

Engagement pour la cohésion des territoires

Favoriser l'égalité des chances entre les territoires

La carte des capacités territoriales, pour plus de solidarité territoriale

Le modèle breton d'aménagement du territoire que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'aménagement (SRADDET) entend préserver et consolider, repose sur la diversité de ses territoires, leurs spécificités, leurs forces et faiblesses particulières qui sont autant d'atouts dès lors que leurs chances de développement sont égales.

Dans les faits, au regard des disparités de dynamiques de développement objectivement observées, les territoires ne disposent pas tous des mêmes capacités de développement. Il est du rôle des acteurs publics, au premier rang desquels la Région avec sa compétence aménagement du territoire, d'œuvrer à rééquilibrer la situation en orientant plus fortement son action vers les territoires caractérisés par des fragilités ou des responsabilités particulières.

L'objectif 35 de la Breizh COP nous rappelle que :

- Assurer une égalité des chances de développement passera par une péréquation des moyens entre les territoires et une plus forte territorialisation des politiques publiques ;
- L'égalité des chances entre les territoires, tenant compte de leur réelle diversité, résultera :
 - o d'un accroissement des efforts de péréquation des moyens et des investissements, de manière à favoriser les territoires les plus fragiles et les moins dynamiques ;
 - o en complément, d'une réflexion sur la prise en compte des « externalités positives » de certaines fonctions assumées par les territoires, notamment en matière environnementale, qui peuvent représenter un coût alors que leur contribution au développement ou au bien-être est réelle.

Afin de traduire son engagement à **œuvrer en faveur d'une plus grande solidarité pour rééquilibrer les chances de développement des territoires**, la Région entend approfondir l'exercice qu'elle a mené dans le cadre des deux dernières générations de contractualisation avec les pays par la mise en place d'une péréquation de ses crédits fondée sur des critères objectifs.

Dans le cadre de son engagement pour la cohésion des territoires votée en décembre 2020, elle s'est donc engagée à **généraliser cet exercice et à l'appliquer à toutes les politiques régionales** en procédant à une péréquation des crédits régionaux et à une différenciation des politiques. Elle prendra pour référence une **carte des « capacités territoriales »** reflétant une analyse des disparités de chances de développement et permettant d'apprécier leur situation au regard de la moyenne régionale et ainsi, d'aider davantage les territoires les plus fragiles et disposant de moindres capacités de développement.

Si dans son esprit le travail mené est proche de celui développé en 2014, il convenait de l'actualiser et de l'élargir, tout en l'appliquant à l'échelle, non plus des pays, mais celle des EPCI, qui permet une approche plus fine des disparités.

En 2014, c'est sur la base de ces capacités des populations, des territoires et des collectivités que la Région avait souhaité objectiver la situation des 21 pays. Elle avait ainsi retenu trois dimensions : un indice de développement humain breton (IDH-B), un indice de dynamisme des territoires et un indice de capacité d'intervention des collectivités locales. Ces trois dimensions demeurent très en phase avec les orientations et objectifs de la Breizh COP. Ces indicateurs avaient fait l'objet d'une concertation et n'ont jamais souffert d'aucune contestation. Il vous est proposé de les conserver en les réactualisant avec les données disponibles les plus récentes.

En réponse à l'objectif 35 de la Breizh COP invitant à tenir compte des fonctions environnementales assumées par les territoires, la Région a décidé d'ajouter une nouvelle dimension relative à la valorisation de services environnementaux rendus par les territoires à l'ensemble de la Bretagne. Il s'agit là d'une réelle et forte innovation de la part de la Région. Elle permet de renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux dans la mobilisation des politiques publiques régionales, et par là de développer la transversalité et la cohérence de nos actions. Elle permet aussi d'enrichir le concept de solidarité territoriale, en permettant aux espaces producteurs d'aménités environnementales de bénéficier d'un soutien plus fort pour des services rendus, jusqu'ici ni mesurés, ni « rémunérés ».

Ainsi, dans l'engagement voté en décembre 2020, la Région a décidé de s'appuyer, pour ce travail sur quatre dimensions, composées de trois indicateurs chacune :

- Les capacités de développement humain
 - Le niveau de vie (médiane de revenus)
 - Le niveau d'éducation (niveau de diplôme)
 - Le niveau de santé (indice comparatif de mortalité)
- Les capacités d'attractivité et de développement économique
 - L'évolution démographique
 - L'évolution du nombre d'emplois
 - Le poids du chômage
- Les capacités des écosystèmes naturels
 - La préservation des zones humides
 - La continuité écologique du territoire
 - La capacité de stockage du carbone par les sols
- Les capacités d'intervention des collectivités locales
 - Le potentiel financier agrégé des collectivités locales
 - La densité de population
 - Le taux de pauvreté

D'abord appliquée aux politiques régionales, l'enjeu sera, dans les prochains mois de partager cette démarche, avec les autres acteurs publics du développement territorial que sont l'Etat et les Départements au titre de leur responsabilité de « solidarité territoriale ». Dans l'esprit de la démarche d'index du développement durable engagé il y a quelques années avec le CESER, les Départements, Pays, Conseils de développement, communes et autres acteurs engagés, la Région leur proposera de prolonger ce travail sur la carte « des capacités territoriales » afin, s'ils le souhaitent, qu'ils puissent s'en inspirer pour l'appliquer à leurs politiques, voire la faire évoluer pour parvenir à la construction d'une carte commune à tous qui aurait vocation à servir de référence.

Pour la Région, et dès 2021, les modalités d'applications de cet exercice seront variées et adaptées à chacune des politiques, au regard de ses objectifs et modalités de mise en œuvre.

Ainsi, la carte des capacités pourra permettre, politique par politique, et selon la situation de chaque territoire, de :

- **Cibler un dispositif sur un groupe de territoires**
Une aide peut être dédiée à un sous-ensemble de territoires, avec le moins de capacités de développement (exemple: les 25% de territoires les plus fragiles)
- **Intégrer l'indice de péréquation dans le cadre d'appels à projets**
Pour bonifier le score d'un projet à qualité équivalente, moduler un plafond ou plancher d'aide...
- **Moduler le taux d'aide de la Région à partir d'un taux d'intervention moyen**
Les politiques d'intervention basées sur un taux d'intervention pourront le moduler en fonction de la fragilité du territoire, à partir d'une amplitude choisie.
- **Répartir une dotation financière (par habitant·e et ou par territoire)**
Les territoires toucheront une aide modulée par leur indice de péréquation, à partir de l'amplitude choisie et avec prise en compte ou non du poids démographique.

Chaque politique devra notamment choisir l'amplitude de péréquation pour définir les écarts d'intensité de soutien régional.

A titre d'illustration, c'est ainsi sur cette dernière base que les crédits alloués par territoire d'EPCI dans le cadre du dispositif « Bien vivre partout en Bretagne 2021 », ont été répartis lors de cette même réunion. Ils l'ont été à partir d'une dotation par habitant·e et du poids démographique de chaque

territoire et avec le choix d'une amplitude de péréquation de 5. Leur projection sur les années 2021-2027, sur la base de 250M€, s'est également faite sur cette base.

De même, la répartition des moyens alloués aux Conseils de développement également présentée ce jour se fonde sur ce même raisonnement mais, cette fois-ci, en ne prenant pas en compte le poids démographique du territoire.

Le présent rapport présente les modalités ayant permis de parvenir à la carte des capacités et à sa traduction en modalités de péréquation des soutiens à apporter aux territoires.

Table des matières

Point de méthode.....	7
Les capacités de développement humain	8
1. Un niveau de vie plus faible en Bretagne centrale	8
2. Un niveau d'éducation plus favorable dans les territoires à dominante urbaine.....	9
3. L'état de santé des breton·ne·s très corrélé à leur niveau de revenus.....	10
4. En synthèse : des capacités de développement humains plus élevées à proximité des zones urbaines denses et le long du littoral	11
Les capacités d'attractivité et de développement économique	13
1. Un dynamisme démographique plus marqué sur le littoral et à l'Est de la Bretagne.....	13
2. Une croissance des emplois plus marquée à l'Est de la région	14
3. Davantage de personnes en activité à l'Est de la Bretagne.....	14
4. En synthèse : des capacités d'attractivité et de développement économique plus favorables à l'Est mais différencierées.....	16
Les capacités des écosystèmes naturels	18
1. Des zones humides plus préservées à l'Ouest.....	18
2. Monts d'Arrée communauté : territoire avec la plus forte continuité écologique.....	19
3. Des capacités de stockage du carbone plus élevées dans les territoires boisés.....	20
4. En synthèse : des capacités des écosystèmes naturels plus importantes à l'Ouest	22
Les capacités d'intervention des collectivités locales.....	24
1. Des capacités financières des collectivités disparates en Bretagne	24
2. Les métropoles, territoires les plus denses de Bretagne	25
3. Le Centre-Ouest-Bretagne : territoire connaissant le plus fort taux de pauvreté	26
4. En synthèse: des capacités d'intervention des collectivités plus favorables à proximité des centres urbains et sur le littoral sud.	28
Passer de la carte des capacités territoriales à la péréquation	30
1. La carte des capacités territoriales.....	30
2. Aider davantage les territoires disposant de moins de capacités : l'indice de péréquation	31

Point de méthode

Par ce travail, la Région a souhaité représenter le positionnement de chaque territoire intercommunal par rapport à la situation générale en Bretagne. C'est pourquoi, chaque territoire a été comparé, sur chaque dimension et chaque indicateur à la moyenne des territoires bretons. Ainsi, il est à observer que les différences entre territoires sont relatives. En d'autres termes, un territoire favorisé ou défavorisé pour un indicateur l'est au regard de la situation des autres territoires en Bretagne.

Bien entendu, un territoire présenté comme en fragilité, s'il l'est au regard de la moyenne régionale, ne l'est peut-être pas au regard d'autres territoires en France. C'est pourquoi, il convient de toujours apprécier les analyses qui suivront dans cette approche relative.

Afin de permettre une territorialisation plus forte et plus fine de l'action régionale, les territoires sont ici considérés à l'échelle des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et non plus des Pays, comme cela était le cas dans leurs versions précédentes (2014 & 2017 – Application à la politique de l'aménagement). Cette évolution permet notamment de mieux prendre en compte des situations spécifiques, car la situation des EPCI n'est plus moyennée au sein d'ensembles plus vastes.

Dans un souci de rendre compte de la situation actuelle des territoires, les données utilisées sont toujours les dernières disponibles et issues des sources de références sur ces sujets. Les sources et années de référence des données utilisées sont précisées, indicateur par indicateur, tout au long de ce document.

Les EPCI de Redon agglomération (à cheval entre la Bretagne et les Pays de la Loire) et de Cap atlantique en Loire-Atlantique (à laquelle sont rattachées les communes bretonnes de Camoël, Férel et Pénestin) ont été, dans la mesure du possible en termes de disponibilité de données, considérées dans leur ensemble (communes ligériennes comptabilisées. Cela a ainsi été le cas pour les indices de capacités de développement humain, de capacités d'attractivité et de développement économique, et de capacités d'intervention des collectivités locales).

Les capacités de développement humain

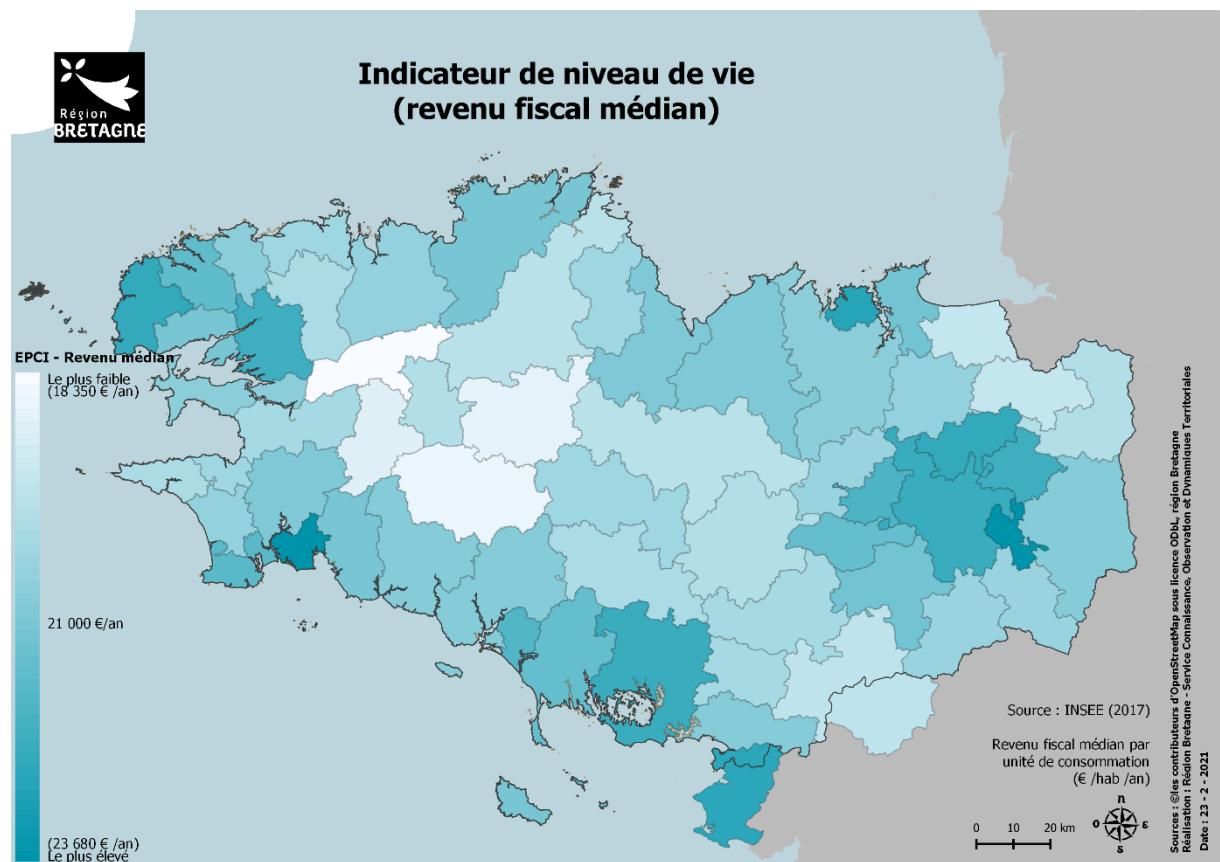
L'estimation des capacités de développement humain s'appuie sur trois indicateurs historiquement utilisés par l'Organisation des Nations Unies : le niveau de vie, le niveau d'éducation et le niveau de santé.

1. Un niveau de vie plus faible en Bretagne centrale

Le niveau de vie est estimé à travers la **médiane de revenus par unité de consommation**. Cet indicateur prend en compte la taille du ménage et représente le revenu annuel qui sépare la population en deux parts égales, l'une ayant des revenus inférieurs et l'autre des revenus supérieurs. Une médiane haute illustre le fait que la population générale dispose d'un niveau de vie élevé dans ces territoires.

Il est à noter qu'un revenu médian élevé sur un territoire ne signifie pas pour autant que la part de la population en situation en pauvreté est faible ou nulle. A ce titre, le taux de pauvreté fait l'objet d'un indicateur dédié dans l'indice de capacités des territoires, décrit plus loin dans ce document.

Ces données sont issues du dispositif des Revenus Localisés Fiscaux et Sociaux (FiLoSoFi - 2017), mis en œuvre par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE).

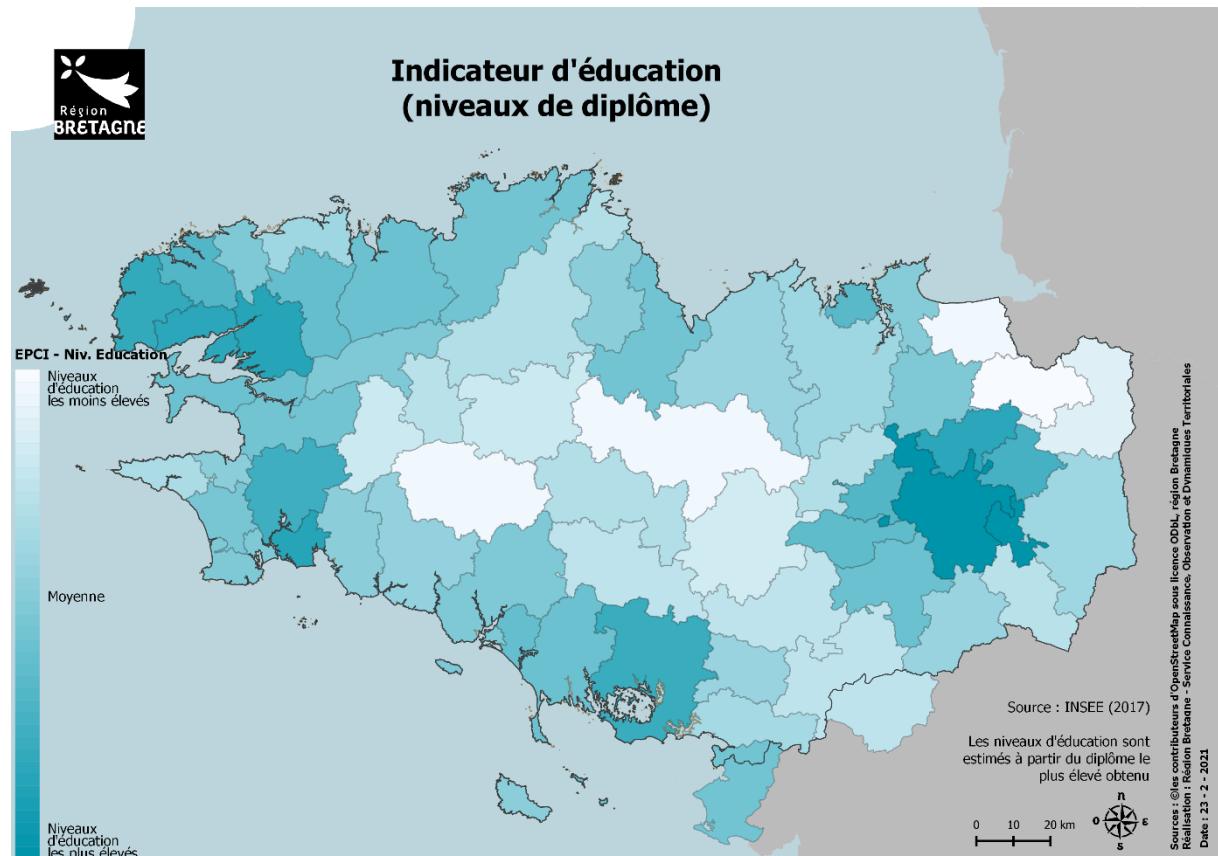


La médiane de revenus la plus élevée en Bretagne est celle de la communauté de communes du Pays de Châteaugiron (23 680 €/an), suivie par la communauté de communes du Pays Fouesnantais (23 600 €/an). La médiane de revenus la plus faible en Bretagne est observée sur Monts d'Arrée Communauté (18 350 €/an).

Sur le territoire breton, on constate que le revenu fiscal médian par unité de consommation est plus élevé dans les territoires littoraux et à l'est de la région, qu'en Bretagne centrale.

2. Un niveau d'éducation plus favorable dans les territoires à dominante urbaine

Le niveau d'éducation est mesuré à partir du **niveau de diplôme le plus élevé** atteint chez les individus de 15 ans et plus, non scolarisés. Cette donnée est issue de l'INSEE, à travers les données du recensement de population (2017).



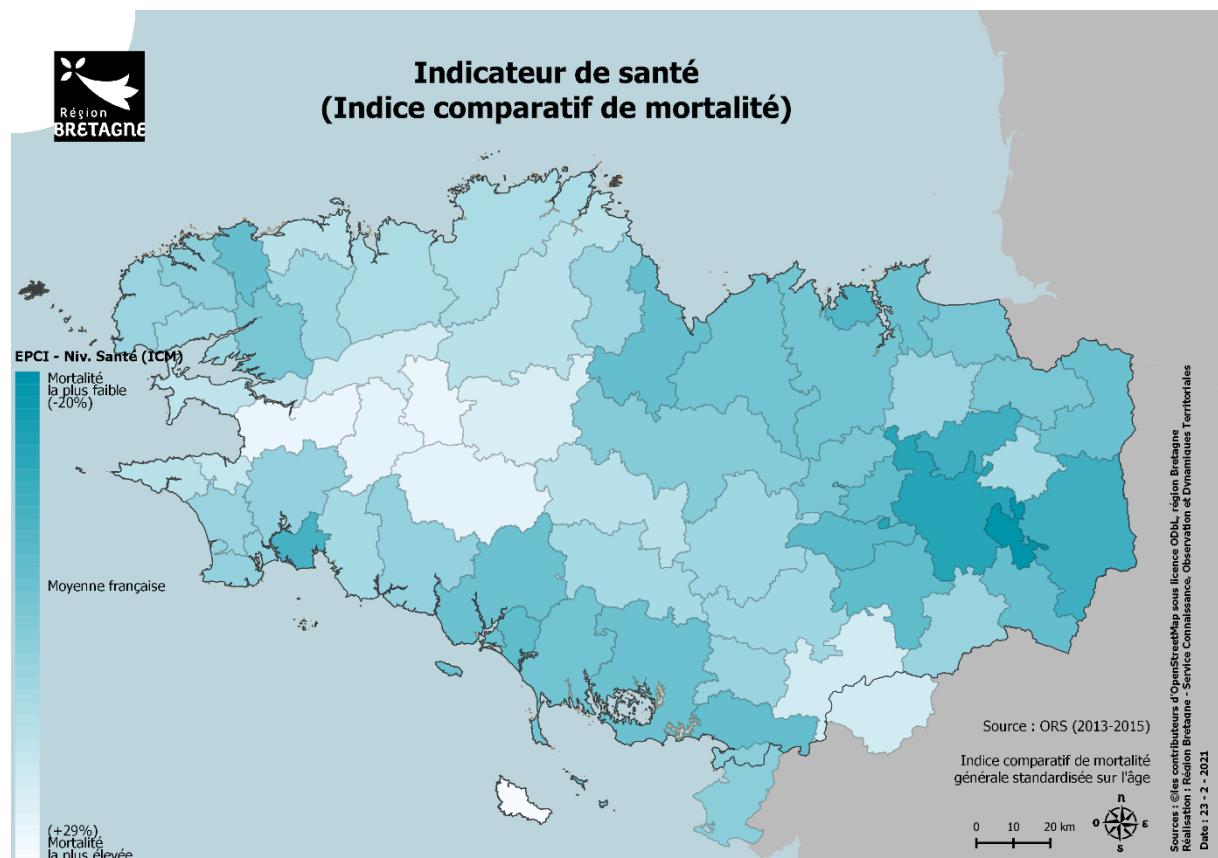
En Bretagne, le niveau d'éducation le plus élevé de la population est observé dans la Métropole de Rennes. A l'inverse le niveau d'éducation le moins élevé observé en Bretagne se situe à Couesnon Marches de Bretagne.

De façon plus générale, le niveau d'éducation apparaît élevé dans les territoires comprenant des sites universitaires, qui correspondent aussi à des villes de tailles plus importantes. Par ailleurs, les populations des zones peu denses présentent des niveaux de diplôme moins élevés que le reste de la population bretonne. Les territoires à proximité des Métropoles de Rennes et Brest présentent également des niveaux d'éducation élevés. Ainsi, la communauté de communes du Pays de Châteaugiron présente le second niveau d'éducation le plus élevé de Bretagne, sans pour autant présenter une forte densité de population ou des centres universitaires conséquents.

3. L'état de santé des breton·ne·s très corrélé à leur niveau de revenus

Le niveau de santé est estimé via **l'indice comparatif de mortalité générale** (ICM). Celui-ci permet de comparer la mortalité observée dans chaque territoire breton à la mortalité générale en France Métropolitaine, tout en neutralisant l'effet lié à la structure de la pyramide des âges du territoire.

Les données utilisées sont issues du Centre d'Epidémiologie sur les Causes Médicales de Décès (CépiDC) et les indices comparatifs de mortalité générale (ICM) ont été estimés par l'Observatoire Régional de la Santé de Bretagne (ORS-B). Les données utilisées sont celles de la période 2013-2015.



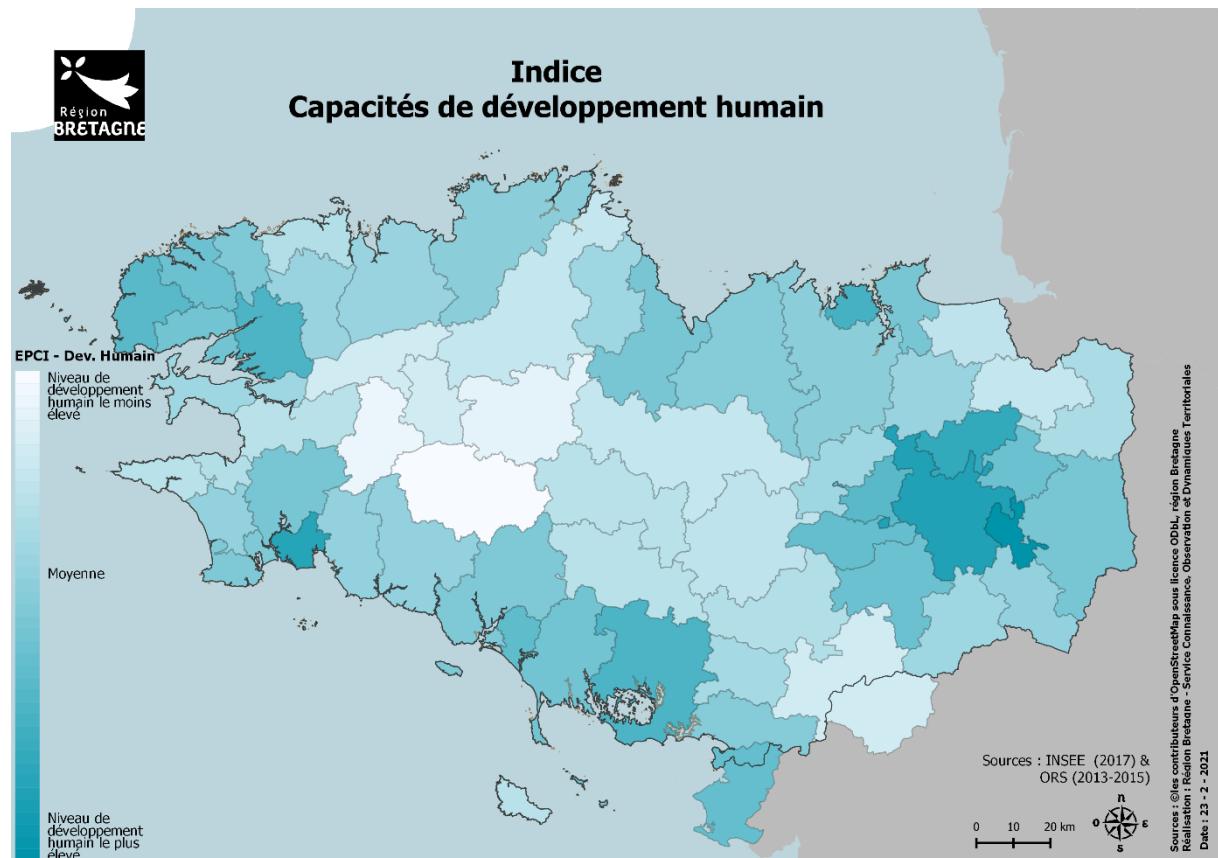
La mortalité la plus faible en Bretagne est observée dans la communauté de communes du Pays de Châteaugiron (- 20% par rapport à la France métropolitaine). A l'inverse, la mortalité la plus élevée (+29% par rapport à la France métropolitaine) est observée dans la communauté de communes de Belle Ile en Mer.

De façon générale, la mortalité en Bretagne est légèrement supérieure à celle observée en France entière (+ 5%). On constate néanmoins une gradation générale Est-Ouest, avec une carte très similaire à celle des niveaux de revenus médians des populations.

Note : L'indicateur présenté ici ne tient pas compte de l'impact récent de la crise sanitaire en termes de mortalité, mais bien du niveau de mortalité « de fond » dans les territoires (période de référence 2013-2015).

4. En synthèse : des capacités de développement humains plus élevées à proximité des zones urbaines denses et le long du littoral

L'indice de capacités de développement humain résume, en les moyennant, les 3 indicateurs présentés précédemment : niveaux de vie, d'éducation et de santé.



Il apparaît que les capacités de développement humain sont les plus élevées à proximité des zones urbaines denses et le long du littoral. A l'inverse, celles-ci sont moins élevées, par rapport à la moyenne régionale, dans les territoires du Centre-Bretagne.

Si l'on considère la participation de chaque indicateur à l'indice des capacités de développement humain (Figure 1), il apparaît que les indicateurs composant cette dimension vont, majoritairement, dans le même sens et présentent, de fait, une corrélation entre eux.

Il convient, toutefois, de noter que certains territoires présentent une situation contrastée d'un indicateur à l'autre. C'est le cas, par exemple, pour la Communauté de Communes de la Roche aux Fées, dont la population présente un niveau de diplôme inférieur à la moyenne régionale (en cyan), un niveau de revenus similaire à la moyenne régionale (en bleu foncé) et un niveau de santé plus important que la moyenne régionale (en bleu clair).

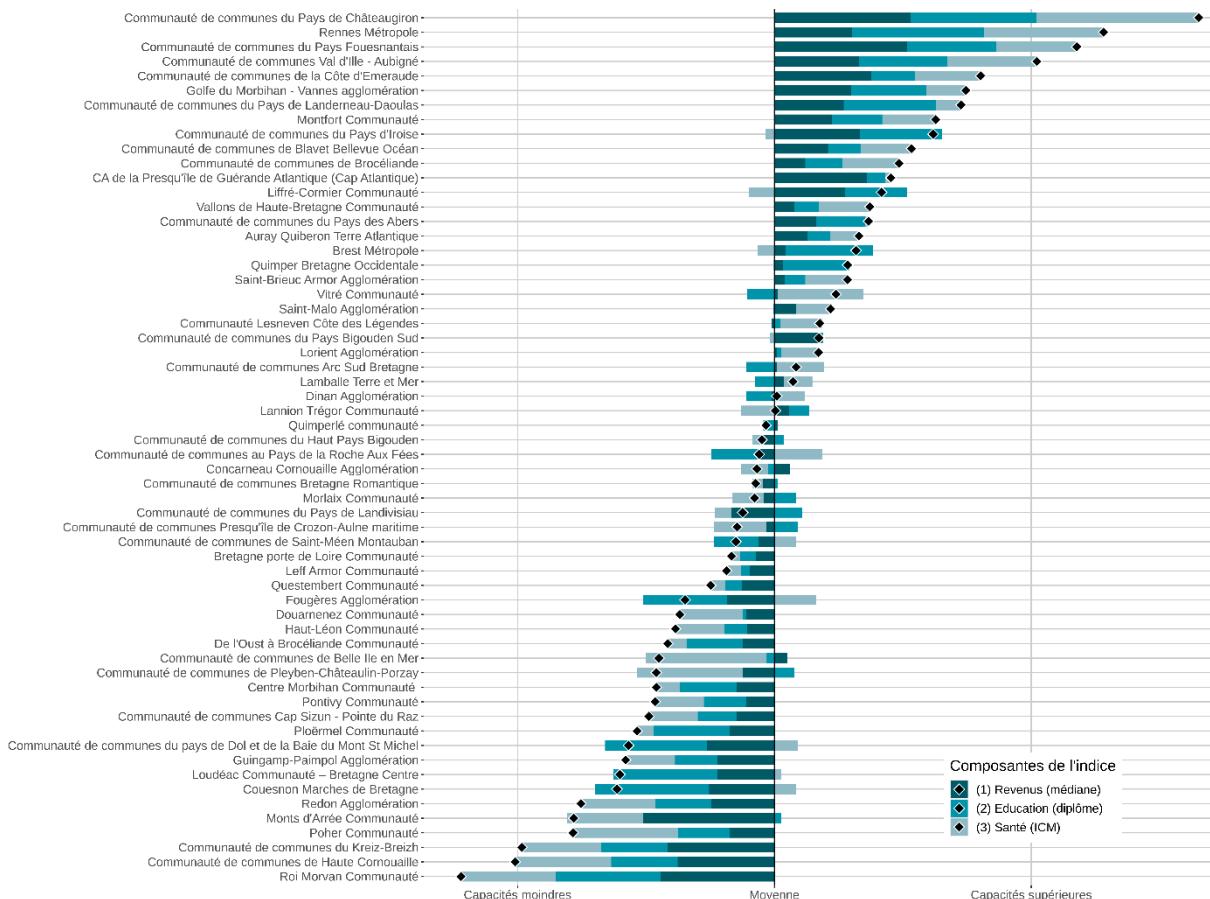


Figure 1 : Décomposition de l'indice de capacités de développement humain

Les capacités d'attractivité et de développement économique

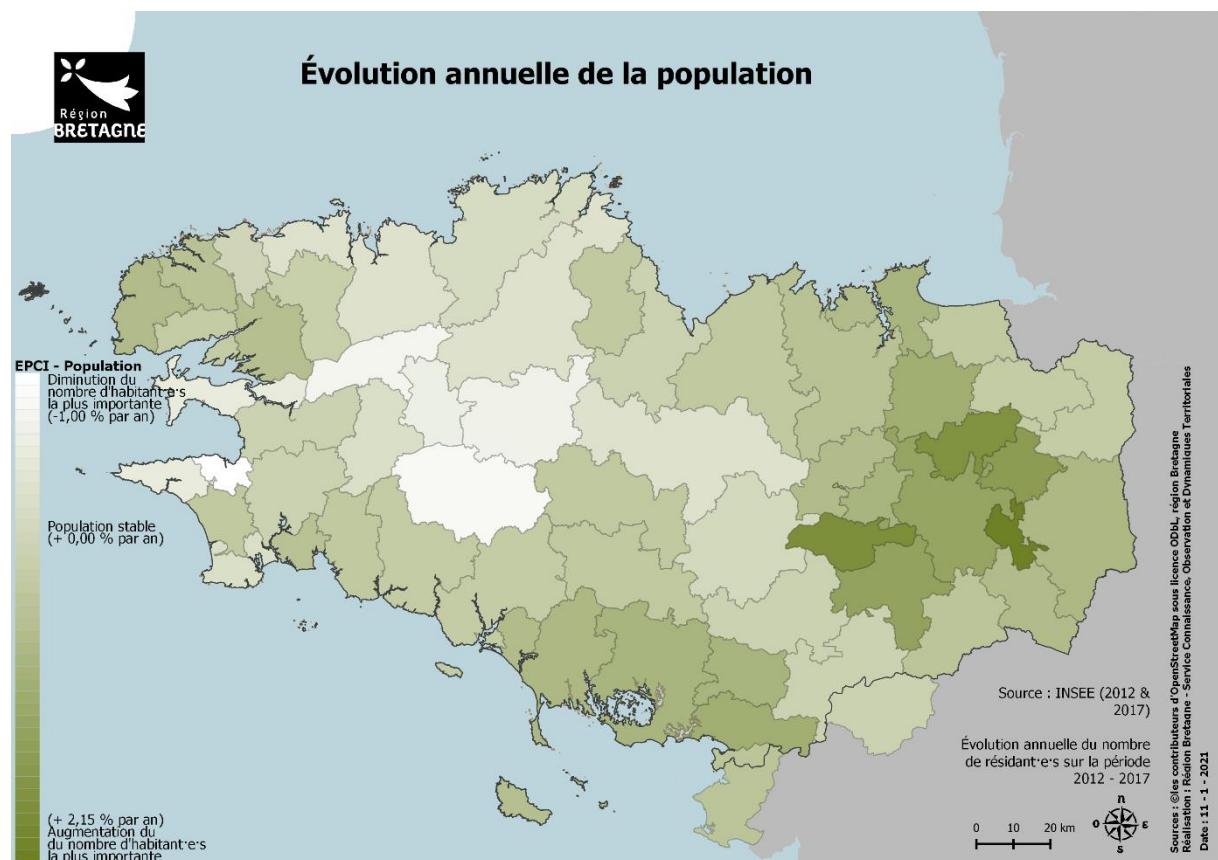
Apprécier les capacités d'attractivité et de développement économique des territoires permet de rendre compte des dynamiques à l'œuvre sur ce dernier. En effet, un territoire qui ne se porterait bien qu'en termes démographiques ne serait pour autant pas perçu comme étant dans une dynamique favorable si cette dynamique le conduit à devenir un « territoire dortoir », car il n'est pas en capacité de développer en parallèle des activités économiques et de service.

L'indice proposé se compose ainsi de 3 indicateurs : l'évolution annuelle de la population, l'évolution annuelle des emplois et le poids du chômage.

1. Un dynamisme démographique plus marqué sur le littoral et à l'Est de la Bretagne

L'évolution annuelle de la population est considérée sur la période 2012-2017, afin de disposer d'un recul suffisant sur la trajectoire démographique du territoire, tout en permettant de prendre en compte des modulations plus récentes de cette dernière.

Les données sont issues de l'INSEE, à travers les données de recensement de population (2012 & 2017). Les effectifs pris en compte correspondent à l'ensemble des personnes dont la résidence habituelle se situe sur le territoire considéré (dénommé « population municipale »).



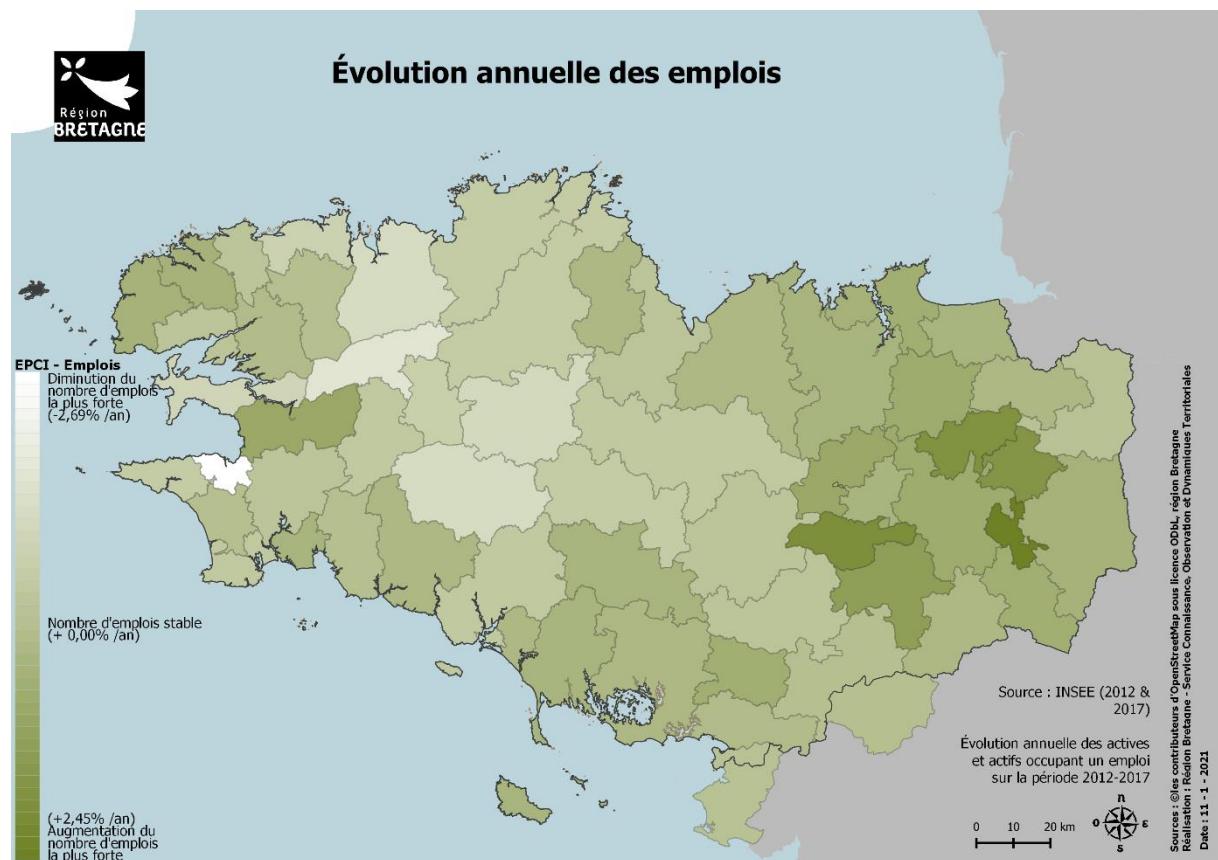
L'augmentation annuelle de population la plus importante est observée dans la Communauté de Communes du Pays de Châteaugiron (+ 2,15 %/an). A l'inverse la croissance de population la plus faible est observée à Douarnenez Communauté (-1 %/an).

De façon générale, la population croît en Bretagne, mais certains territoires perdent des habitant·e·s chaque année (14 EPCI sur les 60 considérés). La croissance de population apparaît la plus importante, de façon générale, au niveau du littoral et à l'est de la région. A l'inverse les territoires du Centre-Ouest de la Bretagne voient leur population décroître.

2. Une croissance des emplois plus marquée à l'Est de la région

L'évolution annuelle du nombre d'emplois disponibles est approchée en utilisant le nombre d'« actifs et actives occupé·e·s ». Cette donnée est issue du recensement de population de l'INSEE (2017). Lors du recensement de population, sont considérées comme actives et actifs ayant un emploi les personnes qui déclarent être dans l'une des situations suivantes :

- Exercer une profession (salariée ou non), même à temps partiel,
- Aider une personne dans son travail (même sans rémunération),
- Etre apprenti·e, stagiaire rémunéré·e,
- Etre en situation de chômage tout en exerçant une activité réduite,
- Etre étudiant·e ou retraité·e mais occupant un emploi.



La croissance annuelle des emplois est la plus importante pour la Communauté de Communes du Pays de Châteaugiron (+ 2,45 % /an). A l'inverse l'évolution annuelle des emplois la plus faible est observée à Douarnenez Communauté (-2,69 %), plus défavorable encore que l'évolution observée de sa population (-1 %/an). De façon générale, la croissance des emplois semble plus importante à l'Est de la région. Il apparaît également que les territoires situés à proximité des Métropoles de Rennes et Brest bénéficient d'une croissance des emplois plus importante que la métropole en tant que telle.

Note : ces données étant issues du recensement de population, elles ne tiennent pas compte des impacts récents induits par la crise sanitaire. L'indicateur présenté vise à illustrer la dynamique à l'œuvre sur les dernières années.

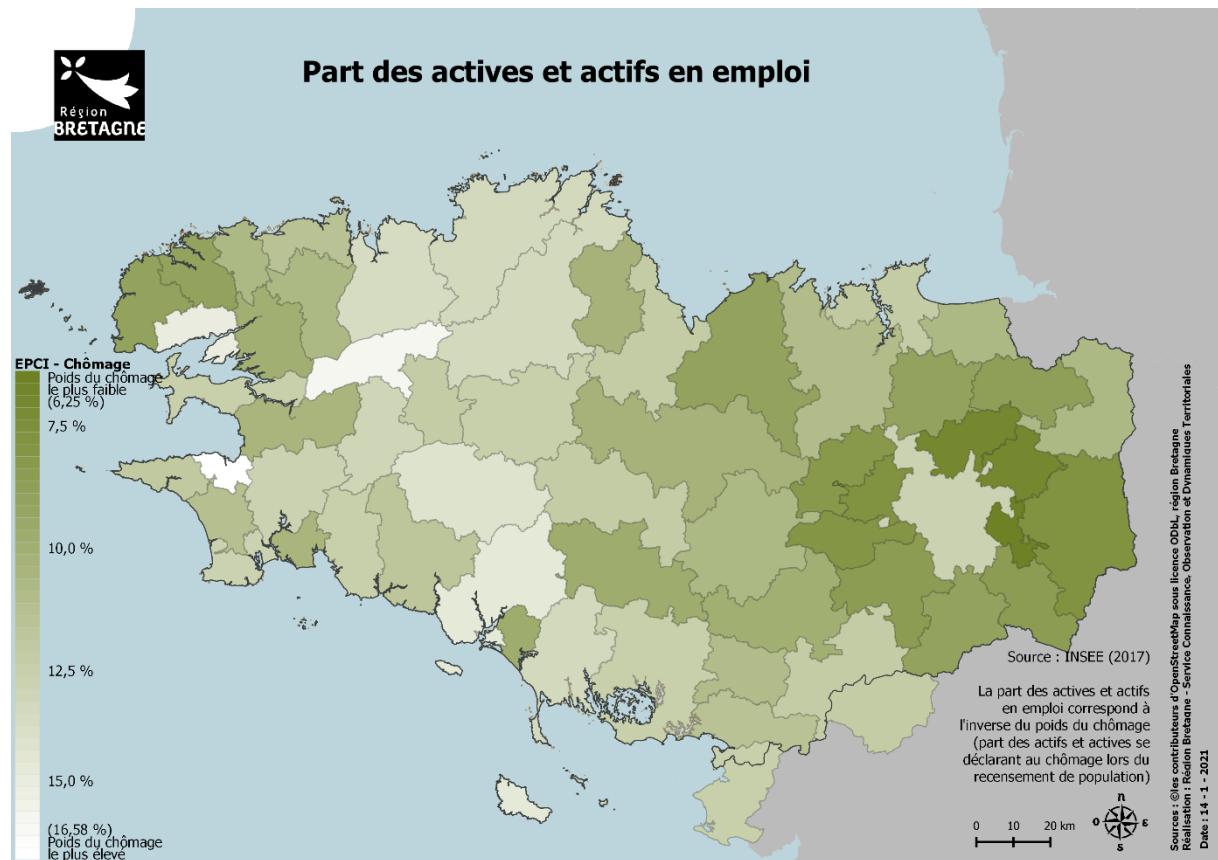
3. Davantage de personnes en activité à l'Est de la Bretagne

Le poids du chômage peut être estimé à travers différents indicateurs. Parmi ceux-ci, l'estimation issue du recensement de population, bien que représentant l'estimation haute (en moyenne +30% par rapport à l'estimation issue de l'enquête « Emploi » de l'INSEE), propose une estimation disponible sur toute la Bretagne et à l'échelle de l'EPCI. L'objectif de l'indice étant de comparer les territoires entre eux, le fait

que l'estimation soit majorée ou non n'a donc pas d'importance dans la mesure où celle-ci reste comparable d'un territoire à l'autre. Néanmoins, le fait qu'une source proposant une estimation haute soit utilisée doit être gardée à l'esprit si la part du chômage est regardée pour un territoire individuellement.

La part de personnes au chômage est estimée ici en faisant le rapport (exprimé en pourcentage) entre :

- Le nombre de chômeurs et chômeuses déclaré·e·s lors du recensement de population : *personnes (âgées de 15 ans ou plus) qui se sont déclarées au chômage (inscrites ou non à Pôle Emploi) sauf si elles ont, en outre, déclaré explicitement ne pas rechercher de travail ; et d'autre part les personnes (âgées de 15 ans ou plus) qui ne se sont déclarées spontanément ni en emploi, ni en chômage, mais qui ont néanmoins déclaré rechercher un emploi*
- Et le nombre de personnes actives sur le territoire : *Population active occupée à laquelle s'ajoutent les chômeurs et chômeuses en recherche d'emploi.*

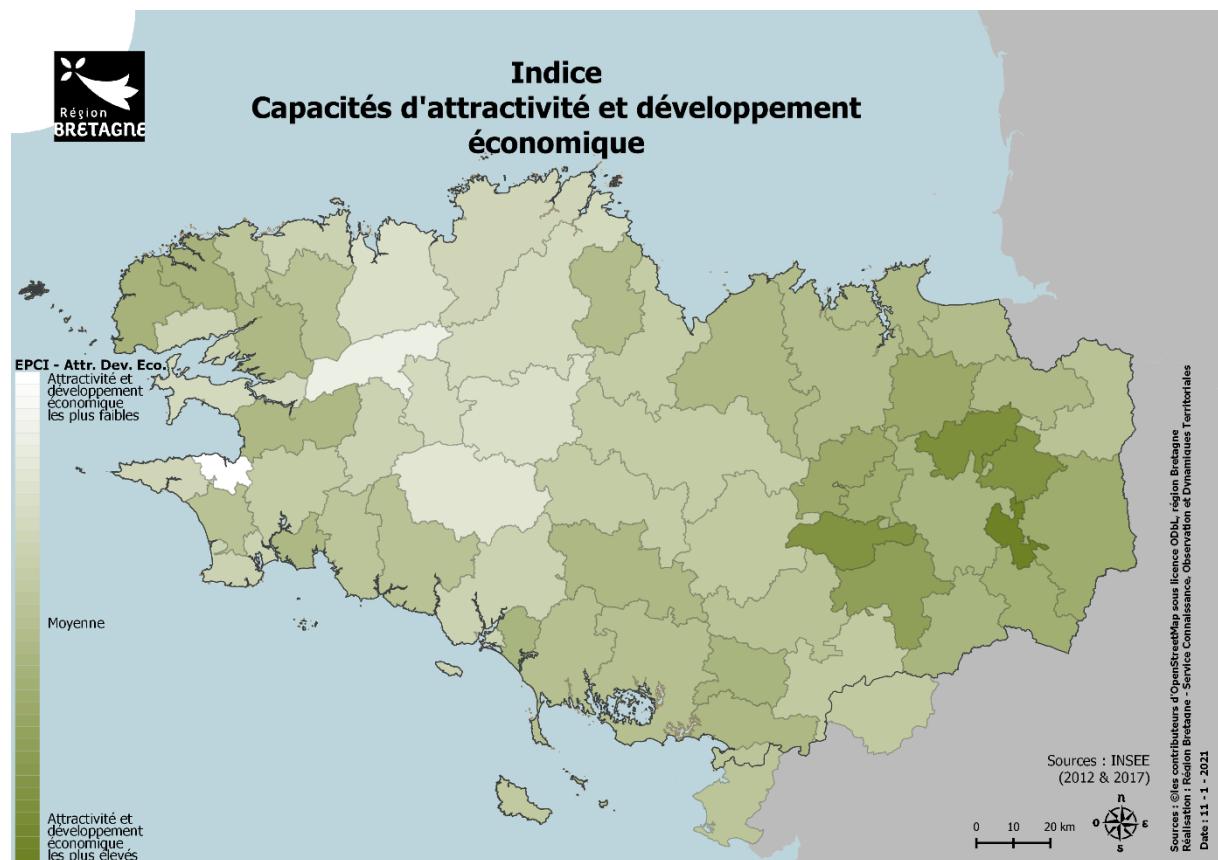


Le poids du chômage le plus élevé est observé à Douarnenez Communauté, alors que le poids du chômage le plus faible est observé dans la Communauté de Communes du Pays de Châteaugiron.

De façon globale un gradient est-ouest peut être perçu, avec une part de chômeurs la plus importante dans les territoires du centre-ouest de la Région. Il apparaît également que les deux Métropoles de Rennes et Brest présentent un taux de chômage plus élevé que les territoires à proximité.

4. En synthèse : des capacités d'attractivité et de développement économique plus favorables à l'Est mais différencierées

L'indice de capacités d'attractivité et de développement économique résume, en les moyennant, les trois indicateurs présentés plus haut : l'évolution annuelle de la population, l'évolution annuelle des emplois et le poids du chômage.



Les capacités d'attractivité et de développement économique semblent présenter un gradient est-ouest, les territoires présentant les capacités les moins importantes par rapport à la moyenne régionale étant situés dans le centre-ouest de la Bretagne. En cohérence avec les présentations, indicateur par indicateur, la Communauté de Communes du Pays de Châteaugiron et Douarnenez Communauté présentent les deux situations extrêmes en Bretagne.

De plus, les Métropoles présentent des capacités, qui, bien que favorables par rapport à la moyenne des territoires bretons, sont moins fortes que les territoires qui sont leurs voisins. De plus, les territoires du Finistère semblent aussi présenter des situations qui peuvent être contrastées entre les territoires. Ces deux observations sont nouvelles par rapport aux travaux de 2014 et 2017 (estimation de l'indice en vue d'une application aux politiques d'aménagement). En effet, alors estimées au niveau du Pays, ces variations n'étaient pas observables.

La décomposition de l'indice (Figure 2) montre, ici aussi, une forte cohérence des indicateurs sélectionnés avec néanmoins certains territoires dans une situation contrastée. Ainsi, les territoires du Golfe du Morbihan – Vannes agglomération et d'Auray Quiberon Terre Atlantique se positionnent sur cet indice à la moyenne des territoires. Pour autant, il apparaît que le poids du chômage y est plus important que la moyenne (vert clair), alors que les évolutions de la population et des emplois y sont légèrement supérieures (vert et vert foncé).

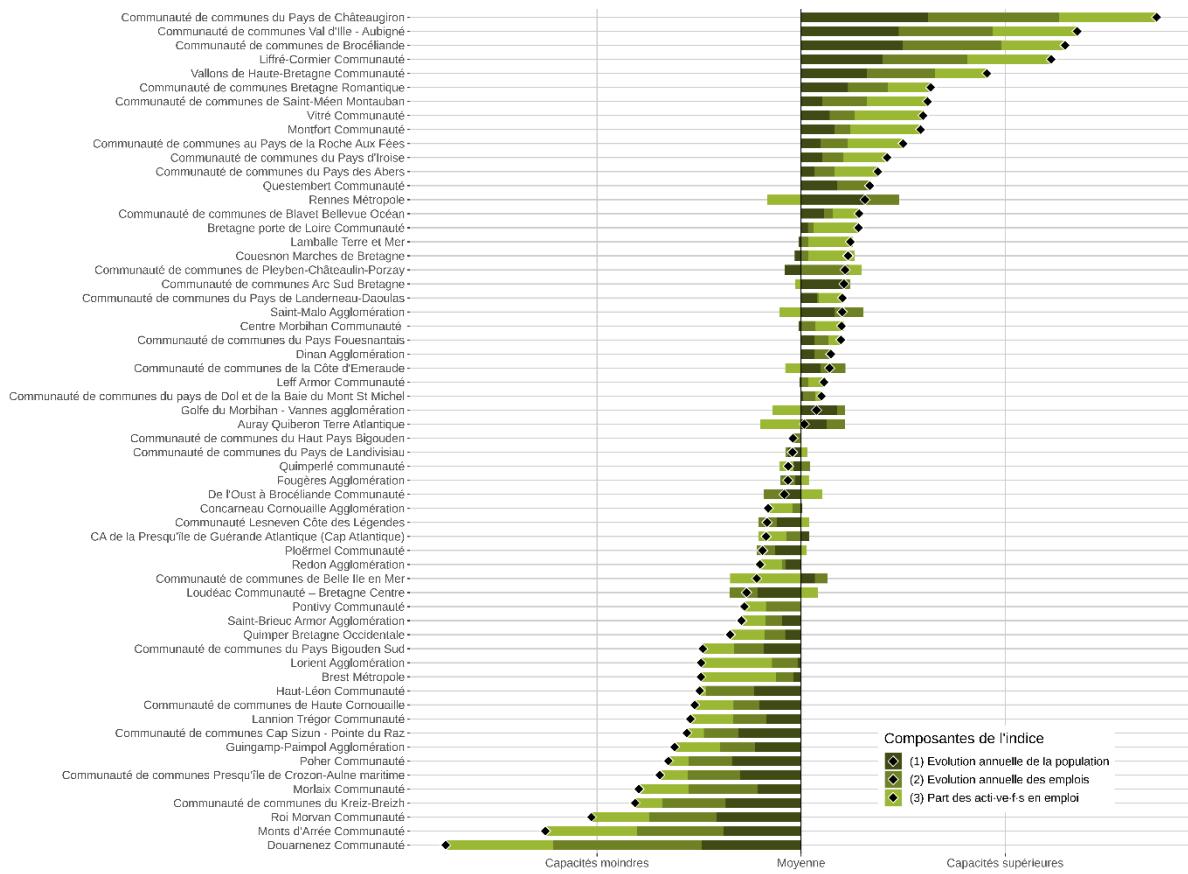


Figure 2 : Indice de capacités d'attractivité et de développement économique

Les capacités des écosystèmes naturels

La Breizh cop, dans son objectif 35 prévoit que puissent être prises en compte des « externalités positives » de certaines fonctions assumées par les territoires, notamment en matière environnementale, qui peuvent représenter un coût alors que leur contribution au développement ou au bien-être est réelle et de valoriser ces capacités des territoires à disposer d'écosystèmes naturels de qualité.

C'est pourquoi, dans le cadre de ce travail, il a été choisi d'intégrer cette nouvelle dimension.

Trois aspects ont été retenus pour mesurer la contribution écologique des territoires :

- La préservation des zones humides (non altération par une occupation ou un usage)
- Les continuités écologiques permises par le territoire
- La capacité de stockage carbone des sols (effet de « puit à carbone »)

EPCI considérés dans l'estimation : contrairement aux indicateurs des 3 autres dimensions (développement humain, attractivité et développement économique & capacités d'intervention des collectivités locales), seules les communes bretonnes seront considérées ici en raison de la non disponibilité, à la date d'estimation, des données nécessaires.

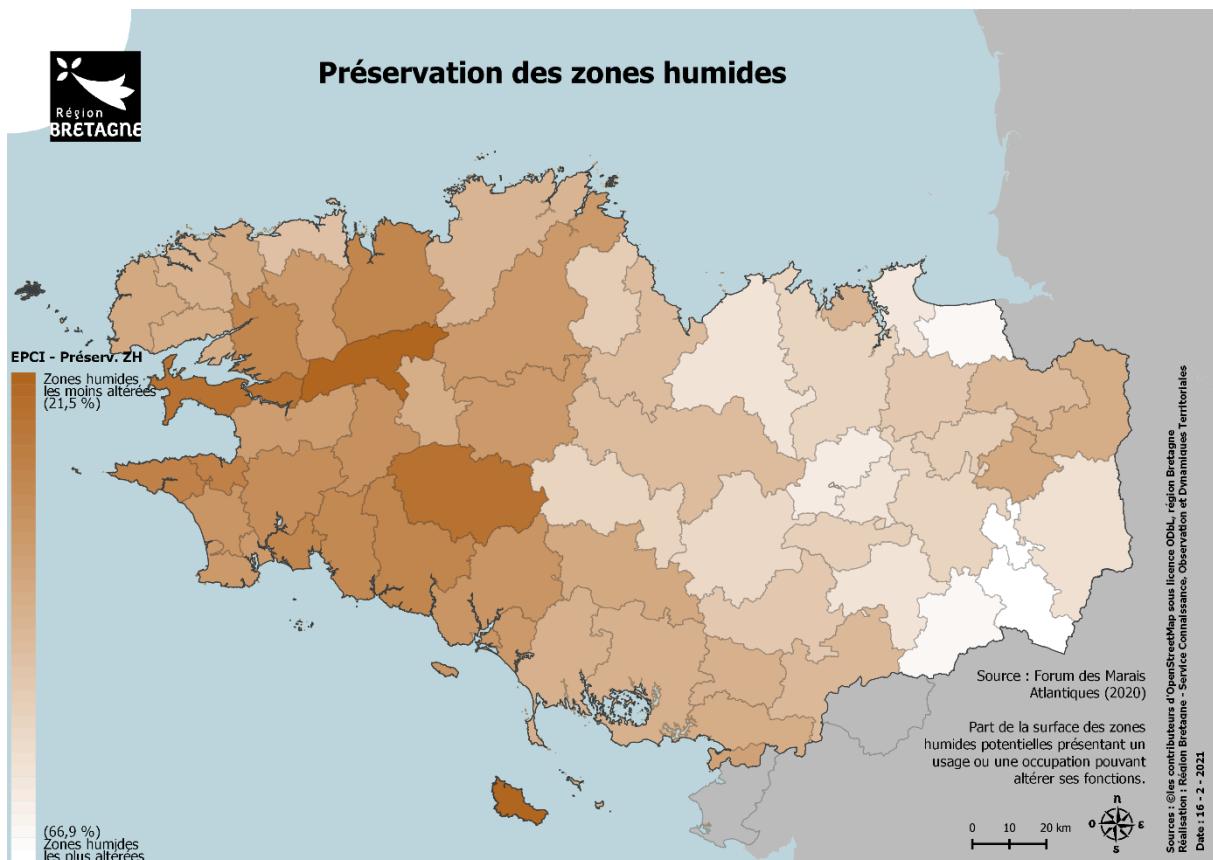
1. Des zones humides plus préservées à l'Ouest

En décembre 2020, la Région a affirmé sa volonté de mettre en avant le rôle crucial joué par les zones humides en matière de préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

Une étude menée par le Forum des Marais Atlantiques montre que la dégradation des zones humides est corrélée à la dégradation de la qualité de l'eau. Dans un premier temps, le critère sera basé sur les surfaces de zones humides potentielles modélisées et non dégradées. D'ici 2022, lorsque la totalité des inventaires de zones humides devrait être finalisée sur les territoires, ce critère pourra évoluer vers la surface de zones humides effectives préservées.

Pour l'estimation du sous-indice « Capacité des écosystèmes naturels », nous nous intéresserons donc à la proportion des zones humides d'un EPCI qui ne sont pas altérées par une occupation du sol ou un usage. Sont considérées comme pouvant altérer les fonctions d'une zone humide : l'artificialisation, la création de plan d'eau, la mise en culture, ainsi que les plantations forestières de résineux et peupliers.

Les données utilisées sont issues du Forum des Marais Atlantiques (analyse de 2020, sur la base de données 2019-2020).



La préservation des zones humides semble suivre un gradient Est-Ouest marqué avec, à l'Est des zones humides plus dégradées et à l'ouest des zones humides globalement mieux préservées. Selon les EPCI, des variations importantes sont observées, avec une part de zones humides potentielles altérées la plus faible observée de 21,5 % (Communauté de Communes de Belle -Ile-en-Mer) à 66,9 % (Communauté de Communes de la Roche aux Fées).

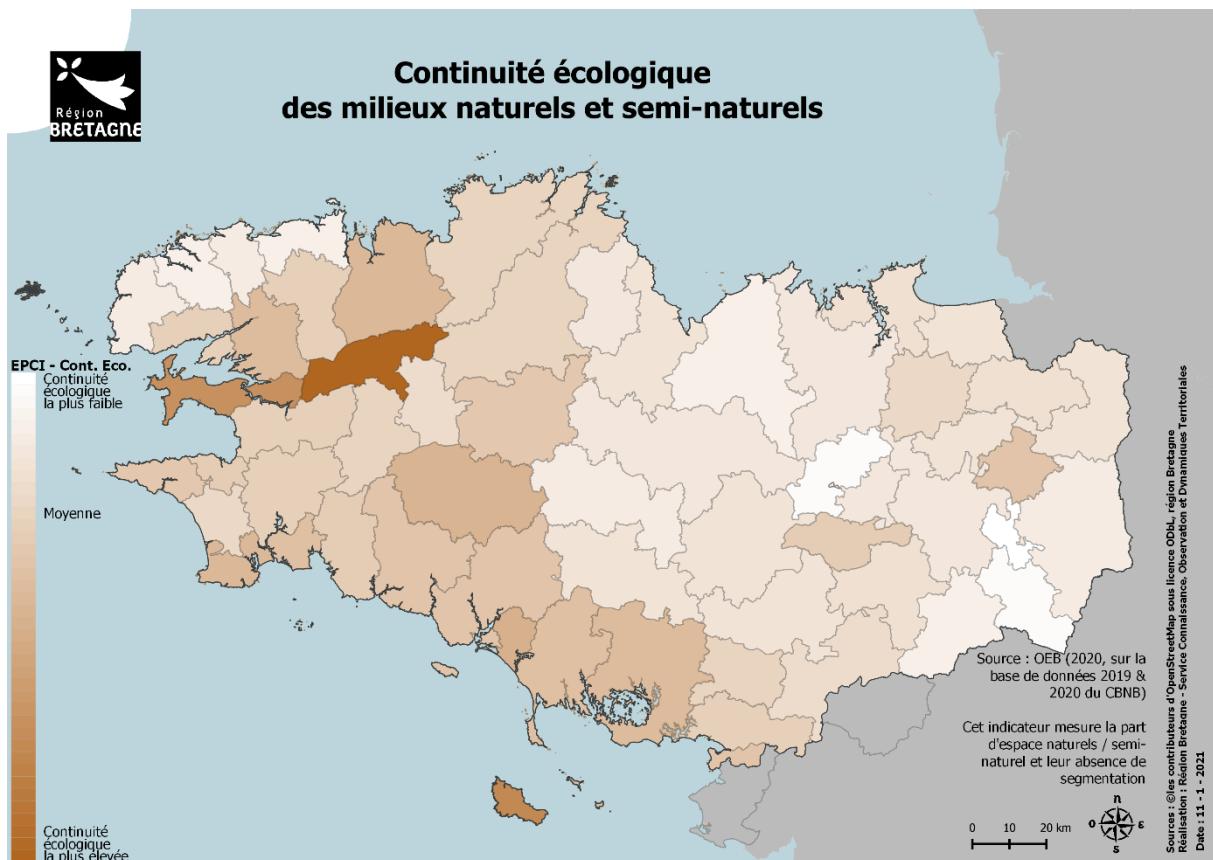
Il est à souligner que l'importance des zones humides est elle-même variable d'un territoire à l'autre, ce qui ne conditionne pas l'indicateur ici considéré qui s'intéresse à une proportion et non à une surface totale.

2. Monts d'Arrée communauté : territoire avec la plus forte continuité écologique

Considérer la continuité écologique sur les territoires permet de déterminer si ceux-ci sont propices au développement et à la mobilité des espèces vivantes sur le territoire. Il constitue en cela un indicateur du potentiel de biodiversité des territoires.

Afin d'estimer la continuité écologique des territoires, deux informations sont prises en compte. Tout d'abord, le niveau de perméabilité du territoire est considéré, c'est-à-dire le fait que les espaces naturels et semi-naturels soient continus sur le territoire et permettent ainsi un déplacement des espèces animales. En association, la part d'espaces naturels et semi-naturels sur le territoire de chaque EPCI est également prise en compte, c'est-à-dire que le territoire présente ou non une part importante d'espaces permettant la vie animale.

Ces estimations s'appuient sur les données fournies par le Conservatoire Botanique National de Brest (niveau de précision le plus fin pour la Bretagne entière) et analysées en 2020 par l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne (OEB).



A l'image de la préservation des zones humides potentielles, un gradient est-ouest est visible, bien qu'il soit moins marqué.

Monts d'Arrée Communauté présente un niveau de continuité écologique de loin le plus élevé en Bretagne. A l'opposé, les territoires présentant les continuités écologiques les plus faibles se trouvent dans l'est de la Région (Communautés de Communes du Pays de Châteaugiron, du Pays de la Roche aux Fées et de Saint-Méen Montauban).

Alors que le territoire le moins dense présente également la meilleure continuité écologique en Bretagne, ce ne sont pas les zones les plus densément peuplées qui présentent les continuités écologiques les plus faibles (Métropoles de Brest et Rennes notamment).

3. Des capacités de stockage du carbone plus élevées dans les territoires boisés

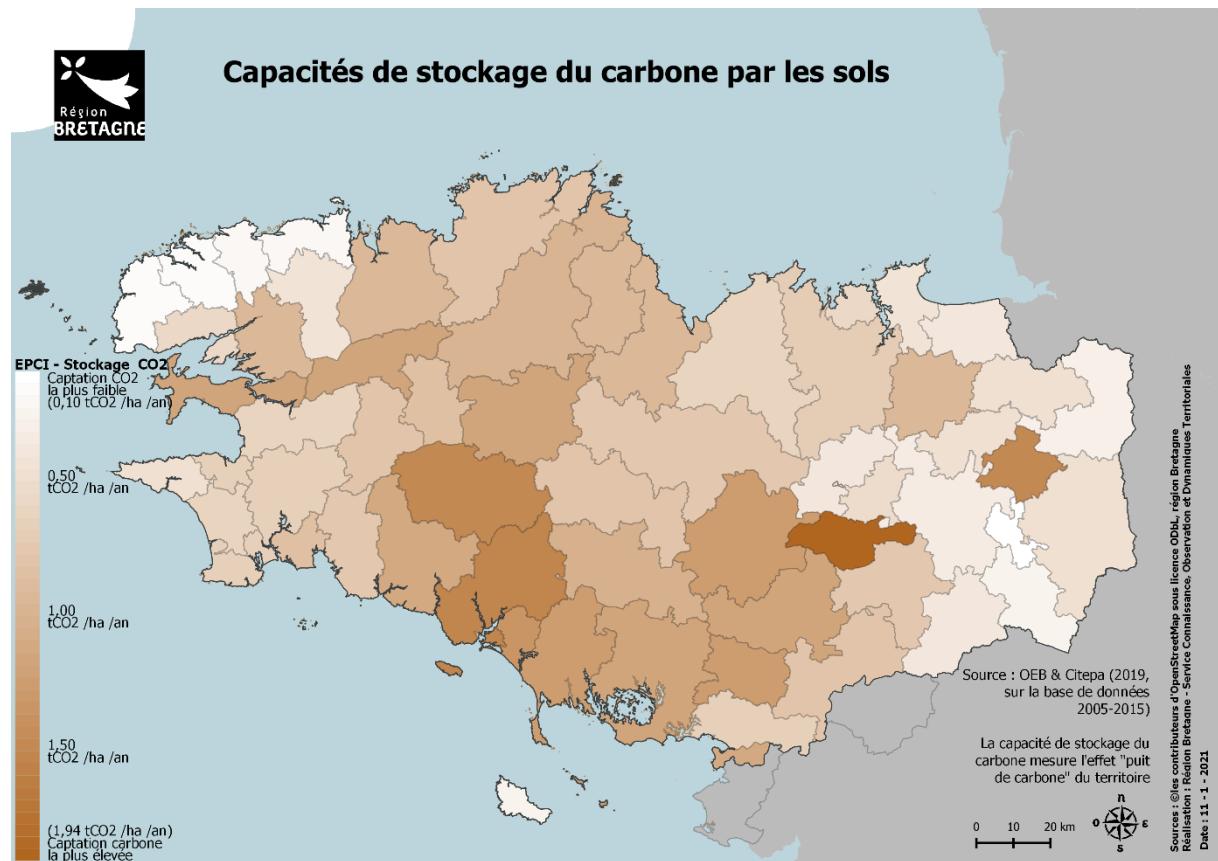
Les territoires participent, selon la nature de l'occupation de leurs sols (agriculture, forêt, tourbières...), leur histoire, à des degrés variables dans la capacité à stocker du carbone et, ainsi, à participer à la lutte contre le changement climatique. L'enjeu à préserver les capacités existantes est fort et doit être reconnu et soutenu pour développer les « puits de carbone » bretons.

Il a donc été choisi de retenir le niveau de stockage de carbone annuel, et par hectare, des sols. Celui-ci permet de considérer à la fois :

- La participation du territoire dans la lutte contre le changement climatique,
- Et la nature de l'occupation des sols.

L'efficacité des sols pour agir comme un puit à carbone dépend de 3 mécanismes. Lors de leur croissance, les arbres et l'ensemble des végétaux ligneux absorbent le CO₂ de l'atmosphère et séquestrent progressivement d'importantes quantités de carbone dans leurs racines et dans leurs branches. Cet accroissement biologique forestier est le principal responsable de l'effet « puits de carbone » en Bretagne. Le second mécanisme est la dé-séquestration de carbone, associée à la disparition des haies bocagères. Enfin, le dernier mécanisme est la dé-séquestration de carbone, liée à l'appauvrissement du

sol en matière organique suite aux changements d'affectation des sols, et notamment à leur artificialisation. Ces 3 mécanismes d'actions sont considérés sur la période 2005-2015, via une analyse réalisée par l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne (OEB).

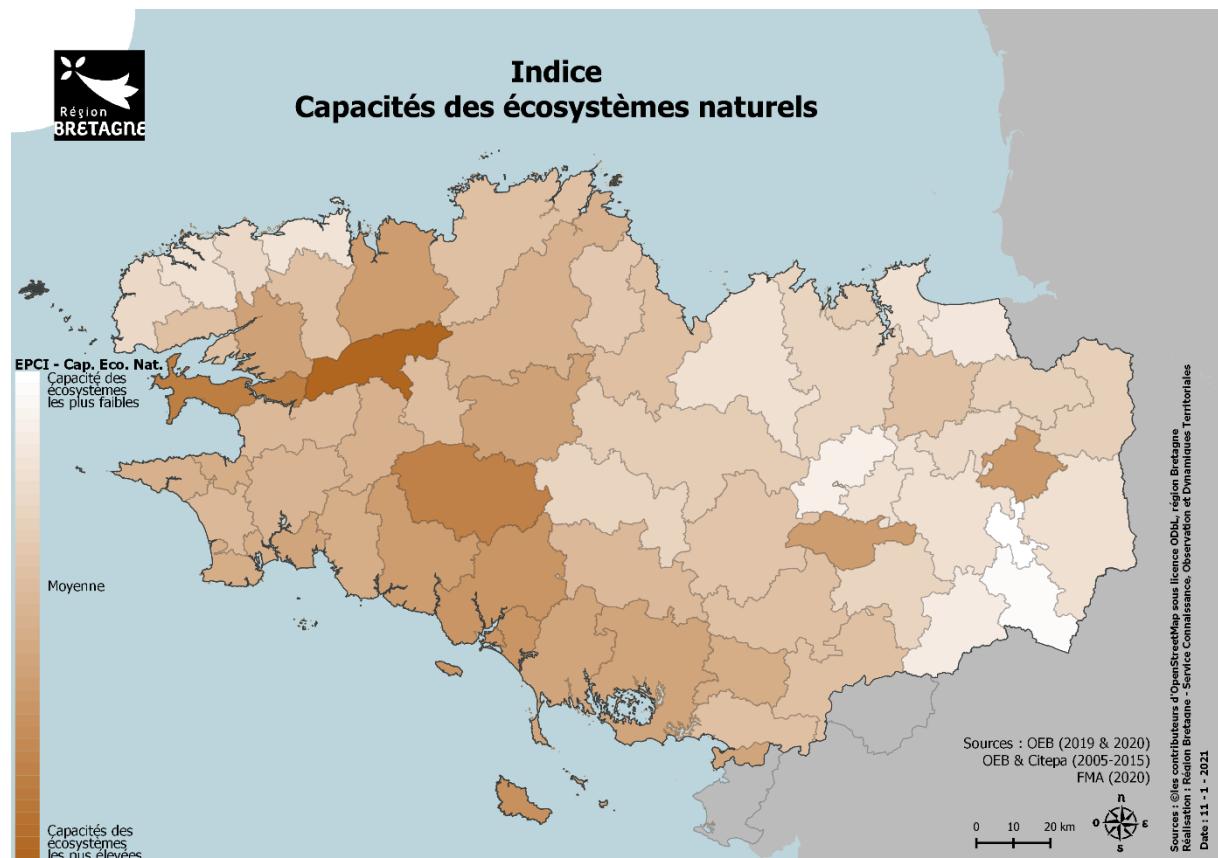


Le stockage annuel de carbone le plus important retrouvé en Bretagne est observé dans la Communauté de Communes du Pays de Brocéliande, avec en moyenne 1,94 tonnes de carbone stocké par hectare. Ce score élevé par rapport aux autres EPCI (le second présente un stockage annuel de carbone de 1,55t/CO₂/ha/an) s'explique par la présence importante de forêts, surface qui présente le volume le plus important de captation de carbone. Le territoire présentant le niveau stockage de carbone le plus bas est la Communauté de Communes du Pays de Châteaugiron, avec 0,1 tonne de carbone stocké par hectare et par an en moyenne.

Contrairement aux deux autres indicateurs considérés dans l'indice de capacités des écosystèmes naturels, aucun gradient Est-Ouest n'apparaît, mais plutôt un score élevé dans les territoires les plus boisés.

4. En synthèse : des capacités des écosystèmes naturels plus importantes à l'Ouest

L'indice de capacité des écosystèmes naturels résume les 3 indicateurs qui le composent et l'on y retrouve donc la plupart des dynamiques déjà présentées.



Quelques points, récurrents d'un indicateur à l'autre, semblent néanmoins apparaître. Tout d'abord, un gradient est-ouest se dessine, avec des participations globalement moindres des écosystèmes dans l'est, par rapport à l'ouest. Ensuite, il apparaît que les zones les plus denses ne sont pas nécessairement celles qui présentent les indicateurs les moins favorables et semblent se situer plutôt dans la moyenne des EPCI qui leurs sont proches, voire régionale en ce qui concerne Brest Métropole. Enfin, bien que les zones présentant les capacités des écosystèmes les plus fortes soient parmi les moins denses, il n'y a pas de relation automatique sur ce point.

S'intéressant à la décomposition de l'indice (Figure 3), la majorité des territoires présentent des indicateurs évoluant en cohérence (si le score est positif ou négatif, il l'est également pour les autres).

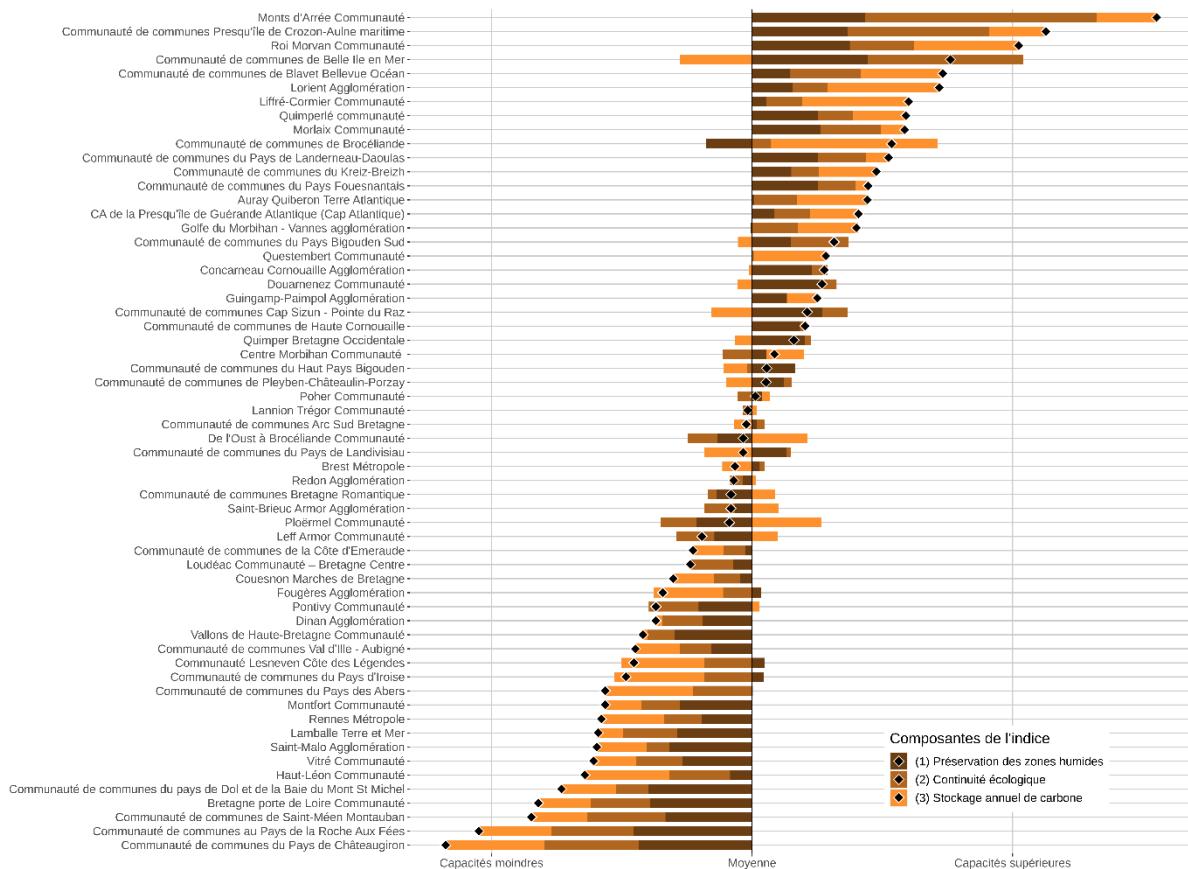


Figure 3 : Indice de capacité des écosystèmes naturels

Les capacités d'intervention des collectivités locales

Comme en 2014, la Région a souhaité pouvoir considérer les capacités d'intervention des collectivités locales dans l'indice global de capacités des territoires.

L'objectif de la politique territoriale du Conseil régional est de participer à un développement équilibré de la Bretagne. Dans ce but, elle souhaite soutenir les territoires qui en ont le plus besoin.

Les collectivités n'ont pas toutes les mêmes charges. Selon les caractéristiques spatiales de leurs territoires mais également le niveau de ressources de leurs habitant·e·s, elles peuvent être conduites à intervenir de manière plus forte que d'autres. Les collectivités n'ont pas non plus le même niveau de ressources financières, que ces dernières soient fiscales ou issues de dotations.

Ainsi, selon la même méthode que pour les deux autres indices précédemment présentés, cet indice a été construit sur la base de 3 indicateurs :

- Le potentiel financier agrégé, élargi aux fonds de dotation et de péréquation nationaux, mesurant les capacités financières des collectivités territoriales du bloc local disponibles par habitant·e et par an pour chacun des territoires.
- La densité. Il semble pertinent d'utiliser la densité comme indicateur et de l'interpréter comme un critère de charge dans la mesure où moins un territoire est dense, plus la fourniture de services publics locaux peut générer un coût relatif élevé (par habitant·e).
- Le taux de pauvreté. La Région considère, qu'aux côtés de la densité qui peut être un critère de charge financière car elle oblige à intervenir davantage, la pauvreté des populations vivant sur le territoire en est un autre. En effet, plus la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté est importante sur un territoire, moins les services privés auront tendance à s'installer et à couvrir le besoin des populations, et plus les charges à supporter par les collectivités seront importantes. En effet, ces populations ont souvent un besoin d'accompagnement, de services publics, plus important que des populations plus aisées et elles ne peuvent contribuer que faiblement au coût des services dont elles bénéficient.

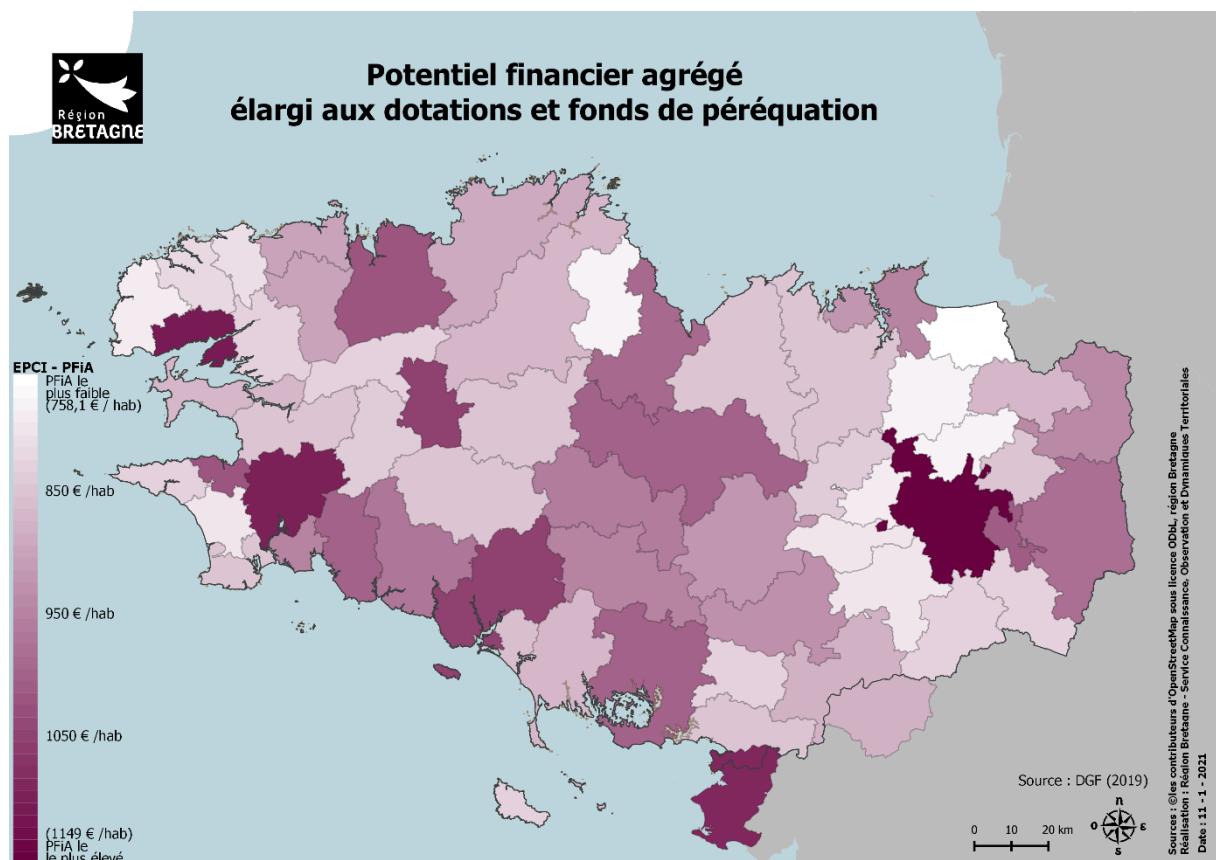
1. Des capacités financières des collectivités disparates en Bretagne

L'indicateur exact ici considéré est le potentiel financier agrégé élargi aux dotations et fonds de péréquation. Celui-ci prend en compte l'ensemble des ressources financières des collectivités locales (dont péréquations prévues par l'Etat), rapporté au nombre d'habitant (tel que considéré par la Direction Générale des Finances).

L'estimation s'appuie sur les données 2019 de la DGF et prend en compte les montants suivants :

- **Le potentiel fiscal agrégé** (PFA) est la somme du produit des bases d'imposition communales de taxes d'habitation (TH), foncier bâti (FB) et foncier non bâti (FNB) par le taux moyen national de chaque taxe, du produit des bases d'imposition communales de cotisation foncière des entreprises (CFE) par le taux moyen national, du produit consolidé (EPCI et communes membres) de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), de la taxe additionnelle FNB, de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), du solde consolidé du fonds national de garantie des ressources individuelles (FNGIR) et de la somme de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), du produit du prélèvement au titre des jeux, de la surtaxe sur les eaux minérales et de la redevance des mines et de la dotation de compensation consolidée hors compensation pour baisse de DCTP.
- **Le potentiel financier agrégé** (PFIa) est égal au PFA majoré de la dotation forfaitaire des communes nette de la dotation de compensation (compensation pour suppression de la part salaires, déjà incluse dans le PFA, et compensation pour baisse de DCTP). Le PFIa est minoré des prélèvements sur fiscalité.

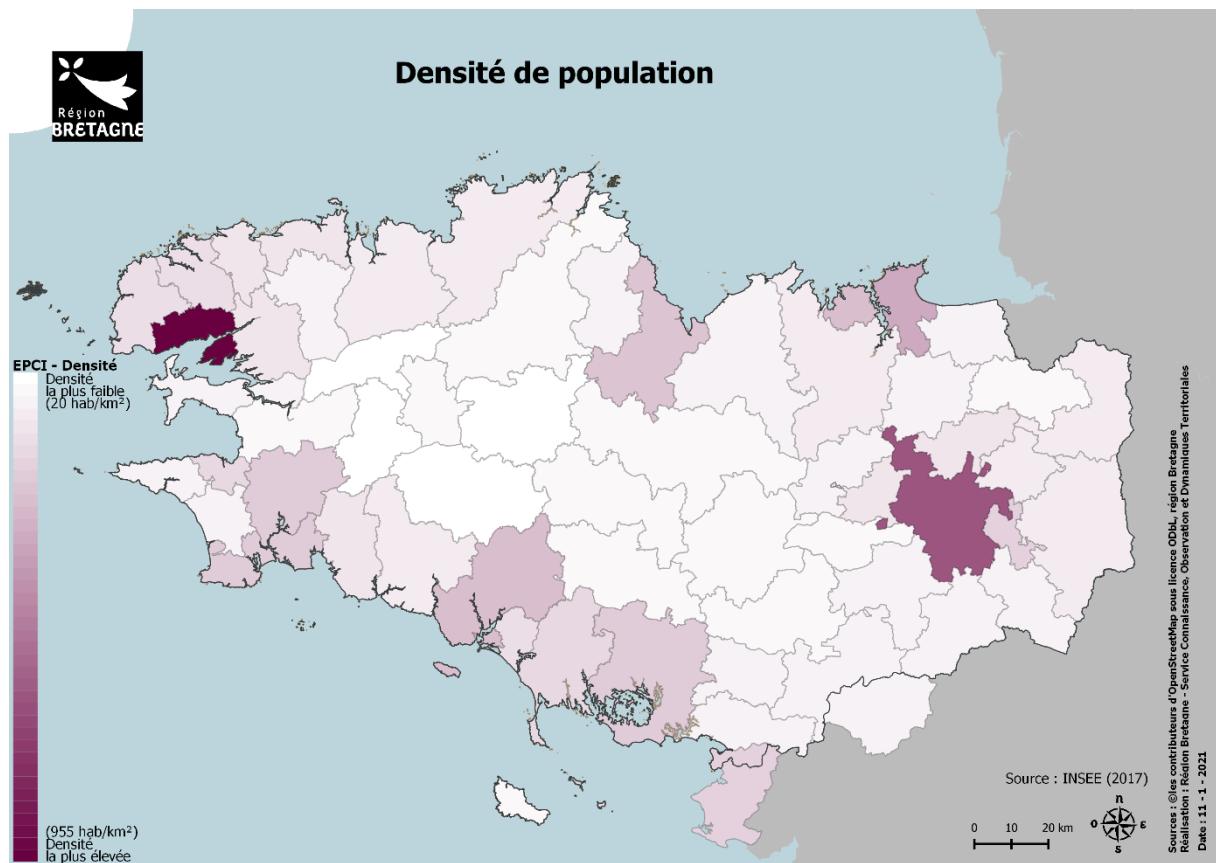
- **Les dotations et fonds de péréquation** pris en compte sont les dotations de péréquation communales - dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR), dotation nationale de péréquation (DNP) – et la dotation d'intercommunalité des EPCI ainsi que le solde (versement – prélèvement) au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).



Le potentiel financier par habitant·e le plus important est observé à Rennes Métropole (1149 € /hab./an), alors que le moins important l'est sur la Communauté de Communes du Pays de Dol et de la Baie du Mont Saint-Michel (758,1 €/hab. /an). De façon globale, il est difficile de dégager des dynamiques particulières au niveau de la Bretagne administrative, dans la mesure où cet indicateur résulte d'un ensemble de dispositifs nationaux ayant leurs critères propres.

2. Les métropoles, territoires les plus denses de Bretagne

La densité de population est ici présentée directement afin de pouvoir être interprétée facilement. Néanmoins, elle est considérée sous la forme logarithmique lors de son association avec les autres indicateurs. Ceci a pour effet de donner plus de poids à des écarts entre des valeurs faibles de densité qu'entre valeurs élevées, limitant du même coup les valeurs extrêmes élevées. Ceci permet de considérer le fait qu'une hausse de densité aura un impact plus important pour des territoires peu denses que pour des territoires très denses, en termes de capacité d'action des collectivités locales. Il prend ainsi acte du fait que, dans les cas de forte densité de population, les inconvénients induits viennent contrebalancer ses avantages (complexité des opérations d'aménagement...).

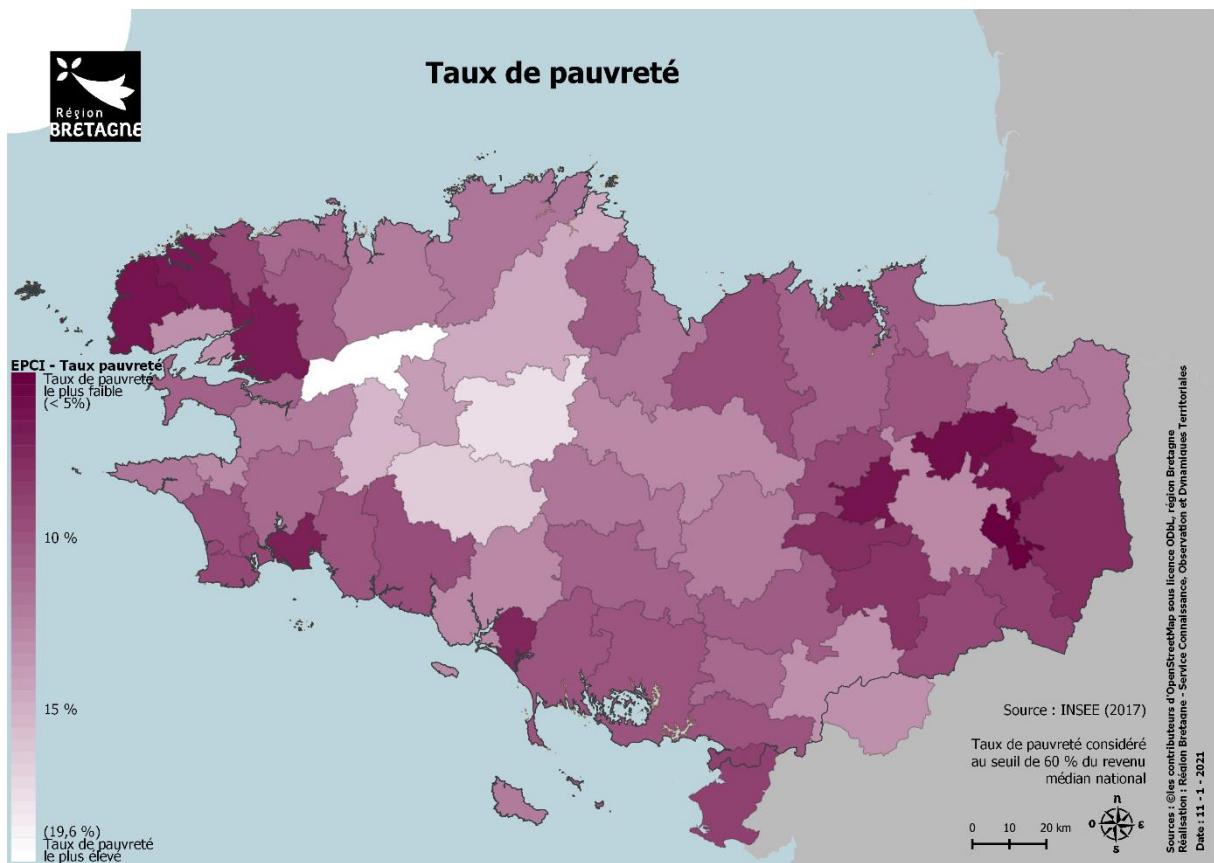


La plupart des territoires présentent des densités de population comparables en Bretagne, alors que quelques EPCI présentent des densités élevées, voire très élevées. La Métropole de Brest présente la densité la plus élevée en Bretagne, alors même que la ville de Brest est moins dense que celle de Rennes. Cela s'explique par le fait que la Métropole de Rennes est plus étendue que celle de Brest, lissant ainsi la forte densité de sa ville-centre sur un territoire plus vaste.

3. Le Centre-Ouest-Bretagne : territoire connaissant le plus fort taux de pauvreté

La part de la population vivant sous le seuil de pauvreté est considérée au seuil de 60 % du revenu médian national. Plusieurs valeurs sont possibles pour définir le seuil de pauvreté : 40, 50 ou 60 % du revenu médian national. Le seuil de 60 % a été retenu ici car il correspond à un seuil couramment utilisé par l'INSEE et permet de limiter les problématiques de secret statistique en évitant les très faibles proportions. En l'occurrence, un seul EPCI présente un taux de pauvreté inférieur à 5 % et est ainsi soumis au secret statistique, ce qui empêche d'avoir connaissance du taux de pauvreté exact.

Les données utilisées sont issues du dispositif FiLoSoFi (dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux), sur la base des données les plus récentes (2017, pour une estimation en 2020).

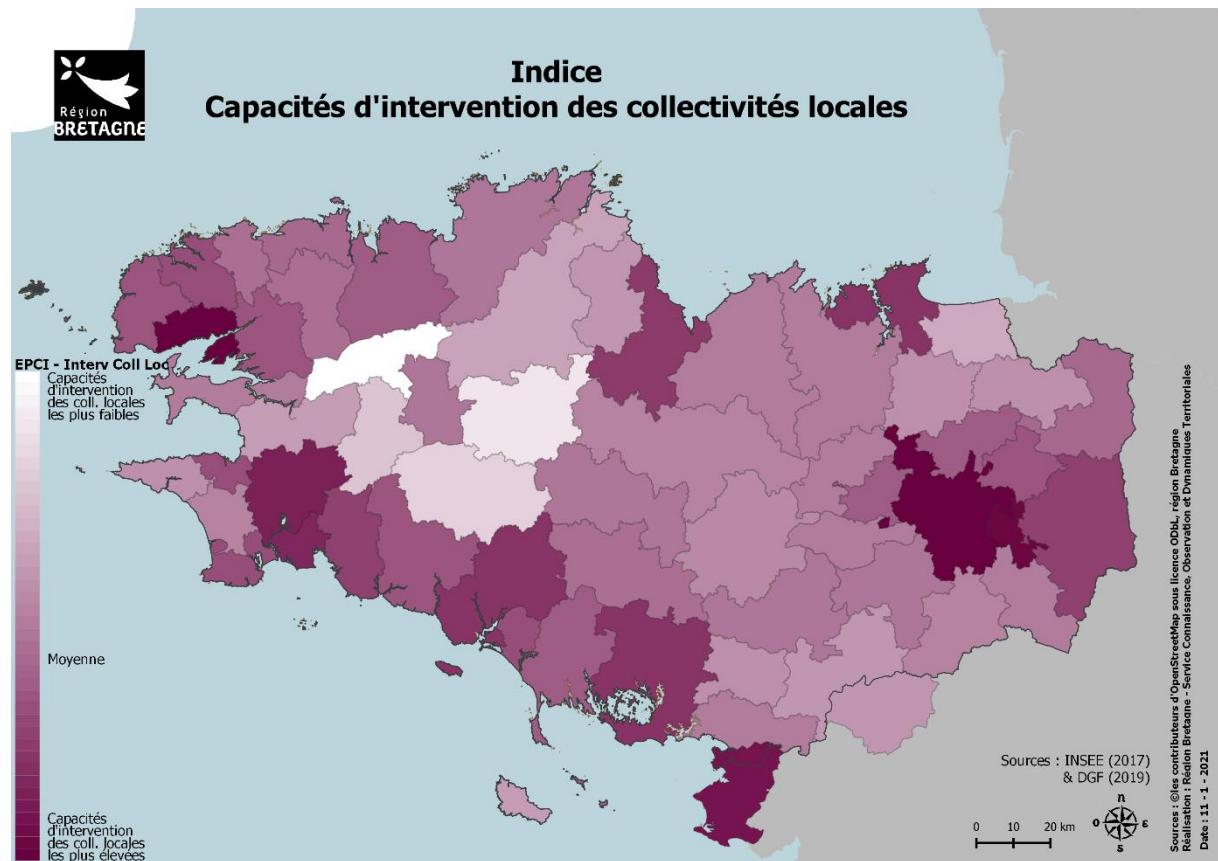


Le taux de pauvreté le plus bas en Bretagne est observé dans la Communauté de Communes du Pays de Châteaugiron, où il est inférieur à 5 %. A l'opposé, le taux le plus élevé est observé à Mont d'Arrée Communauté où il est de 19,6 %.

De façon générale, une tendance à un taux de pauvreté plus important semble se dégager dans le centre-ouest de la Bretagne. De plus, pour les Métropoles de Rennes et Brest, des taux de pauvreté supérieurs aux autres EPCI proches sont nettement visibles (respectivement 12,7 % et 13,2 %). Bien qu'un grand nombre des personnes en situation de pauvreté vive dans ces métropoles, du fait de l'importance de leurs populations, d'autres territoires présentent des taux de pauvreté plus élevés en Bretagne.

4. En synthèse : des capacités d'intervention des collectivités plus favorables à proximité des centres urbains et sur le littoral sud.

L'indice de capacités d'intervention des collectivités résume, en les moyennant, les trois indicateurs présentés plus haut : le potentiel financier agrégé des collectivités, la densité et le taux de pauvreté.



S'intéressant aux capacités d'intervention des collectivités locales à partir des 3 indicateurs considérés, des disparités apparaissent. Les capacités les plus faibles sont ainsi visibles dans les territoires du centre-ouest. De façon plus large, les capacités semblent meilleures dans les EPCI à proximité des centres urbains importants et sur la côte sud de la Bretagne.

La décomposition de l'indice (Figure 4) fait apparaître des disparités au sein de certains territoires, d'un indicateur à l'autre. C'est le cas par exemple pour les deux Métropoles de Rennes et Brest qui, bien qu'elles présentent des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne régionale (en rose), présentent les meilleures capacités pour cet indice. Cela tient au potentiel financier par habitant·e, particulièrement important pour ces collectivités (en violet foncé), ainsi qu'à leur densité (en violet), qui, même considérée sous forme logarithmique, participe fortement à leur score. Des contrastes similaires sont visibles pour d'autres territoires qui, eux aussi présentent des taux de pauvretés supérieurs, tout en présentant un potentiel financier supérieur à la moyenne.

Enfin, un groupe de territoires présentent des caractéristiques similaires : des capacités d'intervention supérieures à la moyenne liées à un faible taux de pauvreté, alors même qu'ils présentent une densité dans la moyenne et un potentiel financier inférieur à la moyenne des territoires.

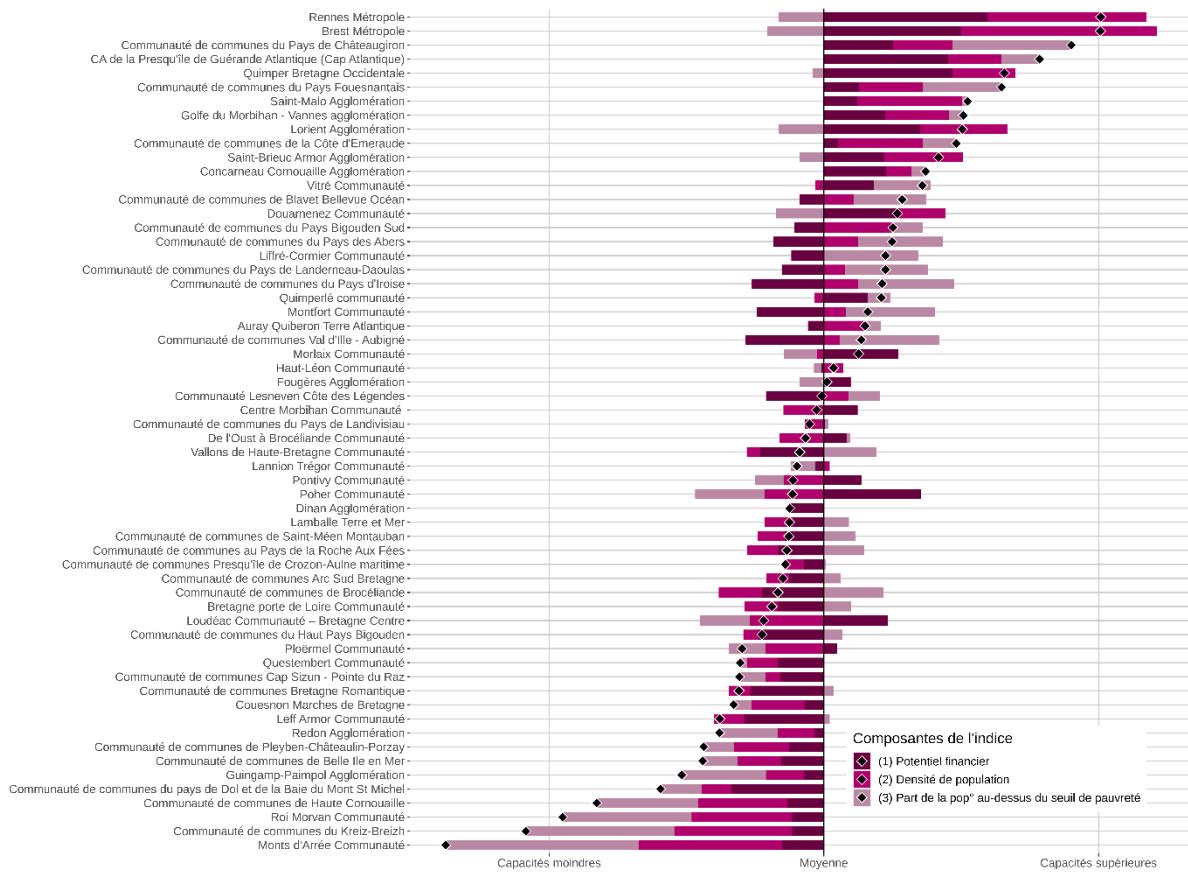
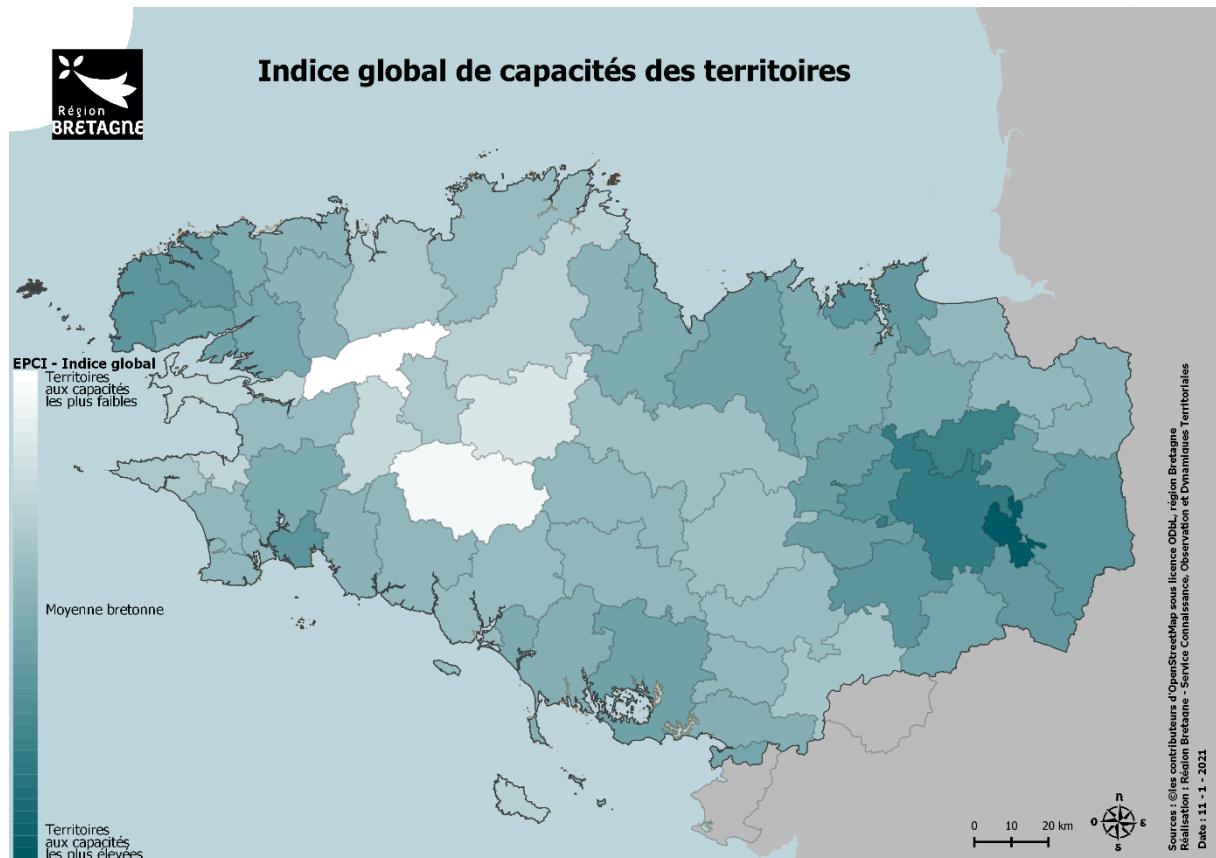


Figure 4 : Indice de capacités d'intervention des collectivités locales

Passer de la carte des capacités territoriales à la péréquation

L'indice global de capacités des territoires est composé, à part égale, de l'ensemble des 12 indicateurs présentés précédemment. Celui-ci présente une image générale des territoires de la Bretagne administrative et permet l'estimation de l'indice de péréquation, dont il est le miroir.

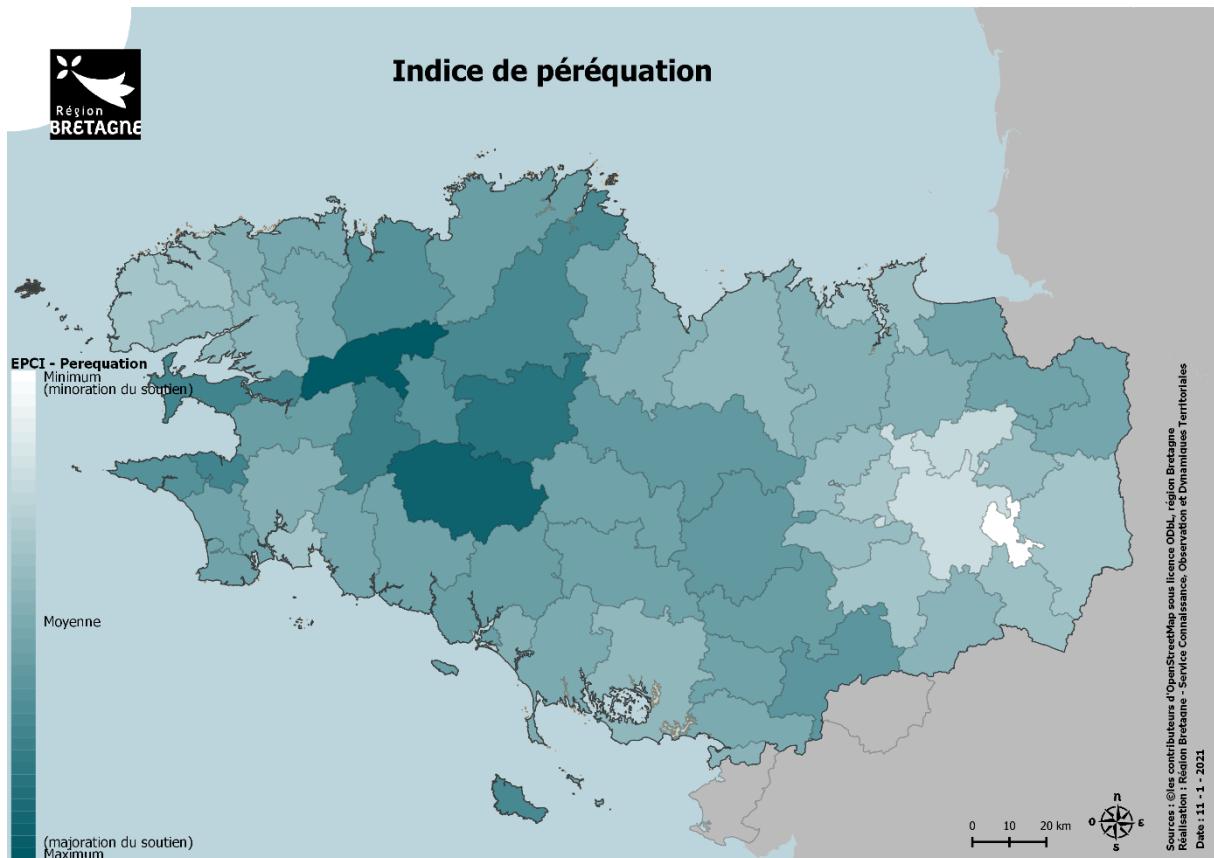
1. La carte des capacités territoriales



Considérant l'indice global de capacités des territoires, il apparaît que la situation des territoires du centre-Bretagne est plus fragile, avec des capacités les plus faibles dans le centre-ouest.

Les meilleures capacités sont observées pour la Communauté de Communes du Pays de Châteaugiron et la Métropole de Rennes. De façon plus large, tous les EPCI limitrophes de la métropole de Rennes présentent des capacités supérieures à la moyenne Bretonne. Ce même phénomène se retrouve à proximité de la métropole de Brest, mais dans une moindre mesure.

2. Aider davantage les territoires disposant de moins de capacités : l'indice de péréquation



L'indice de péréquation est le négatif exact de l'indice global de capacité des territoires. Celui-ci permet de définir quels territoires, au regard de leur situation, doivent être plus ou moins soutenus. Il permet aussi d'apprécier dans quelle mesure un territoire doit être plus soutenu qu'un autre. Cela peut se voir sur le graphique ci-après (Figure 5) présentant la décomposition de la participation de chaque indice dans le score de péréquation.

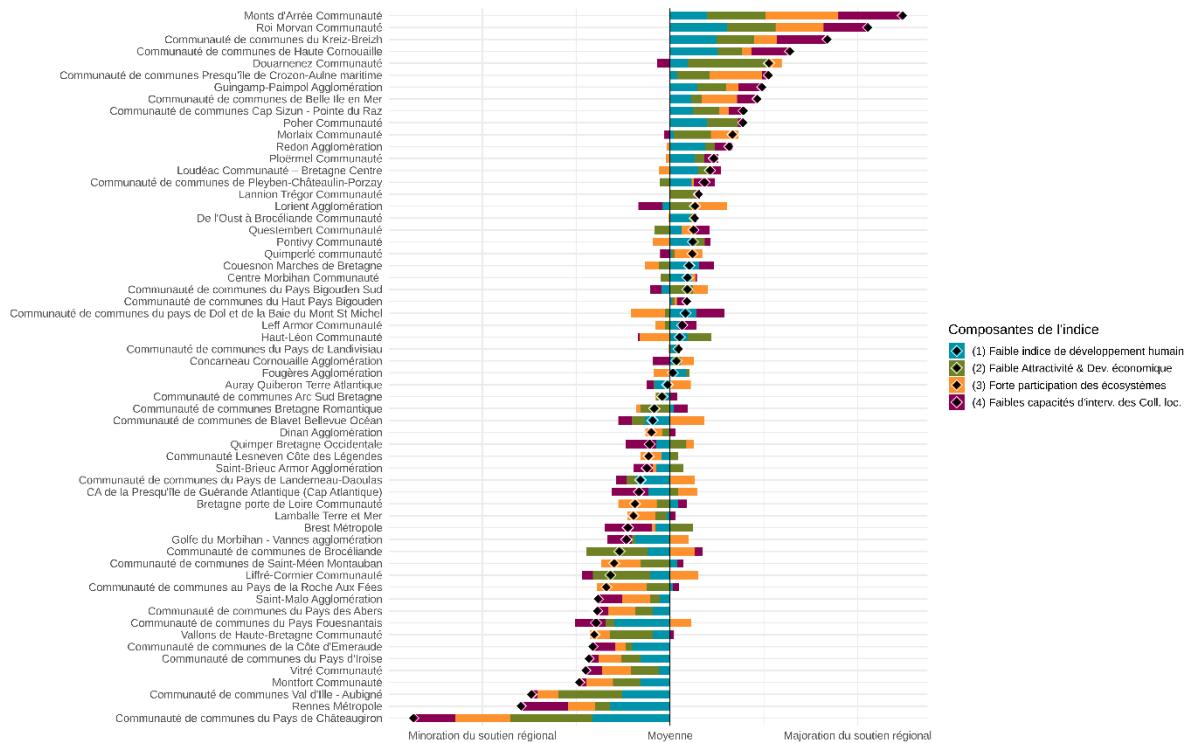


Figure 5 : Indice de péréquation décomposé par sous-indice

En cohérence avec la cartographie présentée plus haut, les territoires du centre-ouest présentent les indices de péréquation les plus élevés et devront être aidés davantage que les autres.

A l'inverse, le territoire de la communauté de communes du Pays de Châteaugiron, qui présente à la fois des capacités de développement humain élevé, une attractivité / un développement économique important, une forte capacité d'intervention des collectivités locales et une faible participation de ses écosystèmes naturels bénéficiera, par conséquent, moins de la solidarité régionale.

Chaque EPCI fait l'objet, comme illustré dans le tableau suivant, d'un indice de péréquation qui le positionne au regard de la moyenne des territoires bretons. Cet indice servira de base, combiné à une amplitude qui sera définie politique par politique, à calibrer les niveaux de soutiens que la Région apportera aux projets réalisés sur ce territoire.

Indice de péréquation par EPCI

	Indice de péréquation
EPCI	(moyenne bretonne = 0)
Communauté de communes du Pays de Châteaugiron	-2,05
Rennes Métropole	-1,19
Communauté de communes Val d'Ille - Aubigné	-1,11
Montfort Communauté	-0,73
Vitré Communauté	-0,68
Communauté de communes du Pays d'Iroise	-0,65
Communauté de communes de la Côte d'Emeraude	-0,62
Vallons de Haute-Bretagne Communauté	-0,60
Communauté de communes du Pays Fouesnantais	-0,59
Communauté de communes du Pays des Abers	-0,58
Saint-Malo Agglomération	-0,58
Communauté de communes au Pays de la Roche Aux Fées	-0,51
Liffré-Cormier Communauté	-0,47
Communauté de communes de Saint-Méen Montauban	-0,45
Communauté de communes de Brocéliande	-0,40
Golfe du Morbihan - Vannes agglomération	-0,35
Brest Métropole	-0,34
Lamballe Terre et Mer	-0,29
Bretagne porte de Loire Communauté	-0,28
CA de la Presqu'île de Guérande Atlantique (Cap Atlantique)	-0,25
Communauté de communes du Pays de Landerneau-Daoulas	-0,24
Saint-Brieuc Armor Agglomération	-0,18
Communauté de communes du pays de Lesneven et Côte des Légendes	-0,17
Quimper Bretagne Occidentale	-0,16
Dinan Agglomération	-0,15
Communauté de communes de Blavet Bellevue Océan	-0,14
Communauté de communes Bretagne Romantique	-0,13
Communauté de communes Arc Sud Bretagne	-0,06
Auray Quiberon Terre Atlantique	-0,02
Fougères Agglomération	0,02
Concarneau Cornouaille Agglomération	0,05
Communauté de communes du Pays de Landivisiau	0,07
Haut-Léon Communauté	0,08
Leff Armor Communauté	0,10
Communauté de communes du pays de Dol et de la Baie du Mont St Michel	0,12
Communauté de communes du Haut Pays Bigouden	0,14
Communauté de communes du Pays Bigouden Sud	0,14
Centre Morbihan Communauté	0,14
Couesnon Marches de Bretagne	0,15
Communauté d'agglomération du Pays de Quimperlé	0,18

Pontivy Communauté	0,18
Questembert Communauté	0,19
De l'Oust à Brocéliande Communauté	0,20
Lorient Agglomération	0,20
Lannion Trégor Communauté	0,23
Communauté de communes de Pleyben-Châteaulin-Porzay	0,28
Loudéac Communauté - Bretagne Centre	0,32
Ploërmel Communauté	0,35
Redon Agglomération	0,47
Morlaix Communauté	0,50
Poher Communauté	0,59
Communauté de communes Cap Sizun - Pointe du Raz	0,59
Communauté de communes de Belle Ile en Mer	0,70
Guingamp-Paimpol Agglomération	0,74
Communauté de communes Presquîle de Crozon-Aulne maritime	0,79
Douarnenez Communauté	0,79
Communauté de communes de Haute Cornouaille	0,96
Communauté de communes du Kreiz-Breizh	1,26
Roi Morvan Communauté	1,58
Monts d'Arrée Communauté	1,86