

Rapporteur général en charge des schémas transversaux et de la contractualisation : Stéphane CREACH

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Bilan de mise en œuvre du SRADDET et proposition d’engager une procédure de modification »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Président du Conseil régional est tenu de présenter, six mois après le renouvellement du Conseil régional, un bilan de la mise en œuvre du SRADDET. Le Conseil régional doit alors délibérer et décider le maintien, la révision, ou l’abrogation du SRADDET.

Ce débat intervient alors que le SRADDET a formellement été adopté en décembre 2020 et rendu exécutoire en mars 2021. Dans ce contexte, le dossier présenté par le Conseil régional donne à voir la dynamique engagée autour de la mise en œuvre du SRADDET, propose de nouvelles actions en cohérence avec le dossier climat présenté également à cette même session, et indique les modifications à apporter pour mettre le SRADDET en cohérence avec de nouvelles évolutions législatives.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

2.1. Eléments de bilan de la mise en œuvre du SRADDET

Le CESER apprécie certains éléments de détail donnés sur la mise en œuvre effective du SRADDET et la mobilisation de la Région auprès des territoires, qu’il n’a pas toujours la possibilité de connaître.

Le SRADDET prévoyait la mobilisation dans la durée de plusieurs instances permettant d’assurer sa mise en œuvre et son suivi. Sont citées ici la CTAP, les conférences régionales thématiques, les instances de suivi, ainsi que la création d’un groupe d’expertise sur le climat.

Dans son avis sur le SRADDET, le CESER avait insisté sur la nécessité de mettre en place une gouvernance élargie. Il apprécie de voir que certaines des instances qu’il estimait avoir un rôle important se trouvent en effet confortées :

- la CTAP est réaffirmée comme instance politique de coordination et de validation des grandes orientations de la démarche ;
- un conseil scientifique pluridisciplinaire et indépendant est en passe d’être créé de façon pérenne, sous l’appellation de Haut conseil breton pour le climat ;
- certaines conférences régionales sont citées comme mobilisables dans le déploiement et le suivi des objectifs et règles du SRADDET. Le CESER regrette cependant l’absence de mention de la conférence sociale, tout comme de la possible création d’une conférence régionale de l’économie citée dans un autre dossier, alors que l’éco-socio-conditionnalité des aides devient l’un des outils de pilotage de l’action publique.

Le CESER regrette que certaines autres propositions n’aient pas été suivies :

- il avait souhaité l’installation effective du comité de coordination de la Breizh COP, avec des réunions plus régulières aux étapes-clés pour suivre la mise en œuvre de la démarche, partager les informations, suivre la mobilisation collective et la dynamique des engagements, repérer les avancées mais aussi les freins. L’état d’avancement présenté ici ne fait pas mention de ce comité dont on peut donc supposer la disparition définitive ;
- il avait également proposé la création d’une instance de suivi et d’évaluation du SRADDET et de la Breizh COP, chargée de piloter la démarche d’évaluation dans la durée, d’en rendre compte au comité de coordination et de diffuser ses résultats. Des « instances de suivi » sont évoquées, mais il semble s’agir

d'instances existantes, assurant certes un suivi mais n'étant pas missionnées pour évaluer la mise en œuvre du SRADDET et ses résultats.

Le CESER note par ailleurs la proposition de deux nouvelles instances : le collectif régional des SCOT, a priori déjà mobilisé pour la déclinaison réglementaire du SRADDET, et le Comité permanent du climat, auquel reviendront la coordination et l'opérationnalisation des actions climatiques, le suivi et l'évaluation des stratégies et des actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, au-delà du strict cadre du SRADDET. Toutes deux seront composées des communes ou intercommunalités bretonnes. Le CESER s'interroge sur l'assimilation de ces instances à des « conférences régionales » qui réunissent habituellement acteurs publics (Etat, Région, collectivités) et acteurs socioprofessionnels (entreprises, syndicats, associations). Il attend des précisions sur leur composition, leurs missions, leur niveau d'intervention (technique ou politique) et leur place dans une « comitologie » déjà dense, complexe et, de ce fait, parfois difficilement lisible.

Au regard des autres dossiers présentés, le CESER s'interroge par ailleurs sur un « recentrage » apparent du SRADDET sur l'aménagement du territoire pris sous l'angle de la gestion de l'espace et de l'urbanisme ; les questions climatiques étant abordées dans le dossier « la Région face au dérèglement climatique », et les questions économiques et sociales dans le dossier « développement et transitions ». L'ambition Breizh COP de construire un schéma d'accompagnement des transitions écologiques, économiques et sociales, était bien plus large et englobante : qu'en est-il précisément, tous les dossiers ne semblant pas dire exactement la même chose ?

Le CESER ne revient pas ici sur les six feuilles de route, qui traduisent la déclinaison des objectifs du SRADDET dans les politiques régionales. Il réitère cependant ses demandes de précisions sur la politique territoriale du Conseil régional, peu lisible à ce jour, et le cadre dans lequel s'organisera le dialogue avec les territoires, des « pactes de cohérence » étant mentionnés dans d'autres dossiers présentés lors de cette session, sans plus de précision.

Enfin, concernant l'éco-socio-conditionnalité des aides, le CESER note bien la réaffirmation du Conseil régional de retenir 6 critères prioritaires, situés au même niveau : la sobriété foncière ; la préservation de la ressource en eau ; la stratégie énergétique et climatique bas carbone ; la protection de la biodiversité ; la relocalisation et/ou le rééquilibrage territorial d'activités ; la qualité de l'emploi, l'insertion et le dialogue social. Le CESER s'était en effet inquiété, dans son avis de décembre 2020, du fait que seuls les trois premiers critères (foncier, eau et climat/énergie) étaient retenus comme conditions pour bénéficier d'un soutien. La prise en compte des trois autres critères (biodiversité, relocalisation et qualité de l'emploi) est en effet nécessaire au regard de l'impératif social réaffirmé dans les autres dossiers de cette session.

2.2. Propositions de modifications à apporter au SRADDET

Les évolutions législatives et réglementaires obligent à ouvrir un processus de modification du SRADDET. Le CESER prend acte de cette obligation dans les différents champs mentionnés (déchets, neutralité carbone, transport de marchandises et logistique, lutte contre l'artificialisation).

Le CESER souhaiterait que soient rapidement précisées les modalités proposées pour procéder à ces modifications, car certains sujets ne manqueront pas de susciter le débat. Il suivra donc avec attention le processus de mise à jour du SRADDET sur ces différents volets. Par ailleurs, le calendrier de modification n'est pas indiqué et sera déterminant pour la révision de tous les documents d'urbanisme devant prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec ses règles.

Le CESER suggère également que, puisque la démarche de modification est engagée, certaines de ses propositions de décembre 2020, relatives à des secteurs particulièrement touchés par la crise sanitaire et ses conséquences¹, puissent être intégrées.

¹ Ces propositions concernaient la place des services publics, la culture, la lutte contre les inégalités et la précarité, la souveraineté industrielle et l'autonomie alimentaire, la démocratie régionale, le numérique, l'aménagement du territoire, la santé et la prévention des risques.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

Bilan de mise en œuvre du SRADDET et proposition d'engager une procédure de modification

Nombre de votants : 101

Ont voté pour l'avis du CESER : 101

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Bilan SRADDET et proposition d'engager une procédure de modification

J'interviens au nom de Bretagne Vivante, d'Eau et Rivières de Bretagne et du réseau Cohérence

Nous soutenons l'avis du CESER, mais demandons des précisions :

- l'animation des réseaux SCOT, ainsi que pour le réseau plan climat nous semble dénuée de toute concertation citoyenne en amont des modifications à prévoir, et notamment de l'importance de faire vivre les trames vertes bleues, noires et grises.

Comment comptez-vous dans ces conditions, qui nous semblent exclure les citoyens, permettre l'appropriation territoriale de ces enjeux : or c'est à cette strate, plus qu'à la strate régionale qu'il est plus facile de sensibiliser la population.

Nos associations demandent à participer le plus en amont possible à ses révisions et constructions, c'est un enjeu démocratique prioritaire pour le climat et un aménagement du territoire en compatibilité avec les enjeux de biodiversité et d'environnement.

D'autre part nos associations souhaitent que les enjeux de biodiversité et de paysages soient pleinement reconnus dans la redéfinition des objectifs énergétiques de la Région.



Intervention de Jean-Luc PELTIER Comité régional CGT de Bretagne

La CGT prend acte de cette première révision que l'on peut qualifier d'hâtive quelques mois après l'adoption définitive du SRADDET, malgré le fait que la loi précise que dans les six mois qui suivent les élections régionales le Président est tenu de présenter un bilan de mise en œuvre. Le Conseil Régional doit alors délibérer et décider le maintien, la révision ou l'abrogation du SRADDET.

Pour la CGT, la dynamique à créer se trouve d'abord dans l'appropriation de toutes et tous de cette démarche qui vise le mieux vivre ensemble ce que confirme la démarche Breizh COP.

En effet, et comme nous l'avons déjà affirmé, le SRADDET et les engagements de la Breizh Cop répondent à l'urgence de refaire société ce qui pour nous confirme l'effectivité des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux comme corollaire de l'action publique. En clair, il s'agit bien de nous préserver de la rupture du contrat social liant les individus entre eux afin de contrer les postures de radicalisation qui fragmente chaque jour un peu plus notre société et alimente désormais la vie politique de notre pays.

Si le SRADDET est un des outils pour resolidariser la trame territoriale de notre Région reste que son assimilation par les élus eux-mêmes, à tous les échelons territoriaux, et les citoyennes et citoyens dans leur grande majorité reste un enjeu. Force est de reconnaître la complexité de l'exercice dans un environnement législatif sans cesse mouvant où un nouveau plan, schéma ou réforme (expression consacrée par les néo-libéraux) se succèdent rendant illisible l'action publique et éloignant de fait les électeurs des urnes !

Pour la CGT, une politique d'aménagement du territoire qui considère les enjeux de développement durable comme clé de voute de son action oblige à reconsidérer complètement le modèle de développement économique actuel. La solidarité territoriale ne pourra pas prendre corps si concomitamment à la mise en œuvre de ce schéma l'Etat continue d'organiser la destruction des services publics dans tous les territoires ; Et ce pour une raison simple : l'hôpital, l'éducation, les transports publics, les communications, organisent les solidarités et permettent de gommer les inégalités territoriales où chacun contribue en fonction de ses moyens et reçoit en fonction de ses besoins.

C'est pour la CGT la condition sine qua none pour stopper la montée des extrêmes qu'exacerbent un peu plus les politiques de réductions de la dépense publique qui chaque jour approfondie le sentiment de relégation des populations vivant dans les territoires les plus déconsidérés.

L'ensemble des exigences que nous exprimons visent à reposer en grand la question de la vie démocratique dans nos territoires, de la perception de celle-ci par les femmes et les hommes qui y vivent et les subissent dans un quotidien qui s'articule autour de la modération salariale, de l'éloignement voir de la destruction des services publics et du délitement de l'environnement.

La complexité des réformes territoriales et la conduite de celles-ci oblige à tenir compte des exigences de justice sociale qui vont de pair avec l'équité territoriale pour sortir des oppositions et des compétitions entre les

territoires, pour permettre une réelle solidarité et la convergence des politiques publiques au service des citoyennes et citoyens et non plus aux seuls intérêts économiques.

Depuis plus de 4 décennies l'ordre néo libéral que l'Europe et l'Etat tentent d'imposer n'a jamais su répondre à l'exigence de placer les besoins sociaux et environnementaux comme priorités de l'action publique et c'est bien ce modèle qui est responsable des crises successives que traverse régulièrement notre région !

D'ailleurs, la CGT rappelle au CESER en ce qui concerne la notion de différenciation, qui renvoie plus à la compétition, qu'il serait plus judicieux de parler de la singularité territoriale sur laquelle devrait se construire l'action publique en réponse aux besoins socio-économiques et environnementaux.

Sur la redéfinition de ses objectifs climatiques et environnementaux, la CGT ne peut que saluer l'ambition affichée par le document mais regrette comme nous l'avons déjà exprimé, son volet réglementaire trop peu prescriptif. Pour amorcer les évolutions nécessaires qui s'imposent à nous une approche radicalement différente des choix d'aménagement du territoire n'ayant pas pour seul leitmotiv la croissance économique est incontournable ! En effet, force est de constater que les choix actuels paraissent peu cohérents avec l'ambition affichée de neutralité carbone ou en ce qui concerne l'artificialisation des terres. A court terme se dessine encore et encore des grands projets d'infrastructures pourvoyeuses de foncier sans réelles concertations avec la société civile et plus largement la population bretonne. Nous pouvons citer le projet de mise à 2X2 voies de la RN176 et la ligne à grande vitesse Ouest-Bretagne-PDL qui nécessiteraient un véritable débat démocratique.

D'ailleurs, la CGT rappelle à raison que l'artificialisation n'est pas qu'un enjeu strictement environnemental. Elle a des conséquences en matière de temps des mobilités et de coût des transports pour les populations mais aussi en termes de bilan carbone. En ce sens, il conviendrait donc d'appréhender l'empreinte carbone globale du territoire pour tenir compte des conséquences des délocalisations des activités industrielles vers des pays à bas coûts, au détriment de l'emploi et de l'environnement. Il y aurait assurément besoin de disposer de données objectives et en ce sens, la CGT ne peut que s'inscrire dans la critique du CESER sur la nécessité de disposer d'un véritable observatoire régional.

Enfin, la CGT rappelle son attachement à l'éco-socio conditionnalité des aides publiques en les cadrant autour de critères environnementaux, mais aussi sociaux et fiscaux.

Pour la CGT, les enjeux d'aménagement du territoire nécessitent une approche politique transverse considérant la réponse aux besoins socio-économiques et environnementaux dans leurs grandes diversités : c'est la condition d'un véritable changement de cap !



Intervention de Jean-Paul RIAULT

Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

Je m'exprime ici au nom de JA Bretagne et de la FRSEA Bretagne.

Comme l'indique le document du Conseil régional, faire le bilan et engager une procédure de modification du SRADDET semble vraiment prématuré. Le point rapide d'étape démontre d'ailleurs que la mise en œuvre du SRADDET n'est pas encore en rythme de croisière.

D'un point de vue gouvernance, la multiplication des instances et leur coordination ne paraissent pas être en mesure d'en simplifier l'application. Le rôle des acteurs économiques dans ces instances se posent également. Pourtant, les acteurs économiques sont à la manœuvre face au changement climatique. Faire sans eux n'est pas possible.

Nous nous étions opposés aux objectifs visant l'agriculture avant l'adoption du SRADDET. Il ne s'agissait pas d'une opposition de principe, mais d'une volonté de se concentrer sur des objectifs atteignables en tenant compte du temps nécessaire pour l'adaptation et pour éviter des ruptures désastreuses pour le secteur agricole, l'économie bretonne et ses emplois. Notre position n'a pas changé. L'évolution de la production ne peut pas être une rupture, elle doit être progressive, et surtout compatible avec les réalités économiques et le maintien du tissu de fermes qui concourent chaque jour à la souveraineté alimentaire.

Si la procédure de révision du SRADDET est engagée, sur le volet neutralité carbone, nous voulons réaffirmer que la décroissance n'est pas la solution. Cela entraînerait une baisse conséquente des cheptels bretons, affaiblirait notre économie, générerait un besoin accru en produits importés et serait ainsi contre-productif dans la lutte contre le changement climatique. Il faut au contraire profiter de la captation du carbone que l'agriculture permet et optimiser les pratiques agronomiques.

Merci de votre écoute.



Intervention de Sophie JEZEQUEL

Chambre régionale d'agriculture de Bretagne

Je m'exprime ici au nom des Chambres d'agriculture de Bretagne.

Il est un peu tôt pour tirer un bilan significatif d'un schéma de la mise en œuvre du SRADDET.

C'est en effet la déclinaison des documents d'urbanisme et de planification régionaux qui permettront de s'exprimer sur la pertinence et l'efficacité de ce schéma.

Nous réitérons ce que nous avons exprimé tout au long du processus de concertation et d'élaboration :

- Les outils et modalités de gouvernance doivent garantir la mise en place d'outils de dialogue et de partage des responsabilités existants en Bretagne. L'aménagement du territoire, qui intègre des enjeux de production agricole et de souveraineté alimentaire, de transition énergétique et climatique, de mobilité, d'égalité devant les services publics, de création d'emplois, nécessitent d'écouter et d'associer acteurs et bénéficiaires, dans des formats où leur parole est écoutée et entendue ;
- La prise en compte de la loi Climat et Résilience dans les objectifs du SRADDET, notamment en matière d'artificialisation des sols attire particulièrement notre attention. La gouvernance des questions foncières nous préoccupe fortement. Nous percevons les velléités des EPCI sur cet enjeu. Nous en comprenons le sens, mais nous rappelons que la préservation du foncier à destination agricole et alimentaire implique de mettre la profession agricole au cœur des discussions. La lutte contre l'artificialisation des sols est une affaire sérieuse. Les collectivités ne veulent pas amputer leur capacité d'accueil d'entreprises, de population. Le monde agricole ne veut pas amputer sa capacité productive et ses conditions de travail et de vie, dans des espaces de plus en plus urbanisés. Dans l'intérêt collectif, nous devons réfléchir et travailler ensemble.
- Sur notre trajectoire pour la Bretagne vers la neutralité carbone à horizon 2050, le monde agricole sait combien il est concerné dans son activité. Il s'implique dans la recherche de solutions pour atténuer les effets du réchauffement climatique et réduire ses émissions de GES. Les chambres d'agriculture travaillent d'ailleurs sur une démarche prospective pour imaginer les champs du possible des agricultures bretonnes à horizon 2040 en intégrant ces enjeux. « Moins de carbone et plus d'emplois » qui constitue la ligne de vos orientations budgétaires de la mandature nécessite de ne pas confondre vitesse et précipitation, pour réussir ces transitions sans exclusion.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de Evelyne LUCAS

Chambre de commerce et d'industrie de région Bretagne

Je m'exprime au nom des CCI

En application des textes de loi, le Conseil régional propose d'engager un travail de bilan de la mise en œuvre, encore toute récente, du SRADDET et de modifications de celui-ci.

A ce titre est rappelée la vaste comitologie que suscite ce schéma régional : Conférence Territoriale de l'Action Publique, Conférence Bretonne de la Transition Energétique, Assemblée Bretonne de l'Eau, Conférence Bretonne de la Biodiversité, Conférence des ressources, réunions de la Breizh Cop. Le Conseil régional propose d'y ajouter un Collectif régional des SCOT, un Comité Permanent du Climat et un Haut Conseil Breton pour le Climat. Soit au total neuf entités de concertation, expertise, définition de stratégie et mise en œuvre.

Certes, toutes ces instances n'ont pas le même objet ni les mêmes compétences. Certes la transition écologique recouvre de nombreuses dimensions.

Mais il est paradoxal d'un côté de faire le diagnostic, bienvenu, de redondances de différents schémas stratégiques (SRDEII, CPRDFOP, SRESR) et de souhaiter les regrouper, et d'un autre côté de multiplier les instances liées au pilotage et à la mise en œuvre de la transition écologique et du développement des territoires. Ne pourrait-on pas rechercher dans ce domaine aussi le resserrement des priorités, la visibilité des actions et leur cohérence, avec une instance faîtière de concertation et de formulation de la stratégie d'une part et des outils de mise en œuvre d'autre part ?

Par ailleurs, la lutte contre le changement climatique et le développement des territoires ne sont qu'affaires de biodiversité, de préservation de l'environnement ou d'urbanisme. Les modes de production de biens et de services, de transport, d'organisation du travail ont des impacts forts sur le climat, l'écologie, les territoires. Or les acteurs économiques sont peu sollicités dans les différentes instances référencées pour l'accompagnement du SRADDET. Les résultats en matière de décarbonation de l'activité industrielle et des transports, d'économie circulaire, de compensation du foncier économique, de recours aux énergies renouvelables passent par les efforts des entreprises bretonnes. Elles sont attentives à ces transitions et y seront d'autant plus actives qu'elles seront associées à la définition des priorités et des modalités d'action.

Je vous remercie de votre attention.