

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

## Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Breizh COP, un monde à vivre » - Point d'étape

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

Le point d'étape sur la démarche Breizh COP proposé par le Président du Conseil régional s'organise autour de plusieurs points :

- un rappel des étapes antérieures (consultation préalable de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), bordereau sur le périmètre et les modalités d'élaboration, carrefour des transitions, carrefour des territoires et forum des mobilités ; réunions techniques et comité de coordination) ;
- une proposition de charte des valeurs et des principes, premier outil d'engagement proposé à l'ensemble des partenaires ;
- un document d'orientation, socle de la construction du projet de territoire ;
- une présentation des prochaines étapes de la démarche et d'un calendrier d'élaboration.

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

- **Etapes et méthodologie**

Le CESER est aujourd'hui saisi pour avis sur les premières orientations structurant la démarche Breizh COP, dont les objectifs, le calendrier et la méthode d'élaboration sont rappelés dans le document. Celui-ci est issu d'un large processus de concertation dont les différentes étapes sont rappelées.

Afin d'accompagner l'élaboration de ce grand projet et de participer aux différents temps et espaces de concertation, le CESER a fait le choix également de procéder par étapes sous la forme de contributions spécifiques et complémentaires.

Rappelons que le CESER a été consulté en tant qu'invité permanent de la CTAP fin 2016 sur le périmètre et les modalités d'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), puis qu'il a rendu un avis formel sur le bordereau qui en était la concrétisation le 30 janvier 2017.

Trois temps forts de mobilisation collective ont été organisés au printemps 2017 et des ateliers techniques ont été organisés durant l'été. Le CESER s'est fortement impliqué lors de ces différentes réunions, en participant aux événements et en y proposant des fiches thématiques portant à connaissance ses travaux antérieurs en lien direct avec les thématiques travaillées.

Le CESER a également fait le choix de conduire sa propre réflexion et de formuler les trois priorités et les dix objectifs qui, à ses yeux, doivent structurer un projet de territoire fondé sur le développement durable en Bretagne. Le rapport intitulé « *Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne. Trois priorités stratégiques pour accompagner, réussir et anticiper les transitions* » a été adopté et publié en octobre 2017, en amont de la consultation du premier trimestre 2018 sur le premier document d'orientations.

Par conséquent, le CESER a fait le choix de ne pas contribuer à cette concertation, le document proposé s'appuyant notamment sur sa dernière contribution. Il a néanmoins suivi les débats et analysé le document soumis aujourd'hui pour avis. Il tient à souligner la qualité des évolutions et la prise en compte de certaines de ses propositions.

En premier lieu, le CESER tient à exprimer sa satisfaction de voir la démarche globale clarifiée. En effet, dans son avis du 30 janvier 2017 sur le dossier « *Elaboration du SRADDET, la Bretagne au carrefour des transitions* », le CESER avait pointé la difficile lisibilité de l'articulation entre le processus d'élaboration du SRADDET et l'organisation d'une COP régionale. La démarche Breizh COP propose de donner au SRADDET une envergure et une ambition plus larges pour en faire un véritable projet d'avenir pour la Bretagne, ce qui répond au souhait exprimé par le CESER dès la consultation préalable d'octobre 2016.

Autre réponse à un souhait exprimé de longue date par le CESER, le document d'orientations fait reposer la définition des objectifs sur un état des lieux, certes sommaire, de la situation régionale, sous la forme de quelques cartes et indicateurs. Le document ainsi construit, contrairement au document soumis à la concertation qui ne proposait pas cet état des lieux, hormis quelques éléments en annexe, s'en trouve dès lors plus lisible et plus facilement appropriable.

Concernant les différentes étapes de la Breizh COP, le Conseil régional a choisi d'associer largement ses partenaires, les collectivités bretonnes, les associations, etc. Ceux-ci ont répondu par une forte mobilisation à travers une participation continue aux réunions de concertation. De nombreuses propositions formulées par le CESER sur cette question ont bien été prises en compte. Ainsi la nécessaire inclusion des Conseils de développement dans la concertation, dont l'importance de la contribution aux réflexions avait déjà été soulignée précédemment par le CESER, se trouve encore renforcée dans l'étape qui s'ouvre.

La place des jeunes, qui seront les acteurs de demain, n'est pas spécifiquement ciblée à ce stade, même si on suppose que les « jeux sérieux » leur sont notamment destinés. Le CESER souligne enfin, à nouveau, que la place des organisations syndicales de salariés n'est pas non plus mentionnée.

Des formats innovants sont en revanche proposés, tels que le travail avec un panel de citoyens. Le CESER souhaiterait avoir un retour sur cette forme de concertation, aussi bien sur le fond de la démarche, les résultats et les réflexions formulées par ce panel, mais aussi sur la méthode mise en œuvre et son efficacité.

Le caractère encore très général des propositions et l'absence de choix réellement structurants invitent inévitablement à poursuivre le travail et la concertation. Dans le cadre de la poursuite de la démarche, les orientations proposées devront être déclinées en objectifs et en propositions d'actions afin d'aboutir à la rédaction d'un SRADDET et d'un cahier des engagements début 2019. A ce sujet, le CESER comprend que l'ampleur du chantier et la concertation nécessitent d'étendre la durée d'élaboration du SRADDET mais s'inquiète du décalage constaté entre les délais légaux (juillet 2019 pour l'entrée en vigueur du SRADDET) et l'adoption annoncée dans ce bordereau (début 2020).

Concernant les prochaines étapes, le CESER s'interroge sur plusieurs points. Il est prévu des réunions de concertation territorialisées dans cinq grands espaces régionaux (pointe bretonne, Bretagne nord, Bretagne centrale, Bretagne du littoral sud et territoires de l'est autour du bassin rennais) : faut-il y lire ici les « grandes parties du territoire » qui doivent être définies par le SRADDET ? Comment ces choix ont-ils été opérés ? Sur quels critères ?

Concernant l'organisation d'un grand événement citoyen initialement annoncé pour l'automne 2018 et désormais programmé pour le printemps 2019, le CESER s'interroge sur les modalités d'organisation

et les moyens, y compris financiers, qui y seront dédiés. Où sera-t-il organisé ? Par qui ? Comment et surtout dans quel objectif ? S'agit-il de la reproduction d'une COP sur plusieurs jours à l'échelle régionale ? Cet évènement sera-t-il celui de la signature du cahier des engagements ?

Enfin, le CESER regrette que le rôle du comité de coordination et du comité scientifique, leur rythme de réunion et le contenu de leurs réflexions et propositions n'aient pas été mentionnés. Le comité scientifique apporte notamment une caution importante à la conduite du projet et il serait utile de connaître son avis et ses propositions sur la démarche.

- **La charte des valeurs et des principes**

Si le SRADDET relève essentiellement de la Région comme de l'ensemble des collectivités territoriales, la Breizh COP, processus plus large, doit être portée par l'ensemble des acteurs du territoire. L'un comme l'autre nécessitent d'être élaborés avec la participation des autres collectivités, des partenaires publics et privés, des associations comme des habitants du territoire. Ils ne tireront leur force que de la qualité et de l'intensité de la concertation, puis de l'adhésion de tous ceux qui sont concernés. En ce sens, la formalisation de la démarche et la charte des valeurs et des principes semblent constituer des outils pertinents pour atteindre cet objectif commun.

Le CESER est particulièrement attaché à la solidarité telle qu'elle est présentée, à savoir la solidarité entre les personnes, entre les générations et entre les territoires. Il apprécie de retrouver cette valeur qui doit, d'après ses réflexions, structurer les projets de territoires dans le cadre des recompositions territoriales en cours (*Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité*, février 2016). Le sens du collectif, l'ouverture, l'imagination, l'engagement sont également des piliers que le CESER avait identifiés dans sa précédente contribution. Néanmoins, il s'interroge sur l'ordre dans lequel les principes sont présentés. Le principe de responsabilité individuelle semble supplanter le principe de responsabilité commune. Or le CESER a identifié dans les grandes mutations à l'œuvre cette tendance à responsabiliser toujours davantage les personnes, en soulignant entre autres que cette évolution a pour corollaire un besoin d'assistance et d'accompagnement personnel dans un nombre important de situations, ces besoins étant entre autres assurés par l'action publique et les services publics. Si le CESER note l'intérêt de responsabiliser chacun, y compris l'individu dans la société, en particulier sur les questions environnementales, il sera attentif à ce que cette responsabilité individuelle n'évince pas la responsabilité collective, fondement de la société et du « vivre ensemble », notamment par une attention accrue portée à la sécurisation des trajectoires.

Le CESER s'inscrit entièrement dans le principe « de respect, de confiance et de recherche de compromis ». C'est ce même principe qui régit son travail. Comme il l'a rappelé dans son rapport « *L'évolution du CESER, nouvelle impulsion à la démocratie régionale* » (février 2016), la force du CESER tient à la construction d'une opinion réfléchie, construite à partir d'un travail de confrontation des idées et des analyses dans la recherche de l'intérêt général. Cet enjeu est d'autant plus nécessaire que la tendance actuelle semble plutôt favoriser la recherche d'opinions spontanées individuelles et que les grands enjeux du développement durable tendent à être opposés les uns aux autres alors qu'ils doivent être appréhendés concomitamment.

Le CESER comprend que l'ensemble de ces valeurs et principes sont une manière de définir la notion d'égalité, qui est au cœur du SRADDET et donc de la Breizh COP. Si tel est le cas, le CESER souhaite rappeler également que la solidarité doit aussi porter sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Enfin, à la solidarité entendue au sens d'une meilleure cohésion sociale et territoriale, et structurant la démarche de Breizh COP, pourrait être ajouté le principe de péréquation qui structure déjà la

politique territoriale régionale et reste essentiel dans la recherche d'une « égalité » entre les territoires. Le CESER regrette que ce principe ne soit pas réaffirmé dès à présent. En effet, l'un des enjeux majeurs de réussite de la Breizh COP reposera bien sur la capacité à fédérer l'ensemble des collectivités territoriales infra-régionales autour de la démarche en garantissant que chacun pourra s'engager dans la recherche d'objectifs communs, à la mesure de ses capacités et dans cette logique de solidarité.

- **La démarche Breizh COP : règles générales, cadre contractuel et engagements volontaristes**

La notion d'engagement semble avoir pris une place toute particulière dans la démarche Breizh COP puisqu'elle est présente à la fois dans la charte des valeurs mais aussi dans les outils possibles pour mettre en œuvre le projet. Cette notion est essentielle et structurante dans une logique de projet de territoire. Cependant, les engagements comme les règles générales et les contractualisations, qui constitueront les trois modalités possibles et complémentaires de mise en œuvre des actions, devront être définis précisément. Ils devront répondre à des objectifs clairement formulés et spécifier les acteurs qui s'engagent, le sens dans lequel ils s'engagent, les moyens affectés à la réalisation de l'engagement et surtout les indicateurs de suivi et d'évaluation. En effet, afin d'assurer l'efficacité des engagements pris notamment en matière de résultats, dans une perspective de transparence de l'action publique (très justement rappelée dans la troisième orientation concernant la région démocratique et engagée), la capacité à dresser un bilan des outils pour réajuster et en proposer, créer, inventer d'autres pour répondre à l'objectif initial est indispensable à la réussite de la Breizh COP sur le long terme.

Dans le même registre, la démarche gagnerait en force mobilisatrice et en efficacité si les diverses responsabilités des principaux acteurs concernés étaient mieux définies et précisées sur les différentes orientations proposées, a minima sur le plan réglementaire et dans les démarches de planification (schémas, contrats existants), mais aussi dans l'ensemble des champs de l'action publique. Le CESER espère qu'à l'appui de ce document d'orientations, les différentes collectivités territoriales de la Bretagne se mobiliseront pour faire connaître leur action, les politiques publiques engagées, les dispositifs existants. Ils constituent en effet des briques du projet en construction : il ne s'agit pas de repartir d'une feuille blanche mais de cimenter les briques pour leur donner une complète cohérence.

Cette lecture transversale et rétrospective des différentes politiques publiques menées en région depuis plusieurs années doit permettre de repérer leur adéquation ou leur inadéquation avec les orientations collectivement retenues, les convergences, les tensions ou les divergences éventuelles entre leurs objectifs, et, sur cette base, d'identifier les manques ou les priorités et de construire les axes stratégiques du futur SRADDET. L'objectif est d'intégrer les dispositifs, existants ou à inventer, dans une démarche d'aménagement des territoires au service de ce projet de développement régional durable.

En ce sens, la proposition d'un catalogue des solutions est intéressante et indispensable mais elle demeure insuffisante. En effet, la plupart des solutions identifiées seront des solutions locales souvent expérimentées à une petite échelle. Seule une analyse précise de leur fonctionnement, de leurs limites permettra d'imaginer les moyens de les généraliser. L'enjeu aujourd'hui est bien de passer à une vitesse supérieure.

Plus généralement, la seule négociation ou la seule mobilisation des citoyens ne permettront pas d'atteindre les objectifs qui seront fixés. Comme l'a montré le CESER dans son étude « *Climat-énergie-société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition* » (octobre 2015), il faut ajouter à la négociation et à la mobilisation citoyenne un soutien à l'innovation, des prises de décisions et l'édiction de règles

qui permettent d'atteindre les objectifs fixés, en particulier sur le plan environnemental. Seule la conjonction de ces quatre leviers permettra de mettre en œuvre efficacement et durablement ce projet de territoire pour la Bretagne.

Règles, contrats et engagements seront donc complémentaires. La portée prescriptive du SRADDET et son positionnement dans la hiérarchie des normes ne devront pas être évacués au bénéfice d'une démarche exclusive d'engagement volontaire. Le SRADDET est aussi un document d'urbanisme qui devra être en capacité de produire de la norme, même si celle-ci est réservée à quelques sujets majeurs. Ainsi, la réussite de la démarche nécessite aussi que soit affirmée une ambition politique forte de la Région, dans son rôle de fédérateur (démarche d'engagement) mais aussi dans son rôle de stratège, se traduisant par une impulsion et un cadre. Sur ce dernier point, la proposition d'organisation d'un grand plan régional de partage de l'information multimodale est, par exemple, une proposition intéressante mais dont la méthode (qui pilote ?) et les outils de mise en œuvre sont encore inconnus à ce stade. Le CESER souhaite rappeler que des moyens nécessaires devront être alloués pour y parvenir, question qui n'est pas mentionnée ici.

- **Les quatre grands défis de demain**

Les défis et orientations n'ont de sens que par rapport au futur souhaité pour la Bretagne. En ce sens, la référence à la démarche Bretagne 2030 est intéressante, et répond à la suggestion qu'avait formulée le CESER de s'appuyer autant que possible sur les exercices prospectifs conduits dans le passé et dont bien des éléments d'état des lieux restent vrais encore aujourd'hui.

Bien que fortement résumés, les défis identifiés structurent une forme d'état des lieux, ce qui répond à une attente exprimée par le CESER dès le lancement de la démarche. Le CESER ne peut que regretter que cet état des lieux n'ait pas été soumis en tant que tel à la concertation, et ce d'autant que cet état des lieux a pour fonction première d'acculturer l'ensemble des parties prenantes de la démarche : la société civile organisée, les citoyens mais aussi les élus. En ce sens, des alertes, des enjeux plus clairement explicités et un débat sur ces défis à proprement parler au moment de la concertation auraient été utiles.

L'analyse consistant à présenter, pour chaque défi, les opportunités et les menaces permet d'identifier les tendances lourdes à l'œuvre et soulève également certains signaux faibles. Néanmoins, le CESER regrette que, malgré l'horizon fixé par le projet à 2040, les défis présentés soient relativement statiques, sans projection vers l'avenir à l'exception de la carte sur l'attractivité départementale. De plus, cet état des lieux aurait pu être appuyé sur les schémas existants : les objectifs déjà fixés et non atteints, par exemple, constituent à eux seuls des défis qui auraient pu être mentionnés. Une mise en perspective de la région à différentes échelles et en lien avec les dynamiques nationales aurait également été pertinente. Enfin, sur la forme, la qualité des graphiques présentés dessert le document. Leur lisibilité réduite, l'absence d'analyse pour certains d'entre eux ou encore l'absence de source mentionnée sont regrettables. Il est souhaitable que la campagne de communication annoncée permette de remédier à ce problème.

Concernant plus précisément les enjeux démographiques, auxquels il faut ajouter les évolutions sociétales, on connaît désormais les grandes tendances avec lesquelles il faudra composer à l'avenir : vieillissement et accroissement très inégal de la population selon les territoires. Il convient d'y ajouter, et cela n'est pas mentionné dans le document, les enjeux liés aux populations migrantes, quelle que soit leur origine géographique et les motifs qui les conduisent à choisir la Bretagne. Quels enjeux soulève leur arrivée ? Quelles capacités d'accueil ? Quels parcours d'insertion ?

Concernant les enjeux de gouvernance des territoires, les nouvelles formes d'organisation, l'évolution des rapports entre l'action publique et l'initiative privée, les dynamiques de privatisation, de dérégulation, de désengagement des pouvoirs publics sur certains champs, obligent à repenser les modalités de l'action publique de demain. A ce sujet, le CESER rappelle que dans son rapport sur la réforme territoriale de février 2016 il avait souhaité que la CTAP devienne le lieu de construction d'un projet partagé. Si sa première année de fonctionnement va dans ce sens, le CESER réitère cette volonté et souhaite que la CTAP soit particulièrement mobilisée, notamment dans le cadre de la troisième orientation qui fait directement écho à ce défi.

Concernant les enjeux environnementaux à proprement parler, le CESER pointe une forme de contradiction qui rejoint la difficulté de compréhension qui existait entre COP et SRADDET. L'urgence environnementale et climatique est présentée comme prioritaire dans le discours du Président du Conseil régional, priorité plus effacée dans le contenu du document, qui le présente en troisième défi alors qu'aucun développement humain, économique et social n'est possible sans un environnement de qualité.

Plus généralement, ces défis sont bien à la croisée des enjeux du développement durable et interpellent ainsi l'action régionale dans son ensemble. Ils appellent des réponses par la transversalité. Ainsi, la place de la formation dans l'économie et la société de demain ne se résume pas à une contribution à l'économie du savoir et de l'intelligence mais constitue aussi un enjeu d'égalité des chances (que chaque citoyen ait accès aux mêmes chances de formation est complètement lié à la question de l'égalité des territoires). Le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) devra être mis en lien avec les orientations et les objectifs de la Breizh COP. A ce sujet, les enjeux de transition énergétique et écologique sont, dans le cadre de la Breizh COP identifiés comme des priorités. Or, dans son avis sur le CPRDFOP de juin 2017, le CESER regrettait que *« la transition énergétique et écologique n'ait pas été retenue au même titre que la transition numérique comme un objectif transversal. En effet, la transition énergétique et écologique entraîne par elle-même et indépendamment du numérique, des transitions professionnelles et des besoins de formation et d'accompagnement des personnes. »*. Cela démontre bien l'importance du dialogue entre les différents schémas afin de construire une action publique cohérente en Bretagne.

De même, la Bretagne dans son ensemble ne sera performante que parce qu'elle développera des activités durables. Ainsi, les enjeux du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et de la Glaz économie en particulier, à laquelle il est fait référence à plusieurs reprises, devront être réinterrogés à l'aune des orientations de la Breizh COP. Ainsi, comment soutenir les entreprises pour favoriser l'ancrage local de leurs outils de production, de leurs activités et des emplois associés ? Comment permettre à la région de créer des richesses de manière durable et en tenant compte des ressources disponibles sur le territoire ?

Enfin, le CESER retrouve insuffisamment l'idée selon laquelle les transitions, et en particulier la transition économique et la transition écologique et énergétique, ne sont pas nécessairement synonymes d'un monde plus juste. Il avait insisté dans sa contribution d'octobre 2017 sur le fait que les transitions étant par définition le passage d'un mode de développement vers un autre, elles pouvaient être porteuses de risques d'échec et d'exclusion de celles et ceux qui ne pourraient pas s'adapter, en particulier les personnes les plus fragiles. Or, il est essentiel que les transitions ne se fassent pas au détriment de la cohésion sociale, de l'égalité des chances et des droits, dont les droits des travailleurs. Les salariés et les citoyens doivent être mis en capacité d'être acteurs du changement et se mobiliser pour des emplois durables et de qualité. C'est ainsi que les organisations syndicales de

salariés ont porté le concept de « *transition juste* » dans les débats de la COP 21. Cette notion aurait pu être reprise par le Conseil régional.

- **Les trois orientations du projet Breizh COP**

Le CESER retrouve dans les trois orientations proposées, avec une autre architecture, la plupart des propositions formulées dans sa contribution « *Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne* ».

Le but de la démarche Breizh COP est de définir les orientations stratégiques fondamentales pour le développement économique, social et environnemental de la Bretagne. Le projet doit certes afficher des ambitions, mais aussi tenir compte des réalités et contraintes globales, actuelles et futures, dont certaines peuvent apparaître comme divergentes et en conséquence aboutir à faire des choix qui peuvent être difficiles. La tâche est compliquée car les considérations sont nombreuses et font système. Cependant, comme l'a fait le CESER, ce document gagnerait à mieux faire apparaître en fil rouge le concept central de développement durable.

Si le CESER approuve l'esprit dans lequel le document est construit, avec le souhait en particulier de placer la personne au premier rang des préoccupations, il regrette que la rédaction des orientations ne traduise pas suffisamment cette volonté première. En effet, les besoins des habitants identifiés en préambule trouvent notamment réponse dans la mise en œuvre des services (publics, aux publics, collectifs). Or, ceux-ci, et notamment les services publics, sont quasiment absents des sujets identifiés comme devant être précisés par la Breizh COP. L'organisation des services n'est pas traitée en elle-même alors qu'elle constitue l'un des enjeux majeurs de la sécurisation des parcours, de la qualité de vie, de l'attractivité régionale. La question spécifique du rôle des services publics dans l'aménagement des territoires n'est pas non plus évoquée.

Le CESER adhère pleinement à l'inscription des enjeux de solidarité et de qualité de vie en préambule du projet Breizh COP. Ces enjeux sont probablement ceux qui peuvent renverser les perspectives et leur offrir de nouvelles opportunités. Le CESER se retrouve donc dans les grandes orientations portées par le Conseil régional, proches de celles qu'il a formulées.

Malgré tout, il tient à relever l'importance des points suivants :

Les enjeux souvent perçus comme a priori opposés, tels que le développement économique et la préservation de l'environnement, ainsi que les enjeux transversaux et structurants que sont la santé-environnement, les mobilités, le numérique... devront trouver des réponses dans la démarche Breizh COP. Il est pour cela nécessaire de les appréhender de façon intégrée et non plus opposée, et d'identifier les interfaces entre chacun d'eux. Cela suppose d'adapter les contenus et les modalités de formation des acteurs, d'information des citoyens, afin de permettre à chacun de passer d'un statut passif d'adaptation aux changements à celui d'acteurs des changements à l'œuvre. Le CESER aurait souhaité que cette dimension soit davantage présente dans les orientations.

La présentation des orientations peut être interprétée comme une forme de hiérarchisation, ce qui questionne la cohérence globale du document. En effet, si le développement économique et social constitue un tout, certaines priorités s'imposent plus particulièrement. S'il s'agit de « changer de braquet » sur les enjeux climatiques et de biodiversité, comme le souligne le Conseil régional, cela implique d'établir un nouveau paradigme, de penser une nouvelle grille de lecture. Le changement nécessite dès lors de faire des choix et de renoncer à certaines tendances et orientations, y compris historiques. Mais cela nécessite aussi d'être en capacité de s'appuyer sur les tendances vertueuses

déjà à l'œuvre dans les territoires pour les renforcer. Ainsi, le prisme de construction du document reste fondé sur les notions de productivité et de croissance, en mettant insuffisamment l'accent sur la question du caractère fini des ressources (la biodiversité, le foncier, l'eau, etc.). La priorité n'est-elle pas de refonder un développement différent partant de ce postulat ? Comment créer des richesses en préservant l'environnement et en permettant tout à la fois l'égalité des chances et des droits et plus généralement le bien-être social ?

De la même façon, le CESER apprécie que soit mentionné le pacte d'accessibilité mais s'interroge sur les liens et sur la mise en cohérence qui seront nécessaires entre des réflexions qui portent d'un côté sur l'accessibilité de la Bretagne par les infrastructures (ferroviaires, aéroportuaires, routières et maritimes) et de l'autre côté sur les enjeux climatiques et la transition écologique et énergétique. Comme le CESER l'avait souligné, il y a un fort enjeu dans la mise en cohérence, dans une logique de synergie et de sobriété, des infrastructures et de la multimodalité au regard des objectifs du développement durable.

La mondialisation est évoquée comme un facteur de changement important, ce que le CESER avait également identifié, mais ce sont bien les modalités de cette mondialisation qui auront des implications différenciées sur la région et ses activités (notamment agricoles, agro-alimentaires et numériques). Elles sont très différentes selon que le processus s'opère de façon débridée, sans autres règles que celles qu'imposent les plus forts ou, au contraire, de façon plutôt régulée, anticipée et accompagnée. Des réflexions plus poussées sur l'intensité et les transformations de la mondialisation doivent irriguer les réflexions de la Breizh COP pour permettre de mieux préciser l'ampleur de ce défi pour la Bretagne.

A ce défi il faut ajouter celui de l'avenir de l'Europe, secouée par la montée de certains nationalismes identitaires, qui interpelle la Bretagne sur la stratégie de coopération interrégionale et internationale qu'elle entend mener, sur sa place dans l'Europe et dans le monde et peut-être sur son insertion dans des cadres de coopération nouveaux. Certains enjeux tels que les flux de population, l'habitat, les infrastructures de transport, les continuités écologiques, les enjeux maritimes et littoraux ou la gestion des déchets nécessitent une coopération interrégionale renforcée et la recherche d'une cohérence avec les SRADDET des régions limitrophes. Ces enjeux interrogent aussi le dialogue institué entre la Région et l'Etat : celui-ci ne peut pas être que financier et doit s'étendre aux questions structurelles et organisationnelles de l'action publique sur le territoire. De même, comment les territoires infrarégionaux sont-ils en capacité d'innover dans l'action conduite afin d'identifier des moyens de régulation communs ?

Le CESER apprécie la mention d'un volet maritime faisant l'objet d'orientations spécifiques pour faire des milieux naturels marins, supports d'activités nombreuses et variées, un pilier de développement pour l'avenir de la Bretagne. Dans son étude « *La Bretagne maritime à l'horizon 2040* » (décembre 2017), contribution à la stratégie régionale qui sera elle-même intégrée au SRADDET, il proposait de faire de la transition maritime un nouveau chemin pour le développement durable régional. Cette transition maritime devra se faire en veillant à faire de la mer un véritable facteur de cohésion sociale et territoriale.

Concernant la place des citoyens dans la démarche, le CESER souhaite attirer l'attention du Conseil régional sur le nécessaire travail d'animation et de pédagogie à mettre en œuvre. Ainsi, les outils de concertation proposés nécessiteront d'être expliqués, accompagnés et animés pour être efficaces. Des « ambassadeurs de la Breizh COP » pourraient ainsi sillonner les territoires pour faire connaître la démarche, promouvoir l'usage de ces outils, recueillir et analyser les retours, les propositions, les préoccupations des différents acteurs.



Globalement, concernant les « points devant être précisés par la Breizh COP » mentionnés dans chacune des orientations, il aurait pu être intéressant de différencier et de mettre en évidence plus clairement ce qui relève des réalisations à entreprendre dès à présent de ce qui relève encore des réflexions à engager. En effet, compte tenu de la dimension prospective du sujet, un découpage dans le temps des priorités aurait pu être intéressant et pertinent, concentrant ainsi le débat sur les enjeux les plus prioritaires. En effet, au-delà de ce point d'étape et de la campagne de communication annoncée, entamer une logique de COP à l'horizon 2040 c'est entrer dans un processus de long terme, d'ajustement permanent et de poursuite d'un objectif commun.

- **Conclusion**

Les enjeux présentés par le Conseil régional dans ce document d'orientations traduisent la prise de conscience des évolutions déjà à l'œuvre depuis plusieurs décennies dans l'économie et la société bretonne et participent déjà en cela d'une nouvelle façon de poser les problèmes. Néanmoins, l'ordre des priorités et l'absence de choix politique fort ne donnent pas autant de force à ces orientations. Dans son rôle de stratège et de fédérateur, c'est au Conseil régional de Bretagne d'impulser, de se donner les moyens, avec ses partenaires, de mettre en œuvre le grand projet régional, de créer les conditions de sa réussite. Des orientations fortes auraient ainsi pu être soumises à la concertation et au débat telles que : la Bretagne en 2040 : territoire zéro carbone, territoire zéro chômeur, territoire à énergie positive ? De telles lignes forces et directrices, partagées, auraient pu faire l'objet d'expérimentations sur des territoires en Bretagne et auraient pu structurer les orientations proposées par la Breizh COP.

Le CESER souhaite donc vivement que la prochaine étape de travail engagée par le Conseil régional soit une revue des politiques et dispositifs mis en œuvre concourant déjà aux orientations de la Breizh COP, à l'image de la feuille de route mer-littoral soumise pour avis lors de la dernière session et qui traduit l'engagement de la Région à une stratégie régionale partagée. En effet, à travers des outils comme PADUS ou l'Agenda 21 qui comprenait deux volets (région responsable et région partenaire), la Région Bretagne avait déjà entamé une démarche d'engagement à la fois en interne dans son rôle d'acheteur public, de maître d'ouvrage et d'employeur, mais aussi à l'externe, dans son rôle de partenaire des acteurs économiques, sociaux ou associatifs du territoire breton. Cette démarche ambitieuse n'a pas perduré mais pourrait pourtant constituer des acquis à réactiver. De plus, les transformations entreprises ces dernières années dans les politiques publiques telles que la Région actionnaire ou la commande publique responsable, sont aussi des leviers qu'il faudra réévaluer dans le cadre de la Breizh COP afin de les ajuster aux objectifs fixés. Comme souligné précédemment, le Pacte d'accessibilité en cours de négociation à l'heure où s'écrit ce document d'orientation ne peut pas être déconnecté des enjeux et des orientations pointées dans cette Breizh COP.

Le CESER souhaite également que la phase de formulation des objectifs, qui suivra, s'appuie sur un bilan des schémas existants, dont il a demandé à avoir connaissance dès le début de la démarche. Les objectifs fixés dans les schémas actuels sont-ils atteints ou non ? Sont-ils atteignables en l'état ? Sont-ils réalistes ? Si oui comment les atteindre dès lors ? Si non, peut-on les réinterroger ? Doivent-ils être complétés par des objectifs nouveaux ? De même, le CESER sera attentif à ce que des critères d'évaluation *ex-ante* soient construits pour chacun des objectifs qui seront fixés.

Enfin, le CESER souhaite que cette démarche de Breizh COP soit aussi l'occasion de s'affirmer dans une posture pro-active afin de « retourner le stigmate de la péninsularité ». La situation géographique de la Bretagne n'est en effet pas qu'un handicap mais aussi l'opportunité de faire valoir et d'exprimer sa différence, en particulier à travers la maritimité de l'ensemble des territoires.