

## Mémoire de stage

Mission effectuée du 13 mai 2019 au 2 août 2019 au Conseil Régional de Bretagne à Rennes (35).

---

# Mise en œuvre et gouvernance du SRADDET de la Région Bretagne.

## L'exemple du dispositif « Breizhcop ».

---

### Sous la direction de :

Fabrice Escaffre : responsable universitaire.

Arnaud Degouys : tuteur de stage.

Soutenu en 2019.  
Université Toulouse Jean-Jaurès.  
Master 1 VIHATE (Villes, Habitat et Transition Ecologique)

## REMERCIEMENTS :

Avant tout, je tiens à remercier toute l'équipe de la DIRAM, une direction solidaire et conviviale, qui a su m'accueillir chaleureusement. Les agents ont su être à l'écoute et de bons conseils lors de ces trois mois de stages.

Je tiens tout particulièrement à remercier Arnaud Degouys, mon tuteur de stage dont la disponibilité, les compétences et les précieuses indications ont su m'aiguiller dans mes questionnements et m'ont permis d'approprier mes missions de stage. Sans oublier Alexandre Sentenac, avec qui nous formions un trio efficace et qui a su m'épauler tout au long de cette expérience.

Ensuite, je tiens à remercier mon directeur de mémoire Fabrice Escaffre, pour son suivi, sa réactivité, ses précieux conseils et sa capacité à cadrer mes idées tout au long de la rédaction de ce mémoire.

Mes remerciements vont également à tous les agents rencontrés, notamment lors de la semaine Breizh Cop et lors des "excursions BRIC".

# Table des matières

<b>REMERCIEMENTS :</b>	1
<b>INTRODUCTION :</b>	4
➤ Le SRADDET : un outil réglementaire entre ambition et polémique.....	5
➤ Une nouvelle méthode de gouvernance de la Région face à une armature urbaine à géométrie variable. ....	6
➤ Méthode de gouvernance pour la mise en œuvre du SRADDET : par quels biais ?.....	8
<b>PARTIE 1 : Le Conseil Régional de Bretagne, contexte et rôle sur le territoire.</b>	12
I) Contexte territorial de la Région Bretagne. ....	12
A) Qu'est-ce que le territoire ? .....	12
B) Le cas de la Région Bretagne. ....	13
C) « Un mécano territorial institutionnel complexe ».....	16
II) Le rôle du Conseil Régional. ....	18
III) L'action du Conseil Régional dans le domaine de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.....	19
A) Les compétences :.....	19
B) Les limites et risques :.....	21
<b>PARTIE 2 : La Breizh cop, une nouvelle forme de gouvernance pour mettre en œuvre une politique publique régionale.</b>	24
I) Qu'est-ce que la démarche Breizh COP ? .....	24
II) Le volet réglementaire de la Breizh Cop : le SRADDET.....	25
III) La Région Bretagne et le choix du récit : la Breiz Cop, afin de co-construire son SRADDET. ....	28
A) Le choix de la concertation :.....	28
B) La mise en place d'un « story-telling ». .....	31
<b>PARTIE 3 : Orientations et stratégies pour mettre en œuvre le SRADDET de la Région Bretagne.</b>	33
I) Quelle méthode pour la mise en œuvre du SRADDET de la Région Bretagne ?.....	34
A) Méthode/processus d'élaboration du SRADDET de la Région Bretagne.....	34
B) La procédure d'engagement : pour viser l'engouement démocratique et éviter l'écueil technocratique.....	37
<b>PARTIE 4 : L'analyse quantitative et qualitative des engagements.</b>	43
I) La construction méthodologique d'une analyse.....	43
A) Les outils de l'analyse : .....	43
B) L'analyse quantitative : résultats et participation globale des collectivités bretonnes. ...	45

<b>II) Analyse qualitative de deux engagements : les centralités et la gestion des déchets. ....</b>	<b>48</b>
<b>Objectif 18 : Conforter, dynamiser et animer les centralités urbaines, périurbaines et rurales. .</b>	<b>48</b>
A) Déroulement de l'analyse des engagements :.....	50
B) Les centralités : quels enjeux ?.....	52
<b>Objectif 24 : Atteindre le 0 enfouissement puis viser le 0 déchet à l'horizon 2040.....</b>	<b>55</b>
A) Contexte des engagements : .....	57
B) Analyse qualitative des engagements : .....	58
<b>PARTIE 5 : Synthèse des résultats.....</b>	<b>63</b>
➤ Basculer dans un modèle démocratique participatif : .....	63
➤ L'échelon régional : un rôle ambivalent, nécessitant une « dialectique territoriale »......	65
➤ Se questionner sur le devenir régional : .....	66
<b>CONCLUSION :</b> .....	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE :</b> .....	<b>71</b>
<b>ANNEXES :</b> .....	<b>73</b>
Annexe 1 : .....	73

## INTRODUCTION :

Traditionnellement centralisé, l’État français est en pleine mutation dans son mode de fonctionnement. En effet, depuis la fin du XXe siècle, le pays rencontre des difficultés dans la recherche de la bonne échelle de gouvernance des politiques publiques. L’action de l’État est remise en question, et ne semble pas en adéquation avec la demande des territoires. Ce phénomène complexe est à la base des grandes lois de décentralisation (I en 1982 ; II en 2003 et III en 2013), mettant en œuvre le **principe de subsidiarité**. Un principe, qui va aboutir à une **territorialisation des politiques publiques** et à un élargissement du champ des compétences communales, départementales et régionales. En d’autres termes, ces grandes lois ont modifié le schéma territorial français.

Une transformation qui s’est accélérée dernièrement pour les Régions Pays de la Loire et Bretagne. Après avoir subi, l’épisode traumatisique de Notre-Dame-des-Landes, l’État s’est alors engagé à accompagner les Conseils Régionaux dans le cadre d’une contractualisation. Chose faite, le 9 février 2019 avec la signature, ratifiée par le Premier ministre Édouard Philippe et le Président du Conseil Régional de Bretagne Loïg Chesnais Girard, d’un « **contrat d’action publique** ». Ce document fait de la Bretagne « le laboratoire de l’innovation et de l’action publique de demain »<sup>1</sup> et engage la différenciation dans les domaines de la transition écologique et énergétique, l’aménagement du territoire, la maritimé, l’économie agricole et agroalimentaire, le tourisme, la culture et les langues régionales.

Cet engagement est donc dans la continuité de l’acte III de la décentralisation, avec notamment la loi NOTRe, qui renforce les compétences et le rôle des Régions sur leur territoire. Baissant leur nombre (passage de 22 à 13 Régions), mais augmentant leur emprise territoriale, les Régions vont se placer stratégiquement dans « l’arène politique ». En atteste la liste des Présidents élus aux élections régionales de 2015, où des têtes d’affiche de la politique nationale de droite (Xavier Bertrand, Valérie Pécresse, …), comme de gauche (Jean-Yves le Drian), mettent en lumière ce poste-clé.

Ce mémoire sera focalisé sur un domaine particulier : l’Aménagement du Territoire. Une compétence renforcée par les dernières réformes, dotant les entités régionales d’outils stratégiques tels que le Schéma Régional D’Aménagement de Développement Durable et d’Egalité des Territoire (SRADDET). Participant directement à la planification régionale, les

---

<sup>1</sup> Propos d’Emmanuel Macron, lors d’une visite en Bretagne.

Conseils Régionaux se retrouvent dès lors, avec une ambition certaine : « le développement équilibré des territoires ».<sup>2</sup>

En qualité de stagiaire au sein de la DIRAM (Direction de l’Aménagement et de l’Egalité), l’orientation de ce mémoire sera régie sous le volet de “l’Aménagement du Territoire”. Y sera notamment abordée **la mise en œuvre du SRADDET** par les techniciens et les élus du Conseil Régional de Bretagne et de **la méthode de gouvernance** pour l’élaborer et l’imbriquer dans le moule régional. Notre attention sera principalement focalisée sur une vision ascendante d’une politique publique et la relation particulière engendrée par la création d’un tel outil, nécessitant une communication directe entre l’échelon régional, les EPCI et toutes collectivités.

Pour comprendre ce sujet, une définition des principaux termes que sont le **SRADDET** et la notion de **gouvernance** s’impose.

### ➤ Le SRADDET : un outil réglementaire entre ambition et polémique.

Le SRADDET, nouveau schéma régional d’aménagement intégrateur et prescriptif, parfois qualifié de « schéma des schémas », aurait presque pu s’apparenter à un document d’urbanisme régional, si les aléas de la vie démocratique lors de l’élaboration de la loi n’en avait pas fait un document de planification, pour ne pas remettre en cause l’équilibre très défendu entre projets de territoire, document d’urbanisme locaux et normes supérieures. Sans être officiellement un document d’urbanisme, il reste majoritairement imprégné de leur langage, ainsi les règles qu’il élabore sont majoritairement tournées vers ceux-ci (SCOT, PLUI, …mais aussi PCAET et PDU). Comme un SCOT, il oriente et règle plusieurs thématiques (biodiversité, centralité, eau, déchets, …). Ce document prend la suite du SRADDT et intègre les anciens schémas régionaux (SRCE, SRDDT, …). Il est mis en place après adoption de la loi Notre en 2015, une loi qui prévoit un délai d’adoption de 3 ans après publication du décret. Un délai que la plupart des Régions vont dépasser, intégrant les atermoiements de l’élaboration concertée de tels documents à une échelle régionale et du caractère « OVNIesque » (objets législatifs non identifiés) de la démarche.

Ainsi, les 13 Régions françaises, nouvellement découpées sur le territoire, se retrouvent avec un planning de 3 ans pour mettre en œuvre ce document. Il a une vocation prescriptive et

---

<sup>2</sup> Loi NOTRe – Titre 1.

contraignante, selon les règles le composant. Le Conseil Régional et ses techniciens sont les uniques maîtres d'ouvrage. Néanmoins, l'aval du Préfet de Région est nécessaire avant sa mise en application. C'est l'approbation du préfet qui le rend exécutoire, du fait du principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre.

La mise en place de ce document poursuit des objectifs précis :

- Harmoniser les politiques locales infrarégionales ;
- Trouver une forme de solidarité et d'équité entre les territoires.

De facto, chaque document d'urbanisme (SCOT, PLU, PLH, PDU) d'échelon inférieur à la Région (Communes, EPCI, Département, Pays, ...) devra donc être en cohérence avec les règles émises par le SRADDET. Un laps de temps de 6 années est laissé aux communes et intercommunalités pour modifier leurs documents d'urbanisme et de planification, en cas de non-respect des nouvelles normes émises. Pour être exacte, la loi dispose que les SCOT seront mis en compatibilité à leur prochaine révision. Ainsi, un SCOT doit être évalué tous les 6 ans, puis révisé si l'assemblée des élus le considère nécessaire.

En outre, le SRADDET est un outil qui absorbe des schémas précédemment élaborés en copilotage Etat-Région (SRCE, SRCAE, charte pour une gestion économe du foncier). Un outil qui aura valeur selon son usage et qui ne peut difficilement s'appliquer sans l'aval d'une majorité des collectivités, du fait du principe de préscriptivité négociée<sup>3</sup> voulue par le législateur, traduit en Bretagne par le concept de « **rupture négociée** ». Par conséquent, le SRADDET ne peut que difficilement se construire seul. Il doit se **co-construire\***.

## ➤ **Une nouvelle méthode de gouvernance de la Région face à une armature urbaine à géométrie variable.**

La gouvernance n'est autre que la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs (règles, normes, protocoles, conventions, contrats...) pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, chacune détenant une parcelle de pouvoir, afin de prendre des décisions consensuelles et de lancer des actions concertées. À la suite du tournant néo-libéral des années 1970, marqué par la décentralisation et l'europeanisation des politiques publiques,

---

<sup>3</sup> Voir le document produit par AMORCE : « *Le SRADDET. Eclairages sur la notion de prescriptivité* », 2018.

une nouvelle forme de composition s'est intercalée dans le débat public : « *la gouvernance territoriale* »<sup>4</sup>. Un nouveau référentiel qui s'applique et s'étire entre niveau supérieur (européen) et inférieur (local). Il s'instaure sous forme de contractualisation et de financements issues de toutes parts (échelons urbains, national et européen), ce qui accentue le flou institutionnel ambiant.

En pleine remise en question du système démocratique représentatif, un nouveau schéma de gouvernance doit se dessiner. De nombreux citoyens expriment un besoin de participation et d'horizontalité face à l'approche top-down des politiques publiques. La mise en œuvre du SRADDET doit se faire différemment. Innover est la clé du succès.

Fort de son nouveau rôle territorial, la Région doit composer avec une armature urbaine fragmentée. Acteur principal de l'aménagement du territoire, son emprise doit être posée et réfléchie. D'autant plus que, l'Aménagement du Territoire n'est pas une science exacte. En effet, comme l'exprime clairement Pierre Veltz : « *ce n'est pas un processus de redistribution à somme nulle. Il n'y a pas d'équité, mais concurrence : la tendance spontanée n'est pas à l'équilibre : le dynamisme va au dynamisme* ».<sup>5</sup>

Ce dynamisme, bien qu'étant la clé du succès pour certains pôles urbains, engendre des effets néfastes pour des territoires. Une affirmation vérifiable au regard de l'évolution de la Région Bretagne. Effectivement, d'une part des polarités se sont formées autour des métropoles, conséquence d'un phénomène de métropolisation. Dès lors, ces pôles d'activités vont attirer de nombreux flux (mobilités, économiques ...), qui contribuent à un fort dynamisme démographique, synonyme d'une construction intensive de logements, d'une montée des prix et d'une explosion du trafic automobile. Alors que d'autre part, d'autres zones peu attractives, voire enclavées, sont impactées par une fuite des populations et une désertification de leur territoire.

Cette situation est la conséquence directe d'une nouvelle organisation territoriale marquée par un **fonctionnement en réseau**. L'armature des territoires ne fonctionne plus par proximité géographique, mais se forme à géométrie variable, selon :

- Les trajets domicile-travail ;
- L'aire d'attraction des équipements ;

---

<sup>4</sup> Alain Motte, *Représenter la planification territoriale à l'échelle des Régions urbaines*, 2011.

<sup>5</sup> Pierre Veltz, *La France des territoires, défis et promesses*, 2019.

- La mobilité résidentielle ;
- La coopération économique (pôles de compétitivités).

Ce fonctionnement en réseau engendre de nouveaux **bassins de vie**, dépassant largement les frontières des collectivités. Et ceux, malgré les réformes récentes et la recherche d'une nouvelle échelle pertinente : les EPCI (renforcés par la Loi Maptam 2014). Ce phénomène accentue donc la difficulté pour la Région d'établir un schéma régional. Le maillage territorial n'étant pas uniforme, la logique de compétition risque de primer sur le territoire.

Pour éviter cet écueil compétitif, deux concepts semblent indispensables : la coopération et la coordination entre les différentes strates des collectivités. En somme, une gouvernance co-construite, qui devra s'appuyer et valoriser un fonctionnement en réseau.

## ➤ Méthode de gouvernance pour la mise en œuvre du SRADDET : par quels biais ?

L'instauration de 13 Régions est synonyme de 13 méthodes différentes. Difficile donc d'évoquer cela. Malgré l'intérêt de ce mémoire concernant une collaboration inter-régionale, seule la mise en œuvre du SRADDET de la Région Bretagne nous intéressera ici.

Ce nouveau Schéma Régional d'Aménagement, qui ajoute le volet égalité à l'ancien format (SRADDT), a été construit d'une manière unique pour une Région française. En effet, dans la continuité de la COP 21 et de l'accord de Paris, où 175 pays signataires se sont engagés en faveur d'une « guerre contre le changement climatique »<sup>6</sup>. La Région Bretagne a décidé de poursuivre sur ce modèle, et de créer sa propre histoire. Face à une montée probable d'une logique de compétitions entre acteurs territoriaux, l'idée était de créer un récit, une histoire, un symbole, que tous les acteurs publics et privés présents sur le territoire pourraient s'approprier. Ce récit : c'est la **Breizh Cop**.

La Breizh Cop peut être apparentée au résultat d'une « *planification stratégique reposant sur des dispositifs de gouvernance multilévels* »<sup>7</sup>. L'objectif pour le Conseil Régional de Bretagne n'est autre que prendre la pleine mesure de son rôle de chef de file, tout en faisant

---

<sup>6</sup> Déclaration de Laurent Fabius lors de la COP 21 à Paris.

<sup>7</sup> Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projets*.

participer un maximum d'acteurs. Par ce biais, les collectivités, entreprises, associations et citoyens bretons ont pu prendre part au débat, tout en exprimant librement leurs ambitions, leurs envies ainsi que leurs réticences pour accélérer la transition écologique, numérique et solidaire du territoire.

*Cependant, entre des disparités, des différenciations territoriales et des flux démographiques et économiques nuancés, est-il réellement possible de créer un consensus autour de tels problématiques ? Comment intégrer tout le monde dans le cercle ?*

➤ Intitulé de la mission : Fléchage et analyse des engagements de la Breizh Cop.

Recruté au mois d'avril 2019, ma mission s'est scindée en deux domaines. Tout d'abord, en amont de la semaine Breizh Cop, tenant place du 3 au 7 juin 2019, mon travail s'est focalisé sur une **analyse quantitative des engagements**. En effet, la démarche Breizh Cop instaurée par le Conseil Régional avait pour objectif de recevoir et de recenser les engagements pris par les collectivités sur le territoire breton (communes, EPCI, départements, pays). Les collectivités avaient la possibilité de s'engager selon un panel de 38 objectifs, avec un degré de priorité selon le niveau d'avancement en question (les « taux de maturité »). Au total, plus de 5000 engagements ont été recensés, dont :

- 3003 engagements en **taux de maturité-1** (59,5%) : Je suis déjà engagé dans une action exemplaire.
- 1501 engagements en **taux de maturité-2** (29.7%) : Je voudrais faire mais c'est encore au stade de projet et j'aurais besoin d'être aidé.
- 543 engagements en **taux de maturité-3** (10.8%) : Je m'engage à faire plus, mieux, plus vite ou quelque chose de totalement nouveau.

La construction de tableaux statistiques fut nécessaire, afin de répertorier toutes les données. Preuve d'un engagement global d'une partie des collectivités ce tableau (en partie 4 - B) fait partie intégrante d'un document produit pendant la semaine Breizh Cop à Saint-Brieuc : « **Les accords de Bretagne pour le climat et la planète** ».



Source : <https://www.breizhcop.bzh/wp-content/uploads/2019/06/Accords-de-Bretagne-post-consultation.pdf>

Ce document comporte :

- I- **Le manifeste d'une Bretagne engagée.**
- II- **Un projet partagé : « La Bretagne, un monde à vivre »**
- III- **Le cahier des engagements.**

Outre cet aspect quantitatif, l'après-semaine Breizh Cop a été rythmée par une analyse poussée des engagements. L'étape 2 du stage a donc basculé dans une démarche plus approfondie : **l'analyse qualitative**. Une analyse, sous demande des services de la Région, afin de basculer des financements vers des projets de collectivités les plus innovants et du SGAR de la Région Bretagne, pour prendre en compte les engagements s'inscrivant dans le « contrat d'action publique » signé entre la Région et l'Etat français.

Au regard de cette mission, mon intention était d'orienter ce mémoire vers l'enjeu qu'est la mise en œuvre d'une politique publique à l'échelle régionale. L'objectif étant de comprendre le fonctionnement d'un outil issu d'une vision étatique, mais appliqué sur le territoire. Ma démarche s'installe dans le cadre d'une analyse systémique, afin de comprendre le modèle d'appropriation choisi par la Région Bretagne pour la mise en œuvre de son SRADDET. Une vision se voulant horizontale, face à la verticalité d'un tel outil de planification.

Pour ce faire, et avant d'émettre certaines hypothèses dans une partie synthétisant les différentes données acquises lors de ce stage (Partie 5), il me paraît important de décrire l'environnement au sein duquel j'ai évolué pendant ces 3 mois. Ainsi, nous aborderons en première partie, l'action du Conseil Régional de Bretagne sur son territoire et son rôle

concernant l'Aménagement du territoire. Puis, dans un second temps, nous expliquerons la démarche Breizh Cop et son volet réglementaire : le SRADDET. Par la suite, la troisième partie de ce mémoire sera recentrée sur la question des orientations et stratégies dans la mise en œuvre du SRADDET pour la Région Bretagne, avec notamment un volet technique concernant la mise en œuvre du SRADDET, relatif au délai d'adoption, ainsi qu'un focus sur ma mission principale : **la procédure d'engagement**. Dans la continuité, la première phase de la partie 4 de ce mémoire s'orientera sur l'analyse quantitative des engagements, avant d'aborder en seconde phase l'analyse qualitative sous le prisme de deux objectifs retenus : **les centralités urbaines, périurbaines et rurales** (objectif 18) et **la gestion des déchets** (objectif 24).

Pour conclure, la dernière partie (Partie-5) s'établira dans une forme de réflexion globale sur les enjeux et principes évoqués tout au long de ce mémoire. Y sera notamment abordée, la notion de participation au sein d'une démocratie en manque de légitimité et de repères, ainsi qu'une ouverture sur une vision ancienne pour certains, voir totalement innovante pour d'autres : « **la démocratie collaborative** ».

# PARTIE 1 : Le Conseil Régional de Bretagne, contexte et rôle sur le territoire.

La Région Bretagne est un territoire à part, pour mieux le comprendre sera abordé deux caractéristiques. Avec tout d'abord, le contexte territorial de la Région Bretagne (I). Puis, Le rôle du Conseil Régional, que ce soit à travers ses compétences et/ou son emprise territoriale (II).

## I) Contexte territorial de la Région Bretagne.

Afin d'expliciter le contexte territorial de la Bretagne, nous avons dans un premier temps décidé d'expliquer la notion de territoire (A). Pour, par la suite s'attarder sur le cas de la Région Bretagne (B) et finir sur son nouveau rôle territorial complexe (C).

### A) Qu'est-ce que le territoire ?

La question de l'espace est au cœur de la réflexion géographique. Un territoire est par nature complexe, car il additionne des dimensions plurielles qui s'entremêlent : culture, géographie, identités collectives, institutions, histoire, économie, société ... Trop souvent, la réflexion sur le territoire est implicitement liée à un empilement d'entités spatiales et d'échelles de différents niveaux. Une pensée micro qui ne prend pas en compte l'enjeu global : **les articulations et le caractère mouvant des territoires.**

Le territoire est mouvant, car sous l'emprise de l'évolution des logiques sociales et d'acteurs. En effet, « *Il n'y a pas de territoires sans acteurs, pas plus qu'il n'y a d'acteurs sans territoires* », comme l'exprime Florence Gourlay, maître de conférences en Géographie.

Pour le Géographe Bernard Pecqueur le territoire est : « *comme un concours d'acteurs, dans un contexte spatial déterminé qui vise à faire émerger, puis à tenter de résoudre, sous contrainte environnementale, un problème sociétal ou productif partagé* »<sup>8</sup>. Il rajoute que : « *construire du territoire consiste d'abord à désigner le scénario de résolution. Un tel concours d'acteurs se décline autant sur le registre des activités productives que sur celui de l'action publique* ».

---

<sup>8</sup> Bernard Pecqueur, *Dynamiques territoires et mutations économiques*

Une définition pouvant être complété par Patrick Melé, selon ce dernier : « *le territoire ne se présente pas comme une portion d'espace habité, prédécoupée et présupposée, mais plutôt comme un mode d'organisation d'acteurs dans un contexte géographique donnée, dans la perspective de trouver des solutions à des problèmes communs* »<sup>9</sup>.

## B) Le cas de la Région Bretagne.

Entre terre et mer, la Bretagne s'étend sur plus de 27 000 km<sup>2</sup>. Un territoire à la fois riche et complexe, qui attire chaque année de nombreux investisseurs et des milliers de nouveaux arrivants. La Région Bretagne est composée de 4 départements : les Côtes-d'Armor (22), le Finistère (29), l'Ille-et-Vilaine (35) et le Morbihan (56). La préfecture est Rennes, ville-hôte du Conseil Régional de Bretagne, avec un début de territorialisation au niveau des agglomérations de Brest, Saint-Brieuc et Vannes. Cette Région est créée par un **décret ministériel du 28 novembre 1956** dans le cadre des « programmes d'action régionale », puis ses compétences sont élargies par les **lois Defferre en 1982**.

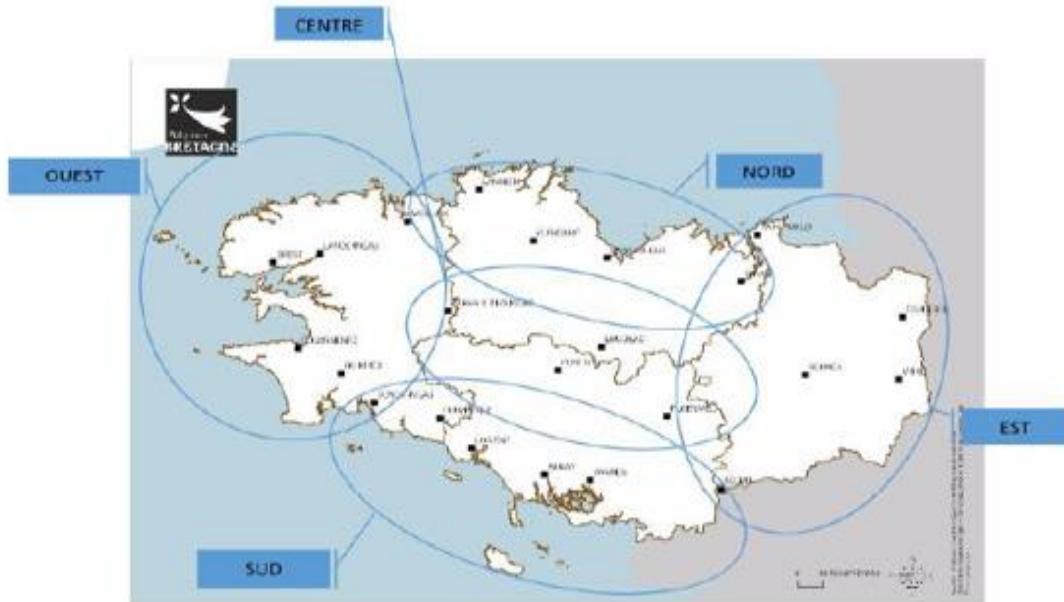
Le territoire est entouré de la Manche au nord, de la mer Celtique à l'ouest et de l'Océan Atlantique au sud. Il se situe dans le Nord-ouest français et est limitrophe des Régions Normandie et Pays de la Loire.

La Région Bretagne est parfois désignée sous l'expression « Bretagne administrative » par opposition à la « Bretagne historique » ou la « Bretagne culturelle », qui comporte le département de la Loire Atlantique et dont la question du rattachement avec le reste de la Région administrative est porteuse de polémiques, depuis des années.

Au total, la Bretagne peut être décomposé en 5 territoires, ils sont identifiables ci-dessous :

---

<sup>9</sup> Patrick Mele, Corinne Larrue, *Territoires d'actions : aménagement, urbanisme, espace*.

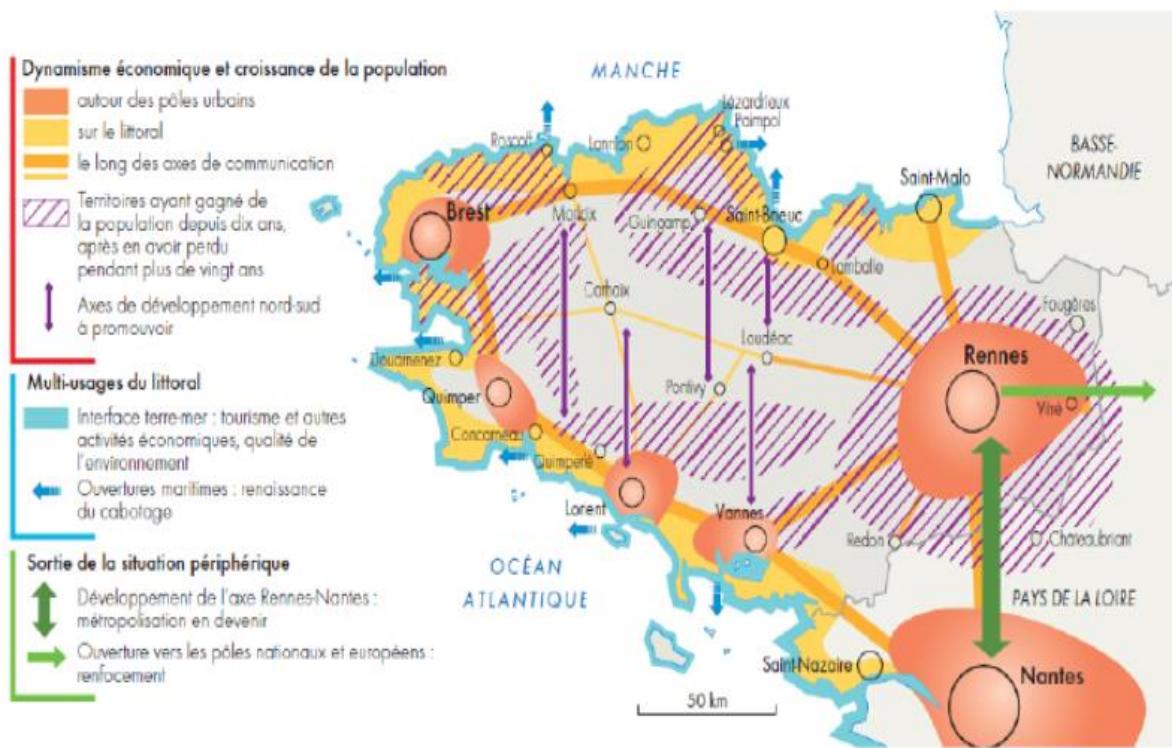


*Décomposition de la Bretagne en cinq territoires – Source : Région Bretagne.*

L'évolution de la situation démographique de la Région Bretagne entre 2010 et 2015, nous exprime une véritable diversité territoriale. En effet, sur les 4 départements recensés, seuls 2 sont en constantes évolutions. Le département du Morbihan et surtout celui d'Ille-et-Vilaine sont en forte croissance. (Voir carte Annexe 1). C'est la conséquence d'un recentrement de la population autour du Pays Rennais et Vannetais. Pour le premier cas, l'arrivée de la LGV et la proximité avec le grand Paris est une raison évoquée. Tandis que le deuxième cas rencontre l'apparition d'une hausse de population de type touristique, voire de résidences secondaires.

De plus, nous pouvons constater actuellement une forme de **polycentrisme<sup>10</sup>** en Bretagne, avec des concentrations de populations sur quelques territoires. Ce processus est décrit par Florence Gourlay, dans la carte ci-dessous :

<sup>10</sup> Dans le domaine de l'Aménagement du territoire, principe d'organisation d'un territoire autour de plusieurs centres.



**Les défis du développement breton.** Source : *Les cafés de Géographie de Bretagne*.

Cette dernière, met en évidence le processus de métropolisation en cours, qui se traduit par un « **continuum urbain<sup>11</sup>** » de Saint Malo à Nantes, en passant par Rennes. Une zone qui concentre une part importante de la population et du dynamisme économique. Ainsi, nous pouvons constater que les déséquilibres entre Armor et Argoat se renforcent, au profit du « linéaire sud-Bretagne », doté d'une forte économie résidentielle et touristique (de Quimper à Brest en passant par Corcarneau à Lorient). Le pays brestois, terminant cette boucle de Bretagne, est plus que jamais un « finisterre ».

La Région Bretagne est composée de fortes disparités territoriales. Cette carte met également en évidence une solution de rééquilibrage afin de palier à cette problématique : en rééquilibrant est-ouest, mais aussi nord-sud, centre-littoral, ville-campagne et s'appuyant sur les pôles métropolitains de Rennes et de Nantes, sans oublier la gestion des littoraux et l'interface terre-mer.

<sup>11</sup> Florence Gourlay, *Le polycentrisme breton : un modèle territorial d'avenir ?, 2011.*

## C) « Un mécano territorial institutionnel complexe ».

### 1) *De nouvelles réformes territoriales pour simplifier l'action publique.*

L'objet principal de la Région, c'est de penser les **complémentarités territoriales** et de favoriser le « développement humain durable ». En ce sens, son rôle a été modifié depuis quelques années, à la suite d'un processus de décentralisation instauré dans les années 1980. Une transformation territoriale qui aurait rendu complexe le « **mécano territorial institutionnel** »<sup>12</sup>.

Récemment, la **loi MAPTAM** (Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles) votée en janvier 2014 reconnaît une **nouvelle échelle de territoire en créant le statut de « métropole »**, afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille ont obtenu un statut particulier.

Dans le même acabit, cette loi et la **loi NOTRe** sont venues renforcer et préciser les compétences régionales. L'échelon régional est désigné comme chef de file dans l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable des territoires, à la protection de la biodiversité, au développement économique, au soutien de l'innovation, à l'internationalisation des entreprises, à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transport, au soutien, à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Une réforme avec un slogan clé : **la réalisation d'économie sur les politiques publiques.**

Pourtant, cette démarche entraîne deux principales interrogations :

- Cette logique conjoncturelle est-elle suffisante pour un projet ambitieux de recomposition territoriale ?
- La réduction des coûts espérée se traduira-t-elle par une efficacité territoriale et organisationnelle ?

---

<sup>12</sup> Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Martin Vanier, *Meccano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale*, 2010.

Difficile de trouver une solution adéquate. De plus, il est important de remarquer que d'autres découpages existent : les SCoT (Schémas de Cohérence Territoriale), les SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, ...). Une multiplication de possibilité renforçant le flou de l'action publique pour les citoyens, qui pourraient avoir du mal à s'y retrouver dans ce « **millefeuille territorial** »<sup>13</sup>.

## 2) *L'interterritorialité : le moyen de la simplification. L'exemple brestois.*

Pour Martin Vannier, le véritable enjeu est de savoir **construire l'interterritorialité**. Il la définit ainsi : « *c'est la recherche de l'efficacité de l'action publique territoriale par la coordination, l'articulation, l'assemblage des territoires, tels qu'ils sont* »<sup>14</sup>. En d'autres termes, il s'agirait de sortir des cadres institutionnels pour réussir à innover. L'interterritorialité peut s'illustrer par des alliances et coopérations entre collectivités.

### ➤ L'exemple de Brest et sa politique interterritoriale :

La CU de Brest métropole océane fait partie de deux pôles métropolitains, celui du Pays de Brest, pôle métropolitain aréolaire, bassin de vie brestois regroupant Brest métropole et les six communautés de communes l'entourant et celui du pôle métropolitain Loire-Bretagne, pôle métropolitain rassemblant cinq grandes agglomérations de l'Ouest, afin de favoriser les coopérations sur les fonctions stratégiques.

Mais Brest a également développé un autre type de coopération sous la forme « d'ententes communautaires », l'une avec Quimper communauté et l'autre avec les communautés d'agglomération de Lannion et de Morlaix, pour favoriser le portage commun et la défense de positions concertées entre les agglomérations. C'est ainsi le cas en matière de liaison ferroviaire entre Brest et Quimper, avec des actions de lobbying pour permettre de relier la pointe bretonne à Paris en moins de 3 heures.

---

<sup>13</sup> François Hulbert, *Millefeuille territorial et décentralisation*, De la commune à la Région : plaidoyer pour une réforme, 2014.

<sup>14</sup> Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Martin Vanier, *Meccano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale ?*, Pouvoirs locaux, numéro 83, p 79-83

## **II) Le rôle du Conseil Régional.**

En France, la Région est une division administrative du territoire et une collectivité territoriale décentralisée. Elle est composée de plusieurs acteurs : Le/a Président, l'Assemblée Régionale, la Commission permanente, les Commissions thématiques, le Comité économique et social et environnement régional (CESER) et les services administratifs.



Source : [www.regions-france.org](http://www.regions-france.org)

- **Le Président** : Il est élu par les conseillers régionaux, c'est le « chef » de l'exécutif régional. Il fixe les priorités de la politique régionale, préside l'assemblée plénière, conduit les débats et fait exécuter les décisions par les services administratifs. De plus, il est responsable du budget régional.
- **L'Assemblée régionale** : correspondant au « parlement » de la Région. Les élus y siègent une fois par trimestre pour décider des grandes orientations de la politique régionale. Le nombre d'élus varie d'une Région à l'autre en fonction de la taille du territoire et du nombre d'habitants. L'assemblée plénière vote notamment le budget.
- **La Commission permanente** : c'est une assemblée plus restreinte composée du président, des vice-présidents et d'un certains nombres de conseillers régionaux. Tous les groupes politiques y sont représentés, en fonction du résultat des urnes. Elle se réunit chaque mois pour mettre en œuvre la politique régionale fixée par l'assemblée plénière en décidant au cas par cas des affaires courantes.
- **Les Commissions thématiques** : Formation, transports, économie, culture, ... autant de sujets qui méritent une attention particulière. C'est le rôle des Commissions

thématiques. Elles examinent les dossiers montés à leur demande par les services administratifs, puis élaborent les délibérations qui seront soumises au vote final de la commission permanente ou de l'assemblée plénière.

- **Le CESER** : Composé de membres représentants des acteurs socioéconomiques de la Région tels que les entreprises, les syndicats, les chambres de commerce ou d'agriculture, le CESER donne son avis sur les grandes orientations de la politique régionale.
- **Les services administratifs** : Les agents régionaux sont chargées de la préparation des dossiers et de l'application des décisions prises par les élus.

*Source : [www.regions-France.org](http://www.regions-France.org)*

### **III) L'action du Conseil Régional dans le domaine de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.**

Le Conseil Régional a une emprise particulière dans le domaine de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Nous pouvons comprendre cela en observant ses compétences (A). Néanmoins, malgré ces "pouvoirs" normatifs, des risques sont à éviter (B).

#### **A) Les compétences :**

Dernières nées des Collectivités locales françaises (1982), les Régions sont compétentes dans le domaine de l'Aménagement du Territoire. Ces collectivités exercent une fonction (souvent partagée avec l'État ou autres CT) de programmation pour les infrastructures et les équipements. Néanmoins, avant la loi NOTRE elles restaient impuissantes pour orienter les documents d'urbanismes réalisés par les communes et leurs groupements.

Changement avec la loi NOTRe, ce qui engendre une nouvelle ambition régionale.

En 2015 :

- Loi de janvier : passage de 22 à 13 Régions
- Loi d'août (NOTRe) : demande l'élaboration d'un SRADDET

➤ Récapitulatif des compétences régionales en matière d'Aménagement du territoire et d'Environnement :

Le rôle central des Régions concernant l'Aménagement du territoire se traduit par une mission précise : **équilibrer le développement de son territoire.** Forme de socle global, exprimant l'engagement direct des régions, l'Aménagement du territoire englobe également les transports. Les politiques de mobilités tiennent une place majeure dans les compétences régionales (responsabilité du transport régional de voyageur – TER, aménagement des ports), elles ont encore été renforcées par la loi NOTRe. Celle-ci élargit aussi les missions de la Région en matière d'environnement, et la récente loi MAPTAM lui a confié l'aménagement numérique du territoire. Des nouvelles compétences dont vous pouvez trouver la liste ci-dessous (cf site de la Région Bretagne) :

- **Les transports interurbains, les transports scolaires, les transports maritimes pour desservir les îles :** autorité organisatrice depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 à la place des Départements, la Région est désormais responsable de la desserte maritime des îles et gèrera l'organisation directe des transports scolaires et interurbains dans toute la Bretagne à partir de septembre 2017. Elle harmonisera dessertes et tarifs sur l'ensemble du territoire breton les années suivantes.
- **La gestion des ports :** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle gère les 19 ports d'intérêt régional en plus des 3 principaux ports de commerce (Brest, Lorient, Saint-Malo) qu'elle possédait déjà depuis 2007. Elle élaborera une stratégie portuaire régionale au service de l'économie.
- **Transition environnementale :** la gestion de l'eau et des déchets.
  - La Bretagne est devenue en janvier 2017 la première collectivité territoriale de France chargée de l'animation-coordination des politiques de l'eau sur son territoire, une expérimentation à sa demande.
  - Elle est aussi chargée comme toutes les Régions d'établir un plan régional de prévention et de gestion de toutes les catégories de déchets, avec des objectifs de recyclages et de valorisation des déchets. Elle prépare ce plan pour fin 2017 et s'investit dans l'économie circulaire, pour transformer les déchets en ressources en créant de nouvelles activités en Bretagne.

- **Une stratégie pour le développement durable du territoire régional :** la loi NOTRe a confié à la Région la responsabilité d'élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Source : [www.bretagne.bzh](http://www.bretagne.bzh)

Malgré ces compétences, l'emprise territoriale des Régions comporte certaines limites, plusieurs exemples ci-dessous :

#### B) Les limites et risques :

Selon Xavier Desjardins, géographe spécialisé sur les questions de régionalisation, trois principaux risques sont à éviter. Ils sont d'ordre politique, territorial et technique.

##### 1) Le risque d'ordre politique.

Comme expliqué précédemment, le poids des Régions tendrait à s'alourdir face aux autres échelons territoriaux (EPCI, Communes, Département, Pays, ...). En effet, en théorie, dans l'optique d'une régionalisation des politiques publiques, la Région pourrait devenir, à plus ou moins long terme, la bonne échelle afin d'appliquer les politiques publiques. Néanmoins, de la théorie à la pratique, l'écueil peut s'imposer. Cette affirmation ne paraît qu'être de l'ordre du fantasme, au regard du budget cumulé des entités régionales. Ne cumulant qu'environ 1% du PIB, les Régions ne pèsent guère face aux communes, leurs groupements, ainsi que les départements, qui représentent environ 11%. Un écart abyssal compte tenu des enjeux.

Outre cet aspect économique, l'aspect démocratique fait également défaut aux Régions. Bien que différentes figures de la politique nationale aient pris la présidence des exécutifs régionaux, pouvant justifiées une mise en lumière de ce nouveau système. Les nombreux élus régionaux, étant élus à la proportionnelle sur les listes départementales, ne possèdent que trop peu d'assises territoriales. De plus, malgré ce regain de popularité, le taux d'abstention aux élections régionales est resté très élevé.

Par conséquent, face à ces conditions politiques et institutionnelles, comment imaginer que les Régions pourraient imposer des règles contraignantes aux communes pour leurs politiques d'urbanisme ?

## 2) Le risque d'ordre territorial.

En qualité de « **penseur de complémentarité territoriale** », grâce à leurs nouvelles compétences en matière d’Aménagement. Les Régions pourraient (et devraient ?) se focaliser sur le « hors-métropole ». Nonobstant, les compétences des Régions, en charge du développement économique, ciblent majoritairement les grandes villes. Que ce soit en matière d’innovation (centres de recherches, Université, …), de transport ferroviaire régional (adapté aux transports quotidiens en direction des centres urbains), il paraît évident que ces entités soient condamnées à un « **tropisme métropolitain** ». Pourtant, face aux poids lourds politiques – et financiers – que constituent les métropoles avec souvent le caractère bien stabilisé de leur projet, la capacité des Régions à porter un discours aménagiste novateur et accepté par les territoires métropolitains est très réduite.

Dès lors, l’action régionale pourrait se limiter à un rôle de « compensation », en direction des non-territoires métropolitains. Une action belle est bien d’actualité, au regard des discours sur « *la France périphérique* »<sup>15</sup>. Néanmoins, cette symbolisation simpliste, qui définit deux France : une économiquement viable et positive et une autre exempté de flux et isolée, est inexacte. Chose que nous pouvons affirmer, au regard des difficultés économiques que rencontrent de nombreuses villes, particulièrement les villes du nord et de l’est de la France<sup>16</sup>. Ainsi, se limiter à ce rôle compensatoire détournerait les Régions de leur principale fonction. Adopter ce discours, ferait rentrer ces entités dans une impasse : avec leurs faibles budgets, les Régions n’ont clairement pas la possibilité de jouer la carte de la redistribution financière entre les territoires.<sup>17</sup>

## 3) Le risque technique et administratif.

Ce dernier risque, d’ordre technique et administratif, part d’une crainte des conseillers régionaux d’une forme d’épuisement face à « l’exercice des schémas ». Les dernières tentatives ont été compliquées à mettre en œuvre. À lui seul, le SRADDET, devrait réunir tous les anciens schémas régionaux de cohérence écologique, pour le climat, l’air et l’énergie, les schémas régionaux de l’intermodalité et des transports, et enfin, le nouveau plan régional des déchets en

---

<sup>15</sup> Christophe Guilluy, *La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires ?, 2015.*

<sup>16</sup> Gerard-François Dumont, *Géographie urbaine de l’exclusion, 2011.*

<sup>17</sup> Xavier Desjardins, Daniel Béhar. *Les Régions françaises enfin aménageuses du territoire ?, 2017.*

remplacement des différents schémas départementaux. L'objectif de simplifier l'action publique complexifie d'autant plus l'ampleur de la tâche pour les techniciens et élus régionaux. Ce qui pourrait tenter certains présidents de laisser dans l'ombre ce schéma « très technique, très complexe, fortement technocratique et donc peu mobilisateur ? ».<sup>18</sup>

Autant de risques dont les agents et élus régionaux ont pris connaissance. Pour y pallier, leur solution est simple : la mise en place d'une Breizh Cop...

---

<sup>18</sup> Xavier Desjardins, Daniel Béhar, Les Régions françaises enfin aménageuses du territoire ?, 2017.

## PARTIE 2 : La Breizh cop, une nouvelle forme de gouvernance pour mettre en œuvre une politique publique régionale.

Tout au long de cette partie, nous décrirons la mise en place du projet « Breizh Cop ». En premier lieu, sera expliqué la démarche en place (I). Puis dans un second temps, nous évoquerons le volet réglementaire de cette Breizh Cop : le SRADDET (II). Enfin, nous expliquerons le choix de co-construction du Conseil Régional de Bretagne (III).



*Source : Semaine Breizh Cop L.P ©*

### I) Qu'est-ce que la démarche Breizh COP ?

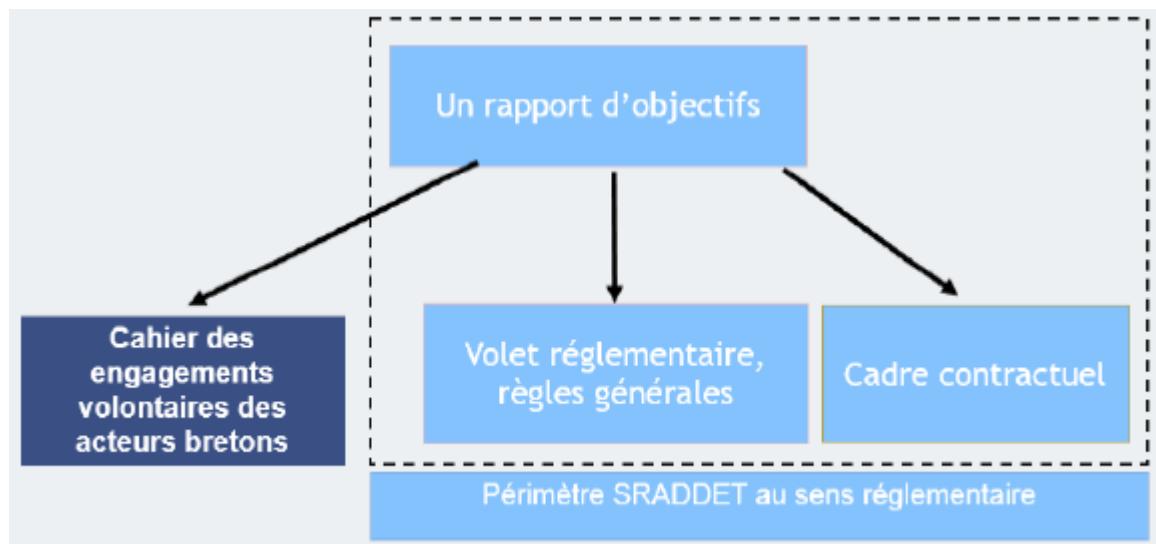
La Breizh Cop est une démarche lancée par la Région Bretagne dans le cadre de l’élaboration du Schéma Régional d’Aménagement de Développement Durable et d’Egalité des Territoires (SRADDET). Officiellement lancée le 19 Avril 2018 à Brest, par le vote d’un document intermédiaire qui a marqué le début de la concertation, la Breizh Cop est séparée en trois volets :

- **Un premier volet réglementaire**, qui correspond à l’élaboration du SRADDET ;
- **Un second volet d’engagements volontaires** d’acteurs œuvrant sur le territoire de la Région Bretagne (collectivités, entreprises, associations et citoyens) ;
- **Un troisième volet contractuel**.

Ces trois critères sont au cœur du principe « Breizh Cop », ils sont caractérisés par des outils de concertations présentées (III). Le dispositif Breizh Cop, outre le fait d’être piloté par les élus du Conseil Régional, l’est également par deux comités :

- Un comité scientifique ;
- Un comité de coordination, qui s'occupe de la bonne gestion de la démarche.

Le schéma ci-dessous illustre clairement les composants de ce dispositif, nous pouvons distinguer clairement deux principaux enjeux : **le cahier des engagements et le périmètre réglementaire** qu'englobe le SRADDET. Bien que séparés, ces deux aspects sont étroitement liés, au regard de l'intitulé de certains objectifs.



*Schéma 1 : Les documents qui composent la Breizh Cop – Source : Région Bretagne*

La Breizh Cop est un projet pour l'avenir de la Bretagne à l'horizon 2040. Afin de comprendre concrètement cette démarche, il est important d'expliciter ces deux volets principaux : le volet réglementaire (II) et les engagements (Partie 4).

## II) Le volet réglementaire de la Breizh Cop : le SRADDET.

Le SRADDET, Schéma d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires, est un document qui fixe des objectifs à moyen et long terme. Par sa nature, il permet la mise en place d'une politique cohérente sur le territoire régional. Il est influent dans 11 domaines :

- L'équilibre des territoires ;
- La prévention et gestion des déchets ;
- Préservations et restauration de la biodiversité ;
- Habitat ;
- Maîtrise et valorisation de l'énergie ;
- Pollution de l'air ;
- Lutter contre le changement climatique ;
- Désenclavement des territoires ruraux ;
- Implantation des différentes structures d'intérêt régional ;
- Intermodalité et développement des transports ;
- Gestion économe de l'espace.

Le SRADDET est un document intégrateur, qui absorbe et remplace l'ensemble des schémas et documents de planification régionaux sur toutes les thématiques citées par la loi NOTRe. Dans les documents absorbés, nous pouvons retrouver :

- Le **SRCAE** : le Schéma Régional Climat Air Energie ;
- Le **SRCE** : Schéma Régional de Cohérence Ecologique ;
- Le **SRI** : Schéma Régional de l'Intermodalité

L'objectif principal est de retrouver une efficience et une cohérence des politiques régionales. Les thématiques, séparées au préalable en différents schémas régionaux, étaient pourtant interdépendantes pour la conception d'un aménagement durable du territoire. Tout regrouper, rentre donc dans une finalité envisagée depuis des années par les politiques : simplifier l'action publique.

Concernant le contenu exact de ce document, le flou est présent. La loi ne définissant pas explicitement les modalités d'usages. Mais, certains documents semblent inéluctables :

- La **rédaction d'un rapport** qui dresse l'état des lieux de la Région, et qui énonce la stratégie et les objectifs de moyen et long terme du SRADDET, que les collectivités bretonnes devront prendre en compte ;
- Un **fascicule de règles générales** établies, librement par la Région. Ces règles contribueront à l'atteinte des objectifs du rapport. L'inscription au fascicule n'emporte pas prescription ;

- Une **carte synthétique** : qui n'est pas prescriptive ;
- Des annexes comprenant :
  - ❖ L'évaluation environnementale ;
  - ❖ Un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets ;
  - ❖ Le diagnostic du territoire régional.

Le SRADDET est avant tout un **schéma prescriptif**, un critère renforcé par la loi NOTRe. Son **caractère d'opposabilité**, le place au sommet de la hiérarchie des documents de planification territoriaux.

Pour simplifier, en théorie : SRADDET > SCoT > PLU/I.

Cependant, au regard du poids insuffisant des Régions face aux autres collectivités et EPCI, la Région Bretagne a décidé de formuler des règles en s'inspirant des règles les plus ambitieuses des SCoT et des interscot présents sur son territoire. Un fonctionnement qui ouvre la voie au débat et permet de gagner en légitimité.

Cette action est dans la continuité de la loi NOTRe qui dispose que les règles du SRADDET, ne peuvent : « *avoir conséquence directe sur la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente pour les collectivités* ». Dès lors, afin que le SRADDET soit un document “vivant”, accepté et appropriable par tous, il est nécessaire que les règles fassent l'objet d'une négociation avec les collectivités en matière de planification territoriale.

Cette combinaison fait du SRADDET un schéma concerté. La loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, a modifié l'article L4251-5 du CGCT et inclut l'obligation d'associer à la population à l'élaboration du projet de schéma via l'organisation d'une concertation publique. En ce sens, chaque Région décide de mettre en place une démarche de concertation en fonction de ses objectifs, sous la forme qu'elle souhaite : conférences territorialisées, ateliers thématiques, avis des citoyens, serious game, ... Le SRADDET devient donc un schéma parlant avec toutes les entités : entreprises, associations, collectivités ou encore, citoyens. En théorie, le débat est ouvert.

Comme l'exprime clairement Arnaud Degouys, chargé de planification régionale et du SRADDET de la Région Bretagne : « *Le passage en force étant proscrit, il faut travailler main dans la main avec les collectivités, pour trouver une solution viable et durable* ».

### **III) La Région Bretagne et le choix du récit<sup>19</sup> : la Breiz Cop, afin de co-construire son SRADDET.**

Mandatée par l'Etat afin de mettre en œuvre son SRADDET, la Région Bretagne a fait le choix de la concertation et de la participation collective. Un choix mûrement réfléchi, qui coïncide avec le départ de Jean Yves Le Drian de son poste de Président du Conseil Régional, au profit de Loïg Chesnais Girard, alors vice-Président régional. A la suite d'une réflexion en profondeur et d'un débat instauré entre les élus et techniciens compétents du Conseil Régional, le choix de la COP a été privilégié. Une Breizh<sup>20</sup> Cop, dont les modalités d'instauration vont s'établir sur le temps long. Un choix stratégique, avec un objectif principal : faire participer et informer un maximum d'entités et de citoyens. Pour mieux comprendre cela, nous expliquerons ce choix de la concertation, ainsi que les étapes relatives à cette démarche (A). Puis, dans un second temps, nous focaliserons notre propos sur l'importance d'un concept : « le storytelling », permettant d'entrainer une vague mobilisatrice et d'engendrer un consensus de la part des entités bretonnes.

#### **A) Le choix de la concertation :**

Mettre en place une concertation globale requiert du temps et de l'organisation. Ce type de démarche a connu une évolution ascendante depuis la fin du XX -ème siècle, que ce soit à travers la signature de la Convention internationale d'Aarhus<sup>21</sup> ou l'instauration de la loi Barnier<sup>22</sup> le 2 février 1995. Afin de mettre en place cette démarche de concertation, des outils sont nécessaires.

Pour la stratégie « Breizh Cop », deux types d'outils ont été utilisés : des outils dits “classiques” et “ludiques”. Deux formes de concertations, qui vont être complétées par une démarche plus globale : le **recensement des engagements** (collectivités, entreprises, associations, citoyens) et les **ateliers SRADDET** réunissant élus et techniciens des collectivités, tenant place lors de la semaine Breizh Cop à Saint-Brieuc (du 3 juin au 7 juin

---

<sup>19</sup> Alain Faure, *Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ?, 2011.*

<sup>20</sup> Breizh signifie Bretagne en breton.

<sup>21</sup> Sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ».

<sup>22</sup> Loi Barnier qui crée la Commission Nationale du Débat Public sur les grands projets d'aménagement (CNDP).

2019), où seront notamment débattues et réécrites les premières propositions de règle pour constituer le SRADDET.

1) *Les outils dits « classiques » :*

- Un **panel citoyen** d'une soixantaine de Bretonnes et de Bretons, représentatifs des grandes catégories territoriales, sociales, démographiques de la population ;
- Le **catalogue des solutions innovantes** : c'est un répertoire permettant de recenser toutes les solutions innovantes portées et mises en place par des associations, entreprises, institutions et citoyens ;
- Une **plateforme interactive sur l'atelier breton** proposant 6 grands débats thématiques et permettant d'amender et de s'exprimer sur les propositions ;
- Les **Conférences Territorialisés – ou « Ateliers d'acteurs institutionnels »** sont des conférences qui réunissent différents acteurs autour des objectifs, des règles ainsi que des engagements de projets de territoires.

2) *Les outils dits « ludiques » :*

Les outils « ludiques » que la Région Bretagne a mis à disposition des citoyens, soulignent la particularité de la concertation bretonne. Ils permettent, à travers l'utilisation d'outils contemporains (NTIC, internet, ...), d'inclure le citoyen comme partie intégrante de la mise en œuvre d'une politique publique. Et ceux, alors qu'au préalable, il ne se serait pensé assez informer, voir légitime, quant à l'instauration d'un projet d'aménagement. Deux outils ludiques sont notamment sortis du lot :

- Un **jeu de plateau, strategiezh**, permettant à des Bretonnes et Bretons, en petits groupes, de confronter leur vision de l'avenir, de débattre des grands enjeux d'avenir et de construire, dans cette confrontation, des scénarios préférentiels ;
- Un **jeu en ligne de type serious game** permettant à des personnes, à titre individuel, de faire leur choix d'aménagement pour construire la Bretagne de demain.

### *3) Des outils de concertation pour finaliser la mise en œuvre :*

- À travers une **plateforme numérique** : les collectivités, entreprises, associations et citoyens se sont engagés, tout en étant force de proposition. Des engagements faits à travers un panel de 38 objectifs, subdivisés en 6 principales catégories. (Voir le tableau Partie 4). Au total, c'est plus de 5500 promesses d'engagements qui ont été recueillis. Signifiant une forme d'adhésion des collectivités.
- Des **Ateliers** : lors de la semaine de la Breizh Cop, chaque journée était consacrée à une thématique précise. Entre autres : le lundi était réservé aux élus, qui se sont entretenus sur les règles formulées pour le SRADDET. Le mercredi à la jeunesse. Le jeudi à la transition numérique, l'eau. Le vendredi aux associations. Ici, nous intéresserons principalement les ateliers concernant les règles du SRADDET.

Les **Ateliers du SRADDET**, organisés par thématiques selon les premières règles formulées (Foncier, mobilité, biodiversité, eau, déchets, ...), ont vu de nombreux élus et techniciens débattre concernant la faisabilité de la règle. Pour ce faire, ces ateliers étaient organisés en deux parties : tout d'abord, l'utilisation de gommettes de 3 couleurs différentes (Vert : Approuvé ; Jaune : Sceptique ; Rouge : Refus) ont été utilisées afin de mettre en avant les principales problématiques (voir photo ci-dessous).



*Henri Noel Ruiz, Président de l'AUDIAR<sup>23</sup> lors des Ateliers SRADDET.*

*Source : Semaine Breizh Cop © L.P*

Ensuite, les règles faisant objets de nombreuses interrogations (rouge et jaune) ont été débattues pendant quelques minutes. Une concertation pour un objectif : la reformulation de la règle, voir la suppression en cas de désaccord profond.

Cette manière de procéder, outre le fait d'avoir permis de rapprocher bon nombre d'élus territoriaux, a surtout créée une nouvelle base d'analyse pour les agents régionaux chargés du SRADDET. Un socle solide, qui va être approfondi, avant une seconde phase de formulation de règles devant les EPCI bretonnes, prévue début juillet 2019 à Vannes.

## B) La mise en place d'un « story-telling »<sup>24</sup>.

L'aspect technique n'étant pas assez mobilisateur, le Conseil Régional s'est appuyé sur une manière de procéder novatrice. La démarche Breizh Cop n'a pas uniquement vocation à faire collaborer (élus, techniciens, citoyens ...) dans la mise en œuvre du SRADDET. En effet, derrière la politique Breizh Cop, se cache une marque pour la Bretagne. Forte de ces ambitions,

<sup>23</sup> AUDIAR : Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise.

<sup>24</sup> Christian Salmon, *Story-telling, La machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, 2017.

la Région s'est inspirée d'un concept, connu en France depuis les élections présidentielles de 2007 : « le story-telling ».

Le story-telling est : « une technique qui repose sur la narration, en lieu et place d'une explication, permettant de créer un style de vie ou un univers narratif »<sup>25</sup>.

L'idée était donc de **créer un référentiel commun** pour toutes les collectivités bretonnes, les entreprises, les associations et les citoyens, qui prendraient en compte toutes propositions et réticences. Ce fonctionnement a donc une portée globale, visant sur le long terme une alchimie entre plusieurs acteurs. La marque « Breizh Cop » devrait perdurer et continuer à s'affiner afin de s'inscrire en tant que « tout ». Prenons l'exemples des entreprises, nous avons proposé la création d'un réseau d'entreprises, engagés dans la Breizh Cop, et qui pourraient se soutenir mutuellement dans le développement d'idées originales. Cela permettrait de mettre dans le même panier, SCOP, PME, voir les grandes firmes bretonnes, dans un but environnemental et social. Les possibilités sont immenses, encore faut-il en prendre pleine conscience.

Ce concept évoqué en amont, nous exprime l'importance d'un récit mobilisateur, faisant barrage à l'entre-soi technocratique, trop souvent d'actualité en termes de mise en œuvre de politique publique. Un récit, qui pourrait perdurer dans le temps et rendre la collaboration politique, technique et citoyenne facilitée. Dès lors, la semaine Breizh Cop, point d'orgue de la démarche, n'est autre qu'une étape vers un avenir collaboratif.

Une démarche que nous pourrions également comparer à la théorie de John Searle, philosophe spécialisé dans les questions liées au langage et à l'esprit. Pour lui : « *au départ, il n'y a que des particules engagées dans les champs de forces, mais à partir de cela, il y a des faits d'une autre nature, qui émergent et qui, pour exister ont besoin d'une intentionnalité collective (ex : monnaie, le droit, le mariage, le football ...). Tous ceux-ci ne sont des entités qui existent que dans la mesure où les individus s'accordent à reconnaître leur existence* »<sup>26</sup>. La Breizh Cop, pour perdurer, doit donc s'ancrer dans l'imaginaire collectif.

---

<sup>25</sup> Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne*, 1956.

<sup>26</sup> John Searle, *La construction de la réalité sociale*, 1995.

## PARTIE 3 : Orientations et stratégies pour mettre en œuvre le SRADDET de la Région Bretagne.

- « Un nom technocratique pour une ambition démocratique, cela nous donne clairement l'ampleur de la tâche ». Loïg Chesnais-Girard, Breizh Cop à Saint-Brieuc le 7 juin 2019.

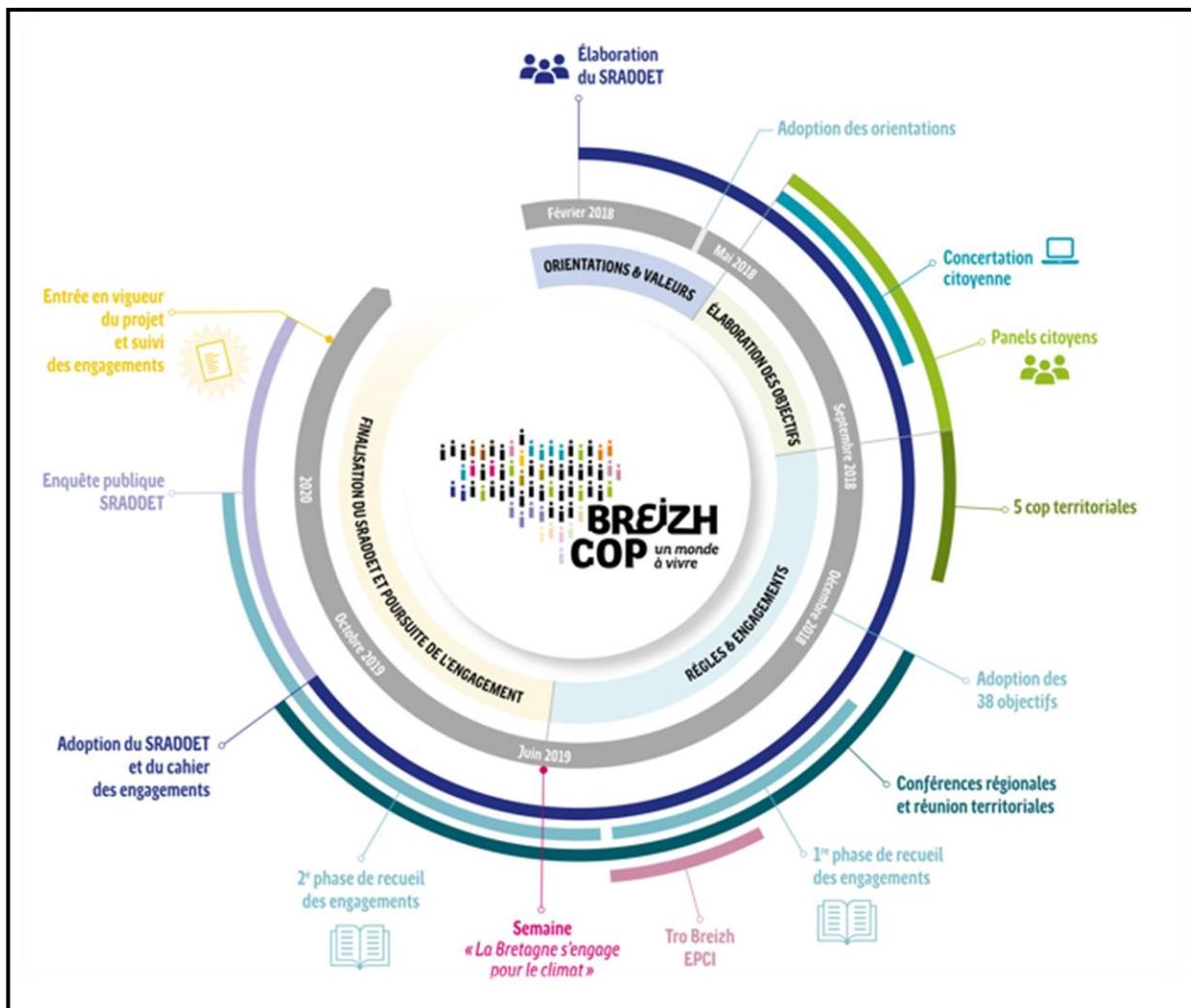


Schéma 2 : Les étapes de la démarche Breizh Cop – Source : Région Bretagne.

Dans cette partie, sera notamment abordée la traduction de l'ambition territoriale de la Région Bretagne. Armée de son outil : le SRADDET, et de son récit : la Breizh Cop, la Région Bretagne va tenter de s'implanter sur le territoire et d'offrir un cadre systémique pour les usagers bretons. Ainsi, sera explicité dans cette seconde partie, la mise en œuvre du SRADDET de la Région Bretagne (A). Une mise en œuvre expliquée à travers la méthode choisie (1), dans une démarche collaborative et associative avec les territoires infrarégionaux volontaires (2).

De plus, nous focaliserons notre propos sur la procédure d'engagement permettant de mettre en œuvre le SRADDET (B). Nous expliquerons donc, la méthode des engagements (1), traduite par le choix d'un format spécifique : la Cop (2). Des engagements qui seront, pour les élus et techniciens de la Région Bretagne, une véritable source de co-construction (3).

## I) Quelle méthode pour la mise en œuvre du SRADDET de la Région Bretagne ?

### A) Méthode/processus d'élaboration du SRADDET de la Région Bretagne.

Le SRADDET de la Région Bretagne ne s'est pas établi dans la précipitation. Bien au contraire, alors que certains schémas régionaux ont déjà été adoptés début 2019, celui-ci sera arrêté puis **soumis à enquête publique en octobre**, avec une approbation prévue pour le premier semestre 2020. Ce retard est notamment causé par un arrêt des objectifs, en décembre 2018, après une **large concertation**.

Une construction dans le temps long, qui coïncide à une procédure d'élaboration pouvant être distinguée des autres Régions. Plutôt qu'aboutir au schéma du seul Conseil Régional, l'objectif en Bretagne est de fédérer et construire un grand projet, avec une méthode inspirée de la Cop 21<sup>27</sup>, méthode onusienne ayant permis d'aboutir à l'accord de Paris sur le climat en 2015. Il s'agit d'associer toutes les parties prenantes autour d'un projet de développement durable (entreprises, collectivités, associations, citoyens) par le biais de l'engagement volontaire. Pour faire bouger les choses, ce projet s'est appuyé sur un « **cahier des engagements** » qui ouvre à chacun la possibilité de contribuer à construire la Bretagne de demain en s'engageant sur un ou plusieurs des 38 objectifs de la Breizh Cop. La volonté est

---

<sup>27</sup> COP : « Conférence des parties ».

bien de faire de la Breizh Cop une démarche volontariste, où l’engagement primera sur les normes. Le volet réglementaire de la Breizh Cop, le SRADDET, servira à consolider et « protéger » l’engagement des acteurs. Ces engagements proviendront de l’ensemble des acteurs du développement de la Bretagne, constitués en communautés : les acteurs économiques, les acteurs associatifs, les citoyens, et enfin la communauté des collectivités territoriales et acteurs de l’aménagement.

### 1) *L’objectif d’associer les territoires infrarégionaux à cette démarche volontariste.*

Du point de vue constructif, la Région Bretagne a décidé de ne pas se focaliser sur les territoires infrarégionaux, mais sur une diversité de territoires qui « font corps ». Comme l’a exprimé clairement Loïg Chesnais Girard, Président du Conseil Régional de Bretagne : « *cette diversité de territoire participe au faire Bretagne* ». Ainsi, les objectifs et les règles régionales seront ceux des territoires qui constituent la Bretagne. L’avantage de la méthode COP, symbolisé en Bretagne par l’appel à engagement, est que les territoires « infra » régionaux, ne sont donc pas simplement consultés, associés, ou pris en compte, en fonction du bon vouloir régional. De leur niveau d’ambition, d’engagement et de cohésion, et de notre volonté de construire ensemble, dépendra l’ambition du projet de territoire régional.

Lors de la concertation menée dans le cadre de l’élaboration des objectifs de la Breizh Cop, de nombreuses contributions ont été reçues. Des contributions réalisées à des échelles territoriales très variées : communale, intercommunale, Pays, Interscot, et même sur de grandes parties du territoire (exemple : contribution de l’Ouest breton). Les 38 objectifs votés en décembre 2018 par le Conseil Régional sont la synthèse résultant de ces différentes contributions. De plus, a été convergé à cette synthèse, les résultats des concertations citoyennes, associatives et « économiques », menées en parallèle.

Ce principe, de croisement des concertations à un nom : « **la convergence citoyenne** ». Pour effectuer cette mission, un étudiant de l’Université Rennes 2 en Urbanisme et Aménagement du territoire a été recruté en tant qu’apprenti. Il nous explique sa mission :

*« La convergence citoyenne est une notion développée pour la Breizh Cop. Il s’agit dans un premier temps de récolter et d’analyser les résultats de la concertation citoyenne à l’aide des différents outils mis en place par la région Bretagne (Stratégiezh, Opération Breizh Cop, le panel citoyen...) ainsi que les résultats de la concertation institutionnelle au travers des*

*conférences territorialisées qui réunissaient les élus bretons. Puis, dans un second temps, de croiser les différents résultats de ces deux types de concertations pour arriver à une convergence des idées et des besoins au travers de l'élaboration de 38 objectifs. En cas d'idées divergentes, la Région Bretagne y remédie, soit en faisant évoluer les représentations des priorités côté institution pour mieux prendre en compte la concertation citoyenne ; soit en améliorant l'information des citoyens sur les enjeux stratégiques prioritaires identifiés par l'institution ».*

En ce qui concerne la règle, prochaine étape de formalisation du SRADDET de la Breizh Cop, la Région n'arbitrera qu'en dernier ressort pour garantir la cohérence et l'équilibre entre :

- Les engagements et ambitions au niveau local ;
- Les priorités régionales ;
- Mais aussi avec le niveau d'ambition des objectifs nationaux et européens en matière de transition écologique, auxquels la Bretagne se doit de contribuer.

En effet, l'incarnation dans un schéma d'aménagement prescriptif reste un outil parmi les autres (contractualisation, conditionnalité des aides, repeignage des politiques publiques). L'atteinte des objectifs devrait passer : par la somme des engagements locaux, par de nouvelles mailles de planification, de coopération et d'engagements, de solidarité, voire de compensation des règles prescriptives. Les territoires en décideront, en fonction des objectifs prioritaires et du principe de subsidiarité.

## 2) Quel contenu pour le SRADDET : choix des règles et mesures (dispositif obligatoire du SRADDET). Quels sont les points prioritaires pour la Région Bretagne ?

Tous les engagements pris par les territoires et partenaires lors de cette phase d'engagement sont comptabilisés et analysés, afin d'essayer d'en faire émerger des règles permettant de protéger le niveau d'ambition régional et notamment de favoriser la cohérence et limiter la concurrence territoriale pouvant pénaliser les territoires les plus engagés. Le travail sur la règle est en réalité sous forme de « sanctuarisation » de l'engagement et du projet construit par les acteurs du territoire.

En juin 2019, des séances de travail de construction des règles et de négociations ont réuni les élus des collectivités et EPCI de Bretagne concernés par des documents de planification. Chacun des 38 objectifs de la Breizh Cop doit dès lors être examiné.

Une procédure, intéressant fortement les élus régionaux, puisqu'elle répond à des questions équivoque :

- Le niveau d'engagement est-il suffisant en Bretagne compte tenu de l'enjeu, et des risques qui guettent le territoire, voire le monde ?
- Comment créer une règle permettant de graver dans le marbre ces engagements, ou même de pallier l'insuffisance éventuelle des engagements ?

Pour chaque objectif, plusieurs formulations de règles, inspirées d'exemples d'engagements concrets et inspirants, seront proposées par la Région aux collectivités. Elles devront alors exprimer des choix préférentiels, dans un principe de réalisme et d'opérationnalité, mais aussi en fonction des caractéristiques propre de leur territoire et des espaces spécifiques qu'ils contiennent. Toutes les règles ne peuvent sans doute pas s'appliquer de la même manière à tous types de territoire, mais à l'inverse, un trop grand fractionnement territorial des différents niveaux d'ambition, morcelleraient l'ambition régionale et la portée transformante de la « **rupture négociée** » au cœur de la démarche Breizh Cop.

Toutefois, compte tenu de la concertation bretonne de 2018 sur les priorités partagées et du corpus prévu par la loi, les questions relatives à la biodiversité, à la préservation des paysages, à la gestion raisonnée de l'espace et des ressources, à l'accessibilité et à la proximité des biens et services, à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, relèvent d'une priorité "évidente" pour l'ensemble des acteurs de Bretagne qui se sont exprimés. Un travail sur les règles qui permettraient de contribuer à atteindre ces objectifs partagés est donc incontournable.

## B) La procédure d'engagement : pour viser l'engouement démocratique et éviter l'écueil technocratique.

Dans cette partie sera présenté le volet engagement de la Breizh Cop, qui s'inspire du modèle de la Cop onusienne (1). Une procédure, suivant une méthode précise dites la « méthode des engagements », incarnée par une Bretagne dotée d'une société civile prégnante

dans le débat public (2). Avec des engagements à la règle, nécessaire afin de mettre en place le SRADDET (3).

### *1) Déclinaison du modèle onusien à l'échelle régionale.*

La démarche Breizh Cop s'est inspirée du modèle de négociation onusien. Il s'agit d'un mode de négociation mis en place par l'ONU, à travers l'instauration de différents évènements, tels que les conférences des parties (COP). L'exemple le plus connu est celui de la COP 21, ayant tenu place en 2015 à Paris.

Les COP, ou « conférence des parties » s'articulent autour d'une thématique précise : le climat et l'atténuation du changement climatique. C'est un événement mondial, qui réunit tous les pays signataires de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCNUCC).

Le choix de la Région Bretagne, de calquer le modèle de la COP 21 n'est pas anodin. Par sa conclusion, engendrant une alliance mondiale pour la sauvegarde de la planète, elle symbolise un évènement parlant au plus grand monde. Cela nous prouve qu'une alliance à grande échelle est possible, que de créer un consensus entre plusieurs acteurs ne relève pas de l'utopie. Unique en son genre, la Cop 21, instigatrice de la signature des accords de Paris, est ainsi devenue un récit planétaire.

Lors de cette COP 21, de multiples acteurs, provenant de divers horizons, ont échangé sur des sujets porteurs de polémiques. Entre pays directement impactés par un changement climatique à court terme, et d'autres se pensant plus à l'abri, de vifs débats s'en sont suivis. Copier ce modèle paraît donc être une stratégie bien pensée. En effet, le territoire de la Région Bretagne est traversé par de nombreuses disparités territoriales. Une différenciation, motrice d'une multiplication des problématiques et des acteurs concernés, rendant les accords infrarégionaux complexes.

Établir une Breizh Cop, rentre donc dans cet objectif précis : tenter de créer un consensus, en parlant à toutes les parties. Faire débattre, réfléchir, élaborer et voter, des collectivités, associations, entreprises et citoyens paraît être un périple difficilement négociable. Pourtant, au regard de la mise en place de cet événement en Bretagne, des connexions ont pu être nouées.

Nonobstant, même si le modèle et le principe se veulent identiques, la différence avec la COP 21 se caractérise au niveau des engagements. Alors que la COP 21 gravitait principalement autour de la thématique « transition énergétique », la Breizh Cop est quant à elle beaucoup plus transversale et diversifiée dans ses engagements. Notamment des engagements caractérisés par le SRADDET, tels que : l'habitat, transport, biodiversité, centralités, déchets, mer, tourisme, précarité énergétique ...

La **recherche de transversalité** est sûrement la tâche la plus âpre à mettre en place. Que ce soit du point de vue interne, puisque le Conseil Régional est divisé en différentes directions (aménagement, économie, culture ...), voir externe à cause de la diversité d'acteurs. Des problématiques, qui engendrent deux types de solutions :

- Un meilleur dialogue interne ;
- L'apport du « **cahier des engagements** » : permettant de suivre les besoins et ambitions des Bretons.

Sur la deuxième solution, l'enjeu est de taille pour la Région. Les techniciens et élus du Conseil Régional ont décidé d'appliquer le système de mesure « MRV » (*Monitoring Reporting and Verification*) utilisé lors de l'accord de Paris. Il s'agit de mesurer les données et informations à propos des actions mises en place. De les compiler et ensuite les analyser régulièrement, afin d'assurer une certaine fiabilité dans l'utilisation de ces données. Une démarche ambitieuse, mais coûteuse (en termes de temps) puisqu'il est nécessaire de traduire le système de mesure de l'échelle européenne à l'échelle de la Région Bretagne.

## 2) La méthode des engagements :

Cette méthode des engagements part d'un constat clair : les défis auxquels « nous » devons faire face demandent l'implication de toutes et de tous. Après avoir identifié les grands défis à relever, la Région Bretagne a retenu, au terme d'une large concertation, 38 objectifs à atteindre. Ces objectifs rentrent dans 5 grands axes :

- La volonté de connecter de raccorder la Bretagne ;
- La nécessité de gagner en performance économique en s'appuyant sur les opportunités des transitions ;
- L'ambition de faire vivre une Bretagne des proximités ;

- L'enjeu d'inventer une Bretagne de sobriété ;
- Le pari de construire une Bretagne unie et solidaire.

Les engagements sont comptabilisés selon un critère de « maturité ». La diversité des territoires de Bretagne et des situations justifie que chacun s'engage à sa manière et à son rythme, en tenant compte du principe de subsidiarité. Cette démarche s'est construite par le volontariat. Selon le Président du Conseil Régional de Bretagne, « *c'est un principe bien plus souvent efficace que celui qui résulte de la contrainte, il crée des synergies, de l'émulation, de l'exemplarité* ».

De plus, au regard du niveau d'engagement des uns et des autres, pourront être mieux identifiés les besoins de créer les règles générales ou de faire évoluer les politiques d'accompagnement et de contractualisation. Par exemple, les règles ou nouvelles incitations financières pourront venir en appui des engagements les plus ambitieux pris par certains. Elles devront éviter que les plus « vertueux » ne soit dissuadés dans leurs efforts par la concurrence des moins « exemplaires ». Par ailleurs, le niveau des mécanismes de solidarité régionale ne pourra être déterminé qu'en fonction de la réalité des engagements qui seront pris.

L'engagement découle d'une volonté de mettre en œuvre une action concrète, permettant de contribuer à au moins l'un des objectifs de la Breizh Cop. Chacun peut, quel que soit son statut, son origine, son ambition, prendre des engagements au titre de ses responsabilités, de ses moyens et de ses compétences.

Ces actions pour les collectivités peuvent s'inscrire dans trois registres :

- Celui des documents, de planification et d'urbanisme : comment puis-je me fixer des règles et des objectifs plus exigeants (soit sur les résultats à cibler, soit sur le calendrier fixé) permettant d'atteindre les objectifs de la Breizh Cop ?
- Celui de ses interventions dans ses domaines de compétences : comment puis-je aider, soutenir, accompagner les acteurs de mon territoire dans leurs projets liés aux objectifs de la Breizh Cop ?
- Celui de ses responsabilités de maître d'ouvrage, de propriétaire ou d'employeur public : comment puis-je avoir des comportements de gestion et de fonctionnement plus vertueux ?

Les engagements peuvent être divers dans leur niveau d'ambition, leur dimension et leur caractère innovant. De « petites » actions sont aussi utiles que les « grandes ». Ce qui est important est l'effet de cumul attendu de tous les engagements pris par toutes et tous.

### 3) La procédure d'engagement à la règle

#### a) Qualification des règles :

L'ensemble des règles proposées à la concertation a été qualifié par les services de la Région en fonction de son ambition, afin de pouvoir juger de l'avancée qu'elle pourrait apporter pour l'atteinte de l'objectif.

C= continuité ; TD= Transition Douce ; TA= Transition Ambitieuse ; RN= Rupture Négociée.

#### b) Acceptabilité de la règle :

Le niveau d'acceptabilité de chacune des règles a été jugé en fonction de :

- Du résultat du classement par préférence des concerté.e.s lors des ateliers du 3, par gommette.
- De l'analyse des commentaires exprimés dans les ateliers rédigés sur les fiches de concertation
- De l'analyse des commentaires transmis par les territoires jusqu'au 20 juin

Cette analyse a abouti à une échelle de 5 niveaux d'acceptabilité :

Acceptabilité en l'état	Acceptabilité avec précision ou légère modification	Principe intéressant, mais à retravailler/ modifier	Règles nécessitant modification importante sous peine de rejet.	Inacceptable
-------------------------	---	---	---	--------------

#### c) Nouvelles propositions régionales :

Pour chaque objectif, conserver ou retravailler les règles les plus ambitieuses afin d'améliorer leur acceptabilité. Les 6 règles qui ont obtenu une majorité de rejets ont été écartées.

Cela permet de proposer de 1 à 4 règles par objectif, par reformulation, regroupement, partiel ou total.

Toutes ces explications méthodologiques ont pour but de mieux prendre en compte la démarche « Breizh Cop ». Cette étape effectuée, nous pouvons dès lors nous attarder sur la Partie 4 : l'analyse quantitative et qualitative des engagements des collectivités bretonne. Une partie explicitant concrètement mes missions au sein du Conseil Régional de Bretagne.

## PARTIE 4 : L'analyse quantitative et qualitative des engagements.

L'analyse des engagements s'est faite en deux étapes : l'analyse quantitative et l'analyse qualitative. Dans cette partie, nous verrons dans un premier temps, la construction méthodologique de l'analyse (I). Y sera abordée : les outils de l'analyse (A) et les différentes statistiques récupérées (B). Enfin, nous expliciterons la démarche en place concernant l'analyse qualitative (II), en illustrant nos propos par l'analyse de deux engagements.

### I) La construction méthodologique d'une analyse.

#### A) Les outils de l'analyse :

##### 1) Le « cahier des engagements » et ses objectifs.

<p><b>Objectif 1</b> : Amplifier le rayonnement de la Bretagne.</p> <p><b>Objectif 2</b> : Développer des alliances territoriales et assurer la place européenne de la Bretagne.</p> <p><b>Objectif 3</b> : Assurer le meilleur raccordement de la Bretagne au reste du monde.</p> <p><b>Objectif 4</b> : Atteindre une multi modalité performante pour le transport de marchandises.</p> <p><b>Objectif 5</b> : Accélérer la transition numérique de toute la Bretagne</p> <p><b>Objectif 6</b> : Prioriser le développement des compétences bretonnes sur les domaines des transitions.</p> <p><b>Objectif 7</b> : Prioriser le développement de la recherche et de l'enseignement supérieur sur les enjeux des transitions.</p> <p><b>Objectif 8</b> : Faire de la mer un levier de développement durable pour l'économie et l'emploi à l'échelle régionale.</p> <p><b>Objectif 9</b> : Prioriser le développement des secteurs économiques liés aux transitions pour se positionner en leader sur ces domaines.</p> <p><b>Objectif 10</b> : Faire de la Bretagne la région du tourisme durable.</p>	<p><b>Objectif 20</b> : Transformer/revisiter le développement des mobilités au regard des enjeux climatiques et de la qualité de l'air.</p> <p><b>Objectif 21</b> : Améliorer la qualité de l'air intérieur et extérieur.</p> <p><b>Objectif 22</b> : Déployer en Bretagne une réelle stratégie d'adaptation au changement climatique.</p> <p><b>Objectif 23</b> : Accélérer l'effort breton pour l'atténuation du changement climatique.</p> <p><b>Objectif 24</b> : Atteindre le 0 enfouissement puis viser le 0 déchet à l'horizon 2040.</p> <p><b>Objectif 25</b> : Tendre vers le « zéro phyto » à horizon 2040.</p> <p><b>Objectif 26</b> : Intégrer les enjeux de l'eau dans tous les projets de développement et d'aménagement.</p> <p><b>Objectif 27</b> : Accélérer la transition énergétique en Bretagne.</p> <p><b>Objectif 28</b> : Stopper la banalisation des paysages et de l'urbanisme en Bretagne.</p> <p><b>Objectif 29</b> : Préserver et reconquérir la biodiversité en l'intégrant comme une priorité des projets de développement et d'aménagement.</p>
---	---

<p><b>Objectif 11 :</b> Faire de la Bretagne la Région par excellence de l'agroécologie et du « bien manger ».</p> <p><b>Objectif 12 :</b> Gagner en performance économique par la performance sociale et environnementale des entreprises.</p> <p><b>Objectif 13 :</b> Accélérer le déploiement de nouveaux modèles économiques.</p> <p><b>Objectif 14 :</b> Bretagne, région pionnière de l'innovation sociale.</p> <p><b>Objectif 15 :</b> Mieux intégrer la mobilité dans les projets d'aménagement pour limiter les déplacements contraints.</p> <p><b>Objectif 16 :</b> Améliorer collectivement l'offre de transports publics.</p> <p><b>Objectif 17 :</b> Inventer les nouvelles mobilités de demain pour une réelle proximité d'usages et réduire le parc automobile breton.</p> <p><b>Objectif 18 :</b> Conforter, dynamiser et animer les centralités urbaines, périurbaines et rurales.</p> <p><b>Objectif 19 :</b> Favoriser une nouvelle occupation des espaces rapprochant activités économiques et lieux de vie et de résidence.</p>	<p><b>Objectif 30 :</b> Garantir comme une règle prioritaire l'obligation de rechercher l'évitement des nuisances environnementales, avant la réduction puis en dernier lieu la compensation.</p> <p><b>Objectif 31 :</b> Mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels.</p> <p><b>Objectif 32 :</b> Conforter une armature territoriale au service d'un double enjeu d'attractivité et de solidarité.</p> <p><b>Objectif 33 :</b> Favoriser la mixité sociale et la fluidité des parcours individuels et collectifs par le logement.</p> <p><b>Objectif 34 :</b> Lutter contre la précarité énergétique.</p> <p><b>Objectif 35 :</b> Favoriser l'égalité des chances entre les territoires.</p> <p><b>Objectif 36 :</b> Renouveler l'action publique, sa conception et sa mise en œuvre en réponse aux usages réels de nos concitoyen·ne·s.</p> <p><b>Objectif 37 :</b> Réinventer l'offre de services à la population et son organisation pour garantir l'égalité des chances.</p> <p><b>Objectif 38 :</b> Garantir l'égalité des droits entre les femmes et les hommes.</p>
--	--

Source : Cahier des engagements – [www.bretagne.bzh](http://www.bretagne.bzh)

## 2) Le type de maturité

- **Maturité 1 :** Je suis déjà engagé dans une action exemplaire.
- **Maturité 2 :** Je souhaiterais faire, mais c'est encore au stade de projet et j'aurais besoin d'être aidé.
- **Maturité 3 :** Je m'engage à faire plus, mieux, plus vite, ou quelque chose de totalement nouveau.

Chaque objectif a reçu des engagements de la part des collectivités bretonnes. Que ce soit via une plateforme wordpress ou des courriers postaux, plus de 5000 promesses d'engagements ont été récoltées.

## B) L'analyse quantitative : résultats et participation globale des collectivités bretonnes.

Pour cette analyse quantitative, plusieurs données ont été prises en compte. Avec, le nombre d'engagés par entités (1), le nombre d'engagements par entités (2), la maturité des engagements (3), le nombre d'engagements des collectivités par Département (4) et le nombre d'engagements par grandes thématiques (5).

### 1) Le nombre d'engagés par entités :

Types d'acteurs	Nombre d'engagés
Collectivités	120
Acteurs économiques	171
Associations	56
Acteurs de la formation	10
<b>TOTAL</b>	<b>357</b>

### 2) Nombre d'engagements par entités :

Types d'acteurs	Nombre d'engagements
Collectivités	4977 (954 en Communes, 3179 en EPCI et 844 en Pays et autres)
Acteurs économiques	326
Associations	159
Acteurs de la formation	23
<b>TOTAL</b>	<b>5485</b>

3) Maturité des engagements :

Maturité	Nbr Engagements	Taux
<b>1 - Je suis déjà engagé dans une action exemplaire</b>	3338	60,9%
<b>2 - Je voudrais faire, mais c'est encore au stade de projet et j'aurais besoin d'être aidé</b>	1552	28,2%
<b>3 - Je m'engage à faire plus, mieux, plus vite, ou quelque-chose de totalement nouveau</b>	595	10,9%
<b>TOTAL</b>	5485	

4) Nombre d'engagements des collectivités par Département :

Département	Nbr Engagements	Taux
<b>22 - Côtes d'Armor</b>	772	14,1%
<b>29 - Finistère</b>	1731	31,6%
<b>35 - Ille et Vilaine</b>	1981	36,1%
<b>56 - Morbihan</b>	980	17,9%
Autres	21	0,4%
<b>TOTAL</b>	5485	

5) Le nombre d'engagements par grandes thématiques :

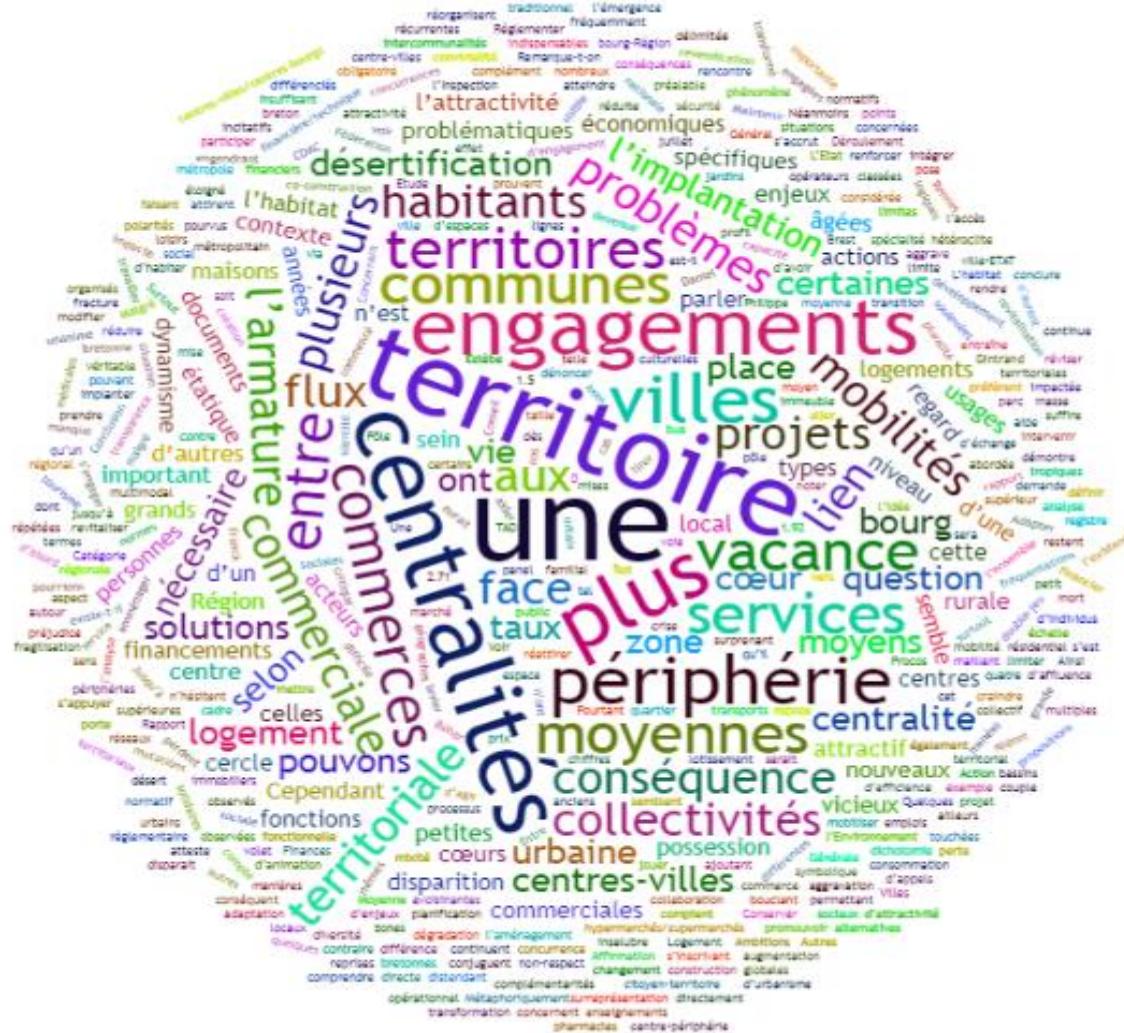
Thématiques	Collectivités	Acteurs économiques	Association	Acteur de la formation	TOTAL
<b>1. Je participe au rayonnement et au raccordement de la Bretagne au monde</b>	573	44	11	2	628
<b>2. Je saisir les opportunités économiques des transitions et je développe de nouveaux modèles</b>	1252	78	35	12	1365
<b>3. Je contribue à développer une Bretagne des proximités (aménagement, mobilités...)</b>	768				768

<b>4. Je protège les ressources naturelles et la biodiversité</b>	1027	68	34	1	1129
<b>5. Je contribue à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique</b>	611	93	30	2	734
<b>6. Je favorise l'égalité des chances et la solidarité</b>	746	43	49	6	838

Toutes ces données ont permis d'approfondir l'analyse qualitative des engagements. Cette base a notamment servi de justification lors de la semaine Breizh cop, afin d'inciter un maximum d'acteurs à participer. Une adhésion majeure fait office de symbole positif pour le Conseil Régional de Bretagne. L'objectif est de créer un consensus et d'ouvrir le débat.

## II) Analyse qualitative de deux engagements : les centralités et la gestion des déchets.

**Objectif 18 : Conforter, dynamiser et animer les centralités urbaines, périurbaines et rurales.**



Source : nuagesdemots.fr

**195 engagements sur 4977**

Maturité 1 : 120 ; Maturité 2 : 61 ; Maturité 3 : 14 -- Communes : 43 / Epci : 116 /Pays : 36

Maturité 1	Maturité 2	Maturité 3
62%	31%	7%

➤ Ambitions :

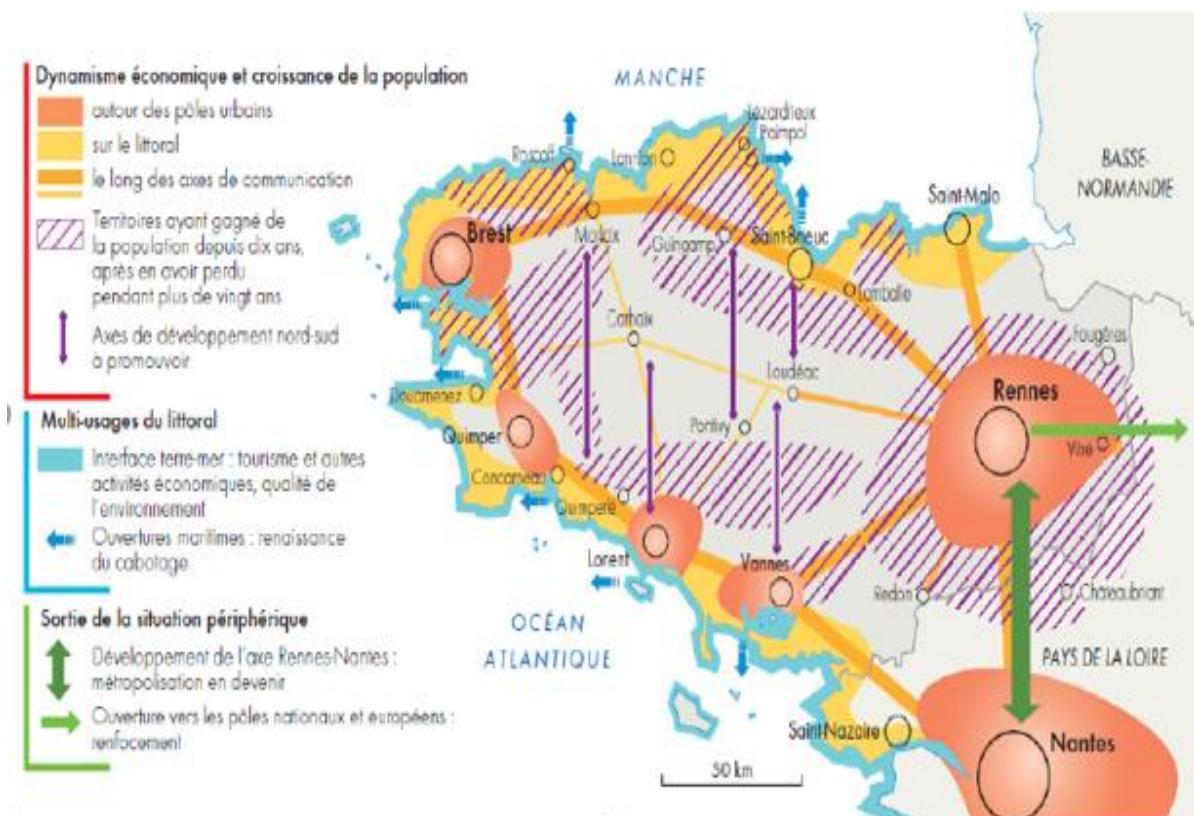
- En lien avec l'armature territoriale bretonne, promouvoir le dynamisme (l'attractivité, la convivialité) des centralités à chaque échelle territoriale pour en renforcer les fonctions spécifiques au service de son territoire et dans les logiques de réseaux solidaires (jouer les complémentarités entre centralités et entre centres et périphéries, limiter les concurrences territoriales).

Les petites communes et les villes moyennes qui maillent le territoire breton sont fréquemment concernées par une perte d'attractivité et une fragilisation continue qui impacte directement les coeurs de villes. Un phénomène s'inscrivant dans un contexte de mutations de nos territoires, où se conjuguent changement dans les manières d'habiter et de travailler, dans l'accès aux mobilités et aux services, dans les usages de consommation et de loisirs ...

Néanmoins, les centralités restent indispensables à l'attractivité des territoires et à la **construction du lien citoyen-territoire**. Un lien se distendant peu à peu, conséquence d'une difficile adaptation des usages des centres-villes face à de nouveaux enjeux sociaux et économiques.

Par ailleurs, avant analyse des engagements des collectivités bretonnes, nous pouvons prendre en compte une diversité des problèmes selon le territoire en question. Par exemple, un petit bourg en zone rurale, éloigné des grands axes et des flux, rencontre des problèmes de désertification (cf Action cœur de ville-ETAT ou revitalisation de centre bourg-Région) de son territoire, avec des problématiques de vacance commerciale, de manque de logements et de services, ... Tandis qu'un territoire attractif, comme une grande métropole (Rennes, Brest) sera au contraire impactée par une surreprésentation de flux (d'individus, tourisme de masse, ...) engendrant problèmes de mobilités et augmentation des prix. Métaphoriquement, en termes d'affluence, nous pourrions parler du désert face aux tropiques.

- ➔ Pourquoi certaines communes attirent plus de flux que d'autres ? Quelles conséquences ? Remarque-t-on une différence selon l'armature territoriale ?
- ➔ Quels problèmes en lien avec les mobilités ? Comment s'engager à les réduire ?
- ➔ L'habitat est-il un levier important ? Entre logement social, résidentiel, logement collectif, en zone rurale, urbaine, en périphérie [...] existe-t-il des solutions permettant de rendre le territoire attractif ?



**Les défis du développement breton.** Source : Les cafés de Géographie de Bretagne.

#### A) Déroulement de l'analyse des engagements :

Malgré le profil territorial hétéroclite des collectivités engagées, une revendication semble unanime : **réviser les documents d'urbanisme réglementaire**, pour intégrer, définir, voir modifier la place des centralités dans les territoires. Les propositions les plus récurrentes concernent des actions globales sur une zone délimitée, tels que :

- Renforcer la place des centralités au sein des communes.
- Engager des études, notamment sur les QPV et les CV.

De plus, d'autres alternatives sont répétées à plusieurs reprises :

- Réviser le SCoT ; en définissant une **nouvelle armature territoriale**.
- Déployer une **trame urbaine d'équilibre et de proximité**.
- Porter la thématique de la centralité au travers des missions AMO (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage).
- **Définir régionalement la centralité** : prévoir une nouvelle forme de gouvernance pour la définition et le suivi de ces critères.

Des **engagements “normatifs”** dont nous pouvons tirer des enseignements. Tout d'abord, l'existence de plusieurs centralités au sein du territoire est importante à comprendre. Le territoire s'est transformé depuis quelques années. Le couple traditionnel centre-péphérie disparaît face à l'émergence de multiples points de centralité organisés autour de commerces, de logements et de services.

Ainsi, de nouveaux **bassins de vie** réorganisent l'armature urbaine. Mais, cette transformation n'est pas sans conséquence. Au regard, des taux de vacance commerciale et de désertification des centres-villes/centres-bourgs), nous pouvons en conclure que cela porte un préjudice au dynamisme local.

Cependant, s'appuyer sur le registre normatif ne semble pas suffire. La « mort des centre-villes » est une « conséquence directe de l'implantation de commerces dans la périphérie »<sup>28</sup>. Réglementer cet aspect est nécessaire, mais insuffisant. Par conséquent, un **apport financier est obligatoire**, pour les communes et intercommunalités touchées. Les engagements en notre possession vont en ce sens que ce soit via des financements d'appels à projet régional ou étatique :

- **Revitalisation des centres-bourgs** ;
- **Cœur de ville**.

Voir des **financements incitatifs locaux** :

- **OPI**
- **Pass Commerce et artisanat**
- **Subvention reconquête vacance commerciale**
- **Fonds d'intervention économique en faveur des communes** – pour les commerces s'appuyant sur l'armature territoriale.

<sup>28</sup> Franck Gintrand, Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes.

Autres moyens, faisant participer **le volet opérationnel : les projets territoriaux**. Avec des projets différenciés selon l'armature urbaine du territoire. Les grands centres urbains n'auront pas les mêmes moyens que les polarités de niveau local. En atteste, les engagements en notre possession. Une fracture territoriale est visible entre les villes moyennes (moins de 200 000 habitants) et les autres :

- **Villes petites et moyennes** : il se pose la question de **l'implantation des services** (maisons médicales, pharmacies, ...) ; de la **mise en place de logement de taille moyenne sur le marché** (F3, F4) pour réattirer un public familial dans les centres-villes ; de mettre aux normes l'habitat en place (mobilité réduite, personnes âgées ...) et **d'agir sur les mobilités** (création d'un TAD pour les personnes âgées, de lignes de bus spécifiques vers les hypermarchés/supermarchés de communes avoisinantes, d'un pôle d'échange multimodal ...).
- **Pôle métropolitain et centre urbain** : ici les problématiques semblent différentes. La transition des centralités repose surtout sur une **capacité de collaboration et de co-construction** entre les acteurs du territoire. Concernant les projets de territoires, l'idée serait de **mobiliser l'ensemble des acteurs de l'aménagement, des documents de planification et des opérateurs immobiliers** pour plus de transparence et d'efficience. De plus, au sein des engagements est également abordée la question de la **mixité fonctionnelle des centralités**. En ajoutant qu'il est nécessaire d'avoir une pluralité de fonctions (économiques, culturelles, sociales, transports ...) sur un même espace (quartier, îlot, lotissement ou immeuble).

## B) Les centralités : quels enjeux ?

En 2019, il n'est pas surprenant de dénoncer la désertification de certains centres anciens. Les chiffres le prouvent. La crise des villes moyennes est devenue telle que les géographes Daniel Béhar et Philippe Estèbe n'hésitent plus à parler « *d'espaces en voie de disparition* ». Un processus qui aurait commencé dès les années 1970, en conséquence de l'implantation de plusieurs commerces en périphérie.

Pourtant des solutions sont mises en avant par les collectivités. Au regard du panel d'engagement, ces solutions ont pu être classées en quatre types d'enjeux :

### *1) Adapter le parc de Logement.*

- **Densifier** pour limiter l'extension urbaine ;
- **Diversifier le parc de logement** pour s'adapter aux nouvelles structures familiales ;
- **Valoriser** et ajouter des espaces verts en ville ;
- **Rénovation énergétique du parc de logement ancien**, situé en CV.

### *2) Maintenir les flux de centralité.*

- Par le **Renouvellement Urbain** (aménagement d'anciennes friches, levier de réponse aux besoins en logements et d'attractivité des centralités, OPAH RU) => dynamise les centralités ;
- **Mobiliser le parc existant** comme levier de réponse aux besoins en logements et d'attractivité des centralités.

### *3) Affirmation d'une identité*

- Aménagement la centralité face aux nuisances et l'insécurité liée aux flux de transit routier ;
- Prendre conscience de **l'existence de plusieurs centralités** du centre-ville/bourg ;
- Créer des liaisons parfois peu lisibles vers les équipements et les espaces publics ;
- Mettre en évidence le **lien entre l'environnement naturel et le patrimoine** ;
- Étudier l'ambivalence des stationnements : certains parasites, d'autres sont manquants pour animer les centralités.

### *4) Conserver les commerces et les emplois dans la centralité.*

- Sauvegarder et implanter des commerces locaux en centre-ville ;
- Créer et garder des lieux de sociabilité.

Quelques limites : L'Etat ou la Région n'ont pas les moyens financiers pour aider à revitaliser les cœurs de bourg et centres-villes. Un complément est nécessaire<sup>29</sup>. Cependant, il est important de noter le double-jeu de certaines communes. En effet, plusieurs collectivités continuent à implanter des zones commerciales dans leur périphérie, ou du moins font une demande à une CDAC. Et cela, malgré une aide financière/technique étatique (cœur de ville)

<sup>29</sup> Franck Gintrand, Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes, 2018.

ou régionale (cœur de bourg). Cela nous démontre une véritable dichotomie, et un non-respect des engagements pourvus au préalable.

« *Dans de nombreux cas, il est à craindre une aggravation des situations de vacance commerciale observées pouvant même aller jusqu'à la disparition de certaines centralités commerciales dans les villes moyennes* ».

Rapport de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général de l'Environnement et du DD, juillet 2016.

« *62% des CV observés ont un taux de vacance supérieur à 10%, limite symbolique considérée comme critique. Ils étaient 10% en 2001* ».

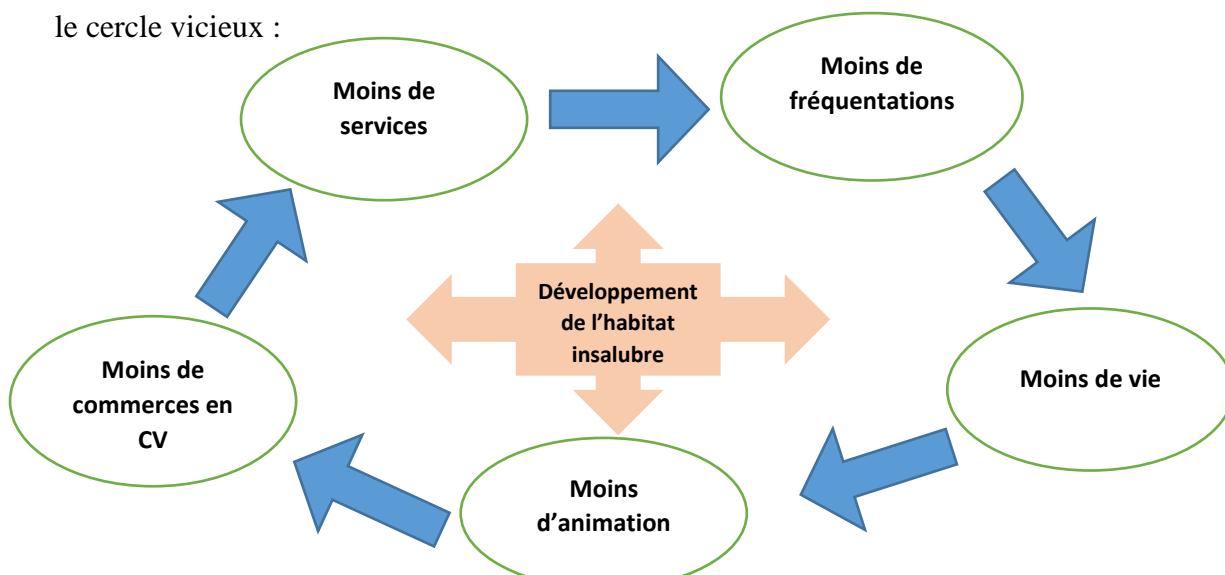
Etude de 2017 par la Fédération du commerce spécialisé Procos.

Les villes de moins de 200 000 habitants qui ont un taux de vacance moyen de 12.2% (+2.71% par rapport à 2015), contre 11.6% pour celles qui comptent entre 200 000 et 500 000 habitants (+1.92%) et seulement 8.7% pour celles de plus de 500 000 habitants (+1.5%). (Moyenne nationale)

La concurrence commerciale s'accrut avec la périphérie. Jusqu'à atteindre un cercle vicieux : moins de commerces en CV, moins de services, moins de fréquentations, moins de vie, moins d'animation.

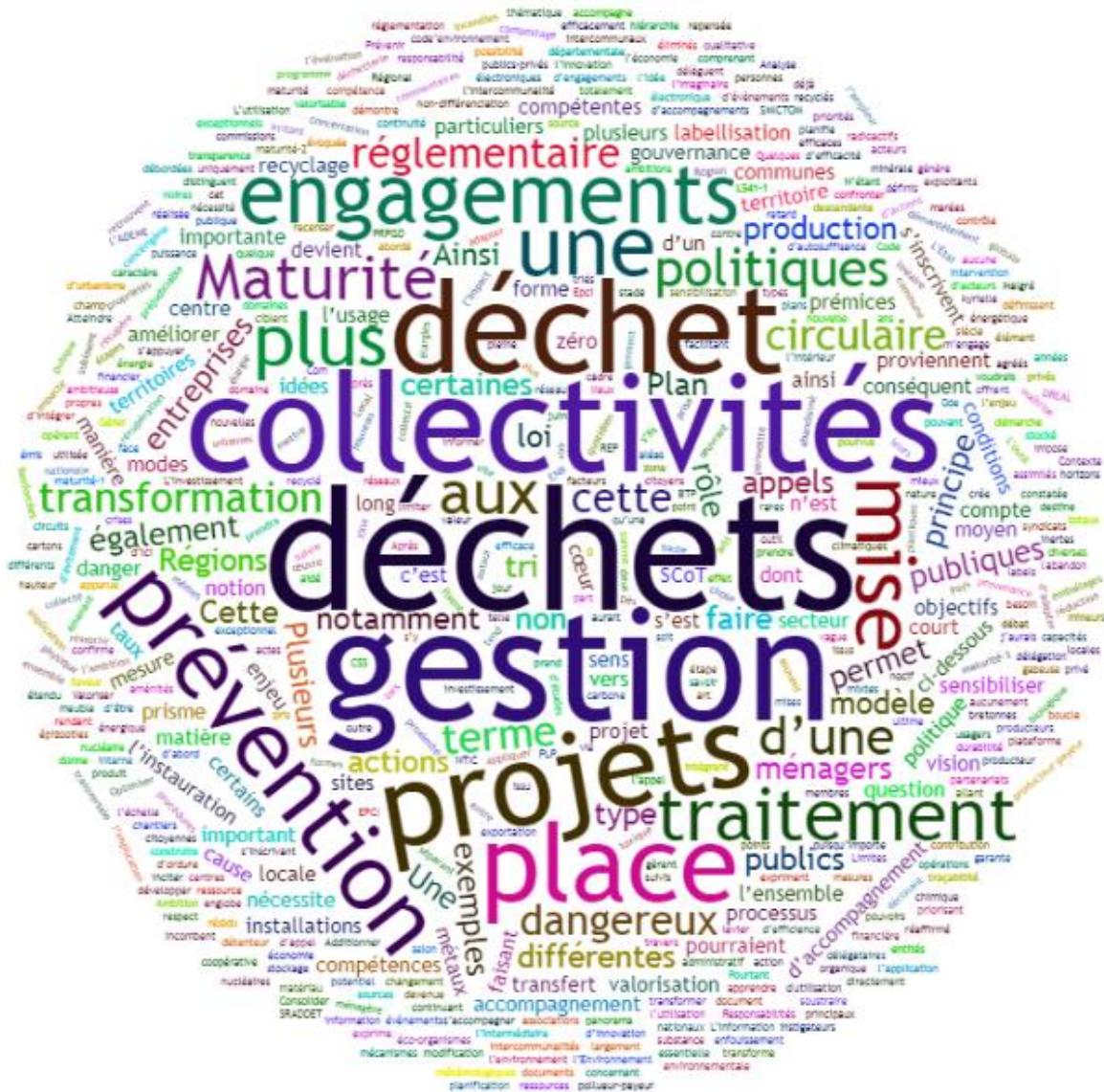
Les CV perdent donc de leur attractivité. (Surtout Catégorie sociale supérieures, face à la **dégradation du cadre de vie et de la sécurité**, qui préfèrent emménager en périphérie dans des maisons avec jardins).

Cela entraîne un **développement de l'habitat insalubre**, qui aggrave cette situation, bouclant le cercle vicieux :



Objectif 24 : Atteindre le 0 enfouissement puis viser le 0 déchet à l'horizon 2040.

- « *Notre ambition, c'est que les déchets deviennent des ressources* ». Thierry Burlot, vice-président de la Région Bretagne, chargé de l'environnement, eau, biodiversité et climat.



Source : nuagesdemots.fr

Selon le **Code de l'Environnement** (**art. L541-1**), un déchet est « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien, meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* ». Autrement dit, tout élément qui est abandonné est un déchet.

Il existe plusieurs types de déchets. Un déchet ultime est un déchet qui n'est plus valorisable et ne peut plus être que stocké. Les déchets sont définis comme dangereux s'ils présentent une ou plusieurs des 15 propriétés de danger (irritant, nocif, cancérogène, toxique ...), ils peuvent être de nature organique, minérale ou gazeuse.

Les **déchets non dangereux**, sans caractère de danger vis-à-vis des personnes ou de l'environnement, issu des entreprises, sont éliminés dans les mêmes conditions que les déchets ménagers. Les déchets inertes sont des déchets non dangereux qui ne subissent aucune modification physique chimique ou biologique importante. Les installations de traitement de déchets sont diverses (centre de tri, déchetterie, plateforme de compostage).

➤ Le code de l'environnement prévoit 3 priorités :

L'information, la prévention, et la valorisation des déchets et la maîtrise du traitement. L'information impose la transparence des circuits de traitement des déchets. La traçabilité, aussi importante est réalisée par les commissions de suivis des sites (CSS) qui opèrent uniquement sur les sites de stockage et de la valorisation énergétique.

➤ La gestion des déchets englobe une kyrielle d'acteurs :

L'État planifie à l'échelle nationale et pour l'ensemble des types de déchets, son plan s'impose à l'ensemble des collectivités. La loi NOTRe crée un Plan Régional de prévention et gestion des déchets (PRPGD) en faveur de l'économie circulaire\*, qui récupère la compétence départementale des déchets non dangereux et des déchets issus des chantiers. Les **Régions** fixent les objectifs de prévention et de gestion des déchets déclinant des objectifs nationaux. **Les communes ou les EPCI** gèrent les déchets ménagers en interne ou par délégation. La possibilité de transfert aux **intercommunalités ou aux SMICTOM** (syndicats mixtes intercommunaux de collecte et de traitement d'ordure ménagère) est largement utilisée et permet d'adapter les modes de gestion des déchets aux conditions propres à chaque territoire. **Les délégataires de la gestion des déchets** se distinguent notamment par leur intervention à différentes étapes de vie du déchet. Les éco-organismes sont au cœur de la mise en place des

Responsabilités élargies producteur (REP). Les producteurs leur déléguent leur responsabilité contre une contribution financière. Ils sont agréés par les pouvoirs publics. Les opérations de démantèlement nucléaire comprenant le traitement des déchets radioactifs incombent aux **exploitants nucléaires** selon le principe de pollueur-payeur (principe réaffirmé par la loi de juin 2006). **La DREAL** est garante de la réglementation, contrôle les différentes installations et donne un avis aux collectivités sur l'évaluation environnementale des plans de gestion et de prévention des déchets. **L'ADEME** accompagne les différentes collectivités et définissent ensemble, pour 3 ans, un programme de prévention locale (PLP).

#### A) Contexte des engagements :

Depuis des années, la gestion linéaire des déchets impacte directement les territoires. Malgré un transfert de compétences aux élus de collectivités locales, certaines entités se retrouvent débordées par cet enjeu. Ainsi, doit être repensée la vision globale du déchet, avec l'application d'un **modèle circulaire**, qui génère une boucle et transforme ainsi les déchets en ressources.

Un modèle circulaire dont les Régions pourraient être les principaux instigateurs. Renforcées par la loi NOTRe, le champ des compétences des Régions en matière de prévention et de gestion des déchets s'est étendu : par la mise en place d'un **Plan de prévention et de gestion des déchets** et du **SRADDET**.

Des déchets qui proviennent de tous les horizons, puisque les déchets des particuliers ne sont que mineurs, face à l'ampleur des déchets émis par le secteur privé (ex : 60% des déchets totaux proviennent du secteur BTP). Par conséquent, la gestion des déchets devient une thématique transversale, rendant essentielle une **gouvernance coopérative entre acteurs publics et privés**.

**143 engagements sur 4977**

Maturité 1 : 86 // Maturité 2 : 40 // Maturité 3 : 17

Com : 22 / Epci : 102 / Pays : 19

Maturité 1	Maturité 2	Maturité 3
60%	28%	12%

➤ Ambition :

- Atteindre le « zéro » enfouissement des déchets à 2030 en priorisant la prévention et la réduction des déchets à la source.
- Consolider et développer les capacités de recyclage et traitement des déchets au plus près des territoires. 100% emballages (plastiques, métaux, cartons ...) triés et recyclés d'ici 2040.
- Gérer efficacement les déchets de crises (marées noires, évènements météorologiques exceptionnels, épizooties, incendies ...).
- Prévenir la production de déchets, inciter au respect de la hiérarchie des modes de traitement par des mécanismes de type ‘producteur-payeur’.

B) Analyse qualitative des engagements :

1) La gestion des déchets, un enjeu déjà pris en compte par les collectivités.

Le taux de maturité 1 à hauteur de 60% des engagements nous exprime l'implication des collectivités concernant la gestion des déchets. Cette implication peut se soustraire en différents actes :

a) *L'utilisation du levier réglementaire.*

Avant la mise en place de projets, il est important pour les collectivités **d'intégrer la gestion des déchets dans leurs documents d'urbanisme et de planification**. Ce faisant, c'est notamment à l'intérieur des SCoT que ce processus prendra jour :

-En y intégrant la **réduction et la valorisation des déchets ménagers** ;

- En anticipant par les SCoT, les **besoins pour la gestion des déchets de la construction et développer le recyclage des matériaux** ;

-Inscrivant les **outils de valorisations dans la planification urbaine et intégrer dans les documents d'urbanisme et de planification le développement du réseau de déchèteries**.

En somme, les SCoT intègrent la notion de gestion des déchets des particuliers, mais également des entreprises. Une non-différenciation, puisqu'importe la provenance, le déchet doit être

recyclé autour de sa zone de production. Cette gestion locale est importante, dans un principe de proximité et d'autosuffisance, pour limiter l'impact carbone du déchet et toute exportation.

b) *Les politiques publiques.*

Après cette étape réglementaire, l'instauration de politiques publiques permet aux collectivités de prendre pleine mesure de leur rôle. À savoir, appliquer et améliorer le réseau de déchets dont elles sont compétentes. Des actions en œuvre se séparent en deux formes :

- *Un accompagnement administratif :*

Cette mesure d'accompagnement s'est souvent mise en place d'une manière descendante. De l'intercommunalité vers les communes membres, ou de la commune vers des réseaux œuvrant dans le domaine du tri ou du zéro déchet. Plusieurs exemples ci-dessous :

- Accompagner le **réseau d'acteurs locaux** dans le domaine du zéro déchet et du tri.
- Accompagner les communes dans la **gestion de leur déchet de crise** (manifestation, tempête).
- Accompagner le **développement de poubelles de tri sur les lieux non dotés par de tels services** ;
- Appliquer des **politiques de réemploi**.

Ici est notamment abordé le **déchet dans un cadre exceptionnel**. En effet, certains aléas climatiques ou certains lieux non pourvus par des aménités urbaines facilitant la récupération de déchets nécessite un investissement conséquent de la part des collectivités. L'investissement prend également une forme de projet. Il aurait une valeur de sensibilisation à la cause du déchet, sur le long terme, mais également un rôle à court et moyen terme dans la gestion efficace des déchets.

- *Et la mise en place de projets :*

Des projets en place pour sensibiliser et informer tous les citoyens :

- **Apprentissage du zéro déchet**, au niveau des services scolaires ;
- Mettre en place des **ateliers de récoltes de déchets** ;
- **Sensibiliser** auprès des habitants, des scolaires, des professionnels pour réduire leurs déchets.

Et adapter leur quotidien :

- En déployant des **équipements de collecte et de tri adaptés** ;
- Création d'une **déchetterie** ;
- **Optimiser le recyclage en circuit fermé** ;
- **Projet de chaufferie bois déchets** à destination des industriels et des bâtiments publics, permettant de valoriser la totalité du bois collecté par le syndicat de traitement des déchets. Action au niveau de l'agglomération ;
- Construction et amélioration du tri, de **l'économie industrielle et territoriale**.

Ainsi, ces projets sont facteurs de **transformation de l'usage du déchet sur le territoire**. De telle manière, qu'une nouvelle forme de gouvernance peut être constatée dans l'utilisation des déchets. Ce que confirme, les prémisses d'une **politique d'appel à projets** et la mise en place de **partenariats publics-privés** :

- Avec des candidatures **TER** (Territoire Economie en Ressource), permettent de solliciter les acteurs du territoire ;
- Les "**territoires zéro Gaspi**" : objectif de sensibiliser des entreprises à l'économie circulaire.

Dès lors, 60% des engagements de maturité-1, s'inscrivent dans l'idée de transformation du rôle du déchet. N'étant que les prémisses d'une action élargie, les projets de type maturité-2, pourraient nous en apprendre un peu plus sur la démarche à suivre ...

2) *Je voudrais faire, mais c'est encore au stade de projet et j'aurais besoin d'être aidé.*

Ce type d'engagements nous offrent un panorama de l'ambition des collectivités à plus ou moins court terme. Cela nécessite un accompagnement réglementaire et financier des collectivités (A), tout en continuant à mettre en place des politiques publiques (B). Des actions se faisant en concertation avec les entreprises et associations compétentes en la matière, pour plus d'efficacité.

a) *L'outil réglementaire.*

Pour certaines collectivités, la gestion des déchets doit s'accompagner d'une politique ambitieuse, plusieurs exemples :

- Devenir **ambassadeur du tri** ;
- Augmentation de la **réutilisation et du réemploi** ;
- Création d'une **ressourcerie-recyclerie** ;
- Déploiement du **schéma de Gestion des déchets et de la valorisation des ressources**.

Ces actions s'inscrivent dans un **Plan Local de prévention des déchets ménagers et assimilés**. Un document qui devrait permettre de sensibiliser les publics à cette cause, et à l'instauration d'actions d'évitement.

*b) La mise en place de projets :*

- Développer de la **valorisation énergétique des déchets** dans des équipements de combustion ou de méthanisation ;
- **Optimiser les équipements de collecte et de tri des déchets** : pour avoir le moins de tonnage à enfouir et ne pas augmenter la capacité d'enfouissement.
- **Restructurer la déchetterie** pour faciliter le tri ;
- **Achats en commun** de broyeurs végétaux : pour diminuer la quantité de déchets verts ;
- Mise en place d'une **co-organisation pour l'implantation de recyclerie**.

Des engagements allant dans le sens d'une "économie circulaire". Valoriser l'usage du déchet devient ainsi une nécessité. Optimiser, améliorer, voir construire, des centres de tri efficaces vont en ce sens.

*c) Les appels à projets, sources d'innovation dans la gestion des déchets :*

Sur la question des déchets, **l'innovation permet de faire ressortir le potentiel de cette « ressource »**. Plusieurs idées germent de l'imaginaire collectif. Ces idées citoyennes sont mises à en avant par l'intermédiaire d'évènements émanant de la puissance publique (appels à projets, labels ...). Quelques exemples ci-dessous :

- Une production de déchets maîtrisée, favorisée par leur valorisation : AQTA lauréat de l'appel à projet « territoire économie en ressource » de l'ADEME ;
- **Territoires zéro déchet, zéro gaspillage**.

Ainsi, certaines collectivités ciblent un changement sous le prisme de la **labellisation**. Une transformation, pouvant s'appuyer sur un outil important : **l'appel à projets**.

*d) Des procédures d'accompagnement pour les collectivités et les usagers :*

- Sensibiliser l'implication des habitants au tri et à la réduction des déchets
- CVED et CSR ?

*3) Je m'engage à faire plus, mieux, plus vite ou quelque chose de totalement nouveau.*

Dans la continuité des **appels à projets** et des **politiques de labellisation**, les engagements de taux maturité-3 expriment les nouvelles ambitions des collectivités. Une vision à moyen et long terme s'inscrivant dans plusieurs domaines :

*a) La mise en place d'études, pour plus d'efficience des politiques de gestion de déchets.*

- Réaliser une **étude de faisabilité sur la production de biomasse énergie** ;
- À partir d'un **diagnostic fait sur les déchets** : accompagner les îles pour les actions de réduction des déchets la réutilisation locale (économie circulaire) des ressources dégagées.

*b) Additionner à des projets et des mesures d'accompagnements :*

- Mise en place d'une **redevance incitative à l'horizon 2021** sur l'ensemble du territoire (déploiement du système en cours depuis 2017)
- Accompagner le **développement d'unités de recyclage** au plus près des sources de production des déchets grâce à des partenariats avec les organismes écoemballages.

➤ Limites :

Plusieurs points sont à recenser. Tout d'abord, la notion de **déchet électronique** n'est aucunement apparue, que ce soit dans les commentaires de la Région ou dans les engagements des collectivités. Pourtant, la prise en compte des déchets électroniques est, depuis la vague des NTIC, devenue l'enjeu du XXI<sup>e</sup> siècle. Ne pas s'y confronter, nous démontre un retard préjudiciable pour les collectivités bretonnes.

En outre, la question des **métaux rares** n'est point évoquée. Alors que notre modèle énergétique tend à se transformer, à travers le prisme de la durabilité (ENR), le recyclage du cœur de cette énergie devrait être au centre du débat<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Guillaume Pitron, La guerre des métaux rares, 2017.

## PARTIE 5 : Synthèse des résultats.

### ➤ Basculer dans un modèle démocratique participatif :

Tout au long de ce mémoire, a été décrit une forme nouvelle de gouvernance concernant la mise en œuvre d'une politique publique régionale. Le récit qu'est la Breizh Cop et toutes les démarches l'entourant ont été appliqués dans un but : faire participer un maximum d'acteurs, ou du moins, leur donner la possibilité. Cet élan démocratique territorialisé ouvre l'hypothèse qu'une vision principalement descendante de la politique ne peut que difficilement s'appliquer. De multiples acteurs faisant la demande de s'investir dans la vie démocratique en sont la principale source.

Au regard de la multiplication des participations politiques non conventionnelles, s'installant dans les débats et les espaces publics (Nuit debout, Podemos, le mouvement des gilets jaunes ...), un renouvellement doit s'installer. Il pourrait se faire sous le prisme de la participation, définie par Loïc Blondiaux, spécialiste de la "démocratie participative", comme étant : « *l'ensemble des démarches et des procédures qui visent à associer les citoyens « ordinaires »<sup>31</sup> au processus de décision politique, ce qui permet de renforcer le caractère démocratique du régime politique. Elle comprend à la fois la démocratie participative institutionnalisée, qui est mise en œuvre par les autorités afin de compenser un déficit de légitimité et qui est parfois codifiée et imposée par la loi. Elle renvoie aussi à toutes les initiatives plus spontanées et informelles qui résultent des citoyens eux-mêmes et de la société civile organisée, dans le but de prendre la parole, de protester, de revendiquer, d'interpeler les autorités politiques* »<sup>32</sup>. Cela correspond à ce que Pierre Rosanvallon nomme la « *contre-démocratie* »<sup>33</sup>.

Une forte demande de participation dont l'intérêt dépasse les limites strictement politiques. Le besoin de transparence et d'information touche notamment le domaine de l'Aménagement du territoire. Qu'importe les domaines évoqués, l'image de la planification et des projets de territoires est écornée par plusieurs maux (et mots) : lobbyisme des grands promoteurs, pression politique, atteintes environnementales ... Des actions engendrant un langage formaté à connotation négative, et qui négligerait l'intérêt général face au profit pécunier. À l'inverse ce

---

<sup>31</sup> Par citoyens « ordinaires », il faut entendre des citoyens sans responsabilité politique, non organisés et profanes.

<sup>32</sup> Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, 2008.

<sup>33</sup> Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, 2006.

phénomène a imposé aux collectivités, notamment aux Régions, de former de nouveaux « *récits de politiques publiques* »<sup>34</sup> en utilisant des stratégies de communication politique innovantes concernant un grand nombre de citoyens : la citoyenneté, le développement durable, la solidarité ...

Le dispositif Breizh Cop de la Région Bretagne tente de combiner cet ensemble. Entre, participation collective, construction commune d'un outil régional et recherche de légitimité démocratique, ce mixage ambitieux a eu pour but d'accentuer ce que Maurice Hauriou nomme « *le mode d'être régional* »<sup>35</sup>.

Pourtant, cette tentative « *d'institutionnalisation de la participation publique* »<sup>36</sup> rencontre des limites. L'étymologie du principe de participation pourrait en être la cause. En effet, la notion de participation peut être interprétée sous deux formes :

- Comme un moyen au service de la gestion d'une situation, dans une logique managériale<sup>37</sup> ;
- Une fin, afin de renforcer le rôle des citoyens dans la prise de décision publique, dans le sens d'une démocratie (plus) participative en raison d'un contexte de recomposition de l'action publique<sup>38</sup>.

Avec une deuxième forme qui entraîne un besoin de « *délibération* »<sup>39</sup>, comme modèle idéal de conduite des échanges entre les individus et tournée vers la qualité des échanges qui deviennent plus importants que l'expression du plus grand nombre de participants. Un cheminement qui semble cohérent avec les étapes suivies par Conseil Régional de Bretagne dans la mise en œuvre de son SRADDET. Pourtant, dans un contexte, où la France est rapidement passée d'un « *impératif participatif à un impératif délibératif* »<sup>40</sup>, l'innovation bretonne laisse surtout la place à une absolue nécessité.

La délibération ouvre la voie en trois types d'actions et œuvre pour une « démocratie plus démocratique » : produire de l'information nouvelle, intégrer de nouveaux acteurs (surtout des

---

<sup>34</sup> Claudio Radaellii, *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne*, 2000.

<sup>35</sup> Maurice Huriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 2013.

<sup>36</sup> Jean Marc Dziedzick, *Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation*, 2015.

<sup>37</sup> Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, *L'Etat et la gestion publique territoriale*, 1996

<sup>38</sup> Claire Dupuy, Charlotte Halpern, *Les politiques publiques face à leurs protestataires*, 2009

<sup>39</sup> Cecile Blatrix, Des sciences de la participation : paysage participatif et paysage et marché des biens savants en France, 2012.

<sup>40</sup> Loic Blondiaux, Yves Sintomer, *Quel avenir pour les démocraties modernes ?*, 2012.

“groupes” les plus défavorisés) et les renforcer (notion « *d'empowerment* »). Une théorie qui fonctionne, au regard de la pratique Breizh Cop et les diverses actions évoquées au préalable. Elle permet de « *rééquilibrer les rapports de force, d'arrondir la réflexion et d'engendrer la formation d'une opinion* »<sup>41</sup>. Pour aller plus loin, nous pourrions utiliser le concept de « *sérendipité* »<sup>42</sup>, qui serait facteur d’effets imprévus dans le débat et la délibération et qui pourrait être source d’innovation.

Un fonctionnement louable en somme, mais qui va être porteur de contestation. En effet, de la théorie à la pratique, des problématiques peuvent s'intégrer. Dans Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative (Seuil, 2008), Loïc Blondiaux met en avant cet écueil, en évoquant « *l'intention manipulatrice* » des aménageurs qui reconnaissent la participation dans le sens d'une « *démocratie formatée* ». Pour ce dernier, afin de contenir et prévenir toutes réactions hostiles et contraires aux projets d'un maître d’œuvre, les acteurs instigateurs de la démarche ont tout intérêt à cadrer le débat, de maîtriser les thèmes, le format et la nature des participants. Ainsi, les autorités publiques auraient tendance à « *multiplier les détours participatifs* » en développant une « *machine de la participation* ». Les dispositifs participatifs seraient devenus une ressource des acteurs publics. Outre le fait de signaler un problème spécifique, cette théorie nous fait intégrer un principe particulier : qu’importe le schéma utilisé, il est difficile de contenter tout le monde, l’ambition est donc de viser **l’intérêt général**.

➤ L'échelon régional : un rôle ambivalent, nécessitant une « dialectique territoriale ».

La réforme régionale, induite par la loi NOTRe, avait comme objectif de faire des économies d’échelles. Cette démarche a entraîné la fusion de multiples régions, un phénomène ne touchant pas la Région Bretagne (pour le moment ?<sup>43</sup>). Le rôle régional s'est ainsi retrouvé renforcé, notamment dans deux domaines clés : le Développement Economique et l’Aménagement du Territoire. Deux critères à la fois importants sur le territoire, mais également contradictoires.

---

<sup>41</sup> Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, *Quel avenir pour les démocraties modernes ?*, 2012.

<sup>42</sup> Sérendipité vient de « *Serendipity* », signifiant « don de faire trouvaille », Horace Walpole, 1754.

<sup>43</sup> Un possible rapprochement avec le département Loire Atlantique

Adoubées en tant qu'acteurs œuvrant pour la cohésion territoriale, ces deux compétences ne font que ressortir une forme de dichotomie. Alors que le principal enjeu des politiques d'aménagement du territoire du Conseil Régional de Bretagne se positionne pour l'arrêt de la consommation des fonciers agricoles et naturels. Comment atteindre cet objectif alors que la Région œuvre également dans le développement économique, dont la condition sine qua non a pendant de longues années était traduite par une extension intensive de la forme urbaine. Cette ambivalence a notamment engendré, lors de la première vague de décentralisation des années 1980, une forte artificialisation des sols autour des villes dynamiques. Un processus entraînant un ruissellement néfaste pour la biodiversité, en multipliant les flux dans et autour de la ville (mobilités, consommations ...). En effet, dans un modèle économique qui prône la croissance, la réussite se chiffre dans l'accueil de la population et des entreprises capables de créer de l'emploi.

Œuvrant sur tout le territoire, la Région a donc observé ses campagnes imiter le modèle de croissance métropolitain. C'était notamment le cas, il n'y a encore pas si longtemps, lorsque Jean Marc Ayrault était Premier ministre. Ce dernier avait commandé en son temps un rapport sur « L'Hyper-ruralité ». De nombreux experts avaient alors jugés qu'une trentaine de département français appartenait à « l'hyper-ruralité ». Selon eux, ce cas précis n'était pas une grâce mais une malédiction : le rapport déplorait l'arriération de ces territoires qui échappaient au numérique, qui n'étaient pas assez desservis par le réseau routier, pas assez urbanisés ou qui se trouvaient privés de grands commerces et d'accès aux administrations. De plus, parmi la batterie de mesures du rapport on lisait des choses comme « *le droit à la pérennisation des expérimentations efficientes et l'impératif de moderniser la péréquation et de stimuler de nouvelles alliances contractuelles*<sup>44</sup> ». Un langage administratif dont les usagers ne détiennent pas les codes et qui démontre le monopole qu'ont les hautes sphères publiques. En somme, selon ses dires, l'Etat doit intervenir afin de palier à ces limites, qui seraient facteurs de mauvais fonctionnement. Nous démontrons ainsi, que dans l'océan des possibilités, une seule solution est toujours envisagée.

### ➤ Se questionner sur le devenir régional :

---

<sup>44</sup> Sylvain Tesson, Sur les chemins noirs, 2016.

Le flou régnant autour du schéma régional démontre que les dernières réformes en œuvre comportent des limites. Entre ceux qui demandent une plus grande autonomie des Régions et les autres qui militent pour moins de pouvoirs territoriaux, le débat est instable. L'outil qu'est le SRADDET, nous éclaire sur certains points.

Tout d'abord, nous avons pu remarquer que l'échelle utilisée diffère selon la compétence régionale. En effet, les frontières sont souvent remises en question lorsqu'on évoque l'enjeu de l'eau, de la gestion des déchets, ... Si l'on prend en exemple la gestion de l'eau, les flux sont continus, ils ne circulent pas uniquement sur le territoire breton. Les problématiques liées à la pollution, ou l'état de l'eau sont donc **interrégionaux**. La mise en place par la Région Bretagne d'un « **Parlement de l'eau** », tente de régler ce défaut de fonctionnement. En faisant collaborer les acteurs régionaux, départementaux, intercommunaux, communaux et privés sur la gestion de l'eau, l'efficience des politiques publiques n'est que plus facilement envisageable.

De plus, sur la question du SRADDET, l'élaboration d'un rapport sur « La 1<sup>ère</sup> génération de SRADDET », commandité par un Comité d'Orientation du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire et l'Acadie<sup>45</sup>, nous aiguille sur le devenir de ce schéma. Ce rapport a permis de converger toutes les données des SRADDET régionaux, déjà élaborés. Une mise en commun, permettant de faire ressortir les modes de fonctionnement ainsi que les règles les plus abouties. Dans l'ensemble, les premiers SRADDET construisent tous leur vision sur le couple cohésion/transition. De plus, toutes les entités s'interrogent sur la pertinence de leur échelle, ainsi que sur la difficulté de territorialiser le SRADDET. Cette notion de territorialisation va notamment être abordée lors d'une deuxième phase de l'étude : « Faire France : analyser la contribution des Régions<sup>46</sup> ».

Avant l'aboutissement de cette étude, nous pouvons tout de même mettre en avant certains points. Notre hypothèse est que la liberté dans la mise en œuvre du SRADDET, n'avait aucunement l'objectif de créer une légitimité du rôle régional. Au contraire, cet outil qui a été pensé par l'Etat, ressemble plutôt à une forme de « *cadeau empoisonné* » envers l'échelon inférieur. En effet, la théorie est simple : si la mise en œuvre du SRADDET est une réussite, alors tout n'est que bénéfice pour l'Etat, les problématiques liées à la gestion de l'eau, des déchets, de la consommation du foncier, à la transition énergétique, les centralités ..., seront un poids en moins à supporter et le couple Etat-Région se retrouvera renforcer dans son action.

---

<sup>45</sup> Une Coopérative Conseil spécialisée sur les questions liées à l'Aménagement du Territoire.

<sup>46</sup> Début de la deuxième phase : septembre 2019

Alors que, si une Région montre des limites dans ses ambitions, l'Etat pourra intervenir sur le territoire, via un décret, en appliquant certaines prérogatives. Dans les deux cas, l'échelon national pourrait sortir grand gagnant, illustrant la continuité du centralisme historique français.

Outre cette vision manichéenne, il est important de faire ressortir une autre ambition future : la **coopération inter-régionale**. Nous avons pu constater que de nombreuses compétences régionales s'étalent sur d'autres territoires. Difficile donc d'adopter une vision de territoires frontaliers non-coopératifs. Depuis, le début des années 2010, de nouvelles formes de coopérations émergent afin de prendre en compte cet enjeu. L'idée est d'adopter une vision différente du territoire, sous le prisme métropolitain. C'est par exemple le cas du **Pôle métropolitain Loire-Bretagne**, regroupant les plus grandes agglomérations d'une « Bretagne historique » : Angers Loire Métropole, Brest Métropole, Nantes Métropole, Rennes Métropole, CARENE – Saint Nazaire Agglomération. C'est un syndicat mixte fermé dont le siège se trouve à Rennes. L'objectif de cette coopération est de lier le développement territorial à la recherche. Par ce biais, de nombreux cycles de conférences et des travaux de chercheurs convergent, avec l'ambition de dynamiser les territoires. Aujourd'hui de nombreux Pôles Métropolitains sont en cours de structurations ou de réflexions, symbole d'un enjeu devenu national.

Les projets de Pôles Métropolitains sont intéressants puisqu'ils consacrent surtout les réseaux de coopérations locales entretenues via les associations ou réseaux de villes. Ce sont donc des « *outils d'interterritorialité*<sup>47</sup> ». Les prochaines versions du SRADDET, pourraient également s'inspirer de cette manière de procéder. Nous pourrions prochainement voir des notions telles que **l'inter-sraddet**, orientant le champ régional comme l'interscot le fait à plus petite échelle.

---

<sup>47</sup> Voir Dossier FNAU n°26 : « Les Pôles métropolitains, Outils d'interterritorialité », juillet 2013.

## CONCLUSION :

La Breizh Cop est donc devenue un outil au service de la Région et des usagers bretons. La mise en œuvre de son SRADDET, ouvre le chemin à de nouvelles possibilités démocratiques. Il est la preuve que malgré l'image technocratique qu'un tel outil peut refléter, faire participer un maximum de personnalités et d'entités permet de le rendre catégorisable et plus proche des citoyens. L'utilisation d'un récit, qui engendre un référentiel commun, est une stratégie intéressante et pourrait s'appliquer à plusieurs situations.

Difficile de prendre des conclusions avant son application, néanmoins le SRADDET de la Région Bretagne aura permis de déclencher une autre forme de gouvernance dans la mise en œuvre d'une politique publique : la co-construction. Les agents et élus régionaux avaient l'objectif de faire participer un maximum d'acteurs, pour une cause précise : la préservation de l'environnement. Un tel sujet a prouvé à maintes reprises qu'il pouvait être rassembleur, puisqu'impactant toutes personnes présentes sur un territoire.

Ainsi, un socle relationnelle solide a pu être élaboré. Le dialogue paraît ouvert et les agents et élus régionaux seraient « descendus de leur tour d'ivoire<sup>48</sup> ». La démarche de territorialisation en œuvre depuis le changement de direction porte donc ses fruits. Cependant, cela ne reste que les prémisses d'une nouveauté. D'autres sujets, porteurs de polémiques vont arriver dans les semaines et mois qui viennent. Ils pourraient être beaucoup moins rassembleur que les questions liées à l'environnement. Une stratégie est donc en place, seule l'avenir exprimera sa réussite démocratique.

La marque Breizh Cop ouvre donc la voie à d'autres intentions et nouveautés. Elle est la porte d'entrée dans le labyrinthe des politiques publiques. En effet, en parallèle de cette mission, aussi enrichissante技iquement qu'humainement, j'ai eu la chance d'être mobilisé sur un projet expérimental : le BRIC (Bureau Régional d'Investigation Citoyenne). Ce concept pensé et mise en œuvre par mon tuteur de stage et le chargé de convergence citoyenne, rentre dans un processus de territorialisation de l'échelon régional. L'objectif était clair et simple : sortir du carcan régional, marqué par l'entre soi des techniciens et élus régionaux et aller à la rencontre des usagers aux quatre coins de la Bretagne. Ainsi, le chargé de convergence citoyenne et moi-même avons co-pilotés un groupe d'agents, issus de différentes directions, afin d'élaborer un questionnaire en adéquation avec nos attentes. Chose faîte, nous sommes partis, lors de 4

---

<sup>48</sup> Phrase prononcée par un élu communal lors de la semaine Breizh Cop.

différentes dates, dans les 4 départements bretons, interviewer les usagers bretons pour faire ressortir les besoins et les problématiques sur chaque territoire.

Une première tentative, qui a séduit l'ensemble des agents mais également la plupart des usagers. Il est intéressant de noter les divergences de réponses selon la localisation :

- Au niveau des communes littorales : les problématiques liées à la temporalisation des villes et aux maisons secondaires sont notamment ressorties. Tout comme les manques de transports et le sentiment d'éloignement de grands centres urbains.
- Dans les communes situées au cœur du territoire sont notamment revenues des problèmes de désertification de centre-ville et de construction de nombreuses zones marchandes en périphérie qui participent à la « mort des centres villes ».

Outre cet aspect, nous avons pu nous rendre compte que la Bretagne est un territoire diversifié. Les disparités culturelles entre les départements d'Ille-et-Vilaine et du Finistère sont frappantes, malgré tout, le sentiment d'appartenance à la Bretagne reste le sentiment dominant.

Cette étude, dont les conclusions vont être présentés en Octobre 2019, n'est que la base d'un projet futur : envoyer des agents au sein de toutes les collectivités bretonnes, afin de recueillir les propos des élus ou techniciens environnants. Avec une ambition certaine : établir un dialogue direct, entre toutes les entités, dans une quête d'efficience des politiques publiques.



Photo clôturant la semaine Breizh Cop à Saint Brieuc (2019) – Source : [www.bretagne.bzh](http://www.bretagne.bzh)

## BIBLIOGRAPHIE :

### Ouvrages généraux :

- Behar D. Estèbe P. Vanier M. (2010), *Meccano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale*, Pouvoirs locaux n°83.
- Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Seuil.
- Blondiaux L. Sintomer Y. (2012), *Quel avenir pour les démocraties modernes ?*, CNRS Le journal.
- Gintrand F. (2018), *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes*, Thierry Souccar Editions.
- Mele P. Larue C. (2008), *Territoires d'actions : aménagement, urbanisme, espace*, L'Harmattan.
- Pecqueur B. Nadou F. (2018), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Science Po.
- Pitron G. (2017), *La guerre des métaux rares*, LLL.
- Tesson S. (2016), *Sur les chemins noirs*, Folio.
- Veltz P. (2019), *La France des territoires, défis et promesses*, L'Aube.
- Zepf M. Andres L. (2012), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechnique et universitaires romandes.

### Articles scientifiques :

- Desjardins X et Behar D. (2017), « *Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ?* », Population & Avenir, vol. 733, no. 3.
- Dziedzicki J-M. (2015), « *Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation* », Participations, pages 145 à 170.
- Mazeaud A. (2012), « *L'instrumentalisation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la Région Poitou-Charentes* », Participations, pages 53 à 77.

### Rapports/Analyse :

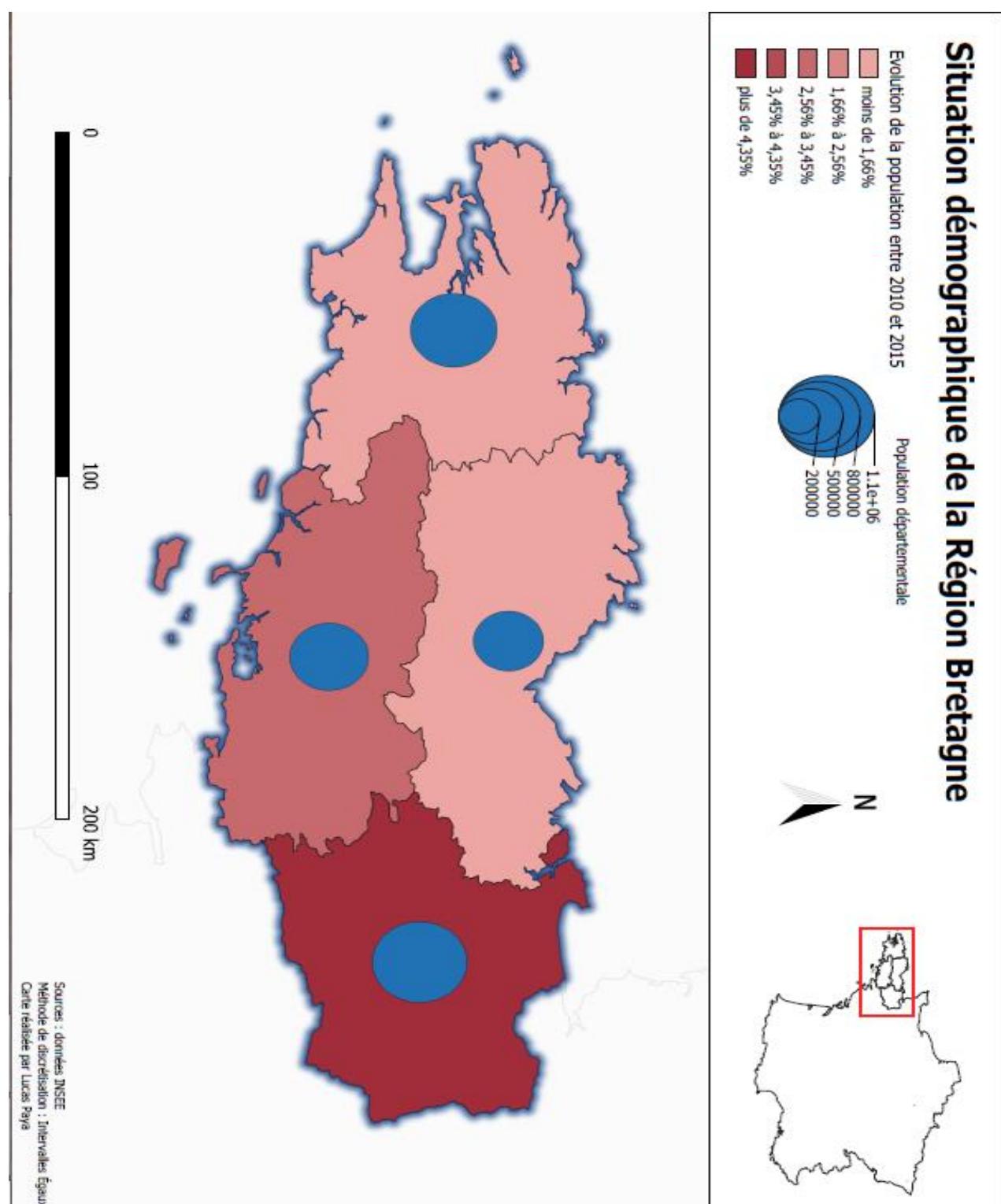
- ACADIE, *Elaboration d'un rapport sur la 1<sup>ère</sup> génération de SRADDET*, Comité d'Orientation du 24.06.2019.
- AMORCE, *Le SRADDET, éclairages sur la notion de prescriptivité*, Série juridique, Septembre 2018.
- FNAU n°26 : « *Les Pôles métropolitains, outils d'interritorialité* », juillet 2013.

### Documents de la Région Bretagne :

- CESER Bretagne, « *Les déchets en Bretagne : vers un cercle vertueux !* », mars 2015.
- CESER Bretagne, « *Les dynamiques territoriales de Bretagne en question* », juin 2013.
- Conseil Régional de Bretagne, Ateliers Inter-Schémas, « *Quand les schémas parlent aux schémas* », 2014.
- Conseil Régional de Bretagne, « *2014-2020 – Pour une politique bretonne contractuelle renouvelée et intégrée préparant les territoires aux enjeux d'avenir* ».

## ANNEXES :

### Annexe 1 :



➤ **Résumé :**

Depuis le vote de la loi NOTRe en 2015, les Régions ont été dotés d'un outil pour continuer à asseoir leur emprise territoriale : le SRADDET. Ce Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité entre les Territoires, dont l'appellation n'est pas le seul point complexe, doit être mis en œuvre avant fin 2019. Pour ce faire, la Région Bretagne a fait un choix inédit : la mise en place d'une COP. Suivant le modèle de la COP 21, la « Breizh Cop » va servir de récit, afin de mettre en œuvre le SRADDET. De plus, la marque « Breizh Cop » a vocation encore plus grande, puisqu'elle va servir de définition pour le projet d'avenir de la Bretagne à l'horizon 2040, qui devra répondre aux urgences climatiques et environnementales, aux grands enjeux d'aménagement mais aussi à l'exigence démocratique. Autant de défis, que les élus et techniciens régionaux ont tenté de relever en appliquant un modèle de co-construction. L'objectif étant d'intégrer un maximum d'acteurs (collectivités, entreprises, associations, citoyens) dans une boucle, pour une bien meilleure efficience dans la mise en œuvre d'une politique publique.

Mots clés : SRADDET, Région, gouvernance, co-construction, mise en œuvre d'une politique publique.