

Rapporteurs : Carole LE BECHEC, Brigitte LECORNET, David RIOU

**De l'urgence à la relance en situation de crise :
points de vigilance et actions prioritaires à engager en Bretagne
Expression du CESER de Bretagne – n°3**

- Une crise sanitaire...

Le monde fait face à une crise sanitaire majeure, liée à la propagation depuis la fin de l'année 2019 d'un coronavirus responsable de la Covid-19, qui a fait à ce jour plus de 930 000 victimes recensées sur tous les continents. Aucun traitement ni vaccin n'est encore disponible et la circulation du virus, difficile à évaluer, se poursuit dans différentes zones du monde, avec des phénomènes pressentis de « deuxième vague » dans les pays les plus touchés au printemps. Dans ce contexte, la protection des personnes, et en particulier les plus exposées et les plus vulnérables, la détection et le soin des personnes malades, comme la recherche de traitements et de vaccins restent des priorités absolues.

- ... aux conséquences multiples...

L'état d'urgence sanitaire et les mesures de confinement généralisé de la population, décidées au niveau national de mars à mai 2020 pour freiner au maximum la circulation du virus dans un contexte de pénurie des équipements de protection, ont provoqué l'arrêt brutal pour plusieurs semaines d'un grand nombre d'activités professionnelles comme personnelles, des réorganisations et des modalités nouvelles d'exercice à distance de certaines activités et la restriction de certaines libertés publiques et individuelles, avec des conséquences en chaîne dans d'innombrables domaines.

Dans le même temps, et malgré les difficultés, les activités essentielles à la santé, à l'alimentation, à l'approvisionnement de la population se sont poursuivies, exposant en première ligne et mettant en lumière des métiers jusqu'alors peu reconnus. Des solidarités inédites se sont également révélées. Des nouvelles modalités de coordination et d'action (y compris publique) que l'on pensait parfois impossibles ont été mises en place grâce à la créativité de nombreux acteurs.

Probablement inédite par son ampleur, cette crise sanitaire, sociale, économique, environnementale se distingue aussi par sa nature : elle touche chacun-e, dans tous les aspects de la vie, partout dans le monde. Le phénomène est si complexe, si évolutif, que l'on peine à identifier et plus encore à mesurer toutes ses conséquences.

La reprise des activités depuis la levée du confinement n'est que partielle et progressive. Elle révèle petit à petit l'ampleur des conséquences et montre la persistance des difficultés, dans un contexte de très grande incertitude sur l'évolution de la situation et sa durée.

- ... dans un contexte déjà marqué par d'autres crises

Cette crise pas ou peu anticipée bouscule nos certitudes. Lorsque le CESER avait construit ses propositions pour un projet d'avenir pour la Bretagne¹, le risque d'une pandémie mondiale ne faisait pas directement partie des 12 « moteurs des transitions » alors identifiés à l'échelle régionale.

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

Par ailleurs, cette crise s'ajoute à plusieurs autres, auxquelles n'ont pas toujours été apportées les réponses attendues ou à la hauteur (crise sociale, confirmée par le mouvement des gilets jaunes, crise écologique et climatique, crise économique et financière de 2007-2008, crise géopolitique du Brexit...).

Les bouleversements induits par ces crises sont tels que de nombreuses politiques publiques devront être profondément révisées, aux niveaux européen, national et régional et dans tous les domaines. Les mesures d'urgence comme l'ébauche des plans de relance témoignent d'ailleurs de changements en ce sens.

- La démarche du CESER

L'ampleur de la crise dépasse largement l'échelle régionale, mais ses conséquences économiques, sociales, environnementales, organisationnelles, démocratiques en Bretagne méritent une analyse particulière.

Aucun acteur ne dispose à ce jour d'une visibilité réelle sur l'évolution de la situation sanitaire au niveau mondial ni sur les échéances auxquelles les traitements et vaccins seront disponibles. De la même façon, l'étendue et l'ampleur des conséquences de la pandémie et des dispositions qui ont été prises par les gouvernements pour l'enrayer ne sont à ce stade que très partiellement identifiées et mesurées.

La « crise » ne peut donc être définie ni dans le temps, ni dans l'ampleur de ses conséquences, ce qui ne doit pas empêcher d'avancer mais impose à tous, CESER compris, de rester en éveil et dans une posture adaptative.

Par ailleurs, en situation d'urgence, de très nombreux acteurs se sont mobilisés au regard de leurs prérogatives et de leurs responsabilités, de leurs convictions et de leurs engagements, à la hauteur de leurs possibilités matérielles, humaines et financières, par des actions de recensement, d'observation, d'analyse des difficultés, de mise en relation, de réorganisation, d'aide directe... Des initiatives ont ainsi été engagées à de multiples niveaux pour adapter le système de santé, accompagner les personnes et les structures et commencer à répondre aux premières conséquences de la crise.

Dans ce contexte, le CESER propose, plutôt que de circonscrire une étude unique dans un temps donné, de dérouler un « fil rouge » tout au long duquel s'articuleront différentes contributions. Le travail du CESER sur la crise et ses conséquences est donc à envisager comme une suite de contributions complémentaires dans leur forme et leur objet.

Durant le confinement, le CESER a relayé des informations ou alertes, exprimées par les membres et leurs organisations, ciblées sur des difficultés ou des points de vigilance immédiats, des initiatives à encourager, et des actions prioritaires attendues en Bretagne à très court terme².

Dans un deuxième temps, qui est l'objet de cette contribution, l'objectif du CESER est d'accompagner la transition entre les plans d'urgence de court terme mis en œuvre à tous niveaux, et les plans de relance pluriannuels en cours de construction. Ces plans doivent à la fois s'inscrire dans une certaine continuité, ne pas oublier les démarches structurantes déjà engagées, mais aussi dans des perspectives nouvelles de moyen ou long terme, intégrant ce nouveau contexte et répondant aux priorités et aspirations nouvelles que ce travail met en lumière.

L'objectif de cette contribution est donc double :

- Analyser la situation vécue en Bretagne au cours des derniers mois, en rendant compte au mieux de la diversité des conséquences de la crise et des premières mesures mises en œuvre dans l'urgence. Pour cela,

² Expressions du CESER du 6 et du 27 avril 2020.

le CESER s'appuie sur les témoignages recueillis auprès de ses membres, mais également sur des échanges avec des représentants des collectivités et de la société civile en Bretagne ;

- En tirer des enseignements et propositions pour que les réponses face à la crise ne s'inscrivent pas simplement dans l'urgence, mais bien dans une volonté de relance permettant d'accélérer les transitions souhaitées.

Dans un troisième volet déjà engagé, l'objectif sera de tirer de manière plus approfondie tous les enseignements de cette crise pour penser et construire un avenir partagé et souhaité pour la Bretagne, ce à quoi le CESER contribuera par l'ensemble de ses travaux.

1. Une crise brutale, dont on ne mesure pas encore toutes les conséquences

1.1. Une crise sanitaire dont la gestion révèle certaines insuffisances du système de santé

Entre mars et août 2020, la Bretagne est restée relativement épargnée sur le plan strictement sanitaire. Le confinement a permis de ralentir la diffusion de l'épidémie dans la région avant que le système de santé ne soit saturé comme il le fut dans le Grand Est et en Ile-de-France. Au 11 septembre 2020, le bilan était de 335 personnes décédées de la Covid-19 en Bretagne (dont 269 à l'hôpital et 66 en EHPAD), soit 1,1 % du bilan national (30 764 morts). Le taux de positivité restait, au moment de la rentrée scolaire, inférieur à la moyenne nationale, malgré les premiers signes d'une nouvelle accélération de la circulation du virus, en particulier autour de Rennes et dans une population jeune³.

1.1.1. Les premières mesures d'urgence et leurs effets

Comme dans les autres régions, le système de santé a été réorganisé pour faire face à l'épidémie, avec l'arrêt d'une grande partie des soins non urgents ou programmés et la création de filières spécifiques de prise en charge des cas suspects ou avérés de Covid-19. Cette réorganisation, et surtout la très forte mobilisation des personnels, ont permis de prendre en charge les patients les plus atteints et même d'accueillir au plus fort de la crise des patients transférés médicalement depuis d'autres régions.

Pour autant, en Bretagne comme ailleurs, cet épisode a révélé certaines insuffisances.

- Le confinement, dernier recours face au déficit d'anticipation ?

La gestion de crise, pilotée par l'Etat, a mis à jour une impréparation, malgré les plans existants et notamment le Plan pandémie grippale révisé en 2011. Le confinement généralisé de la population sur l'ensemble du territoire national n'était prévu dans aucune procédure. Etant donné ses lourdes conséquences économiques et sociales, cette décision du 15 mars pose question : la mise en œuvre d'un confinement généralisé aurait-elle pu être évitée si les autres procédures avaient été respectées, à commencer par la reconstitution des stocks stratégiques de masques et autres équipements de protection individuelle ainsi qu'une capacité hospitalière suffisante en lits et personnels de réanimation ?⁴

³ Covid : la Bretagne, deuxième région la moins touchée, Ouest-France, 5-8 septembre 2020.

⁴ Le second rapport de la mission d'information parlementaire sur la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-COVID19 pourrait aborder ce sujet. Toutes les auditions sont accessibles sur le site de l'Assemblée nationale.

- La confirmation d'un manque structurel de moyens, malgré des alertes plus anciennes

La Bretagne n'est pas épargnée par le manque de moyens dédiés à la santé publique. Celui-ci a été dénoncé depuis de nombreuses années par le personnel soignant (notamment à l'hôpital public et dans les EHPAD)⁵. Cette crise l'a rendu plus visible que jamais, avec notamment une difficulté d'accès aux équipements de protection (masques, gants, sur-blouses, etc.) et de soins, qui a nécessité un appel à la solidarité des entreprises, des collectivités et des particuliers.

- Des difficultés de coordination, observables en Bretagne comme ailleurs en France

La gestion de la crise s'est caractérisée par une très grande centralisation, avec des décisions prises de manière uniforme (confinement généralisé, arrêt des autres soins...) et une faible place laissée à l'initiative locale.

Au niveau régional, le pilotage du volet sanitaire de la gestion de crise relevait de l'Agence régionale de santé (ARS), sous l'autorité des Préfets de département. Cette mission était particulièrement cruciale, alors qu'il s'agissait en l'occurrence de mettre en place :

- de nouvelles filières pour la prise en charge des patients (pour les cas suspects, les malades avérés, mais aussi pour permettre un suivi minimal des autres patients malgré le confinement, par exemple dans les EHPAD, où le nombre de professionnels de santé entrant dans l'établissement a été limité) ;
- de nouveaux protocoles de prise en charge ;
- des outils qui, sans être totalement nouveaux, n'étaient pas généralisés (outils de téléconsultation notamment) ;
- une stratégie de test et de dépistage mobilisant de nombreux acteurs publics et privés.

Bien que la situation semble avoir été plus fluide en Bretagne que dans d'autres régions (un constat qui est à relier au fait que la région ait à ce jour été moins touchée par l'épidémie), de multiples difficultés de coordination sont apparues :

- entre les différents acteurs du système de santé :
 - la médecine de ville et les cliniques privées ont eu du mal à trouver leur place dans une stratégie largement hospitalo-centrée⁶ ;
 - des redondances sont apparues, avec par exemple la création de centres d'accueil ambulatoires à l'hôpital alors que de tels centres avaient déjà été ouverts par la médecine de ville sur le même territoire (et n'étaient pas saturés) ;
 - nombre d'acteurs du secteur médico-social et du soin à domicile, qui avaient peu d'habitudes de travail avec l'ARS, ont eu le sentiment d'être oubliés ou incompris (notamment lorsqu'il a été décidé qu'ils n'étaient pas prioritaires pour l'attribution des masques, alors même qu'une large part de leurs actions ne pouvaient être ni interrompues ni réalisées dans le respect des gestes barrières) ;
- entre Etat et collectivités. Le dialogue entre Etat en région, Région et collectivités infrarégionales semble avoir été constant, ce qui n'a pas empêché des contradictions, incohérences ou lourdeurs. Quelques exemples :
 - contradictions entre l'ARS et les Départements, notamment lorsqu'il s'agissait d'identifier les personnes devant continuer de bénéficier de prestations (soins à domicile par exemple) et de définir les protocoles applicables par les professionnels ;

⁵ Le CESER renvoie ici à son avis du 11 juin 2018 relatif au Projet régional de santé Bretagne dans lequel il soulignait le décalage entre les orientations stratégiques de l'Etat et la dégradation de nombreux moyens humains et financiers des secteurs sanitaire, social et médico-social.

⁶ La Fédération de l'hospitalisation privée a ainsi publié un communiqué intitulé « Faites appels à nous » et sa branche régionale a adressé un courrier aux parlementaire dénonçant des « postures hostiles au secteur privé ».

- si des mairies ont souvent ouvert des locaux (gymnases, notamment), pour permettre à des médecins et infirmiers volontaires d'ouvrir des centres de consultation dédiés au suspicions de coronavirus, les mairies et l'ARS semblent s'être fréquemment renvoyé la responsabilité du financement des opérations de désinfection.

- Une information des citoyen·ne·s erratique

Au niveau national, la communication publique relative à la crise s'est traduite par une surinformation continue, comprenant son lot de fausses informations, d'injonctions contradictoires, entretenant une confusion quant à la compréhension de la situation et des consignes à appliquer. Les différents protocoles sanitaires qui se sont succédé (établissements scolaires, entreprises, branches professionnelles...) n'ont pas toujours permis de lever ces difficultés.

Par ailleurs, les instances consultatives relevant de la démocratie en santé en Bretagne, de même que les représentants d'usagers, ont été au mieux informées mais pas sollicitées, au motif de l'état d'urgence qui permettait aux instances décisionnelles de ne plus le faire.

1.1.2. Les points d'attention pour les futurs plans de relance pluriannuels

Le Ségur de la santé a été lancé le 25 mai pour « *tirer collectivement les leçons de l'épreuve traversée et faire le lien avec les orientations de Ma Santé 2022, pour bâtir les fondations d'un système de santé encore plus moderne, plus résilient, plus innovant, plus souple et plus à l'écoute de ses professionnels, des usagers et des territoires, avec des solutions fortes et concrètes.* »⁷

Les négociations ouvertes dans ce cadre ont conduit à la signature de deux protocoles d'accord entre le gouvernement et des syndicats à propos de la fonction publique hospitalière. Dotés d'une enveloppe de 7,6 Mds€ par an, ils devraient permettre de revaloriser les carrières et d'engager de nouveaux professionnels. Le Ségur porte également des mesures de simplification et des réorganisations, destinées à permettre au personnel médical de consacrer plus de temps aux patients, avec davantage de marges d'autonomie.

Les conclusions du Ségur de la santé ouvrent donc la voie à des évolutions conséquentes. Le CESER estime important que leur mise en œuvre permette :

- une amélioration effective des moyens dédiés à la santé publique en Bretagne ;
- une amélioration des conditions de travail des personnels de santé, y compris par une revalorisation des métiers plus ambitieuse que celle prévue actuellement par le Ségur de la santé, élargie aux métiers du secteur médico-social et de l'aide à domicile ;
- le renforcement et le développement des formations, y compris dans les filières paramédicales, avec une articulation à trouver entre les mesures nationales et le schéma régional des formations sanitaires et sociales ;
- une amélioration de l'organisation du système de santé, précisant le rôle des différents acteurs et leur complémentarité (rôle des ARS, articulation entre la médecine de ville et l'hôpital...) ;
- une précision de la place accordée aux collectivités, et notamment à la Région, dans ce cadre ;
- une réaffirmation de la place et du rôle des instances de démocratie en santé ;
- une approche plus globale de la santé, intégrant notamment le lien entre santé et environnement et la santé au travail, car cette crise a malheureusement rappelé à quel point les personnes vulnérables le sont aussi

⁷ Ministère des solidarités et de la santé, communiqué de presse du 25 mai 2020.

du fait d'une fragilité supplémentaire souvent liée aux environnements de vie et de travail, au niveau de vie, ainsi qu'aux modes de vie ;

- un renforcement des actions en matière de prévention en santé et d'éducation à la santé.

1.2. Un confinement qui a eu des conséquences pour chacun·e, dans tous les aspects de la vie

En l'absence d'autres moyens de freiner la propagation du virus et de prendre en charge les malades, c'est le confinement qui a été décidé et s'est appliqué en quelques jours : annonce en premier lieu de la fermeture des établissements scolaires, puis des bars et restaurants, avant généralisation à l'ensemble de la population, sauf exceptions. Ces décisions ont eu des conséquences dans la vie de chacun·e, avec l'arrêt brutal de nombreuses activités. La première réponse apportée à de multiples niveaux a été la substitution des activités nécessitant un déplacement ou des contacts par des activités à distance, lorsque cette substitution était matériellement possible : télétravail dans les entreprises, école à la maison pour les élèves, enseignement à distance pour les étudiants, téléconsultation, écoute téléphonique, convivialité réinventée par les outils numériques... Cette substitution n'a cependant été que partielle.

1.2.1. Des ruptures dans les parcours de vie, aux conséquences importantes et parfois graves

Le CESER souhaite mettre l'accent sur **les ruptures des parcours des personnes** générées par la décision de confinement : ruptures dans l'accès aux soins, dans l'accompagnement social et psychologique des personnes vulnérables, dans la formation professionnelle continue et parfois dans la formation initiale (décrochage), dans les démarches d'insertion dans les parcours professionnels (perte d'emploi dans certains cas), dans l'accès aux loisirs et à la culture, et sur **les risques inhérents à ces ruptures**. Certains liens ont été interrompus durant le confinement, et d'autres pourraient s'en trouver durablement transformés.

- Une rupture des parcours de soin

Les mesures de confinement, la déprogrammation massive des rendez-vous et interventions, l'anxiété générée par la crise sanitaire, ainsi que certaines incohérences dans la communication publique, ont entraîné un renoncement aux dépistages et aux soins, pour les situations urgentes comme pour les maladies chroniques. Malgré le recours accru à la téléconsultation lorsqu'il était possible, des retards dans les diagnostics et prises en charge ont été constatés, ainsi que des ruptures dans les parcours de soin déjà engagés, avec des conséquences pouvant être graves.

- Des difficultés dans l'accompagnement des personnes vulnérables

Le confinement et ses conséquences (sociales, financières, familiales, sanitaires, scolaires, psychologiques...) ont aggravé les situations de fragilité personnelle ou familiale : personnes seules, privées de lien social ; enfants et adolescents bénéficiant de l'aide sociale à l'enfance ; personnes en situation de monoparentalité ; personnes fragiles (en situation de handicap, en perte d'autonomie, malades chroniques) privées de l'accompagnement nécessaire ; personnes en situation de pauvreté et de précarité ; personnes étrangères en situation irrégulière ; personnes en détention ; personnes en situation d'illettrisme ou d'illectronisme, en difficulté pour comprendre les consignes, remplir les attestations de sortie, effectuer des démarches à distance ; personnes ou familles ne disposant pas d'un accès à Internet (absence d'ordinateur, absence de connexion, débit internet trop faible).

Or, dans le même temps, le confinement à domicile, l'impossibilité de sortir et de rencontrer d'autres personnes ont accru les tensions et les violences intrafamiliales.

Par ailleurs, les ruptures dans le prise en charge de personnes malades ou handicapées ont produit des conséquences sur leurs proches, avec un risque d'usure. Par exemple, 44 % des personnes ayant accueilli un proche confronté à des troubles psychiques durant le confinement disent avoir rencontré des difficultés, avec des conséquences directes pour les aidants : stress, usure, peurs, dépression, repli sur soi⁸.

Les enfants sont touchés par cette crise de multiples manières : interruption des parcours scolaires, mise en œuvre de consignes sanitaires (port du masque par les adultes et distanciation) avec des conséquences parfois très fortes sur les besoins de contacts et d'interactions sociales pour les plus jeunes, interruption des parcours scolaires, stress et angoisse liés à la crainte de la maladie et au confinement⁹, interruption ou modification profondes des parcours d'accompagnement social (avec, par exemple, un retour à domicile d'enfants placés en institution ou encore le remplacement des échanges directs par des échanges téléphoniques, conduisant parfois à une perte du lien avec les travailleurs sociaux...). L'irruption de ces phénomènes dans des périodes essentielles pour la construction de soi pourrait avoir des conséquences durables chez certains : décrochage scolaire, séquelles liées au stress et aux violences subies durant le confinement, modification de l'image de soi (avec, par exemple, le risque de penser que l'autre est une menace ou que son propre corps peut être dangereux pour les autres), etc.

- Une hausse de la précarité

Le confinement a aggravé ou causé de nombreuses situations de précarité. Certaines personnes en emploi à durée déterminée, en intérim ou intermittents ont vu leur contrat ne pas être renouvelé. De nombreux étudiants ont perdu leur emploi et leur revenu. Certaines populations n'ont plus été accompagnées comme elles le sont habituellement¹⁰. Le confinement à domicile a fait augmenter les charges du foyer (hors transports), ne permettant plus de bénéficier de certaines aides (fermeture des cantines scolaires par exemple). Les associations caritatives témoignent ainsi d'une forte hausse du nombre de demandeurs durant le confinement¹¹, et qui s'est poursuivie durant l'été¹². De même, les Missions locales ont témoigné des difficultés rencontrées par certains jeunes qu'elles accompagnent (logement, finances, nourriture, santé, etc.) et demandent des mesures d'aide d'urgence¹³. De nombreux travailleurs indépendants ont également été touchés : artisans, travailleurs des plateformes, dirigeants de petites entreprises, autoentrepreneurs, etc. Le fonds de solidarité mis en place par l'Etat et les Régions pour les entreprises s'apparentait d'ailleurs souvent à une aide sociale, bien plus qu'à une aide aux entreprises, d'après le témoignage des personnes qui ont instruit ces demandes.

- Un effondrement des mobilités

Confinement oblige, les déplacements se sont quasiment arrêtés entre la mi-mars et la mi-mai, provoquant une immobilité contrainte¹⁴; très contrôlés, seuls quelques déplacements étaient autorisés, à condition d'être justifiés par une attestation. Les déplacements du quotidien ont été réduits au strict minimum, réorganisés autour des zones résidentielles et des lieux de santé. Les zones de loisirs, les zones commerciales et les gares ont au contraire été désertées, tandis que les déplacements longue distance disparaissaient.

⁸ D'après une enquête de l'Unafam Bretagne (119 réponses)

⁹ France inter, Le virus au carré, émission du 12 mai 2020.

¹⁰ Communiqué du Collectif inter-organisation de soutien aux personnes exilées de Rennes, 6 mai 2020.

¹¹ Ouest France, 20 mai 2020, *Le secours populaire redoute la suite*.

¹² Le Mensuel de Rennes, septembre 2020, *Précarité à Rennes. Les appels à l'aide continuent d'augmenter*.

¹³ DARES, 15 juin 2020, *Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des missions locales*.

¹⁴ CESER de Bretagne, *Usages à distance et mobilités à l'heure du confinement*, note complémentaire à l'étude *Habitants et territoires en mouvement, les mobilités à l'heure des usages numériques en Bretagne*.

La circulation des transports en commun a très largement diminué, sans pour autant s'arrêter, afin de maintenir un service de base, notamment pour les personnels de santé. Les transports urbains ont en moyenne proposé pendant cette période une offre représentant 30 à 40 % de l'offre habituelle. La fréquentation a connu une réduction encore plus forte ; au niveau national et en moyenne, on l'estime entre 5 à 10 % de la fréquentation habituelle¹⁵.

Pendant deux mois, les habitant·e·s ont réorganisé leur quotidien autour de l'hyperproximité : travail à domicile pour nombre d'entre eux·elles (25 % d'après la DARES, contre 3 % avant), restriction de déplacements à 1 km du domicile pour les loisirs puis 100 km, déplacements limités... Cette limitation a remis en valeur les modes de déplacements dits doux ou actifs, à l'instar de la marche ou du vélo. D'autres pratiques de proximité, comme la consommation en circuit court et de proximité, ont également été valorisées pendant le confinement.

Par ailleurs, face à cette immobilité contrainte, les usages numériques et à distance se sont largement développés : travail à distance, e-commerce, formation et enseignement à distance, télémedecine, relations interpersonnelles à distance, contenus culturels... Sur ce point, le CESER renvoie à sa récente étude Habitants et territoires en mouvement, les mobilités à l'heure des usages numériques (2020), qui traite précisément ces questions.

- Une réduction des libertés, des possibilités de participation et d'engagement

La décision de confiner la population, puis les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (souvent appuyées sur des procédures dérogatoires), se sont traduites par une restriction des libertés, à commencer par la liberté d'aller et venir (puisque une attestation dérogatoire était nécessaire pour toute sortie), l'interdiction ou la limitation des rassemblements, y compris dans le cercle privé, ainsi que la limitation de la fréquentation des établissements recevant du public.

Les possibilités de participation démocratique et d'engagement ont elles aussi été restreintes par la crise sanitaire et la déclaration de l'état d'urgence :

- report du second tour des élections municipales et réduction massive de la participation aux deux tours, dont on peut supposer qu'elle est pour partie due à la crainte d'une contamination ;
 - interruption du droit de manifester durant le confinement, prolongée par de nombreuses restrictions dans les mois suivants ;
 - suspension de l'obligation de consulter les instances consultatives ;
 - difficulté à savoir dans quelle mesure les actions de solidarité bénévoles étaient autorisées (avec des doutes quant à la possibilité même de sortir pour des actions bénévoles, notamment pour des actions spontanées, accomplies dans l'urgence ou peu structurées).
- Une modification des modes de vie

Le confinement a conduit à une chute brutale de la consommation, suivie d'un rattrapage puis d'une stabilisation. Au total, la consommation des ménages se serait située en France, fin juin, 17 % en deçà de son niveau d'avant crise (soit une diminution de 5,6 % au premier trimestre et de 12 % au second).

Dans les premiers temps du confinement, et en raison des peurs et incertitudes qu'il a suscitées, on a pu assister à une pénurie temporaire sur certains produits de première nécessité. Le même type de comportement de stockage a pu être observé s'agissant des médicaments : augmentation de 20 à 40 % des ventes durant les deux premières semaines de confinement d'après une étude de l'Assurance maladie et de l'Agence de sécurité des médicaments, ceci principalement avec des achats de paracétamol et de médicaments pour les maladies chroniques.

¹⁵ GART, cité dans CEREMA, Transflash spécial Crise sanitaire et mobilités, juillet 2020.

Au-delà de cet impact quantitatif, la crise produit aussi un effet qualitatif sur la consommation. A court terme, la consommation des ménages a été en partie reconfigurée. On assiste ainsi à plusieurs tendances, pour certaines antagonistes :

- le repli sur certains produits, pour certains dits de première nécessité (alimentation, santé, mais aussi bricolage, sport, beauté et hygiène, tandis que les secteurs de l'habillement, du mobilier et de la décoration étaient négativement impactés) ;
- une forte augmentation du e-commerce (qui a notamment gagné des parts de marché dans l'alimentaire, que ce soit par l'intermédiaire des drive ou de la livraison à domicile, mais aussi via le développement de plateformes de vente ou de mise en relation destinées aux circuits courts, souvent avec l'appui des pouvoirs publics¹⁶) ;
- le développement des achats de proximité, que ce soit auprès des commerçants, des magasins de proximité affiliés aux enseignes de la grande distribution, des magasins dédiés aux circuits courts ou des producteurs.

Cette reconfiguration fut particulièrement sensible en matière d'alimentation. On a ainsi observé une polarisation de la demande autour des supermarchés d'une part et des circuits courts d'autre part.

Par ailleurs, la crise sanitaire a révélé l'aspiration de certains à vivre dans des zones moins densément peuplées¹⁷. Certains évoquent même un « exode urbain ». Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions quant à l'inscription dans la durée de mouvements observés pendant la période de confinement, et il sera nécessaire d'approfondir la connaissance des évolutions des modes de vie et surtout de leurs conséquences en termes d'aménagement du territoire.

- Un arrêt des activités sportives, récréatives et culturelles

Du fait du confinement puis du maintien de restrictions aux rassemblements, les activités sportives, récréatives et culturelles ont pour la plupart été interdites ou rendues difficiles (sauf le sport en extérieur, à condition de ne pas dépasser un rayon d'1km ni une durée d'une heure durant le confinement).

L'activité des associations en Bretagne permet d'approcher partiellement cet effondrement :

- 72 % des associations implantées en Bretagne ayant répondu à l'enquête de Recherche et solidarités n'ont pas pu maintenir plus de 20 % de leur activité durant le confinement et 88 % ont été obligées d'annuler un ou plusieurs événements ;
- 83 % des 518 associations sportives ayant répondu à l'enquête du Comité régional olympique et sportif indiquent avoir annulé au moins un événement ;
- au sein du Réseau d'éducation à l'environnement en Bretagne, c'est l'équivalent de plus de 12 500 journées d'animation qui ont été annulées entre la mi-mars et fin avril.

A *contrario*, certaines pratiques en ligne se sont développées, notamment en matière culturelle : plateformes de vidéo et de musique en ligne, dont certaines avaient rendu leur offre gratuite (notamment des plateformes liées à des médias publics, des opéras ou des théâtres), diffusion de concerts en direct, poursuite d'ateliers et de cours de musique ou de théâtre en ligne via les réseaux sociaux, etc. Ces pratiques ne se sont pas interrompues avec le déconfinement, la reprise de certaines activités culturelles en présentiel étant très lente (spectacle vivants, musées, galeries d'art, restauration du patrimoine), mais aussi parce que certaines personnes ont probablement pris goût à

¹⁶ Le Conseil régional de Bretagne a ainsi mis à disposition la plateforme produits-locaux.bzh.

¹⁷ Le constat s'appuie sur l'observation des déplacements dans les jours qui ont précédé l'annonce du confinement et, depuis le déconfinement, sur les observations des agences immobilières.

ces modes de consommation (ainsi, dans le secteur de la musique, la baisse des revenus liées à la vente physique s'annonce durable, alors que le chiffre d'affaires des plateformes de streaming a au contraire progressé)¹⁸.

- Une rupture dans les parcours de formation

La fermeture des établissements scolaires de tous niveaux et les mesures de confinement ont fait basculer du jour au lendemain les enseignements en présentiel vers des enseignements à distance pour 12 millions d'élèves à l'échelle du pays, sans que cela n'ait pu être anticipé.

Si la mobilisation du corps enseignant pour assurer la continuité pédagogique est à saluer, et si le recours aux outils numériques a permis de maintenir un lien avec la plupart des élèves (6 à 10 % des élèves ont été « perdus » de façon temporaire ou permanente pendant le confinement)¹⁹, la situation fait craindre des risques importants de décrochage ou de difficultés dans les parcours de formation initiale concernant :

- les élèves en difficulté avec l'enseignement à distance, pour diverses raisons (pédagogiques, matérielles, techniques, familiales, etc.) ;
- les élèves en situation de handicap qui ont vu leur prise en charge fortement impactée pendant le confinement ;
- les jeunes en apprentissage, du fait du confinement mais aussi des difficultés des entreprises, avec des inquiétudes qui demeurent dans les secteurs les plus touchés ;
- les élèves de la voie professionnelle, privés de leur périodes de formation en entreprise mais aussi de la pratique en atelier, impossible à digitaliser ;
- les jeunes qui n'ont pu être accompagnés dans toutes les étapes de l'orientation ;
- les étudiants, privés de stages en entreprise ou de séjours à l'étranger ;
- les étudiants en situation de précarité, qui doivent travailler pour financer leurs études ;
- les étudiants en thèse, sans garantie de financement au-delà des 36 mois ;

La situation a aussi eu un impact négatif sur les formations ou entrées en formation des demandeurs d'emploi (39 % des formations ont été suspendues pour les publics du PRIC pendant le confinement, selon une étude nationale). Comme pour toutes les activités non prioritaires décrétées par le gouvernement, les séances en présentiel des formations des demandeurs d'emploi qui étaient en cours de déroulement au début de la période de confinement (16 mars) ont été suspendues et seulement 7 % de ces formations étant des formations à distance n'ont pas été affectées.

1.2.2. Les points d'attention pour les futurs plans de relance pluriannuels

Les plans de relance pluriannuel n'apporteront une réponse à cette crise que s'ils portent une attention accrue et durable à la sécurisation des parcours des personnes, parcours dont les nombreuses ruptures au cours des derniers mois peuvent avoir des conséquences de très long terme, ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté et la précarité, notoirement absente du plan de relance national²⁰. De même, la situation des enfants constitue à ce jour un angle mort des mesures d'urgence comme des plans de relance.

L'autre point d'attention concerne le numérique. En matière de consommation, comme de santé, de travail et d'enseignement, la crise aura servi d'accélérateur à la transition numérique. Certaines habitudes prises durant le

¹⁸ Ministère de la culture, 6 juillet 2020, *L'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels*.

¹⁹ MENJS-DEPP, *Enquêtes sur la continuité pédagogique auprès des familles et des personnels de l'Éducation nationale, entre mars et mai 2020*.

²⁰ Voir par exemple le communiqué du collectif Alerte 3 septembre 2020, *Plan de relance : les plus précaires, une fois de plus ignorés !*

confinement, les investissements matériels et immatériels réalisés depuis lors, dont certains seront accélérés par les plans de relance, vont avoir des effets structurants. Pour autant, le « tout numérique », tel qu'il a été pratiqué durant le confinement, n'est pas toujours souhaitable. Par exemple, toutes les formations ne sont pas digitalisables, pour diverses raisons qui peuvent tenir aux publics de ces formations (personnes en situation d'illectronisme ou d'illettrisme, personnes qui ne disposent pas des équipements ou réseaux suffisants...) ou aux formations elles-mêmes (formations ayant une part importante d'enseignements pratiques sur des plateaux techniques). De nouveaux équilibres devront donc être trouvés entre le déploiement des outils à distance et le maintien essentiel des liens humains et des interactions sociales.

1.3. Une crise économique en plusieurs temps, différenciée selon les secteurs d'activités et les territoires

La France a mis en œuvre l'un des confinements les plus stricts. Cette décision, conjuguée avec les confinements et restrictions appliqués partout ailleurs dans le monde, a produit une contraction immédiate de l'activité, avec une chute simultanée de la demande (ménages confinés à domicile, activités économiques tournant au ralenti) et de l'offre (arrêt de nombreuses activités économiques, qu'elles aient été interdites administrativement ou empêchées par les contraintes sanitaires, par l'indisponibilité de salariés qui ont dû garder leurs enfants ou par la désorganisation des filières).

Le PIB a ainsi reculé de 32 % entre le 17 mars et le 20 mai 2020. En incluant la période de levée progressive du confinement (jusqu'au 5 juillet), la perte de produit intérieur brut est estimée, pour la France, à 165 Mds€, un coût majoritairement absorbé par l'Etat et les administrations sociales (58 %) et les entreprises (32 %). Les ménages, les associations et les entrepreneurs individuels encaissent une perte de revenu de 14 Mds€ (10 % du total)²¹.

1.3.1. Une crise qui réintroduit la question de la souveraineté alimentaire et industrielle²²

D'avantage encore que les crises économiques précédentes, la crise sanitaire a imposé dans le débat public la nécessité de repenser certains de nos modes de développement, à commencer par la dépendance de la France et de l'Europe à des chaînes de valeur internationales.

En effet, la circulation internationale des marchandises et des personnes a chuté durant le confinement²³. Les conséquences ont été immédiates : désorganisation de certaines filières, pénuries et crainte de pénuries, notamment en matière d'alimentation et de produits pharmaceutiques. Le constat de la fragilité de nos approvisionnements en médicaments, qui avait été fait avant la crise de la Covid-19 (80 % des principes actifs tombés dans le domaine public sont produits hors de l'Europe, contre 20 % il y a 30 ans)²⁴ est ainsi devenu un sujet de consensus.

²¹ OFCE, *Évaluation au 26 juin 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures du confinement et du déconfinement en France*.

²² Pour une réflexion sur ce terme, voir La Fabrique de l'industrie, 8 septembre 2020, *De la souveraineté industrielle aux relocalisations : de quoi parle-t-on ?*

²³ Voir les *Statistiques de l'OCDE sur le commerce international : tendances au premier trimestre 2020*.

²⁴ Voir Académie de pharmacie, 20 juin 2018, *Rapport sur l'indisponibilité des médicaments* ou encore la Tribune parue dans le JDD le 17 août 2019, *Pénurie de médicaments : "Il faut relocaliser la production en Europe"*

Très rapidement, certains ont appelé à renforcer plus globalement la souveraineté alimentaire et industrielle du pays (notamment le Président de la République)²⁵, ouvrant d'ailleurs un débat avec d'autres acteurs préférant parler d'autonomie ou d'indépendance.

La production de masques en Bretagne : un enjeu de relocalisation industrielle

Dans un contexte de pénurie en équipements de protection, de nombreuses initiatives ont été prises pour relancer la production de masques en France. En Bretagne, ces initiatives ont donné lieu à différents débats..

Dans un premier temps, la fermeture de l'usine de Plaintel (2018) a été présentée comme l'illustration des limites du capitalisme mondialisé (prévalence de la stratégie financière sur la stratégie industrielle) et des lacunes de l'Etat (qui a réduit son stock stratégique, une commande dont l'usine était dépendante).

Dans un second temps, un projet de relance sous forme de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) a été porté par d'anciens salariés (dont le directeur). Il est piloté par un ancien conseiller régional, en lien avec les collectivités (Conseil régional, Conseil départemental, Saint-Brieuc agglomération). Les interrogations principales portaient alors sur la viabilité économique du projet, les représentants de l'Etat ayant envoyé des signaux contradictoires sur leur volonté de s'engager à passer commande auprès de cette usine.

Un projet concurrent a été annoncé le 28 avril. Ce projet porté par un industriel suisse qui s'est dit prêt à investir 15 M€ sur l'ancien site de Chaffoteaux et Maury à Ploufragan vise également les marchés de l'Etat, le soutien des collectivités et revendique aussi l'appui de l'ancien directeur de l'usine.

La présentation de ce second projet a alors conduit à un débat, relayé par les médias, sur la possible concurrence entre ces projets (pour l'accès aux locaux, aux compétences et aux marchés) et leurs modèles économiques (projet de coopérative mobilisant salariés et acteurs publics et orienté vers la souveraineté industrielle du territoire avec une obligation de réinvestissement d'une part des bénéficiaires vs projet industriel plus diversifié, financé par des capitaux étrangers).

Ces débats existent toujours aujourd'hui, en partie atténués par le fait que les deux projets sont en voie d'aboutir... mais cette concrétisation fait apparaître un troisième enjeu : celui des débouchés. Alors que les importations ont repris, souvent au détriment des producteurs français, ce sont finalement quatre usines de production de masques qui cohabiteront bientôt en Bretagne.

La première produit déjà. Il s'agit d'une entreprise du groupe Agromousquetaire qui, après avoir installé 5 lignes de production de masques, figure parmi les 8 entreprises sollicitées par l'Etat pour sa commande d'un milliard de masques.

La seconde a démarré sa production le 2 septembre à Ploudaniel, avec une ligne de production de 15 000 à 20 000 masques quotidiens (en employant 4 salariés) et l'ambition de doubler rapidement la production²⁶.

La troisième, la Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) La Coop des masques devrait commencer en novembre 2020 la production de masques chirurgicaux et FFP2 à Grâces. La moitié du capital devrait être apportée par des entreprises implantées en Bretagne et ayant des besoins importants (agroalimentaire, santé, etc.), l'autre moitié par des particuliers et des collectivités (le Conseil régional entrant au capital à hauteur de 600 000 €, le Département des Côtes d'Armor et Guingamp-Paimpol agglomération apportant chacun 50 000 €, tandis qu'au 19 août, 2 410 parts individuelles avaient été prises par des citoyens sur les 10 000 prévues. Outre la production des masques, l'usine produira également les matériaux filtrants utilisés pour les confectionner, lesquels sont actuellement importés²⁷.

La quatrième usine devrait débiter sa production au mois de décembre. Les premiers salariés ont été recrutés et la livraison des machines est attendue pour la fin de l'année. Une quarantaine de salariés est annoncée dès la fin de l'année et 200 à terme, au sein d'un site dont la stratégie repose sur l'automatisation d'une part, sur la R&D et le marketing d'autre part²⁸.

Dans ce cadre, les appels à relocaliser certaines productions jugées stratégiques se sont multipliés : médicaments et masques, bien sûr, mais aussi alimentation humaine et animale ou encore certaines productions industrielles jugées stratégiques.

²⁵ « Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, construire plus encore que nous ne le faisons déjà une France, une Europe souveraine, une France et une Europe qui tiennent fermement leur destin en main. » (allocution du 12 mars 2020).

²⁶ Le Télégramme, 3 septembre 2020, *Les premiers masques finistériens sont sortis d'usine.*

²⁷ Le Télégramme, 10 septembre 2020, *La Coop des masques produirait aussi du tissu médical.*

²⁸ Ouest France, 14 septembre 2020, *A l'usine de masques, une équipe est déjà au travail.*

Le confinement a par ailleurs montré que cette souveraineté industrielle est aussi liée à la capacité d'adaptation des filières. De fait, si les pénuries alimentaires ont pu être évitées, c'est en partie grâce à la réactivité des acteurs (avec par exemple la création de lignes de production de steak haché en quelques jours dans une usine bretonne, pour répondre à une demande reconfigurée par le confinement) et au dialogue entre eux (dialogue interprofessionnel entre les acteurs de la filière pêche, par exemple, qui a permis aux pêcheurs hauturiers de retourner en mer, avec des garanties sur les débouchés). De même, la création *ex nihilo* de filières de production de masques (voir l'exemple de l'Usine invisible du Morbihan, soit la réunion de 238 couturières, qui ont produit 172 000 masques) ou de visières (huit industriels finistériens en ont ainsi produit collectivement près de 250 000) a permis de limiter la pénurie d'équipements de protection.

Au-delà de la souveraineté, cette épisode a également soulevé un autre enjeu de résilience : la capacité des entreprises à se protéger des risques. Nombre d'entre elles ont ainsi eu la surprise de découvrir que leurs assurances ne couvraient pas les pertes d'exploitation liées au confinement. Une partie de ces pertes a été absorbées par l'Etat (via le dispositif d'activité partielle notamment). Il n'en demeure pas moins que ce sujet devra faire l'objet d'éclaircissements à l'avenir.

1.3.2. Une différence entre les activités jugées essentielles et celles qui ont été empêchées

Le 14 mars 2020, le Premier ministre annonce « *la fermeture à compter de ce soir minuit de tous les lieux recevant du public non indispensables à la vie du pays* ». La liste des activités concernées a ensuite été précisée par deux arrêtés. Mais à part pour les activités recevant du public, le gouvernement a refusé d'aller plus loin dans la définition des activités indispensables.

Définir a priori et de manière uniforme les activités indispensables aurait été complexe, voire impossible. Où commencent et où s'arrêtent les activités indispensables à l'alimentation, par exemple ? Les activités de production, transformation, transport et distribution ne peuvent être arrêtées, mais les activités permettant de produire des emballages sont-elles moins nécessaires, dès lors que leur absence peut bloquer la chaîne d'approvisionnement ? Faut-il alors inclure aussi la production des matières premières entrant dans la fabrication desdits emballages ? Et comment distinguer la production d'emballages dédiés à l'alimentation de la production d'autres types d'emballages ?

De plus, la fermeture au public ne conduit pas automatiquement à l'arrêt des activités, car les trajets domicile-travail et les déplacements professionnels ne pouvant être différés n'ont jamais été interdits durant le confinement.

Dans de nombreuses entreprises, associations, administrations, l'activité a ainsi pu se poursuivre, moyennant des ajustements :

- en adaptant les procédures aux contraintes sanitaires ;
- par les activités à distance : télétravail, « drives », recours à des services de livraison, etc. ;
- en modulant le temps de travail (dispositif d'activité partielle, qui a concerné jusqu'à 400 000 personnes simultanément en Bretagne en avril et en mai, soit près de la moitié des salariés hors agriculture)²⁹.

Il n'en demeure pas moins que cette absence de définition a suscité des interprétations différentes :

- entre salariés et employeurs (les premiers craignant parfois d'aller au travail, les seconds considérant que les activités non interdites doivent pouvoir être exercées) et, par extension, entre partenaires sociaux ;
- entre partenaires sociaux et gouvernement (voir la controverse suite à l'appel de la Ministre du travail à reprendre les chantiers BTP, qui a ensuite été en partie dépassée par la publication d'un guide de reprise d'activités, issu du dialogue social) ;

²⁹ INSEE Bretagne, juillet 2020, *Les impacts économiques de la crise sanitaire en Bretagne*.

- entre consommateurs et forces de l'ordre (de nombreux cas de verbalisations abusives ont été rapportés, notamment dans des circonstances où les forces de l'ordre considéraient que certains achats, pourtant réalisés dans des commerces autorisés, n'étaient pas indispensables) ;
- entre entreprises et administrations, notamment autour d'activités non interdites mais non considérées comme achats de première nécessité au sens de l'attestation de déplacement dérogatoire (commerces non alimentaires).

Les acteurs économiques ont ainsi dû faire face à des injonctions contradictoires entre l'appel à rester chez soi, adressé à tous les français, et celui à reprendre le travail, entre l'obligation faite aux employeurs de protéger leurs salariés et la réquisition des matériels de protection pour le personnel soignant, conduisant à une impossibilité de se les procurer pour les autres secteurs.

Dans ce contexte d'incertitude, le niveau d'activité des entreprises durant le confinement a été très variable en fonction des secteurs d'activité :

- dans certains secteurs, s'arrêter était impossible, tandis que les débouchés n'étaient pas toujours au rendez-vous. On pensera par exemple à toutes les activités qui travaillent avec le vivant : agriculture, élevage, conchyliculture, pisciculture, etc.), alors que l'arrêt quasi-total de la restauration hors domicile a conduit à un effondrement des débouchés de certaines filières (veau de boucherie, ovoproduits, volaille) tandis que d'autres, bien positionnées dans la grande distribution, résistaient mieux (viande bovine, œuf coquille, légumes transformés et certains produits laitiers)³⁰ ;
- dans d'autres secteurs, c'est au contraire l'activité qui était impossible (commerce, activités artistiques, sportives et culturelles, hôtellerie-restauration, etc.) ;
- dans certaines filières, une partie des acteurs avaient cessé leur activité (les navires hauturiers, par exemple), tandis que d'autres poursuivaient (les mareyeurs et les grandes surfaces), ce qui a pu avoir un effet déstabilisant sur l'ensemble de la filière (en l'occurrence : un recours accru aux produits d'importation) ;
- dans d'autres secteurs, l'activité n'était pas interdite, mais sa poursuite nécessitait de lever de nombreux freins, alors que les débouchés étaient parfois réduits, conduisant certaines entreprises à poursuivre tandis que d'autres s'arrêtaient.

1.3.3. Des différences au sein même d'un secteur d'activité

D'importantes différences entre les entreprises ont ainsi pu être constatées au sein d'un même secteur d'activité.

Ainsi, les premières analyses de l'INSEE suggèrent que les petites entreprises (moins de 10 salariés) seraient plus durement touchées que les grandes par l'arrêt de l'activité, dans la mesure où elle seraient sur-représentées dans les secteurs les plus en difficulté³¹.

Des différences existent probablement entre des entreprises de même taille et d'un même secteur d'activité. Certaines qui auraient pu continuer de travailler ne l'ont pas fait, soit parce qu'elles ne savaient pas que cela était possible, soient parce que certaines parties-prenantes étaient réticentes à reprendre le travail (le dirigeant, par souci de protection des salariés mais aussi par crainte d'engager sa responsabilité ou les salariés, par peur de la contamination) ou tout simplement indisponibles (garde d'enfants et accompagnement à la scolarité à distance), soit parce qu'elles ne disposaient pas des équipements de protection nécessaires pour leurs salariés. La poursuite de l'activité d'une entreprise était par ailleurs liée à la situation de ses fournisseurs (certains ayant arrêté de livrer, d'autres non), de ses donneurs d'ordres (certains ayant expressément demandé à leurs sous-traitants de continuer

³⁰ CHAMBRE D'AGRICULTURE DE BRETAGNE, juin 2020, *ABC Conjoncture – 1^{er} trimestre 2020*.

³¹ INSEE Bretagne, juillet 2020, *Les impacts économiques de la crise sanitaire en Bretagne*.

de produire tandis que d'autres avaient au contraire cessé leur activité), du maintien ou non des circuits logistiques, etc.

Dans certains cas, la situation de concurrence a pu être déséquilibrée. Les librairies en constituent un exemple : fermées pendant le confinement, certaines ont tenté de mettre en place des services de vente à distance, mais se sont heurtées aux limites de leurs outils informatiques, à l'absence de certains salariés, à la désorganisation de la filière, à l'absence de protocole et d'équipements de protection. Dans le même temps, les grandes surfaces et les plateformes numériques continuaient de vendre des livres. Ces difficultés ont aussi concerné d'autres types de commerces (fleuristes, magasins de vêtements, etc.).

Dernier élément différenciant : les stratégies d'entreprises. Il est à craindre, en particulier, que certains grands groupes nationaux ou internationaux considèrent l'emploi en Bretagne comme une variable d'ajustement, alors même qu'ils ont parfois bénéficié d'aides publiques. En témoignent les décisions déjà annoncées par Renault (annonce de la vente de la Fonderie de Bretagne : le site devrait toutefois pouvoir être maintenu, grâce à une forte mobilisation des élus et des organisations syndicales), Nokia (annonce de la suppression de 402 emplois à Lannion) et Hop (annonce de la suppression de 276 emplois à Morlaix).

1.3.4. Des conditions de reprise variables selon les secteurs

La reprise économique est sensible en Bretagne depuis le mois de mai, mesurable notamment par les déclarations des chefs d'entreprise, la consommation d'électricité ou les transactions par cartes bancaires³². Mais cette réalité statistique ne doit pas occulter les nuances.

Pour commencer, il faut garder en mémoire que la situation est très évolutive. Dans le cas du tourisme, la reprise, dynamique, pourrait masquer une rentrée difficile : si la Bretagne a profité de la présence de touristes français durant l'été³³, le tourisme d'affaire, qui aurait dû prendre la suite pour nombre d'hôteliers, de restaurateurs ou de professionnels de l'événementiel, ne montre que peu de signes de reprise.

Dans d'autres secteurs, l'activité a repris, mais avec des niveaux de productivité dégradés par les difficultés d'accès à certains biens ou services, mais aussi à cause des protocoles sanitaires. Ainsi, au 29 juin 2020, au niveau national 62 % des entreprises du bâtiment rencontraient des difficultés sur leurs chantiers : problèmes d'approvisionnement en matériaux et/ou fournitures (38 %), problèmes d'organisation sur chantier (23 %), difficultés liées au fait que le commanditaire avait stoppé le chantier (8 %)³⁴.

Pour certains acteurs, la reprise n'est tout simplement pas possible car les protocoles applicables et/ou l'état de la demande remettent en cause leur équilibre économique. Dans le cas du spectacle vivant, la reprise des activités, possible en théorie dans certaines conditions, n'a de fait été que très faible au cours de l'été. Et les échéances de reprise sont pour le moins incertaines : difficile de financer une production quand on ne sait pas quand les spectateurs reviendront dans les salles (qu'ils avaient commencé à désertier quelques semaines avant le confinement) ni dans quelles conditions. Autre exemple : le transport transmanche. La décision britannique de mettre en quatorzaine les passagers venant de France a considérablement réduit le nombre de passagers. Les inquiétudes sont donc grandes pour la situation de la Brittany Ferries, qui a annoncé le 20 août qu'elle mettait temporairement à l'arrêt 6 de ses 12 bateaux.

³² INSEE Bretagne, juillet 2020, *Les impacts économiques de la crise sanitaire en Bretagne*.

³³ Voir les notes de conjoncture mensuelles du Comité régional du tourisme.

³⁴ Cellule économique de Bretagne, 3 juillet 2020, *Impacts de la crise sanitaire du covid-19 sur l'activité de la filière construction en Bretagne*.

Pour finir, rappelons que certaines activités demeurent soumises à l'incertitude du Brexit, alors que la perspective d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Royaume-Uni semble s'éloigner³⁵.

1.3.5. Les premières réponses d'urgence et leurs effets

La Commission européenne a annoncé le 13 mars de premières mesures afin de répondre aux conséquences économiques de la crise, complétées et ajustées régulièrement au cours du mois d'avril et de mai, au fur et à mesure des négociations entre Parlement européen et Conseil de l'UE :

- adaptation du cadre réglementaire européen en matière d'aides d'Etat afin de permettre aux Etats-membres de prendre des mesures de soutien direct aux entreprises ;
- flexibilité du cadre budgétaire européen : pour la première fois, la Commission européenne a déclenché la « clause dérogatoire générale » qui permet une flexibilité maximale aux règles budgétaires communautaires (Pacte de Stabilité et de croissance). Des dépenses publiques exceptionnelles sont ainsi autorisées en priorité dans les domaines de la santé et pour financer des mesures de soutien ciblé aux entreprises et travailleurs ;
- Initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII) : financée en partie par une allocation de 37 Mds€ issus des fonds européens non utilisés sur la période 2014-2020. Ce nouveau dispositif de la politique de cohésion augmente le taux de cofinancement par la Commission européenne et introduit des mesures de simplification et de flexibilité maximale pour le transfert de fonds entre priorités du programme, entre fonds structurels et entre catégories de régions.

Par ailleurs, la Banque européenne d'Investissement a proposé le 16 mars un plan visant à mobiliser jusqu'à 40 Mds€ de financements pour les entreprises touchées par la crise, sous forme de prêts-relais ou suspensions de remboursements de crédits. 8 Mds€ ont également été débloqués le 6 avril afin de fournir des liquidités à près de 100 000 entreprises en Europe, via le Fonds d'investissement européen (groupe BEI) et le soutien partiel du budget de l'UE.

De son côté, la Banque centrale européenne a lancé dès le 18 mars un programme d'achat d'urgence de titres de dette publics et privés (programme PEPP). Initialement doté d'une enveloppe de 750 Mds€ jusqu'à la fin 2020, la BCE a décidé le 4 juin de l'augmenter à hauteur de 1 350 Mds€ et de le prolonger jusqu'à juin 2021 au moins.

De même, quelques semaines ont suffi pour que l'Etat mette en place des dispositifs visant à préserver la trésorerie des entreprises d'une part, à éviter les licenciements d'autre part : fonds de solidarité pour les très petites entreprises, prêts garantis par l'Etat (PGE), report de charges fiscales et sociales, et extension du dispositif d'activités partielle.

Les collectivités ont mis en œuvre des dispositifs complémentaires, chacune à leur niveau. Ainsi la Région Bretagne a débloqué 103 M€ d'aides d'urgence dès le 23 mars, comprenant notamment :

- des reports de remboursement, des exemptions et l'accélération de versements décidés par la commission permanente ;
- 10 M€ d'abondement au fonds national de solidarité (ce financement a été porté à 21 M€ le 9 avril),
- 5 M€ pour abonder le Prêt rebond de Bpifrance ;
- 5 M€ pour créer un fonds spécifique destiné au monde associatif, sportif, culturel, touristique et patrimonial ;
- 100 000 € pour soutenir les initiatives de lutte contre la crise ;

³⁵ Pour un tour d'horizon des secteurs concernés, voir CESER de Bretagne, 2016, *Et après ? Les enjeux du Brexit pour la Bretagne*.

- 500 000 € pour l'aéroport de Quimper ;
- 150 000 € pour l'association des acheteurs bretons des produits de la pêche.

Un budget supplémentaire adopté au mois de juillet a permis au Conseil régional de renforcer ces actions, avec notamment 46,8 M€ de plus en faveur de l'emploi et 30 M€ pour les aides aux entreprises, dont 20 M€ pour le fonds COVID Résistance. Doté de 27,5 M€, ce fonds vise à accorder des prêts aux petites entreprises non soutenues par les dispositifs nationaux.

Ces mesures, et notamment le chômage partiel, ont été particulièrement efficaces pour éviter dans un premier temps les défaillances d'entreprises³⁶. Néanmoins, il ne s'agit que de réponses de court terme : certaines difficultés n'en sont que repoussées. En effet, les chiffres d'affaires sont définitivement perdus tandis que les charges n'ont été que reportées. Il aurait fallu une activité décuplée en sortie de confinement pour absorber ces charges non couvertes.

1.3.6. Les points d'attention pour les futurs plans de relance pluriannuels

A moyen terme, les défaillances d'entreprises devraient être amenées à augmenter fortement³⁷, les entreprises devant rembourser les dettes contractées durant la crise malgré une activité et/ou une productivité encore réduites. Il faut alors s'attendre à des différences entre secteurs d'activité, qui s'expliquent par la situation des entreprises avant le confinement (les entreprises étant plus ou moins fragiles en fonction des secteurs d'activités), la manière dont elles ont été affectées par le confinement, et la dynamique de reprise de leur activité. Les projections montrent également que les faillites concerneront aussi des entreprises qui étaient en bonne santé et n'auraient pas connu de difficultés sans la crise. Là encore, des différences entre secteurs seraient observables.

Ces projections confirment la pertinence de mesures de relances ciblés sur les secteurs les plus touchés par la crise. Mais les réponses sectorielles ne sauraient suffire. Les difficultés touchent les acteurs de manière très différenciée, y compris au sein d'une même filière. Il peut ainsi y avoir de grandes différences entre deux entreprises, en fonction de leur situation durant le confinement, de leur territoire d'implantation, des marchés qu'elles visent, de la situation économique et de la diversité de leurs fournisseurs et donneurs d'ordres, etc. Pour aider les entreprises à faire face, il faudra donc, au maximum, identifier les « trous dans la raquette » (ce à quoi les acteurs publics se sont déjà employés dans le cadre des mesures d'urgence) et faire du « cas par cas ».

Un autre point d'attention doit inviter à cette approche au cas par cas : la situation des fonds propres des entreprises. Ceux-ci pourraient s'avérer insuffisants dans certains cas, ce qui peut conduire à des faillites, mais aussi à des rachats d'entreprises fragilisées avec pour conséquence une dépendance accrue à des centres de décision extérieurs à la région (et pouvant dans certains cas imposer des exigences de rentabilité insoutenables). Le renforcement des fonds propres par les entreprises figure d'ores-et-déjà parmi les mesures du plan de relance national (qui consacre 3 Mds€ à ce sujet, destinés à recapitaliser les fonds nationaux ou régionaux existants ainsi qu'à accorder des prêts participatifs, avec l'appui des banques). Pour sa part, le Conseil régional de Bretagne a provisionné 30 M€ en juillet 2020 pour créer un fonds partenarial de renforcement des fonds propres. La mise en œuvre de ces outils s'avère toutefois complexe, car elle exige une compréhension très fine de la situation des entreprises.

Par ailleurs, l'objectif assigné aux plans de relance n'est pas seulement d'aider les entreprises à passer un cap, mais bien d'engager une dynamique sur plusieurs années et dans une vision de long terme, qui tienne compte des

³⁶ OFCE, 19 juin 2020, *Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19*.

³⁷ *Ibid.*

objectifs de la transition écologique et énergétique. En d'autres termes, les dispositifs des plans de relance devront aider les entreprises à engager ou accélérer certains changements de pratiques.

Dans ce cadre, il conviendra de tenir compte de toutes les transformations des modes de production engagées depuis le début de la crise sanitaire. Les entreprises sont en effet amenées à réévaluer leurs liens de dépendance à leur écosystème ainsi que les risques à tous les niveaux. Toutes les entreprises sont concernées et les conséquences de ce mouvement sont difficiles à prévoir, tant les choix se feront au cas par cas. Deux tendances globales semblent toutefois se dessiner :

- l'accélération de la numérisation de l'économie, sous toutes ses formes : télétravail, dématérialisation, automatisation, commerce et services en ligne, développement des plateformes, etc. ;
- une attention plus soutenue accordée à la « supply chain », c'est-à-dire aux circuits d'approvisionnement (que les entreprises vont chercher à diversifier pour éviter de se retrouver à l'arrêt dans le cas où l'un de leurs fournisseurs ne pourrait plus produire ou expédier ces commandes), aux liens entre les acteurs de la filière, à la logistique, au transport, etc.

Ces évolutions ne manqueront pas de poser des questions plus larges :

- faut-il renforcer la prise en charge privée de ces risques (par le biais des assurances notamment) ?
- les choix qui sont faits aujourd'hui par les entreprises vont-ils dans le sens d'une relocalisation ? de la résilience des entreprises et des territoires ? Permettront-ils de faire face à d'autres crises potentielles, différentes dans leur nature (crise sanitaire, crise économique, crise climatique, crise sociale, etc.) ?
- les évolutions qui touchent aujourd'hui les secteurs de la production vont-elles, de manière générale, dans le sens de la transition écologique et énergétique ?
- la nécessité de préserver et de développer les compétences et les besoins de formation est-elle bien intégrée dans sa double vocation, à savoir accompagner chacun-e vers l'emploi et anticiper et réussir les transitions ?

Par ailleurs, le plan national repose sur le postulat que l'épargne constituée par les ménages durant le confinement sera utilisée pour consommer. Ceci pose question, car tous n'ont pas eu cette possibilité³⁸, et il convient de ne pas ignorer la situation de ceux qui rencontrent des difficultés financières. D'autre part, des incertitudes et des inquiétudes demeurent : dans quelle mesure les ménages qui ont pu le faire vont-ils utiliser ces sommes pour consommer ? Quels seront les impacts (à court, moyen et long terme) de la crise économique sur les revenus des ménages et donc sur leur capacité à consommer ?

Au-delà de ces questions, qui concernent le niveau de la demande, se pose aussi la question de la nature de cette demande. Certains ménages vont-ils revoir leurs priorités, après avoir fait évoluer leurs habitudes ou leur perception des enjeux du fait de la crise sanitaire ? Cette évolution sera-t-elle durable ? Les personnes privilégiant les achats alimentaires en circuits courts, les textiles Made in France, les modes de déplacement doux seront-elles plus nombreuses qu'avant la crise ? Ou, au contraire, la baisse du pouvoir d'achat se traduira-t-elle par une priorité donnée aux produits les plus accessibles, quels qu'ils soient ? Les préoccupations écologiques ne risquent-elles pas de se heurter aux impératifs sanitaires ? Par exemple, la consommation de produits emballés va-t-elle rester à un niveau élevé ?

³⁸ Les 10 % des ménages les moins riches auraient vu leur épargne s'accroître de 1 510 € en moyenne, mais il ne s'agit que d'une donnée statistique et les sommes qu'ils n'ont pas dépensées ont probablement d'abord été utilisées pour réduire leur endettement. Les 10 % des ménages les plus aisés devraient voir leur épargne s'accroître de 4 000 € en moyenne. Source : OFCE, *Évaluation au 26 juin 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures du confinement et du déconfinement en France*.

1.4. Une accélération des risques sociaux

Le coronavirus est apparu dans un contexte social tendu, malgré des perspectives plutôt favorables sur le front de l'emploi. Les dernières années ont en effet été marquées par de nombreux conflits sociaux : réforme des retraites, violences policières, moyens accordés à l'hôpital public, crise des « gilets jaunes »³⁹, etc. Rien ne permet de dire qu'en mars 2020 la colère à l'origine de ces mobilisations était retombée. Avec la crise actuelle, c'est désormais une accentuation des risques sociaux qui est à craindre.

1.4.1. Conditions de travail : des différences et inégalités profondes en fonction des métiers

La crise sanitaire et le confinement ont modifié les facteurs de vulnérabilité des métiers. France stratégie⁴⁰ a ainsi distingué 5 catégories de métiers en fonction de leur vulnérabilité face à cette crise :

- Les « vulnérables de toujours », qui conjuguent une difficulté à travailler à distance et des statuts précaires : artisans et ouvriers de l'industrie et du bâtiment notamment ;
- Les « nouveaux vulnérables », qui exercent des métiers en contact avec le public. Ces personnes ont vu leurs activités ralenties, voire interdites, alors que nombre d'entre eux ont des statuts précaires (contrats d'intermittents ou de travailleurs indépendants) : métiers du transport, de l'hôtellerie-restauration, des services aux particuliers, de l'art, de la culture, du sport...
- Les personnes sur le front de la Covid-19 sont peu fragilisées économiquement par la crise, mais très exposées d'un point de vue sanitaire et doivent faire face à une intensification de leur travail, alors même que ces professions – largement exercées par des femmes – sont parmi les plus mal rémunérées : métiers de la santé, du soin et du service à domicile, de l'éducation, de la propreté, de l'alimentaire et de sa distribution ;
- Les télétravailleurs, qui ont vu leur charge mentale et les difficultés de conciliation avec la vie familiale (école à la maison) augmenter. Il s'agit en moyenne d'emplois mieux rémunérés que les catégories précédentes, et moins exposés au risque financier (cadres, notamment) ;
- Les travailleurs en activité partielle qui ont été, à court terme, protégés financièrement par leur statut, mais la situation les expose à un risque d'éloignement de la sphère professionnelle et de désocialisation. Ceci concerne notamment des professions intermédiaires et des employé·e·s qualifié·e·s.

Si l'on retrouve en Bretagne ces grandes catégories de métiers, d'autres risques ont également pu être observés, liés notamment à :

- la forte présence du secteur de l'abattage, qui s'est révélé être l'un des plus sensibles au risque de contamination en cluster ;
- le travail détaché, notamment parce que les conditions de vie, d'hébergement et de transport des travailleurs détachés ne leur permettent bien souvent pas de se protéger efficacement contre la maladie, qu'ils peuvent ensuite transmettre au sein de l'entreprise pour laquelle ils travaillent ;
- la question du transport liée au travail est d'ailleurs à prendre en compte de manière plus générale, car il peut y avoir des vulnérabilités liées au fait de partager des véhicules, soit pour les trajets domicile travail, soit dans le cadre du travail (ce qui est fréquent dans le BTP par exemple).

³⁹ Voir le rapport du CESER de Bretagne de mars 2019 *(Re)faire société* pour une analyse de ce mouvement en Bretagne.

⁴⁰ France stratégie, avril 2020, *Les métiers au temps du Corona*.

Par ailleurs, le confinement s'est accompagné d'une prise de conscience collective de la vulnérabilité, mais aussi de l'utilité sociale des métiers en première ou deuxième ligne, pourtant peu valorisés et mal rémunérés⁴¹. La Bretagne est particulièrement concernée, s'agissant de la région qui affiche le salaire moyen le plus faible de France pour les salariés non-cadres, du fait notamment de salaires plus bas dans l'industrie (cette moyenne recouvrant des disparités entre des secteurs où les salaires sont plutôt bas, comme l'agroalimentaire, surreprésentée en Bretagne, et d'autres où ils sont plus élevés). Le chef de l'Etat lui-même a souligné cette nécessaire reconnaissance dans son adresse du 13 avril.⁴² Néanmoins, la situation sanitaire peut aussi conduire à invisibiliser encore plus certains de ces travailleurs. Ainsi, la promesse de la livraison « sans contact », rassurante pour le client, tend à faire oublier le rôle de travailleurs, qui ont parfois été très exposés au risque de contamination (livreurs, salariés des entrepôts, etc.).

Pour finir, notons que les règles sanitaires aussi ont des incidences variables selon les métiers. Elles créent une surcharge de travail pour les dirigeants et les cadres, qui doivent intégrer des règles changeantes dans des organisations et des processus qu'elles perturbent parfois très fortement. Mais ce sont souvent les personnes exerçant les métiers les plus pénibles qui souffrent le plus de leur application au quotidien (port du masque pour des tâches impliquant un effort physique, surcharge de travail dans des journées déjà très chargées, stress, etc.).

1.4.2. Intégration professionnelle : des opportunités qui disparaissent, surtout pour les jeunes et les plus précaires

Malgré les aides mises en place par les acteurs publics en Bretagne, le chômage a commencé d'augmenter en Bretagne, du fait notamment du non-renouvellement de contrats courts. Cette hausse a même été supérieure à la moyenne nationale. Ainsi, au deuxième trimestre 2020, en Bretagne, le nombre de demandeurs d'emploi tenus de rechercher un emploi et sans activité a augmenté de 30,1 % (contre +24, % au niveau national) et de 29,5 % sur un an (+22,7 % pour la France). La hausse la plus forte touche la tranche des moins de 25 ans : +42,8 % par rapport au trimestre précédent⁴³.

Alors que les projections concernant le chômage sont inquiétantes (la Banque de France considère que le taux de chômage pourrait atteindre 11,5 % mi-2021⁴⁴), l'horizon de l'emploi se bouche donc pour de nombreuses personnes. Cette réduction des opportunités concerne particulièrement les 700 000 jeunes de moins de 25 ans qui arrivent sur le marché du travail français à la rentrée 2020, dont certains ont déjà vécu des situations difficiles au cours des derniers mois (précarité, difficultés liées aux enseignements à distance et à l'orientation pouvant aller jusqu'au décrochage, perte de liens avec les Missions locales du fait de la difficulté d'accès ou d'usage des outils numériques⁴⁵, etc.).

⁴¹ Pour des témoignages sur la manière dont ces travailleurs ont vécu cette période, voir la série *Les indispensables*, diffusée sur Radio Kreizh Breizh durant le confinement et publié en livre à la rentrée. Pour un reflet du débat sur la reconnaissance de ces métiers, voir La Croix, 23 juin 2020, « Valoriser les métiers selon leur utilité sociale ».

⁴² « Il nous faudra nous rappeler aussi que notre pays, aujourd'hui, tient tout entier sur des femmes et des hommes que nos économies reconnaissent et rémunèrent si mal ».

⁴³ DIRECCTE Bretagne, *Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en Bretagne au deuxième trimestre 2020*.

⁴⁴ Banque de France, juin 2020, *Projections macro-économiques*.

⁴⁵ DARES, 15 juin 2020, *Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des missions locales*.

1.4.3. Quand le numérique accentue les inégalités scolaires

Il n'existe pas encore d'évaluation globale des effets des enseignements à distance sur la qualité des apprentissages ainsi que sur les parcours des jeunes et des enfants. Seule certitude à ce stade, les effets semblent avoir été très différents, en fonction notamment⁴⁶ :

- du niveau concerné : durant le confinement, les professeurs des écoles estiment ne pas avoir pu suivre 6 % des élèves de leur classe en moyenne. Pour le collège et le lycée, ce taux grimpe à 10 % ;
- des filières : si les enseignants du second degré sont 68 % à estimer que leurs élèves ont appris de manière assez ou tout à fait satisfaisante, ils ne sont plus que 58 % dans les lycées professionnels ;
- des territoires, puisque seuls 49 % des enseignants en zone prioritaire estiment que leurs élèves ont appris de manière satisfaisante ;
- des situations familiales, et notamment du degré de maîtrise par les parents de la langue française, de leur aisance avec les matières enseignées et les outils numériques, de l'équipement en matériels et connexions numériques du foyer (il est à noter que l'équipement des familles en ordinateurs a reculé ces dix dernières années au profit des smartphones, phénomène qui est plus marqué dans les classes populaires), du temps qu'ils pouvaient consacrer à aider leurs enfants dans les apprentissages en étant parfois eux-mêmes au travail ou en télétravail, des conditions de logement (possibilité ou non de s'isoler dans une pièce pour travailler), etc.
- de la situation sociale des élèves : les jeunes des classes populaires semblent avoir rencontré des difficultés plus grandes à utiliser le numérique pour les apprentissages ;
- des enseignants, dont 25 % n'utilisaient pas du tout les outils numériques avant le confinement⁴⁷.

En d'autres termes, le développement massif, non préparé et non concerté de l'enseignement à distance a conduit à une individualisation des parcours, renvoyant chacun, enseignants, élèves et familles, à ses propres limites. La conséquence probable en est la hausse des inégalités scolaires.

1.4.4. Les femmes, particulièrement exposées aux conséquences de la crise et du confinement

Les femmes ont probablement été plus exposées à des risques de contamination dans le cadre de leur emploi (elles sont surreprésentées dans les métiers en première ou en seconde ligne : infirmières, aides-soignantes et aides à domicile, hôtesses de caisse, travailleuses sociales, professionnelles du nettoyage, etc.).

De plus, le confinement a également soulevé des difficultés particulières pour les parents isolés (en majorité des femmes), par exemple dans la conciliation entre télétravail et école à distance. Au sein des couples, il semble avoir renforcé les inégalités dans la répartition des tâches ménagères⁴⁸.

Du fait de la complexité accrue des parcours de prise en charge, l'accès à l'IVG a également été complexifié, alors même que la demande a augmenté au cours du confinement, d'après le Planning familial de Rennes (hausse probablement liée à l'angoisse créée par le confinement, à la situation économique et sociale, ainsi qu'à la difficulté d'échanger avec des proches). Il semblerait néanmoins que la Bretagne soit, avec les Pays de la Loire, la seule région où l'activité IVG n'a pas diminué dans les établissements de santé, d'après les données du Collège national des

⁴⁶ Les données statistiques citées ci-dessous sont issues de MENJS-DEPP, *Enquêtes sur la continuité pédagogique auprès des familles et des personnels de l'Education nationale, entre mars et mai 2020*.

⁴⁷ D'après une enquête M@rsouin (programme de recherche Idée) réalisée en janvier 2020 auprès des enseignants (données provisoires sur 1 000 répondants).

⁴⁸ Le Monde, 12 mai 2020, *La crise renforce les inégalités de genre*.

sages-femmes de France⁴⁹. Le confinement a par ailleurs rendu plus difficile l'accès à l'IVG et à la contraception pour les mineures ou les personnes souhaitant la confidentialité.

Reflet de ces difficultés cumulées, l'activité des associations qui accompagnent et informent les femmes a augmenté (notamment par téléphone, certains lieux d'accueil ayant été fermés). Ainsi, dans les 15 premiers jours du confinement, les écoutant-e-s du planning familial ont rempli 1 444 fiches d'appel contre 952 durant la même quinzaine de 2019 (+51 %).

Enfin, le confinement s'est traduit par une hausse des violences intrafamiliales, en particulier à l'encontre des femmes et des enfants, avec un renforcement de la fréquence et de la gravité des violences, ainsi que du sentiment d'isolement des victimes. Les Centres d'information sur les droits des femmes et des familles de Bretagne ont dû faire face à une montée des signalements des violences conjugales, avec parfois des difficultés plus grandes pour trouver des hébergements dans l'urgence, ainsi que des freins concernant l'expression des femmes sur les violences conjugales dans leur intimité par la présence en particulier de leurs enfants...

A l'inverse, ce sont très souvent des hommes qui ont, dans les médias, incarné la lutte contre le virus : responsables politiques, chercheurs, médecins⁵⁰...

1.4.5. Habitat : des inégalités dans les conditions de vie

Plusieurs enquêtes⁵¹ ont mis en évidence la grande disparité des conditions dans lesquelles les personnes ont vécu la période de confinement, tant sur le plan du logement (appartement ou maison, accès à un balcon, une terrasse ou un jardin) de son équipement (y compris les outils et connexions numériques) que de la situation personnelle ou familiale (solitude ou surpeuplement). Ainsi le confinement a pu être vécu par certaines personnes comme un temps opportun et privilégié pour diversifier leurs activités (accès à un jardin, à des activités nouvelles en extérieur ou en intérieur, à des ressources culturelles). En revanche, pour certaines personnes confinées en appartement, dans des logements trop étroits ou insalubres, privées de lien social et du contact avec la nature, la crise a été une double peine.

1.4.6. Les premières réponses d'urgence et leurs effets

Conscient que tous les bénéficiaires n'étaient pas en mesure de renouveler les demandes par voie numérique depuis leur domicile, le gouvernement a annoncé le 20 mars le versement automatique de la plupart des aides sociales (RSA, AAH, aides sociales versées sous condition de ressource par les CAF, aides au logement) ainsi que la prolongation des droits pour certaines d'entre elles (AAH, AEEH).

Pour ce qui touche aux demandes de reconnaissance des métiers en « première ligne », une prime de 500 à 1 500 € pour les personnels soignants a été annoncée le 15 avril, ainsi qu'une majoration de 50 % des heures supplémentaires. Une revalorisation plus durable des salaires pour les personnels hospitaliers a ensuite été décidée dans le cadre du Ségur de la santé (voir plus haut). Le 7 mai, c'est une prime aux personnels des EHPAD qui a été annoncée par le Ministre de la santé. Les entreprises ont par ailleurs été incitées à verser une prime de 1 000 € aux salariés ayant continué de se rendre sur leur lieu de travail. La mise en œuvre de ces promesses est toutefois complexe, car le versement de primes est parfois jugé trop risquée par les chefs d'entreprises, dans un contexte de difficultés de trésorerie et d'incertitudes, tandis que les collectivités, également confrontées à des difficultés

⁴⁹ Cité par Le Monde, 14&15 juillet 2020, « *Les médecins inquiets des séquelles du confinement* ».

⁵⁰ Usbek et Rika, 12 avril 2020, « *Avec le confinement les hommes affrontent ce qu'ils ont longtemps esquivé, les tâches domestiques* »

⁵¹ Enquêtes du consortium de recherche Coconel, avril 2020.

financières, ne sont pas toujours exemplaires. Dans ces conditions, certaines personnes n'ont pas reçu de primes, tout en constatant que d'autres, réalisant un travail similaire dans d'autres structures, en avaient bénéficiées.

La situation particulière des jeunes a également été prise en compte dans un plan intitulé « 1 jeune, 1 solution », lancé le 23 juillet 2020, et doté de 6 Mds€. Il s'articule autour de trois axes :

- Faciliter l'entrée dans la vie professionnelle
- Orienter et former 200 000 jeunes vers les secteurs et les métiers d'avenir
- Accompagner des jeunes éloignés de l'emploi en construisant 300 000 parcours d'insertion sur mesure.

Ces mesures ont été reprises dans le cadre du Plan de relance avec un chiffrage annoncé de 1,6 Md € pour la formation des jeunes sur les secteurs stratégiques et porteurs et de 3,2 Mds€ pour stimuler l'embauche des jeunes sous forme de CDI, CDD (de 3 mois et plus) ou de contrats en alternance.

1.4.7. Les points d'attention pour les futurs plans de relance pluriannuels

Il est nécessaire de traiter de front la question des risques sociaux, alors que certains conflits n'ont toujours pas été refermés et que de nouveaux motifs de colère risquent de s'y ajouter, liés :

- à la dégradation de la situation économique et sociale et au sentiment d'une réduction des opportunités ;
- au fait que des revendications, pourtant jugées légitimes au début de la crise sanitaire soient finalement oubliées, non satisfaites ou de manière jugée trop incomplète par les personnes concernées ;
- au fait que de nombreuses personnes ont le sentiment d'être oubliées, considérant que leurs difficultés ne sont pas bien prises en compte (et, de fait, le spectre des difficultés à traiter est immense).

A ce sujet, il apparaît particulièrement urgent d'avancer sur la revalorisation des métiers, et notamment :

- le versement effectif des primes aux personnes en première ou deuxième ligne durant la crise ;
- l'ouverture d'un dialogue social sur la revalorisation plus durable de leurs salaires et sur l'évolution de leurs conditions de travail. Ce dialogue est d'autant plus urgent que la crise peut produire des effets très négatifs sur les métiers de première ligne, à commencer par une accélération de la numérisation avec, à la clé, des suppressions de postes (caissier·ère·s par exemple) et/ou un développement d'emplois précaires et dont les conditions de travail sont difficiles (dans les entrepôts travaillant pour les plateformes de vente en ligne, par exemple) ;
- l'ouverture, plus largement, de dialogues sur la répartition de la valeur ajoutée au sein des filières, car la faible rémunération de ces métiers est souvent le reflet de la faible valorisation de l'entreprise qui les emploie (faible valorisation de l'acte de production au profit de la distribution, voire de la spéculation). Cette réflexion est d'autant plus importante qu'elle conditionne la réindustrialisation de l'économie. De plus, certains métiers dits de première ligne ne sont pas salariés : agriculteurs·trices, infirmier·ère·s libéraux·ales, etc. Là aussi, une revalorisation est parfois nécessaire, qui ne peut passer que par des prix rémunérateurs.

Or, la première présentation qui a été faite du plan de relance national n'apporte que peu de précisions sur son volet social et/ou sur les conditionnalités sociales et/ou liées au dialogue social qui pourraient être associées au versement des aides. De même, le CESER a invité le Conseil régional à placer plus clairement la solidarité comme clé de voute de sa stratégie⁵².

⁵² CESER DE BRETAGNE, 6 juillet 2020, *Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Redémarrage et transitions »*

1.5. Une crise qui a aussi révélé des atouts importants pour l'avenir

La crise du coronavirus a agi comme un révélateur. Elle a révélé un certain nombre de fragilités de nos sociétés, qui ne sont pas nécessairement nouvelles, mais qu'il est désormais impossible d'ignorer. Elle agit aussi comme un révélateur de certaines forces. Au cours du confinement et depuis lors, un grand nombre de personnes, d'institutions, ont donné le meilleur d'elles-mêmes, innové, coopéré, pour trouver des solutions face à l'urgence. Retracer toutes ces initiatives semble impossible tant elles ont été foisonnantes. Quelques enseignements peuvent toutefois d'ores-et-déjà en être tirés.

1.5.1. Les instances de dialogue, très mobilisées en Bretagne

Toute la vie démocratique a été perturbée par la crise sanitaire : outre le report du second tour des élections municipales, l'état d'urgence sanitaire a permis au Parlement et surtout au gouvernement (par le biais d'ordonnances et de décrets) de modifier les règles de fonctionnement des institutions.

Plusieurs ordonnances⁵³ ont ainsi accordé de nouvelles marges de manœuvre aux Présidents des exécutifs locaux (délégations, possibilités accrues d'engager des dépenses), assoupli les règles de délibération des assemblées (avec des possibilités accrues de réunion à distance et de délégation des pouvoirs) et levé certaines obligations de consultation (du CESER notamment).

L'esprit général de ces mesures était de préserver la capacité de décision et d'action de l'Etat et des collectivités dans le cadre d'un fonctionnement à distance. Des assouplissements du même type ont d'ailleurs été apportés aux associations, aux instances consultatives, etc. Pour autant, ces mesures d'exception, en supprimant certaines étapes de dialogue, ont fragilisé pour un temps le fonctionnement démocratique des institutions.

Dès lors, la continuité – ou non – du dialogue démocratique dépendait, pour une large part, de la bonne volonté des acteurs. En Bretagne, les acteurs publics ont continué au niveau régional de s'appuyer sur les instances de dialogue existantes, et parfois même intensifié leur rythme de travail :

- Réunions hebdomadaire de la Conférence sociale (Etat, Région et partenaires sociaux) pour échanger sur l'actualité économique et sociale. Trois groupes de travail ont été annoncés (« insertion, formation et accès à l'emploi », « mobilités » et « accès aux services ») ;
- Elaboration par le bureau du CREFOP (où siègent l'Etat, la Région et les partenaires sociaux), d'un Plan d'accompagnement du plan de relance dans les domaines de l'emploi, de la formation et de l'insertion (présenté le 29 juin, il comporte quatre axes stratégiques sur les besoins en compétences, l'alternance, le décrochage et la sécurisation des parcours) ;
- Consultation du CESER sur les dossiers soumis au Conseil régional en juillet et en octobre, échanges du Président du Conseil régional avec les membres du CESER à trois reprises ;
- Création d'un groupe de discussion en ligne entre le Conseil régional et les Présidents des 59 EPCI ;
- Echanges hebdomadaires du Président du Conseil régional avec les Présidents des Conseils départementaux ;
- Réunion de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) le 6 juin ;
- Séquences de dialogue et d'échanges en direct avec le Président du Conseil régional sur les réseaux sociaux.

⁵³ Ordonnances 2020-330 du 25 mars 2020 et 2020-391 du 1^{er} avril 2020. Voir aussi la Communication de la Commission européenne du 19 mars 2020, qui élargit les possibilités d'attribution d'aides aux entreprises.

Le contexte de crise semble ainsi avoir accéléré les pratiques et les habitudes de dialogue entre acteurs publics, de même que le dialogue social territorial en Bretagne (la situation étant bien différente du niveau national, avec notamment des modifications substantielles du Code du travail par ordonnances, hors de tout dialogue social)⁵⁴.

Au sein des entreprises et des branches, le dialogue social a été adapté, avec un fonctionnement largement distancié et l'assouplissement de certaines modalités du dialogue⁵⁵. Là aussi, les instances et surtout les habitudes de dialogue ont joué un rôle clé dans la réactivité des acteurs. C'est au sein des branches et/ou des entreprises que se sont décidés le fait de continuer de travailler ou non, ainsi que les conditions de la poursuite ou de la reprise du travail. Il semble que les branches et les entreprises dans lesquelles le dialogue social était déjà le plus structuré ont été les plus promptes à définir des protocoles et donc à reprendre le travail. Pour cette même raison, les PME et les TPE, dans lesquelles le dialogue social est moins structuré, ont eu davantage de difficultés à lever les incertitudes, incompréhensions et différences d'interprétation pesant sur la reprise d'activité.

1.5.2. Entre remerciements et actions de solidarité, une multitude d'actions citoyennes

L'habitude a été prise dès le début du confinement : à 20h, de nombreuses personnes se donnaient rendez-vous à leurs fenêtres pour applaudir le personnel soignant. Au-delà de cette image, emblématique de cette période si particulière, une multitude de gestes de solidarité ont été adressés aux personnes en « première ligne » : confection et dons d'équipements de protection par des particuliers et des entreprises, dons de nourriture et repas gratuits, prêt de logements, prêt de vélos par des voisins et mise à disposition de flottes de véhicules par des entreprises, etc.

Nombre de personnes fragiles, qui ne sortaient plus de chez elles, ont également pu bénéficier de la solidarité de voisin·e·s, qui proposaient de faire leurs courses. A Rennes comme dans d'autres grandes villes, des particuliers et des livreurs à vélo bénévoles ont apporté des repas à des personnes en situation de grande précarité.

Le confinement a aussi conduit de nouvelles personnes à s'engager auprès d'associations (spontanément, mais aussi parfois par l'envoi de bénévoles d'une association ou d'un syndicat de salariés vers une autre association). Des plateformes ont été mises en place pour faciliter ce mouvement (plateforme nationale de la Réserve civique, plateforme benevolat.fr, lancée durant le confinement par les associations spécialisées dans la mise en relation entre bénévoles et associations).

1.5.3. Associations, entreprises, collectivités, individus : des coopérations inédites, permettant à chacun·e d'agir à son niveau

Loin de se limiter à un ensemble d'initiatives individuelles, les actions de solidarité observées durant le confinement s'inscrivaient dans un entrelacs de coopérations de tous types. Celles-ci ont pris place au sein des réseaux existants, mais également en dehors de ces réseaux.

De nombreux acteurs se sont ainsi mobilisés pour aider l'hôpital à faire face à la pénurie de certains équipements. La plateforme web « Entreprises unies » a ici joué un rôle important. Mise en place par la Région en lien avec la DIRECCTE et l'ARS, elle avait pour objectif de recenser les offres et les demandes en lien avec la Covid-19 pour répondre aux besoins des acteurs de santé comme des acteurs économiques. Cette plateforme a bien fonctionné, avec plus de 400 mises en relation, nécessitant toutefois un important travail de qualification. Il a parfois fallu aller chercher l'offre qui n'était pas existante. En mars, les principaux besoins concernaient la fourniture de gel hydroalcoolique. Les entreprises de la filière cosmétique ont commencé d'en produire, souvent avec de l'alcool

⁵⁴ Le Monde, 25 mars 2020, *Temps de travail, chômage partiel, congés payés... Le droit du travail bousculé par ordonnances.*

⁵⁵ Ordonnance n°2020-389 du 1^{er} avril 2020, décret n°2020-419 du 10 avril 2020, Ordonnance n° 2020-638 du 27 mai 2020.

venant d'autres filières. Ensuite, il a fallu produire masques, visières et sur-blouses. Cette seconde phase a nécessité un important travail de structuration.

Autre exemple : la production de visières par des industriels finistériens et costarmoricaïns : non seulement cette production a nécessité de mettre en place des coopérations inédites entre quelques entreprises mais elle comportait également un volet solidaire, puisque les visières étaient vendues au double de leur prix de revient, ce qui a permis d'offrir une visière au personnel soignant pour toute visière vendue (les entreprises productrices de ces visières ne faisant alors pas de bénéfices)⁵⁶.

Autre sujet majeur de coopération : le dialogue interprofessionnel au sein des filières, afin d'éviter notamment la disparition des maillons les plus fragiles et/ou pour lever certains blocages. Les réseaux, syndicats professionnels, interprofessions, etc. ont ici joué un rôle central. A titre d'exemple, dans la filière des produits de la mer, le confinement a permis à deux acteurs de monter en puissance : l'interprofession Breizh mer d'une part, qui a réuni l'ensemble des acteurs, des producteurs aux distributeurs, pour échanger sur leurs contraintes respectives et lever certains points de blocage ; le Groupement interportuaire pêche de Bretagne d'autre part, qui a permis aux concédants et concessionnaires des différents ports de la région de prendre des décisions coordonnées.

1.5.4. Le rôle structurant des associations malgré les difficultés

Le monde associatif a ainsi joué un rôle structurant dans les réponses à la crise, qui s'est exprimé à trois niveaux.

Pour commencer, les associations se sont immédiatement mobilisées pour maintenir le lien social. Malgré l'arrêt quasi-total des activités pour 72 % des associations en Bretagne, elles ont maintenu un contact à distance pour 90 %⁵⁷ d'entre elles et adapté une partie de leurs actions et des liens entre les bénévoles (avec des évolutions contrastées : développement du télébénévolat, accueil de nouveaux bénévoles, mais également mise à l'écart de certain·e·s bénévoles, peu à l'aise avec les outils numériques, ou considéré·e·s comme « à risque »). Le tissu associatif a ainsi joué de multiples rôles durant le confinement :

- exercer des missions essentielles à la préservation de la santé et du lien social (notamment dans le secteur sanitaire, médico-social et social) ;
- organiser la solidarité (Restos du cœur de Saint-Malo : entre mi-mars et mi-juillet les distributions de repas ont augmenté de 34 %) ;
- maintenir un lien social, en proposant des activités ou des échanges à distance mais aussi, pour certaines, en distribuant du matériel informatique et en proposant un accompagnement à leur usage ;
- assurer une présence de terrain (alors que les agents de l'Etat et des collectivités étaient massivement en télétravail, les bénévoles et professionnels des associations représentaient souvent la dernière présence de terrain) et des missions essentielles, notamment dans le secteur sanitaire et social, ainsi que des actions de solidarité ;
- faire circuler l'information entre leurs membres, mais aussi avec les pouvoirs publics :
 - dans un sens ascendant : ce sont souvent les associations de terrain qui ont identifié les informations sur les besoins dans les territoires, tandis que les fédérations associatives, organisations syndicales (syndicats patronaux et de salariés) et réseaux d'entreprises ont aussi été très actifs pour compiler et faire remonter les difficultés rencontrées par leurs membres ;
 - dans un sens descendant, pour aider leurs adhérents à se retrouver dans un contexte extraordinairement changeant (avec des dizaines d'ordonnances, décrets et arrêtés pris dans le cadre de l'état d'urgence, des aides parfois nouvelles ou dont les conditions d'attribution ont changé, des consignes sanitaires qui ont évolué à de multiples reprises). Là aussi, les têtes de réseau disposant de capacités à assurer une veille et

⁵⁶ Pour une description plus complète de cet exemple, voir le numéro de juillet de la revue Fusions, éditée par l'UIMM Bretagne.

⁵⁷ Le Mouvement associatif de Bretagne, *Covid-19 : où en sont les associations ?*

d'une expertise juridique (fédérations associatives, syndicats patronaux et de salariés) ont joué un rôle clé et ce, dans tous les domaines : culture, sport, sanitaire et social, industrie, commerce, etc. A titre d'exemple, la lettre d'information du Mouvement associatif de Bretagne est passée de trimestrielle à hebdomadaire, au cours du confinement) ;

- de manière horizontale, les réseaux ayant permis d'organiser de multiples échanges sur le contexte réglementaire, les outils numériques, le management et la mobilisation des bénévoles via les outils numériques, etc.

L'exemple de l'Association rennaise des centres sociaux illustre les points évoqués ci-dessus⁵⁸. L'association, qui gère les 6 centres sociaux de Rennes, a mis en place durant le confinement les actions suivantes, en s'appuyant sur ses professionnels en télétravail, des bénévoles (habituels ou nouveaux) et des partenariats (avec des associations caritatives, les réseaux de l'ESS, des collectivités, l'université, etc.) :

- partage d'information sur le virus et le confinement, traduction des attestations de déplacement ;
- proposition d'activités en ligne ;
- distribution de livres, de colis (alimentation, produits d'hygiène), de jeux et de jouets, d'équipements informatiques ;
- mise en place d'un atelier de fabrication de masques ;
- structuration de réseaux d'entraide entre habitants ;
- accompagnement téléphonique ou en visioconférence des bénéficiaires (accompagnement social, pédagogique, sur la parentalité, sur les usages numériques, etc.).

Par ailleurs, les associations ont contribué à produire des services essentiels. Une part importante de l'action sociale, médico-sociale, de l'aide à domicile est assurée par des associations. Ces missions ont, pour une large part, continué d'être assurées durant le confinement, malgré les difficultés.

Enfin, les associations ont occupé une place centrale dans les coopérations mises en œuvre durant la crise. Derrière la plupart des initiatives de solidarité et des actions de structuration des filières évoquées depuis le début de ce rapport, il y a une association. On pensera ici aux associations de solidarité et aux fédérations associatives ; mais aussi aux syndicats de salariés et aux organisations professionnelles, qui sont aussi des associations. Il en va de même pour une grande partie des acteurs qui accompagnent l'innovation, qu'elle soit sociale ou technologique : fablabs, pôles de compétitivité, centres d'innovation technologique, etc. Ce sont ainsi deux associations, Bretagne Développement Innovation et Biotech Santé Bretagne, qui ont animé la plateforme « Entreprises unies ».

1.5.5. Un ralentissement temporaire des atteintes à l'environnement

Il existe des incertitudes scientifiques sur l'origine du virus SARS-CoV-2 et sa transmission à l'Homme. Si certains experts de l'IPBES⁵⁹ reconnaissent que « *les maladies comme la Covid-19 sont causées par des micro-organismes* », ils observent que « *les pandémies, cependant, sont causées par des activités qui mettent un nombre croissant de personnes en contact direct et souvent en conflit avec les animaux porteurs de ces agents pathogènes* ». Bien plus que la chauve-souris ou le pangolin, la cause principale de la pandémie de Covid-19 serait donc plutôt à chercher du côté des modes de développement, d'aménagement, d'urbanisation, d'échanges, et de mobilités des sociétés humaines qui favorisent les contacts avec la faune sauvage – en dégradant ou détruisant leurs habitats naturels - et, surtout, qui accélèrent la circulation mondiale interhumaine des virus et autres agents pathogènes. S'exprimant en avril 2020, au cœur de la crise sanitaire de la COVID-19, les experts de l'IPBES alertaient solennellement : « *Ceci n'est pourtant peut-être qu'un début : les futures pandémies sont susceptibles de se produire plus fréquemment* ».

⁵⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=coljQOI03Wc&feature=youtu.be>

⁵⁹ Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques, placée auprès de l'ONU.

Pourtant, soulignaient-ils, « *il nous est possible de reconstruire mieux et de sortir de cette crise plus forts et plus résilients qu'avant, mais cela implique des choix politiques et des actions qui protègent la nature, afin que la nature nous protège* »⁶⁰.

Il est à ce titre possible de tirer des enseignements de cette crise sanitaire, qui semble avoir produit des effets positifs, au moins temporaires, sur l'environnement.

Dans le monde entier, les mesures de confinement ont conduit à une réduction des activités économiques comme des déplacements, avec des impacts visibles et mesurables immédiatement sur la consommation d'énergie, de ressources naturelles, ainsi que sur la production de déchets et les émissions de CO₂⁶¹.

La faune et la flore ont tiré parti du confinement des humains et l'on a ainsi vu des espèces sauvages reconquérir des espaces où on ne les voyait plus, y compris en ville. En Bretagne, certaines espèces d'oiseaux (dont le gravelot, espèce menacée) avaient recolonisé les plages, désertées pendant le confinement (à la réouverture des plages, des précautions ont d'ailleurs été prises pour qu'elles ne soient pas trop dérangées)⁶². La nature a ainsi été plus visible qu'à l'ordinaire⁶³, parfois de manière spectaculaire, et ce phénomène a pu être accentué par le fait qu'on la regardait davantage.

Il semble donc que le répit de deux mois offert par le confinement ait été trop court pour que la biodiversité se régénère, selon Thibault Vignerot de l'Office français de la biodiversité en Bretagne⁶⁴.

A contrario, le confinement a également pu avoir des impacts négatifs sur la faune et la flore :

- en l'absence de surveillance (les agents de l'Office français de la biodiversité, comme les pêcheurs et les promeneurs ayant été moins présents dans la nature), plusieurs exemples de pollution des rivières ont été constatés en Bretagne, avec dans certains cas des impacts directs sur les poissons⁶⁵ ;
- certaines personnes confinées chez elles ont probablement davantage tondu et désherbé qu'à l'accoutumée ;
- la massification de l'usage des masques et gants et le retour des produits à usage unique se traduisent déjà par une hausse de la production de déchets et de la pollution, notamment dans les océans⁶⁶.

Le confinement a également conduit à une réduction des émissions de CO₂ estimée à -7,3 %, soit une baisse de 886 millions de tonnes au niveau mondial⁶⁷. Il n'existe pas d'estimation de la baisse au niveau régional, mais tout porte à croire qu'elle a été significative, étant donné le repli des activités économiques, mesurable, par exemple, à travers

⁶⁰ Ce paragraphe est extrait de l'étude du CESER d'octobre 2020, *Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions !*, qui contient également des développements plus larges sur le lien entre biodiversité et santé.

⁶¹ Pour une première synthèse de ces impacts, voir Rupani, P.F., Nilashi, M., Abumalloh, R.A. et al. *Coronavirus pandemic (COVID-19) and its natural environmental impacts* (2020).

⁶² Ouest France, 8 juin 2020, *Finistère. Des plages fermées pour protéger le gravelot à collier, un oiseau menacé* ; voir aussi la Tribune d'élus bretons Le Télégramme, 10 mai 2020, *Retour à la plage : préservons notre santé et la biodiversité*.

⁶³ *Les oiseaux reprennent possession de l'espace, rencontre avec un ornithologue finistérien*, article publié sur le site de France 3 Bretagne le 30 mars 2020.

⁶⁴ Ouest France, 8 septembre 2020, *La biodiversité toujours menacée*.

⁶⁵ *Bretagne : pendant le confinement la pollution des rivières continue de plus belle*, article publié sur le site de France 3 Bretagne le 5 avril 2020.

⁶⁶ Novethic, 21 août 2020, *Avec le Covid-19, plongeons dans un océan de masques et de gants*.

⁶⁷ D'après une étude internationale citée par {Science2}, 11 mai 2020, *Combien de CO₂ en moins avec la pandémie due au coronavirus et le confinement dans le monde ?*

le recul de la consommation d'électricité (inférieure de 18 % en avril 2020 par rapport à avril 2019⁶⁸) et des déplacements (-77 % en Bretagne durant le confinement)⁶⁹.

Pour ce qui concerne la pollution de l'air en Bretagne, les effets du confinement semblent plus nuancés. Il est positif concernant le dioxyde d'azote, majoritairement émis par le secteur du transport (60 % des émissions régionales) : la baisse serait, en Bretagne, de 50 à 70 % pendant la période. A l'inverse, la concentration de particules fines PM10, a augmenté malgré le confinement. Cette augmentation est imputable aux conditions météorologiques et à la hausse des émissions de particules dans différents secteurs. Des dépassements des seuils de recommandations ont d'ailleurs été observés pour certains départements⁷⁰.

Pour finir, notons que l'attitude de nombreuses personnes au moment du déconfinement semblait traduire un fort besoin de nature. Le débat sur la réouverture des plages a ainsi largement occupé l'espace médiatique en Bretagne au moment du déconfinement (tandis qu'à Paris, c'est l'absence de réouverture des parcs et jardins qui faisait polémique). Par ailleurs, les premières données sur la fréquentation touristique post-confinement permettent également de penser que les touristes ont eu envie et besoin de ce lien avec la nature (fréquentation en hausse dans certains territoires de Bretagne centrale, hausse de l'utilisation des voies vertes)⁷¹.

1.5.6. Les points d'attention pour les futurs plans de relance pluriannuels

La situation de crise a mis en évidence la complémentarité entre le secteur public et le secteur privé, ainsi que la nécessité des coopérations (entre acteurs publics, entre acteurs privés ainsi qu'entre acteurs publics et privés). Les acteurs privés ont en effet largement sollicité les pouvoirs publics et bénéficié de leur appui. L'action publique n'a quant à elle souvent été possible qu'avec le relais du tissu associatif, des réseaux d'entreprises, etc. Nombre de réseaux, de filières, de syndicats ont ainsi fait des propositions pour la construction du plan de relance national. De même, la Région Bretagne construit ses dispositifs dans un dialogue étroit avec les différentes parties-prenantes. Il s'agit d'un point d'appui pour les plans de relance pluriannuels. Pour autant, il conviendra d'être vigilant par rapport au risque d'essoufflement de cette dynamique. La coopération demande du temps. Or, le temps vient à manquer à de nombreux acteurs, en cette rentrée perturbée par les contraintes sanitaires, très évolutives, et l'incertitude pour l'avenir.

Par ailleurs, le monde associatif, dont on a évoqué le rôle dans cette dynamique de coopération, fait face à de profondes incertitudes :

- Financières. Durant le confinement, les associations ont bénéficié du soutien de l'Etat (chômage partiel) et des collectivités : maintien des subventions y compris pour des événements annulés, versement anticipé des aides régionales, moratoire sur les remboursements auprès de Bretagne active, gel des loyers, etc. Elles ont également accès à deux fonds créés par la Région : Covid résistance d'une part, et un fonds dédié au monde associatif d'autre part. En revanche, nombre d'entre elles ont aussi subi une diminution d'une part importante de leurs recettes d'activité, diminution qui a été significative ou totale pour la moitié des associations en Bretagne. Dans ce contexte, les associations expriment de fortes inquiétudes pour l'avenir : 34 % des associations de la région s'inquiètent de la confirmation des partenariats financiers, alors que leurs partenaires publics comme privés connaissent eux-mêmes des difficultés financières⁷² ;

⁶⁸ INSEE Bretagne, juillet 2020, *Les impacts économiques de la crise sanitaire en Bretagne*.

⁶⁹ Etude Kisio et Laurent Berger, 19 avril 2020, *Covid-19, Confinement et mobilités*.

⁷⁰ Air Breizh, 27 mai 2020, *Evaluation de l'impact du confinement sur la qualité de l'air en Bretagne*.

⁷¹ Voir les enquêtes de conjoncture mensuelles du Comité régional du tourisme et le communiqué du 28 août 2020, *Été 2020 : les mois de juillet et août offrent aux professionnels bretons du tourisme une bouffée d'air frais*.

⁷² Le Mouvement associatif de Bretagne, *Covid-19 : où en sont les associations ?*

- Liées à la mobilisation des bénévoles. D'un côté, les élans de solidarité observés lors du confinement peuvent apparaître comme un facteur d'espoir, pour un monde associatif fréquemment inquiet du renouvellement de ses dirigeants. Mais dans quelle mesure cette dynamique sera-t-elle durable ? D'un autre côté, le fait de ne plus pouvoir s'engager (par non-maîtrise des outils numériques et/ou parce que l'on fait partie des publics à risque face à la maladie et/ou parce que les activités n'ont pas repris) peut être mal vécu pour de nombreuses personnes, pour lesquelles l'engagement associatif joue un rôle important (lien social, estime de soi). Pour bien des associations, un important travail de mobilisation sera à conduire au cours des prochains mois, non seulement pour garder ou reprendre les liens avec les adhérents, mais également pour permettre à chacun de trouver une place malgré des protocoles sanitaires exigeants et une utilisation accrue des outils numériques. ;
- Organisationnelles : les acteurs associatifs ont innové durant le confinement, afin de poursuivre et adapter leurs activités. Il conviendra de capitaliser sur ces évolutions, dans ce qu'elles ont de positif. Il faudra aussi rester attentif à leurs éventuels effets pervers

La reprise effective des activités associatives sera donc à suivre de près, alors qu'un nombre conséquent d'associations n'ont pas repris leurs activités avant la rentrée scolaire (associations intervenant en milieu scolaire, associations sportives et culturelles ayant jugé les protocoles trop lourds à mettre en place pour quelques semaines et ayant choisi de ne pas reprendre leurs activités avant l'été, associations dont les activités restent interdites ou impossibles du fait des contraintes sanitaires...). Ainsi, en Bretagne, 71 % des associations citaient, fin mai/début juin, l'application des gestes barrières et la réouverture des structures d'accueil et des locaux comme une préoccupation immédiate ; tandis que 62 % considéraient qu'elles ne pourraient reprendre qu'en septembre une activité habituelle dans des conditions acceptables⁷³.

Un autre point de vigilance concerne l'environnement. Le goût de la nature, la prise de conscience de la réversibilité des atteintes à l'environnement, qui se sont développés durant le confinement, vont-ils conduire à une évolution des règles et comportements de préservation de l'environnement ? Si oui, quels en seront les impacts sur les activités économiques ? A l'inverse, les préoccupations économiques et sanitaires ne risquent-elles pas de prendre le pas sur les préoccupations environnementales ?

⁷³ Le Mouvement associatif de Bretagne, *Covid-19 : où en sont les associations ?*

2. Plus qu'une relance, impulser dès à présent une transformation de nos modes de développement

Dans l'urgence, acteurs publics, privés et citoyens se sont mobilisés au regard de leurs prérogatives et de leurs responsabilités, de leurs convictions et de leurs engagements, à la hauteur de leurs possibilités matérielles, humaines et financières.

Au-delà de cette mobilisation spontanée, il est nécessaire de s'engager dans la « sortie de crise », qui va probablement s'inscrire dans un temps long du point de vue des conséquences sanitaires, sociales, économiques, environnementales, organisationnelles, démocratiques, avec le risque de « répliques », voire de nouvelles crises systémiques s'il n'y a pas de réflexion globale sur la résilience, l'avenir souhaité et les moyens d'y parvenir. Il y a par conséquent un enjeu très fort à se coordonner et à travailler davantage en transversalité pour non seulement préparer la sortie de crise, mais aussi construire un nouveau projet d'avenir pour la Bretagne.

2.1. Réinventer l'action publique

2.1.1. Une réaffirmation de l'importance de l'intervention publique au travers des mesures d'urgence

Dans l'urgence, tous les regards se sont tournés vers les acteurs publics, avec de fortes attentes à leur égard. Les services publics se sont révélés, plus que jamais, être un maillon essentiel du « vivre ensemble » en proximité comme au niveau national.

Tous les témoignages, toutes les informations que nous avons pu récolter convergent sur un point : les acteurs publics ont fait preuve d'une grande réactivité pour aider les entreprises, les associations et les personnes à faire face à leurs difficultés⁷⁴. Etat et collectivités ont joué leur rôle dans l'atténuation des premiers effets de la crise. A tel point que la nécessité d'une action publique résolue, en matière d'économie, notamment, mais aussi de services publics, en particulier dans le champ de la santé, ne fait plus débat.

Analyser les ressorts de cette réactivité apparaît alors nécessaire, afin d'en tirer des enseignements pour les prochains mois, au cours desquels les acteurs publics auront probablement à renforcer encore leurs interventions (dans le cadre des plans de relance notamment).

2.1.2. Des innovations et des mesures d'exception pour assurer la continuité des services publics

De nouvelles manières de faire ont été introduites dans l'action publique durant le confinement :

- Recours massif (et non préparé) au télétravail des agents, ce qui a nécessité d'adapter la loi (le télétravail étant normalement limité à deux jours dans les collectivités), les modes de management et de renforcer les outils de relation aux usagers ;
- Simplification, accélération et, parfois, automatisation du versement de certaines aides : aides sociales au niveau national, avances remboursables et subventions aux entreprises et aux associations en Bretagne ;
- Accélération du déploiement d'outils qui étaient attendus depuis des mois, voire des années. Par exemple, le délégué académique demandait, en vain, depuis 4 ans un espace numérique de travail pour le 1^{er} degré. Il a été mis en place dès la première semaine du confinement.

⁷⁴ Par exemple, les témoignages recueillis par le Mouvement associatif de Bretagne témoignent de relations aléatoires avec certaines communes et EPCI durant le confinement, le report du second tour des élections ayant probablement généré de l'incertitude et différé certaines réponses ou décisions.

Le confinement a ainsi permis de lever certains blocages. Le versement automatique des aides sociales en est un bon exemple : alors que la complexité des démarches à effectuer pour obtenir certaines d'entre elles est depuis longtemps dénoncé comme l'un des facteurs de non-recours aux droits, il a fallu attendre cette situation d'urgence extrême pour qu'une réponse soit apportée à ce problème. Il faut toutefois rappeler que certaines des innovations citées ci-dessous s'inscrivent dans un cadre dérogatoire. Ainsi, de nombreuses aides aux entreprises ou aux associations ont été versées par anticipation du fait de la levée de la clause de service fait. De même, certaines règles ont été assouplies temporairement et les contrôles ont parfois été ralentis durant le confinement (inspection du travail, Office français de la biodiversité, contrôles sanitaires, etc.).

Toutes ces adaptations ont été conduites au nom du principe de continuité du service public, dans un contexte exceptionnel. Certaines d'entre elles vont dans le sens d'une simplification qui a été appréciée. Il conviendra donc d'en tirer des enseignements, en associant les agents et les bénéficiaires, de manière à envisager quelles mesures de simplification pourraient être pérennisées et à quelles conditions.

2.1.3. Une forte mobilisation des agent-e-s malgré le confinement

Comme dans les autres secteurs d'activités, le fonctionnement des institutions publiques prévoit des plans de continuité d'activité. Seuls les agent-e-s dont les métiers n'étaient ni télétravaillables ni déclarés « essentiels », ont vu leur activité s'arrêter. Pour tou-te-s les autres, et souvent avec « les moyens du bord », la continuité des services publics a été assurée grâce à une forte mobilisation. Le Président du Conseil régional indique d'ailleurs que « *les réductions d'activité ont été dues à des arrêts règlementaires et obligatoires et jamais à une incapacité de l'administration de fournir le service attendu* »⁷⁵.

Quelques exemples de cette mobilisation peuvent être donnés :

- la prise en charge des patient-e-s atteint-e-s de la Covid-19 et de toutes les autres personnes blessées, malades aiguës ou chroniques a nécessité une très forte mobilisation des agent-e-s de la fonction publique hospitalière dans un contexte déjà tendu en termes de capacité structurelle d'accueil et de soins, en particulier dans les services d'urgence et de réanimation ;
- pour maintenir la relation avec leurs élèves, de très nombreux enseignant-e-s et d'autres personnels de la communauté éducative sont entrés dans des échanges individualisés (par mail ou téléphone), parfois très chronophages ;
- malgré le télétravail, les aides aux entreprises, aux associations, aux personnes, les remboursements de l'assurance maladie ont été versés à un rythme très soutenu (le nombre d'ordres de paiement passés par la Région Bretagne entre le 17 mars et le 24 avril était en hausse de 64 % par rapport à la même période l'année précédente, et de de 467 % pour les aides aux entreprises) ;
- cette réactivité des administrations n'aurait pas été possible sans une très forte mobilisation des service supports : ressources humaines, services informatiques, services des finances...

Le professionnalisme et l'engagement des agent-e-s ont, à de nombreuses reprises, été mis en avant durant le confinement. On pensera ici à toutes celles et ceux qui ont applaudi les soignant-e-s, mais également aux remerciements adressés aux enseignant-e-s par des parents qui découvraient la complexité de l'enseignement à la maison, ou encore au fait que de nombreux dirigeant-e-s d'entreprises ou d'associations témoignent de la forte disponibilité de leurs interlocuteur-trice-s au sein des administrations.

Après des années plutôt marquées par une forme de défiance à l'égard des institutions et des fonctionnaires (voir les plans successifs de suppressions de postes depuis la Réforme générale des politiques publiques), ce contexte est probablement favorable à une réaffirmation du rôle, de la légitimité et de l'importance de l'action publique.

⁷⁵ Conseil régional de Bretagne, juillet 2020, *Redémarrage et transitions*.

2.1.4. Des politiques publiques bouleversées : l'exemple des transports

Si le confinement a conduit à une accélération de la mise en œuvre de certaines politiques (aides aux entreprises notamment), voire à la création d'outils complémentaires (Covid résistance, PGE, etc.), d'autres politiques ont été complètement bouleversées. C'est le cas des transports.

Nombre de recettes spécifiques à cette politique publique se sont effondrées durant le confinement, à commencer par les recettes de billetterie et le versement transport, alors que les charges ne diminuaient pas dans la même proportion, puisqu'un service minimum a toujours été conservé. Depuis le début du déconfinement, les taux de remplissage restent inférieurs à ce qu'ils étaient, tandis que de nouvelles charges sont apparues, liées notamment à la désinfection des véhicules⁷⁶.

Le financement des transports collectifs est durablement affecté par cette situation et le Conseil régional comme les autres autorités organisatrices de mobilité vont devoir renégocier les contrats avec les opérateurs de transport.

A court ou moyen terme, cette fragilisation pourrait remettre en cause certaines dessertes et la rétraction de l'offre de transport public est un risque majeur. Or, il semble particulièrement important de maintenir le niveau de l'offre de transport collectif public. La réduction des déplacements en voiture individuelle solo doit rester un objectif, et la performance d'un réseau de transport public y contribue.

Par ailleurs, certains investissements visant l'amélioration et/ou la décarbonation des modes de transports pourraient être reportés ou annulés.

De plus, les déplacements du quotidien et les façons de se déplacer pourraient également évoluer. La crise économique qui s'annonce, la paupérisation, le risque de renforcement des déplacements en voiture pourraient faire peser encore plus fortement les déplacements dans le budget des ménages. Les usages et pratiques des personnes restent encore très incertaines : le transport collectif pourrait être durablement boudé, face au risque sanitaire ; le télétravail pourrait, suite à la généralisation forcée du travail à domicile, prendre de l'ampleur, mais il fait encore l'objet de réticences. Dans ce contexte incertain, il est essentiel de suivre de près les évolutions d'usages et de fréquentation du transport collectif.

2.1.5. Malgré l'impréparation, une bonne coordination entre les acteurs publics

La crise sanitaire a par ailleurs confirmé la bonne capacité de coordination des acteurs publics en Bretagne et l'importance des instances dédiées à ce dialogue (voir plus haut).

Le dialogue constant entre les collectivités et l'Etat a ainsi permis de mettre en œuvre des réponses coordonnées. Quelques exemples :

- le fonds Covid résistance, co-financé par la Région, les 4 départements, les EPCI, ainsi que la Banque des Territoires ;
- la mobilisation coordonnée des élus locaux, régionaux et nationaux sur les dossiers sensibles du point de vue de l'emploi, afin d'engager un bras de fer avec certains donneurs d'ordres (Air France, Renault, Nokia) pour tenter d'éviter les fermetures de sites ou atténuer leurs conséquences ;
- la commande de masque par les collectivités : la Région a passé une commande groupée avec les 4 Départements (en mobilisant des fonds européens), pour des masques dont l'affectation avait été définie en lien avec l'ARS. Cette commande a permis d'équiper des professionnels travaillant en lien avec les

⁷⁶ Lagazette.fr, 22 juillet 2020, *Crise sanitaire : moins de transports publics à la rentrée ?*

Conseils départementaux et qui, n'étant pas considérés comme prioritaires par l'ARS, ne pouvaient recevoir de masques : professionnels de l'aide à domicile, du secteur social, etc.

Ces réponses peuvent paraître insuffisantes face à l'ampleur des défis. Il n'en demeure pas moins que la capacité de coordination dont elles témoignent, entre une action de niveau national et une adaptation aux spécificités territoriales, doit constituer un point d'appui pour la mise en œuvre des futurs plans de relance.

2.1.6. La reconnaissance partielle par l'Etat du rôle des collectivités

Au niveau national, la gestion de crise a été marquée par une reconnaissance progressive de la nécessité d'associer les collectivités. Alors qu'elle était au départ fortement centralisée, la gestion de crise s'est ainsi progressivement déconcentrée, avec notamment la mise en avant du binôme Préfet/maire pour l'organisation du déconfinement⁷⁷.

La reconnaissance du rôle des Régions, pourtant dotées par la loi du chef de file en matière de développement durable (avec le SRADDET) et d'aides aux entreprises, a été plus tardive, quand bien même elles participaient activement et depuis le début de la crise aux mesures nationales (co-financement du PGE et instruction d'une partie des dossiers). Il a ainsi fallu attendre le protocole Etat-Régions du 30 juillet 2020 pour que l'Etat précise la manière dont il entendait s'appuyer sur elles pour la mise en œuvre des plans de relance et quels moyens il entend leur accorder à ce titre.

Pour le CESER, cette reconnaissance affichée doit désormais se concrétiser dans les faits et la déconcentration s'accompagner de nouvelles marges de manœuvre accordées aux collectivités territoriales.

2.2. Des plans de relance pluriannuels dont la mise en œuvre soulève de nombreux défis

Après les plans d'urgence, le monde est entré dans la phase des plans de relance.

2.2.1. Une superposition de plans de relance

La Commission européenne a présenté le 27 mai un plan de relance, qui a donné lieu à un accord entre les Etats membres le 21 juillet 2020. Il porte sur un paquet financier global de 1824,3 Mds€, comprenant :

- un volet « relance », le Conseil reprend la proposition de la Commission de créer un instrument dédié « Next Generation EU », limité dans le temps. Il sera financé par un emprunt communautaire de 750 Mds€, ce qui représente une avancée historique en termes d'intégration européenne. L'accord propose néanmoins des modalités différentes de versement aux Etats-membres, qui recevront 390 Mds€ sous forme de subventions, pour les régions et les secteurs les plus touchés par la crise, et 360 Mds€ sous forme de prêts ;
- le budget global de l'UE (CFP) pour les 7 années à venir. Sur ce plan, l'accord prévoit un volume de 1 074 Mds€, ce qui représente une réduction de près de 25 Mds€ par rapport à la proposition de la Commission de mai 2020 et une réduction encore plus significative par rapport aux 1 134 Mds€ proposés par la Commission en mai 2018.

Le gouvernement français a pour sa part décidé de prendre davantage de temps pour identifier les besoins et préciser le ciblage de son plan de relance. Dans un premier temps, seuls des plans sectoriels ont été présentés, pour les filières les plus touchées (culture, tourisme, automobile, aéronautique et start-up). Ce n'est que le 3 septembre qu'un plan de relance plus global a été présenté. Doté de 100 Mds€ sur deux ans, le plan « France Relance » il s'articule autour de trois priorités (écologie, compétitivité et cohésion) et mobilise une grande diversité de dispositifs : appels à projets, baisses d'impôts, aides directes aux entreprises et aux individus, investissements dans

⁷⁷ Le Monde, 2 mai 2020, *Début d'idylle entre l'Etat et les collectivités*.

des infrastructures, soutien aux collectivités, etc. En termes de méthode, le gouvernement insiste sur sa volonté de mobiliser les fonds rapidement, d'évaluer la manière dont ils sont utilisés et de s'appuyer sur un partenariat avec les acteurs locaux (contractualisation avec les Régions, mise en place de comités de suivi régionaux).

Enfin, le Président du Conseil régional a présenté le 9 juillet 2020 un plan intitulé « Redémarrage et transitions ». Dans son avis du 6 juillet, le CESER a salué cette initiative, y voyant le souhait d'articuler le court terme (« redémarrage ») et le long terme (« transitions »). Le Conseil régional envoie ainsi un signal positif : il affirme que l'action publique régionale, même bouleversée par le contexte et engagée vers la réponse à l'urgence, doit rester guidée par des principes politiques clairs : ceux de la démarche Breizh COP engagée en 2016. Cette stratégie de redémarrage s'appuie sur trois principes : la sobriété, la proximité et la solidarité. Le CESER y voit la volonté d'apporter une réponse à l'urgence économique, sociale, et environnementale, qui soit en même temps au service d'un projet politique volontariste, encourageant à produire, consommer, vivre et habiter autrement⁷⁸.

Ces plans conjugués renforcent les moyens de l'action publique, font évoluer certains de ses objectifs et font apparaître de nouveaux dispositifs. Ils sont donc porteurs d'opportunités, notamment pour les acteurs et les filières qui se positionnent sur le terrain de la transition écologique et énergétique.

Néanmoins, ces opportunités sont difficiles à appréhender dans leur globalité, car de nombreuses questions restent ouvertes :

- sur la capacité de mettre en œuvre les différents plans, les calendriers étant tous très serrés ;
- sur la manière dont ils vont s'articuler entre eux et dans le temps (avec par exemple le risque particulièrement marqué au niveau européen que les moyens déployés dans les deux prochaines années le soient au détriment des budgets de plus long terme) ;
- sur la nature des dispositifs mobilisés et leurs conditions de mise en œuvre ;
- sur la gouvernance de ces plans, notamment au niveau régional ;
- sur les angles morts : la question de l'emploi, celle de la lutte contre la pauvreté, trop peu présentes dans les plans actuels, feront-elles l'objet de plans spécifiques ? de conditionnalités plus volontaristes au sein des plans actuels ?

2.2.2. La difficulté de décider dans un contexte d'incertitude

La mise en œuvre de ces plans de relance devra par ailleurs faire face à un défi majeur : l'incertitude.

Incertain sur la situation sanitaire, tout d'abord : le virus circule en France et en Bretagne de nouveau de manière inquiétante depuis la rentrée scolaire, et le risque d'une « deuxième vague » de contaminations, d'hospitalisations voire de décès ne peut être écarté. Il faut donc apprendre à vivre avec ce risque.

Incertain sur la stratégie sanitaire, ensuite, alors que celle-ci produit des effets non négligeables sur les activités humaines. Ce virus reste mal connu et la réponse sanitaire, loin d'être stabilisée, évolue continuellement et suscite des débats, avec des critiques très diverses, certaines relevant du complotisme, d'autres du débat politique ou de la controverse scientifique. Les stratégies adoptées par les pouvoirs publics peuvent différer d'une région à l'autre, et au niveau européen et mondial d'un pays à l'autre. Tout porte à croire que les échanges internationaux en seront durablement affectés (avec, là aussi, l'impossibilité d'imaginer une date de retour à la normale)

Incertain sur la situation économique, car ce type de crise touchant à la fois l'offre et la demande est inédit. Les modèles macroéconomiques montrent leurs limites face à cette situation⁷⁹, qui est par ailleurs très évolutive. C'est

⁷⁸ CESER de Bretagne, 6 juillet 2020, *Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Redémarrage et transitions »*

⁷⁹ Latribune.fr, 30 mars 2020, *Covid-19 : choc d'offre ou choc de demande ? ... Raté ! Les deux !*

pourquoi les prévisions de croissance ont été revues très régulièrement au cours des derniers mois. De même, les conséquences sur les entreprises seront très variables en fonction de multiples facteurs, comme nous avons essayé de le montrer.

Incertitude également sur la dimension sociale de la crise, qui se situe au croisement entre les conséquences de la crise économique d'une part et celle des ruptures de parcours liées au confinement d'autre part. Tout porte à croire que ces conséquences seront à la fois massives et très différenciées en fonction des personnes.

Incertitude, encore, sur les moyens de l'action publique. Car si les enveloppes européennes et nationales dédiées aux plans de relance sont connues dans les grandes lignes, la situation est moins claire pour les collectivités. Celles-ci ont vu leurs budgets 2020 fortement perturbés par la crise (avec un impact estimé à 7,3 Md€ pour les collectivités en 2020)⁸⁰. A moyen terme, c'est un effet de ciseau qui est à craindre, avec une baisse durable de certaines recettes, tandis que les dépenses resteront tirées par le coût des mesures sanitaires, la nécessité de répondre aux urgences et la volonté d'accompagner financièrement les mesures du plan de relance. Or, les collectivités n'ont pas la possibilité de s'endetter dans les mêmes proportions que l'Etat. Face aux craintes exprimées par les associations de collectivités, le gouvernement a accepté de compenser une partie de cette perte, avec 4,5 Mds€ en faveur des communes et Départements dans la troisième loi de finances rectificative, puis la promesse de 600 M€ pour les Régions dans le cadre de l'Accord de partenariat du 30 juillet. Il n'en demeure pas moins que les marges de manœuvre des collectivités pour participer au financement de la relance demeurent à la fois limitées et incertaines (alors qu'une réforme de la fiscalité locale est en cours, et que la baisse des recettes est difficile à évaluer, tant elle dépendra de la conjoncture et des pratiques des acteurs – retour ou non dans les transports en commun, par exemple).

La difficulté à anticiper les réactions des acteurs constitue d'ailleurs le dernier facteur d'incertitude. La réussite ou l'échec d'un plan de relance dépend, pour une part, de la manière dont évoluent l'offre et la demande. Or, les consommateurs, les travailleurs et les dirigeants d'entreprises se trouvent eux aussi dans le flou, et deviner leurs réactions est une gageure.

Pour rester en mesure de décider dans un contexte aussi incertain et parvenir à apporter des réponses à tout le spectre des difficultés économiques et sociales, les acteurs publics devront donc faire preuve d'une grande réactivité.

2.2.3. Accélérer sans perdre de vue les objectifs de long terme

Mobiliser les fonds du plan de relance le plus rapidement possible fait d'ailleurs partie des priorités du gouvernement, qui annonce également une nouvelle vague de simplification administrative⁸¹, afin de doter administration et entreprises de l'agilité nécessaire à la relance.

Si ces objectifs sont pertinents, leur mise en œuvre n'est pas exempte de risques.

Le premier risque est l'affaiblissement de certaines garanties, pourtant indispensables pour éviter que la relance ne se fasse au détriment de l'environnement (rappelons que la transition écologique fait partie des priorités affichées et qu'elle mobilise a priori un tiers de l'enveloppe du plan national). Certains signaux apparaissent à cet égard inquiétants, comme la possibilité donnée aux préfets de déroger à certaines règles du droit de l'environnement⁸²,

⁸⁰ Jean-René Cazeneuve, 29 juillet 2020, *Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales*.

⁸¹ Les Echos, 2 septembre 2020, *Castex veut son « choc » de simplification administrative pour les entreprises*.

⁸² Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020

ou encore la perspectives de voir certaines procédures de consultation disparaître (simplification des enquêtes publiques), ou être remplacées par une consultation unique (et possiblement dans des délais trop serrés) du CESE⁸³.

De la même manière, le dialogue social, qui est apparu si important en Bretagne durant la crise, a également pu être fragilisé par certaines ordonnances visant à le simplifier⁸⁴.

Le deuxième risque concerne la capacité des acteurs, et notamment de la Région, à assurer une transition entre les différentes périodes de contractualisations : les prochains mois seront marqués par un chevauchement entre différents types de fonds (fonds européens 2014-2020, dont l'enveloppe doit être bientôt intégralement consommée, nouveaux crédits issus du plan de relance européen à intégrer dans la programmation 2014-2020, lancement des fonds européens 2021-2027 et des fonds des CPER 2021-2027, qui pourront être, pour partie, mobilisés pour abonder les plans de relance, projets « rebond » financés sur des crédits restant des CPER 2014-2020). Le Conseil régional devra trouver des solutions permettant d'instruire les dossiers suffisamment rapidement pour bénéficier au mieux des possibilités de co-financement national ou européen, mais en gardant toujours la capacité de vérifier que les projets ainsi soutenus s'inscrivent bien dans un projet global et de long terme. Le CESER invite à ce titre le Conseil régional et l'Etat à co-construire les différents programmes, en y associant les différentes parties prenantes.

2.3. Concentrer les moyens sur les priorités des transitions et l'accompagnement des personnes dans ces transitions

Le CESER souhaite ici rappeler à quel point il est nécessaire que les initiatives prises dans la relance s'inscrivent dans une perspective de long terme : celle des transitions. Si cet objectif est affiché dans les plans de relance, sa mise en œuvre effective nécessitera une attention constante.

2.3.1. Réaffirmer l'urgence des transitions souhaitées

En 2017⁸⁵, le CESER écrivait : « *Le développement durable, compris dans le sens du progrès humain, doit, aux yeux du CESER, être réaffirmé comme l'objectif à atteindre pour la Bretagne. Il s'agit d'un objectif stratégique et politique fort, se traduisant par des choix et nécessitant l'allocation de moyens dédiés, qui doit être affirmé et porté collectivement.*

Dans ce cadre, les transitions (quelles qu'elles soient) ne sont plus perçues comme un objectif en soi, isolé, mais comme un chemin vers l'objectif plus général de développement régional durable, constituant autant d'éléments d'une stratégie globale.

L'enjeu principal du projet régional pour la Bretagne devient la vision stratégique et cohérente de l'anticipation des transformations à conduire, de l'accompagnement et de la réussite des différentes transitions convergeant vers cet objectif, avec, en son cœur, la qualité de vie pour tou-te-s, dans toutes ses dimensions et dans tous les territoires qui font la Bretagne. »

⁸³ *Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental, article 6.*

⁸⁴ *Lemonde.fr, 28 mai 2020, Le dialogue social, victime collatérale de la crise pour les syndicats.*

⁸⁵ *CESER de Bretagne, Octobre 2017, Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne.*

Le CESER identifiait alors les trois priorités stratégiques suivantes :

I. Faire des transitions un moteur de créativité

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

II. Accompagner les transitions et sécuriser les trajectoires

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

III. Permettre à chacun d'être acteur des transitions

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

Deux ans plus tard, après avoir entendu la colère des « gilets jaunes », le CESER remettait l'ouvrage sur le métier. Ceci l'a conduit à compléter les propositions ci-dessus, en insistant notamment sur la nécessité de faire les choix suivants⁸⁶ :

- réduire de façon urgente la précarité et la montée des inégalités en garantissant le pouvoir de vivre, l'accessibilité personnelle aux droits et aux services essentiels ;
- lutter contre les situations d'éloignement et le sentiment d'abandon par une plus grande attention aux personnes et l'accompagnement personnalisé des parcours de vie ;
- dépasser l'opposition entre les préoccupations immédiates et les enjeux de long terme en garantissant une transition écologique socialement juste et acceptable ;
- Inverser la tendance au repli sur soi en développant la capacité d'agir et en valorisant les ressources et les projets des personnes, des entreprises et des territoires ;
- Rétablir la confiance envers l'action publique.

Le CESER réaffirme aujourd'hui ces priorités et leur cohérence globale. Loin de les rendre caduques, la crise actuelle les conforte au contraire :

- garantir les transitions souhaitées est plus incontournable que jamais, à commencer par la transition écologique (sans laquelle les crises de ce type risquent de se multiplier à l'avenir) et la transition numérique (qui a été considérablement accélérée avec le confinement, mais de manière non concertée, avec le risque évident d'exclure de nombreuses personnes) ;
- le faire dans un cadre démocratique, en sécurisant les parcours des personnes et en tenant compte des risques de ruptures et de décrochage n'est plus une option, alors que la crise a exacerbé les tensions sociales, la défiance, mais aussi la solidarité.

Les propositions ci-dessous sont donc à lire comme des compléments aux priorités identifiées par le CESER dans ses deux rapports cités ci-dessus ainsi qu'à ses avis sur les priorités de développement durables identifiées dans la Breizh

⁸⁶ CESER de Bretagne, mars 2019, *(Re)faire société*.

COP⁸⁷. Elle se focalisent sur les réponses à apporter aux besoins et défis qui ont été créés ou amplifiés par la crise. Cette approche pourrait utilement être complétée par une relecture exhaustive des 38 objectifs de la Breizh COP, de façon à proposer qu'ils puissent être précisés ou complétés au regard du contexte actuel.

2.3.2. Répondre aux besoins qui ont été amplifiés par la crise

- Soutenir les entreprises du territoire

Malgré les aides publiques, certaines entreprises se trouvent ou risquent de se trouver en grande difficulté, avec le risque de voir nombre d'entre elles cesser d'investir, licencier, ou même déposer le bilan, y compris des entreprises qui, il y a quelques mois seulement, avaient de belles perspectives de développement.

Afin de limiter les conséquences économiques et sociales de la crise pour les entreprises et pour les territoires, il est indispensable que les acteurs publics puissent continuer de les accompagner. Il faut pour cela mettre rapidement en œuvre des dispositifs variés, de la subvention à la prise de participation, en passant par de nouveaux étalements de remboursements ou encore des prêts participatifs. Pour le CESER, il importe que ces dispositifs soient :

- pilotés de manière fine, pour s'adapter à la diversité des situations des entreprises et de leurs difficultés ;
- suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution des besoins : après les besoins de trésorerie, la priorité semble maintenant être de renforcer les fonds propres, mais il n'est pas exclu que d'autres besoins apparaissent dans les prochains mois, y compris des besoins spécifiques à certaines filières, certains territoires ou certains types d'entreprises ;
- assortis d'éléments de suivis permettant de limiter les effets d'aubaines, mais aussi de réorienter si besoin les moyens vers les dispositifs présentant le plus d'effet levier et/ou les impacts les plus probants ;
- pilotés en bonne coordination entre les différents échelons de l'action publique, et dans une approche globale permettant d'assurer ce soutien dans le temps.

Ainsi, ce sont non seulement plus d'aides aux entreprises que les acteurs publics, Région en tête, devront verser, mais aussi mieux d'aides. Tout ceci pourra supposer de mobiliser des moyens supplémentaires en interne et/ou de s'appuyer davantage sur l'écosystème (avec, là aussi, l'enjeu de conserver la réactivité et la capacité à suivre et réorienter les moyens rapidement).

Outre les aides, l'enjeu est également d'accompagner les salariés et les dirigeants des entreprises qui ne pourront pas rebondir, à la fois sur le plan humain et sur le plan professionnel.

- Se fixer des objectifs de souveraineté industrielle

Le CESER a déjà souligné son attachement à la présence d'activités productives, et notamment industrielles, en Bretagne⁸⁸. En complément, il faut désormais assumer l'idée que certains pans de l'activité méritent une attention particulière : les secteurs stratégiques, qui permettent de ne pas dépendre d'autrui.

Outre les filières et domaines d'innovation stratégique d'ores et déjà identifiés dans le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), il semble donc aujourd'hui nécessaire d'identifier précisément certaines activités comme stratégiques au regard de l'enjeu de la souveraineté (ou de

⁸⁷ CESER de Bretagne, 18 novembre 2019, *Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et Breizh COP ».*

⁸⁸ CESER de Bretagne, juin 2015, *Pour des activités industrielles créatrices d'emploi durable en Bretagne* ; CESER de Bretagne, mai 2017, *Produire et résider sur le littoral en Bretagne.*

l'indépendance) industrielle. Il conviendra également de se donner les moyens de les accompagner, comme cela a été fait avec la production de masques ou de tests sérologiques.

Il convient pour cela d'identifier :

- les biens et services essentiels et la manière d'en garantir l'approvisionnement, par des moyens publics, privés ou mixtes (voir l'exemple de la Coop des masques dont le capital est apporté par des acteurs publics, privés et des particuliers) ou dans une logique de « communs » (les initiatives de la Ville de Brest, pionnières en la matière, peuvent ici constituer une base intéressante) ;
- les activités économiques les plus stratégiques pour le territoire et les leviers activables pour assurer leur ancrage dans les territoires (notion qui concerne les sites de production, mais aussi les centres de décision).

Les activités en question devront être identifiées en lien étroit avec l'Etat et l'Union européenne, afin de bénéficier au besoin de co-financements, car c'est l'enjeu de la souveraineté industrielle doit être pensé à l'échelle européenne.

- Renforcer l'autonomie alimentaire des territoires

S'il est un sujet de souveraineté sur lequel les collectivités, des communes à la Région, ont des marges de manœuvre immédiates, c'est celui de l'alimentation. Le CESER invite donc toutes les collectivités à accélérer les démarches favorisant les approvisionnements de proximité : Breizh Alim, Plans alimentaires territoriaux, etc.

- Mettre les plans de relance au service de la transformation de l'économie

L'accélération de la transition écologique et énergétique des activités économiques doit être au cœur des plans de relance. Les mesures déjà annoncées en ce sens, notamment pour aider les entreprises à investir (via des appels à projets), les filières à se structurer et pour soutenir la demande (de rénovation des logements, par exemple) sont positives. Le CESER souhaite ici insister sur la nécessité d'accompagner ces mesures de dispositifs de formation ambitieux, tant pour aider les entreprises à monter en compétence que pour éviter que certaines personnes ne soient exclues de cette dynamique⁸⁹.

- Renforcer l'éco-socio-conditionnalité des aides

Pour garantir que les aides mobilisées par les acteurs publics permettront bien de soutenir un emploi de qualité, ancré dans les territoires, et des activités compatibles avec l'idée d'une transition écologique et énergétique, il convient de renforcer l'éco-socio-conditionnalité des aides.

Le Conseil régional a précisé en juillet 2020 la façon dont il entend appliquer cette conditionnalité⁹⁰, demandée par le CESER de longue date. 5 principes sont ainsi posés :

- affirmer un nombre restreint de critères ou de cibles à atteindre et pouvant conditionner et/ou différencier son intervention
 - L'engagement dans une démarche de sobriété foncière ;
 - L'engagement dans une démarche de préservation de la ressource en eau ;
 - L'engagement dans une démarche de protection de la biodiversité ;

⁸⁹ CESER de Bretagne, 2017, *Former mieux pour réussir la transition énergétique et écologique en Bretagne*.

⁹⁰ Conseil régional de Bretagne, juillet 2020, *Redémarrage et transitions*.

- L'engagement dans une démarche énergétique et climatique bas carbone ;
- L'engagement dans une démarche de relocalisation ou/et de rééquilibrage territorial d'activité ;
- L'engagement dans une démarche de qualité de l'emploi, d'insertion, de dialogue social.
- mettre en œuvre progressivement cette démarche afin d'en assurer la compréhension. Se situer dans un esprit d'accompagnement et d'amélioration, fixer un horizon plutôt qu'un mur infranchissable ;
- adapter sa mise en œuvre aux capacités d'actions des partenaires, et notamment parmi les trois grandes cibles que sont les collectivités locales, les entreprises et les associations ;
- chercher, chaque fois que c'est possible, à conduire ses partenaires vers des labellisations ou certifications reconnues à l'échelle européenne en matière de développement durable afin de donner à voir les progrès et les excellences de la Bretagne ;
- partager ses critères de différenciation/bonification avec l'Etat et les autres collectivités bretonnes pour favoriser une simplification des messages adressés aux bénéficiaires.

Concernant les aides aux entreprises, le CESER invite à :

- rester vigilant à la préservation des emplois par les entreprises bénéficiant d'un soutien public et à la qualité des emplois créés⁹¹ ;
- mettre en débat les nouvelles conditionnalités. Alors que le SRDEII devrait être révisé au cours de la prochaine mandature, les nouveaux dispositifs et nouvelles conditionnalités des aides devraient être examinés prochainement, mais uniquement en commission permanente⁹². A contrario, la pétition intitulée « Pour une Bretagne résiliente, solidaire et vivante face aux crises », signée par 1 267 organisations et citoyen·e·s (au 17 septembre 2020), appelle à renforcer la conditionnalité des aides et, pour ce faire, à « oser la coopération », et à développer « de nouveaux espaces ou de nouveaux modes de coopération/négociation ;
- envisager la possibilité de prioriser certaines aides sur les entreprises dont le centre de décision est situé en Bretagne, au vu de la difficulté du dialogue avec les grands groupes (français ou étrangers) ;
- envisager la possibilité d'introduire des clauses de retour à meilleure fortune, dans les cas où le Conseil régional abandonnerait une créance pour soutenir une entreprise en difficulté ;
- ne pas faire apparaître les certifications comme une condition stricte au versement des aides, dans la mesure où elles sont souvent onéreuses et donc hors de portée des petites structures. Si cela devait être retenu comme un critère d'attribution des aides, un accompagnement financier des démarches de labellisation sera probablement nécessaire dans certains cas. Le CESER invite également le Conseil régional à s'appuyer sur les démarches initiées par les acteurs (à l'instar des chartes de bonnes pratiques ou de progrès) ;
- envisager la définition de critères concernant la relation entre les différents maillons des chaînes de valeur, pour éviter que des secteurs qui se sont révélés essentiels durant la crise (le transport routier, l'agriculture, etc.) restent considérés comme des variables d'ajustements, avec des prix extrêmement bas. De même, il conviendra d'être attentif à ce que les aides ne soient pas accordées à des entreprises qui accélèrent la pression mise sur leurs sous-traitants, avec toutes les conséquences que cela implique en matière de salaires, de conditions de travail et de dialogue social. Même si elle n'a à ce stade pas permis d'atteindre les résultats attendus, la démarche de la loi Egalim, appuyée sur un observatoire des prix et des marges, est à ce titre intéressante : est-il possible d'en tirer des enseignements pour tous les secteurs d'activité ? Le CESER suggère pour cela que cette démarche fasse l'objet d'une évaluation.

⁹¹ Voir la grille d'emploi durable, proposée dans CESER de Bretagne, 2015, *Pour des activités industrielles créatrice d'emploi durable en Bretagne*.

⁹² Conseil régional de Bretagne, juillet 2020, *Redémarrage et transitions*.

Pour tous les dispositifs d'aides (aux entreprises, aux associations, aux collectivités, etc.), le CESER rappelle l'importance de l'évaluation des politiques publiques. En effet, malgré les nombreuses données fournies par les bénéficiaires d'aides, il est rare que celles-ci donnent lieu à une compilation, permettant de nourrir une véritable évaluation et de juger, par exemple, de l'efficacité ou des impacts des dispositifs. Or, de telles évaluations sont de nature à permettre une meilleure allocation des fonds publics, au même titre que la conditionnalité des aides.

Le Schéma des achats responsables apparaît à ce titre comme un exemple intéressant, car il a été largement co-construit, il s'appuie sur une stratégie d'évaluation affirmée et a été adopté en session plénière du Conseil régional. A ce sujet, le CESER rappelle son attachement à ce que la commande publique soit soumise aux mêmes exigences de soutien à l'économie dans les territoires et d'intégration dans la dynamique des transitions.

- S'appuyer sur l'économie sociale et solidaire et ses réseaux

La présence de l'économie sociale et solidaire et de ses réseaux est également un facteur de résilience, notamment du fait de l'ancrage de ces structures dans les territoires (de par leurs statuts, mais aussi grâce à un écosystème d'accompagnement original en Bretagne), mais aussi de par leur capacité d'innovation sociale et économique. L'ESS doit donc être considérée comme l'un des piliers des plans de relance.

- Affirmer la culture comme une priorité

Le secteur de la culture doit explicitement figurer au cœur des plans de relance en Bretagne. Cela se justifie par son poids économique⁹³, par les difficultés spécifiques⁹⁴ qu'il rencontre mais aussi par son utilité sociale, dans une période marquée par la fragilisation du lien social et le besoin de prendre du recul par rapport aux difficultés du quotidien.

- Renforcer la présence des services publics et services au public dans les territoires et leur accessibilité à tous

Dans un travail prospectif⁹⁵, le CESER a montré que le fait de garantir à tous l'accès aux services publics et aux services au public constituent un facteur de résilience des territoire. Cela a été confirmé par le confinement, qui a par exemple montré que le tout-numérique n'était pas une solution viable et que la présence en proximité des services postaux était nécessaire, y compris pour des personnes jeunes, puisque des professeurs ont eu recours à ce moyen pour échanger avec certains de leurs élèves. Il faut donc continuer de défendre la présence de ces services dans les territoires.

2.3.3. Lutter contre les risques de fracture sociale

Les risques de fracture sociale, déjà réels et importants avant la crise, ont été encore amplifiés par cette dernière. Comme dit plus haut, il y a eu des ruptures dans les parcours des personnes, avec des conséquences importantes et

⁹³ Le secteur culturel est le troisième employeur européen : étude E&Y - Europe créative, décembre 2014, *Les secteurs culturels et créatifs européens, générateurs de croissance*.

⁹⁴ Son chiffre d'affaires a chuté de -98 % durant le confinement ; la perte sur l'ensemble de l'année 2020 est évaluée par le Ministère de la culture à -72 % ; étude Ministère de la Culture, mai 2020, *Analyse de l'impact de la crise du COVID-19 sur les secteurs culturels*.

⁹⁵ CESER de Bretagne, 2013, *Les services collectifs demain en Bretagne*.

parfois graves, en particulier pour les personnes les plus vulnérables et celles qui ont été particulièrement exposées (femmes, jeunes, enfants, personnes en situation de pauvreté et de précarité).

Pour le CESER, il n'est pas concevable d'engager une relance de l'économie sans intégrer pleinement ces risques et sans y apporter des réponses. Comme le CESER l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, la mise en œuvre des transitions doit nécessairement s'accompagner d'une attention permanente à l'inclusion de chacun-e.

- Accélérer la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

Les effets concrets de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (sans même parler de ses résultats, dont l'évaluation s'annonce difficile⁹⁶) sont encore trop peu visibles, alors même que la pauvreté a de nouveau augmenté dès 2018 et que la hausse devrait s'accroître avec la crise actuelle⁹⁷. Une accélération de la mise en œuvre de cette stratégie est donc indispensable, avec des moyens supplémentaires, adaptés à la hausse des besoins.

- Faire de la lutte contre le décrochage en formation initiale une priorité immédiate

Il existe un risque de décrochage pour des jeunes déjà en difficultés scolaires, des jeunes subissant la fracture numérique avec des difficultés d'équipement, de connexion et de maîtrise des outils numériques. Ce risque est encore plus important pour les jeunes dont la formation nécessite des périodes en entreprises et qui n'en trouvent pas ou ont plus de mal à en trouver du fait des difficultés économiques touchant plus particulièrement certains secteurs, ainsi que pour des jeunes en difficulté avec l'écrit et les consignes écrites et pour qui un nouveau confinement serait catastrophique (par ex. élèves en CAP).

Il y a aussi des jeunes qui n'ont pas eu suffisamment d'accompagnement pour choisir leur orientation et se retrouvent à la rentrée dans une filière qui ne leur convient pas que ce soit en lycée ou à l'université

Il risque aussi d'y avoir des jeunes qui n'auront pas trouvé de solutions d'apprentissage à la rentrée, soit pour entamer une formation, soit pour poursuivre une formation interrompue suite au confinement et à la crise. Car si la tendance au recrutement semble repartir à la hausse, des différences importantes apparaissent selon les secteurs et selon les publics (les formations de niveau CAP semblent en net recul à la rentrée). De plus, l'allongement de la période en CFA sans contrat avec une entreprise risque de ne pas convenir à tous les jeunes et de mettre en difficulté les CFA dont l'outil de formation n'est pas encore adapté à cette nouvelle disposition.

Le repérage, l'accompagnement pédagogique, social, psychologique par des équipes pluridisciplinaires, la possibilité de réorientation et la création de passerelles seront déterminants dès le premier trimestre 2020. La mobilisation de tous les acteurs du SPRO-EP et des moyens humains pour assurer ces missions sera essentielle.

- Etablir un « Plan Marshall » du numérique

De multiples actions et investissements ont déjà été mis en œuvre par les collectivités pour faciliter l'accès aux outils numériques et leur usages. Mais ces moyens sont insuffisants et dans l'ensemble trop peu structurés pour toucher toutes les personnes qui en ont besoin, quel que soit leur territoire. Le CESER souhaite alors que les collectivités accélèrent leur action et leur coordination en matière de :

⁹⁶ Ces effets ne sont pas évalués à ce stade, et la note d'étape du Comité d'évaluation de cette stratégie souligne d'ailleurs la nécessité de moyens supplémentaires pour y parvenir (mars 2020).

⁹⁷ Observatoire des inégalités, 9 septembre 2020, *La pauvreté augmente à nouveau en France*.

- création de tiers-lieux dans tous les territoires, dotés de moyens techniques et surtout humains suffisants pour l'animation et la médiation. Une clarification de la répartition des rôles en la matière sera probablement nécessaire ;
- développement des outils numériques, des équipements et des infrastructures dans les établissements scolaires, en lien avec les besoins exprimés pendant le confinement, et plus largement sur le territoire régional pour que chacun-e puisse avoir accès aux outils depuis son domicile.
- Renforcer l'offre de formation sans laisser de côté personne

Chacun est convaincu de la nécessité d'agir résolument pour préserver les compétences, sécuriser les parcours et favoriser les reconversions. Des moyens nationaux et régionaux ont d'ores-et-déjà été fléchés sur ces sujets. Le CESER souligne toutefois trois conditions de réussite de ces initiatives :

- une accélération du dialogue social territorial ;
- une attention constante à ce que les personnes les plus éloignées de l'emploi bénéficient bel et bien des moyens déployés et n'en soient pas exclues. Ainsi, l'évolution du Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC) ne doit pas priver ces publics d'une partie des moyens dont ils étaient la cible ;
- la prise en charge budgétaire par la Région de la revalorisation de la rémunération des stagiaires en formation qualifiante dans le cadre du PRIC, ainsi que les moyens humains pour accompagner ces missions : le budget régional sera-t-il abondé en conséquence ?
- Actualiser le Plan de mobilisation pour les jeunes au niveau régional

Dans la continuité de l'annonce de Régions de France concernant l'accompagnement de tous les jeunes face à la crise⁹⁸, le CESER invite Etat et collectivités à redéfinir collectivement un plan jeunes au niveau régional, permettant de construire une politique intégrée et d'apporter des réponses aux nombreuses difficultés rencontrées par les jeunes, qui souvent se cumulent).

- Apporter des réponses aux difficultés rencontrées par les enfants

La situation particulière des enfants dans la crise, trop peu prise en compte, doit être perçue comme un enjeu d'action publique à part entière. Il est urgent que les acteurs publics travaillant avec les enfants (notamment dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale, de la santé et de la justice) se coordonnent pour identifier les défis et définir des modalités d'accompagnement et de prise en charge adaptées.

2.4. Placer le dialogue et la coopération au cœur de la méthode

2.4.1. S'appuyer sur les territoires

- Renforcer les moyens et les compétences des collectivités et de l'Etat en région

Le chef de l'Etat et le gouvernement se sont à maintes reprises, avant et après cette crise, exprimés en faveur de l'expérimentation, de la différenciation et de la déconcentration. Des marges de manœuvre supplémentaires ont d'ailleurs déjà accordées au Préfet et aux collectivités pour adapter au mieux les politiques publiques depuis le début du quinquennat (avec notamment la signature du Contrat d'action publique pour la Bretagne, ou encore

⁹⁸ Régions de France, 17 septembre 2020.

l'élargissement du droit de dérogation accordé aux Préfets) et d'autres qui devraient l'être prochainement⁹⁹. Pourtant, il n'est pas exclu que le Plan de relance national ne se traduise par une forme de centralisation. Ainsi, alors que l'Etat avait accéléré son retrait des politiques économiques et confirmée le rôle de la Région en ce sens, la multiplication des appels à projets nationaux dans le cadre du Plan de relance marque son retour. Or, le CESER avait souligné la difficulté de comprendre l'articulation entre Etat et Région dans le cadre du dispositif national Territoires d'industrie¹⁰⁰. Cette situation ne doit pas se reproduire dans un contexte d'urgence.

Pour le CESER, le plan de relance doit être appliqué au plus près des territoires et avec eux. Il importe donc que le Conseil régional et les Préfets disposent d'un pouvoir de décision pour sa mise en œuvre. Cela implique à la fois de privilégier les dispositifs territorialisés au dispositifs nationaux, et de veiller à ce que les collectivités disposent des moyens nécessaires pour participer pleinement aux plans de relance.

- Articuler les différents plans de relance entre eux et avec les objectifs de développement durable du territoire

Un autre risque est d'ailleurs que les collectivités, qui seront sollicitées pour co-financer de nombreux dispositifs nationaux et européens, ne disposent plus de marges de manœuvre pour soutenir des projets liés à la relance sur leurs propres priorités.

Pour le CESER, il faut alors :

- réaffirmer la nécessité d'une articulation cohérente entre les initiatives de relance, le futur CPER, les programmes européens et les spécificités de l'action publique en Bretagne, en particulier les engagements formulés dans le cadre de la « Breizh Cop » et les nouvelles conditionnalités souhaitées par le Conseil régional pour orienter les investissements publics ;
- mettre en cohérence les différentes démarches de contractualisation en région (ce qui ne doit pas se traduire par un fléchage de tous les contrats vers un nombre restreint de projets, à l'exclusion des autres) ;
- arbitrer entre la nécessité de différencier le plus finement possible l'action publique selon les territoires et le besoin de lisibilité, de stabilité et de cohérence dans la nouvelle structuration territoriale qui sera retenue par la Région pour développer ses contractualisations avec les EPCI ;
- définir le rôle et la place du CESER et plus largement de la société civile (y compris des Conseils de développement¹⁰¹): dans le suivi de ces chantiers, développer une plus grande proactivité ;
- une plus grande transparence dans l'élaboration, le suivi, l'évaluation de ces contrats.

Pour toutes ces raisons, le CESER invite l'Etat et le Conseil régional à clarifier et structurer au plus vite la méthode de suivi des différents dispositifs et contrats qu'ils signent (programme européens, CPER, dispositifs relevant du plan de relance). Cette démarche de coordination et de suivi régulier doit s'inspirer des comités de suivi des programmes européens, réguliers, partenariaux et transparents, davantage que du suivi du CPER (particulièrement opaque depuis que le comité de suivi a disparu).

⁹⁹ *Projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution*, présenté le 28 juillet 2020.

¹⁰⁰ CESER de Bretagne, 25 mars 2019, *Avis du CESER sur le dossier Etat et Région : une ambition publique partagée pour la Bretagne*.

¹⁰¹ Les Conseils de développement de Bretagne sont en effet mobilisés pour recueillir l'avis et les propositions des habitants (Pays d'Auray), recenser et faire connaître les initiatives locales (Pays de Saint-Malo, Pays de Lorient), mettre en débat le projet de territoires (Centre-Ouest-Bretagne, Pontivy et Loudéac), etc.

- Renforcer l'anticipation, la prévention et la gestion des risques, à très court terme et à moyen et long terme

L'anticipation, la prévention et la gestion des risques doivent désormais être renforcées. A très court terme et sur le plan sanitaire, il s'agit de freiner, de suivre l'évolution de l'épidémie et d'organiser la concertation pour que les décisions puissent être prises localement. Le trinôme Maire-Préfet-ARS apparaît ici pertinent s'agissant du pilotage de la gestion de crise, mais on a vu combien il est nécessaire de partager au maximum les informations et de coordonner les actions engagées.

Par extension, des enseignements devront être tirés à moyen et long terme pour l'anticipation, la prévention et la gestion de tous les types de risques (sanitaires, technologiques, naturels, géopolitiques...). Le CESER invite notamment à :

- se donner les moyens d'anticipation, d'observation et de partage nécessaires, en mobilisant en particulier la communauté scientifique ;
- définir des procédures négociées pour ancrer l'anticipation, la prévention et la gestion de crise dans les organisations et dans les relations entre elles ;
- préciser le rôle des instances de dialogue entre acteurs publics et citoyen-ne-s dans l'anticipation, la prévention des risques et la gestion des crises, pour éviter autant que possible que ne se reproduise une telle interruption des activités.
- S'appuyer sur une mobilisation démocratique, renforcer le partage de l'information

Dans le même esprit, la mobilisation citoyenne qui doit devenir un pilier de la gestion des crises. Un rapport consacré à l'action publique face à la crise souligne qu' « *alors que le président du conseil scientifique a exprimé à plusieurs reprises le besoin de mobiliser l'ensemble de la société dans la lutte contre la pandémie, la forte volonté des citoyens de s'engager, au-delà de l'obéissance aux consignes de confinement, n'a pas été placée au cœur de la stratégie des pouvoirs publics.*¹⁰² ».

Or, les derniers mois ont montré, si cela était encore nécessaire, que la résilience des populations et des territoires nécessitait la mobilisation coordonnée de tous : professionnel-le-s, élu-e-s, entreprises, associations, etc. Mobilisation, coordination et dialogue doivent donc être renforcés au quotidien, et pleinement intégrés dans les plans d'anticipation, de prévention et de gestion de crise. Ainsi :

- les modalités de poursuite du fonctionnement des institutions démocratiques et du dialogue entre collectivités en période de crise doivent être définies a priori, et non redéfinies en urgence, via des mesures d'exception, une fois que la crise est apparue ;
- le dialogue social, qui constitue un facteur de prévention des risques et de résilience et doit à ce titre être renforcé dans les entreprises et les administrations comme à l'échelle des territoires¹⁰³. Cette crise doit également constituer une occasion d'accélérer le dialogue social dans certaines filières (comme l'aide à domicile par exemple), de même que le Pacte d'avenir pour la Bretagne avait permis de le faire dans les industries agroalimentaires ;
- la communication sur les enjeux de santé publique doit être structurée de manière transparente, afin d'éviter les errements observés durant cette crise (contradictions et flous des consignes, choix de baser certains discours sur la peur¹⁰⁴) ;

¹⁰² Institut Montaigne, juin 2020, *L'action publique face à la crise du Covid-19*.

¹⁰³ Cet impératif avait déjà été mis en avant après la crise de 2008 : CESER de Bretagne, 2013, *Faire face aux mutations d'activités et aux restructurations par une anticipation et une adaptation porteuse d'activités et d'emplois en Bretagne*.

¹⁰⁴ Voir la Tribune collective publiée dans Le Parisien, 10 septembre 2020, *Covid : nous ne voulons plus être gouvernés par la peur*.

- renforcer la culture scientifique, technique et industrielle, afin de permettre aux citoyens de mieux comprendre les enjeux de santé publique, ainsi que des controverses scientifiques à ce sujet. La culture scientifique peut également constituer un levier pour mieux accepter l'incertitude¹⁰⁵ ;
- renforcer les instances de démocratie en santé (représentants des usagers des CHU, Conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, Conférence régionale de la santé et de l'autonomie, Conseils territoriaux de santé, etc.).
- Soutenir les coopérations, le monde associatif et ses réseaux

Les coopérations entre action publique et société civile constituent un facteur clé de la résilience des territoires. Les acteurs publics doivent l'affirmer clairement. Cela suppose de s'appuyer sur les réseaux de coopération pour définir, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques ; mais aussi de soutenir les réseaux et les têtes de réseau et d'accompagner leur structuration. Malgré la tension qui pèse sur les finances publiques, il est donc nécessaire de continuer de soutenir non seulement les projets des associations, mais aussi leur fonctionnement.

De nouveaux dispositifs de soutien à l'emploi associatif sont probablement à envisager, afin de renforcer cette structuration des réseaux. Il s'agit d'une opportunité pour créer des emplois à forte utilité sociale, qui sont en outre ancrés dans les territoires.

- Evaluer pour garantir une bonne utilisation des fonds publics

Le CESER voit dans l'évaluation un levier pour favoriser une bonne allocation des fonds publics. Au vu des sommes en jeu d'une part et des objectifs affichés d'autre part (relancer l'économie tout en accélérant les transitions), il est indispensable que les dispositifs mis en œuvre dans les plans de relance s'accompagnent d'évaluations permettant d'en apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence ou les impacts. Il s'agit en effet d'une condition pour améliorer les dispositifs et/ou réorienter les fonds vers ceux qui s'avèrent les plus pertinents.

A l'inverse, on ne peut que regretter de ne pas avoir plus de visibilité sur les impacts des plans précédents (en particulier le Pacte d'avenir pour la Bretagne et le Plan agricole et agroalimentaire pour l'avenir de la Bretagne). Le CESER renouvelle son appel à penser l'évaluation dès l'élaboration des stratégies et contrats, et de prévoir les moyens nécessaires à sa réalisation.

La crise rend par ailleurs plus nécessaire l'évaluation de certains dispositifs, à l'instar des aides aux entreprises. Au cours des dernières années, la tendance a été de réduire la part des subventions au profit des avances remboursables. Au moment du confinement/déconfinement, les prêts et reports de charges se sont multipliés. Alors que l'on s'inquiète maintenant de la capacité des entreprises à rembourser (avec deux risques principaux : la liquidation ou le rachat par des investisseurs dont certains pourraient s'avérer peu soucieux du développement des territoires), il est question de renforcer les fonds propres des entreprises (30 M€ ont été provisionnés à cette fin dans le budget supplémentaire). Un débat sur ces sujets doit être ouvert rapidement : quels types d'aides sont les plus efficaces, au vu notamment de l'objectif de maintien de l'emploi dans les territoires ?

¹⁰⁵ CESER de Bretagne, 2012, *Appropriation sociale et mise en débat des sciences et technologies en Bretagne*.

Conclusion

Avec cette troisième contribution, le CESER a souhaité dresser un panorama aussi large que possible des manifestations et des conséquences de la crise en Bretagne, dans sa dimension sanitaire mais aussi économique, sociale, environnementale, organisationnelle et démocratique.

Au moment où des plans de relance prennent, à tous niveaux, le relais des mesures d'urgence, cette démarche vise à attirer l'attention sur certains points de vigilance et à faire des propositions, avec la volonté de contribuer à ce que les actions engagées répondent au mieux aux besoins immédiats, sans perdre de vue leur nécessaire inscription dans le moyen et long terme.

Ce travail ne saurait s'arrêter au terme de cette contribution et le CESER réaffirme sa volonté, par ses travaux en cours et à venir, d'approfondir plus précisément certaines pistes ouvertes ici et d'alimenter ainsi le « fil rouge » de sa contribution à un développement régional durable.

Pour en savoir plus :

- *Crise sanitaire provoquée par le COVID-19 : points de vigilance et actions prioritaires à engager en Bretagne*, expression du CESER de Bretagne du 6 avril 2020
- *Crise sanitaire provoquée par le COVID-19 : points de vigilance et actions prioritaires à engager en Bretagne*, expression du CESER de Bretagne – n°2 du 27 avril 2020
- *Usages à distance et mobilités à l'heure du confinement*, mai 2020, note complémentaire à l'étude du CESER de Bretagne *Habitants et territoires en mouvement, les mobilités à l'heure des usages numériques en Bretagne*, février 2020
- *Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions !*, rapport du CESER de Bretagne, 5 octobre 2020
- *Une nouvelle dynamique de développement de la façade atlantique. Vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales*. Rapport de l'Association des CESER de l'Atlantique, octobre 2020