

29 mars 2023

RESUME EXECUTIF

« Il y a une fenêtre d'opportunité pour garantir un avenir vivable et durable pour tous, mais elle se referme rapidement. » (GIEC¹, avec un degré de confiance élevé)

Dans un contexte où le changement climatique et ses impacts s'accroissent, le HCBC salue la mise en cohérence de trois stratégies au sein de la SRTES, ainsi que la priorité forte donnée aux transitions. Si l'action climatique figure en bonne place des orientations prioritaires de la transition, son intégration dans tous les domaines et à tous les niveaux politiques de la SRTES n'est cependant ni suffisante, ni suffisamment effective. Il est notamment fondamental d'explicitier la trajectoire quantitative de diminution des émissions de gaz à effet de serre, qui compte tenu de la nouvelle stratégie bas carbone doit être revue par rapport aux ambitions affichées lors de la Breizh-Cop et reprises dans le SRADDET. Il convient également de préciser les trajectoires d'adaptation anticipée pour les domaines clés de l'économie et du territoire breton.

Le HCBC recommande une ambition accrue pour transformer les formations, afin de doter les citoyens des éléments de compréhension et des compétences nécessaires pour assurer la durabilité de notre société et de notre environnement.

La stratégie de développement économique devrait intégrer les impératifs et les mesures d'atténuation et d'adaptation dans tous les domaines de prise de décision et tous les secteurs, par exemple promouvoir plus concrètement une agriculture bretonne neutre en carbone et la sobriété numérique.

Le HCBC recommande de mieux aligner les priorités en recherche scientifique avec les enjeux du changement climatique et de promouvoir une vision large de la culture scientifique incluant pleinement les apports des sciences humaines et sociales.

Le HCBC souligne la complexité des dispositifs de gouvernance de la stratégie et recommande de consacrer un chantier à la question des outils de pilotage nécessaires aux changements profonds à opérer.

PREAMBULE

Cet avis du HCBC correspond à une demande d'association à l'élaboration de la SRTES, formulée en octobre 2022 dans le cadre de sa capacité d'auto-saisine. Après participation de membres du HCBC aux ateliers organisés à l'automne dans ce cadre, un document de 344 pages avec annexes a été reçu le 16 mars pour un avis à produire à échéance du 27 mars. Dans des délais aussi contraints, l'analyse du HCBC s'est limitée aux enjeux généraux et n'explore en détail que certains éléments de la stratégie régionale.

1. UNE APPROCHE GENERALE LISIBLE ET COHERENTE

La Région a choisi de rassembler dans une seule stratégie le CPRDFOP (formation et orientation professionnelle), la SRDEII (développement économique) et la SRESR (enseignement supérieur et recherche) dont chacun.e a sa propre existence juridique et réglementaire. **Le principe de rassembler**

¹ IPCC AR6 synthesis report 2023, summary for policymakers. C.1. Traduction HCBC.

les 3 stratégies en une est une démarche conforme à la recommandation du GIEC concernant les réponses aux enjeux climatiques : « Une gouvernance efficace fournit une orientation générale pour la fixation des objectifs et des priorités, et intègre l'action climatique dans tous les domaines et à tous les niveaux politiques »². **Le HCBC salue les choix opérés** (priorisation, objectifs limités dans un souci d'efficacité, transversalité, identification de chantiers et souci d'un pilotage et d'une gouvernance partagée) qui constituent une avancée.

Le HCBC se félicite de voir les transitions faire l'objet d'une priorité forte, affirmée au premier plan dès la présentation du document et reprise ensuite dans chacune des trois stratégies. La dimension transversale des enjeux liés au changement climatique et aux questions environnementales est ainsi posée comme un préalable incontournable à la démarche publique : c'est pour le HCBC une évidence que les changements en cours et à venir doivent en priorité guider les choix de la collectivité régionale, tant leurs impacts actuels et futurs sont de nature à remettre en cause les modes de production, de raisonnement et de vie hérités du siècle passé. Le principe de ne pas opposer les considérations environnementales et les préoccupations de justice sociale sont aussi des choix forts qui rappellent que ce n'est pas aux plus pauvres, souvent les plus exposés aux conséquences des changements climatiques, de contribuer le plus aux politiques d'adaptation et d'atténuation. « Les actions d'adaptation et d'atténuation qui donnent la priorité à l'équité, la justice sociale, la justice climatique, les approches fondées sur les droits et l'inclusivité, ont des résultats plus durables, réduisent les arbitrages difficiles, soutiennent les changements transformants et font progresser la résilience »³ A tous ces égards, la nouvelle SRTES représente une avancée positive par rapport aux démarches et documents antérieurs.

2. DES ORIENTATIONS A PRECISER POUR RENDRE LA STRATEGIE EFFECTIVE

Atténuation : la SRTES doit s'appuyer sur une trajectoire ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Dans l'introduction, il est dit que la SRTES doit permettre de « partager une vision et une ambition collectives ». Or, dans le contexte du changement climatique qui s'accélère, aucune vision n'est possible sans une trajectoire quantitative de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La trajectoire suivie par la Bretagne dans ce domaine devrait être définie clairement et constituer le socle de la stratégie, ce qui n'est pas explicite. La SRTES s'appuie sur la Breizh Cop et le SRADDET, sans prendre en compte le fait que ces textes ne sont plus compatibles avec les engagements de l'Europe pour la neutralité carbone en 2050. Dans son rapport 2022, le Haut Conseil pour le Climat souligne que le rythme annuel de réduction des émissions en France devra plus que doubler par rapport à la décennie écoulée pour être conforme à ces engagements⁴. La SRTES mentionne la nécessité d'accélérer les transitions, mais sans aucun chiffrage de cette accélération, ni aucune mention de l'horizon temporel visé.

Le HCBC note avec satisfaction que la SRTES prend en compte la nécessité de développer la sobriété, l'économie circulaire et la préservation des ressources, par la maîtrise de la demande. Cependant, les références à la sobriété dans la SRTES sont vagues, sans ambitions chiffrées. Pour guider les choix politiques, **le HCBC recommande l'utilisation de scénarios** précis du type de ceux qui sont réalisés par l'ADEME, en prenant en compte autant que possible les incertitudes liées aux risques en cascade, qu'ils soient climatiques ou autres (des exemples récents étant le COVID et la guerre en Ukraine).

Adaptation : la SRTES doit intégrer davantage la nécessité de s'adapter au climat futur

Le HCBC recommande que les enjeux de l'adaptation aux impacts du changement climatique soient davantage pris en compte et que les risques hydroclimatiques directs (réchauffement, sécheresse, montée du niveau de la mer, événements extrêmes) et leurs impacts sur le territoire (sur la sécurité alimentaire, les rendements agricoles, les écosystèmes, les forêts, les marchés économiques, les équilibres sociaux, etc.) soient clairement identifiés. L'ampleur et les modalités de l'adaptation (dans l'ensemble et pour

² IPCC AR6 synthesis report 2023, summary for policymakers, C6.1. Traduction HCBC.

³ IPCC AR6 Synthesis report 2023, Summary for policymakers, C5.2. Traduction HCBC.

⁴ Rapport annuel du Haut Conseil pour le Climat, juin 2022

chacun des chantiers prioritaires) devraient être précisées et envisagées suivant des perspectives plus ambitieuses, qui soient réellement à la hauteur des enjeux de non soutenabilité de la trajectoire de développement économique actuelle. Au-delà de l'identification des risques de maladaptation qu'il convient d'éviter, il faut également de se donner les moyens d'identifier les secteurs et les systèmes de production qui sont déjà non viables, proprement insoutenables, ceux-là paraissant par essence inadaptables.

Les arbitrages sous-jacents aux trois orientations doivent être explicités

La structuration de la SRTES en trois orientations sans expliciter ni résoudre les tensions entre elles, fait que la volonté d'afficher les enjeux du changement climatique parmi les orientations prioritaires risque de ne pas être effective et que l'objectif économique (notamment celui de conforter la base productive bretonne) conserve au final le dessus. Le HCBC considère qu'**opérer une véritable transition vers un développement durable dans une perspective de soutenabilité forte** prenant à bras le corps les défis climatiques et ceux de l'érosion de la biodiversité suppose de **rompre avec la logique actuelle de priorité à l'économie**⁵⁶⁷.

Le niveau d'exigence de la Responsabilité Sociétale des Entreprises doit être précisé

Le HCBC salue la volonté du Conseil régional d'encourager la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), aussi bien dans les chantiers de la CPRDFOP que ceux de la SRDEII. Il regrette toutefois que l'expression soit employée de manière générique, sans autres précisions. La RSE résulte *quasi* exclusivement du « *droit mou* » (*soft law*) : en l'absence de règles contraignantes, l'encadrement de la RSE se fonde sur des règles qui proviennent soit d'une démarche volontaire des entreprises (chartes ou codes de conduite), soit d'ONG ou de syndicats qui créent des normes ou des labels. En conséquence, **le HCBC recommande que l'ambition de la démarche RSE soit précisée et que la Région place en priorité l'accompagnement des PME-PMI bretonnes pour « la publication d'informations en matière de durabilité »⁸, faisant davantage de place au volet climat** et notamment au bilan des émissions de GES pour apprécier le chemin à parcourir vers la neutralité carbone en 2050.

La prise en compte des enjeux du changement climatique dans la S3 doit être effective

Le positionnement des enjeux liés au changement climatique et aux transitions en axe transverse dans la S3 a été inefficace, puisque la SRDEII (chantier 4) et la SRESR (chantier 1) affirment comme nécessaire « d'ajuster, préciser et approfondir » l'axe transversal. Il est proposé d'inscrire dans l'axe transverse de la S3 « *les priorités affirmées de la cohésion sociale, de l'inclusion, des transformations écologiques et climatiques, et des souverainetés.* » Le HCBC note que si les synergies entre les deux premières priorités sont établies de manière incontestable⁹, la souveraineté au sens de « autosuffisance » pose problème au regard des enjeux globaux. Les dépendances extérieures à la région sont à examiner au cas par cas, car la relocalisation industrielle et le redéploiement de la base productive pourraient alourdir fortement l'empreinte carbone et la pression sur les ressources. **Le HCBC recommande d'intégrer pleinement les enjeux liés au changement climatique dans tous les domaines de la S3 et souhaite être associé à cette démarche.**

⁵ Quenault B. (2020), « Transition énergétique et durabilité des trajectoires de développement : vers un simple ajustement à la marge ou une transformation de rupture ? », 2020/4, n° 192, p. 71-97, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2020-4-page-45.htm> ;

⁶ Pottier A., « Économie et climat : un examen de conscience nécessaire », *Regards croisés sur l'économie*, 2020/1, n° 26, p. 179-188. <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2020-1-page-179.htm> ;

⁷ Viñuales, J.E. : « Sustainable Development », L. Rajamani and J. Peel (Ed.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Second Edition, 2021.

⁸ Ce serait un bon exercice dans la continuité des jurisprudences françaises sous la loi de 2017 sur le devoir de vigilance des entreprises, et dans la perspective de la directive européenne en cours d'adoption sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, remplaçant la directive 2014/95/UE sur les informations non financières.

⁹ IPCC AR6 synthesis report 2023, summary for policymakers, C.5.

3. CPRDFOP

Une prise en compte des enjeux du changement climatique dans les formations professionnelles est bien sûr indispensable et urgente. L'orientation 3, « Accélérer et réussir les transitions climatique et écologique de l'économie et de la société bretonne : anticiper, informer et adapter les formations » identifie ce défi. **Le HCBC recommande que cette orientation soit plus clairement affirmée dans tous les chantiers.**

Pour préparer les futures générations à la réelle transformation sociale et sociétale qui s'impose devant l'urgence climatique, une réelle transformation de la formation est indispensable. **Le HCBC recommande d'augmenter l'ambition du chantier 7**, « Mettre les enjeux de transition écologique au cœur de l'orientation et de la formation », et de ne pas limiter l'évolution des formations à une « coloration » ou l'ajout d'un module. La formation dans le secteur agricole, notamment, doit être priorisée en Bretagne sur les enjeux de transition agro-écologique.

Le HCBC attire l'attention sur le fait que décliner les projets en compétences peut conduire à trop réduire l'horizon de formation. Il ne faut pas rester enfermé dans un schéma réducteur des compétences liées aux emplois tels qu'on les conçoit maintenant. Il faut former des personnes prêtes à initier, imaginer, créer des alternatives. Le référentiel de compétences Européen « Greencomp »¹⁰ définit 12 compétences parmi lesquelles la pensée systémique, l'adaptabilité, l'initiative individuelle, ou encore l'action collective. La compétence « littératie des futurs » pourrait être développée en intégrant aux formations des scénarios, par exemple les 4 scénarios « Transitions 2050 » de l'ADEME. **Le HCBC recommande de s'appuyer sur un référentiel spécifique à la durabilité pour la définition des compétences.**

4. SRDEII

La Région fait le **pari que l'attractivité bretonne viendra de sa différenciation et de son positionnement en pointe sur les transitions** (écologiques notamment). Le HCBC salue cette volonté mais note que l'emploi du terme « transition » demeure trop vague, dans la SRDEII ainsi que dans les autres stratégies. Ni l'horizon temporel visé, ni les points de passage obligés, ni les principaux ressorts pour mener à bien la transition souhaitée ne sont définis. Par ailleurs, la référence récurrente à l'attractivité et la compétitivité interroge dans la mesure où ces notions peuvent renvoyer à un modèle économique peu propice à une transition écologique et sociale.¹¹ De plus, le HCBC considère que, pour parvenir à un développement durable de la région Bretagne, la SRDEII devrait proactivement intégrer les impératifs et les mesures d'atténuation et d'adaptation dans tous les domaines de prise de décision et de planification économique, ainsi que dans tous les secteurs économiques.

Compte tenu de l'importance du secteur agricole dans les émissions de gaz à effet de serre en Bretagne (40% des émissions en 2020), l'ambition du seul chantier qui est consacré à sa transition (chantier 10) paraît insuffisante. Un focus important est placé sur la transmission des exploitations mais **le chantier manque d'ambition sur la vraie transition des exploitations existantes**. Le nombre total de celles qui seront touchées par les mesures du chantier n'est pas indiqué. Le positionnement de ce chantier par rapport aux politiques plus larges n'apparaît pas (PAC) ou n'est pas quantifié (Stratégie Nationale Bas Carbone). Par ailleurs, un diagnostic des risques climatiques futurs¹² devrait être réalisé afin d'évaluer la vulnérabilité des exploitations face aux aléas climatiques et mettre en œuvre les mesures nécessaires d'adaptation. De même, les services écosystémiques, l'agro-écologie, l'agroforesterie et toutes les solutions fondées sur la nature ne sont pas suffisamment mises en avant ; en ce sens, le HCBC considère que la transition agricole, nécessaire pour contribuer à l'atténuation du changement climatique et s'adapter à ses impacts, n'est pas suffisamment explicite. Pour le HCBC, promouvoir une agriculture bretonne moins émettrice de gaz à effet de serre n'est plus une option mais un impératif.

¹⁰ Greencomp, le cadre européen des compétences en matière de durabilité, JCR, 2022. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bc83061d-74ec-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-fr>

¹¹ Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti. *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?*. 2018. hal-01724699v2I

¹² Par exemple, l'outil CANARI (Climate ANALysis for Agricultural Recommendations and Impacts) développé par Solagro est accessible en ligne et facile d'utilisation pour évaluer les risques climatiques futurs par filière agricole : <https://canari-agri.fr/>

Le HCBC souligne que la stratégie régionale en matière de numérique doit s'inscrire dans le cadre des engagements européens et nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. On peut citer à cet égard le rapport de l'Ademe et l'Arcep¹³: « *le premier levier d'action pour limiter l'impact du numérique est la mise en œuvre de politiques de **sobriété numérique** qui commencent par une interrogation du besoin de nouveaux produits ou services et une réduction ou stabilisation du nombre d'équipements* ». **Le chantier 6 « Accélérer la numérisation de l'économie » devrait prendre en compte les enjeux de l'empreinte énergétique et environnementale du numérique**, et orienter les soutiens vers les actions qui ont un impact environnemental positif.

5. SRESR

Les orientations de la région concernant l'ESR présentent de nombreux points positifs en ce qui concerne les enjeux liés au changement climatique. Le HCBC salue en particulier l'incitation à rejoindre la démarche de projet Labo 1.5 pour toutes les équipes de recherche, le soutien à l'engagement étudiant sur des dimensions sociales et environnementales (chantier 5), ainsi que la rénovation des bâtiments respectant les règles permettant plus de sobriété énergétique avec des matériaux eux-mêmes à bilan « bas carbone ». Le confort thermique des bâtiments devrait également plus clairement intégrer l'effet des vagues de chaleur estivales et de « surchauffe urbaine ».

Le HCBC constate néanmoins des décalages importants dans la réflexion sur les priorités régionales en matière d'ESR, par rapport aux enjeux du changement climatique : les ambitions en recherche et formation sur l'agriculture, la biodiversité, la ressource en eau, les villes et/ou le littoral par exemple paraissent très en deçà des enjeux régionaux, tandis que l'atténuation du changement climatique et l'adaptation sont absents de la seconde orientation, « *Mobiliser l'enseignement supérieur et la recherche autour des défis des secteurs productifs et de la souveraineté* », qui priorise les défis technologiques, numériques, ou de cybersécurité.

En tant que conseil scientifique, le HCBC fait partie du paysage de l'ESR, et ceci est mentionné dès l'introduction de la stratégie. Cependant, le HCBC n'apparaît que dans un seul des grands chantiers thématiques (celui sur Science-Société). Il n'est pas cité dans le premier chantier sur « les transitions » et son positionnement par rapport au CCRRDT n'est pas précisé. **Le HCBC souhaite être impliqué dans la révision de la S3** (voir « remarques générales »).

Les transports sont le second secteur émetteur de gaz à effet de serre en Bretagne (32% en 2020). Les mobilités des étudiants et du personnel de l'ESR sont un enjeu essentiel au regard du changement climatique et sont incontournables quand on observe la cartographie de l'ESR en Bretagne. **Le HCBC recommande que l'impact des mobilités soit pleinement pris en compte** dans l'axe transversal 3 (« *conforter l'équilibre territorial* ») et le chantier 6 (« *lutter contre les déterminismes sociaux et territoriaux* »).

Le HCBC salue la volonté de la région de développer le **dialogue science et société** (chantier 4). Cependant, il note que le propos introductif de la SRESR qui indique l'intention d'équilibrer économie, écologie et social ne se traduit pas dans le chantier 3 « *diffusion de la culture scientifique* ». Ce chantier survalorise une culture technique et industrielle au détriment d'une culture tout aussi scientifique, mais aussi sociale, littéraire et artistique. **Le HCBC rappelle qu'une vision restrictive de la culture scientifique limitée aux seules sciences dites « dures » est un frein à la lutte contre le changement climatique**. En effet, tant l'atténuation que l'adaptation mobilisent des connaissances scientifiques sur le fonctionnement des sociétés, la psychologie sociale, la santé, les mécanismes de prise de décision à toutes les échelles, la justice socio-environnementale, etc.

¹³ Lees Perasso et al, *Evaluation de l'impact environnemental du numérique en France et analyse prospective, 2022.* https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etude-prospective-2030-2050_mars2023.pdf

6. PILOTAGE DE LA STRATEGIE

Le HCBC souligne les **points positifs et les avancées de la Stratégie**:

- Le souci de mettre en place un exercice de hiérarchisation des priorités pour orienter l'action collective, en privilégiant des messages et signaux clairs et en évitant un catalogue de mesures,
- L'appui de la Stratégie sur des dispositifs, politiques et communautés existantes dans la volonté de partir d'un déjà-là très conséquent des actions publiques en la matière,
- L'affirmation d'une réelle visée opérationnelle par des mécanismes de mobilisation des acteurs et l'engagement de dynamiques de changement,
- La déclinaison de la Stratégie en « chantiers opérationnels » comme espaces de mise en œuvre concrets.

Le HCBC note **cependant des carences importantes dans le pilotage proposé**, qui n'est pas à la hauteur des changements majeurs exigés à moyen terme pour faire face aux défis du changement climatique.

1. La priorité **liée au changement climatique est insuffisamment affirmée parmi les transformations ciblées** en l'absence de référence claire à des objectifs pourtant bien connus (voir ci-dessus « remarques globales »).

2. **Une stratégie pilotée par de trop nombreux pilotes** : pour engager le changement, la stratégie repose sur une structure de pilotage et de mise en œuvre d'une grande complexité, sans vision forte concernant les modalités de changement des comportements des acteurs.

L'option retenue est celle de la multiplication des lieux de coordination et de discussion, d'échange et de co-construction. Ce sont plus de 10 instances ou lieux de coordination qui sont cités, avec des créations de structures spécifiques (Comité de coordination et pilotage exécutif de la Stratégie et « Bretagne SRTES ») venant s'articuler à d'autres (Open thématiques, FEB, CREFOP, CCRRDT, Conférence régionale ESR, plateforme de coordination de la stratégie ESS, Conférences des EPCI, Conférence sociale, Instance de pilotage d'une stratégie bretonne du rayonnement, HCBC). A cela s'ajoutent les comités ad hoc en charge de conduire les 29 chantiers et différentes instances (réseaux d'accompagnement ou de rayonnement, par exemple).

Dans ce foisonnement, le risque est fort que le pilotage exécutif (de niveau 1) soit réduit sous contrainte de temps et de faisabilité, laissant une forte autonomie aux chantiers, secteurs et domaines d'activité concernés, ce qui conduira mécaniquement à privilégier les scénarios « Business as Usual ».

3. **Les leviers d'action et outils à mobiliser ne sont pas précisés**, alors qu'ils sont au centre de l'opérationnalisation et de l'exécution de la Stratégie, à la seule exception de l'acteur Régional qui s'engage à une intégration des priorités et objectifs dans ses règlements d'intervention (p.116). Si le Chef de file montre l'exemple, on regrette qu'il n'y ait pas d'engagements similaires et détaillés concernant les autres acteurs concernés (Etat, Chambres consulaires, EPCI, etc.) quant aux outils et dispositifs à faire évoluer avec un ciblage fondé sur des critères explicites.

4. Pour le suivi d'objectifs prioritaires liés au climat, des indicateurs pertinents devraient être intégrés au tableau global de suivi /évaluation (III.3.b) par exemple relatifs à l'effort d'atténuation des acteurs privés et publics et à la réduction globale de ces émissions dans les territoires.

5. **Les 29 chantiers, briques de base de la mise en œuvre de la Stratégie, ne font pas l'objet d'une organisation spécifique**, en l'absence de maître d'œuvre désigné ou de financement ad hoc, mais reposent sur des instances préexistantes, avec un risque que cette mission s'ajoute à leurs ordres du jour sans dynamique propre. **La Stratégie bénéficierait d'un 30e chantier, spécifiquement axé sur la question des outils de pilotage et des moyens à développer à la hauteur des mutations et changements de comportement à opérer.**