les politiques publiques vers des « **politiques du quotidien et des modes de vie** » à réinventer.
- Cette démarche peut nécessiter de développer **de nouveaux indicateurs**, permettant de caractériser de façon plus fine la qualité de vie en Bretagne et les raisons pour lesquelles elle est ou peut sembler inaccessible à certains. Cet objectif pourrait être davantage affirmé dans le projet « Breizh Cop » et mis en œuvre en mobilisant les différents outils d'observation existants.

1.3. Agir davantage pour l'égalité d'accès aux droits et aux services essentiels

Les situations de précarité et d'insécurité se multiplient. Il est donc important de préserver et d'adapter les services publics ainsi que le système de protection sociale afin de mieux sécuriser et accompagner les personnes face aux aléas de la vie et de réduire certaines inégalités par leurs effets redistributifs.

⁴² *Enquête Kéoscopie - Un regard éclairé sur la mobilité*. Présentée lors de la journée Nouveaux rythmes de vie et mobilités, septembre 2018.

⁴³ Les chiffres quimpérois sont cohérents avec ceux qui ont été observés, au niveau national, dans l'ensemble des réseaux de transport gérés par Kéolis.

Plus largement, l'action publique doit garantir à toutes et à tous **l'égalité d'accès aux droits, aux biens communs, aux services essentiels ainsi qu'aux autres services collectifs**⁴⁴ contribuant à l'épanouissement et à la qualité de vie.

Or, s'il n'existe pas d'observation globale et territoriale de l'évolution du niveau de services, le « détricotage » progressif du tissu historique des services collectifs (publics et privés) a été souligné à plusieurs reprises par le CESER. Il peut prendre différentes formes : fermeture de certains guichets, réduction des horaires d'ouverture, suppression de postes... En effet, de nombreuses réorganisations (issues de stratégies tant publiques que privées) ont modifié en profondeur l'offre de services collectifs ; l'évolution du maillage territorial des services publics et privés s'est révélée très contrastée. Pourtant, si certaines modalités d'accès aux services évoluent (par exemple, baisse de la fréquentation physique de certaines agences), de nouveaux besoins apparaissent sans qu'ils soient toujours accompagnés de services adaptés (par exemple, l'importance croissante de l'aide nécessaire au maintien à domicile).

Nombreuses sont les personnes qui ne font pas valoir leurs droits ou renoncent à recourir à certains services publics ou sociaux. Ce phénomène de « **non recours aux droits et aux services** » est aggravé par la complexité administrative et la non automatisée de l'attribution de certaines aides publiques et sociales (celles qu'il faut demander individuellement pour obtenir), ainsi que par les situations d'illettrisme et d'illectronisme.

Dans le cadre de la démarche « Bouclier rural » du Département d'Ille-et-Vilaine, une enquête menée auprès d'habitant·e·s montre que le renoncement à l'usage de services repose également sur deux autres facteurs : l'éloignement et la desserte en transports ou l'absence de véhicule personnel. Les enquêtés le mettent également en relation avec d'autres motifs, comme la désertification des zones rurales, l'existence de « zones d'ombre » ou encore l'absence d'offre sur place.

1.4. Garantir l'égal accès à la prévention en santé comme aux soins

La santé au sens de bien-être physique, psychologique, social et environnemental est au cœur de la qualité de la vie et du développement durable en Bretagne. Elle est un bien commun, un service collectif et un service public essentiel, un droit humain fondamental auquel chacun·e doit pouvoir accéder également à tous les âges de la vie, quels que soient son état de santé, son autonomie, ses moyens financiers, son métier, ses territoires et ses environnements de vie en Bretagne.

Si la santé est l'affaire de chacun·e et de tou.t.es, c'est bien **l'Etat qui, en France, d'après la loi, a la responsabilité première de la politique de santé**. La capacité du système de santé et de protection sociale à répondre avec autant d'efficacité que d'humanité et de solidarité aux besoins de santé de tou.te.s en Bretagne relève donc d'abord, non pas du niveau régional mais national. Le CESER est attaché à **la sauvegarde du système de protection sociale et d'assurance maladie français**, dont les principes sont issus du Programme national de la Résistance de 1944 et qui

⁴⁴ *Les services collectifs demain en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2013.

reste, malgré ses difficultés, l'un des plus protecteurs et égalitaires à l'échelle internationale.

La prévention et la réduction des inégalités sociales, territoriales et environnementales de santé, ainsi que celles entre les femmes et les hommes, doivent être une priorité en Bretagne où **l'espérance de vie est un peu moins élevée qu'au niveau national** et où existe **une surmortalité** pour les principales causes de décès : tumeurs (à l'exception des femmes), maladies de l'appareil circulatoire, suicides et accidents. Les autorités de santé estiment que la mortalité prématurée (avant 65 ans) pourrait être réduite par des changements de comportement dans une logique de « prévention primaire » (c'est-à-dire en agissant avant l'apparition des problèmes de santé). En Bretagne, trois champs de prévention sont particulièrement concernés : la consommation d'alcool, celle de tabac ainsi que le risque suicidaire. Cette mortalité prématurée est plus élevée en Bretagne qu'au niveau national, en particulier dans les trois départements du Finistère, des Côtes-d'Armor et du Morbihan. D'une manière générale, les indicateurs de santé sont plus défavorables dans la moitié occidentale de la Bretagne⁴⁵.

Le contexte général est préoccupant sur l'évolution des capacités du système de santé à apporter des réponses - au quotidien, sur le terrain et avec des moyens suffisants - **aux besoins réels de soins de qualité**, d'accompagnement humain et social ainsi que de bienveillance de l'ensemble de la population dans tous les territoires en Bretagne. Il existe un décalage criant entre, d'une part, les orientations stratégiques - et parfois très théoriques - des documents administratifs de l'Agence régionale de santé (ARS) et, d'autre part, **la dégradation de fait de nombreux moyens humains et financiers des secteurs sanitaire, social et médico-social**, la réalité des difficultés vécues en proximité par les personnes, par les familles et les professionnels soignants et accompagnants en Bretagne. De nombreuses mobilisations citoyennes et sociales en cours - dont celle des gilets jaunes - témoignent de l'inquiétude et parfois de la colère de ceux qui sont les plus directement touchés par ces évolutions alarmantes et qui creusent **les inégalités sociales, territoriales et environnementales de santé**.

- Pour le CESER, même au nom de « l'efficacité du système de santé », les solutions à mettre en œuvre ne peuvent pas être seulement technologiques, comptables ou organisationnelles : elles doivent être avant tout **proches, humaines et solidaires**, notamment en direction - et avec la participation - des personnes les plus démunies, en situation d'exclusion ou de précarité.

L'amélioration des parcours de santé des personnes en situation de fragilité, dont les personnes en situation de handicap, nécessite un rapprochement et une coordination encore plus étroites entre les actions sanitaires, sociales, médico-sociales et environnementales dans les territoires, en partenariat avec l'ensemble des acteurs de la solidarité et de la démocratie en santé.

Les secteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires connaissent en effet des difficultés récurrentes pour faire face à **des besoins de plus en plus importants et complexes**, avec des publics dont le profil évolue fortement à la fois en nombre et en problématiques (personnes âgées dépendantes, jeunes en danger, jeunes migrants,

⁴⁵ *Etat de santé de la population*. ARS Bretagne, ORSB, janvier 2017.

personnes en situation de handicap et de handicaps rares, personnes en situation de grande vulnérabilité, etc.).

- Le Conseil régional, qui a la responsabilité **des formations sanitaires et sociales**, doit continuer de se donner comme priorité le sujet de l'attractivité de certains desdits métiers (aides-soignants, infirmiers) et soutenir les premiers niveaux de qualification, en assurant la gratuité des formations de niveau V et en sécurisant les parcours par le versement de bourses d'études attribuées sur critères sociaux. L'instruction des dossiers fait apparaître une hausse de la précarité des étudiants.

1.5. Se mobiliser pour le droit au logement, à l'hébergement inconditionnel et pour l'accès de tou-te-s à un habitat de qualité

Par habitat, on entend non seulement le logement et l'hébergement mais aussi l'ensemble des liens qu'ils entretiennent avec leur environnement social et territorial, y compris les services collectifs et les espaces publics. En effet, dans le vécu quotidien, **logement, mobilités, emplois, services et équipements** sont liés. La dispersion de l'habitat en Bretagne accentue cette interdépendance et ses conséquences écologiques (ex : étalement urbain consommateur de foncier, de terres agricoles et d'espaces naturels).

Le CESER rappelle que le droit au logement et à l'hébergement est un droit humain fondamental et la première marche de tout parcours d'insertion sociale. Depuis la loi du 5 mars 2007, le droit à un logement décent et indépendant est en effet reconnu comme un droit opposable dont l'Etat est le garant (DALO). Il en va de même pour le droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence opposable (DAHO) depuis la loi du 27 mars 2009 qui dispose que *« toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence »*.

Dans la réalité, l'offre de logement social et d'hébergement d'urgence reste par endroit insuffisante, ne permettant pas de rendre ces droits effectifs pour tous. Au cours des vingt dernières années, dans un contexte de montée des précarités, le **« mal-logement »**, loin de régresser, s'est développé et s'est profondément enraciné. Tandis que les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'accroître, **l'insécurité résidentielle s'est étendue à de nombreux actifs modestes et intermédiaires**, qu'ils soient en emploi ou au chômage. Les itinéraires résidentiels des ménages sont devenus plus heurtés et mouvementés. Ils évoluent selon les projets, les parcours, les événements et parfois les accidents de la vie. Alors que le logement est devenu le premier poste budgétaire des ménages, un nombre croissant d'entre eux rencontre des difficultés pour accéder au logement, pour s'y maintenir ou pour en changer. Dans une sorte de cercle vicieux, l'insécurité résidentielle devient aussi bien la cause que la conséquence d'une insécurité économique et sociale grandissante.

Dans les territoires, des facteurs structurels, chroniques, accidentels ou individuels peuvent se combiner pour expliquer la montée de l'insécurité résidentielle des

ménages, en particulier des actifs⁴⁶. En premier lieu, l'insécurité résidentielle peut résulter de **causes structurelles** telles qu'un déséquilibre durable entre l'offre et la demande de logements, l'insécurité économique et sociale liée à une massification du chômage et de la précarité dans l'emploi, des failles dans le système d'aide et de protection sociale, des carences en termes d'aménagement du territoire et d'accès aux infrastructures de transports, aux équipements et services collectifs, d'un manque de cohérence dans les politiques de l'habitat, de l'évolution des modes de vie et des structures familiales... En deuxième lieu, des **facteurs chroniques** accentuent le risque de **décrochage résidentiel** en alourdissant, progressivement, le coût global pour se loger : inflation des prix immobiliers et des loyers, montée des charges de fonctionnement du logement (énergies, eau, fiscalité locale ou nationale, téléphonie/Internet...), coût d'éloignement des pôles d'emplois, d'études, de services ou d'équipements collectifs, spirale des impayés et du surendettement... Ces causes chroniques accroissent les taux d'effort budgétaire pour se loger, diminuant d'autant le « reste à vivre » des ménages. En troisième lieu, des **facteurs accidentels** peuvent vulnérabiliser soudainement et brutalement les parcours de vie et d'habitat des ménages actifs : séparation, perte d'emploi, maladie, panne de voiture, hausse brutale des prix du carburant ou des autres énergies...). Enfin, on mentionnera les **facteurs individuels** ou comportementaux. Si le principe de libre choix de son habitation est garanti par la loi, tous les individus n'ont pas les mêmes moyens, ni les mêmes besoins, attentes, garanties, informations ou comportements pour se loger. Des facteurs d'ordre psychologique ou culturel peuvent intervenir pour orienter les choix et préférences individuels.

Si l'insécurité résidentielle est multifactorielle, elle s'inscrit aussi dans divers espaces et différentes temporalités que doivent prendre en compte **les systèmes d'aide existants**, de l'urgence sociale jusqu'aux actions de long terme, plus structurantes. La Bretagne comporte un assez bon réseau territorial de sécurisation résidentielle. Toutefois, le plus souvent, ces aides interviennent tardivement, voire trop tardivement, lorsque les difficultés économiques, sociales, familiales ou individuelles sont déjà bien installées. D'où l'importance de développer, dans les territoires, les actions de prévention et d'y impliquer l'ensemble des acteurs concernés, le plus en amont possible. Le défi est celui d'une approche globale des conditions de vie et d'habitat, incluant la question des mobilités, des services collectifs et celle de la vulnérabilité énergétique.

- Sur ce dernier point, afin d'aider les ménages défavorisés à mieux maîtriser leurs charges de logement, il est important de continuer à mobiliser fortement en Bretagne l'ensemble des aides et des acteurs de l'accompagnement à **la rénovation énergétique de l'habitat**, comme le prévoit le Plan bâtiment durable breton. Il s'agit là d'un enjeu autant social et économique qu'écologique, urgent dans le contexte du dérèglement climatique.

Le CESER s'interroge sur les effets de **la réforme nationale du système des Aides personnalisées au logement (APL)**. Celles-ci soulagent les dépenses contraintes des ménages les plus modestes et défavorisés. Par exemple, la suppression récente de l'APL pour les accédants à la propriété combinée à la restriction du Prêt à taux zéro

⁴⁶ Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne. CESER de Bretagne, 2013.

ne va-t-elle pas avoir des conséquences sociales, économiques et territoriales particulièrement sensibles en Bretagne, région ayant le taux de propriétaires le plus élevé de France métropolitaine (66,3 % des ménages sont propriétaires en Bretagne, contre 57,8 % en France métropolitaine)⁴⁷. Le CESER attire également l'attention sur les conséquences, pour les ménages, de la révision du mode de calcul des APL en 2019. Celles-ci ne seront plus basées sur les revenus de l'année $n-2$ mais de l'année n . Il est important que les allocataires qui risquent de perdre brutalement leur APL soient bien informés en amont pour pouvoir anticiper l'augmentation de leur dépense contrainte de logement.

Alors qu'en moyenne 10,8 % des ménages sont locataires en HLM en Bretagne, l'un des taux les plus faibles des régions françaises (15 % en moyenne nationale), avec toutefois de fortes disparités territoriales, le CESER s'interroge sur les éventuelles conséquences économiques et sociales qui pourraient résulter d'une **fragilisation financière des organismes publics d'HLM en Bretagne**. La diminution de leurs recettes, liée aux réformes nationales en cours, ne va-t-elle pas réduire leurs capacités de financement pour entretenir les logements, les adapter à la transition écologique et énergétique et pour en construire de nouveaux ? Pourront-ils répondre à des besoins sociaux croissants du fait de l'augmentation de la population, de son vieillissement, du nombre de ménages et de la montée des précarités ? Environ 60 000 ménages sont en attente d'un logement social en Bretagne, nombre qui augmente régulièrement depuis plusieurs années, sachant que le délai moyen d'attribution y est de 16 mois⁴⁸. On observe un phénomène croissant de paupérisation et d'isolement social des demandeurs et occupants du parc social public. Les besoins d'accompagnement social des locataires n'en sont que plus grands. Ainsi, les deux tiers des demandes de logement social concernent des demandeurs non logés en HLM. Parmi ceux-ci, les trois quarts disposent de faibles ressources⁴⁹, 54 % sont des personnes seules et 27 % des familles monoparentales. Au plan économique, l'activité du bâtiment pourrait en être impactée, d'autant plus qu'aujourd'hui, avec les règles de mixité sociale en matière de construction immobilière, il y a une interdépendance entre l'évolution de l'offre du parc social public et celle du parc privé (Cf. Loi Solidarité et renouvellement urbain).

Enfin l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie passe par **la qualité d'aménagement et d'usage des espaces publics** en Bretagne⁵⁰. Les espaces publics peuvent en effet favoriser l'inclusion sociale et la citoyenneté, la sécurité et le sentiment de sécurité, le lien social et la convivialité, la santé et le bien-être, l'égalité entre les femmes et les hommes, le lien à la nature et la préservation de l'environnement, la vie artistique et culturelle, la valorisation des patrimoines ainsi que le dynamisme commercial et touristique. Bien aménagés et surtout « co-fabriqués » avec les habitants, les espaces publics du quotidien sont d'importants facteurs de qualité de vie.

↘ [Retour](#)

⁴⁷ INSEE Flash Bretagne, n°43, novembre 2018.

⁴⁸ Avec de fortes variations de délai selon les territoires. Source : *Le logement social en Bretagne*, repères 2017, AROHabitat Bretagne.

⁴⁹ Inférieures à 60 % des plafonds des HLM, soit environ moins de 1000 € par mois pour une personne seule (Plafond HLM PLUS en 2019 = 20 623 €/an pour une personne seule).

⁵⁰ *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !* CESER de Bretagne, 2016.

2. Lutter contre les situations d'éloignement et le sentiment d'abandon par une plus grande attention aux personnes et l'accompagnement personnalisé des parcours de vie

*L'insécurité multiforme révélée par le mouvement des gilets jaunes est articulée à **la multiplicité et à l'incertitude des parcours personnels** : elle concerne le pouvoir d'achat, les revenus et leur évolution, l'emploi et la progression dans l'emploi, l'éducation et la formation continue, l'aspiration à une ascension sociale, la capacité à être mobile, l'accès à une vie sociale et culturelle... Elle renvoie très directement à la capacité pour chacun de construire des trajectoires personnalisées répondant à ses aspirations. Répondre à ce besoin suppose d'agir collectivement pour **la sécurisation des personnes dans leurs parcours et leurs territoires de vie** en regardant au plus près des personnes la diversité des parcours, et en aménageant chaque fois que cela est nécessaire, de la façon la plus personnalisée possible, **l'accompagnement** et les formes de solidarité collective.*

2.1. Renforcer l'accessibilité des lieux de vie et des services, simplifier les mobilités par davantage de proximité

Le malaise social des derniers mois s'est largement nourri des problèmes soulevés par le coût des transports, et s'est diversement traduit selon les lieux. La question de la répartition des populations et des activités a ainsi été soulevée, tout en faisant apparaître une grande diversité de situations, selon les trajectoires, modes et choix de vie des personnes, leurs ressources, les équipements ou infrastructures du territoire. Diversité qui ne permet pas de faire apparaître de solutions simples et immédiates, dans une région où le recours à la voiture individuelle reste souvent contraint.

Accroissement des distances domicile-travail, élargissement et multiplicité des lieux de vie, éloignements des services publics, éloignement plus symbolique du pouvoir... **ces multiples formes d'éloignement**, connues ou révélées par le mouvement des gilets jaunes font de l'enjeu d'une proximité retrouvée un enjeu central :

- dans la compréhension de la crise, si l'on fait l'hypothèse que ces différentes formes d'éloignement physique, social, économique voire symbolique sont susceptibles de provoquer un sentiment d'injustice, d'abandon et peuvent être à l'origine de difficultés au quotidien, voire d'exclusions lorsqu'elles se cumulent ;
- dans la formulation de propositions : un retour à la proximité, ou **de nouvelles approches de la proximité** sont-elles de nature répondre à un certain nombre d'attentes ?

Entre 1950 et 1990, la distance parcourue chaque jour a été multipliée par 4, passant de 10 à 40 km en moyenne. Cette augmentation s'explique par l'évolution des modes de transport, une apparente facilité (du moins au début) d'accès aux ressources pétrolières, un phénomène de périurbanisation, la transformation vers une économie de plus en plus tertiaisée et urbaine, le développement de l'activité des femmes... **L'élargissement et la multiplicité des lieux de vie** se renforcent encore grâce à

l'amélioration continue du rapport distance-temps dans les déplacements. En parallèle, l'explosion des mobilités numériques ou virtuelles se poursuit, transformant le rapport des individus et des sociétés au réel. Au final, il devient possible d'éloigner encore les différents lieux de vie les uns des autres, puisque les mobilités, motorisées, à grande vitesse, ou encore virtuelles les rapprochent.

Un certain enthousiasme a longtemps accompagné ces évolutions, **symboles d'une plus grande liberté**, d'une ouverture au monde, d'une plus grande fluidité dans le quotidien et finalement d'une amélioration des conditions de vie. Sans que le phénomène ne soit tout à fait nouveau, la crise sociale rappelle que ces évolutions se sont aussi accompagnées de difficultés plus ou moins anticipées, et qu'elles représentent des coûts non négligeables, sociaux et environnementaux.

Nous proposons d'examiner plus précisément **ce phénomène d'éloignement**, en montrant que s'il peut à bien des égards résulter de choix dans les modes de vie, il peut aussi, sans que cela ait été suffisamment anticipé, conduire à **des contraintes, des difficultés, des inégalités réelles ou ressenties comme telles**, que la contestation des gilets jaunes a contribué à remettre sur le devant de la scène.

2.1.1. Un éloignement multiforme, source d'inégalités et de fractures

Des parcours résidentiels faits de choix et de contraintes

La mobilité subie, et les coûts qu'elle engendre, a été érigée comme l'un des principaux motifs de la contestation initiale des gilets jaunes.

S'éloigner des centres-villes constitue bien souvent, pour les ménages, le seul moyen d'accéder à la maison individuelle en propriété, en raison d'un coût du foncier comme de l'immobilier moindre. C'est un moyen de mettre en cohérence leurs aspirations au regard des moyens dont ils disposent. La mobilité qu'impose cet éloignement est connue, mais ses conséquences ne sont peut-être pas toujours perçues à leur juste niveau.

Une très récente publication du Baromètre des territoires dresse un portrait contrasté du rapport entre les Français et la mobilité, et de leur rapport au territoire. Elle indique que 44 % de Français se sentent « coincés » là où ils habitent, mais que plus de la moitié d'entre eux ont fait le choix de vivre dans ce territoire. Elle montre également que **la mobilité, comme l'immobilité**, peuvent être le résultat de **choix de vie** (aspiration à bouger, ou au contraire enracinement choisi sur un territoire) ou résulter de **situations contraintes** (mobilité subie, ou enracinement contraint sans possibilité de se déplacer)⁵¹.

Conjuguant aspirations et contraintes, ces parcours résidentiels sont également à mettre en parallèle de l'évolution de la localisation des emplois. Aussi, on constate, en plus de l'éloignement des centralités traditionnelles, **un éloignement entre domicile et travail**, qui se traduit par des déplacements contraints croissants.

⁵¹ Baromètre des Territoires 2019 : la France en morceaux. ELABE, Institut Montaigne, février 2019.

L'éloignement domicile-travail

La Bretagne est l'une des régions, avec les Pays de la Loire, dans laquelle les habitant·e·s sont les plus mobiles. En 40 ans, on observe un net accroissement des distances domicile-travail : 23,2 km en 2013 contre 17,2 km en 1999. Le phénomène d'éloignement entre lieux d'habitations et lieux de travail s'est donc accru, augmentant **les distances et le temps consacré aux déplacements**. Ainsi, en 1999, 50,4 % des navetteurs mettaient moins de 20 min pour aller travailler, et cette part baisse à 47,2 % en 2013.

La très grande majorité de ces déplacements est motorisée, dans l'ensemble des territoires de la région. Si, à l'approche des plus grandes villes, d'autres moyens de transports (collectifs ou actifs) sont utilisés, la voiture solo reste la norme. 81,6 % des déplacements domicile-travail sont ainsi réalisés en voiture. Si cette dernière est plébiscitée parce que pratique et facile d'accès, son usage est également contraint par l'absence ou la faiblesse de solutions alternatives, notamment dans les zones peu denses.

Seulement 37 % des habitants (contre 44 % en moyenne nationale) jugent que l'endroit où ils vivent est bien desservi par les transports en commun. Un sur deux considère même les transports comme le premier défaut de la région⁵².

En effet, la faible densité de l'habitat breton conduit à une très forte dépendance des populations à la voiture. Les coûts de cette dépendance, pour l'environnement comme pour les individus et les territoires, devraient inciter à interroger le modèle de développement.

Des déplacements coûteux pour les habitants

Comme nous l'avons dit plus haut, les préoccupations exprimées dans le mouvement des gilets jaunes par rapport au prix des carburants montrent le poids **des dépenses de mobilités contraintes**, surtout lorsqu'elles se cumulent au coût du logement.

Les transports constituent le troisième poste de dépenses de consommation des ménages en France ; en Bretagne, la dépense moyenne annuelle concernant les déplacements contraints est estimée à 670 € mais elle est très variable selon les territoires : inférieure à 600 € dans les principales communautés d'agglomération et supérieure à 1000 € dans certains territoires ruraux. Aussi, la région est particulièrement touchée par le phénomène de **vulnérabilité énergétique liée aux transports** (12 % des ménages), du fait notamment de l'importance de la population des zones périurbaines⁵³.

Cette situation de vulnérabilité est d'autant plus dure à vivre que bien souvent, le coût du déplacement en voiture est mal perçu et mal appréhendé. L'usage de la voiture repose en effet sur un ensemble de charges, dont le carburant n'est « que » la dépense la plus visible. Or, autant le coût et les charges du logement sont relativement bien identifiés - et anticipés - autant celles pesant sur les déplacements le sont beaucoup moins.

⁵² *Baromètre des Territoires 2019 : la France en morceaux. Analyse régionale Bretagne*. ELABE, Institut Montaigne, février 2019.

⁵³ *Un quart des ménages bretons en situation de vulnérabilité énergétique*. INSEE Bretagne, janvier 2015.

- *Proposition* : élargir l'approche du logement à celle de l'habitat, afin d'intégrer le coût des mobilités contraintes (coût de la voiture, du carburant, de l'entretien) au coût du seul logement (montant de l'acquisition ou du loyer)

L'éloignement, en accroissant les distances et donc les temps, conduit à une autre difficulté sur les rythmes de vie, plus insidieuse et moins facile à objectiver : **la complexification du quotidien.**

Des déplacements coûteux pour l'environnement

L'accroissement des mobilités du quotidien, très largement motorisées, est une source de pollution considérable. Alors que la loi fixe des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de baisse de la consommation des énergies fossiles primaires⁵⁴, on observe, entre 1990 et 2016, une augmentation de 8 % des émissions de GES dans le transport de voyageurs. La pollution du transport routier, sous toutes ses formes, nuit également à la santé des populations.

2.1.2. Un fort besoin de proximité

Le quotidien reste empreint de proximité : oui, la proximité existe encore !

La tendance à l'éloignement et à l'agrandissement des périmètres de vie a pu masquer le fait que **la proximité reste une caractéristique structurante** dans le quotidien des personnes. La fréquentation de l'école, les courses du quotidien, les services de santé, les activités culturelles ou sportives sont encore, pour la plupart, des activités de proximité. Elles définissent d'ailleurs la notion de **bassin de vie**, telle que l'entend l'INSEE.

Les temps d'accès varient d'un territoire à l'autre, car ils peuvent, selon où l'on se trouve dans la région, être multipliés par 3 ; les temps d'accès les plus longs se trouvent dans le Centre Bretagne (voir carte ci-après). Toutefois, en termes de temps d'accès médian, la Bretagne est mieux dotée que le reste de la France.

Les caractéristiques des déplacements témoignent également de **la persistance d'une vie de proximité**. Tous motifs confondus, les déplacements courts sont les plus nombreux. En Bretagne, un déplacement moyen fait 12,4 km⁵⁵. Des données plus récentes, issues d'enquêtes territoriales ménages-déplacements le confirment également. Les déplacements domicile-travail et domicile-étude sont structurants, car ils constituent un déterminant majeur de l'accès à l'emploi, ils structurent le quotidien des actifs mais aussi, en zone dense, l'occupation et l'utilisation des infrastructures. Ils représentent, en Bretagne, la moitié des distances parcourues, mais moins d'un tiers des déplacements. En effet, **les actifs ayant un emploi ne représentent « que » 39 % des habitants⁵⁶** ; pour s'intéresser aux déplacements et aux pratiques de l'ensemble de la population, il est donc important de ne pas se focaliser sur les

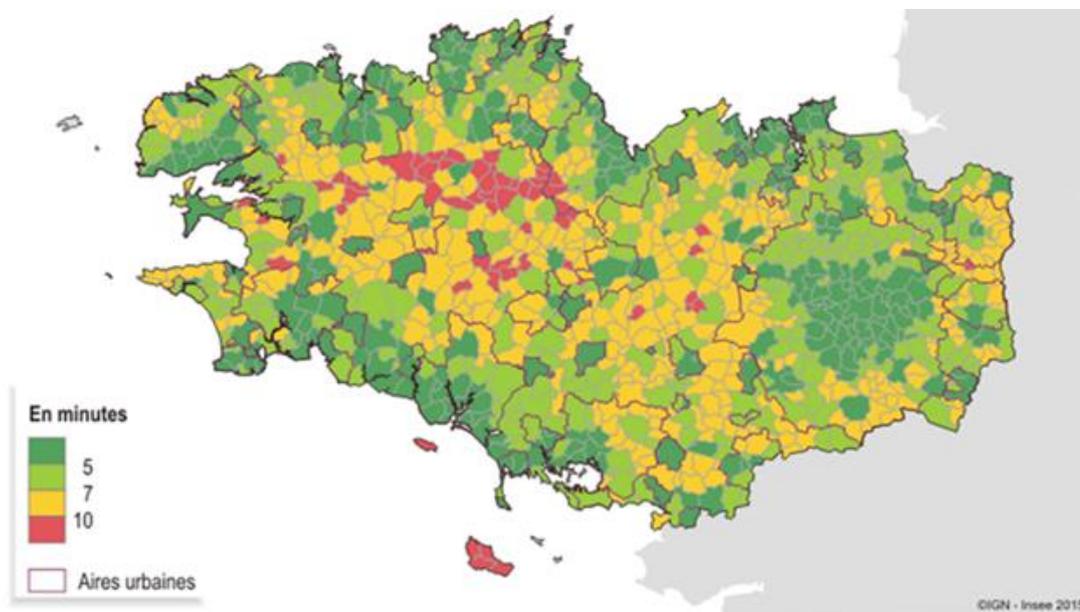
⁵⁴ La loi de transition énergétique (2015) a fixé des objectifs ambitieux d'ici 2050 de réduction des émissions de GES (- 75 % entre 1990 et 2050) et de consommation primaire des énergies fossiles (- 20 % entre 2012 et 2030).

⁵⁵ *La mobilité des Bretons*. ORTB, 2011 (données 2008).

⁵⁶ INSEE, 2015.

seuls déplacements domicile-travail, qui ne concernent, de fait, qu'une partie de la population.

Figure 2. Temps d'accès moyen (en minutes) aux équipements du panier courant par commune.



Source : INSEE Bretagne, janvier 2016.

Les autres motifs de déplacements (loisirs, courses, autres activités...) sont peu observés et restent difficilement qualifiables précisément. Ils représentent pourtant, en nombre, la majorité des déplacements réalisés. Le motif achats par exemple, semble être encore principalement une activité domestique, c'est-à-dire réalisé proche du domicile⁵⁷. Reste que les pratiques virtuelles peuvent considérablement faire évoluer ces pratiques et par là, le rapport à la proximité. Le CESER s'attachera d'ailleurs à mieux comprendre ces évolutions dans sa prochaine étude sur les interactions entre les déplacements physiques et les mobilités virtuelles.

Au quotidien, **les solidarités locales, de proximité**, restent nécessaires pour bien vivre : entraide familiale ou de voisinage... ces pratiques, informelles, répondent toutefois à de vrais besoins des individus. Ces solidarités informelles et de proximité sont nécessaires et peuvent venir compléter un système social qui ne permet pas à tous de s'en sortir.

Enfin, en fonction de l'âge, de la condition physique, **la perception de la proximité varie** ; pour un jeune enfant apprenant à marcher, une personne âgée, ou une personne qui, pour une raison ponctuelle ou pérenne a des difficultés à marcher, une distance à parcourir, même courte, peut être perçue comme difficile. Des études ont montré qu'avec l'âge, le périmètre de vie des personnes rétrécissait progressivement

⁵⁷ Achat en ligne et réduction des déplacements : quels effets en milieu urbain et périurbain ? Frédéric De Coninck, forum Vies mobiles – Préparer la transition mobilitaire, 22 avril 2016.

à 500 m autour du domicile, puis à 300 m. Dans un contexte de vieillissement marqué de la population, les usages de proximité pourraient donc être encore plus nombreux.

Les pratiques de proximité, qui sont une réalité dans le quotidien, sont d'autant plus importantes qu'elles répondent également à **une aspiration forte des personnes**.

Des attentes fortes de proximité...

Les revendications initiales des gilets jaunes, comme les premiers enseignements des débats organisés dans la région confirment « *un désir de services publics moins éloignés* »⁵⁸. Cet attachement n'est pas une découverte et il est régulièrement rappelé. En moyenne, 92 % des Français considèrent que les services publics de proximité sont utiles sur leur territoire, dans de multiples secteurs : services de sécurité, établissements scolaires, propreté, services pour les personnes âgées et dépendantes, réseau de transports et de circulation, actions en faveur de l'environnement, services pour la petite enfance, culture et loisirs, aide au développement économique et formation.

Le phénomène de périurbanisation peut, paradoxalement, également être le témoin d'un attachement à la proximité : à la vie dans les grandes villes, une part importante d'habitants préfère vivre dans des territoires plus petits. C'est particulièrement vrai en Bretagne : les 7 villes de plus de 40 000 habitants n'accueillent que 19 % de la population.

Une étude publiée en 2018 « *La ville intelligente s'invente dans les proximités* » fait état d'une demande très forte de proximité, d'échanges, de dialogue. Une forte demande d'accéder facilement aux ressources, dans une ville « *à portée de main* » y est exprimée⁵⁹.

... mais des pratiques parfois contradictoires

Les aspirations des personnes et leurs pratiques ne sont toutefois pas toujours concordantes ; ainsi, dans ses travaux sur les centralités, le CESER a montré que l'attachement aux centres-villes et centres-bourgs était très fort. Or, malgré une importance symbolique encore vivace, la relation des usagers au centre traditionnel est réinterrogée. Et les acteurs, individuels, publics, privés ont de nombreuses pratiques contradictoires avec cet attachement⁶⁰.

De la même façon, les services publics de proximité sont plébiscités par les usagers, mais ils sont toutefois de moins en moins présents et nombreux. La proximité est attendue, alors que les déplacements tendent à s'accroître.

Ces contradictions peuvent être à l'origine de tensions, d'incompréhensions tant pour les individus (ils ne vivent pas forcément comme ils y aspirent) que pour les pouvoirs publics (ils doivent organiser des services cohérents avec les usages tout en répondant aux aspirations des personnes, alors même que les deux ne sont pas identiques).

⁵⁸ *Que veulent les participants au grand débat ?* Le Figaro, 13 février 2019.

⁵⁹ *La ville intelligente s'invente dans les proximités*. ADEME, Chronos, ObSoCo, mai 2018.

⁶⁰ *Centres-bourgs et centres-villes de Bretagne : réinventons les centralités !* CESER de Bretagne, 2017.

2.1.3. Réinventer des proximités ?

La proximité pour bien vivre-ensemble, au service de la convivialité

Le lien social se nourrit de proximité et de convivialité. A cet égard, le centre-bourg ou le centre-ville, parce qu'il est un espace de proximité, peut être un lieu d'échanges, de rencontres, de mise en relation entre les individus, entre les acteurs, au service du bien-vivre ensemble. Pourtant, cette dimension est fréquemment laissée de côté dans les projets de réhabilitation, au profit d'autres sujets jugés prioritaires : réhabilitation des logements, accueil et redynamisation des commerces, requalification de l'espace public. Pour le CESER, la première vocation d'une centralité réside dans la convivialité et le lien social qu'elle permet⁶¹. Cette fonction est loin d'être anecdotique et conditionne au contraire l'attractivité globale des territoires.

La proximité pour accéder aux services

La proximité constitue un enjeu prioritaire dans **l'accès aux services**. Dans le cadre de l'élaboration de leur Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité aux services publics, les travaux des Conseils départementaux d'Ille-et-Vilaine comme du Finistère insistent sur l'attachement des usagers à la proximité, pour répondre à leurs besoins du quotidien (boulangerie, école, pharmacie, distributeur automatique de billets...).

Articuler proximité et flux dans l'espace

Le mouvement des gilets jaunes a pris naissance et s'est longtemps ancré sur les ronds-points, mais aussi aux péages, dans des zones commerciales... Des lieux « périphériques » donc, qui ne sont pas habituellement investis par les mouvements sociaux. Pourtant, le temps de cette mobilisation, les ronds-points se sont transformés en lieu de rapport de force, de pouvoir : celui de bloquer le pays. Ils ont pu aussi devenir, de fait, des lieux de convivialité, d'expérimentation d'une forme de vivre-ensemble. Ponctuellement, ces ronds-points, lieux de flux, ont été transformés en lieu de proximité...

➤ Proposition : inventer des **espaces de proximité cohérents** et de **nouvelles formes de maillage territorial**, à l'heure des flux

Ce maillage peut reposer sur des points fixes : espaces numériques et culturels, mairies pensées comme lieux d'accueil, maisons de services aux publics, halles dans les villages, maisons de santé pluridisciplinaires, gares (le territoire est maillé de nombreuses gares ou points d'arrêts TER). Mais il peut aussi se composer en un réseau d'espaces mobiles, itinérants, capables d'aller à la rencontre des personnes... Les transports collectifs et notamment les trains eux-mêmes peuvent jouer ce rôle : la modernisation des infrastructures peut permettre de développer du transport collectif performant et aménager le territoire, en combinant proximité et rapprochement domicile-travail.

⁶¹ Centres-bourgs et centres-villes de Bretagne : réinventons les centralités ! CESER de Bretagne, 2017.

L'amélioration des services de mobilités apparaît aussi comme une possibilité de **rapprocher les personnes des activités**. Les innovations concernant la mobilité et facilitant des mobilités partagées (initiatives de covoiturage, de transport solidaire, de transport à la demande...) doivent être valorisées. Le CESER suggère que **des services de transport collectif en milieu rural**, subventionnés comme le sont les services en milieu urbain, soient expérimentés. Les territoires peu denses ont également besoin d'un accompagnement en matière d'ingénierie sur ces questions. Individus, collectivités territoriales, associations, mais également entreprises et administrations sont concernés par les déplacements, et différents outils sont intéressants à mobiliser : plans de déplacements (inter)entreprises, primes transports... enfin, les outils numériques peuvent apporter des compléments pour fluidifier l'accès à l'information multimodale.

La proximité à l'heure du numérique

Les réseaux sociaux sont très fortement utilisés par les gilets jaunes. Ces outils peuvent être des outils de mobilisation, de constitution de collectifs et peuvent permettre de retrouver une certaine forme de lien social entre des personnes qui se sentaient isolées. A l'inverse, ils favorisent aussi, nous l'avons vu, un certain entre-soi.

Ainsi, **les outils numériques** devraient être utilisés et mis au service de la proximité géographique mais aussi du lien social dans les territoires : tiers-lieux, lieux de rencontres autour du numérique, de démarches participatives collaboratives numériques peuvent permettre d'y contribuer.

Sans qu'il apporte de réponse clé en main, le numérique paraît de nature à bouleverser notre rapport au territoire en nous délivrant des distances. Il interroge ainsi les services relatifs à la mobilité et plus globalement la localisation de la population et des prestations collectives, de plus en plus garanties, pour certains de leurs éléments hors des lieux de rencontres physiques. Le CESER a choisi d'approfondir ce sujet pour comprendre comment et en quoi les usages numériques et virtuels peuvent transformer les déplacements et les territoires. Des propositions plus précises seront faites dans ce cadre.

2.2. Renforcer l'accès au numérique pour un meilleur accès aux services

L'essor des usages numériques modifie en profondeur les modalités d'accès ainsi que la nature même des services publics et collectifs. **La dématérialisation et l'e-administration** sont des enjeux majeurs pour la modernisation de l'administration. Ils doivent permettre d'améliorer la qualité des services rendus et simplifier les relations entre usagers et administrations. Le numérique devrait ainsi être mobilisé pour apporter un complément de service et d'attention, et non seulement dans l'optique de faire des économies.

La dématérialisation des services publics s'impose de façon incontournable désormais à tous, que ce soit pour l'obtention de droits sociaux, de services de santé, d'un travail, d'une formation, ou encore de l'accès à la culture. Mais elle génère des difficultés pour de trop nombreuses personnes. Le numérique suppose en effet une maîtrise individuelle d'outils parfois encore complexes, d'un langage et d'une capacité de

lecture, d'une dextérité technique et physique qui peuvent échapper à beaucoup. Il suppose également la possession d'outils et la maîtrise de leur utilisation, et l'accès à des réseaux de qualité. La substitution du numérique au guichet physique et à l'accueil se double en outre d'une perte de la relation personnelle d'assistance ou de conseil, voire de simple contact humain qui sont autant d'aides directes ou indirectes à l'accès aux services et au bon usage de l'information. Elle conduit à une forme de **déshumanisation de l'administration et du service en général**, à la disqualification sociale et culturelle, voire **à l'exclusion des personnes éloignées du numérique**.

Par conséquent, l'accès aux services doit être revu au cas par cas lors des étapes de dématérialisation, pour répondre aux besoins des personnes, **les accompagner, les mettre en capacité lorsqu'ils en ont le désir et l'aptitude, ou les suppléer lorsqu'il n'y a pas d'autre alternative**. Le récent rapport du Défenseur des droits sur la dématérialisation a ainsi insisté sur **la nécessité de toujours conserver plusieurs modalités d'accès aux services publics**⁶².

- Il faut assurer à tou·te·s, en particulier aux personnes les plus fragiles ou isolées, un accès et un niveau suffisant de services publics et collectifs humains de proximité
- Développer les solidarités nationales et territoriales en matière de services
- Proposer, par le numérique, des services là où il n'y en n'a pas et renforcer ainsi les services de proximité
- Renforcer l'accès au numérique en termes d'équipement, de formation et d'infrastructures
- Renforcer l'accompagnement personnalisé par le déploiement d'une culture de base numérique pour tou·te·s, incluant l'apprentissage du sens critique, et par l'assistance personnalisée lorsqu'il n'y a pas d'alternative.

2.3. Lutter contre l'illettrisme et l'illectronisme

Les transitions et leurs accélérations sont une source d'inquiétudes et représentent par nature **des risques d'exclusion** pour celles et ceux qui ne pourraient pas suivre le mouvement.

Il est indispensable d'agir pour la sécurisation des personnes dans leur territoire de vie et d'investir massivement dans **la lutte contre les exclusions**. Dans la continuité des objectifs définis dans le Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC), dans le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), et des axes de travail retenus par la Conférence sociale élargie, l'accompagnement des personnes les plus en difficulté dans leur parcours **d'insertion de formation puis d'accès à l'emploi** doit être une priorité.

⁶² *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*. Rapport du Défenseur des droits, 2019.

L'illettrisme est un sujet grave puisqu'il concerne des milliers de jeunes et d'adultes, en Bretagne (environ 200 000 adultes et près de 1 900 jeunes de 17 ans identifiés chaque année lors des Journées Défense et Citoyenneté) comme dans l'ensemble de la France (2,5 millions d'adultes)⁶³. Les personnes confrontées à cette difficulté ne sont pas en mesure de jouir de la plénitude de leurs droits de citoyen-ne-s ; **l'accès à l'information** et à sa maîtrise ne leur est pas garanti. **La dématérialisation des services publics** fragilise aussi leur accès aux droits.

Quand on parle de situations d'illettrisme, on parle de personnes qui, bien qu'ayant été scolarisées en France, ne parviennent ni à lire, ni à comprendre un texte simple portant sur des situations de leur vie quotidienne, personnelle comme professionnelle, et/ou qui ne parviennent pas à écrire pour transmettre des informations.

L'illettrisme n'est pas synonyme de chômage puisque 51 % des personnes ont un emploi. Mais **il est synonyme de précarité, de fragilité et d'emplois faiblement rémunérés**. Situation qui risque de s'aggraver avec l'accélération des transitions.

Aucune politique de formation ne devrait méconnaître cette situation, d'autant que les personnes en situation d'illettrisme sont aussi très souvent aussi en situation « **d'illectronisme** », c'est-à-dire de non-maîtrise des clés nécessaires à l'utilisation des ressources numériques. L'illectronisme concernerait de 15 à 17 % de la population française. Cette question dépasse celle de l'illettrisme et il serait intéressant de mieux cerner les publics concernés, en particulier les seniors, sachant notamment que le vieillissement de la population bretonne est plus fort que la moyenne nationale.

La lutte contre l'illettrisme nécessite l'identification des personnes, **par un travail de proximité dans les territoires**, mobilisant la communauté éducative, les associations, les centres sociaux, les services publics en général.

Propositions :

- Créer des lieux et des moyens regroupant des acteurs de l'emploi/formation permettant d'avoir **une seule entrée physique** et **un seul référent** pour accompagner les personnes dans leur parcours d'orientation, de formation et d'insertion
- Valoriser, y compris financièrement, l'accompagnement réalisé par les organismes de formation pour l'accès aux aides individuelles à la formation professionnelle (surtout quand l'accès à ces aides est « dématérialisé »)
- Investir dans la formation des formateurs et/ou des bénévoles d'associations à la lutte contre l'illettrisme et « l'illectronisme »
- Sensibiliser et accompagner les entreprises, en particulier les PME, pour l'accueil en entreprise des personnes éloignées de l'emploi qui sont souvent en difficulté avec les savoirs de base, voire en situation d'illettrisme. Les entreprises doivent être convaincues que la formation est un investissement et non un coût
- Développer la formation continue des salariés de plus de 45 ans dont on sait qu'ils sont les plus concernés par l'érosion des compétences à l'écrit

⁶³ *L'illettrisme en entreprise : l'affaire de tous*. CESER de Bretagne, 2018.

- Inclure **des modules de formation aux savoirs de base** (français, calcul, numérique) et les intégrer aux parcours, dans toutes les formations professionnelles initiales et continues, et les financer, pour offrir la possibilité de les suivre aux personnes qui en ont besoin
- Apporter la formation là où sont les personnes ; envisager des formations itinérantes
- Adapter les dispositifs de formation du type « Compétences clés » pour qu'ils soient davantage prescrits aux personnes en situation d'illettrisme (référence au parcours 1 de ce dispositif), notamment en leur apportant une aide financière, et articuler les formations aux compétences de base dans le cadre d'un parcours sécurisé
- Réfléchir à **la création d'un centre de ressources « illettrisme » en Bretagne** qui pourrait être utile à de nombreux acteurs : associations, centres de formation, centres de formation d'apprentis (CFA), entreprises, etc.
- Mutualiser les moyens des CFA pour lutter contre les inégalités « criantes » qui pourraient se dessiner du fait de la réforme de l'apprentissage en cours et des nouvelles modalités de financement
- Développer et aider les recherches-actions dans les établissements de formation en alternance, c'est-à-dire les CFA et les lycées professionnels, créer une banque d'outils mutualisés entre ces établissements, aider à la recherche et à l'innovation pédagogique, développer des liens avec l'enseignement supérieur et la recherche
- Soutenir les recherches-actions dans le domaine de **la pédagogie et du numérique** en direction de tous les publics et notamment des plus éloignés des usages d'internet
- Creuser la piste des regroupements inter-entreprises pour les formations aux savoirs de base (lire, écrire, compter) dans les territoires à faible densité de population, car s'il faut privilégier une intervention des formateurs de manière essaimée, entreprise par entreprise, afin de privilégier les formations en situation de travail, il n'en reste pas moins qu'il peut être nécessaire de constituer des groupes d'apprenant·e·s. Or les personnes concernées par entreprise représentent à chaque fois de très petits effectifs.

2.4. Accompagner les jeunes sortis de formation sans diplôme

En Bretagne, le taux de sorties du système scolaire sans diplôme est plus faible que la moyenne nationale, mais cela ne doit pas conduire à minimiser **la gravité du « décrochage »** car il est encore plus difficile d'être dans cette situation dans une académie où les diplômés sont proportionnellement plus nombreux⁶⁴. En outre, leur nombre plus faible doit faciliter leur accompagnement.

⁶⁴ *Quelles solutions en Bretagne pour les jeunes sortis de formation initiale sans diplôme ?* CESER de Bretagne, 2013.

En 2018, lors de la dernière campagne de recensement réalisée dans l'académie (il en existe deux par an), on dénombrait près de 620 « décrocheurs ». Les jeunes concernés se retrouvent souvent en grave difficulté immédiate et leurs problématiques sont multiples (scolaire, sociale, de santé, handicap, de mobilité, etc.). N'étant ni en formation, ni en emploi, ni accompagnés, **certains sont sans solution**. Le décrochage en formation initiale ne constitue pas un état irréversible. Il ne doit, ni être considéré comme tel, ni être une raison de stigmatiser des jeunes.

L'Education nationale a une responsabilité à l'égard de ces jeunes pendant l'année qui suit leur sortie du système et, depuis 2014, les Régions ont la responsabilité de coordonner, en lien avec les autorités académiques, les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs.

Propositions :

- Associer davantage les parents tout au long du parcours scolaire, et en particulier ceux d'entre eux qui sont en « distance » par rapport à l'école
- Développer les actions multi-partenariales **impliquant les partenaires extérieurs à l'école** comme les services de protection de l'enfance, les services de santé, les services sociaux
- Faire que les jeunes qui « décrochent » de formation initiale soient repérés, **sans qu'aucun puisse échapper à ce repérage** qui est la condition *sine qua non* de l'accompagnement par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (Education nationale, Missions locales, Pôle emploi, collectivités territoriales, etc.). Cela suppose que tous les établissements de formation initiale, sans la moindre exception, soient en lien. Dans le cadre de la réforme de l'apprentissage, comment ce recensement est-il prévu pour les nouveaux CFA ?
- Prolonger l'action de suivi et d'appui aux décrocheurs par **un suivi dans le temps** du devenir des jeunes ayant été accompagnés à un moment donné par une plateforme
- **Désigner un référent unique** pour chaque jeune tout au long de son parcours
- Les plateformes fonctionnent depuis suffisamment longtemps pour que les observations fines sur les jeunes concernés, les solutions proposées et leur évaluation puissent être utilisées. En particulier, l'analyse des disparités territoriales, sociales, liées au sexe... mais aussi aux effets « d'établissement » ou liés au secteur professionnel. Il est indispensable que ces derniers soient associés aux analyses afin de pouvoir construire des solutions innovantes de prévention
- Ne pas faire sortir du dispositif les jeunes qui ont déclaré être en emploi au moment de l'enquête mais les suivre, vérifier leur insertion dans le temps et si nécessaire proposer un accompagnement jusqu'à la qualification permettant **une insertion durable et de qualité**
- Accélérer la mise en œuvre de **l'observatoire régional du décrochage** et développer les outils facilitant le suivi des jeunes
- Raccourcir les délais de prise en charge initiale ainsi qu'entre deux prises en charge

- **Accompagner ces jeunes**, c'est-à-dire les informer sur les formations, les métiers et/ou les dispositifs mais surtout, et avant tout, construire avec eux un parcours qui ait du sens pour eux, un parcours qui se construit dans le temps
- Réaffirmer l'objectif de 100 % de personnes diplômées au moins de niveau V car toutes les statistiques montrent que les jeunes sans qualification sont plus souvent au chômage que ceux qui sont diplômés. Pour atteindre cet objectif :
 - Associer les acteurs du service public régional de l'orientation et ceux du conseil en évolution professionnelle (CEP) afin d'assurer un suivi personnalisé jusqu'à l'acquisition d'un diplôme, y compris des jeunes qui se disent en emploi
 - Faire de la formation de tou·te·s tout au long de la vie un axe majeur et incontournable de tous les contrats d'objectifs qui seront signés par la Région Bretagne avec les branches professionnelles, et développer une culture d'entreprise autour de cette thématique
- Tenir compte du fait que **l'offre de formation initiale sur le territoire** va fortement influencer les trajectoires des jeunes intéressés par les formations de niveau V qui sont souvent des jeunes peu mobiles géographiquement. Il faut travailler sur la répartition territoriale de l'offre de formations, en même temps que sur la mobilité des jeunes et les internats dans les établissements

Le CESER attire l'attention des décideurs régionaux sur le devenir de **l'accompagnement des apprentis** (Cf. « Bretagne Qualité Apprentissage »). Il souhaite que cet accompagnement puisse se poursuivre dans le cadre de la future organisation des CFA. En effet, dans l'hypothèse où ceux-ci devraient à l'avenir « faire plus avec moins », le développement de la qualité dans les formations par apprentissage semble compromis et le risque de décrochage des jeunes les plus fragiles augmenté. La question se pose de même pour la mutualisation des outils de remédiation et de positionnement entre CFA.

2.5. Retrouver une qualité de vie pour tou·te·s

Le sentiment d'accablement, de mise à l'écart, de ne pas bénéficier de la qualité de vie recherchée pour tou·te·s en Bretagne s'est exprimé dans le malaise social des derniers mois. Ce sentiment signale une hétérogénéité de situations et de difficultés vécues au sein des territoires. Il interroge notre compréhension de ce que nous rassemblons sous le terme de « **qualité de vie en Bretagne** », en soulignant les raisons pour lesquelles **elle est ou paraît à certains inaccessible**.

De nombreuses expressions du mouvement des gilets jaunes posent la question des modes de vie, des valeurs et des modèles de société, des manières de penser, des sensibilités, du rapport à soi, aux autres, à l'environnement et au monde. Toutes ces préoccupations relèvent de **la culture**, non seulement au sens des pratiques artistiques culturelles mais, plus globalement, dans son sens anthropologique. La possibilité de partager pacifiquement un monde à la fois commun, divers et durable doit être considérée comme la plus essentielle pour continuer à co-habiter en étant différents, du local au global, dans une société inscrite dans son environnement.

La possibilité d'accéder facilement **aux loisirs, à l'éducation et aux pratiques artistiques, culturelles et sportives de son choix** concourent au bien-être et à la

qualité de vie personnelle et collective, à la vitalité, à l'attractivité et à la cohésion sociale en Bretagne. Le « reste à vivre » des budgets personnels et familiaux, c'est-à-dire ce qui reste chaque mois une fois payées les dépenses contraintes, ne devrait pas être un « **reste pour survivre** », mais un « **reste pour s'épanouir** », pour cultiver le plaisir, le sens, le goût de vivre et la convivialité en Bretagne.

La question de l'inventaire, de la sauvegarde, de la transmission et de la valorisation des patrimoines matériels et immatériels, incluant les langues régionales, est tout aussi importante pour faire et refaire société dans le respect de la diversité et des droits culturels. C'est un enjeu particulièrement important et sensible dans une région à forte identité comme la Bretagne où **le patrimoine fait lien**. Nous avons déjà souligné la nécessité de développer les moyens et les actions de médiation culturelle et d'éducation artistique et culturelle afin de promouvoir l'égal accès de tou·te·s aux patrimoines, aux arts et à la culture⁶⁵. Mais la culture, c'est aussi la création et la re-création permanentes, quotidiennes et foisonnantes dans les territoires par les artistes amateurs ou professionnels : spectacle vivant, musique, danse, arts plastiques, audiovisuel et cinéma, livre, etc. Les pratiques artistiques et culturelles traditionnelles et contemporaines concourent à la qualité de vie, au bien-être, à l'émancipation, à l'épanouissement, au développement et au rayonnement des personnes et des territoires. Transiter vers un développement durable et solidaire de la Bretagne, ne serait-ce pas (re)commencer par la sensibilité, l'éducation, la pensée, l'art et la culture ?

Le sport est lui aussi un levier important de développement humain, durable et solidaire, pour les personnes comme pour les groupes et les territoires en Bretagne⁶⁶. Dans les communes, il est probablement l'activité qui rassemble le plus pour tisser des liens amicaux et sociaux de proximité. Pratiqué sur le fondement de valeurs humanistes et de l'éthique sportive, le sport est un formidable levier éducatif, de santé, de plaisir et de bien-être, de vitalité, d'attractivité et de rayonnement territorial. Il est aussi un secteur économique à part entière, créateur d'activités, de richesses et d'emploi, dans le secteur marchand à but lucratif comme dans l'économie sociale et solidaire.

L'action publique et la vie associative⁶⁷ sont nécessaires pour garantir l'égal accès de tou·te·s, femmes et hommes, aux pratiques artistiques, culturelles et sportives de son choix, dans la proximité et à un coût abordable.

- Le CESER rappelle l'importance d'un soutien public suffisant et pérenne au développement de la vie associative et du bénévolat en Bretagne, dont le pilotage est délégué par l'Etat à la Région dans le Contrat d'action publique pour la Bretagne signé le 8 février 2019 en se référant expressément à la récente étude du CESER sur le sujet.

↘ [*Retour*](#)

⁶⁵ *Les musées de France en Bretagne – De la conservation à la conversation*. CESER de Bretagne, 2014.

⁶⁶ *A vos marques, prêts, bougez ! En avant pour une région active et sportive*. CESER de Bretagne, 2010.

⁶⁷ *Les défis de la vie associative en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2017.

3. Dépasser l'opposition entre les préoccupations immédiates et les enjeux de long terme en garantissant une transition écologique juste et socialement acceptable

*La contestation des gilets jaunes est née du rejet d'une hausse globale du prix du carburant accentuée par une taxe destinée, selon l'Etat, à financer la transition écologique. **La nécessité de la transition n'a pas en elle-même été contestée, mais la modalité de son financement par une taxe uniforme affectant les personnes se déplaçant le plus et de manière contrainte a été perçue comme injuste.** Cette situation a mis en avant, explicitement ou implicitement, une opposition entre les situations et préoccupations immédiates des personnes et les mesures en faveur de la transition écologique, comme si l'amélioration des conditions de vie pouvait être séparée des questions environnementales, comme si la transition n'impliquait pas l'action de chacun.*

*L'action publique doit être attentive à l'amélioration des conditions de vie de tou-te-s, tout en recherchant **l'adhésion déterminante de chacun aux mesures à prendre.** Cette adhésion à une répartition de l'effort exigé par la transition écologique doit se faire par le dialogue et la compréhension des solutions, et l'anticipation des conséquences, qui détermineront l'acceptabilité des mesures nécessaires. La nature, l'équité et le rythme des mesures à prendre, les priorités à dégager, les modalités de mise en œuvre doivent être discutées, négociées et partagées collectivement pour aller de l'avant.*

3.1. Considérer l'environnement et la société comme indissociables et construire une fiscalité écologique équitable

Le mouvement des gilets jaunes se déroule dans le contexte d'une crise écologique majeure en grande partie liée au changement climatique, à la perte globale et accélérée de biodiversité, à l'altération de la qualité des milieux naturels, à l'exploitation excessive des ressources naturelles limitées de la planète. Ces enjeux concernent et impliquent tous les acteurs de la société et l'ensemble des activités humaines. La tentation peut alors exister d'opposer, comme cela a été exprimé au cours des dernières semaines, les enjeux de « **la fin du monde** » à ceux de « **la fin du mois** ».

Pour le CESER, **les questions sociales et environnementales sont indissociables** : la société ne peut se faire durablement contre l'environnement et l'environnement contre la société. Tout l'enjeu est de préserver et restaurer l'environnement avec un accompagnement public garant d'un égal accès aux bienfaits de la nature, de la cohésion et de la justice sociales.

Ainsi, **la fiscalité écologique** est à répartir équitablement selon les moyens et les besoins des personnes dans leurs territoires de vie, sans être stigmatisante, culpabilisante ou punitive. Elle ne doit pas non plus augmenter les dépenses contraintes des ménages. Pour être comprise et acceptée socialement, les pouvoirs

publics doivent aussi garantir que les recettes fiscales en découlant seront bien affectées aux actions en faveur de la transition écologique et solidaire et non qu'elles serviront, une fois encore, d'alibi au renflouement du budget général de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Une plus grande cohérence des aides et des politiques publiques est à rechercher dans la séquence « éviter, réduire, compenser » en privilégiant, chaque fois que possible, l'évitement des atteintes à l'environnement et aux milieux naturels, en donnant la priorité à la prévention.

Dans un contexte sociétal valorisant le temps court et l'immédiateté, **l'acceptation sociale des coûts de la transition suppose aussi un nouveau rapport au temps des citoyen-ne-s et de l'action publique** afin d'arbitrer entre les intérêts de court terme et de long terme, **incluant la préservation des droits et ressources des générations futures**. Ce nouveau rapport à l'environnement et au temps ne peut se concevoir sans le développement, à tous les niveaux et à tout âge, des moyens publics et associatifs dédiés **à l'éducation à l'environnement et au développement durable**. Il faut informer, expliquer, faire connaître et aimer son environnement en mettant autant en avant les enjeux de qualité de vie pour tous que les dommages et les risques : santé, bien-être, lien social, attractivité et développement territorial... L'éducation à la citoyenneté et au développement durable passe aussi par la diffusion, dès le plus jeune âge et tout au long de la vie, d'une **culture scientifique et technique** favorisant l'esprit critique et la connaissance la plus objective possible des problèmes et des solutions écologiques. Former aux nouveaux métiers de la transition (ex : énergies renouvelables, biodiversité, déchets-ressources...) doit aussi mobiliser plus fortement l'ensemble des financeurs publics et privés (voir le point 3.3. à suivre).

La relation entre **la santé et l'environnement** est un autre enjeu majeur de l'action publique en région et un sujet de préoccupation grandissant dans la population : enjeux de l'accès à une eau, un air et des sols de qualité, impacts sanitaires actuels et futurs du dérèglement climatique, alimentation et habitat sains, qualité du cadre de vie, effets des ondes électromagnétiques, des nanomatériaux, autres risques émergents, etc.

- Le troisième Plan régional santé environnement (PRSE) de la Bretagne identifie bien ces enjeux. Il doit continuer à mobiliser l'ensemble de l'action publique en région avec des moyens humains, financiers et organisationnels pérennes et réellement à la hauteur des enjeux de santé et de qualité de vie en Bretagne pour les générations actuelles comme futures. Il en va de même pour les moyens affectés à la mise en œuvre du Plan régional santé travail (PRST) et du Plan régional pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS).

3.2. Préserver et restaurer l'environnement : un défi écologique et sociétal

3.2.1. Climat et énergie

Dès 2009, dans son étude prospective « *Pouvoirs et démocratie en Bretagne à l'épreuve du changement climatique* », le CESER insistait sur le fait que **climat et**

énergie sont à considérer comme des enjeux de société. Il est en effet prévisible que le changement climatique se poursuivra dans les prochaines décennies avec d'importantes conséquences pour l'ensemble de la société et pour la vie démocratique⁶⁸.

A l'échelle individuelle, la prise de conscience des enjeux climat-énergie est rendue difficile par le caractère « invisible » d'une grande part des consommations énergétiques. De plus, cette prise de conscience ne s'accompagne que d'une évolution très limitée des comportements de consommation. Cela tient au caractère en partie contraint des modes de vie et témoigne de l'importance de prendre en compte **les conditions économiques, sociales et culturelles de la transition**. L'ensemble des modes de vie et de développement sont appelés à évoluer tant pour se préserver des conséquences du réchauffement climatique que pour lutter contre ce phénomène. En tant que producteurs ou consommateurs, institutions ou citoyen·ne·s, les questions climatiques et énergétiques concernent tout un chacun dans ses réalités économiques et sociales : habitat, santé, aménagement, mobilité, loisirs, emplois, production et consommation de biens et d'énergie, alimentation, qualité de vie et vivre ensemble. Le CESER souligne, là encore, la nécessaire mobilisation de tou·te·s et le besoin de développer des outils de solidarités pour une transition équitable.

La transition énergétique passe aussi par **le développement des énergies renouvelables**, par une meilleure valorisation énergétique des déchets-ressources, par des aides simplifiées et efficaces à la rénovation énergétique de l'habitat notamment pour les ménages en situation de vulnérabilité énergétique, par le développement de nouvelles solutions de mobilités individuelles et collectives (mobilité douce et active, électromobilité, gaz naturel pour véhicules (GNV)...) et des équipements afférents (« marchabilité » et « cyclabilité » des espaces publics⁶⁹, bornes de recharge électrique, stations GNV, hydrogène, pôles, outils et tarifs multimodaux et intermodaux accessibles à tou·te·s...).

3.2.2. Biodiversité, patrimoine naturel, paysages

La question des conditions de vie quotidiennes soulevée par le mouvement des gilets jaunes ne doit pas faire oublier qu'elles sont étroitement liées aux conditions de la vie – humaine et non humaine – sur Terre. La Bretagne est riche de son patrimoine naturel, de sa biodiversité, de ses écosystèmes et de ses paysages terrestres, littoraux, maritimes et aquatiques. **La lutte contre l'érosion accélérée de la biodiversité** constitue un enjeu majeur pour la Bretagne, dont la qualité de vie, l'image et l'économie reposent en grande partie sur son patrimoine naturel. Le CESER identifie plusieurs défis à relever :

- le défi de la connaissance et d'une meilleure appropriation des connaissances et des enjeux liés à la biodiversité, par les acteurs de l'économie bretonne (industrie, agriculture, tourisme, collectivités, etc.)

⁶⁸ *Pouvoirs et démocratie en Bretagne à l'épreuve du changement climatique à l'horizon 2030 et Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition*. CESER de Bretagne, 2009 et 2015.

⁶⁹ *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne !* CESER de Bretagne, 2016.

- le défi de l'éducation et des moyens qui y sont alloués ;
- le défi d'une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les projets de territoires ;
- le défi du financement des actions en faveur de la biodiversité ;

Le CESER réalise actuellement une étude de fond sur les enjeux sociétaux de la biodiversité en Bretagne qui sera publiée début 2020.

3.2.3. Les enjeux de l'eau en Bretagne

L'eau est un bien commun. Essentielle à la vie sur terre et aux équilibres écologiques, elle est aussi un sujet majeur de santé publique et de développement économique. Les enjeux relatifs à l'eau se posent en termes d'accès de tou·te·s à une ressource de qualité et en quantité suffisante. Les difficultés d'accès à la ressource en eau et les atteintes à sa qualité peuvent à terme accentuer les tensions autour des usages de l'eau. Les grands facteurs de changement qui pèseront sur l'avenir de l'eau en Bretagne sont le changement climatique, l'évolution des usages et de la société dans son ensemble, l'évolution démographique et le modèle de gouvernance.

Le CESER a insisté sur l'enjeu **du rapport des citoyen·ne·s à l'eau**⁷⁰. En effet, l'eau en tant que bien commun de l'humanité est par essence un enjeu démocratique fondamental. Sa représentation dans la société (ressource fragile et limitée ou renouvelable), son statut juridique (bien commun ou non) sont déterminants pour la gestion de l'eau. La complexité et la densité de la réglementation et les évolutions liées à la gouvernance de l'eau (qui fait quoi et rapports de pouvoir) sont susceptibles d'affecter la lisibilité des enjeux de gestion de l'eau. La distance observée entre les élus (notamment ceux des EPCI, aux responsabilités élargies dans le domaine de l'eau avec la compétence de gestion des milieux aquatiques et du risque d'inondation - GEMAPI) et les citoyen·ne·s, selon qu'elle se renforce ou se résorbe, pourrait avoir des conséquences importantes. Se poserait alors la question de la participation citoyenne aux instances de consultation, de concertation et de décision. L'expérience accumulée en Bretagne par différents acteurs, dans différents espaces de concertation pourrait contrebalancer cette tendance.

Plus récemment, le CESER a rappelé qu'au-delà des progrès aujourd'hui constatés dans la reconquête de la qualité des eaux en Bretagne, dont une part importante s'est appuyée sur les efforts soutenus des professionnels de l'agriculture, **il reste encore beaucoup à faire** puisque seules 40 % des masses d'eau bretonnes sont en bon état alors que le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixe un objectif de 69 % de masses d'eau en bon état pour 2021 et un objectif de 100 % en 2027. Il reste en particulier de gros efforts à fournir sur la morphologie des cours d'eau. Les efforts devront être poursuivis par tou·te·s pour réduire encore les taux de nitrates et de pesticides dans certains territoires. Il s'agit là d'une responsabilité collective et partagée. D'autre part, de nombreuses zones côtières sont encore soumises à des pollutions bactériennes et virales d'origines diverses (animales et humaines) qui affectent les eaux de baignade, les zones conchylicoles et les sites de

⁷⁰ *Les enjeux de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040*. CESER de Bretagne, 2016.

pêche à pied. Les marées vertes, qui dépendent de nombreux facteurs environnementaux, sont encore présentes sur certaines plages et vasières du littoral breton.

- Le défi est donc de ne surtout pas relâcher **les efforts de tous les acteurs en Bretagne dans la gestion intégrée de la ressource en eau** : Etat, collectivités, associations, particuliers, industriels, agriculteurs... Pour y parvenir, le CESER est attaché au respect du principe « **l'eau paie l'eau** » qui veut que les recettes tirées des taxes et redevances sur l'eau soient affectées à la politique de l'eau, incluant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, et non au renflouement des caisses de l'Etat. Il s'agit là d'un enjeu très important pour l'acceptation sociale des tarifs de l'eau et de l'assainissement qui pourrait peut-être servir de modèle pour d'autres champs de la fiscalité écologique fondée sur une écologie transparente et positive plutôt qu'obscur et punitive.

3.2.4. Déchets-ressources : vers un cercle vertueux

La transition écologique concerne aussi **les déchets-ressources** qui font l'objet du Plan régional de prévention et de gestion en cours de finalisation en Bretagne. Le CESER a mis en avant le respect du principe de « **la hiérarchie des déchets** » consistant en 5 étapes : 1) prévenir la création des déchets ; 2) préparer le réemploi et la réutilisation (« seconde vie ») ; 3) recycler donc séparer, trier au maximum et traiter les produits dans différentes filières ; 4) valoriser énergétiquement sous plusieurs formes : gaz, chaleur, électricité ; 5) procéder en dernier recours à l'incinération et à l'enfouissement. En suivant cette séquence, le meilleur déchet est celui qu'on ne produit pas⁷¹.

Le CESER insistait aussi sur la dimension sociétale des déchets dont la bonne gestion est une condition de qualité de vie. Or, observait-il, chacun n'y pense le plus souvent que lorsqu'il constate un dysfonctionnement, une hausse significative de taxe ou de redevance, ou encore lorsqu'une installation est en projet proche de chez lui. Pourtant, les enjeux sociétaux de la prévention et de la gestion des déchets sont nombreux : santé-environnement, emplois d'insertion, éducation à l'environnement, développement de filières ancrées dans le territoire, création d'emplois non délocalisables... Le CESER préconisait notamment de cibler la communication sur les résultats positifs, les bonnes pratiques, mais aussi sur les avancées sociales et environnementales, au-delà des économies budgétaires réalisées. Le défi est de réussir à mieux traiter le déchet à proximité des lieux de vie pour entrer dans le cercle vertueux de l'économie circulaire et durable.

⁷¹ *Les déchets en Bretagne : vers un cercle vertueux !* CESER de Bretagne, 2015.

3.3. Former et éduquer pour réussir la transition énergétique et écologique

La transition énergétique et écologique est engagée. Elle vise à répondre à l'urgence écologique et climatique, notamment en limitant le réchauffement mondial, conformément aux décisions prises dans l'Accord de Paris issu de la Conférence de Paris sur le Climat (COP 21) en décembre 2015. **Elle entraîne et suppose une évolution des métiers et des compétences dans la plupart des secteurs d'activité.** Or il est impératif désormais d'accélérer la dynamique de transformation du modèle de développement dont elle est porteuse⁷².

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) du 17 août 2015, qui marque une nouvelle ambition pour la France, est venue renforcer cette dimension. Elle instaure notamment un « Plan de programmation des emplois et des compétences » (en cours d'élaboration).

Cette transition nécessite d'acquérir de nouvelles compétences et connaissances et de développer de nouvelles façons de travailler ; elle nécessite donc de faire évoluer la formation professionnelle, initiale et continue, mais aussi l'éducation car il faut intégrer la transition énergétique et écologique non seulement dans les savoirs et les compétences professionnelles mais aussi dans la formation des citoyen·ne·s. Il s'agit notamment d'accompagner les citoyen·ne·s pour comprendre et maîtriser le coût énergétique.

Propositions :

- Développer **la pédagogie autour de ces thématiques** dès le plus jeune âge, donc dans la formation initiale des jeunes, à l'école, au collège, au lycée, dans les CFA, y compris avec le recours à des ressources extérieures aux établissements
- Développer, **par la formation et par l'information, la culture scientifique et technique**, avec l'appui du monde de l'enseignement supérieur et la recherche
- Former et informer les citoyen·ne·s pour leur permettre de comprendre la fiscalité énergétique et son usage
- Renforcer la transversalité et la pluridisciplinarité dans la formation des étudiants et des enseignants-chercheurs, dans les façons d'aborder les problèmes au cours des études supérieures, au moyen notamment d'un essor des échanges et des expériences collaboratives inter-écoles et inter-universités
- Redonner de l'initiative aux acteurs dans les territoires :
 - Instaurer des lieux de dialogue entre tous les acteurs à l'échelle des EPCI, y impliquer les citoyen·ne·s et en faire des espaces de connaissance
 - Apporter de la formation à la transition énergétique et écologique dans le cadre des Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) avec des

⁷² Former mieux pour réussir la transition énergétique et écologique en Bretagne. CESER de Bretagne, 2017.

formations qui ne soient pas le fait d'entreprises commerciales ayant des solutions à vendre, mais celui de formateurs indépendants

- Soutenir les initiatives citoyennes et associatives porteuses du vivre ensemble et qui parlent de la transition énergétique et écologique
- ↗ Intégrer et/ou mettre en évidence la dimension formation à la transition énergétique et écologique socialement responsable dans tous les futurs contrats d'objectifs signés par la Région Bretagne avec les branches professionnelles
- ↗ Mutualiser les éléments de compréhension déjà construits et s'en inspirer pour communiquer ; les transformer en éléments de langage grand public
- ↗ **Faire de la transition énergétique et écologique un axe structurant du CPRDFOP en lien avec la transition numérique**
- ↗ Former les formateurs et tous les acteurs de la commande publique
- ↗ Favoriser les réseaux d'échanges sur cette thématique entre acteurs de la recherche publique.

Pour le CESER, la transition énergétique et écologique implique un investissement massif dans la formation et dans l'éducation. Elle nécessite une adaptation continue des contenus et des modalités de formation. L'évolution ne doit pas se traduire uniquement par l'ajout de modules dans les formations existantes car c'est fondamentalement **une nouvelle façon de penser la capacité à intégrer des enjeux variés**, une approche large, qu'il faut concevoir et développer pour être en capacité de s'adapter aux changements mais aussi de devenir acteurs de ces changements. On se tromperait lourdement si on ne retenait qu'une entrée technique pour faire évoluer les formations. La transition énergétique et écologique invite à décroisonner, à créer des liens, à ne pas raisonner en silos, **à développer le travailler ensemble** : cela s'applique aussi à la formation.

↘ [Retour](#)

4. Inverser la tendance au repli sur soi en développant la capacité d'agir et en valorisant les ressources et les projets des personnes, des entreprises et des territoires

*Le malaise social s'est exprimé par endroits, par moments et par certains manifestants sous des formes violentes de refus du dialogue, d'expression de haine, voire d'atteinte aux personnes, aux biens ou aux valeurs de la République. Depuis le mois de novembre 2018, ces formes nous ont interrogés sur l'inscription ou non de tou·te·s dans la relation minimale de respect mutuel et de cohabitation pacifique nécessaire à la vie en société, y compris dans l'expression d'un malaise et de revendications. Dans une telle situation, il importe pour le CESER de **savoir refaire société**, pour permettre à chacun de se réinscrire résolument dans une démarche où priment **le lien social et la volonté de faire ensemble**.*

Renforcer le pouvoir d’agir de chacun constitue une priorité. Il est entendu ici comme un ensemble de droits (par l’accès aux droits et l’égalité des droits), de connaissances (par l’éducation et la formation notamment et la mise en capacité de faire), et de responsabilités (comprise dans le sens d’une participation à la vie de la cité, sous toute forme librement choisie).

La colère qui s’exprime actuellement est, pour partie, liée à l’impression des individus d’être les sujets de processus économiques sur lesquels ils n’auraient pas prise. **Retrouver la confiance dans la capacité à agir sur le développement économique est indispensable.**

La mise en capacité d’agir repose beaucoup sur **l’éducation et sur toutes les formes d’apprentissage et d’exercice de la citoyenneté** (ou du civisme pour être plus précis, même si le terme est moins employé). Comme nous l’avions déjà indiqué, l’objectif est de former des citoyen·ne·s désireux et capables de prendre en main leur destin, autonomes et responsables, soucieux de s’impliquer, libres et capables de s’exprimer avec un esprit critique, d’agir individuellement et collectivement pour leur bien-être et dans le sens de l’intérêt général. La crise des gilets jaunes montre qu’il est nécessaire de progresser dans la connaissance des processus économiques, sociaux, environnementaux, politiques qui rendent la vie en société possible, en développant **une éducation au civisme et à la démocratie.**

La mise en capacité d’agir et la responsabilisation croissante des personnes ne doivent pas être synonymes **d’un détachement et d’un abandon des pouvoirs publics.** De très nombreuses initiatives existent partout en Bretagne, dans les associations, collèges, lycées, universités, entreprises, territoires... engagées par des citoyen·ne·s, elles doivent être **reconnues et encouragées** par les pouvoirs publics, à tous les échelons. Il est nécessaire de valoriser et accompagner, lorsqu’elles concourent à l’intérêt général, les initiatives prises dans les territoires en favorisant **la proximité et la solidarité.**

4.1. Conforter et étendre les moyens d’action sur le développement économique

En 2009, dans un contexte de crise économique et financière mondiale, le CESER a adopté une contribution intitulée « *Agir ensemble pour dépasser la crise* », dans laquelle il a souligné l’importance d’agir collectivement en Bretagne, notamment « *en renforçant le dialogue social dans les territoires* » afin de « *rétablir la confiance* ».

10 ans plus tard, l’économie s’est durablement installée dans un mouvement de mutations, porteuses d’opportunités mais aussi de déstabilisation pour nombre de salariés, filières et territoires. La confiance n’est quant à elle pas rétablie. Les gilets jaunes, comme les participants aux réunions organisées dans le cadre du grand débat national, expriment une colère face aux inégalités de toutes sortes, aux difficultés économiques ainsi qu’à un manque de reconnaissance, notamment dans la sphère professionnelle.

La colère qui s’exprime actuellement est, pour partie, liée à **l’impression des individus d’être les sujets de processus de développement économique sur lesquels ils n’auraient pas prise.** Trop nombreux sont ceux qui ont le sentiment que ces dynamiques économiques dépassent leur capacité d’action, individuelle (en

tant que citoyen, en tant que travailleur) ou collective (par l'intermédiaire des associations, des syndicats, des assemblées élues, etc.). Ce sentiment peut conduire au découragement ou à la remise en cause de tous ceux qui essaient d'agir ; il s'agit dans les deux cas d'un enjeu démocratique majeur.

Si cet enjeu est monté en puissance avec la dérégulation de l'économie, il pourrait devenir plus prégnant encore à l'avenir. Nos sociétés se trouvent en effet face à la nécessité d'engager des transitions vers un développement plus durable, lesquelles ne peuvent être acceptées que si l'organisation sociale permet à chacun d'en être acteur. Dans le cas contraire, le risque est que certains se tournent vers des solutions qui opposent les uns aux autres, ou encore de voir l'immobilisme triompher, ce qui pourrait conduire à une accélération du changement climatique et à des décisions qui seraient finalement subies par tous⁷³.

Dans ce contexte, **comment rétablir la confiance en notre capacité individuelle et collective à agir sur les processus de développement économique ?** Et comment le faire depuis les lieux de vie et de travail, en mobilisant les citoyen·ne·s, la société civile, les collectivités ?

4.1.1. Un sentiment d'impuissance à peser sur les décisions économiques

Qu'ils se disent gilets jaunes ou non, de nombreux participants aux réunions d'initiatives locales organisées en Bretagne expriment une peur et un sentiment d'impuissance face **au risque de déclassement**. Ces personnes expliquent que les études, puis le fait de travailler et de payer des cotisations sociales ne suffisent plus toujours pour couvrir les charges du quotidien ni, a fortiori, pour se protéger face aux risques de la vie et préparer l'avenir de ses enfants.

Par ailleurs, nombreux sont ceux qui se disent « pris en otage », face à des injonctions contradictoires ou à des contraintes multiples.

Ce sont **des salariés** qui considèrent que la finance passe avant l'humain (dans les entreprises cotées par exemple), ou que des décisions lourdes de conséquences pour eux sont prises sans qu'ils aient leur mot à dire (cela peut concerner des salariés d'entreprises de toutes tailles, du secteur associatif, mais aussi des agents du service public). Le sentiment d'être déconsidéré peut également être créé par les inégalités de revenus, y compris les inégalités salariales internes à l'entreprise.

Ce sont également **des travailleurs indépendants, agriculteurs, artisans, commerçants et chefs d'entreprises** qui considèrent qu'une large part des efforts déployés pour mettre en œuvre leurs projets se heurte aux complexités administratives, au poids des prélèvements obligatoires, aux contraintes réglementaires, à la pression imposée par les donneurs d'ordres ou par les actionnaires, ou à une concurrence mal régulée (dumping social, fiscal, etc.). Ces efforts ne leur semblent pas reconnus, non seulement en termes de rémunération mais

⁷³ L'un des scénarios de l'étude du CESER « *Pouvoirs et démocratie en Bretagne à l'épreuve du changement climatique à l'horizon 2030* » (2009) prévoyait une reprise en main tardive du pilotage des transitions par quelques Etats suite à une crise grave, une solution dans laquelle « *le mot d'ordre de l'efficacité prime et il y a peu de place pour la concertation ou le débat public* ».

également en termes symboliques (impression de faire l'objet d'une méfiance à priori et/ou d'un traitement injuste).

Ce sont encore **des élus locaux** qui regrettent de ne pas disposer de leviers suffisants pour soutenir l'économie et les transitions et qui ajoutent que l'utilisation de ces leviers est fréquemment contrariée par des injonctions contradictoires de l'Etat, lesquelles réduisent leurs marges de manœuvre et créent de la complexité administrative.

Ce sont enfin **des citoyen-ne-s** qui s'inquiètent de la difficulté des Etats et de l'Union européenne à peser sur les choix économiques des entreprises dans un sens favorable à l'intérêt général, dans un contexte marqué par d'importantes inégalités sociales ainsi que par l'urgence climatique et le recul de la biodiversité.

4.1.2. Quels leviers pour y remédier en Bretagne ?

Une capacité à se mobiliser de manière coordonnée

Sur ce point, la Bretagne dispose d'atouts reconnus. Bien qu'inaboutie à ce jour, la démarche « Breizh Cop » témoigne ainsi d'une volonté de construire collectivement un projet de territoire partagé. De plus, la région se caractérise par une bonne capacité des collectivités, de l'Etat en région et des autres acteurs du développement économique **à se coordonner dans la mise en œuvre des politiques de développement économique**, du tourisme, de soutien à l'innovation et de la politique maritime. On trouve ainsi en Bretagne de nombreuses initiatives pionnières, voire uniques en France : la fusion des structures d'accompagnement des entreprises à l'international relevant de la Région et des CCI au sein de Bretagne Commerce International, le guichet unique des collectivités pour le soutien aux pôles de compétitivité, la coordination des acteurs publics et privés au sein des Destinations touristiques, etc. Au cours des dernières années, l'Etat s'est d'ailleurs engagé à ce qu'une partie de ses prérogatives puisse être directement mise en œuvre par les acteurs en Bretagne (Etat et Région), notamment en matière de stratégie maritime (au sein de la Conférence régionale de la mer et du littoral) ou de soutien à l'industrie. Ces délégations sont sans équivalents dans d'autres régions.

Ceci ne doit toutefois pas occulter le sentiment de gâchis face à **des concurrences territoriales** qui conduisent parfois à des redondances, voire à des décisions contraires aux discours sur le dialogue « à la bretonne » ou contraires aux objectifs de la transition. De la course aux énergies marines renouvelables entre régions à l'absence de vision régionale claire en matière d'équipements portuaires, en passant par des rivalités entre territoires pour l'accueil d'entreprises, des témoins de cette concurrence territoriale existent à toutes les échelles.

Il faut également souligner **la persistance de réflexes jacobins**, qui donne l'impression que certains acteurs continuent de « jouer solo », au détriment de la dynamique en place. L'attitude parfois peu coopérative de Business France à l'égard de Bretagne Commerce International⁷⁴, la fragilisation des projets d'énergies marines

⁷⁴ Avis sur la communication d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bretagne relatives au contrôle de comptes et de la gestion de l'association Bretagne Commerce International. CESER de Bretagne, 2018.

renouvelables par les hésitations et les annonces contradictoires de l'Etat ou encore les « Territoires d'industrie » d'abord identifiés en Bretagne de manière unilatérale par l'Etat en constituant des exemples récents. De même, le fait que la décision d'expérimenter en Bretagne un nouveau type d'enquêtes publiques à partir de 2019 ait été prise de manière unilatérale par l'Etat central est difficilement compréhensible, dans une région dont les acteurs ont de longue date fait la preuve de leur capacité à rechercher collectivement, et par des approches de terrain, des solutions permettant de concilier activités économiques et protection de l'environnement.

Le récent contrat d'action publique pour la Bretagne du 8 février 2019, ainsi que la perspective du Schéma régional d'aménagement durable, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), pourront apporter de nouveaux outils.

La présence de centres de décision dans la région

La majorité des acteurs économiques dépendent de **centres de décision situés en région**. En 2013, la Bretagne était ainsi, après la Corse, la région ayant le plus faible taux d'entreprises contrôlées par des groupes étrangers (ce qui représentait tout de même 1 500 établissements et 42 000 salariés). Autre exemple : en 2010, 52 % des salariés des industries agroalimentaires travaillaient pour des entreprises ayant leur centre de décision dans la région⁷⁵. Dernier élément à souligner, l'importance des structures de **l'économie sociale et solidaire** : mutuelles, coopératives, associations représentent 11,9 % des établissements et 14,3 % de l'emploi régional en 2017, ce dernier taux étant le plus élevé de France⁷⁶.

Une culture politique de dialogue

Si le dialogue social est moins ancré en France que dans certains pays voisins (aux contextes historiques, institutionnels et culturels très différents), la Bretagne se distingue toutefois par une culture politique particulière, construite au cours des dernières décennies et, qui conjugue :

- **un fort engagement à tous les niveaux**, dont témoignent l'importance du syndicalisme et de la coopération agricoles, la vitalité des réseaux patronaux et, plus généralement, d'un tissu d'associations engagées sur tous les aspects de la vie des entreprises (marketing territorial, qualité de vie au travail, accompagnement, financement participatif et business angels, etc.), l'implication directe d'associations locales ou régionales dans des projets de développement durable (énergies renouvelables, insertion par l'activité économique, développement d'une agriculture durable, etc.) ;
- une bonne capacité à construire des consensus, grâce à **des instances de dialogue** uniques en France (Conférence sociale, Commission paritaire régionale de l'emploi et de la formation professionnelle de l'agroalimentaire), et/ou qui se distinguent par leur capacité à apporter des solutions concrètes, y compris sur un sujet aussi sensible que celui de la conciliation des activités agricoles avec la préservation de la qualité de l'eau, etc.

⁷⁵ *L'internationalisation du système productif alimentaire breton*. CESER de Bretagne, 2013.

⁷⁶ *Dynamiques de l'emploi dans l'ESS de 2012 à 2017*. CRESS Bretagne, 2018.

En revanche, la Bretagne n'échappe pas à l'érosion de certaines formes d'engagement : si le bénévolat se porte bien, il est parfois plus difficile de trouver des personnes intéressées par des engagements de long terme, permettant une montée en compétence et une prise de responsabilités.

Des processus de concertation... sans suites ?

Trop souvent, citoyen·ne·s, associations et syndicats participent à des enquêtes publiques, des débats, des concertations sans avoir toute l'information nécessaire, dans des délais trop courts ou sans savoir si ces travaux auront un impact sur la décision finale. Dans ses travaux, le CESER a ainsi souligné la qualité de certaines concertations (notamment autour du parc éolien en mer de Saint-Brieuc)⁷⁷, tout en rappelant que l'on voit encore des concertations qui n'en sont pas réellement, soit parce qu'elles interviennent à un moment où le projet est déjà bouclé (se rapprochant alors davantage de l'information), soit parce qu'elles laissent peu de place au débat et à la négociation⁷⁸. Cette forme dégradée de la démocratie participative peut générer du découragement, voire de la défiance à l'égard des institutions. Signalons enfin l'absence de retour du Conseil régional sur les propositions formulées par le CESER pour ouvrir des réflexions partagées sur la stratégie numérique ou encore sur la stratégie de recherche et d'innovation.

Un nécessaire renforcement de la pédagogie

Des débats sur **les enjeux du développement économique** sont indispensables à l'échelle régionale comme à l'échelle locale. Or, l'échange cède trop souvent la place à des blocages, des recours et des oppositions stériles, faute parfois d'analyses partagées des enjeux. La culture économique (y compris dans sa dimension historique) apparaît encore insuffisamment partagée, alors qu'elle est indispensable pour analyser des enjeux aussi importants que les perspectives de développement et de création d'emploi offertes par les différentes activités économiques, les impacts environnementaux ou sanitaires des innovations⁷⁹, les spécificités du tissu économique local (l'économie maritime est, par exemple, insuffisamment connue en Bretagne⁸⁰), etc. De même, la politique économique du Conseil régional, malgré une tentative de vulgarisation (avec la notion de « Glaz économie »), semble peu appropriée par les autres acteurs économiques. Le point d'étape présenté en 2015 peinait à convaincre de la capacité d'entraînement de cette nouvelle stratégie⁸¹, tandis que le Conseil régional a reconnu en 2016 que les EPCI eux-mêmes, pourtant responsables d'une compétence « développement économique », la jugeaient trop peu concrète⁸².

⁷⁷ *Des énergies marines en Bretagne : concrétisons la filière*. CESER de Bretagne, 2012.

⁷⁸ *Produire ET résider sur le littoral en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2017.

⁷⁹ *Appropriation sociale et mise en débat des sciences et technologies en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2012.

⁸⁰ *Economie maritime en Bretagne : changeons de regard*. CESER de Bretagne, 2014.

⁸¹ *Avis sur le point d'étape dans la mise en œuvre de la Glaz économie*. CESER de Bretagne, 2015.

⁸² *Vers une nouvelle organisation publique en matière de développement économique*. Conseil régional de Bretagne, 2017.

L'évaluation des politiques économiques

L'évaluation des politiques économiques est, en Bretagne, quasiment inexistante. Des objectifs évaluatifs ambitieux ont bien été fixés par le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (« *La Glaz économie demandera aller plus loin que l'évaluation de l'impact purement financier ou économique des projets. Elle initiera le développement d'une grille de lecture de la performance globale de l'économie bretonne sortant des paradigmes habituels* »)⁸³, réaffirmés⁸⁴, mais jamais été mis en œuvre, tandis que l'instance de suivi de ce schéma n'a jamais été constituée. Des critiques du même type peuvent par ailleurs être adressées à la stratégie de spécialisation intelligente (S3) ainsi qu'au Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche⁸⁵.

Il ne suffit donc pas de dire que toutes les institutions sont en place et que la culture de dialogue, bien présente en Bretagne, suffirait à résoudre la crise. De nouvelles mesures doivent être mise en œuvre si l'on veut montrer qu'il est possible d'avoir **une action démocratique et efficace sur les dynamiques économiques**. Ces mesures doivent s'accompagner d'un changement d'approche du développement économique, avec la volonté d'impliquer chacun et de faciliter le débat sur la production de richesse, qui constitue un enjeu central pour nos sociétés.

4.1.3. Renforcer collectivement le pouvoir d'agir sur l'économie

Diffuser la culture de l'économie, indispensable au débat sur les enjeux du développement durable

Diffuser la culture de l'économie suppose en premier lieu de permettre à chacun de se construire une **culture du développement durable** et d'aborder les enjeux de manière globale (*qu'est-ce qu'une activité durable ? Quelles sont les conséquences des actes de production et d'achat pour l'environnement ? Pour les générations futures ? Pour les pays tiers ?*), mais aussi de manière locale (*Qu'est-ce qui a de la valeur pour nous ? Quelles sont nos ressources ? Quelles sont les forces et les faiblesses des activités économiques présentes en Bretagne du point de vue du développement durable ? Quels sont, pour chaque territoire, les leviers, les freins, les modalités et le rythme d'une transition acceptable et soutenable ? Quel est le sens de la réglementation ? En quoi nous protège-t-elle (des risques sanitaires, de la concurrence déloyale), et en quoi peut-elle être un frein aux mutations des activités ?*).

Toutes ces questions doivent pouvoir être abordées de manière différenciée en fonction des territoires, tant dans l'éducation et la formation que dans les débats sur les projets de territoires. Les diagnostics et études réalisés en Bretagne, par des chercheurs, des associations, des experts ou par des organismes consultatifs doivent à ce titre être

⁸³ *Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation*. Conseil régional de Bretagne, 2013.

⁸⁴ *Vers une nouvelle organisation publique en matière de développement économique*. Conseil régional de Bretagne, 2017.

⁸⁵ *Recherche(s) et innovation en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2018.

d'avantage diffusés, valorisés et mobilisés. Il convient par ailleurs de renforcer la prise en compte de la thématique du dialogue social, dans l'éducation comme dans la formation professionnelle. Enfin, la Région pourrait prendre l'initiative de créer un programme « **Eduquer à l'économie** », permettant de mettre en réseau les différents acteurs qui œuvrent déjà en la matière, afin de partager des bonnes pratiques, des ressources, voire de construire des supports communs.

Cela implique aussi de renforcer **l'appropriation des sciences économiques et sociales**, par les citoyen·ne·s comme par les décideurs. Le CESER a demandé⁸⁶ que soit élaborée une nouvelle stratégie régionale de soutien à la recherche et à l'innovation, qui intègre pleinement ces enjeux, d'autant plus que la culture scientifique, technique et industrielle fait désormais partie des compétences du Conseil régional.

En complément, il convient de **(re)créer des liens entre l'industrie et les habitants**, changer l'image des métiers industriels et, plus largement, de l'économie productive, améliorer l'information sur les réalités de l'industrie en Bretagne. Cette information doit notamment permettre de rappeler la place de l'industrie dans les territoires et de débattre des mesures à prendre pour **lui redonner de la compétitivité**. On note par exemple une prise de conscience de la nécessité de ré-ouvrir les ports aux citoyen·ne·s (visites organisées, belvédères et éléments pédagogiques permettant de comprendre les activités malgré les restrictions d'accès aux quais imposées par les réglementations, etc.). Cette logique pourrait être étendue à d'autres sites industriels, qui peuvent facilement susciter l'intérêt des habitants. Dans le même esprit, la conception des zones industrielles doit intégrer, lorsque cela est possible, cet enjeu d'ouverture sur le territoire⁸⁷.

Enfin, la diffusion de la culture économique doit être une opportunité de mieux faire connaître les formes entrepreneuriales alternatives qui coexistent avec les formes plus traditionnelles, afin de valoriser les formes d'organisation les plus favorables à l'implication et la prise de responsabilité de chacun.

Face à la demande de reconnaissance exprimée par nombre de travailleurs, mais aussi pour inventer une économie plus soutenable, plus inclusive, il est en effet indispensable de promouvoir les modes d'organisation qui ne cloisonnent pas les rôles entre producteurs et consommateurs, entre salariés et dirigeants, entre public et privé, mais permettent au contraire **à chacun de prendre part aux décisions qui le concernent**.

Inscrire les politiques de développement économique dans un projet partagé

La démarche « Breizh Cop » engagée en Bretagne a permis de définir des objectifs partagés pour le développement de la Bretagne. L'enjeu est désormais de les mettre en œuvre et soutenir ainsi la production de richesse et les transitions, renforcer l'ancrage des activités dans les territoires, accélérer l'innovation sociale. Ce projet ambitieux appelle alors une mobilisation parfaitement coordonnée des leviers au service du développement économique, du tourisme, des activités maritimes, d'agriculture...

⁸⁶ Recherche(s) et innovation en Bretagne. CESER de Bretagne, 2018.

⁸⁷ Pour des activités industrielles créatrices d'emplois durables en Bretagne. CESER de Bretagne, 2015.

La déclinaison de la Breizh Cop en matière d'économie, d'agriculture et de tourisme devra porter sur :

- les objectifs opérationnels ;
- des plans d'actions précisant la répartition des rôles ;
- les critères d'éco-socio-conditionnalité des aides ;
- la définition d'indicateurs et d'instances de suivi.

Il s'agit de ne pas reproduire l'erreur du SRDEII actuel, ambitieux en matière d'accélération des transitions et de mobilisation des acteurs, mais dont les objectifs ont été définis de manière peu opérationnelle, tandis que les instances et indicateurs de suivi n'ont pas été précisés. Le CESER invite en revanche à s'inspirer du plan Breizh Alim qui vise à faire converger des objectifs de politique publique (la politique d'achats de la Région et de plusieurs collectivités) avec les intérêts de filières qui ont vocation à être compétitives en Bretagne comme à l'export. Cet exemple n'est toutefois pas transposable à tous les domaines. Dans les secteurs où la Bretagne n'est pas leader, les stratégies doivent être conçues en lien étroit avec l'Etat et l'Union européenne.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces orientations ambitieuses va s'inscrire dans un cadre offrant des possibilités d'expérimentations et de différenciation. Ainsi, les pistes de différenciation ouvertes avec le Contrat d'action publique pour la Bretagne de février 2019 (déconcentration de crédits de l'ADEME, responsabilité de la Conférence régionale pour la mer et le littoral et de la Région en matière de concertation sur les énergies marines renouvelables, pilotage du dispositif « Territoires d'industrie » par la Région, nouveaux types d'enquêtes publiques) doivent permettre :

- une mobilisation mieux coordonnée des moyens au services des filières stratégiques, comme les énergies renouvelables ou l'industrie ;
- un renforcement de la concertation autour des projets de développement, en expérimentant en Bretagne de nouvelles manières de mettre en débat les projets.

Donner davantage de marges de manœuvre aux collectivités dans la mise en œuvre de politiques de soutien aux activités économiques

En complément, il convient d'accélérer la reconnaissance par l'Etat **de la responsabilité de la Région en matière d'aides aux entreprises**. Le Contrat d'action publique pour la Bretagne représente à ce titre une initiative intéressante, dont il convient de préciser rapidement les modalités d'application et dont la mise en œuvre devra être évaluée.

Le CESER invite ensuite à poursuivre le déploiement du **Service public d'accompagnement des entreprises** et la rationalisation de l'écosystème de l'accompagnement. La mise en œuvre de cette organisation doit permettre aux entreprises d'accéder plus facilement aux informations, à un accompagnement et aux aides auxquelles elles peuvent prétendre, dans un paysage qui demeure fort complexe et hétérogène en fonction des territoires. Il s'agit aussi d'un enjeu d'efficacité de la dépense publique : limiter les coûts de coordination, voire les doublons, doit permettre de concentrer les moyens sur le soutien aux entreprises.

Enfin, la simplification de l'accompagnement des entreprises doit aller de pair avec une accélération et une mise en œuvre concertée de **la démarche de simplification administrative** annoncée par le Pacte d'avenir. L'objectif est de faciliter et accélérer

la conduite des actions, dans le respect des objectifs économiques, sociaux et environnementaux⁸⁸.

En complément, le CESER souhaite que la Région reste **autorité de gestion d'un volet de la Politique agricole commune**. Depuis 2014, le doublement de l'enveloppe et la gestion du second pilier par le Conseil régional, fortement engagé sur ce dossier, ont permis de mieux soutenir les investissements d'une part (Plan de modernisation des bâtiments d'élevage) et les transitions vers de nouvelles pratiques d'autre part (mesures agroenvironnementales et aides à l'agriculture biologique notamment). Au vu de ce bilan, le CESER propose de renforcer les marges de manœuvre des Régions sur le volet régionalisé. Sans remettre en cause le principe d'une négociation du Programme de développement rural régional avec l'État et la Commission européenne, il s'agirait de renforcer la part des instruments qui, dans ce programme, peuvent être définis ou modifiés par la Région. En complément, les Régions devront devenir organismes payeurs pour le FEADER. Le système actuel, qui sépare l'autorité de gestion (le Conseil régional) et l'organisme payeur (l'Agence des services et des paiements) est en effet apparu inefficace. Les retards de paiements constatés au cours des dernières années mettent en difficulté les agriculteurs et les filières. Ils risquent aussi d'avoir un effet désastreux sur l'image des politiques européennes. De manière générale, le renforcement de la subsidiarité trouvera tout son sens si elle s'accompagne d'une nouvelle étape de simplification⁸⁹.

Néanmoins, une régionalisation ne saurait suffire à redonner de la légitimité à la PAC. Le CESER insiste sur l'importance de maintenir et renforcer tous les outils permettant une gouvernance transparente et efficace de la PAC en Bretagne. De ce point de vue, le CESER a plusieurs fois salué le choix fait par le Conseil régional de Bretagne de territorialiser l'enveloppe du FEADER au maximum des possibilités offertes par l'Union européenne. Ceci permet une programmation des fonds au plus près des territoires, dans des comités uniques associant élus et société civile. Si ce système n'a pas vocation à être généralisé à l'ensemble de l'enveloppe régionalisée, la Bretagne peut s'appuyer sur cette expérience pour rappeler l'importance d'une PAC dont la gouvernance est ouverte et, pour partie, territorialisée.

Orienter davantage les politiques économiques vers une économie territorialisée

La territorialisation peut permettre de renforcer la résilience des activités économiques face aux profondes transformations de la société. L'utilisation de ressources locales, les échanges et liens de solidarité entre acteurs économiques des territoires, la présence de centres de décision sont autant d'éléments qui favorisent l'adaptation et les transitions des activités économiques en même temps que l'implication et la prise de responsabilité des acteurs dans des projets collectifs sur les territoires.

Le Conseil régional pourrait donc envisager **une priorisation de ses aides** (aides aux entreprises, ingénierie financière, entrée au capital d'entreprises), en soutien à une économie territorialisée :

⁸⁸ *Pour des activités industrielles créatrices d'emplois durables en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2015.

⁸⁹ *Contribution du CESER à la consultation sur la PAC*. CESER de Bretagne, 2017.

- prioriser davantage les aides à l'économie vers des initiatives collectives, créant des liens de solidarité entre acteurs économiques du territoire. Les projets relatifs à l'économie circulaire et l'écologie industrielle sont de ce point de vue particulièrement intéressants ;
- mobiliser dans l'instruction des dossiers d'aides aux entreprises **la grille d'emploi durable proposée par le CESER⁹⁰**, qui appréhende la durabilité des emplois non seulement sur des critères économiques et sociaux, mais aussi en fonction de leur lien au territoire ;
- appliquer la même exigence dans la commande publique. Le CESER a déjà salué le schéma régional des achats responsables⁹¹, construit avec l'ensemble des partenaires concernés. Fondés sur les trois piliers du développement durable, les critères de cette politique rejoignent le souhait du CESER de voir se développer **des critères d'éco-socio-conditionnalité dans les aides accordées par le Conseil régional**. L'enjeu est maintenant que ce qui est regardé aujourd'hui comme une contrainte soit transformé demain en opportunité ; autrement dit, que les nouveaux critères adoptés dans les marchés publics soient regardés par les acheteurs publics et par les entreprises comme des accélérateurs du développement économique, de l'innovation, de l'emploi et de transition écologique. L'autre enjeu est de partager et diffuser cette démarche avec les autres collectivités, y compris en l'appliquant à des champs qui dépassent celui de la commande publique ;
- Soutenir les projets d'innovation sociale à l'aune de **leur modèle socio-économique**, et non sur la seule base de leur modèle économique⁹².

4.1.4. Renforcer le dialogue social

En 2013, dans un contexte marqué par d'importantes restructurations d'entreprises, le CESER soulignait que **la combinaison de deux échelles de dialogue social, interne à l'entreprise et sur le territoire**, doit contribuer à réduire l'anxiété des salariés comme celle des chefs d'entreprise et aussi à ouvrir de nouvelles perspectives⁹³.

Le contexte actuel confirme l'acuité de cette analyse. Face à la défiance à l'égard de toutes les formes de représentation, il convient d'ajouter que le dialogue social se trouve face à une obligation de résultats : il doit permettre d'identifier les intérêts partagés et de construire collectivement des réponses. Il s'agit également, au sein des organisations, de bien communiquer sur la manière dont les avis exprimés ont été pris en compte.

⁹⁰ *Pour des activités industrielles créatrices d'emplois durables en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2015.

⁹¹ *Avis sur le schéma des achats économiquement responsables*. CESER de Bretagne, 2018.

⁹² *Avis sur les objectifs de la Breizh COP*. CESER de Bretagne, 2018.

⁹³ *Faire face aux mutations d'activités et aux restructurations d'entreprises par une anticipation et une adaptation porteuses d'activités et d'emplois en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2013.

Le développement de chartes sociales par filières apparaît comme un levier intéressant, à l'instar de la charte qualité « Label social transport Bretagne », qui a mobilisé les organisations et le Conseil régional.

Il est de la responsabilité des collectivités comme des acteurs économiques de souligner l'importance que revêtent la présence et l'entretien dans l'entreprise **d'un climat de dialogue social qui soit fondé sur la confiance**, confiance qu'il contribue à renforcer. Cette confiance ne s'improvise pas, elle se construit sur une longue période. Elle repose en premier lieu sur la qualité des relations entre les personnes, sur l'application de la législation et notamment sur le respect de certains engagements en matière d'information et de confidentialité. A défaut, elle peut se détruire en peu de temps.

Les collectivités ont également un rôle à jouer pour favoriser un dialogue social territorial⁹⁴. Alors que le dialogue entre l'Etat en région, le Conseil régional et les partenaires sociaux est de bonne qualité, ces acteurs ont la responsabilité de favoriser la transposition de cette dynamique au niveau local. Le CESER invite ainsi le Conseil régional à mobiliser ses moyens pour contribuer au mieux à la réussite de ces initiatives locales, voire à orienter en priorité certaines de ses interventions vers les territoires où il existe un réel dialogue. Il peut aussi inciter l'Etat en région à trouver des solutions pour que ses services présents dans les territoires puissent participer activement à ces dynamiques. A titre d'exemple, le CESER souhaite mettre en exergue quelques sujets sur lesquels un dialogue apparaît pertinent :

- l'anticipation des mutations et l'accompagnement des restructurations ;
- la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale et la sécurisation des parcours professionnels ;
- la relation emploi/formation ;
- le dialogue social dans les TPE ;
- la mise en œuvre de la responsabilité sociale des entreprises, notamment en développant leurs relations avec les acteurs de l'insertion, de l'emploi et de la formation ainsi qu'avec les autres entreprises au sein des filières.

Par ailleurs, les collectivités doivent renforcer la culture **du dialogue social** en leur sein, notamment en associant les agents aux échanges sur tout projet de réorganisation (fusion, mutualisations...), en leur donnant la possibilité de recourir à une expertise extérieure et en prenant en compte leurs propositions⁹⁵.

Conclusion

Face à la défiance et au découragement exprimés par le mouvement des gilets jaunes, les élus comme les corps intermédiaires ont la responsabilité de promouvoir, mais aussi de réinterroger et de moderniser les approches qui permettent aux personnes de **peser sur les dynamiques économiques**, des plus locales (à l'échelle de leur entreprise) aux décisions nationales et européennes (par l'intermédiaire de leurs représentants, élus de la République ou corps intermédiaires).

⁹⁴ *Pour des activités industrielles créatrices d'emplois durables en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2015.

⁹⁵ *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité*. CESER de Bretagne, 2016.

En clair, le défi est de passer de l'étape de l'expression à celle de l'action, en facilitant toutes **les formes d'engagement** et en reconnaissant **leur utilité sociale**. Qu'il s'agisse d'entreprendre, de modifier ses habitudes de consommation, de s'engager dans un syndicat, de créer une association, de prendre part à un réseau de partage d'expériences ou de participer bénévolement ou professionnellement à un projet, c'est bien collectivement, et dans les territoires, que devra s'inventer une part importante des réponses à la crise actuelle.

4.2. Mettre à la portée de chacun les clés de sa réussite : former, accompagner vers et dans l'emploi

La formation des femmes et des hommes, jeunes et adultes, est une richesse pour les territoires, une richesse collective et individuelle. La Bretagne a fait depuis longtemps le choix d'investir dans l'éducation et dans la formation. Ce choix doit toujours être conforté.

Si la formation des personnes permet **la performance économique**, elle doit aussi permettre de développer l'autonomie de pensée et l'esprit critique des personnes, leur connaissance de l'histoire sociale et de leurs droits en tant que citoyen·ne·s, dans la sphère publique comme professionnelle. Il s'agit d'une condition permettant à chacun **d'exercer sa citoyenneté**.

La Bretagne est riche d'un tissu de formations réparties sur tout le territoire. Cependant, des risques d'accroissement des inégalités territoriales existent. Quelques exemples :

- dans l'élaboration de la carte des formations, le Conseil régional a cherché à décloisonner et rendre possible le dialogue entre acteurs concernés afin d'améliorer la lisibilité et la complémentarité de l'offre de formation à l'échelle régionale et pour les territoires. Suite à **la perte de compétences des régions sur l'apprentissage**, le CESER s'interroge sur l'avenir de cette démarche ;
- concernant la transition numérique, dans le cadre de **la réforme du lycée**, certains enseignements de spécialité comme « Numérique et sciences informatiques » ne seront pas accessibles aux lycéens de territoires comme Combourg, Redon, Loudéac, Concarneau ;
- **l'accès au numérique** est actuellement encore très inégal d'un établissement de formation à un autre et selon les territoires. Permettre le développement de la culture numérique dans tous les territoires passe par un plan global d'équipement dans les établissements de formation, prenant en compte la maintenance informatique, l'accès à un débit correspondant aux usages, à des réseaux internes performants et aux équipements nécessaires pour tous les établissements.

La programmation en Bretagne d'une nouvelle génération de contrats d'objectifs entre la Région et les branches professionnelles paritaires répond à l'objectif de cohérence et de qualité de l'offre de formation. Ces contrats qui ont vocation à partager les enjeux, l'observation de chaque filière et l'identification des parcours adaptés aux évolutions des métiers, ne doivent pas se construire en « tuyaux d'orgue » mais

s'appuyer sur un socle commun de principes. Ils doivent intégrer la volonté **d'une transition écologique socialement responsable** et certains axes prioritaires :

- l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès à la formation tout au long de la vie, comme en matière d'emploi et d'orientation professionnelle : il s'agit d'un objectif toujours à atteindre, qui nécessite une vigilance et des efforts constants de la part de tous ;
- la logique de parcours intégrant les savoirs de bases, y compris le numérique, pour permettre notamment d'aller d'une situation d'illettrisme vers la certification et la qualification (voir le point 2) ;
- le traitement partagé des éléments périphériques à l'emploi (logement, mobilité...) ;
- la question des fonctions transverses à tous les secteurs ;
- une attention particulière à la qualité des formations, en particulier en apprentissage en lien avec le devenir de l'apprentissage en Bretagne suite à la loi « Liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018.

Cette loi élargit la compétence des régions en matière d'information sur les métiers et la formation aux publics scolaires, à travers le service public de l'orientation et l'information sur les métiers et les formations. Le CESER réaffirme la nécessité **d'un accompagnement des différents publics** (adultes, jeunes scolaires) en fonction de leurs besoins spécifiques et la construction **d'une information et d'un accompagnement adaptés à chaque public**. Il souligne ainsi, par exemple, que la notion de débouché immédiat répond davantage à la problématique d'un adulte en reconversion professionnelle qu'à celle d'un élève de collège. Par ailleurs, alors que les Régions se sont vues retirer leur compétence en matière de Conseil en évolution professionnelle (CEP), tout devrait être fait pour que ce conseil soit articulé avec le service public régional de l'orientation (pilote par les régions).

- Les CEP devraient adopter une démarche proactive qui consiste **à aller chercher les personnes** lorsqu'il s'agit **des publics en difficulté** (personnes éloignées de l'emploi, personnes en situation d'illettrisme). Cette question de l'orientation et de l'accompagnement pourra être développée dans une prochaine étude du CESER.

La démocratie participative, et son articulation avec la démocratie représentative, est une question qui se pose aujourd'hui avec une vive acuité. A ce sujet, le CESER note que les jeunes, bien souvent, font leur première expérience de la représentation à travers l'élection des délégués et conseils de vie lycéenne. Estimant qu'il faut donner aux jeunes des moyens renforcés d'être acteurs de leur vie, et les soutenir dans leurs projets, il propose de développer des outils comme, par exemple, les budgets participatifs dans les lycées. Il propose aussi de soutenir les associations qui se mobilisent sur ces questions et de développer les possibilités pour les établissements scolaires de les mobiliser.

La question de **l'éducation à la démocratie**, élargie à tous les niveaux de formation (école, collège, lycée, CFA, enseignement supérieur, formation continue), apparaît comme fondamentale et pourra constituer un sujet à approfondir pour le CESER.

Le rapport à l'information et aux médias est un enjeu éducatif et culturel. Pour lutter contre l'envahissement de l'espace public démocratique par les rumeurs, les fausses informations, et parfois par un déferlement de haine et de violence, l'enjeu de

développer un esprit critique dès le plus jeune âge et tout au long de la vie apparaît de plus en plus comme un défi urgent.

4.3. Etre davantage à l'écoute des jeunes

De nombreuses réunions locales organisées dans le cadre du grand débat ont rassemblé un public plutôt senior. Pourtant, les thèmes abordés dans ces réunions concernent les jeunes : pouvoir d'achat, fiscalité, organisation de l'Etat et des services publics, transition écologique, démocratie et citoyenneté, sans parler des générations futures qui hériteront des actions ou inactions de celles qui les ont précédées.

4.3.1. Les propositions de jeunes lycéen·ne·s et apprenti·e·s pour sortir de la crise

Des jeunes lycéen·ne·s et apprenti·e·s du Conseil régional des jeunes de Bretagne ayant répondu au questionnaire du CESER sur leur lecture de la crise sociale liée au mouvement des gilets jaunes⁹⁶ ont émis plusieurs propositions pour en sortir. Les premières solutions sont d'ordre **économique, fiscal, social et solidaire** : augmenter les salaires en particulier le SMIC, repenser le rapport au travail pour vivre avec la question du temps de travail et du revenu de base universel, créer plus d'emplois notamment pour les jeunes, fixer les prix de l'essence en fonction du revenu, rendre gratuits les transports en commun, lutter contre les inégalités dans la répartition des richesses et contre l'injustice fiscale, y compris au niveau mondial. Ils estiment nécessaire également de soutenir davantage les personnes en situation de pauvreté et de précarité, notamment en garantissant un logement pour tous. Pour financer ces mesures, d'autres dépenses publiques moins utiles sont à questionner.

D'autres solutions proposées sont d'ordre **politique, démocratique et institutionnel** : une démocratie plus proche des citoyen·ne·s et plus continue dans son exercice, l'écoute et le respect mutuels nécessaires au dialogue pour trouver des terrains d'entente, une meilleure communication, la prise en compte de l'avis des jeunes, notamment au niveau municipal. Les députés devraient aussi se rapprocher davantage des citoyen·ne·s et de leurs réalités vécues au quotidien. Une réforme constitutionnelle est aussi proposée : référendum d'initiative citoyenne, y compris en ligne. Enfin, les solutions politiques sont aussi européennes et internationales.

Les solutions pour sortir de la crise sont aussi d'ordre **écologique**. Ici, les jeunes interpellent directement la société : « *Ouvrez les yeux sur le problème climatique, c'est un problème majeur ! Vous jouez avec nos vies et celles de nos enfants, de vos enfants !* ». Il y a donc une urgence absolue à agir pour les générations présentes comme futures. Il faut réussir à faire accepter la transition écologique en proposant des alternatives écologiques, par exemple en développant les transports en commun pour les personnes vivant à la campagne, en visant l'autosuffisance alimentaire et énergétique, la production locale, écologique, éthique et durable.

⁹⁶ 23 lycéen·ne·s et apprenti·e·s sur 144 membres ont répondu au questionnaire du CESER, adressé le 6 mars 2019. Voir le détail dans le chapitre 1.

Enfin, selon eux, des **solutions territoriales** sont à trouver pour garantir l'accès de tou-te-s aux services publics et collectifs, en particulier des personnes vivant dans les territoires ruraux. Il faut mieux répartir les services, l'activité économique, sociale et culturelle sur l'ensemble des territoires, même lorsqu'ils ont une faible attractivité économique. Il ne faut pas non plus oublier le rôle important des associations pour trouver des solutions aux besoins de la population.

4.3.2. Ouvrir l'espace public à l'engagement pluriel des jeunes

L'espace public est-il seulement suffisamment ouvert au vécu et aux paroles des jeunes, à leurs analyses et réflexions, à leurs diagnostics et propositions, à leurs nouveaux modes et réseaux d'engagement et d'expression ? **Comment les jeunes s'engagent-ils aujourd'hui ?**

Le contexte sociétal apparaît de prime abord peu « engageant » pour les jeunes. D'un côté, les adultes ont souvent une vision assez négative et paradoxale des jeunes : s'ils ne s'engagent pas, ils sont critiqués comme étant abstentionnistes et apathiques, s'ils s'engagent énergiquement, ils sont dénoncés comme un problème, voire comme une menace à l'ordre public et social. De l'autre côté, dans un contexte d'insécurité sociale et professionnelle, l'action dans l'espace public n'est pas la priorité des jeunes : ils s'engagent d'abord pour réussir leurs études et trouver du travail.

Ensuite, leurs engagements sont aussi divers que les jeunes eux-mêmes. Pluriels et multifformes, ils s'inscrivent dans leurs univers sociaux et culturels ainsi que dans leur développement personnel. Pour eux, l'« être ensemble » prime souvent sur le « faire ensemble » : le « qui » précède le « quoi ». A l'âge des possibles, l'engagement va avec l'invention de soi. A noter que l'affiliation sociale, le niveau de diplôme et l'insertion professionnelle favorisent l'engagement dans l'espace public, d'où une nécessaire attention à ceux qui sont les moins favorisés, reconnus et valorisés. Ces derniers peuvent aussi s'engager dans la vie de la cité selon des formes différentes et moins perceptibles socialement.

On peut distinguer cinq espaces publics d'engagement des jeunes. Dans **l'espace de la vie politique**, les jeunes expriment une distance vis-à-vis des formes conventionnelles de participation tandis qu'ils expérimentent un nouveau rapport à l'agir politique, plus intermittent, direct et protestataire. **L'espace public associatif** jouit quant à lui d'un fort capital de sympathie auprès des jeunes, étant considéré comme l'expression d'une citoyenneté en acte. Quant à **l'espace public institutionnel** de soutien aux initiatives et de participation, multifforme, il est apprécié des jeunes s'il apporte une reconnaissance, une écoute sincère, un soutien et un retour effectifs de la part des institutions. Apparue plus récemment, **l'espace public numérique** représente une mutation majeure avec le développement du « cyberengagement » en ligne (ex : réseaux sociaux). Enfin, il existe aussi un espace public autonome, généré, légitimé et **géré par les jeunes eux-mêmes**, « à côté ». Ce dernier est parfois peu visible, ce qui peut conduire à sous-estimer, par méconnaissance, le niveau d'engagement des jeunes (ex : initiatives et rencontres entre jeunes, usages des réseaux sociaux, des sites d'information en ligne...).

Si l'on observe un déclin du modèle du « militant affilié », les jeunes ne sont pas moins engagés qu'autrefois : ils le sont autrement. Leur engagement est plus individualisé, plus distancié et plus horizontal. Vivant dans le temps court, ils veulent un résultat

visible et immédiat. Enfin, la génération numérique brouille les cartes traditionnelles de l'engagement en remettant en cause les frontières entre public/privé, réel/virtuel et individuel/collectif. Cet engagement des jeunes étant devenu plus distancié, il appelle également un « accompagnement distancié » favorisant une culture de l'expérimentation directe. Pour les jeunes éloignés de l'engagement et de l'espace public, **un accompagnement plus attentif** et **un soutien plus actif** sont toutefois nécessaires : c'est un enjeu d'égalité des chances dans une société démocratique.

Au final, l'engagement est un atout pour les jeunes. Il participe de leur construction personnelle et sociale, de leur accès à la responsabilité sociale et citoyenne. Il est un mode d'apprentissage à travers lequel éducations formelles et non formelles se renforcent mutuellement. Il ouvre l'horizon des possibles. L'engagement des jeunes est aussi une ressource et une intelligence pour la Bretagne et ses territoires. Il est l'expression de la participation démocratique et sociale d'une société civile active. Il est un facteur de dynamisme et d'attractivité : les jeunes sont créatifs et ils veulent que « ça bouge » !

4.4. Encourager la participation des habitants aux aménagements et usages des espaces publics

La notion d'espace public possède une double signification. Au sens matériel, les espaces publics (au pluriel) sont **les divers lieux ouverts au public** : places, rues, trottoirs, parcs publics... et même les ronds-points ! Au sens immatériel, plus philosophique, l'espace public désigne **la sphère du débat public et de la vie démocratique** : institutions, médias, réseaux sociaux... Dans les deux cas, l'espace public est toujours le lieu de la communication, c'est-à-dire, étymologiquement, de la mise en relation. Il est l'espace commun le plus accessible et universel d'une société démocratique ouverte et pluraliste. Être citoyen, c'est habiter la cité et pouvoir prendre part aux décisions qui la concerne, c'est être inclus dans l'espace public démocratique et son milieu de vie.

Le mouvement des gilets jaunes s'est construit et se transforme dans les espaces publics : après le mouvement international d'occupation des places, on est passé à l'occupation des ronds-points, des plateformes numériques et des réseaux sociaux. Les nombreuses réunions d'initiatives locales organisées en Bretagne constituent également des espaces publics de débat.

Le CESER a proposé des leviers d'action pour mieux associer les habitant·e·s et les citoyen·ne·s à l'aménagement et aux usages de leur cadre de vie⁹⁷. On observe en effet, dans l'aménagement et l'urbanisme, l'émergence de nouvelles démarches pragmatiques de participation démocratique qui reconnaissent et valorisent la « maîtrise d'usage » et **le « pouvoir d'agir des citoyen·ne·s »**.

Si l'élection est le socle commun de la participation démocratique instituée il existe d'autres formes de participations réglementées : concertation préalable obligatoire ou facultative, enquêtes publiques, référendums locaux, consultations pour avis... Il faut aujourd'hui aller au-delà des procédures existantes de démocratie instituée pour

⁹⁷ *Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne ! CESER de Bretagne, 2016.*

s'inscrire davantage dans **un processus de participation à une démocratie plus vivante, horizontale et continue** fondée sur la reconnaissance et le renforcement de la capacité et du pouvoir d'agir des citoyen·ne·s, dont le rôle ne peut être réduit à celui d'électeurs intermittents, d'usagers, voire de consommateurs d'action publique.

Pendant longtemps, l'aménagement des espaces publics a essentiellement relevé d'un duo réunissant le maître d'ouvrage qui décide et finance les travaux, et le maître d'œuvre qui les conçoit et suit leur bonne exécution. Il faut aussi y ajouter les entreprises, opérateurs et prestataires qui les réalisent. D'une manière générale, la « fabrique » des espaces publics est faite pour les usager·ère·s et les citoyen·ne·s – et davantage pour les hommes que pour les femmes - mais pas avec eux·elles. D'une part, tous et toutes ne sont pas nécessairement volontaires ou disponibles pour s'y impliquer. D'autre part, l'urbanisme peut sembler à certain·e·s décideur·euse·s une « chose trop sérieuse » pour y associer directement la population. Ce n'est qu'assez récemment et progressivement que sont apparues d'autres formes de participation réglementée : comités consultatifs locaux, conseils de quartier, conseils citoyens, instances consultatives de la société civile organisée (Conseils de développement, CESER...), concertation préalable, consultation des électeur·rice·s pour avis, référendum décisionnel local, etc.

Si ces procédures et instances réglementées ont montré et gardent leur utilité, elles arrivent parfois assez tardivement dans le processus de décision. De plus, la représentativité de ceux et celles qui y participent est parfois remise en cause. Or, les enjeux de la participation démocratique à la « fabrique » des espaces publics sont nombreux : exercice de la citoyenneté, inclusion et cohésion sociales, développement d'une culture de la participation, co-construction de l'« agenda politique », pertinence, efficacité, efficience et cohérence des aménagements par rapport aux contextes et besoins des usager·ère·s, implication de la société civile dans les transitions écologique, énergétique, climatique (ex : démarche Breizh Cop) et numérique, etc.

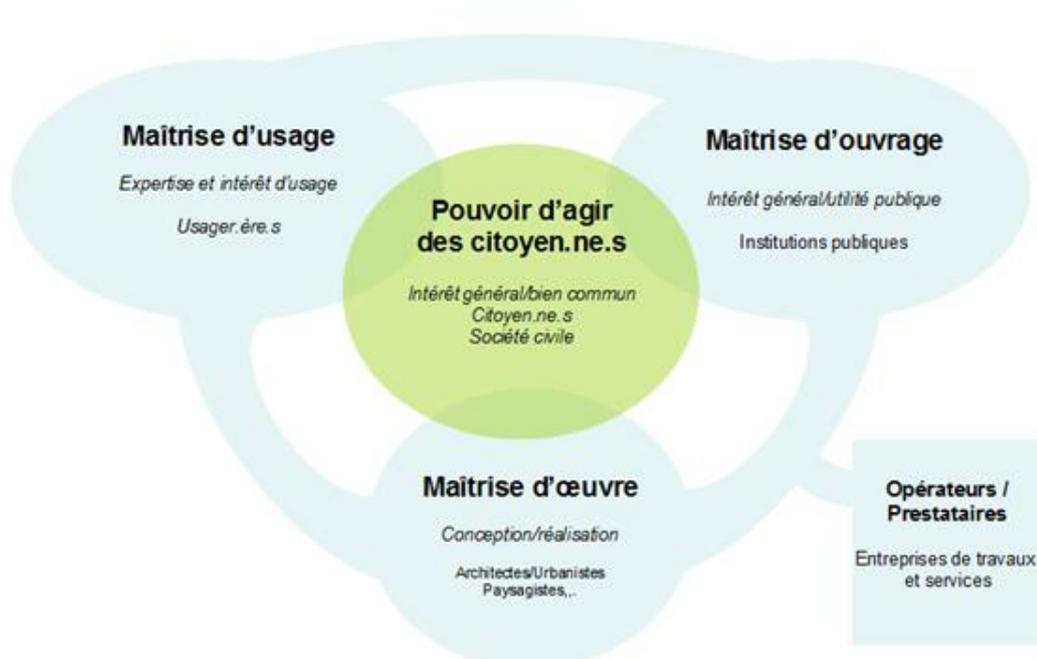
Il existe une grande diversité de formes et de niveaux de participation allant de la simple consultation au partage effectif de la décision. Ces démarches participatives relèvent d'un équilibre complexe et sensible entre la démocratie représentative et d'autres formes d'exercice démocratique. Si les débats et conflits de légitimité ne sont pas rares en ce domaine, on observe néanmoins de nombreuses expérimentations et innovations démocratiques dans les territoires : budgets et chantiers participatifs, recueil de paroles d'habitant·e·s, ateliers de médiation urbaine, marches exploratoires, expérimentation et diagnostics d'usages, dispositifs de participation numérique, cartographie subjective et participative, création d'œuvres éphémères ou pérennes avec des collectifs pluridisciplinaires associant des artistes, etc.

A travers ces démarches innovantes, on observe le passage d'une logique de procédure à une logique de processus dans laquelle le chemin de la participation citoyenne s'invente en marchant. Ces expériences témoignent de la reconnaissance croissante, par les collectivités, **d'un savoir et d'une expertise d'usage fondant la notion récente de « maîtrise d'usage »**. Si la valorisation de cette dernière constitue un progrès important pour renouveler la participation démocratique à la fabrique des espaces publics, elle n'est pas non plus sans risque. D'une part, en restreignant la légitimité de participation aux seul·e·s usager·ère·s d'un espace, elle peut, de manière inattendue, favoriser des postures de type « NIMBY » (« Not in my backyard », c'est-à-dire « pas chez moi »). D'autre part, elle peut dénier aux usager·ère·s la capacité à accéder à une citoyenneté orientée vers l'intérêt général et le bien commun, les

pouvoirs publics se réservant alors, en quelque sorte, l'exclusivité d'une action au nom de ces principes.

Pour valoriser à la fois la maîtrise d'usage et l'exercice d'une citoyenneté tournée vers le bien commun et l'intérêt général, le CESER propose de mettre au cœur des processus de participation, la notion de « **pouvoir d'agir des citoyen-ne-s** ». Celui-ci, ainsi que les trois maîtrises d'ouvrage, d'œuvre et d'usage sont à considérer comme étant complémentaires et non antagonistes (voir schéma suivant). Leur coopération bien comprise, sans confusion des rôles ni des responsabilités de chacun, peut favoriser l'intelligence collective dans la « co-fabrique » des espaces publics. Elle pourrait aussi constituer l'un des leviers d'un nouveau rapport à « l'agir politique » des citoyen-ne-s dans la perspective d'une démocratie de proximité plus vivante et continue.

Figure 3. Système simplifié des acteurs de la « co-fabrique » des espaces publics.



Source : CESER de Bretagne, 2016.

4.5. La vie associative, un levier structurant de participation démocratique

Il semble qu'en occupant les espaces publics, en particulier les ronds-points, certaines personnes du mouvement des gilets jaunes sont sorties de l'isolement social ou territorial pour former de « micro-communautés » locales spontanées, conviviales et temporaires, au fonctionnement horizontal quasi autogéré, sortant des cadres habituels de la société civile organisée.

Le pouvoir d'agir des citoyen-ne-s est parfois réduit à une vision individualiste de l'engagement alors qu'il faut aussi l'appréhender comme **un pouvoir d'agir collectif**. Cette liberté de s'associer pour mener des actions en commun est un droit fondamental dans une société démocratique et pluraliste. Il est au fondement de la vie associative

en France, celle relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901. En Bretagne, cette vie associative est foisonnante et d'une grande diversité. Elle contribue au lien social, à la vitalité démocratique, à la qualité de vie ainsi qu'au développement durable des territoires. La Bretagne compte environ 70 000 associations actives rassemblant près de 700 000 bénévoles, soit environ 1 habitant sur 4. Rappelons que 9 associations sur 10 ne fonctionnent qu'avec des bénévoles. Les associations employeuses comptent près de 100 000 salariés, soit 11,4 % de l'emploi privé.

Pour le CESER, **le fait associatif en soi**, par ses spécificités, par son pluralisme, par son existence même, est **d'intérêt public** dans une société démocratique. La liberté et la responsabilité de la société civile de s'auto-organiser, de se prendre en main, de réfléchir, de s'exprimer, d'agir et de décider par elle-même est d'intérêt général, régional et local. A condition, toutefois, d'y inclure ses composantes les plus minoritaires, politiquement, socialement, économiquement ou culturellement : il n'est en effet pas de démocratie sans protection des minorités –associatives ou autres - et de leurs droits d'exister, de s'exprimer et d'agir dans l'espace public. Si dans la grande majorité des collectivités, ces droits sont reconnus et respectés, ils ne doivent pourtant jamais être considérés pour acquis. Ainsi, s'associer c'est parfois affirmer son indépendance et résister aux pouvoirs majoritaires et dominants : la liberté d'association, comme toute liberté, ne s'use que si l'on ne s'en sert pas.

Le CESER a identifié 5 grands défis pour la vie associative⁹⁸. Il insiste notamment sur l'importance de mieux la reconnaître, autant pour **ce qu'elle est** que pour **ce qu'elle fait**, en particulier dans son rôle démocratique, de contribution au bien commun et à l'intérêt général. Un autre défi est de soutenir et cultiver les richesses humaines de la vie associative : bénévolat, professionnels... On mentionnera aussi le défi de s'adapter aux mutations des modèles socio-économiques dans un contexte de raréfaction des financements publics. Le CESER a d'ailleurs alerté à plusieurs reprises les pouvoirs publics sur les conséquences néfastes de la diminution du soutien public à la vie associative locale, **fragilisant de nombreux services collectifs d'utilité sociale et d'intérêt général rendus par les associations dans les territoires au plus près des personnes**⁹⁹.

Les premières préoccupations des responsables associatifs concernent **le bénévolat et la situation financière**. Le souci du renouvellement des dirigeants bénévoles est plus fréquemment exprimé en Bretagne qu'au niveau national. Trois rôles des associations sont particulièrement mis en avant : le développement des échanges, des rencontres et du lien social ; l'éducation et la formation, la contribution à l'animation et à l'attractivité du territoire. Les responsables associatifs bretons citent plus fréquemment : les solidarités et la réduction des inégalités au bénéfice des plus faibles ; le sentiment d'appartenance au territoire, le rôle d'expérimentation et d'innovation. Si le bénévolat associatif est important en Bretagne il n'en demeure pas moins qu'il existe, au sein même de la vie associative, **une forme de fracture sociale**. Les personnes défavorisées, ou en situation de pauvreté et de précarité y sont moins présentes que les catégories socio-professionnelles déjà bien insérées dans la société. L'enjeu du renouvellement des responsables bénévoles implique un

⁹⁸ *Les défis de la vie associative en Bretagne*. CESER de Bretagne, 2017.

⁹⁹ *Vœu sur le soutien public aux associations qui sont au service de l'intérêt général en Bretagne dans le contexte d'une diminution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales*. CESER de Bretagne, 2014 et 2017.

questionnement des modes traditionnels de gouvernance associative... La vie associative doit aussi s'adapter aux nouvelles formes d'engagement collectif dans l'espace public numérique, à ses nouveaux outils et usages.

Le CESER observe que **de nombreuses associations avaient alerté les pouvoirs publics sur la dégradation de la situation économique et sociale**, sur la fragilisation, voire l'exclusion de nombreuses catégories de la population et de territoires, anticipant la colère et la révolte du mouvement des gilets jaunes. Il semble que les pouvoirs publics n'aient pas été suffisamment à l'écoute des craintes qu'elles exprimaient régulièrement pour la cohésion sociale et territoriale.

↳ [Retour](#)

5. Rétablir la confiance envers l'action publique

*Le mouvement des gilets jaunes n'a fait que confirmer le constat d'une **distanciation déjà observée entre les élus et les citoyen-ne-s**, se traduisant entre autres par une abstention forte aux élections, **une défiance grandissante** à l'égard non seulement des élus mais aussi généralisée à l'égard de tous les représentants, corps intermédiaires, syndicats, administrations...*

5.1. Penser les politiques publiques et l'organisation territoriale au prisme de la proximité

La cohérence territoriale est régulièrement mise en cause, avec certaines affirmations tendant à opposer les différents types de territoires, notamment les métropoles et les territoires ruraux. Le CESER a de longue date insisté sur l'interdépendance des territoires qui oblige à dépasser cette approche pour repenser **l'urbanité et la ruralité de demain**, tirant parti des caractéristiques et des ressources très variées des espaces ruraux, et faisant en sorte que les atouts qui font l'attrait des métropoles (emplois, modes de transports, établissements de formation, équipements culturels et sportifs, etc.) bénéficient aussi largement aux habitants des périphéries, en particulier lorsque les coopérations entre territoires se mettent efficacement en place.

Une organisation territoriale mouvante, peu lisible, difficilement appropriable

Le paysage politico-administratif a profondément évolué ces dernières années : développement des communes nouvelles (depuis 2016, plus de quarante communes nouvelles ont été créées en Bretagne), redécoupage intercommunal suite à la loi NOTRE (Nouvelle organisation territoriale de la République) : ainsi, là où il y avait 101 intercommunalités bretonnes, elles ne sont désormais plus que 59, avec des différences importantes d'un département à l'autre.

Les réorganisations ont d'abord été pensées à une échelle institutionnelle et administrative : création d'intercommunalités plus grandes, renforcement des compétences intercommunales, logique d'optimisation et de maîtrise de la dépense publique. Dans ces divers redécoupages, deux questions n'ont pas véritablement été prises en compte et sont pleinement exprimées aujourd'hui : **la proximité et la démocratie.**

Un décalage s'illustre ainsi dans le sentiment, exprimé de façon récurrente par les maires, de ne plus disposer de leviers d'actions alors même que les citoyen·ne·s continuent de les identifier comme des élus de proximité et à leur adresser directement leurs demandes. Ce décalage contribue ainsi à renforcer **une forme d'éloignement démocratique.**

Le déficit de légitimité démocratique de l'intercommunalité, qui porte la majorité des compétences du bloc communal mais dont les élu·e·s ne sont pas désigné·e·s par le suffrage universel direct est un premier constat. La commune a donc une légitimité démocratique que l'EPCI n'a pas, alors même que c'est cette dernière qui concentre de nombreux moyens et compétences. Ce paradoxe conduit à un éloignement démocratique et s'accompagne plus largement d'une difficulté, pour les citoyen·ne·s, à s'approprier un découpage institutionnel territorial mouvant : qui fait quoi ? à quelles échelles ? dans quelles structures ? avec quelles compétences ? Ce flou, associé à un faible niveau de participation électorale aux élections locales pose très clairement la question démocratique.

Propositions :

- élire au suffrage universel direct les élu·e·s siégeant dans les EPCI, avec un débat public et un vote sur un projet intercommunal, plutôt que sur une juxtaposition de projets communaux
- associer les citoyen·ne·s en amont des évolutions de périmètre administratif (fusions, mutualisations)
- développer des lieux et des actions de pédagogie pour permettre l'appropriation des enjeux relatifs aux politiques publiques. Les dispositifs de concertation, les lieux utiles à l'apprentissage collectifs sont, à ce titre, apparus essentiels. Ils peuvent prendre différentes formes : institutionnelle, en représentation des corps intermédiaires, mais aussi citoyen·ne·s et informels, associatifs, dans les entreprises...

En dépit de leur importance dans les sphères institutionnelles, les questions d'organisation territoriale et de gouvernance entre collectivités sont rarement abordées et encore moins évaluées du point de vue des citoyen·ne·s. Le CESER lui-même a pu, dans certains de ses travaux mettre l'accent davantage sur les questions d'organisations institutionnelles que sur le lien avec les citoyen·ne·s. Ainsi, dans son rapport « *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions* » (2013), l'approche démocratique insiste fortement sur l'organisation entre collectivités, mais moins sur les liens avec les habitants et leur appropriation des politiques publiques. Les enjeux de gouvernance sont certes un aspect essentiel de l'efficacité et de la cohérence de l'action publique. Toutefois la démocratie ne peut se résumer à ces questions, et l'appropriation par les citoyen·ne·s reste un enjeu central. Dans son rapport « *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité* » (février 2016), le CESER soulignait ainsi qu'en raison de l'urgence et de la complexité des réorganisations, les élu·e·s ont trop souvent tendance à sous-estimer l'importance d'associer les citoyen·ne·s, la société civile et les agents territoriaux à leurs réflexions. Ce faisant, ils-elles se privent de capacités d'expertise utiles à la réussite des projets. L'enjeu n'est pas seulement technique ou comptable : pour le CESER, les réorganisations doivent aussi contribuer à renforcer **le fonctionnement démocratique des institutions.**

Alors que des échanges relatifs à **l'organisation territoriale** sont à nouveau ouverts en Bretagne dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Breizh Cop », la priorité

dans toute réflexion n'est-elle pas d'assurer une proximité avec les habitants ? de leur permettre de participer à la vie de leur territoire ? Les collectivités, quelles qu'elles soient (commune, intercommunalités, départements, région) devraient intégrer ces enjeux dans leurs différentes politiques et dispositifs. Les nombreux élus locaux, dans les territoires, sont autant de personnes ressources – et pour la plus grande majorité d'entre elles bénévoles, qui agissent au quotidien pour l'intérêt général.

Pour des politiques publiques intégrant pleinement la proximité et les liens avec les habitant·e·s, à tous les niveaux de collectivités

La commune est souvent présentée comme l'échelon de la proximité. Mais la proximité dépend-elle d'un seul échelon administratif ? N'appartient-il pas **à l'ensemble des collectivités de penser la proximité, géographique, mais aussi sociale et démocratique avec leurs administrés** ? A titre d'exemple, dans ses travaux sur les centres-bourgs et les centres-villes, le CESER insistait sur l'importance de la double fonction de proximité et de convivialité. Dans les politiques communales, ces dimensions sont facilement prises en compte. Pourtant, les réflexions sur l'avenir des centralités ne peuvent être pensées à la seule échelle communale. Elles doivent également être organisées à l'échelle intercommunale, dans un projet de territoire cohérent et partagé, puis structuré au sein d'un réseau régional.

Propositions :

- le CESER invite les acteurs intercommunaux – mais aussi au-delà – à se saisir de la convivialité et de la proximité et à intégrer pleinement ces enjeux dans le projet de territoire, à le décliner dans les politiques publiques
- des indicateurs alternatifs qui ne soient pas basés sur les seuls critères économiques peuvent par exemple aider les collectivités à mener ces démarches.

Dans le cadre de leur réorganisation, certaines collectivités ont mis en place des organisations de proximité : nouvelles intercommunalités avec des « antennes territoriales » correspondant aux sièges des précédentes intercommunalités ; répartition sur plusieurs communes des services structurants d'une intercommunalité, sans concentrer tout sur la ville centre, présence politique, voire capacité de décision en proximité... ce qui peut parfois se traduire par une complexité accrue !¹⁰⁰

Une approche seulement technocratique ou institutionnelle de la proximité ne permet donc pas toujours de répondre aux besoins et au vécu des habitants. Les découpages politico-administratifs sont nécessairement restrictifs et imparfaits. Au-delà de ces questions, il convient davantage de partir des besoins des personnes, de la vie au quotidien, avec ses contraintes financières, temporelles... et de construire des politiques adaptées, en mettant au centre la proximité et **les relations avec l'ensemble des citoyen·ne·s** (pour améliorer la démocratie) et **les usagers** (pour améliorer les services). Des espaces de solidarité intercommunaux peuvent permettre d'améliorer la continuité, la cohérence des politiques publiques, dans le respect de la subsidiarité.

¹⁰⁰ Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité. CESER de Bretagne, 2016.

5.2. Définir les modalités d'une action publique plus cohérente, mieux coordonnée, plus efficace et plus lisible

Le CESER est de longue date attaché à un approfondissement de la décentralisation et un renforcement de la régionalisation, s'appuyant sur la mise en cohérence d'un projet visant à assurer **un développement régional durable, une cohésion sociale et une cohésion territoriale**, et à définir les modalités **d'une action publique plus cohérente, mieux coordonnée et plus efficace**¹⁰¹. Ce projet politique de régionalisation, c'est-à-dire initié et mis en cohérence à l'échelle régionale, est entendu par le CESER comme un projet combinant les actions stratégiques de l'Etat en région et du Conseil régional, qui doivent être convergentes, synergiques, ou à défaut complémentaires.

Le « contrat d'action publique pour la Bretagne », signé le 8 février 2019 pose les jalons d'une décentralisation plus approfondie et de nouvelles modalités d'exercice de l'action publique en région, en renforçant d'une part les lieux ou espaces de dialogue et de concertation existants (CTAP, conférences régionales, etc.) et en mobilisant d'autre part les outils de contractualisation existants tels que la déconcentration, la délégation de compétence, la différenciation, l'expérimentation ou encore la mutualisation.

Ce contrat confirme des engagements déjà pris et ouvre de nouveaux chantiers. Cette mise en œuvre nécessitant sur un certain nombre de sujets des modifications de textes nationaux et appelant une déclinaison opérationnelle, il s'agit **d'une première étape, ouvrant des possibilités**, négociées sur la base de spécificités régionales ou d'une gouvernance spécifique en Bretagne, pour penser différemment l'action publique.

Ce contrat, et surtout les déclinaisons qui suivront, constituent **un cadre particulier à la Bretagne** pour envisager **des réponses à la crise sociale et politique qui s'est exprimée**. Il va être important de construire dans le temps comme dans les contenus **la complémentarité entre ce contrat et le projet régional Breizh Cop**, le premier s'attachant plus particulièrement aux modalités de l'action publique et à sa coordination (par le dialogue, la contractualisation, la délégation, les mutualisations, l'expérimentation, l'évaluation...), au service du deuxième définissant quant à lui les priorités d'un développement régional durable de la Bretagne.

Le CESER rappelle que le droit à la différenciation ne peut pas porter indifféremment sur tout, au risque de compromettre les synergies nationales, régionales et locales. Il doit se concentrer sur la seule valeur ajoutée qu'il apportera au traitement des questions d'échelle spécifiquement régionale. La différenciation doit respecter la garantie **d'un égal accès aux droits pour tou-te-s sur l'ensemble du territoire national**, question essentielle soulevée dans le mouvement des gilets jaunes et que **les débats parlementaires relatifs à la réforme constitutionnelle devront affronter**.

¹⁰¹ *Contribution au débat sur la réforme territoriale (2009), Contribution au débat national sur le nouvel acte de décentralisation (décembre 2012), Anticipons pour réussir la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne (novembre 2014), Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité (février 2016).* CESER de Bretagne.

S'il partage la nécessité de faciliter les expérimentations pour les collectivités territoriales, le CESER considère aussi que cette possibilité d'inscrire une différenciation dans la durée ne doit pas dédouaner les collectivités de procéder d'abord à une expérimentation faisant l'objet d'une évaluation approfondie, destinée à apprécier s'il faut la proroger ou la stopper.

Le mouvement des gilets jaunes, puis les débats qui ont suivi, expriment **une forte demande de participation des citoyen-ne-s à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation de l'action publique**. Le contrat d'action publique pour la Bretagne n'y répond pas à ce stade, ni dans son contenu (il ne fait pas mention de l'importance de la démocratie participative) ni dans ses modalités d'élaboration (il n'a pas été présenté en CTAP ni soumis à l'avis obligatoire du CESER). **C'est une dimension qui devra impérativement être intégrée dans les futures déclinaisons de ce contrat, d'autant qu'elle est au contraire fortement présente dans le projet « Breizh Cop ».**

5.3. Donner une plus large place à la démocratie participative, dans une forme réellement délibérative et contributive, suivie dans le temps et entendue

Par ses formes comme par son contenu, le mouvement des gilets jaunes est symptomatique d'une crise politique profonde, posant la question **du partage et de l'équilibre des pouvoirs** dans une société démocratique ; **des modalités de la participation citoyenne** à l'élaboration des politiques publiques ; **du contrôle possible** par les citoyen-ne-s des décisions prises par les représentants.

Elle est également une crise du politique au sens d'une possible mutation **des modes de vivre ensemble** et des rapports des citoyen-ne-s entre eux. Elle exprime des peurs de fractures sociales assez radicales, qu'elle traite en termes d'antagonismes sociaux, du « eux et nous » sans emprunter le vocabulaire des solidarités, des droits et des devoirs réciproques.

Il s'y exprime aussi **une crise de confiance** vis-à-vis du système politique en place, de la démocratie représentative, des élus et de la fonction publique, des corps intermédiaires de la société civile organisée, de l'espace public médiatique. Certains débats locaux laissent aussi penser que la défiance peut parfois être amplifiée par la méconnaissance des institutions existantes. Sont souvent dénoncés leur manque d'ouverture et d'écoute, la fracture entre les dirigeants et les citoyen-ne-s, entre le monde rural et urbain, l'illisibilité de l'action publique et de ses financements, son manque de cohérence, d'efficacité et d'équité, le manque de fiabilité de l'information, le risque d'un grand débat biaisé et politiquement manipulé, etc.

La remise en cause régulière de la démocratie représentative au profit d'une démocratie permettant une intervention plus directe des citoyen-ne-s traduit une demande d'implication dans l'élaboration des politiques publiques, leur mise en œuvre, leur suivi, leur évaluation et leur révision.

L'écoute de ces interrogations ou rejets est nécessaire pour mieux conduire notre recherche d'une amélioration des dispositifs existants, **d'une plus grande implication régulière des citoyen-ne-s** dans les procédures de consultation, de participation, d'élaboration des décisions ; la recherche de solutions peut s'appuyer

sur les nombreuses expériences participatives conduites à l'échelle locale en particulier, sur les enseignements de leurs succès comme sur leurs échecs. Elle doit permettre une implication citoyenne concrète et sur la durée à ceux qui le souhaitent.

Le déploiement des outils numériques et des réseaux sociaux a ouvert de nouvelles possibilités de consultation directe et immédiate des citoyen·ne·s. Les plateformes mises en ligne dans le cadre du grand débat national pour recueillir les contributions ont montré l'intérêt mais aussi les limites de ces outils.

La demande d'implication exprimée dans le mouvement des gilets jaunes, et traduite dans la revendication d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC), va plus loin et mérite la plus grande attention de la part des élus pour **permettre, dans la durée et plus seulement ponctuellement, la participation des citoyen·ne·s et le renforcement de la démocratie participative.**

Même si l'expression large de ce souhait ne garantit pas pour autant une réelle participation, qui s'avère souvent être en-deçà des vœux formulés, il est indispensable de la prendre en compte et de chercher les modalités pour la mettre en œuvre.

Dans une démocratie participative vivante et efficace, nous l'avons vu plus haut (chapitre 2), **la question de la délibération est essentielle.** Elle suppose non seulement de permettre l'expression des citoyen·ne·s, mais aussi de leur donner les moyens de construire des analyses et des propositions. Cela suppose de favoriser leur participation, de partager des informations, de reconnaître leur droit à être formés, de favoriser la montée en connaissances, de permettre la confrontation des idées, les échanges avec des experts, pour aboutir à des diagnostics partagés et formuler des propositions prenant en compte la complexité des situations et de la vie sociale.

Il existe des instances consultatives (conseils de quartier, conseils de développement, CESER, CESE) dont c'est la mission et qui font vivre, au-delà de la seule démocratie participative, **une véritable démocratie contributive.**

Force est de constater que ces instances restent trop peu connues, peut-être jugées trop éloignées des préoccupations des citoyen·ne·s, et trop peu écoutées par les élus.

Le CESER se considère acteur des évolutions à conduire **pour renforcer et approfondir la démocratie participative et contributive,** aux côtés de la démocratie représentative et des institutions qui la font vivre. Il propose ci-dessous plusieurs pistes, concordantes avec les propositions d'autres CESER de France ou du CESE, à approfondir dans le cadre de la réforme des institutions¹⁰².

5.3.1. Rapprocher le CESER des citoyen·ne·s

Le CESER, composé de représentants de la société bretonne, conduit des études sur des sujets d'intérêt régional, dans le but d'apporter un éclairage aux élus du Conseil régional chargés d'élaborer les politiques publiques. Il produit un important travail de réflexion, d'analyse et de propositions.

La plus grande ouverture du CESER a été définie comme une priorité de la mandature actuelle. Par ses nombreuses auditions et rencontres sur le terrain, son

¹⁰² Voir aussi *L'évolution du CESER, nouvelle impulsion à la démocratie régionale*. CESER de Bretagne, 2016.

partenariat avec les Conseils de développement, la mobilisation régulière des élu·e·s du Conseil régional des jeunes, le travail particulier conduit pour mieux prendre en compte la situation des personnes les plus précaires, le CESER est à l'écoute des problématiques soulevées partout en Bretagne. Il a d'ailleurs très régulièrement attiré l'attention des décideurs politiques sur les transformations profondes qui affectent la société.

Pour autant, comme les autres corps intermédiaires, le CESER se sent aujourd'hui interpellé dans son rôle de représentation, d'organisation du dialogue, de traduction des attentes exprimées par la population qu'il représente.

La demande d'implication des citoyen·ne·s, et la nécessité de leur implication sur la durée, dans une forme qui permette une véritable construction collective, pose la question de **leur participation aux instances consultatives existantes**, parmi lesquelles le CESER. Nous rappelons que ces instances sont elles-mêmes composées de citoyen·ne·s, hommes et femmes, issus d'horizons divers, qui représentent tous les courants de la société civile organisée et se réunissent pour débattre et construire.

Rapprocher encore le CESER des citoyen·ne·s peut s'envisager sous plusieurs formes :

- ouvrir davantage le CESER à la participation des citoyen·ne·s ;
- permettre la proposition de sujets de travail du CESER par les citoyen·ne·s, selon des modalités restant à définir ;
- organiser des rencontres avec les citoyen·ne·s à différentes étapes de travail du CESER ;
- renforcer le rôle d'ambassadeurs des membres du CESER vers les organisations qui les ont mandatés, dans leurs réseaux, dans leurs territoires ;
- renforcer la coopération avec les Conseils de développement, qui couvrent l'ensemble de la Bretagne, dans le respect des statuts, des missions et du périmètre d'action de chacun ;
- participer aux débats, évènements, consultations organisées en région.

Cela suppose, pour le CESER mais aussi pour ses partenaires actuels ou futurs :

- de développer des relations plus étroites et nouer de nouveaux partenariats ;
- de développer différents supports de communication pour assurer une meilleure diffusion des travaux et les rendre plus accessibles, sous des formes complémentaires et adaptées à différents publics ;
- d'améliorer la connaissance et la reconnaissance du CESER par les acteurs de la région.

5.3.2. Assurer le suivi de la prise en compte des propositions du CESER par les élus

Il y a un enjeu très fort pour le CESER de conduire **l'évaluation de ses propres travaux et le suivi de ses avis et préconisations**, non seulement pour en améliorer **la qualité et la pertinence**, mais aussi pour être en capacité de **mieux faire comprendre sa mission, ses méthodes de travail, et mieux faire connaître les résultats de ses travaux** auprès des citoyen·ne·s.

Ceci suppose :

- de pouvoir suivre plus précisément, dans le temps, les différentes étapes d'une politique publique, pour être en mesure de donner un avis éclairé ;
- de pouvoir suivre la prise en compte des remarques ou questions formulées dans les avis du CESER sur les politiques du Conseil régional ;
- de pouvoir suivre la prise en compte des analyses et propositions formulées par le CESER dans ses études.

Du fait que l'assemblée politique élue n'a pas obligation de répondre ni de suivre les avis ou les préconisations du CESER, il est souvent difficile de mesurer leur prise en compte effective par le Conseil régional ou par d'autres collectivités, alors que cela représente un intérêt et un enjeu fondamental. Il y a trois raisons principales à cela. La première tient à la difficulté même de l'exercice de suivi et de la mise en évidence d'une relation de causalité entre une décision politique et une préconisation du CESER. La deuxième est liée au fait qu'un certain nombre de décisions, lorsqu'elles sont déléguées par le Conseil régional à sa commission permanente ou prises dans des organismes « satellites » du Conseil régional, échappent à la connaissance du CESER. La troisième est liée à la diffusion large des travaux du CESER, au-delà du Conseil régional, vers d'autres acteurs politiques ou socio-professionnels publics et privés, qui peuvent s'emparer eux aussi des propositions du CESER sans qu'il soit possible de le mesurer.

La suite donnée aux travaux du CESER (dans ses avis comme dans ses études), c'est-à-dire leur prise en compte ou non par le Conseil régional, pourrait faire l'objet d'un échange plus régulier entre les deux assemblées, dans la ligne d'une disposition récente pour les CESER de Guyane et de Martinique qui prévoit ce « **droit de suite** »¹⁰³.

5.4. Evaluer l'action publique et en rendre compte régulièrement

Si le fonctionnement démocratique suppose que le citoyen élit ou réélit ses représentants sur la base d'une connaissance éclairée des politiques publiques, on sait

¹⁰³ Décret n° 2015-1666 du 11 décembre 2015 portant application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités de Guyane et de Martinique.

que leur complexité est telle que le niveau de connaissance effective des politiques menées est globalement faible.

La référence fréquente, dans les réunions d'initiatives locales organisées en Bretagne à un besoin de « transparence », de « rendu-compte », de meilleure compréhension des politiques menées, fait de la question de **l'évaluation des politiques publiques** une question centrale et transversale à tous les thèmes du grand débat national.

L'évaluation des politiques publiques, dont l'objectif est de « *juger de la valeur d'une action publique du point de vue de l'intérêt général* », afin d'en rendre compte, et *in fine*, de contribuer à son amélioration, est un impératif démocratique. Elle doit favoriser une meilleure connaissance, compréhension et appropriation des politiques menées, de leur efficacité, pertinence et utilité réelles.

5.4.1. Rendre compte aux citoyen·ne·s : l'enjeu démocratique de l'évaluation des politiques publiques

« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » (article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

L'évaluation poursuit les finalités suivantes¹⁰⁴ :

- une finalité déontologique : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyen·ne·s sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats obtenus. Cette finalité comprend une dimension à la fois informative et démocratique ;
- une finalité gestionnaire : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre ;
- une finalité décisionnelle : préparer des décisions concernant la poursuite l'arrêt ou la refonte d'une politique ;
- une finalité d'apprentissage et de mobilisation : contribuer à former, motiver les agents publics et leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.

L'évaluation des politiques publiques est ainsi un levier essentiel pour assurer **la transparence de l'action publique** et **renouveler la confiance des citoyen·ne·s envers les élus**.

Le CESER appelle à développer un dialogue permanent autour des évaluations menées, notamment entre collectivités territoriales et instances de représentation de la société civile organisée (dont le CESER) et encourage les élus à participer à **une logique d'évaluation plus ouverte** des politiques, en rendant compte régulièrement de leur action de façon contradictoire et décentralisée. Les évaluations peuvent avantageusement associer des panels de citoyen·ne·s, usagers et contribuables.

En outre, il appelle à **une meilleure communication, large et pédagogique, des travaux d'évaluation menés**, le constat étant encore fait que nombre de rapports

¹⁰⁴ *Petit guide d'évaluation*. Conseil scientifique de l'évaluation, 2002.

d'évaluation restent aujourd'hui sans suite, notamment du fait de l'absence de diffusion de ces rapports. Ces documents étant communicables au titre de l'accès aux documents administratifs, pourquoi ne pas les publier systématiquement, notamment sous format numérique, à l'attention du grand public ?

5.4.2. Encourager les citoyen·ne·s à exercer leur capacité d'agir : l'évaluation participative

Les citoyen·ne·s sont de plus en plus demandeurs de comptes sur l'utilité et l'efficacité des politiques publiques, et de temps d'échanges et de débats avec élus et décideurs pour comprendre, voire faire évoluer les politiques menées. Ainsi, la participation citoyenne est plébiscitée (le grand débat l'illustre), parce qu'elle répond à un triple objectif : satisfaire une demande de transparence ; faire connaître et rendre compréhensibles les politiques publiques ; et faire évoluer l'action publique. Elle peut se concrétiser sous des formes diverses, plus ou moins organisées, efficaces et abouties (débats, enquêtes publiques, jurys citoyens, consultations en ligne, budgets participatifs...)

L'évaluation n'est pas restée à l'écart de l'engouement récent pour la participation et la littérature foisonne aujourd'hui de termes tels que « évaluation participative », « évaluation citoyenne », « évaluation démocratique », « *empowerment evaluation* » (ou évaluation émancipatrice).

L'évaluation participative, ou citoyenne, concerne tout type de dispositif (enquêtes de terrain, rencontres d'usagers, conférences citoyennes...) qui vise à associer le plus largement et activement possible à la démarche évaluative les citoyen·ne·s (publics, bénéficiaires, usagers, ayant-droit, électeurs...). Censée restituer la complexité de l'action publique, participer à l'exercice éclairé de la citoyenneté, enrichir les politiques menées et leurs modalités d'exercice, elle reste à ce jour une modalité assez marginale d'évaluation, timidement mise en œuvre. Ceci sans doute parce que la crainte générée par l'évaluation chez certains élus et commanditaires, se trouve encore majorée vis-à-vis des démarches participatives, en raison de la transparence visée et de la place donnée au citoyen.

Considérant que l'évaluation citoyenne participe de l'élargissement des formes de fonctionnement démocratique de la société, particulièrement vis-à-vis d'un objet a priori « captif » d'une expertise technique et scientifique (qui reste essentielle et gage de rigueur), le CESER émet des propositions, au service de la capacité d'agir de chaque citoyen et d'une légitimité accrue de l'action publique :

- Encourager les collectivités territoriales à **développer les démarches évaluatives** et y à insuffler une dimension citoyenne chaque fois que possible, en croisant les modalités d'évaluation participative et en conjuguant **évaluation citoyenne, experte et scientifique ;**
- Inciter les collectivités territoriales et en premier lieu le Conseil régional à mettre en place une Charte de la participation citoyenne, qui engage la collectivité notamment dans une évaluation citoyenne des politiques menées, en veillant à la place du CESER et d'autres instances comme les conseils de développement dans une telle charte ;

- ↗ Former de manière adaptée les publics mobilisés et instaurer des conditions favorables à l'implication demandée (temps disponible, notamment) ;
- ↗ Affirmer le rôle de médiation du CESER, trait d'union entre citoyen·ne·s et acteurs publics, pour diffuser et développer l'évaluation notamment dans sa dimension participative.

↳ *[Retour](#)*

Les priorités proposées par le CESER en 2017

pour un projet partagé de
développement durable de la Bretagne

Priorité n°1 : faire des transitions un moteur de créativité

Objectif n°1 : ancrer la qualité de vie au cœur du projet de territoire

- Placer résolument la qualité de vie pour tou·te·s, sur tous les territoires, au cœur du projet pour la Bretagne, dans sa dimension personnelle comme collective
- Affirmer l'égalité dans toutes ses dimensions au centre cette approche : égalité entre les femmes et les hommes, égalité des chances, égalité d'accès aux droits
- Définir collectivement et mettre en œuvre des indicateurs permettant de mesurer la qualité de vie
- Réaffirmer le bon fonctionnement et la résilience des écosystèmes de la Bretagne, qu'ils soient terrestres, aquatiques, côtiers ou marins, comme des objectifs de la transition écologique.

Objectif n°2 : faire des transitions une opportunité de repenser les modes de développement économique

- Anticiper les transitions et les considérer comme des opportunités pour le développement de nouvelles activités (éco-activités, économie de la fonctionnalité, services à la personne, nouvelles mobilités) comme pour la transformation des activités existantes (agriculture et agroalimentaire, pêche, automobile, construction)
- Confirmer l'enseignement supérieur et la recherche comme des leviers essentiels pour le développement régional durable
- Faire de la maritimité une chance pour la Bretagne et une spécificité du projet de territoire pour apporter un coup d'accélérateur au développement régional et irriguer l'ensemble des territoires.

Objectif n°3 : renforcer l'ouverture de la Bretagne au monde et conforter son attractivité

- Renforcer la présence de la Bretagne en Europe et dans le monde et asseoir sa visibilité internationale en mettant en avant son attractivité, son dynamisme, sa culture, ses atouts et sa volonté d'ouverture
- Faire de l'accueil des personnes, de leur accès aux droits et de l'aide à leur insertion des priorités, en pensant à l'accès aux services et aux infrastructures
- Organiser des débats publics sur les fondements de la construction et de la citoyenneté européennes et permettre à tou·te·s les habitant·e·s de la Bretagne d'y participer.

Objectif n°4 : innover dans l'approche spatiale et temporelle des mobilités

- Adopter une nouvelle approche des mobilités, combinant l'approche classique par les infrastructures avec la prise en considération de l'évolution des usages et des services, du déploiement des outils numériques, des questions de multimodalité et de temporalité, au regard des objectifs du développement durable
- Penser la politique d'aménagement des territoires tant dans sa dimension spatiale que temporelle : le rapport distance-temps n'évolue pas uniquement dans le sens d'une accélération à tout prix. L'ambition d'une Bretagne à grande vitesse doit se prolonger par le projet d'une Bretagne de toutes les vitesses.

Priorité n°2 : accompagner les transitions et sécuriser les trajectoires

Objectif n°5 : sécuriser les parcours de vie des personnes

- Réduire les vulnérabilités et agir pour l'inclusion sociale des personnes, particulièrement sur les territoires qui cumulent le plus les risques de fractures
- Conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels, au bénéfice du développement des entreprises mais aussi de la continuité des parcours professionnels et de la qualité des emplois et de vie des personnes
- Sécuriser les parcours de santé et garantir l'accès aux soins médicaux pour tou·te·s, à tout âge, en tout point du territoire
- Sécuriser les trajectoires résidentielles à tous les âges de la vie face à la montée de la précarité

Objectif n°6 : s'engager résolument pour la réussite de la transition écologique

- Poursuivre et renforcer les initiatives engagées dans le domaine de la transition écologique en faisant de sa réussite un impératif individuel et collectif
- Mettre en évidence les tensions qui peuvent se faire jour dans le mouvement de transition, proposer des alternatives le cas échéant et faire des choix
- Définir et tenir des engagements, à tout niveau, dans l'action quotidienne comme dans les stratégies de développement à long terme.

Objectif n°7 : sécuriser les trajectoires économiques des entreprises et des filières

- Placer la notion d'emploi durable au cœur de la réflexion sur les nouveaux modes de développement dans le sens d'une plus grande responsabilité sociale et environnementale des entreprises
- Conjuguer les deux moteurs complémentaires que sont l'économie productive et l'économie présentielle, en mobilisant le tissu productif au service du développement durable
- Dépasser le clivage entre compétitivité et solidarité pour proposer un développement régional innovant mettant tous les territoires en capacité d'agir et de s'inscrire dans une dynamique régionale.

Priorité n°3 : permettre à chacun d'être acteur des transitions

Objectif n°8 : mettre à la portée de chacun les clés de sa réussite : former, accompagner vers et dans l'emploi

- Mettre les personnes en capacité d'agir, en permettant à chacun d'accéder aux savoirs, à la connaissance, aux savoir-faire en assurant la formation pour tou·te·s tout au long de la vie, en affirmant l'égalité des chances, en luttant contre l'illettrisme et la fracture numérique
- Investir massivement dans l'éducation et la formation pour favoriser la généralisation, l'appropriation et la mise en pratique des changements et outils des transitions
- Valoriser et renforcer l'enseignement et la pratique des langues vivantes, passeport vers les mobilités et atout pour l'accueil et l'attractivité de la Bretagne.

Objectif n°9 : encourager chacun à exercer sa citoyenneté

- Former des citoyen·ne·s désireux de s'engager et capables de s'exprimer et d'agir individuellement et collectivement
- Développer et assurer une meilleure diffusion de la culture scientifique et technique pour permettre une participation plus large des citoyen·ne·s aux débats publics
- Repenser l'action publique, innover pour la rendre davantage participative, plus lisible, plus compréhensible, en acceptant et encourageant les expérimentations, en développant l'évaluation des actions engagées.

Objectif n°10 : mettre tous les territoires de Bretagne en capacité d'agir, et d'agir ensemble

- Imaginer de nouvelles relations entre territoires urbains, péri-urbains, ruraux, côtiers et insulaires en termes de complémentarité, de synergies, de confiance, d'intelligence, de solidarité et de réciprocité
- Développer les coopérations multipartenariales et multiformes à l'échelle infrarégionale comme à l'échelle interrégionale
- Mettre les territoires en capacité de devenir de véritables territoires de projets, au sein desquels les services collectifs gardent un rôle structurant face aux évolutions de la société.

Tables

Le groupe de travail du CESER

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) a une fonction d'avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile.

Ce travail a été conduit par le groupe de travail dédié au projet « Breizh Cop », avec la contribution des Vice-présidentes déléguées, des rapporteurs généraux, et de l'ensemble des commissions du CESER.

- Isabelle AMAUGER
- Françoise BOUJARD
- Olivier CAPY
- Marie-Anne CHAPDELAINÉ
- Stéphane CREACH
- Henri DAUCE
- Marie-Pascale DELEUME
- Bernard GAILLARD
- Annie GUILLERME
- Jean-Yves LABBE
- Bernard LAURANS
- Carole LE BECHEC
- Marie-Christine LE GAL
- Marie-Françoise LE HENANF
- Philippe LE ROUX
- Jean LE TRAON
- Marie-Martine LIPS
- Catherine LONEUX
- Evelyne LUCAS
- Patrice RABINE
- David RIOU
- Viviane SERRANO
- Jacques UGUEN
- Martial WESLY

Il a été accompagné sur le plan technique par les services du CESER.

Ce rapport a été présenté devant l'assemblée réunie en session plénière le 25 mars 2019. Les interventions des membres du CESER en séance relatives à ce rapport sont consignées dans le document « Avis » publié le même jour et disponible sur le site du CESER ceser.bretagne.bzh

Participation aux réunions d'initiatives locales

Les membres du groupe de travail du CESER ont assisté aux réunions suivantes, organisées pendant la période du grand débat national :

Date	Commune	Organisateur
27 janvier	Plédran	Commune
31 janvier	Melesse	Commune
1 ^{er} février	Langouët	Laurence Maillart-Méhaignerie, députée
1 ^{er} février	Saint-Malo	Association Osons !
4 février	Concarneau	Association des gilets jaunes de Concarneau Cornouaille Agglomération
4 février	Cesson-Sévigné	Union des entreprises de proximité
5 février	Melesse	Commune
6 février	Corps-Nuds	Commune
6 février	Dol-de-Bretagne	Commune
7 février	Cesson-Sévigné	Commune
7 février	Dinard	Commune
7 février	Lanvallay	Commune
8 février	Baud	Association des maires ruraux de France
8 février	Trégueux	Association des gilets jaunes de Saint-Brieuc
9 février	Dol-de-Bretagne	Gilets jaunes
10 février	Plédran	Commune
12 février	Saint-Brieuc	Commune
13 février	Cesson-Sévigné	Commune
13 février	Dol-de-Bretagne	Commune
13 février	Vannes	APF France Handicap
14 février	Saint-Lunaire	Commune
15 février	Callac	Commune
15 février	Lamballe	Commune et Conseil de développement du Pays de Saint-Brieuc
17 février	Saint-Brieuc	Association des gilets jaunes de Saint-Brieuc
19 février	Hôpital-Camfrout	Commune

19 février	Beaussais-sur-Mer	Commune
19 février	Quimper	Gilets jaunes de Quimper
19 février	Rennes	Association
20 février	Dinard	Commune
20 février	Dol-de-Bretagne	Commune
23 février	Lorient	Conseil de développement du Pays de Lorient
24 février	Plérin	Association des gilets jaunes de Saint-Brieuc
25 février	Lorient	Conseil de développement du Pays de Lorient - IUT
25 février	Landerneau	Commune, députée, associations
26 février	Dinan	Foyer de jeunes travailleurs
27 février	Dinan	Commune
27 février	Dol-de-Bretagne	Commune
27 février	Noyal-sur-Vilaine	Communes de l'intercommunalité
28 février	Saint-Hélène	Conseil de développement du Pays de Lorient
1 ^{er} mars	Liffré	Laurence Maillart-Méhaignerie, députée
1 ^{er} mars	Guémené-Penfao	Conseil de développement du Pays de Redon
1 ^{er} mars	Dinan	Commune
3 mars	Ploufragan	Association des gilets jaunes de Saint-Brieuc
5 mars	Cesson-Sévigné	Conseil national des professions de l'automobile
5 mars	Theix-Noyal	Conseil de développement du Pays de Vannes
6 mars	Cesson-Sévigné	Commune
6 mars	Vannes	Commune
8 mars	Hillion	Association des gilets jaunes de Saint-Brieuc
8 mars	Saint-Aaron	Commune et Conseil de développement du Pays de Saint-Brieuc
10 mars	Quimper	Gilets jaunes de Quimper
12 mars	Saint-Brieuc	Commune
14 mars	Cesson-Sévigné	Fédération de l'hospitalisation privée

Table des matières

Introduction	3
I. La contestation initiale des gilets jaunes : ce qu'elle nous dit, ce qu'elle ne nous dit pas	7
1. La hausse des taxes sur le carburant, élément déclencheur des premières mobilisations	9
2. Les revendications initiales : une grande diversité, des convergences et quelques contradictions	10
2.1. Aux racines du mouvement, un malaise social	10
2.2. Des revendications très diverses	12
2.3. Le témoignage de jeunes lycéen·ne·s et apprenti·e·s sur le mouvement initial	13
3. Les thèmes peu évoqués dans la contestation initiale	14
4. Des spécificités régionales peu invoquées	15
5. Que retenir de la contestation initiale ?	16
5.1. Une mobilisation amplifiée par les réseaux sociaux et la médiatisation	17
5.2. Une complexité croissante des enjeux sociétaux	18
5.3. Des alertes jusque-là insuffisamment entendues	18
II. Des formes du mouvement au grand débat national : quelles évolutions, quelles perspectives ?	21
1. Un mouvement qui dure et se transforme	23
2. Les cahiers de doléances, une première réaction au mouvement	25
3. La Conférence sociale de la Bretagne, des bonnets rouges aux gilets jaunes	26
4. Le grand débat national : du cadre proposé...	26
5. ... à la réalité des débats en Bretagne	27
5.1. Les cahiers citoyens	28
5.2. Les contributions en ligne	29
5.3. Les réunions d'initiatives locales	29
6. Au terme de la première phase du débat national, quelques enseignements	36
7. Un enjeu : retrouver les conditions d'une délibération collective	36
III. Le projet de développement régional à l'épreuve des tensions sociales et politiques	39

Pour aller plus loin	47
1. Réduire de façon urgente la précarité et la montée des inégalités en garantissant le pouvoir de vivre, l'accessibilité aux droits et aux services essentiels	49
1.1. Garantir l'égalité en dignité et en droits	49
1.2. Mieux comprendre et prendre en compte les réalités vécues	49
1.3. Agir davantage pour l'égalité d'accès aux droits et aux services essentiels	51
1.4. Garantir l'égal accès à la prévention en santé comme aux soins	52
1.5. Se mobiliser pour le droit au logement, à l'hébergement inconditionnel et pour l'accès de tou-te-s à un habitat de qualité	54
2. Lutter contre les situations d'éloignement et le sentiment d'abandon par une plus grande attention aux personnes et l'accompagnement personnalisé des parcours de vie	57
2.1. Renforcer l'accessibilité des lieux de vie et des services, simplifier les mobilités par davantage de proximité	57
2.2. Renforcer l'accès au numérique pour un meilleur accès aux services	64
2.3. Lutter contre l'illettrisme et l'illectronisme	65
2.4. Accompagner les jeunes sortis de formation sans diplôme	67
2.5. Retrouver une qualité de vie pour tou-te-s	69
3. Dépasser l'opposition entre les préoccupations immédiates et les enjeux de long terme en garantissant une transition écologique juste et socialement acceptable	71
3.1. Considérer l'environnement et la société comme indissociables et construire une fiscalité écologique équitable	71
3.2. Préserver et restaurer l'environnement : un défi écologique et sociétal	72
3.3. Former et éduquer pour réussir la transition énergétique et écologique	76
4. Inverser la tendance au repli sur soi en développant la capacité d'agir et en valorisant les ressources et les projets des personnes, des entreprises et des territoires	77
4.1. Conforter et étendre les moyens d'action sur le développement économique	78
4.2. Mettre à la portée de chacun les clés de sa réussite : former, accompagner vers et dans l'emploi	89
4.3. Etre davantage à l'écoute des jeunes	91
4.4. Encourager la participation des habitants aux aménagements et usages des espaces publics	93
4.5. La vie associative, un levier structurant de participation démocratique	95
5. Rétablir la confiance envers l'action publique	97
5.1. Penser les politiques publiques et l'organisation territoriale au prisme de la proximité	97
5.2. Définir les modalités d'une action publique plus cohérente, mieux coordonnée, plus efficace et plus lisible	100
5.3. Donner une plus large place à la démocratie participative, dans une forme réellement délibérative et contributive, suivie dans le temps et entendue	101
5.4. Evaluer l'action publique et en rendre compte régulièrement	104
Les priorités proposées par le CESER en 2017	109
Tables	115

**Copyright © Région Bretagne –
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne**
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 – 35069 Rennes Cedex

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

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,
visitez le site ceser.bretagne.bzh

Mars 2019

« Nous devons collectivement faire en sorte que soient conduits en Bretagne de vrais débats démocratiques sur le futur souhaité pour la Bretagne par ses habitant-e-s, les modes de transition vers ce futur souhaité et les moyens d’y parvenir ». C’est par ces mots que le CESER a conclu en 2017 son rapport « Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne ».

L’actualité du mouvement des « gilets jaunes » et du grand débat national a subitement donné un écho particulier à ce travail, reposé la question du vivre ensemble et l’enjeu de (re)faire société. Le CESER a souhaité se mettre à l’écoute, collecter le plus largement possible et mieux comprendre les questions soulevées, les attentes et les besoins, les spécificités des territoires, pour contribuer à l’élaboration des perspectives possibles.

En Bretagne, trois initiatives constituent un socle pour repenser le projet de société : le projet « Breizh Cop, un monde à vivre », le contrat d’action publique pour la Bretagne et la Conférence sociale élargie. Le CESER a reconsidéré ce socle à la lumière des questions importantes soulevées par la crise sociale et politique pour le préciser et l’adapter.

Face à la montée de la précarité et des inégalités, il rappelle l’importance de renforcer la cohésion sociale et territoriale, autour des nécessaires transitions à conduire et des conditions de leur acceptabilité et de leur accompagnement social. Cette nouvelle façon de faire suppose aussi de prendre au sérieux la demande actuelle d’implication des citoyens, sur la durée, dans l’élaboration, la mise en œuvre et l’évaluation des politiques publiques.

CESER/BRETAGNE/GILETS JAUNES/GRAND DÉBAT NATIONAL/COHÉSION/TRANSITION/DÉMOCRATIE

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

7 rue du Général Guillaudot - CS 26 918 - 35 069 Rennes Cedex

T. 02 99 87 18 75 - contact@ceser.bretagne.bzh

🐦 twitter.com/ceserbretagne - ceser.bretagne.bzh