

Rapporteurs :

Stéphane CREACH, rapporteur général en charge des schémas transversaux et de la contractualisation territoriale

Patrice RABINE, rapporteur général en charge du suivi et de l'évaluation de l'action publique

Contribution du CESER aux « Accords pour une Bretagne engagée pour le climat et la planète »

La démarche « Breizh COP, un monde à vivre » a été présentée en mai 2016 comme une large mobilisation engagée collectivement autour des transitions en Bretagne, dans l'esprit de la COP21 qui s'était tenue quelques mois auparavant et avait abouti aux Accords de Paris.

Après cette première annonce politique relative à l'organisation d'une « COP régionale », la démarche a connu de nombreuses étapes intermédiaires visant à préciser successivement ses contours, ses orientations puis ses objectifs. Le CESER, sollicité dès le début de la démarche, y a contribué à de multiples reprises et sous différentes formes.

Du 3 au 7 juin 2019, le Conseil régional a organisé à Saint-Brieuc une semaine de mobilisation autour de la démarche Breizh COP, évènement faisant écho aux carrefours des transitions, des territoires et des mobilités organisés deux ans plus tôt lors du lancement de la démarche. Cette semaine s'est clôturée par la présentation et la remise formelle des « Accords pour une Bretagne engagée pour le climat et la planète », dans l'esprit des accords entre Etats membres signés lors des COP internationales.

S'ils formalisent la contribution de la Bretagne aux enjeux de la planète et du climat, et plus particulièrement à la COP25 qui se tiendra au Chili cette année, ces accords n'en restent pas moins un document en construction. Soumis le 4 juin aux participants qui ont pu de manière individuelle et pendant la semaine de Saint-Brieuc faire part de leurs suggestions, ils ont ainsi été consolidés le 8 juin dans une deuxième version.

Dans ce contexte, et dans la continuité de ses précédents avis et contributions, le CESER a souhaité apporter un certain nombre de remarques et de propositions visant à préciser le contenu de ces accords et les conditions de l'efficacité des engagements, dans la perspective non seulement de leur intégration en fin d'année au Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), mais aussi à plus long terme dans la perspective du suivi et de l'évaluation de la Breizh COP et du SRADDET.

Le CESER a fait le choix de rédiger cette contribution en respectant l'ordre de rédaction des accords, dont il reprend les différentes rubriques, annexe comprise.

1. Introduction

Le CESER salue la démarche inédite engagée par le Conseil régional depuis plusieurs années dans l'élaboration de la Breizh Cop, et l'originalité d'avoir inscrit dès le départ l'élaboration du SRADDET dans ce cadre ambitieux et englobant. La Bretagne sera la seule région à avoir procédé de cette façon et à se projeter dans l'élaboration d'un projet collectif et participatif à l'horizon 2040.

Les « Accords pour une Bretagne engagée pour le climat et la planète » sont présentés comme le troisième temps fort de la démarche Breizh COP, après la définition des grandes orientations (en avril 2018) puis des 38 objectifs (en décembre 2018).

Ils sont pourtant de nature différente, étant présentés comme un « condensé » de la démarche engagée depuis deux ans dont ils reprennent de façon résumée les orientations et les objectifs, en même temps qu'une première consolidation des engagements pris par les acteurs du territoire breton et introduisant à ce titre des éléments nouveaux (engagements et indicateurs).

Portant, d'après leur titre, sur le seul engagement de la Bretagne pour le climat et la planète, ces accords couvrent en fait plus largement toute la démarche qui est celle du Conseil régional dans l'accompagnement des transitions et l'élaboration d'un projet de développement régional durable, dans l'esprit de la Breizh COP telle qu'elle a été pensée jusqu'à présent. Cette différence entre le titre et le contenu des accords peut conduire à des interrogations quant aux priorités et engagements retenus, qui ne portent pas spécifiquement sur la transition écologique et énergétique.

S'interrogeant sur le terme d'« accords », le CESER le comprend comme la traduction et l'aboutissement des différentes étapes de mobilisation collective engagées depuis 4 ans (temps de participation et de consultation, conférences thématiques, COP territoriales, supports participatifs visant à mobiliser le plus largement possible, étapes de délibération politique, appels à engagements). Il peut également y lire l'absence de désaccords exprimés en tant que tels à l'égard de la démarche.

Cependant, si la dynamique des engagements est effectivement lancée et qu'un certain nombre d'acteurs (collectivités, acteurs socio-économiques, acteurs associatifs) ont pu se positionner, il n'est pas possible d'affirmer à ce stade que ces engagements permettront d'emprunter les trajectoires souhaitées, et que, pris tous ensemble, ils permettront d'atteindre les objectifs fixés. Certains des 38 objectifs faisaient d'ailleurs encore débat au moment de leur adoption. La mise en cohérence des engagements des uns et des autres et l'analyse de la façon dont ils pourront (ou non) répondre aux enjeux est donc un objectif ambitieux qu'il convient de poursuivre. La force de ces accords au niveau régional viendra de cette consolidation ultérieure entre le Conseil régional, ses partenaires et les autres acteurs, au moment de l'adoption du SRADDET et/ou dans les étapes ultérieures de mise en œuvre de la Breizh COP.

Le CESER s'interroge par conséquent sur le statut de ce document intermédiaire : s'agit-il d'un document de communication qui renvoie aux documents fondateurs déjà adoptés et à ceux qui le seront prochainement (SRADDET) ? Ou faut-il comprendre qu'il s'agit, au fil des négociations, d'un nouveau document plus concis et plus consensuel, mais aussi moins ambitieux, se substituant aux documents antérieurs ? Quels documents, parmi les schémas préexistants, les orientations, les objectifs, les accords, seront repris, et sous quelle forme, dans le SRADDET adopté en fin d'année ?

2. Le manifeste d'une Bretagne engagée

Les accords de Bretagne réaffirment, conformément aux orientations puis aux objectifs, les défis auxquels est confrontée la Bretagne. Si leur nombre et leur ordre ont pu varier selon les documents, les accords en retiennent trois : le défi climatique et environnemental dont le caractère incontournable et vital est rappelé, le défi des déséquilibres territoriaux, et le défi de la cohésion sociale et de la participation à la vie collective et démocratique.

Les accords de Bretagne réaffirment également le principe de la « rupture négociée », marquant ainsi la nécessité d'une inflexion dans les trajectoires de développement et, comme le CESER l'avait soulevé, la nécessité d'accompagner les transitions pour ne laisser personne au bord du chemin.

Il est fait référence dans cette première partie aux frontières administratives et historiques de la Bretagne. A ce sujet, le CESER avait souligné au début de la démarche l'importance de consulter les Conseils régionaux limitrophes lors de l'élaboration du schéma, cette possibilité étant d'ailleurs prévue par la loi. Certains enjeux tels que les flux de population, les infrastructures de transport, les continuités écologiques, les enjeux maritimes et littoraux, la question des déchets nécessitent une coopération interrégionale renforcée et la recherche d'une cohérence avec les SRADDET des régions limitrophes. La mention de la Bretagne historique fait-elle référence à cette coopération ?

3. Un projet partagé : « La Bretagne, un monde à vivre »

Sans les reprendre un à un, les accords de Bretagne s'appuient sur les 38 objectifs de la Breizh COP pour réaffirmer cinq grandes orientations transversales pour agir « dès aujourd'hui et à l'horizon 2040 ».

Le CESER avait indiqué dans son rapport « *Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne* » de 2017 qu'il était nécessaire que soit affirmée une ambition politique forte de la Région dans son rôle de stratégie et de fédérateur. Cette ambition s'est affirmée au fil de la démarche et s'est dessinée plus nettement à travers les 38 objectifs.

Il est essentiel de ne pas amoindrir aujourd'hui le niveau d'ambition initial de la Breizh COP, et de ne pas risquer de masquer les 38 objectifs derrière les cinq grandes orientations retenues. A ce titre, afin de rester conforme aux défis identifiés plus haut et à la raison d'être de la démarche Breizh COP, le CESER suggère de replacer les objectifs de transition écologique et énergétique et de lutte contre le changement climatique dans les premières priorités d'action.

4. Le cahier des engagements

La mise en œuvre des 38 objectifs de la Breizh COP repose sur plusieurs leviers d'action complémentaires : le levier réglementaire, avec l'adoption d'un SRADDET qui comporte des règles prescriptives, le levier des politiques publiques, notamment régionales et en particulier les contrats passés avec les territoires, et le levier des engagements que chacun peut prendre au titre de ses responsabilités, de ses compétences, et au regard de ses moyens. Un engagement est l'affichage d'une volonté de mettre en œuvre une action concrète, permettant de contribuer à au moins l'un des objectifs de la Breizh COP.

Plusieurs appels à engagements ont ainsi été lancés au printemps 2019 auprès des collectivités, des acteurs économiques, des associations, et des acteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur. Le cahier des engagements présenté dans les accords indique une effervescence des engagements (près de 6000 engagements reçus), traduisant l'investissement dans la démarche d'un certain nombre d'acteurs. Les données présentées méritent cependant d'être détaillées et actualisées au fil de l'eau, car à ce stade plusieurs interrogations demeurent.

A date, **le nombre d'acteurs engagés** (366) apparaît relativement faible par rapport à la dynamique souhaitée. Cette première consolidation intervient tôt après les premiers appels à engagements auprès des différentes structures qui n'ont sans doute pas toujours été en capacité de formaliser leurs engagements dans le temps imparti ou dans la forme imposée.

- Seules 120 collectivités se sont engagées dans la démarche Breizh COP. De quelles collectivités s'agit-il ? S'agit-il principalement des 59 EPCI, ce qui signifierait une couverture assez large de la Bretagne ? S'agit-il principalement de communes ? Comment les métropoles, les départements, les pays se sont-ils mobilisés ?
- Concernant les acteurs économiques, les 179 sont-ils des petites, des grandes entreprises, des branches ? Sans cette précision, l'indicateur reste difficile à interpréter. L'engagement d'une branche peut avoir des retombées importantes et constitue un levier d'action indispensable.
- L'appel à engagements avait ciblé les acteurs de l'enseignement et de la recherche. Qui sont les 10 acteurs « de la formation » qui se sont engagés ? Les collèges, les lycées, les établissements d'enseignement supérieur ont-ils été sollicités ? Les collégiens, lycéens, étudiants engagés dans les marches pour le climat se sont-ils mobilisés dans cette dynamique ? Ce chiffre semble bien faible alors que la formation est un levier majeur dans l'accompagnement des transitions.

La maturité des engagements est un point central de questionnements. 61% des engagements sont des actions exemplaires déjà engagées, 28% sont au stade de projets et 11% sont des actions totalement nouvelles. Cette proportion montre assez logiquement que les acteurs ayant répondu sont ceux qui avaient facilité à le faire ou qui

étaient déjà sensibilisés. La valorisation et la diffusion de ces premiers engagements, et la dynamique qu'elles peuvent enclencher, seront essentielles pour produire la rupture attendue et l'effet « transformant » de la démarche Breizh COP.

Plusieurs interrogations apparaissent également à la lecture **des thématiques** sur lesquelles les différents acteurs se sont engagés. Les EPCI se sont majoritairement engagés sur leur champ de leur compétence (développement économique). La contribution à la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique ne recueillent que 13% des engagements, alors qu'il s'agit des enjeux fondamentaux de la démarche depuis son commencement. De la même façon, on relève peu d'engagements et peu d'acteurs engagés sur la question des mobilités, alors qu'il s'agit d'un sujet prioritaire dans la lutte contre le changement climatique. Cette première lecture révèle un écart entre la volonté politique du Conseil régional et les engagements des acteurs des territoires.

Cette analyse essentiellement quantitative rend difficile la mesure, à ce stade, de l'ampleur des engagements recueillis, leur portée, leur capacité à atteindre les objectifs et à marquer l'inflexion attendue.

Face à ces constats et à l'importance d'engager une vraie démarche progressive, le CESER émet trois suggestions :

- **rendre davantage visible la dynamique des engagements**, en valorisant le cahier des engagements, en donnant les exemples de ruptures et de propositions vraiment innovantes (notamment lorsque des « nouveaux modèles » sont évoqués), voire en les valorisant par un label d'engagement Breizh COP ;
- **analyser les progrès, les succès et les échecs**, évaluer les actions engagées par les différents acteurs ;
- **maintenir et susciter la possibilité pour tous les acteurs de s'engager** aussi longtemps que durera la Breizh COP, pour leur permettre d'entrer dans la démarche puis de s'impliquer dans les négociations, la mise en œuvre, la valorisation, le suivi.

La mobilisation de nombreux acteurs mais aussi de nombreux outils, dont ceux du dialogue social territorial, sera certainement pertinente, comme la poursuite des relations avec les services de l'Etat en Région. La mobilisation des jeunes à de multiples niveaux pourra aussi être un gage de nouvelles relations pour engager cette « rupture négociée ».

5. Les engagements du Conseil régional

En complémentarité à ce premier bilan, et dans l'objectif de montrer ses propres engagements dans la démarche Breizh COP, le Conseil régional indique les six priorités qu'il retient et pour lesquelles il formalisera des feuilles de route dans un deuxième temps. Il s'agit donc à ce stade d'éléments indicatifs, qui devront être précisés au moment de l'adoption du SRADDET puis déclinés dans les orientations budgétaires pour l'année 2020 et les années suivantes. Le CESER note l'ordre dans lequel ces engagements sont inscrits, sans savoir s'il faut y lire une priorisation, et selon quels critères.

Le CESER émet donc ci-après quelques remarques générales, qui seront complétées par des contributions plus approfondies dans l'avis qu'il rendra sur le SRADDET et sur les feuilles de routes qui seront précisées à cette occasion.

En préalable, le CESER suggère que **le premier engagement du Conseil régional soit celui de faire vivre la démarche Breizh COP dans le temps**, dans ses propres actions mais aussi dans son rôle d'animation et de relais avec les autres collectivités territoriales, les acteurs socioprofessionnels et associatifs et les instances de démocratie participative. La démarche est engagée depuis quatre ans, elle va connaître une première concrétisation importante avec l'adoption du SRADDET en fin d'année, mais a clairement vocation à se poursuivre dans le temps dans sa dimension « transformante » et d'accompagnement des transitions.

Le premier engagement pour des mobilités solidaires et décarbonées fait principalement référence au pacte d'accessibilité, dont les grands axes ne sont pourtant pas prioritairement fléchés sur ces objectifs. Dans son avis sur ce pacte, le CESER rappelait que le développement des infrastructures devait nécessairement être adossé à une

réflexion sur le projet de développement durable du territoire régional, qui doit tenir compte des enjeux de développement socioéconomiques et d'attractivité, des besoins des populations dans leurs déplacements du quotidien et des impératifs environnementaux et de santé. Cette question se pose d'autant plus que le Conseil régional dispose désormais de la compétence du transport scolaire. Si le CESER partage donc la priorité donnée aux déplacements quotidiens partout en Bretagne, il s'agit bien de favoriser au maximum les modes de transport n'émettant pas ou moins de gaz à effet de serre (transport ferroviaire, transports en commun, pistes cyclables en agglomération et hors agglomération, mobilités douces...) et l'intermodalité. En ce sens, le CESER invite le Conseil régional à examiner les attentes fortes concernant la modernisation des lignes ferroviaires du maillage régional ainsi que les attentes en termes de lignes nouvelles et à soutenir les projets contribuant à atteindre les objectifs de la Breizh COP. Le CESER suggère aussi de préciser la stratégie qui est celle du Conseil régional et des autres acteurs publics en matière de transport de marchandises, la Bretagne se caractérisant par un fort recours au transport routier.

Le deuxième engagement est consacré au développement numérique inclusif. Il fait référence au déploiement de BTHD, grand projet déjà planifié et engagé, qu'il est donc surprenant de voir apparaître au titre des nouvelles priorités. Parmi les pistes d'action, le Conseil régional souhaite évaluer les impacts économiques, sociaux et sociétaux du numérique. Le CESER s'étonne que, s'agissant d'un engagement pour le climat et la planète, les impacts environnementaux du numérique, loin d'être négligeables, ne soient pas intégrés dans cette analyse. Le CESER insiste par ailleurs sur l'importance de ne pas sous-estimer l'illectronisme et les difficultés d'accès aux services numériques, qui peuvent se traduire par un sentiment d'éloignement et par une exclusion de celles et ceux qui seraient ainsi privé-e-s de l'accès à leurs droits.

Le troisième engagement porte sur le « bien manger ». Le CESER attend des précisions sur les grandes orientations retenues ici et sur les moyens de les mettre en œuvre, notamment en termes de conditionnalité des aides : s'agit-il d'orienter les aides uniquement vers un changement de modèle ? Le soutien actif aux filières qui s'engagent signifie-t-il que les autres filières ne seraient pas soutenues ? Le système agro-alimentaire dépassant largement la Bretagne, comment faire adhérer les entreprises dans la même direction ? N'y a-t-il pas lieu de réfléchir collectivement aux systèmes de production, de distribution et de consommation alimentaires dans leur lien avec la préservation de l'environnement, en réinterrogeant aussi les leviers du marché intérieur national et les capacités régionales ?

Le quatrième engagement est central dans la démarche Breizh COP puisqu'il prévoit une nouvelle stratégie énergétique et climatique. A ce titre, l'articulation avec les schémas préexistants (schéma régional climat air énergie, plans climat énergie territoriaux) méritera d'être précisée : ont-ils porté leurs fruits ? Leurs objectifs sont-ils repris en tant que tels, ou revus de manière plus ambitieuse à l'aune des nouveaux scénarios d'évolution du climat ? Un nouveau plan de lutte et d'adaptation au changement climatique est annoncé. Or les enjeux d'adaptation au changement climatique ne seront pas les mêmes dans les différents territoires. Si le plan de lutte peut être défini à l'échelle régionale, les plans d'adaptation devront être territorialisés. Le CESER partage la nécessité de diminuer la dépendance énergétique de la Bretagne, notamment par la production d'électricité à partir de sources renouvelables, mais il attire l'attention sur le fait que l'objectif d'une « autonomie énergétique », sur lequel le Conseil régional s'engage, ne pourra pas être atteint ni sur le pétrole ni sur le gaz, et difficilement sur l'électricité. Enfin, le CESER rappelle l'interdépendance des objectifs de la Breizh COP et notamment le lien entre énergie et alimentation. Consacrer des surfaces agricoles à la production d'énergie ne doit pas obérer l'atteinte de l'objectif du bien manger...

Le cinquième engagement, pour une nouvelle impulsion pour la préservation et la valorisation de la biodiversité et des ressources, soulève la même interrogation d'articulation avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) préexistant : a-t-il porté ses fruits ? Ses objectifs sont-ils repris, revus à la hausse ? Cet engagement soulève également la question de son articulation avec les autres objectifs de la Breizh COP, car la nouvelle impulsion à engager concerne tous les champs d'action du Conseil régional, en particulier dans les domaines de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, de la construction des bâtiments, de l'éducation et de la formation, de la santé, de l'alimentation.

Le sixième et dernier engagement sur la cohésion des territoires propose des actions plus concrètes et précise les modalités selon lesquelles les soutiens régionaux peuvent être mobilisés pour une plus grande égalité des chances sur les territoires. C'est ici qu'apparaît la conditionnalité des aides et la proposition de passer les soutiens régionaux au crible des priorités de la Breizh COP. En l'absence de budget dédié, la conditionnalité des aides est le seul levier financier pour orienter une politique. Le CESER suggère de ne pas l'évoquer seulement dans cet engagement pour la cohésion des territoires, car elle vaut pour l'ensemble des engagements du Conseil régional.

De manière générale, le CESER s'interroge sur **le financement de la transition**, et sur l'absence de mention dans le document des budgets qui y seront alloués par le Conseil régional comme par l'ensemble des acteurs. Il est difficile de penser que sans budget spécifique, il sera possible d'atteindre les objectifs fixés. Cette interrogation porte également sur les outils de financement qui pourront être mobilisés : mécanismes de péréquation, différenciation dans l'accompagnement de ceux qui en ont le plus besoin, conditionnalité des aides au respect des objectifs de la Breizh COP, sollicitation de fonds européens (qui semblent être insuffisamment utilisés), avances remboursables, crowdfunding, participation des citoyens...

Outre les précisions attendues sur les feuilles de route du Conseil régional sur ces six priorités (en termes de priorités, de plans d'actions, d'objectifs précis et chiffrés, de mise en œuvre, de moyens alloués), le CESER attend des informations complémentaires sur **une revue des politiques et des dispositifs existants ou à créer**, qui seront à même de répondre aux objectifs de la Breizh COP. En effet, il existe aujourd'hui, tant pour la collectivité régionale que pour les autres niveaux de collectivités ou l'Etat en région, un grand nombre de stratégies, schémas, plans, pactes, contrats, dont certains sont en cours de révision ou seront prochainement révisés, et qui doivent trouver leur articulation avec cette démarche. Certains engagements du Conseil régional y font référence. La revue des dispositifs existants, complétée par une lecture croisée des engagements recueillis dans cette première phase, doit permettre de repérer leurs convergences, tensions ou divergences, leur adéquation ou inadéquation avec les objectifs de la Breizh COP, et leur capacité à y répondre. **C'est sur cette base que pourront être identifiées les actions prioritaires, non prises en charge ou insuffisamment prises en charge par ailleurs, et les dispositifs à créer le cas échéant.**

Les six priorités mentionnées ne couvrent en effet pas la totalité des champs d'action du Conseil régional :

- **la formation, l'enseignement supérieur et la recherche** ne sont pas repris parmi les priorités, ou seulement en filigrane dans le deuxième engagement sur l'inclusion numérique. Ils font certes l'objet d'autres stratégies (CPRDFOP¹, SRESR², S3³), mais leur absence dans ces engagements interroge, tant il sera indispensable de former à ces enjeux à tous niveaux, de poursuivre et d'encourager les travaux de recherche sur les défis auxquels sera confrontée la Bretagne dans l'avenir, leurs conséquences économiques, sociales et environnementales et les outils et moyens d'accompagner les transitions. Ainsi qu'il est dit dans le CPRDFOP, la forte mobilisation du champ de l'éducation, de l'orientation et de la formation est une condition et un vecteur majeur de réussite des objectifs de la Breizh COP ;
- **l'accompagnement des entreprises et le soutien à l'innovation** sont également des leviers très forts pour impulser les inflexions attendues. L'articulation avec le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I) sera à ce titre à expliciter ;
- **la dimension maritime**, dont il est dit plus haut dans le document qu'elle constitue un pilier, n'apparaît dans aucun engagement mais on sait qu'elle est l'objet de la Stratégie de la Bretagne pour la mer et le littoral : cette stratégie constituera-t-elle bien le volet maritime du SRADDET comme annoncé initialement ? De quelle manière sera-t-elle intégrée ? Permet-elle de répondre aux enjeux de la Breizh COP ?
- **le rayonnement de la Bretagne** n'est pas mentionné dans ces engagements, alors que le Conseil régional dispose de nombreux leviers d'action dans ce domaine.

¹ CPRDFOP : Contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelles

² SRESR : Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche

³ S3 : Stratégie de spécialisation intelligente

Enfin, le CESER est surpris et regrette de voir que **la dimension humaine et sociale**, c'est-à-dire les enjeux d'éducation, d'emploi, de cohésion sociale, de santé, la qualité de vie, le fonctionnement de la démocratie et notamment le renforcement de la démocratie participative sont les grands absents des priorités affichées ici par le Conseil régional, alors que la Breizh COP était présentée **comme « un projet qui place la personne au premier rang de ses préoccupations »**, que plusieurs objectifs y sont consacrés et que le document réaffirme plus haut le défi de la cohésion sociale et l'objectif d'une Bretagne unie et solidaire. Le CESER attend, dans le futur SRADDET et dans les engagements du Conseil régional, la traduction d'une ambition forte dans ces domaines.

Le maintien d'un haut niveau d'ambition dans la démarche Breizh COP nécessite que la réelle intégration des trois piliers du développement durable et d'une démocratie vivante soit réaffirmée et partout déclinée.

6. Les groupes d'indicateurs

Comme il l'avait fait à propos du Schéma des achats économiquement responsables dans son avis de juin 2018, le CESER constate avec satisfaction que le Conseil régional s'est interrogé sur la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation de son action publique dès la conception de chacune des étapes de la démarche Breizh COP : les orientations (avril 2018), les 38 objectifs (décembre 2018), les Accords pour une Bretagne engagée pour le climat et la planète (juin 2019).

La prochaine étape, le SRADDET, comportera également un volet suivi et évaluation puisque c'est une obligation imposée par la loi à ce « schéma des schémas ».

Confronté à la richesse et à la complexité de ce projet global, appelant une multitude d'indicateurs de suivi, le CESER formule quelques observations de portée générale concernant la gouvernance de l'évaluation, son financement, ses opérateurs, puis suggère de clarifier **trois niveaux de suivi de la mise en œuvre de la Breizh COP**, qui font appel à des démarches et des outils sensiblement différents :

- **L'élaboration d'un tableau de bord simple et dynamique de « méta-indicateurs »⁴** permettant le pilotage des grandes trajectoires de ce projet global. Ce tableau de bord ne relève pas d'une évaluation à proprement parler. Il n'est pas obligatoirement en relation directe avec chacun des 38 objectifs de la Breizh COP même s'il en reprend évidemment l'esprit global. C'est dans ce sens que le CESER comprend la liste des 23 groupes d'indicateurs située en annexe des accords.
- **La mise en place, pour chacun des 38 objectifs de la Breizh COP, d'un dispositif d'évaluation** établissant des priorités, fixant des échéances, incluant un faisceau précis et détaillé d'indicateurs de suivi — plus simples mais aussi plus nombreux — et de valeurs cibles associées. Cette démarche est différente de l'établissement d'un tableau de bord. Elle fait appel à une méthodologie que le Conseil régional a déjà appliquée de façon rigoureuse pour le Schéma des achats économiquement responsables.
- **La mise en place des modalités selon lesquelles seront suivies et évaluées les règles opposables du SRADDET**, leur intégration dans les documents d'urbanisme, leur mise en application, leur incidence.

6.1. Observations de portée générale

Le CESER constate que des précisions sont nécessaires :

- **Sur la gouvernance des dispositifs de suivi-évaluation et les instances d'évaluation.** Le pilotage du SRADDET est clairement attribué par la loi au Conseil régional. La démarche PADUS, proche des finalités environnementales de la Breizh COP dans son volet « revue des politiques publiques », était portée par le

⁴ Un méta-indicateur est pensé ici comme un agrégat d'indicateurs simples, en mesure de montrer une tendance, une progression, une trajectoire, utile au pilotage d'une démarche.

Conseil régional : sera-t-elle ici reprise ? Le CESER note que dans les accords de Bretagne, le portage souhaité pour le suivi et l'évaluation de la Breizh COP semble plus large⁵. À ce stade, ses contours institutionnels et civils ne sont pas connus. Le CESER prendra la place qui est la sienne dans les instances d'évaluation, au regard de sa mission de contribution au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.

- **Sur le financement des dispositifs de suivi-évaluation.** Le document mentionne que le suivi se fera sur un rythme annuel, avec des rendez-vous tous les 3 ans⁶. À ce stade, les budgets alloués par le Conseil régional (et le cas échéant par ses partenaires) au suivi et à l'évaluation de la Breizh COP ne sont pas connus. Le Conseil régional prévoit de s'appuyer au maximum sur des dispositifs existants et sur la mobilisation des organismes producteurs de données. Le CESER l'invite cependant à ne pas sous-estimer la hauteur des moyens nécessaires à l'évaluation des politiques publiques.
- **Sur les opérateurs du dispositif de suivi.** L'analyse de l'état initial, prévue dans le cadre de l'évaluation des incidences environnementales du SRADDET, est du ressort du Conseil régional et de ses prestataires. Elle devrait être bouclée avant l'adoption du schéma en novembre. Le document mentionne que le suivi et la mise à jour des indicateurs seront assurés par un comité de pilotage partenarial⁷. Prendra-t-il également appui, et selon quelles modalités, sur les agences régionales⁸, sur les conférences régionales⁹, sur le CREFOP, sur les associations environnementales ?

6.2. Vers un tableau de bord simple constitué d'un nombre réduit de méta-indicateurs, pour piloter la démarche globale de la Breizh COP

La Région Bretagne réfléchit depuis plusieurs années à la conception de méta-indicateurs agrégeant des flux d'indicateurs et permettant de construire des tableaux de bord dynamiques, simples, lisibles, pour diagnostiquer et différencier les données par territoire, évaluer et piloter les grandes trajectoires de l'action publique. Elle a participé activement à des groupes de travail interrégionaux sur ce thème. Elle a déjà utilisé certains méta-indicateurs, par exemple, pour assurer la péréquation des crédits régionaux garantis par les contrats de pays : l'IDH-B¹⁰, l'Indice de dynamisme des territoires¹¹, l'indice de Capacité d'intervention des collectivités¹².

Le CESER considère la liste des 23 groupes d'indicateurs, publiée en annexe des Accords, comme une proposition de tableau de bord préliminaire. Ses suggestions s'inscrivent donc dans l'esprit de constituer une liste de méta-indicateurs, ou agrégateurs, permettant non pas d'évaluer, mais d'observer les trajectoires engagées, de mesurer leur écart éventuel avec les trajectoires désirées, et de les réorienter en conséquence.

⁵ « Cela s'inscrit dans une gouvernance collective renouvelée assurant un meilleur dialogue entre territoires, entre acteurs publics et avec les partenaires privés » (Accords p. 13).

⁶ « Ce suivi se fera sur un rythme annuel, mais avec des rendez-vous tous les 3 ans, permettant de réajuster les plans d'action et les dispositifs dédiés afin de tirer toutes les conséquences du suivi-évaluation effectués. » (Accords p. 13).

⁷ « Le suivi et la mise à jour des indicateurs sera assuré par un comité de pilotage partenarial réunissant l'ensemble des acteurs susceptibles de mettre les données à disposition et de les suivre. Y seront présent a minima, l'Etat et ses opérateurs comme l'INSEE et l'ADEME, les collectivités départementales et régionale, l'observatoire de l'environnement, le réseau consulaire, le GREF. » (Accords p. 13).

⁸ Agence Bretonne de la Biodiversité, Agence Régionale de Santé.

⁹ Conférence régionale de la mer et du littoral, Conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques, Conférence bretonne de l'énergie, Conférence bretonne des ressources, Conférence jeunesse, Conférence sociale.

¹⁰ L'IDH-B agrège des indicateurs mesurant la longévité, l'alphabétisation, le taux de scolarisation, le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat.

¹¹ L'Indice de dynamisme des territoires agrège des indicateurs mesurant l'évolution annuelle de la population, la population active ayant un emploi, les taux de chômage localisés.

¹² L'Indice de Capacité d'intervention des collectivités agrège des indicateurs mesurant le potentiel financier agrégé élargi aux dotations et fonds de péréquation par habitant, la part de la population couverte par les minima sociaux.

La conception d'un agrégateur relève d'une démarche scientifique et technique. Un groupe de travail réunissant, par exemple, le Conseil scientifique de la Breizh COP et des personnels territoriaux pourrait déterminer pour chacun d'eux les composantes et les indicateurs à agréger.

Le CESER a procédé à une analyse détaillée des 23 groupes d'indicateurs proposés en annexe des Accords. Il est parti des attendus exprimés par le Conseil régional¹³ pour formuler des observations, suggérer des composantes et des indicateurs à agréger afin de répondre au mieux à ces attendus.

- **Groupe n°1**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la créativité et de la vitalité culturelle bretonne / mesure du rayonnement breton.

Observations : La fréquentation des festivals mesure la vitalité culturelle, mais beaucoup moins la créativité artistique (par exemple, en 2011, le Festival interceltique de Lorient présentait 10 créations sur 120 spectacles programmés, soit 8%). Le CESER propose d'agréger des indicateurs de création liés à d'autres formes d'événements que les festivals (théâtre, danse, arts de la rue, arts du cirque, musique, peinture...); d'agréger d'autres indicateurs de vitalité culturelle (enseignement artistique, pratique amateur, fréquentation des musées, pass culture...); d'agréger des indicateurs sur le nombre et la nature des équipements culturels. Il propose aussi, plus globalement, d'agréger des indicateurs sur le nombre d'événements éco-responsables.

- **Groupe n°2**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la performance de la Bretagne par rapport au reste de la France / contribution des transitions sur le dynamisme économique.

Observations : Au-delà du seul différentiel de taux de chômage comme indicateur de performance, le CESER propose d'agréger des indicateurs sur les niveaux de salaires, les qualifications et les conditions de travail. Le CESER partage par ailleurs les remarques du Conseil scientifique sur la corrélation imparfaite entre le taux de chômage et le dynamisme économique. Concernant le deuxième volet, la création d'emplois ou d'entreprises liée aux transitions est difficile à mesurer si on ne cible par certains secteurs représentatifs tels que celui de l'énergie (énergies renouvelables), du transport (transports durables), de l'agriculture (agro-écologie), du bâtiment (isolation). Le CESER suggère également d'agréger un indicateur du nombre et de la qualité des emplois créés, maintenus et perdus en raison de la transition, car la transition peut être destructrice d'emploi. Concernant le dynamisme économique, le CESER propose d'agréger des indicateurs relatifs à la fiscalité et à sa distribution territoriale.

- **Groupe n°3**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la réussite de l'objectif du Bien manger / mesure de la création de valeur par les transitions.

Observations : Le lien entre le niveau de valeur ajoutée, le revenu des agriculteurs et le Bien manger n'est pas évident. De quelle valeur ajoutée parle-t-on ? D'une valeur ajoutée comptable ? Du prix des matières premières dans la restauration collective ? De la qualité des produits ? Pour la mesure du Bien manger, le CESER propose, par exemple, d'agréger un indicateur du nombre d'entreprises utilisant le Nutri-Score sur leurs emballages alimentaires ; un indicateur du nombre d'entreprises utilisant le marquage de l'origine de leurs produits ; un indicateur des importations et exportations de produits alimentaires. Le CESER propose également d'agréger des indicateurs sur le nombre d'actions d'éducation et de formation au Bien manger, avec une attention particulière aux personnes en situation de précarité. Le CESER suggère par ailleurs d'agréger des indicateurs du montant des investissements sur les nouveaux modèles de production (mesurables, par exemple, à travers une conditionnalité des aides). Dans ce groupe d'indicateurs, la transition vers des modes de production, de distribution, de commercialisation et d'alimentation plus durables est à mesurer à la fois dans son effectivité (changements de pratiques) et dans ses conséquences,

¹³ Dans chaque groupe d'indicateurs, ces attendus ont été relevés par le CESER après les expressions : « *comme preuve de...* », « *comme démonstration de...* », « *comme indicateur de...* », « *comme contribution à...* », « *comme élément d'appréciation de...* », « *mesure de...* », etc.

avec l'agrégation comme précédemment d'indicateurs sur le nombre d'emplois créés, maintenus et perdus, et sur les revenus des producteurs. Dans l'hypothèse où des pans de l'agriculture disparaîtraient, les emplois perdus seraient-ils compensés par la création d'emplois dans l'agriculture durable ? Les créations d'emplois concerneraient-elles les mêmes personnes ? La réussite de l'objectif du Bien manger ayant des conséquences sur la préservation des écosystèmes, ce groupe d'indicateurs pourrait être mis en lien avec le groupe d'indicateurs n°18.

- **Groupe n°4**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure des opportunités offertes par les filières émergentes.

Observations : Le CESER suggère d'agréger des indicateurs concernant toutes les énergies renouvelables, pas seulement les énergies marines. Il propose également d'agréger un indicateur de la différence entre les promesses des industriels et la réalité des emplois créés, notamment lorsque la Région a aidé ces entreprises. Ce groupe d'indicateurs pourrait de façon pertinente être agrégé au groupe n°2, les attendus étant très proches. Il pourrait aussi être rapproché du groupe n°7 si l'on considère que les filières émergentes et les filières innovantes font référence aux mêmes opportunités ouvertes par la transition.

- **Groupe n°5**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de l'inscription de la région dans l'espace européen.

Observations : Le seul montant des crédits européens ne suffit pas : le CESER propose de préciser les montants des crédits européens affectés à des projets s'inscrivant dans les objectifs de la Breizh COP, en ciblant éventuellement quelques domaines représentatifs. Le CESER propose également, en complément à l'action internationale de la Région, d'agréger des indicateurs des coopérations internationales de la société civile en Bretagne (inspirée de la cartographie réalisée en mai 2019 par le CESER Nouvelle Aquitaine).

- **Groupe n°6**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de l'inscription de la Bretagne dans la société numérique.

Observations : Il est difficile d'agréger le déploiement de la fibre et l'illectronisme. Sur le premier point, il serait préférable au niveau régional de retenir le niveau de mise en œuvre de BTHD (en raison de son homogénéité dans l'avancement au niveau de la Bretagne) plutôt que la part des foyers raccordés (qui peut varier selon les territoires). En infra-régional, le CESER suggère d'intégrer un critère d'équilibre de couverture de chacun des territoires bretons, en complément des engagements des opérateurs privés sur les zones denses (principales villes). En termes d'inclusion, l'illectronisme est difficile à mesurer aujourd'hui ; le CESER propose d'agréger d'autres indicateurs tels que le nombre d'accès à Internet, le nombre de lieux publics accessibles, les actions d'éducation et de formation mises en place, le nombre d'accompagnants, le nombre d'actions auprès des publics les plus en difficultés.

- **Groupe n°7**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la capacité des filières innovantes (économie circulaire, circuits courts et de proximité, économie sociale et solidaire) à créer de l'activité et de la richesse.

Observations : Comme pour le groupe n°3, de quelle valeur ajoutée parle-t-on ? La mesure de l'activité et de la richesse dans ces filières ne se résume pas au nombre d'emplois créés. Le PIB de l'économie sociale et solidaire peut constituer un indicateur pertinent. Le CESER suggère d'agréger également des indicateurs du nombre d'associations liées aux filières innovantes et du nombre de leurs bénévoles ou adhérent-e-s.

- **Groupe n°8**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la capacité à renverser la tendance aux logements et commerces vacants dans les centralités fragilisées.

Observations : Le taux de vacance des logements et commerces pourrait être complété par un agrégat d'indicateurs plus positifs comme l'accès aux services, les flux de population, les effectifs scolaires, les indicateurs de bien-être... La notion de centralité fragilisée est par ailleurs difficile à définir, ne serait-il pas

pertinent d'appliquer cette mesure à toutes les centralités ? Par ailleurs, des logements habités pouvant être insalubres, le CESER suggère d'agréger également un indicateur de rénovation de l'habitat insalubre.

- **Groupe n°9**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la capacité à réduire le niveau d'usage des véhicules à énergie fossile.

Observations : La part modale du véhicule autosoliste est un indicateur pertinent. Le CESER suggère d'agréger des indicateurs sur les déplacements domicile-travail (qui sont les mieux documentés), le déploiement du télétravail, le recours à la visioconférence, le nombre d'utilisateurs des plateformes et des aires de covoiturage, le nombre de km de pistes cyclables et leur niveau de sécurité. Le CESER propose également d'y adjoindre l'évolution de la part du transport routier dans le fret.

- **Groupe n°10**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la capacité des transports publics à offrir une alternative adaptée à l'usage du véhicule individuel.

Observations : En plus du nombre d'usagers, le CESER suggère d'agréger un indicateur de couverture des territoires par les transports publics, tous opérateurs confondus (nombre de communes desservies, nombre de personnes se situant, par exemple, à moins de 15 mn d'un accès au transport public, différence entre la durée d'un même trajet en transport public et en véhicule individuel, état et continuité des lignes ferroviaires secondaires). Leurs attendus étant très proches, le CESER propose d'agréger les groupes n°9 et 10.

- **Groupe n°11**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la progression vers la neutralité carbone.

Observations : La mesure des émissions de gaz à effet de serre existe. Elle agrège plusieurs indicateurs sectoriels, mais ils sont perfectibles et leur périmètre d'observation est toujours en amélioration. Le CESER suggère d'agréger des indicateurs de surfaces revégétalisées et reboisées. Il est par ailleurs essentiel mais difficile de prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre des produits importés.

- **Groupe n°12**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la décentralisation énergétique / mesure de la progression vers l'autonomie énergétique.

Observations : Sur l'objectif de l'autonomie énergétique, qui implique notamment une forte diminution de la dépendance électrique, les chiffres existent (la Bretagne importe 85% de sa consommation d'électricité, et en produit 15%). Concernant la décentralisation, le CESER suggère d'agréger une superposition de la carte des MW renouvelables et fossiles installés avec la carte du territoire ; d'agréger un indicateur de la capacité à progresser vers l'autonomie énergétique sans dégrader l'autonomie alimentaire (part du foncier agricole consacré à la méthanisation) ; d'agréger un indicateur de réduction de la consommation énergétique, qui semble au CESER un objectif plus facilement accessible. Le CESER s'interroge sur la façon de prendre en compte l'autoproduction et l'autoconsommation.

- **Groupe n°13**

Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure du respect des exigences de la Directive cadre sur l'eau (DCE).

Observations : Parmi les exigences de la DCE figure l'objectif d'atteindre 100% des masses d'eau en bon état en 2027, le bon état étant lui-même un indicateur agrégé¹⁴. Le CESER suggère d'y ajouter un indicateur du nombre de fermetures et d'ouvertures de points de captage. Comment prendre en compte les grandes disparités entre Bretagne Ouest et Bretagne Est (bassin de la Vilaine) ? Comment mesurer la solidarité entre bassins versants ?

¹⁴ L'état écologique d'une masse d'eau est déterminé à partir d'un ensemble de paramètres biologiques et physico-chimiques définis par la Directive cadre sur l'eau et suivis par les Agences de l'eau à l'échelle des bassins versants.

- **Groupe n°14**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la valorisation durable de la dimension maritime de la Bretagne.
Observations : Les contours de l'économie maritime ne sont pas précisément définis et le CESER avait suggéré la conduite d'un travail sur la mesure de l'emploi maritime en Bretagne, auquel il convient de se référer (les premiers résultats ont été publiés). Le CESER suggère également que la qualité des emplois soit interrogée au prisme de la grille de l'emploi durable qu'il a établie, appliquée aux emplois maritimes, mais aussi étendue plus largement aux groupes d'indicateurs relatifs à l'emploi (groupes n°2, 3, 7).
- **Groupe n°15**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure des efforts consentis en matière d'éducation à l'environnement.
Observations : Le CESER invite le Conseil régional à élargir ce groupe d'indicateurs à l'environnement et pas seulement à la biodiversité, et à préciser qui sont les publics concernés, jeunes publics notamment. Il propose d'agréger un indicateur du nombre de démarches de sciences participatives.
- **Groupe n°16**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la trajectoire vers le zéro consommation foncière.
Observations : Le CESER propose d'ajouter au niveau d'artificialisation des terres naturelles un indicateur de revitalisation des friches industrielles et commerciales. L'indicateur mentionné devrait être décliné à l'échelle de territoires comme les Pays ou les intercommunalités, pour qu'une évolution 0 à l'échelle de la Bretagne ne se traduise pas par des effets de compensations entre territoires.
- **Groupe n°17**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la trajectoire vers le zéro enfouissement / mesure de la trajectoire vers le zéro déchet.
Observations : Concernant le zéro enfouissement, le suivi paraît possible car les collectivités territoriales et les EPCI disposent des données. Il est moins réaliste de les collecter sur le zéro déchet, qui dépasse l'échelle régionale. Le suivi de la réduction à la source en kg/habitant existe en Allemagne depuis plusieurs années, mais en Bretagne ? Le CESER suggère la réalisation d'enquêtes régulières auprès des EPCI pour renseigner ce groupe d'indicateurs.
- **Groupe n°18**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de l'état de la biodiversité / mesure de la préservation du patrimoine naturel.
Observations : L'Agence bretonne de la biodiversité (ABB) pourrait prendre ce volet en charge. Le CESER propose d'agréger un indicateur du nombre de collectivités ayant élaboré un atlas de la biodiversité. Il suggère d'agréger des indicateurs de mesure de la progression de l'urbanisation, de l'artificialisation des espaces naturels, de l'augmentation de la population, de la progression du parc automobile... Concernant l'agriculture, le CESER suggère d'agréger un indicateur du linéaire de haies, ainsi que les indicateurs existants d'utilisation de pesticides (types de produits, volumes consommés, fréquence d'utilisation, et comparaison à l'échelle nationale et européenne). Les déclarations d'essaims d'abeilles morts, recensées par ailleurs, peuvent y être intégrées. Pour les nitrates, les quantités d'effluents et les quantités d'engrais sont également chiffrées. Le CESER propose d'agréger un indicateur sur les occurrences de marées vertes.

- **Groupe n°19**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure du temps d'accès moyen des bretons aux services essentiels / mesure de la continuité territoriale pour les îles / mesure de l'accessibilité à un médecin généraliste / part de la population n'ayant pas eu recours aux soins depuis deux ans.
Observations : Comment mesurer ce temps d'accès ? par nature de service ? Une question particulière se pose pour les îles : offre de transports ou alternatives via le numérique ? Le non-recours aux soins dépasse largement la seule question du transport et de l'accessibilité.
- **Groupe n°20**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure des inégalités sociales.
Observations : L'agrégat d'indicateurs est pertinent et, à ce titre, le CESER invite le Conseil régional à remplacer les « ou » par des « et ».
- **Groupe n°21**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la confiance en l'avenir.
Observations : Le rapport entre le taux de participation aux élections et la confiance en l'avenir ne semble pas évident. D'autres indicateurs semblent plus pertinents pour mesurer cette confiance : la construction de bâtiments, de nouveaux logements, les projets associatifs, les projets entrepreneuriaux, l'investissement, la création d'entreprise, les flux migratoires, la démocratie sociale...
- **Groupe n°22**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure de la vitalité associative / mesure des nouvelles formes de mobilisations collectives.
Observations : Les associations se signalent quand elles sont créées, mais pas quand elles ne sont plus actives. Le seul nombre d'associations est donc un indicateur insuffisant de la vitalité associative. Il doit être associé au nombre d'emplois créés ; au nombre et au renouvellement des bénévoles. Il serait pertinent de croiser ce groupe d'indicateurs avec les disparités territoriales de population. L'engagement des associations en faveur de la transition écologique pourrait être mesuré par le nombre d'événements éco-responsables qu'elles organisent.
- **Groupe n°23**
Attendus exprimés par le Conseil régional : mesure des écarts de salaire entre femmes et hommes.
Observations : Ce groupe d'indicateurs recoupe en partie celui sur les inégalités sociales (groupe n°20). Le CESER propose d'agréger les cinq indicateurs de l'index de l'égalité professionnelle, dont la publication est obligatoire pour toutes les entreprises de plus de 50 salarié-e-s. Il suggère également d'agréger un indicateur du nombre de communes et d'EPCI de plus de 20 000 habitants ayant présenté un rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Une étude publiée fin 2018 par le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) révèle en effet qu'elles ne remplissent pas toutes cette obligation légale. Plusieurs autres facteurs d'inégalités pourraient être agrégés ici : la qualité de l'emploi, les qualifications, les conditions de travail, la santé au travail, les parcours professionnels, les temps de travail.
- **Quelques oubliés**

Tout en comprenant l'impératif de conserver un nombre restreint de méta-indicateurs utiles au pilotage de la démarche, le CESER identifie des manques dans cette liste préliminaire.

De la même façon qu'il a proposé, parmi les engagements du Conseil régional, celui de faire vivre la démarche dans le temps, le CESER suggère d'avoir **un premier groupe d'indicateurs de suivi de la démarche Breizh COP en elle-même**, de sa pérennité, de sa vitalité, de la dynamique et du respect des engagements,

de la coopération, de la réalité de la démocratie participative, complété par des indicateurs des moyens engagés (humains, financiers, contractuels) pour faire vivre et mettre en œuvre la démarche.

Le CESER regrette également, comme en ce qui concerne les engagements du Conseil régional, l'absence d'indicateurs mesurant la façon dont **la formation initiale et continue, l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation** peuvent contribuer à la réussite des transitions. Ils sont transversaux à tous les groupes d'indicateurs et devraient au minimum être intégrés dans les groupes n°3, 6, 7 et 15.

La santé des habitant-e-s de la Bretagne ne fait l'objet d'aucun groupe d'indicateurs. Des indicateurs de santé en lien avec la mise en œuvre du Plan national nutrition santé en Bretagne (ex : surpoids, obésité...) et du Plan régional santé environnement (ex : qualité sanitaire de l'eau, des sols, de l'air...) seraient pertinents, les liens entre santé, alimentation et environnement étant majeurs. Certaines problématiques spécifiques comme le taux de suicide, les maladies liées à l'alcool, les troubles musculo-squelettiques, nécessiteraient d'être plus précisément documentées.

Le CESER rappelle également la nécessité d'agréger dans ces méta-indicateurs le suivi de **l'accessibilité** à l'emploi, aux transports, aux services **des personnes en situation de handicap**.

Le CESER partage la suggestion du Conseil scientifique que des indicateurs sur **le tourisme** (nombre d'emplois, fréquentation et ses conséquences) soient intégrés à l'un des groupes d'indicateurs.

Enfin, dans plusieurs groupes d'indicateurs il manque **la distinction homme-femme**. Beaucoup de ce qui est établi par le Conseil régional dans d'autres dispositifs n'est pas repris ici. Par exemple il manque des indicateurs sexués dans les groupes n°2, n°10 (le manque de mobilité des femmes est un frein) et n°20 (inégalités sociales). Enfin il serait de bonne pratique de remplacer dans le texte l'expression « les Bretons » par « les habitantes et les habitants de la Bretagne ».

6.3. Vers une démarche de suivi et d'évaluation des 38 objectifs de la Breizh COP

Pour le Schéma des achats économiquement responsables, le Conseil régional a déjà mis en œuvre de façon remarquable une démarche dont la méthodologie et la rigueur pourraient inspirer le suivi et l'évaluation de chacun des 38 objectifs de la Breizh COP.

Son déroulement en quatre étapes est le suivant :

- **Description du contexte, de l'objectif et de ses éventuels sous-objectifs, établissement des priorités.** En comparaison des objectifs formulés dans le schéma des achats économiquement responsables, les 38 objectifs de la Breizh COP concernent un périmètre très large, ambitieux, qui touche de nombreuses thématiques. Ils apparaissent dans l'ensemble plus difficiles à circonscrire et appréhender. Le Conseil régional a d'ailleurs reconnu ce « manque de précision de certains objectifs jugés trop généraux » et une « formulation ne permettant pas de passer de l'intention généreuse à la vision réaliste ». Par conséquent, lors de cette étape un travail important d'ajustement et de recentrage devra être opéré.
- **Moyens de mise en œuvre.** Cette étape précise ce qui relève des politiques régionales, des partenariats avec d'autres acteurs, du public et du privé... Elle arrête une échelle de budget et des échéances.
- **Bénéfices attendus et questions évaluatives.** Il s'agit de formuler de manière précise et détaillée la nature des bénéfices attendus à l'issue des actions engagées et d'en déduire les questions évaluatives qui détermineront le choix des indicateurs de suivi.

- **Choix des indicateurs de suivi**, de leur valeurs-cibles associées, des engagements de transparence et de publication associés.

6.4. Vers une démarche de suivi et d'évaluation des règles du SRADDET

Le fascicule des règles générales du SRADDET concerne les documents d'urbanisme (SCOT¹⁵, PLU¹⁶, PLUi¹⁷, PCAET¹⁸, PDU¹⁹, chartes des parcs naturels régionaux) pour lesquels il énonce des règles opposables.

Le suivi et l'évaluation des règles du SRADDET est une contrainte imposée par la loi au Conseil régional. Il porte sur le contrôle de l'intégration des règles dans les documents d'urbanismes, leur mise en application par les collectivités et EPCI, leur incidence (impact). Cet exercice réglementaire étant une première pour le Conseil régional, la démarche de suivi et d'évaluation des règles du fascicule du SRADDET devra être particulièrement rigoureuse.

Le CESER suggère qu'elle s'inspire de celle que le Conseil régional a mise en œuvre pour le Schéma des achats économiquement responsables.

7. Conclusion

Le Conseil régional a fait le pari ambitieux de réunir en une seule démarche l'élaboration d'un projet d'avenir pour la Bretagne, la Breizh COP, et l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, le SRADDET. Ce projet est présenté depuis l'origine non pas comme celui du seul Conseil régional, mais celui de « la Bretagne », sans savoir précisément ce que cette notion recouvre. Le CESER suivra donc avec intérêt et attention ce projet et sa déclinaison dans les territoires, en lien avec les Conseils de développement qui ont montré leur très forte implication dans la définition des projets de territoires et apporté leur contribution à la démarche régionale.

Le CESER suivra également la poursuite du travail sur les dispositifs de suivi et d'évaluation de la démarche Breizh COP et du SRADDET. Il a formulé ici une première série d'observations sur les méta-indicateurs tels que proposés et prolongera sa réflexion et ses propositions lors des prochaines phases de travail, le cas échéant dans les instances qui seront mise en place pour ce suivi.

Le CESER rappelle la nécessité de faire vivre cette démarche dans le temps pour produire la rupture attendue, par une plus grande visibilité et diffusion des engagements pris, et par la poursuite de la dynamique participative engagée.

A la veille de l'étape importante d'adoption du SRADDET, il rappelle enfin son attachement à ce que le niveau d'ambition initial de la Breizh COP ne soit pas amoindri et attend donc des précisions quant à l'ampleur des engagements pris, à la portée des règles opposables qui seront contenues dans le SRADDET, à l'ambition des plans d'actions et feuilles de route, et à la hauteur des moyens de mise en œuvre des engagements du Conseil régional, comme de ceux de ses partenaires.

¹⁵ SCOT : Schéma de cohérence territoriale

¹⁶ PLU : Plan local d'urbanisme

¹⁷ PLUi : Plan local d'urbanisme Intercommunal

¹⁸ PCAET : Plan climat-air-énergie territorial

¹⁹ PDU : Plan de déplacements urbains