

Schéma régional de la biomasse

Bilan de la consultation du public et réponse des maîtres d'ouvrage

20 septembre 2019

En application de l'article L. 123.19 du code de l'environnement

1. L'objet de la consultation du public

Le Préfet de région et le Président de la Région Bretagne ont engagé les travaux d'élaboration du schéma régional biomasse selon les dispositions de l'article 197 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et du décret n° 2016-1134 du 19 août 2016 relatif à la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et aux schémas régionaux biomasse.

Ce schéma doit traduire la déclinaison en région de la Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse (SNMB) telle que décrite dans le décret n°2016-1134 du 19 août 2016 relatif à la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et aux schémas régionaux biomasse.

Selon l'article L. 222-3-1 du code de l'environnement, le représentant de l'État dans la région et le président du conseil régional élaborent conjointement un schéma régional biomasse qui définit, en cohérence avec le plan régional de la forêt et du bois et les objectifs relatifs à l'énergie et au climat fixés par l'Union européenne, des objectifs de développement de l'énergie biomasse. Ces objectifs tiennent compte de la quantité, de la nature et de l'accessibilité des ressources disponibles ainsi que du tissu économique et industriel. Les objectifs incluent les sous-produits et déchets dans une logique d'économie circulaire. Le schéma veille à atteindre le bon équilibre régional et la bonne articulation des différents usages du bois afin d'optimiser l'utilisation de la ressource dans la lutte contre le changement climatique.

Le schéma est constitué en deux parties comprenant un premier volet portant sur l'état des lieux de la filière ainsi qu'un deuxième volet portant sur la stratégie régionale de mobilisation et de valorisation de la biomasse.

Le présent schéma a fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique qui devait être soumise à l'avis de l'autorité environnementale. A ce titre, elle a rendu son avis le 3 avril 2019 sur le projet de schéma et son rapport environnemental (avis n° 2019-08). Les maîtres d'ouvrage ont apporté une réponse à cet avis le 3 juin 2019.

Conformément aux textes en vigueur, le projet de schéma accompagné de son évaluation environnementale, de l'avis de l'autorité environnementale et de la réponse des maîtres d'ouvrage a été soumis à la consultation du public avant d'être approuvé par les maîtres d'ouvrage. L'objectif est d'adopter le schéma dans le début du quatrième trimestre 2019.

2. La consultation du public

Les étapes de la consultation

- Le 21 juin 2019 : avis de lancement de la consultation du public sur le projet de schéma en ligne sur Internet sur les sites de la préfecture de région, de la DREAL et du conseil régional de Bretagne.
- Du 5 juillet au 23 août 2019 : participation du public à la consultation

Les modalités de participation du public

Les modalités de participation du public ont été indiquées sur les sites Internet des deux maîtres d'ouvrage.

Les observations et contributions du public devaient être remises exclusivement via une adresse mail dédiée : contribution-srb@developpement-durable.gouv.fr

Les représentants des professionnels concernés directement par le sujet biomasse, et associés à la construction du schéma via le comité de suivi, ont été informés directement par courriel, du lancement de la consultation.

Les observations et contributions reçues dans le délai imparti

- 14/08/2019 : Chambre régional d'agriculture de Bretagne

3. La réponse des maîtres d'ouvrage à la consultation

Après analyse des contributions, les deux maîtres d'ouvrage ont apporté des éléments de réponse qui sont présentés dans l'annexe au présent bilan. Aucune des remarques émises n'a amené de modification au projet de schéma régional biomasse.

4. La suite donnée à la consultation

La présente réponse est mise à disposition du public sur les sites Internet :

- de la Préfecture de région
- du conseil régional de Bretagne
- de la DREAL

Annexe

Contribution de la Chambre régionale d'agriculture

- **Point 1 : Sur la hiérarchie des usages de la biomasse**

Nous partageons pleinement le principe de la hiérarchie des usages de la biomasse inscrit dans le projet de SRB. Les acteurs régionaux doivent veiller ensemble à un bon équilibre entre le développement des usages non alimentaires de la biomasse et la compétitivité des filières alimentaires régionales. Cette problématique ne saurait donc être circonscrite à la question des volumes à mobiliser. Elle doit également être posée en matière économique : pour une agriculture en transition, quelle est la place de la valorisation énergétique de la biomasse dans l'économie agricole ? Les productions animales bretonnes font aujourd'hui face à de nombreuses interrogations (évolution des marchés et des attentes sociétales) qui les conduiront sans doute à des évolutions. Pour que la hiérarchie des usages ne soit pas juste un principe inscrit dans un plan, il est nécessaire qu'il existe un juste équilibre économique entre les produits alimentaires et les produits énergétiques.

Sans oublier les incohérences qui peuvent apparaître avec certaines études prospectives, tel que le volet agricole la révision de la Stratégie Nationale Bas Carbone, qui parie sur une évolution de l'apport de valeur ajoutée pour l'agriculture par la méthanisation de + 15 %.

R : Le schéma régional biomasse a été travaillé à modèle agricole constant en amont des travaux prospectifs sur l'énergie et le climat à 2040 menés dans le cadre de l'élaboration du SRADET. Les travaux de concertation du schéma et les études prospectives réalisées dans le cadre de l'élaboration du SRADET ont en effet soulevé l'importance de réfléchir de manière globale à la place de la valorisation énergétique de la biomasse dans l'économie agricole. Le Schéma régional de la biomasse porte uniquement sur la question des volumes de biomasse à mobiliser pour la valorisation énergétique et à ce titre ne peut répondre à la question soulevée. Des travaux complémentaires seront menés dans le cadre de la mise en œuvre du SRADET

- **Point 2 : Sur les réflexions conduites à l'échelle territoriales**

Nous relevons sur certains territoires qu'une méconnaissance de la complexité des questions soulevées par la valorisation énergétique de la biomasse à cette échelle conduit à des raisonnements erronés. Il sera donc important de veiller à une bonne articulation entre la connaissance mais aussi l'analyse des enjeux produits à l'échelle régionale et les actions entreprises sur les territoires. Cet exercice était bien entendu difficile à conduire pour la première génération du SRB et des PCAET compte-tenu des délais de réalisation de ces documents. Par ailleurs, nous observons que certains territoires se sont approprié la réflexion via l'appel à projets « Territoires économes en ressources » lancé par l'ADEME. Nous devons veiller à ce que cette approche ne conduise pas à limiter la réflexion à la gestion des déchets issus de la collecte publique mais qu'elle embrasse bien la totalité des

gisements de biomasse territoriaux, rappelant que la majorité d'entre eux (déjections animales, CIVE, forêt, bocage) n'entrent justement pas dans le périmètre de la collecte publique des déchets.

R : L'animation régionale portée par l'Etat, l'ADEME et la Région destinée à former et sensibiliser les techniciens des territoires sur la thématique climat, ainsi que les travaux de diffusion de l'Observatoire régional de la biomasse participent au développement des connaissances pour une meilleure appropriation par les territoires du sujet de la valorisation énergétique de la biomasse.

- **Point 3 : Sur la ressource bocagère**

Les grandes incertitudes sur la valorisation de bois bûche rendent difficile l'analyse du potentiel mobilisable. Nous tenons toutefois à souligner à nouveau les problèmes de débouchés actuellement rencontrés par les SCIC pour le bois déchiqueté. L'offre est là : le problème n'est pas le gisement mais la demande. Les SCIC, structures territoriales sont là : le problème n'est pas la structuration de la filière agricole, mais leur modèle économique actuel. Nous souhaitons cependant saluer la reconnaissance, au travers du SRB, du travail conduit par les SCIC sur l'élaboration et la reconnaissance label « bois de bocage géré durablement ». Cette identification et cette différenciation seront indispensables pour développer les débouchés mais aussi assurer une gestion durable du bocage considérant les co-bénéfices environnementaux que cela apporte (biodiversité, stockage de carbone, paysage, qualité de l'eau, climat à l'échelle parcellaire...). A condition bien entendu que cette valorisation soit rentable : comme pour les produits alimentaires, les acheteurs doivent être prêts à mettre le prix de la qualité. Aujourd'hui seules les charges d'entretien et le temps de travail sont couverts, et encore au niveau du SMIC. La ressource en elle-même n'est pas valorisée économiquement, et les services environnementaux rendus ne le sont pas encore. A ce titre nous plaçons pour l'exemplarité de la commande publique, pour soutenir la demande et le prix. L'échelon régional pourra y contribuer par la conditionnalité des aides pour l'installation des chaufferies. De plus, le stockage de carbone ainsi réalisé devra être comptabilisé à l'échelle de l'exploitation agricole et pas uniquement attribué au territoire. Grâce au projet Carbocage qui touche à sa fin, nous espérons voir rapidement naître un marché local du carbone. Un lien étroit est également à établir avec le programme Breizh Bocage et les autres politiques de soutien au bocage (type MAEC) : il faut partout une cohérence des financements territoriaux pour la plantation, l'entretien et la valorisation des haies bocagères.

R : Le schéma régional biomasse a mis en avant la nécessité de développer les chaufferies alimentées en bois déchiqueté pour pouvoir asseoir le modèle économique de la filière bois énergie dans sa recommandation n°2.

- **Point 4 : Sur la valorisation de gisements non agricoles en méthanisation agricole**

Nous rappelons notre opposition à la création d'un encadrement régional des cultures énergétiques principales (10 % de la SAU), opposition déjà exprimée dans notre courrier du 15 octobre 2018. Nous demandons donc à nouveau son retrait du SRB.

Si le SRB doit veiller au respect de la multifonctionnalité des espaces agricoles, nous refusons qu'il verse dans un cadrage trop fort qui pourrait, au contraire, limiter le développement de la

méthanisation à la ferme. Nous devons prendre garde à ne pas dégrader la compétitivité de la méthanisation en Bretagne et pour cela il ne faut pas y créer des règles plus contraignantes que celles qui existe ailleurs en France. La CRAB a historiquement tenu une position prudente sur le développement des cultures énergétiques principales. Nous partageons en effet l'objectif de respecter un équilibre entre la vocation d'élevage de notre région et la diversification de l'agriculture, notamment vers la production d'énergie renouvelable. Nous considérons toutefois le seuil maximal inscrit au Code de l'Environnement (15 % des tonnages entrants) comme le fruit de longs débats nationaux qui ne nous semblent pas utiles de reproduire à l'échelon régional. Nous encourageons les cultures intermédiaires mais pour assurer un équilibre biologique en cas de besoin, il est nécessaire de s'en tenir au seuil de 15%. Nous pensons que ce cadre est suffisant pour éviter la dérive vers le « modèle allemand » : il permet de lutter contre le développement massif des cultures énergétiques principales, et ainsi de préserver la vocation alimentaire de l'agriculture, tout en apportant la sécurité nécessaire aux projets. De plus, nous faisons le constat que l'inscription dans les projets (≠ fonctionnement) de cultures dédiées est un critère incontournable pour les organismes bancaires. Concrètement, le risque est donc de voir les banques refuser d'accorder des prêts aux agriculteurs. Toutefois, il faut s'assurer que ce seuil des 15 % est bien respecté afin d'éviter aux dérives de s'installer.

Par ailleurs, nous souhaitons insister sur l'absence d'égalité de traitement que constituerait cette règle régionale. Par définition, elle ne peut s'appliquer que lorsque le(s) porteur(s) de projet est (sont) détenteur(s) de SAU, c'est-à-dire qu'elle ne s'applique qu'aux agriculteurs. Il y a donc bien une inégalité de traitement avec les unités de méthanisation portées par des collectivités, des investisseurs ou des industriels auxquelles cette recommandation régionale ne pourra pas être appliquée. Cette iniquité peut également nuire à la répartition de la valeur créée à laquelle nous sommes particulièrement attachés : si le développement de la méthanisation est une opportunité pour la Bretagne, nous souhaitons que les agriculteurs en tirent les justes retombées économiques. Leur rôle ne saurait être circonscrit à l'apport de lisiers ou à la valorisation agronomique des digestats parce que leurs projets sont mis à mal par une contrainte régionale spécifique.

Rappelons que la Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse (SNMB) a inscrit dans ses grandes lignes la résilience économique qui devra permettre de rémunérer les producteurs. Cette remarque est valable tant pour la méthanisation que pour le bois énergie (paragraphe précédent).

R : Dans le Schéma régional biomasse, les cultures principales à vocation énergétique n'ont pas été considérées comme une ressource classique avec un potentiel de mobilisation, c'est-à-dire comme un gisement dans lequel on peut puiser, à la différence des autres matières organiques. Depuis 2016, un décret cadre l'usage de ce type de cultures dans les installations de méthanisation en fixant à 15% du tonnage brut total la part maximale des cultures énergétiques introduites dans le méthaniseur (hors cultures intermédiaires).

Le critère sur le tonnage seul est décorrélé de l'activité agricole et de l'exploitation, cela peut conduire à des dérives avec un transfert des surfaces cultivées vers la production énergétique. La Bretagne est la première région d'élevage de France. Il est nécessaire de garantir l'autonomie protéique et alimentaire des élevages. Le recours aux cultures énergétiques doit donc prendre en compte ce contexte régional particulier.

Il est aussi important de noter que le SRB n'est pas un document prescriptif mais reste un cadre stratégique et d'orientations. Sans contraindre directement les acteurs à la méthanisation, les

maîtres d'ouvrages du SRB souhaitent donner une vision sur le modèle de développement de la méthanisation souhaitable étant donné la vocation alimentaire de l'agriculture bretonne. La limitation à 10% de la SAU pour les cultures énergétiques a donc valeur de recommandation régionale mais n'influe en rien l'équité de traitement par rapport à la réglementation nationale.

- Point 5. Sur la valorisation de gisements non agricoles en méthanisation agricole

Le projet de SRB prévoit une évolution significative des gisements non agricoles valorisés par méthanisation (fraction non ligneuse des déchets verts, déchets d'IAA, déchets organiques, produits d'assainissement). La valorisation de gisements non agricoles dans des unités de méthanisation agricole ne relève pas seulement de l'atteinte d'objectifs énergétiques. Elle pose également la problématique de la valorisation agronomique des digestats produits par ces unités. La SNMB positionne d'ailleurs bien le développement de la méthanisation pour l'économie circulaire et non dans une logique simple de production d'énergie. Dans le Volet agricole de la Feuille de route pour l'économie circulaire¹, la sortie du statut de déchet de certains digestats pour faciliter leur valorisation sur les sols agricoles est proposée. Elle s'inscrit dans le Pacte de Confiance qui permettra de définir les conditions (valeur agronomique et innocuité) de cette valorisation. La CRAB a pu s'exprimer sur cette question lors de la consultation publique du Ministère de l'Agriculture sur le projet de cahier des charges DigAgri3 en juin 2019² : nous avons émis de fortes réserves sur ce projet en l'absence de l'existence des outils techniques et des instances de gestion collectives, territoriales et partenariales inhérentes au Pacte de Confiance. De plus, nous avons là encore pu souligner le risque d'iniquité, cette fois entre des digestats partiellement issus de déchets industriels qui ne seront plus soumis aux contraintes du plan d'épandage, et les déjections animales, comme les fumiers de bovins, qui continueront à l'être. Le projet de plan d'action du Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets prévoit d'accentuer la valorisation organique tout en soulevant la nécessaire concertation à avoir avec les acteurs de l'eau et le monde agricole. La pertinence des potentiels mobilisables des gisements non agricoles proposés par le SRB doit être considérée dans ce cadre : la sécurité sanitaire de l'alimentation et la confiance des consommateurs ainsi que notre dispositif régional de surveillance de l'azote.

R : Il y a une forte préoccupation de la profession agricole concernant les surfaces disponibles à l'épandage des digestats dans un contexte régional très contraint et la nécessaire recherche d'équilibre face à des digestats issus d'autres activités. Si l'inquiétude est entendue, il n'appartient pas au schéma régional biomasse de déterminer les statuts des digestats produits par méthanisation.

- Point 6. Sur les objectifs de mobilisation de la biomasse agricole

Sur les gisements et leur taux de mobilisation, nous rappelons tout d'abord les incohérences que nous avons déjà pu souligner³ entre le projet de SRB et le scénario « transition F4 » élaboré dans le cadre des travaux de prospective énergie climat 2040 conduits par le Conseil Régional de Bretagne. Ces travaux envisagent une baisse des cheptels et une évolution de l'assolement significatives, alors que la projection à horizon 2030 des ressources agricoles dans le SRB « s'est faite sans changement profond de modèle » et que les gisements (fumier, lisier, résidus de cultures, cultures intermédiaires...) sont donc « considérés constants ». Les objectifs du SRB ne sont donc réalisables qu'avec un maintien de

l'activité agricole. Si nous comprenons bien la difficulté pour un premier exercice de SRB d'aller au-delà d'une consolidation des connaissances actuelles, des trajectoires d'évolution s'avèreront vite indispensables à la mise en cohérence avec les autres exercices régionaux en cours concernant l'agriculture, l'énergie et le climat. Cette limite est d'ailleurs bien soulignée par le SRB, tout comme l'évolution des bâtiments, des modes de logement et de production consécutives à l'évolution des attentes sociétales. N'oublions pas ce qui guidera avant tout l'évolution de l'agriculture bretonne, et donc des gisements de biomasse : c'est la rentabilité économique des productions animales.

R : Au démarrage des travaux devant l'absence de vision prospective de l'évolution du modèle agricole à l'horizon 2030 et a fortiori à 2050, le travail de définition de potentiels mobilisables a été réalisé à modèle constant avec une approche prudente : par exemple, le SRB vise une mobilisation de 20% du fumier et 30% du lisier à des fins énergétiques.

Les maîtres d'ouvrages souhaitent rappeler que les travaux du SRB et notamment l'état des lieux sur les gisements disponibles ont été lancés en 2017, avant la publication des travaux prospectifs régionaux sur l'énergie et le climat. La trajectoire « Transition Facteur 4 » implique pour la Bretagne un effort de réduction correspondant à une division par 2 des émissions de GES à effectuer à l'horizon 2040 par rapport à 2012 ; et plus précisément un effort de réduction des émissions agricoles de 34 % à effectuer à l'horizon 2040 par rapport à 2012. Des travaux complémentaires pour construire des scénarios prospectifs de transition agricole et alimentaire en région Bretagne sont en cours ne relèvent pas du périmètre du SRB. Ils devront permettre d'évaluer les impacts des scénarios sur l'activité économique (marchés, emplois – typologie et localisation potentielle, revenus des exploitations, valeur ajoutée...) et sur l'environnement (eau, santé, biodiversité, adaptation au changement climatique...)

- Point 7 : Sur les orientations et le plan d'actions

Les ambitions de développement de la valorisation énergétique de la biomasse énoncées dans le SRB sont fortes mais les moyens dédiés au plan d'actions ne sont pas précisés. Il est donc difficile pour la CRAB de juger du caractère opérationnel ou non de ce plan d'actions. Quelles seront demain les conditions et les dotations du Programme Breizh Bocage, du Plan Bois Energie et du Plan Biogaz ? Il faut mettre en place des financements qui soient à la hauteur des ambitions avancées. S'agissant de l'orientation relative à l'approfondissement des connaissances, nous saluons la consolidation de l'observatoire de la biomasse et l'élaboration d'un cadastre des usages qui permettront aux décideurs d'avoir une vision éclairée sur l'évolution des gisements régionaux et des plans d'approvisionnement des chaufferies et des unités de méthanisation. Nous souhaitons que les moyens accordés à l'observatoire de la biomasse pour les conduire soient suffisants et efficaces. L'évaluation des impacts environnementaux de la mobilisation de la biomasse à des fins énergétiques ne doit pas se limiter aux impacts «négatifs». Il faut aussi considérer les impacts «positifs» pour la biodiversité, le stockage de carbone ou la qualité de l'eau par exemple, d'autant plus que ces services environnementaux pourront être pourvoyeurs demain de nouveaux revenus. S'agissant de l'orientation relative au développement de la méthanisation, nous relevons la cohérence avec le projet de Pacte Biogazier Breton. Nous rappelons donc les 3 grandes lignes de l'avis rendu par la CRAB et l'AAMF sur ce projet : la place centrale des agriculteurs dans le développement de la production de biogaz ; notre questionnement sur l'avenir des politiques publiques régionales de soutien à la méthanisation ; la nécessité que la

Bretagne pèse dans l'évolution du cadre national de développement du biogaz. S'agissant de l'orientation relative au développement du bois énergie, nous relevons à nouveau la nécessité de développer la demande avec un dispositif de soutien adapté, et ce tant que la compétitivité du bois par rapport aux énergies fossiles ne sera pas trouvée.

R : Le schéma régional biomasse a pour objectif d'identifier les potentiels de biomasse pour la valorisation énergétique. Plusieurs dispositifs de soutien à l'émergence de projets disposant de système de gouvernance et financements propres sont préexistants au SRB. Ce sont les outils de mise en œuvre opérationnelle du SRB.

- **Point 8. Sur la gouvernance du Schéma Régional Biomasse**

Nous partageons le principe de ne pas multiplier les instances et donc d'assurer le suivi et la mise en œuvre des actions via une instance ou un outil déjà existant au niveau régional. Cependant, pour poursuivre dans l'esprit de co-construction qui a animé l'élaboration du SRB, nous demandons que la CRAB, organisme consulaire de représentation des agriculteurs, soit représentée dans l'ensemble des instances et outils de référence énumérés : Observatoire de la biomasse, comités de pilotage des études spécifiques, animation du Pacte biogazier breton, Plan biogaz, Cellule biomasse, Plan bois énergie Bretagne. C'est déjà le cas pour certains d'entre eux.

R : La chambre d'agriculture est en effet déjà associée à la plupart des instances cités ci-dessus et qui sont les principaux outils de mise en œuvre du SRB. Pour les instances où il n'est pas toujours possible d'ouvrir la gouvernance, il est prévu des rendez-vous réguliers avec les acteurs régionaux sous forme de comités/commissions élargies.