



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Bretagne

n°Ae : 2019-128

Avis délibéré n° 2019-128 adopté lors de la séance du 1^{er} avril 2020

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 1^{er} avril 2020, en visioconférence conformément aux mesures nationales de confinement en vigueur. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Bretagne.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

Était absente : Barbara Bour-Desprez

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la Région Bretagne, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 20 janvier 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 31 janvier 2020 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Bretagne ;*
- le préfet du département des Côtes d'Armor,*
- le préfet du département du Finistère,*
- la préfète du département d'Ille et Vilaine,*
- le préfet du département du Morbihan, qui a transmis une contribution en date du 10 mars 2020.*

Sur le rapport de Sylvie Banoun et Philippe Viroulaud, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ont été instaurés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre). Il revient à la Région de l'élaborer et à l'État de l'approuver. Un Sraddet est le résultat de la fusion de plans et schémas régionaux préexistants et doit permettre d'assurer la cohérence de plusieurs politiques publiques. Il s'inscrit dans la dynamique de concertation instaurée avec l'ancien schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui lui sert de cadre de référence. Document stratégique, prospectif et intégrateur, le Sraddet est le premier document régional opposable aux collectivités infrarégionales.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sraddet Bretagne sont :

- la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols dans une région particulièrement affectée par ces processus ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité des paysages ;
- la sobriété énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation de la ressource en eau, de l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles pour l'environnement et la santé humaine, en particulier par une maîtrise des impacts des pratiques agricoles ;
- la prise en compte des spécificités littorales et marines, en matière de risques et en lien avec le changement climatique ;
- la préservation des ressources minérales et la prévention des déchets, la réutilisation et le recyclage ;
- la réduction de l'ensemble des nuisances environnementales générées par le secteur des transports, ce qui suppose en particulier une profonde évolution des mobilités de proximité, en lien avec celle des formes d'urbanisme.

Le Sraddet Bretagne a été élaboré dans le cadre d'une démarche d'ensemble : une conférence régionale, la Breizh Cop, avait vocation à proposer une vision d'avenir à 2040. Organisé en cinq orientations, 38 objectifs, 24 thématiques appelées « méta-indicateurs », 26 règles, avec une gouvernance et un suivi bien définis, il apparaît comme un document ambitieux, tant par le champ couvert que par les objectifs qu'il se fixe et le Conseil régional en a fait un outil de conditionnalité des aides.

Mais le choix d'un schéma non prescriptif qui s'en remet à la somme des seuls engagements volontaires des acteurs et renvoie aux documents d'urbanisme et de planification la mise en œuvre des orientations et des règles, sans en cadrer précisément les modalités, aboutit à en affaiblir la portée, d'autant que l'absence de cibles et de calendrier, renvoyés à des feuilles de route, prive en partie les indicateurs de leur utilité.

L'élaboration de l'évaluation environnementale stratégique s'est inscrite dans la démarche concertée et itérative d'élaboration du Sraddet, ce qui constitue un élément favorable à la prise en compte par le schéma des enjeux environnementaux. Cependant, le dispositif de cotation de cette évaluation aboutit à valoriser toutes les actions, même d'effets limités, dans les champs qu'elle identifie comme prioritaires, ce qui nuit à sa pertinence. En outre, elle ne questionne ni les choix de modèles de développement, qu'il s'agisse d'agriculture, de mobilité ou d'utilisation des ressources, ni la faible territorialisation des objectifs et des règles.

L'Ae recommande principalement :

- de compléter le diagnostic par des éléments relatifs aux déplacements de proximité, à l'agriculture, aux déchets non ménagers et à leurs répercussions sur l'état de l'environnement, ainsi qu'à l'exposition au radon ;
- de compléter le scénario au fil de l'eau par une évaluation quantitative de l'évolution de l'environnement, en l'absence de Sraddet ;
- de préciser les modalités de déclinaison territoriale des objectifs, d'assortir l'ensemble des indicateurs de cibles et d'un calendrier de suivi ;
- de prendre en compte la loi énergie-climat et le projet de nouvelle stratégie nationale bas carbone.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Table des matières

1	Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux	5
1.1	Les Sraddet	5
1.2	Procédures relatives aux Sraddet	7
1.3	Présentation générale du territoire	8
1.4	Présentation du Sraddet de la région Bretagne	9
1.4.1	Processus d'élaboration.....	10
1.4.2	Enjeux et dynamiques	10
1.4.3	La stratégie du Sraddet.....	12
1.4.4	Les objectifs et les règles du Sraddet	12
1.4.5	Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae	15
2	Analyse de l'évaluation environnementale	15
2.1	État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet	15
2.1.1	Analyse thématique	15
2.1.2	Identification et hiérarchisation des enjeux.....	22
2.1.3	Scénario au fil de l'eau	23
2.1.4	Territorialisation des enjeux	23
2.2	Articulation du Sraddet avec les autres plans et programmes	24
2.2.1	Le Sdage et le PGRI	24
2.2.2	Les plans et programmes à prendre en compte	24
2.3	Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le Sraddet a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement	25
2.4	Incidences environnementales du Sraddet, mesures d'évitement, de réduction et de compensation	26
2.4.1	Performance globale du Sraddet	26
2.4.2	Analyse des incidences des objectifs et règles du Sraddet	27
2.4.3	Analyse des secteurs susceptibles d'être affectés, mesures ERC	28
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000	28
2.6	Résumé non technique	29
3	Prise en compte de l'environnement par le Sraddet	29
3.1	Gouvernance	30
3.2	Suivi.....	30
3.3	Approche thématique.....	31
3.3.1	Consommation d'espace, urbanisme	31
3.3.2	Énergie, climat	32
3.3.3	Mobilité.....	33
3.3.4	Qualité de l'air	35
3.3.5	Déchets et économie circulaire	35
3.3.6	Ressources minérales	36
3.3.7	Ressource en eau. Milieux aquatiques.....	37
3.3.8	Biodiversité et continuités écologiques	38
3.3.9	Paysage et patrimoine	39

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Bretagne. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le document.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces analyses par une présentation du contexte général d'élaboration de ce schéma : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à consultation du public et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le Sraddet est également fourni.

1 Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux

L'élaboration du Sraddet vise pour le moyen et le long terme une planification stratégique cohérente, en intégrant un ensemble de schémas régionaux et sectoriels préexistants dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports, des infrastructures et des intermodalités, de l'écologie, du climat, de l'air, de l'énergie et de la gestion des déchets. Sa dimension stratégique s'exprime comme prescriptive au travers de règles opposables aux plans et programmes infrarégionaux.

Les principaux termes et attendus réglementaires d'un Sraddet sont rappelés aux §1.1 et 1.2 ci-dessous.

1.1 Les Sraddet

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ont été instaurés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre), codifiée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 4251-1 à L. 4251-11. La Région l'élabore en vertu du 1^{er} alinéa de l'article L. 4251-1. Le 2^e alinéa en définit les contenus : « *ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* ».

La loi impose donc le traitement de chacune des onze thématiques citées. La Région se saisit, le cas échéant, d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire, qui est de sa compétence.

Document de planification intégrateur transversal et premier document régional prescriptif, le Sraddet absorbe² plusieurs schémas sectoriels : le schéma régional des infrastructures et des transports³ et le schéma régional de l'intermodalité⁴, qui, en Bretagne, ont pris ensemble la forme

² En application de la loi Notre, art. 13 III, et de l'ordonnance d'application n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Prévu à l'article L. 1213-1 du code des transports

⁴ Prévu à l'article L. 1213-3-1 du code des transports

d'un schéma régional multimodal des déplacements et des transports, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie⁵ (SRCAE), le plan régional de prévention et de gestion des déchets⁶ (PRPGD) , le schéma régional de cohérence écologique⁷ (SRCE) et le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire⁸ (SRADDT). Il doit donc permettre d'assurer la cohérence de ces politiques publiques entre elles.

Un Sraddet est composé⁹ :

- d'un rapport consacré aux objectifs du schéma, illustré par une carte synthétique¹⁰ ;
- d'un fascicule regroupant les règles générales, éventuellement assorties de mesures d'accompagnement¹¹, organisé en chapitres thématiques ;
- de documents annexes¹² :
 - le rapport sur les incidences environnementales¹³ établi dans le cadre de l'évaluation environnementale du schéma réalisée dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'environnement ;
 - l'état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets dans la région et de la prospective de l'évolution tendancielle des quantités de déchets produites sur le territoire prévus respectivement par le 1° et par le 2° du I de l'article R. 541-16 du code de l'environnement (PRPGD) ;
 - le diagnostic du territoire régional, ainsi que la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, le plan d'action stratégique et l'atlas cartographique prévus par les articles R. 371-26 à R. 371-29 du code de l'environnement (SRCE).

Les objectifs et les règles générales du Sraddet respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre I^{er} du code de l'urbanisme, ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Ils doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) ainsi qu'avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation. Ils prennent en compte les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national prévues par le code de l'urbanisme ; les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ; la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ; les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB) ; le cas échéant, les orientations spécifiques des chartes de parc national. Le Sraddet Bretagne doit intégrer les

⁵ Prévu à l'article L.222-1 du code de l'environnement

⁶ Prévu à l'article L. 541-13 du code de l'environnement

⁷ Prévu à l'article L. 371-3 du code de l'environnement

⁸ Prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983

⁹ Articles R. 4251-1 et R. 4251-13 du CGCT

¹⁰ La carte du rapport est indicative : l'article L. 4251-1 du CGCT prévoit que « *la cartographie doit illustrer les objectifs du schéma* ». Contrairement à l'atlas cartographique du SRCE, elle n'est pas opposable. La carte peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif.

¹¹ Article R. 4251-8 du CGCT

¹² Peuvent en outre figurer dans les annexes tous documents, analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour élaborer le schéma que la Région estime nécessaire de présenter à titre indicatif ainsi que ceux qui portent sur la mise en œuvre de celui-ci, notamment la contribution attendue du contrat de plan État-Région.

¹³ Quand le CGCT parle d'annexe sur les incidences environnementales, le code de l'environnement parle, lui, de rapport environnemental. Il s'agit du même document.

interactions entre activités et environnement terrestres et maritimes, notamment les espaces littoraux et les aires marines.

Un Sraddet fixe des grandes priorités d'aménagement. À la différence d'un document d'urbanisme, il ne détermine pas les règles d'affectation et d'utilisation des sols. Mais la nature fortement stratégique, prospective et intégratrice des diverses politiques publiques abordées dans le Sraddet doit lui donner une importance majeure pour le territoire régional. Sa portée juridique se traduit par la prise en compte de ses objectifs et par la compatibilité aux règles de son fascicule¹⁴ des plans et programmes locaux de rang infrarégional, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) notamment, très présents en Bretagne et, en l'absence de SCoT, par les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux (PNR). Néanmoins, lorsque ces documents sont antérieurs à l'approbation du Sraddet, c'est lors de la première révision qui suit l'approbation du schéma, sans échéance fixée par la loi, qu'ils ont vocation à prendre en compte les objectifs du schéma et doivent être mis en compatibilité avec les règles générales du fascicule.

1.2 Procédures relatives aux Sraddet

Les articles L. 4251-4 et suivants du CGCT précisent les modalités de l'élaboration d'un Sraddet. Un Sraddet est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux, et approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Par dérogation, l'ordonnance du 27 juillet 2016 prévoit que le premier Sraddet est adopté avant fin juillet 2019. Les services de l'État sont associés tout au long du processus d'élaboration. L'élaboration du Sraddet Bretagne ayant nécessité un délai plus long que prévu par les textes, il a été arrêté en novembre 2019 et ne sera adopté qu'en 2020 (cf. 1.4.1).

L'article R. 122-17 du code de l'environnement précise que le Sraddet est soumis à évaluation environnementale¹⁵ et que l'avis sur l'évaluation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de Sraddet est rendu par l'Ae. Il est également soumis à une évaluation des incidences Natura 2000¹⁶ en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement.

Avant enquête publique, il est soumis aux avis du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)¹⁷. Le CESER Bretagne a consacré sa session du 18 novembre 2019 à l'adoption de son avis sur le Sraddet après avoir participé à la démarche d'élaboration et rendu un premier avis sur cette démarche le 30 janvier 2017.

¹⁴ Article L. 4251-3 du CGCT

¹⁵ Les quatre plans sectoriels auxquels se substitue le Sraddet faisaient déjà l'objet d'une évaluation environnementale.

¹⁶ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

¹⁷ Instituée par la loi Maptam de 2014, la CTAP s'intéresse aux relations entre les collectivités et leurs groupements dans l'exercice de leurs compétences et la conduite de politiques publiques nécessitant coordination ou délégation entre collectivités.

1.3 Présentation générale du territoire

Avec 27 209 km², la Bretagne représente en surface 5 % du territoire national. Ses 1 270 communes, toutes à moins de 80 km de la mer, sont organisées en 21 pays¹⁸ qui correspondent aux bassins de vie et d'emploi. Elle compte dix agglomérations : Rennes (capitale régionale), Brest, Vannes, Quimper, Saint-Brieuc, Lorient, Saint-Malo, Morlaix, Vitré et Lannion. Les quatre départements (Finistère, Côtes d'Armor, Morbihan, Ille-et-Vilaine) ont chacun une façade maritime.

Le relief est peu marqué (au plus 387 m d'altitude dans les Monts d'Arrée) et les fonds marins dans les eaux territoriales n'excèdent pas 100 m de profondeur.

Selon le dossier, la région est dotée du tiers du littoral métropolitain (2 730 km de côtes très découpées) et compte 5 500 îles, îlots et rochers (dont 908 végétalisés). Son réseau hydrographique dense (560 bassins versants et 30 000 km de cours d'eau) est constitué, hormis la Vilaine, de petits cours d'eau (longueur inférieure à 100 km). Leur surface, ajoutée à celle de la mer territoriale¹⁹ représente les deux tiers de la surface terrestre régionale.

La région comprend 3,3 millions d'habitants²⁰ dont 38 % vivent dans les zones d'emploi de Rennes et Brest. Sa croissance démographique, supérieure à la moyenne nationale depuis 1975 (0,7 % par an), se traduit par des phénomènes de périurbanisation et une urbanisation continue sur le littoral sud, caractérisées par la prédominance de l'habitat individuel (70 %)²¹ et l'artificialisation des sols. La proportion des propriétaires (68 %) est élevée²².

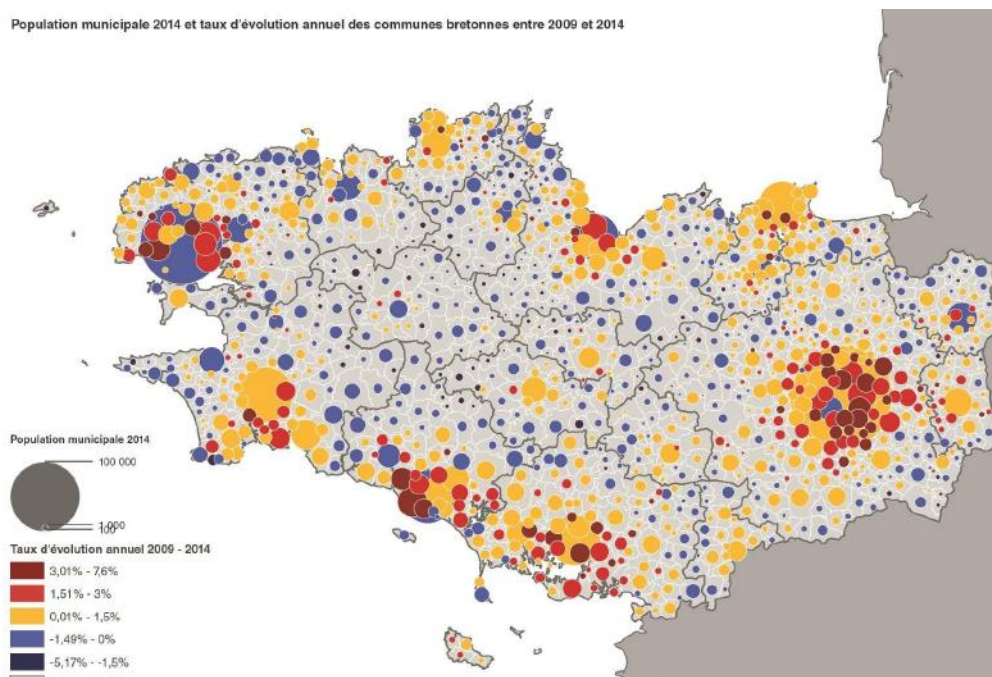


Figure 1 – Population municipale 2014 et taux d'évolution entre 2009 et 2014 – Source : Dossier

¹⁸ Le pays est une catégorie administrative française d'aménagement à caractère géographique désignant un territoire présentant une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » afin d'exprimer « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres » et de permettre l'étude et la réalisation de projets de développement. Ce statut a été créé en 1995 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) renforcée par la loi du 25 juin 1999.

¹⁹ Partie de mer côtière sur laquelle s'étend la souveraineté d'un État côtier. Source Wikipedia.

²⁰ Le Sraddet revendique « 4,5 millions de femmes et d'hommes vivant dans ses frontières historiques ».

²¹ La moyenne nationale est à 53 %.

²² La moyenne nationale est à 60 %.

Le Sraddet décrit la région comme « *une terre d'équilibre et de cohésion, forte de la diversité de tous ses territoires* »²³. Les jeunes ménages se concentrent dans les villes de Rennes et Brest. La création d'emplois y est dynamique (+ 11 000 emplois par an entre 1998 et 2014), principalement dans les pôles urbains, notamment celui de Rennes ; neuf des douze zones d'emploi bretonnes sont en progression (Rennes, St Brieuc, Saint-Malo, Vannes, Brest...) ; le taux de chômage régional (7,2 %) est inférieur à la moyenne nationale. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant est supérieur à la moyenne nationale, le taux de pauvreté (2013) et le rapport entre les revenus des 10 % les plus riches et des 10 % les plus pauvres sont parmi les plus faibles. L'activité présentielle²⁴ correspond désormais à deux fois plus d'emplois que les emplois productifs (pêche/agriculture, industrie, logistique, informatique, services aux entreprises) répartis sur tout le territoire.

1.4 Présentation du Sraddet de la région Bretagne

Le Sraddet Bretagne, en sus des éléments requis par la réglementation, comprend une introduction présentant la démarche d'élaboration d'un Sraddet en la rapportant à la situation bretonne au sein de la démarche régionale de Breizh Cop (cf. 1.4.1).

Le diagnostic fouillé identifie quatre enjeux : « *répondre aux défis systémiques* », « *favoriser un développement économique et social dynamique, équilibré et économe des ressources* », « *favoriser la cohésion sociale et territoriale* », « *réinventer modes de faire et organisation collective* ». Il décrit trois types de dynamiques : démographiques et de développement, d'aménagement et environnementales.

La présentation des objectifs est précise ; ils sont répartis inégalement en cinq orientations. La présentation est accompagnée par une grande carte synthétique peu dynamique, d'un maniement malaisé (échelle 1/150 000) mais instructive.

Le fascicule des règles et des mesures s'ouvre par une représentation graphique des objectifs et thématiques. L'articulation entre les règles et les mesures n'est pas explicitée, l'intitulé de certaines règles entretenant en outre la confusion entre les deux ; c'est le cas par exemple pour la règle III-6 « Mesures d'adaptation au changement climatique ».

En plus des annexes requises (schéma régional de cohérence écologique –2015 et plan régional de prévention et de gestion des déchets –2019) ont été ajoutés : le contrat pour l'action publique pour la Bretagne (2019), le pacte d'accessibilité et de mobilité pour la Bretagne (2019), la stratégie de la Bretagne pour la mer et le littoral (2018), le plan breton pour l'eau (2018) et le rapport final du scénario « Transition Facteur 4 » (2018) qui est l'actualisation du scénario énergie climat du SRCAE breton.

Utilisant la même charte graphique que le Sraddet, un « cahier des engagements » qui participe de la démarche Breizh Cop (cf. 1.4.1) a été remis aux rapporteurs. Il comprend deux des six feuilles de route prévues (cf. infra 1.4.1) : « *Bien manger pour tous* » et « *Adaptation de la Bretagne au changement climatique* ».

²³ Sraddet, Orientations.

²⁴ Les activités présentielles sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère. Source - Insee

Le dossier est bien structuré, son arborescence est facile à appréhender. L'articulation entre les objectifs et les règles est explicitée. La présentation des règles est synthétique.

1.4.1 Processus d'élaboration

Au livret 3 de l'évaluation environnementale « Justification des choix retenus » figure une description de la concertation effectuée en amont du Sraddet, de novembre 2016 à novembre 2019, déjà décrite et illustrée dans l'introduction du document. L'élaboration du Sraddet s'inscrit dans une démarche d'ensemble, la « Breizh Cop », décrite comme une mobilisation collective, qui s'inspire à l'échelon régional de la démarche de la conférence des parties qui s'est conclue par l'accord de Paris de 2015 (dite COP 21) : concertation avec les acteurs publics et privés du territoire associant les élus, les entreprises, les services et le grand public suivant différents canaux ; collecte des engagements volontaires des acteurs ; utilisation du Sraddet comme point d'étape au sein de la Breizh Cop ; gouvernance et suivi de la démarche.

Plusieurs canaux ont été employés pour la participation du public jusqu'à la semaine de la Breizh Cop en juin 2019 à Saint-Brieuc, l'ensemble ayant finalement impliqué près de cent mille participants. Au sein de cette démarche, le Sraddet capitalise sur les engagements volontaires des acteurs et la somme des progrès individuels pour porter ce qu'il appelle une « *rupture négociée* ». L'articulation de ces engagements et des feuilles de route²⁵ en cours d'élaboration, qui constituent l'engagement du Conseil régional, n'est toutefois pas claire.

Le dossier indique que le processus d'évaluation environnementale s'est déroulé en parallèle à l'écriture du Sraddet, permettant une amélioration progressive de la prise en compte des principaux enjeux environnementaux, notamment pour la préservation de la biodiversité, des paysages et des ressources en eau. Cette phase d'élaboration a conduit au projet transmis à l'Ae, arrêté par le conseil régional le 28 novembre 2019, présenté comme une vision de la Bretagne à l'horizon 2040.

1.4.2 Enjeux et dynamiques

Le diagnostic territorial est composé de deux parties : la présentation de quatre enjeux et de trois types de dynamiques territoriales, assorties de nombreuses cartes, que l'Ae considère plus indicatives qu'illustratives du fait de leur format réduit (6.5 cm x 4, 8 cm en règle générale).

Les enjeux sont formulés comme des objectifs généraux :

- répondre aux défis globaux que sont le dérèglement climatique, l'épuisement des ressources et la destruction de la biodiversité ;
- favoriser un développement économique et social dynamique en réduisant les tendances actuelles de surconsommation des ressources et de déséquilibres territoriaux ;
- favoriser la cohésion sociale et territoriale face aux fractures qui fragilisent le modèle d'équilibre breton ;
- réinventer les modes de faire et les organisations pour assurer une réelle mobilisation des acteurs.

²⁵ Mobilités solidaires et décarbonées, Stratégies numériques responsables, « Bien manger pour tous », Nouvelle stratégie énergétique et climatique, Biodiversité et ressources, Cohésion des territoires. Deux d'entre elles (mobilités et bien manger) ont été intégrées au « Cahier des engagements », celle relative au numérique a été remise aux rapporteurs.

Ils sont présentés sous forme d'un tableau clair et synthétique mettant en regard menaces et opportunités. On observe que le diagnostic des menaces n'est pas complaisant ; la présentation des opportunités est très positive.

La présentation des dynamiques est effectuée par grands thèmes :

- démographie et développement : démographie, emploi, composition sociale, international ;
- aménagement : grands équilibres, logement, services, mobilités ;
- environnement : géographie, paysage et patrimoine, milieu naturel et biodiversité, ressources en eau, agriculture et sylviculture, sites et sols pollués, risques naturels et technologiques, déchets et enfin énergie, air et gaz à effet de serre.

La présentation des dynamiques actuelles après ce que le document appelle « *plusieurs décennies d'un développement exemplaire* » justifie les deux dominantes du Sraddet à savoir l'urgence écologique d'une part, les inégalités sociales et territoriales d'autre part. Le diagnostic est de bonne facture avec des spécificités régionales rapportées à la moyenne nationale. La forte dynamique d'urbanisation y est soulignée ; le dossier indique un doublement en trente ans de la tache urbaine et une progression de l'artificialisation des sols (+ 128 % sur la même période) qui représente aujourd'hui près de 12,8 % du territoire²⁶.

Certaines pressions sur l'environnement sont cependant traitées partiellement alors qu'elles représentent un enjeu identifié, tel celui des mobilités : la présentation à parité entre mobilité locale et déplacements supérieurs à 80 km, qui ne représentent que 2 % du total des déplacements, aboutit à distordre la présentation et l'analyse de cet enjeu.

De même, le diagnostic sur l'agriculture, dominée par l'élevage, qui occupe 62 % du territoire régional, est succinct. Pourtant, la question agricole est présente dans la partie du diagnostic relative à la qualité de l'air (« *ces polluants [émissions d'ammoniac] sont corrélés à la mobilité importante des Breton-ne-s et à la forte présence de l'agriculture* »²⁷), comme elle l'est à propos des gaz à effet de serre (l'agriculture représente 96 % des émissions non-énergétiques et 47 % des émissions totales) ou de la qualité de l'eau, bien que le sujet n'y soit abordé qu'à propos des prélèvements²⁸. Une même remarque peut être faite pour l'analyse sur les déchets, focalisée sur les seuls déchets ménagers et assimilés, qui représentent 20 % des douze millions de tonnes produits, les déchets provenant des activités économiques, du bâtiment et des travaux publics n'apparaissant que dans un tableau récapitulatif (cf. 2.1.1).

Les surfaces forestières, qui progressent rapidement « *grâce à la colonisation spontanée de landes, friches et fonds de vallées, et de boisements de terres abandonnées par l'agriculture* » occupent une part encore faible du territoire (13 %)²⁹.

L'Ae recommande de compléter le diagnostic par des éléments relatifs aux déplacements de proximité, à l'agriculture, aux déchets non ménagers et à leurs répercussions sur l'état de l'environnement.

²⁶ Sans doute sur la base de Terruti qui indique pour la France une moyenne de 9.26 % mais le dossier indique comme source Corine Landcover 2012. On observe que le dossier indique par ailleurs en 2014 un taux de 11.25 %. Il n'est pas sûr que ces deux chiffres soient cohérents entre eux.

²⁷ Le dossier place ces deux secteurs sur le même plan alors que les émissions de l'agriculture sont très largement majoritaires (94 % en 2018 des émissions nationales et seulement 0,6 % pour le secteur des transports).

²⁸ Et seulement très indirectement à propos de la dégradation des milieux naturels par l'eutrophisation.

²⁹ 31 % au plan national.

1.4.3 La stratégie du Sraddet

Elle s'illustre au travers des orientations et de la méthode d'élaboration pour aboutir à une transition écologique appropriée par tous les acteurs.

Les orientations du Sraddet reflètent le parti pris fédérateur de la démarche Breizh Cop, inscrit dans la perspective d'une Bretagne engagée et responsable, allant vers ce que le Sraddet appelle une « rupture négociée » à l'horizon 2040, autour de valeurs (solidarité entre personnes, entre générations, entre territoires, imagination, engagement, ouverture et sens du collectif) et de principes d'action partagés (responsabilité individuelle commune mais différenciée, bienveillance, écoute, recherche de compromis), qui associent des concepts abstraits et des illustrations concrètes : une région des proximités, raccordée et ouverte au monde, unie et solidaire, performante par l'accélération des transitions et sobre. En résultent 38 objectifs et 24 thématiques faisant l'objet d'un suivi, appelées « méta-indicateurs », qui constituent un « index » de la démarche Breizh Cop. Ils sont de valeur opérationnelle inégale comme l'illustrent les items « mesure des inégalités sociales » (n° 21) et « mesure de la confiance en l'avenir de la Bretagne » (n°22).

1.4.4 Les objectifs et les règles du Sraddet

Les objectifs sont répartis dans les cinq orientations du Sraddet, assortis souvent d'intitulés qui renvoient à des actions concrètes mais le plus souvent sans cibles.

1. Raccorder et connecter la Bretagne au monde : objectifs 1 à 5 ;
2. Accélérer la performance économique par les transitions : objectifs 6 à 14 ;
3. Faire vivre une Bretagne des proximités : objectifs 15 à 19 ;
4. Une Bretagne de la sobriété : objectifs 20 à 31 ;
5. Une Bretagne unie et solidaire : objectifs 32 à 38.

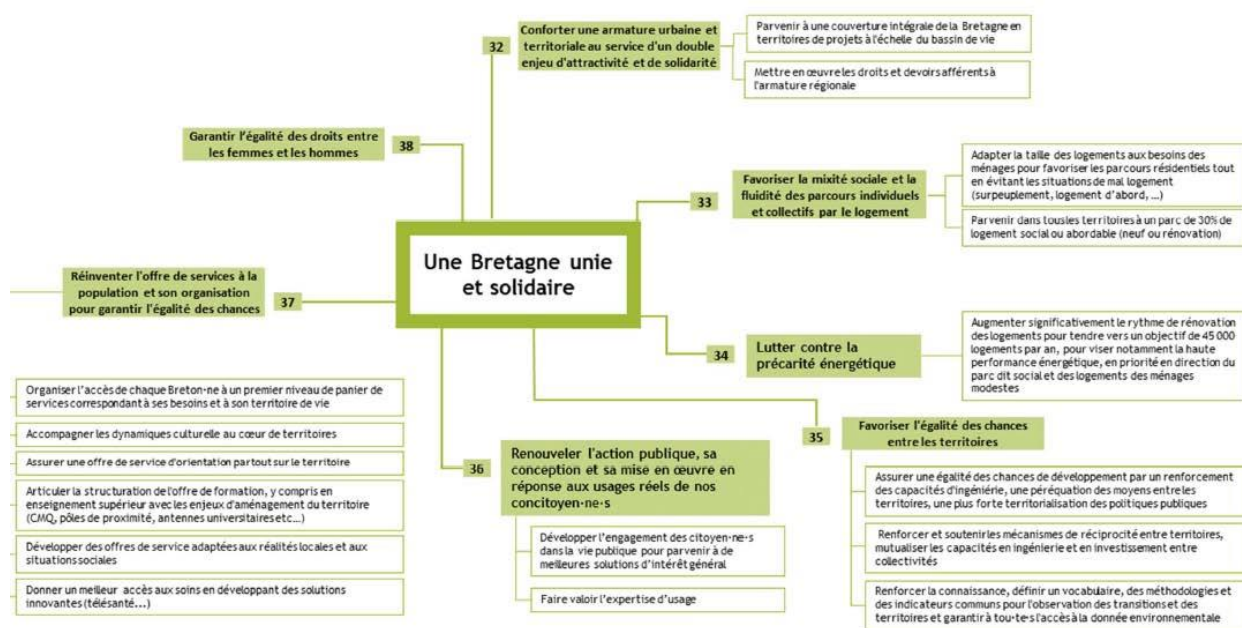


Figure 2 – Représentation graphique de l'articulation entre orientations et objectifs – Source : dossier

Huit objectifs ne sont pas détaillés en sous-objectifs. Quatorze objectifs ne renvoient pas à des règles : tous ceux de la première orientation et presque tous ceux de la deuxième.

Certains des objectifs relèvent d'une ambition à caractère général : amplifier, prioriser, assurer, améliorer, favoriser, inventer, conforter, transformer, accélérer, gagner, faire de la mer..., faire de la Bretagne..., reconquérir, déployer, renouveler... D'autres sont précis : « *Atteindre le zéro enfouissement puis viser le zéro déchet à l'horizon 2040* » (24), « *Tendre vers le zéro phyto à l'horizon 2040* » (25). Certains ne sont néanmoins pas chiffrés : « *Stopper la banalisation des paysages et de l'urbanisme en Bretagne* » (28), « *Mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels* » (31). Des sous-objectifs font également référence à des cibles quantitatives³⁰ : « *Réduire de 34 % les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture à l'horizon 2040* » (11.1) ; « *Atteindre un taux de remplissage moyen de 1,5 personne par véhicule à l'horizon 2040* » (17.1) ; « *Multiplier par 7 la production d'énergie renouvelable à l'horizon 2040* » (27.1).

Certaines formulations d'objectifs sont plus performatives : « *Garantir comme une règle prioritaire l'obligation de rechercher l'évitement des nuisances environnementales avant la réduction puis en dernier la compensation* » (30), « *Réinventer l'offre de services à la population et son organisation pour garantir l'égalité des chances* » (37), « *Garantir l'égalité des droits entre les femmes et les hommes* » (38).

La présentation des objectifs est homogène : enjeux, le cas échéant sous-objectifs assortis de moyens, leviers d'action, indicateurs. Seul un objectif n'est pas assorti d'indicateurs (30), les autres objectifs en comprennent un à cinq (ou davantage). La batterie d'indicateurs apparaît donc *a priori* complète.

La partie « règles » est organisée en quatre sous-chapitres : « *équilibre des territoires* » (huit règles), « *biodiversité et ressources* » (sept règles), « *climat énergie* » (sept règles) et « *mobilités* » (quatre règles).

Les règles, qui constituent le levier normatif et réglementaire du Sraddet sont affichées d'emblée comme un des outils possibles et non un outil privilégié ; en cohérence avec le principe de *rupture négociée*, elles sont décrites comme inspirées par la somme des engagements des collectivités ; il est précisé qu'elles sont « *énoncées pour contribuer à atteindre les objectifs* » pour lesquels les documents de planification ou d'urbanisme ont un impact significatif prévu par la loi.

Les règles renvoient toutes à un ou plusieurs objectifs. Dans le souci de ne pas empiéter sur le champ de compétence des documents de planification, elles renvoient à ces documents (SCoT ou à défaut PLU-i, PNR, PCAET, PDU³¹). En général, les indicateurs associés aux règles reprennent, le cas échéant allégés, les indicateurs de l'objectif principal ; un rappel est fait de la valeur cible chiffrée quand elle existe dans l'objectif (ainsi I-2 « *Production de logements locatifs abordables et mixité* » avec un « *objectif régional de 30 % de logements abordables sur le nombre total de logements* », mais la définition d'un logement « *abordable* » ne figure pas).

Bien que les règles soient énoncées au présent de l'indicatif, elles apparaissent peu prescriptives : « *Les documents d'urbanisme définissent des objectifs d'accueil de population et d'activités garantissant le développement démographique de leurs polarités principales et intermédiaires et son maintien dans toutes les centralités* » (règle I-3). Comme elles ne sont pas assorties de cibles associées aux indicateurs, la plupart d'entre elles ne présentent pas de caractère opérationnel

³⁰ Liste non exhaustive.

³¹ Schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme intercommunaux, parcs naturels régionaux, plans climat-air-énergie territoriaux, plans de déplacements urbains.

évident. Il en va ainsi des règles III-1 « *Les PCAET fixent des objectifs chiffrés de réduction et d'absorption des GES affichant la contribution du territoire, la plus forte possible, à l'objectif régional de réduction d'au moins 50 % des émissions de GES en 2040 par rapport à 2012* » ou encore II-4 : « *Les PCAET identifient et spatialisent les sources d'émissions de polluants atmosphériques (industries, transports, bâtiments, agriculture) du territoire. Ils identifient les situations et secteurs à risque. Ils déterminent les mesures permettant de réduire ces émissions et de protéger les populations* ».

Le CESER souligne dans son avis les limites de la démarche : « *Le CESER constate et regrette l'ambition réduite de ces règles prescriptives, doute qu'elles permettent de concrétiser l'effet transformant du SRADDET (et ce d'autant plus qu'il faudra attendre la révision des documents d'urbanisme pour leur applicabilité) et attend par conséquent beaucoup des futurs engagements et des futures contractualisations. Il espère que le fascicule traduit le pari de la confiance avec les territoires plus que le renoncement à l'ambition initiale* ». Il observe par ailleurs que le champ d'application en est souvent réduit (exemple à propos de la règle I-2) : « *Le CESER s'étonne que le champ de la règle I-2 soit restreint au logement locatif et n'intègre pas, dans une logique de parcours résidentiel, l'accès à la propriété* ».)

Finalement, alors qu'un ensemble d'indicateurs de suivi, pour la plupart très convaincants, a été proposé et qu'un vrai travail a été effectué pour établir un état zéro³², le dispositif apparaît peu exploitable pour la mise en œuvre des politiques, faute de cibles et de calendrier.

La partie Mesures ³³ comprend deux sous-chapitres d'inégale longueur : « Biodiversité et ressources » et « Mobilités ». Le premier sous-chapitre regroupe trois mesures : « *Installation de traitement et stockage de déchets* », « *Gestion des déchets dans des situations exceptionnelles* » et « *Cadre méthodologique d'identification des trames vertes et bleues aux échelles infrarégionales* ». Les deux premières sont issues du plan régional de prévention et de gestion des déchets et la troisième du schéma régional de cohérence écologique. Le second sous-chapitre, très bref, comprend cinq « mesures »³⁴. La mesure II-5 « *Voies et axes routiers mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 4251-1 du CGET qui constituent des itinéraires d'intérêt régional* » précise que tout le réseau national et départemental est intégré dans ces itinéraires mais que cette « *inscription ne préjuge pas de la participation financière de la Région à la réalisation d'éventuels travaux* qui sera examinée au cas par cas ».

L'avis du CESER sur cette partie souligne son caractère ambigu : « *Le CESER comprend que cette rubrique « Mesures » répond à l'obligation faite par la loi de donner, dans le fascicule, des indications plus précises dans les champs des transports, du climat, de l'air et de l'énergie, de la biodiversité et de déchets (article R. 4251-9 et suivants). Il ne s'agit ni de règles opposables, ni de mesures d'accompagnement susceptibles d'accompagner chaque règle. Le document devrait préciser cette grille de lecture pour faciliter la compréhension de la nature et de la portée de ces éléments complémentaires* ». L'Ae souscrit à cette analyse.

³² Cf. le livret 6 de l'évaluation environnementale.

³³ Chapitre II du fascicule des règles.

³⁴ La première, *Infrastructures nouvelles relevant de la compétence de la région*, indique « néant ».

1.4.5 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sraddet sont :

- la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols dans une région particulièrement affectée par ces processus ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité des paysages ;
- la sobriété énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation de la ressource en eau, de l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles pour l'environnement et la santé humaine, en particulier par une maîtrise des impacts des pratiques agricoles ;
- la prise en compte des spécificités littorales et marines, en matière de risques et en lien avec le changement climatique ;
- la préservation des ressources minérales et la prévention des déchets, la réutilisation et le recyclage ;
- la réduction de l'ensemble des nuisances environnementales générées par le secteur des transports, ce qui suppose en particulier une profonde évolution des mobilités de proximité, en lien avec celle des formes d'urbanisme.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est claire et didactique, comme le Sraddet lui-même. Elle comporte les éléments réglementaires requis et des éléments d'éclairage intéressants, mais également certains défauts méthodologiques et des insuffisances. Détaillée et approfondie sur l'état des lieux et les indicateurs de suivi, elle est elliptique notamment sur l'analyse des incidences du Sraddet qui devrait pourtant constituer son objectif principal.

En outre, l'évaluation environnementale prend acte des ambitions du Sraddet sans se prononcer sur les difficultés à mettre en place des leviers effectifs, en en confiant la responsabilité aux documents d'urbanisme sans encadrement précis. De ce fait, il apparaît probable qu'elle développe une vision très optimiste des incidences positives du schéma sans les rapporter aux leviers d'action retenus. L'évaluation environnementale aurait dû s'interroger sur ce décalage.

Le chapitre 2 du présent avis s'attache à analyser la portée du rapport environnemental par thématique sur le plan stratégique et opérationnel.

2.1 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet

2.1.1 Analyse thématique

Territoire, démographie, consommation d'espace

Le territoire breton, agricole à 79 %, présente le 3^e plus fort taux d'artificialisation derrière l'Île-de-France et les Hauts-de-France et subit une pression foncière élevée. L'augmentation annuelle de l'artificialisation (0,75 %) est en outre supérieure à l'augmentation de la population (0,61 % l'an). Même si le rythme de consommation d'espaces naturels, forestiers et agricoles a diminué depuis 2010, la Bretagne reste la 6^e région de France en termes de consommation de ces espaces.

Le taux d'accroissement annuel élevé de l'artificialisation est imputable pour moitié dans les dernières années à la construction de logements individuels, notamment en couronne des grands pôles urbains. Les communes les plus artificialisées sont celles du littoral mais l'accroissement le plus élevé y est constaté dans les communes rétro-littorales³⁵.

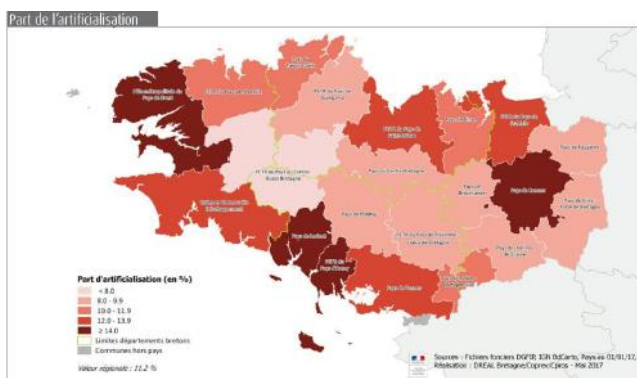


Figure 3 – Part des surfaces artificialisées – Source : dossier, évaluation environnementale, livret 2

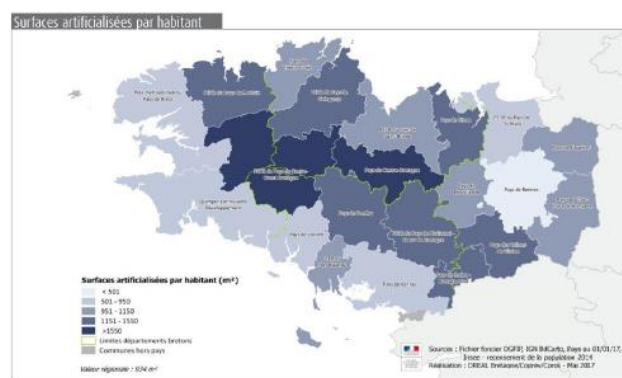


Figure 4 – Surfaces artificialisées par habitant – Source : dossier, évaluation environnementale, livret 2

Les espaces naturels, agricoles et forestiers sont plus réduits en Bretagne qu'au plan national, la pression sur ces espaces étant élevée³⁶. La diminution des surfaces toujours en herbe est très rapide (- 57 % par rapport à 2008), celles-ci ne couvrant en 2014 plus que 5 % du territoire (14 % au plan national).

Milieux naturels et biodiversité

Péninsule au linéaire côtier diversifié, la Bretagne abrite des habitats naturels et des espèces animales et végétales diversifiées et comprend de nombreuses zones humides. La région assure la protection de son patrimoine naturel principalement au travers d'une protection contractuelle et non réglementaire. Les territoires sous protections contractuelles et engagements internationaux³⁷ représentent 9,9 % du territoire, soit environ la moitié de la moyenne nationale (20,8 %) selon le dossier. Les périmètres de protection forts : réserves naturelles nationales et régionales, réserves biologiques, arrêtés de protection de biotope représentent 0,3 % du territoire (contre 1.4 % au plan national pour la métropole).

Les milieux littoraux sont menacés par l'urbanisation, l'érosion côtière, le développement touristique et la prolifération d'algues vertes toxiques, menace écologique et sanitaire, notamment pour la conchyliculture et plus globalement pour la santé humaine. La quasi-totalité des habitats naturels littoraux est considérée comme d'intérêt communautaire. Ils abritent des espèces patrimoniales de limicoles, anatidés, oiseaux marins et végétaux. Cent-vingt sites dunaires sont présents à l'état de fragments le long de la Manche. Des cordons de galets sont présents au nord de la Bretagne, sur le site du sillon de Talbert. Dix habitats benthiques emblématiques ont fait l'objet de recommandations de gestion.

Forêts, landes et bocage dense couvrent environ un tiers du territoire breton, la part de la forêt y étant congrue, même si elle progresse un peu, tandis que les landes sont en forte régression, comme le linéaire bocager de 182 500 km (- 12 % entre 1996 et 2008). En revanche, 38 % des milieux

³⁵ Désignant les communes de l'arrière-côte, au-delà du littoral, en arrière du trait de côte (source : Aquaportail).

³⁶ 2^e après l'Île-de-France.

³⁷ Natura 2000, parcs naturels régionaux, le Conservatoire du littoral n'étant pas présent en Bretagne.

naturels et semi-naturels bretons (forêts, landes, prairies longue durée) ou des sites de nature remarquable sont des zones humides potentielles³⁸. 45 % des espèces d'oiseaux nicheurs qui y sont liés sont menacées (16 espèces). Les 652 Znieff³⁹ de type 1 recouvrent 2.6 % de la superficie régionale, les 67 de type 2 : 8.8 %, le ratio de l'ensemble est trois fois inférieur à celui de la métropole (35 %⁴⁰).

Les aires marines protégées couvrent une superficie totale (terre et mer) de près de 6,2 millions d'hectares, dont 5,7 en mer. La partie Natura 2000 correspond à 1.49 millions d'ha.

Parmi les 783 espèces tous taxons confondus inscrites dans les listes rouges régionales en Bretagne, 427 ont été évaluées. Elles présentent toutes une baisse de leurs effectifs sans que le dossier ne précise les espèces concernées en dehors de celles suivies par un plan national d'actions (PNA).

L'Ae recommande :

- de faire une présentation plus complète des habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire menacées de disparition,
- des habitats des espèces et de la façon dont ils sont pris en compte dans les aires protégées et sur le plan réglementaire,
- et de préciser les espèces et habitats bénéficiant de dispositions contractuelles.

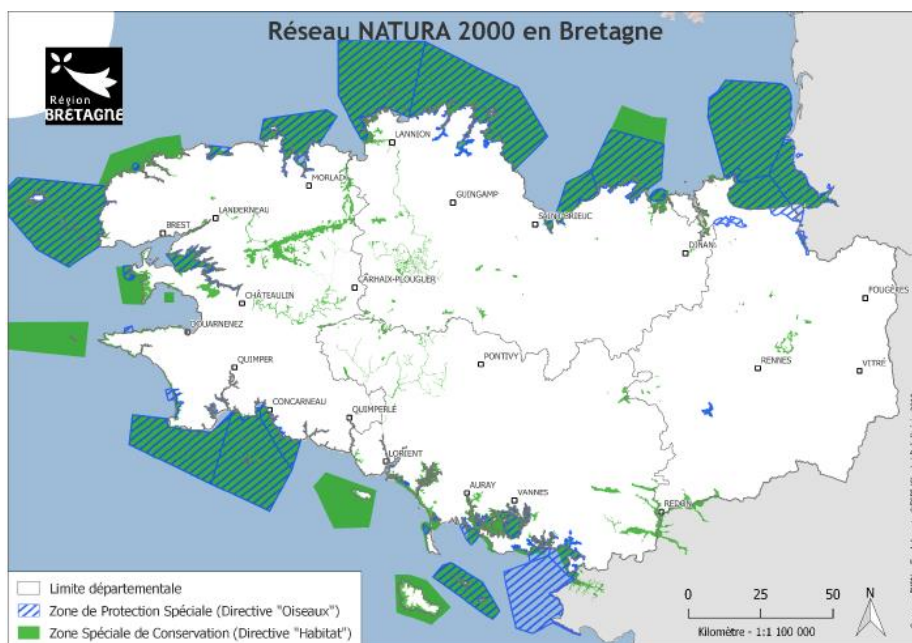


Figure 5- Réseau Natura 2000 en Bretagne – Source : dossier, Évaluation environnementale, livret 5

Le réseau Natura 2000 breton est essentiellement marin (93 % de la superficie), la partie terrestre couvre seulement 4 % du territoire régional. Parmi les 81 sites bretons, 57 sont classés en zones spéciales de conservation au titre de la directive Habitats-Faune-Flore et 24 en zones de protection spéciale au titre de la directive Oiseaux. On recense en Bretagne 51 des 216 habitats naturels, 11 des 200 espèces végétales et 33 des 430 espèces animales reconnus d'importance communautaire.

³⁸ Selon l'évaluation environnementale, 450 000 à 600 000 hectares sont des zones hydromorphes susceptibles de retenir de l'eau à un moment de l'année et de devenir des zones humides.

³⁹ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des Znieff a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

⁴⁰ 12 915 de type 1 et 1 921 de type 2, outre-mer, milieu terrestre et marin.

S'ils sont en majorité littoraux ou marins (Baie du Mont-Saint-Michel, Côte de Granit Rose...), les sites Natura 2000 concernent aussi de grands ensembles à l'intérieur des terres : Monts d'Arrée, Rivières Scorff, Marais de Vilaine... Le réseau Natura 2000 recoupe d'autres zonages réglementaires de protection : 75 arrêtés préfectoraux de protection de biotope⁴¹ (avifaune, flore de milieux humides, chiroptères), neuf réserves naturelles nationales (notamment la Baie de Saint-Brieuc) ou régionales (notamment celle des landes intérieures et tourbières du Cragou et du Vergam), une réserve biologique intégrale, des acquisitions par le Conservatoire du littoral ou les Départements, trois zones humides « Ramsar »⁴², trois réserves de biosphère, huit aires marines protégées (5,7 millions d'hectares d'eaux littorales) et des sites classés ou inscrits au titre de la loi de 1930⁴³.

Paysage et patrimoine

La diversité des paysages bretons a conduit à identifier huit grandes familles paysagères, dont certaines sont particulièrement typiques et directement liées à l'histoire agricole régionale, notamment des types de bocages : bocage dense sur collines, bocage à maille élargie, bocage cultivé avec talus, cultivé à ragosses⁴⁴, paysage de cultures légumières, paysage boisé et de bosquets, de zone humide et enfin de littoral urbanisé. Ces grands ensembles sont cependant difficiles à percevoir sur le territoire, brouillés par la monoculture, l'étalement urbain ou l'urbanisation littorale dont la menace progresse.

La région possède également une richesse patrimoniale bâtie (plus de 3 000 monuments historiques), 184 sites inscrits et 165 sites classés, plus de 500 sites patrimoniaux remarquables⁴⁵, trois grands sites et un site inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco : la Baie du Mont-Saint-Michel.

Ressource en eau

La Bretagne comprend 18 secteurs hydrographiques. Sur plus de 560 bassins versants, 500 couvrent moins de 50 km² (10 % du territoire) et seuls cinq dépassent 1 000 km² (55 % du territoire). Le dossier dénombre par ailleurs 35 plans d'eau (superficie supérieure à 50 ha), 27 barrages-réservoirs et 27 aquifères souterrains de faible profondeur.

La Bretagne est couverte par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) et la ressource en eau est abondante. Toutes les masses d'eau souterraines sont en bon état quantitatif ; 42 % sont en mauvais état chimique du fait de la présence de nitrates. 35 % des cours d'eau sont en bon ou très bon état écologique. La moindre qualité des cours d'eau est due aux pollutions diffuses et de nombreux prélèvements. La qualité biologique des rivières bretonnes a continué à se dégrader entre 2009 et 2015.

La directive cadre sur l'eau requiert 100 % des masses d'eau en bon état physicochimique (oxygène dissous, azote, phosphore, température, pH) et biologique (indice poisson, macro-invertébrés, etc.) à l'horizon 2027. Les masses d'eau sont dégradées particulièrement à l'est de la région.

⁴¹ 0,13 % de la superficie régionale.

⁴² La Convention de Ramsar, relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement en tant qu'habitats d'oiseaux d'eau, est un traité intergouvernemental ayant pour objectif général la conservation des zones humides.

⁴³ Cf. infra Paysages.

⁴⁴ Arbre étêté, dont on émonde périodiquement toutes les branches latérales.

⁴⁵ Villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public.

Énergie

Après une progression des consommations énergétiques régionales au cours des années 2000 avec un pic en 2010 à 83,9 TWh, une réduction s'est engagée malgré une croissance démographique significative. En 2016, 78,7 TWh (corrigés du climat⁴⁶) ont été consommés, principalement pour le résidentiel et le tertiaire (44 %) et le transport (35 %), la consommation régionale moyenne étant de 23,8 MWh/hab en 2017⁴⁷. Le taux de réduction annuel moyen de la consommation d'énergie est de -1,1 %. Pour atteindre le facteur 4 en 2050, visé par le Sraddet breton, il faudrait une diminution de 2,3 %/an.

La Bretagne importe 86 % de l'électricité qu'elle consomme. La part de consommation des produits pétroliers baisse entre 2000 et 2016 et passe de 57 à 46 % de la consommation finale en énergie mais la moyenne bretonne reste supérieure à la moyenne nationale du fait de la prépondérance de la maison individuelle et du transport automobile. Le transport représente les trois-quarts de la consommation de produits pétroliers et l'industrie agro-alimentaire 59 % de la consommation industrielle. La part des énergies renouvelables a doublé entre 2000 et 2015, passant de 6,3 % à 12,7 % : les EnR proviennent essentiellement du bois (69 %), de l'énergie marine renouvelable (10 %), de l'éolien (13 %) et de la valorisation des déchets (10 %). L'augmentation de la production d'EnR ne permettra pas d'atteindre les objectifs figurant dans le SRCAE ; ainsi, en 2015, cette production n'a progressé que de 60 % par rapport à 2005 alors que le SRCAE vise une multiplication par 4 à l'horizon 2020.

La fragilité relative du réseau de transport d'électricité (effet de « péninsule électrique ») n'est pas abordée, alors que le développement des énergies renouvelables présente également l'avantage de réduire cette vulnérabilité.

Émissions de gaz à effet de serre

En 2010, en Bretagne comme ailleurs en France, la moitié des émissions de gaz à effet de serre résulte de la consommation d'énergie, en particulier par les bâtiments (résidentiel et tertiaire) (un quart) et par les transports (un quart). Faute de gros émetteurs industriels (en l'absence d'industrie lourde), le poids relatif des émissions de GES non énergétiques est important. L'agriculture représente en effet 47 % des émissions totales de gaz à effet de serre du fait du poids de l'élevage : méthane et protoxyde d'azote issus de la fermentation entérique des bovins, de la gestion des déjections dans les élevages et des protoxydes d'azote lié aux pratiques de fertilisation des sols⁴⁸.

En 2016, la Bretagne a ainsi émis 26,8 millions de tonnes équivalentes CO₂, dont 43 % sont non énergétiques. L'agriculture apparaît, du fait du potentiel d'effet de serre des gaz qu'elle émet, le premier secteur d'émissions (47 %), devant le transport (27 %) ⁴⁹. Les émissions de GES énergétiques⁵⁰ dans les transports ont augmenté de 6 % entre 2005 et 2015 alors qu'un objectif de

⁴⁶ La consommation d'énergie étant plus élevée quand l'hiver est rigoureux, Pour mieux analyser les évolutions, on calcule la consommation « corrigée du climat », c'est-à-dire si les températures avaient été « normales ».

⁴⁷ La moyenne nationale est à 24,4 MWh/hab.

⁴⁸ Le pouvoir de réchauffement en équivalent CO₂ est de 25 pour le méthane, 298 pour le dioxyde d'azote et jusqu'à 4 000 pour des fluides frigorigènes.

⁴⁹ Le dossier précise qu'elles sont en 2010 de 7,7 teqCO₂ par habitant, ce qui est supérieur à la moyenne nationale.

⁵⁰ L'évolution des émissions de GES non énergétiques (provenant essentiellement de l'agriculture) ne figure pas dans l'évaluation du SRCAE.

baisse de plus de 20 % à l'horizon 2020 figure dans le SRCAE. En revanche, le bâtiment respecte la trajectoire prévue par le SRCAE (réduction de 40 % en 2015 très proche déjà de l'objectif pour 2020).

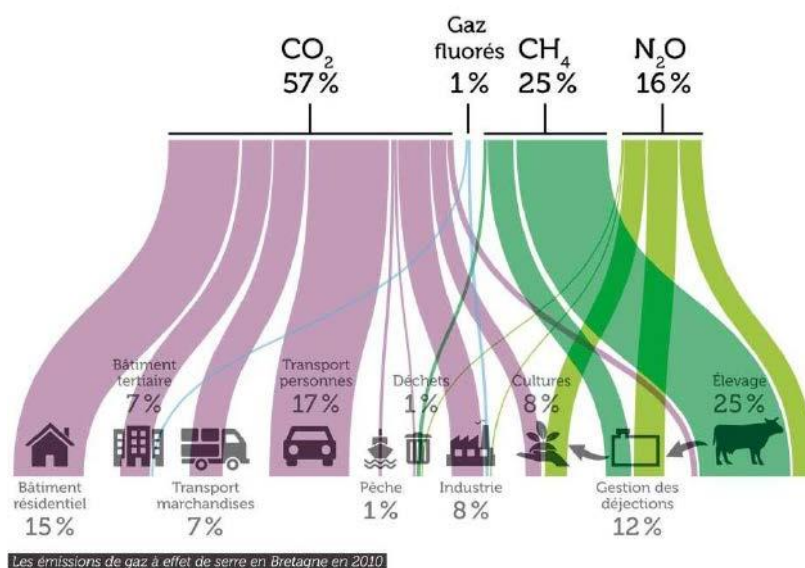


Figure 6 – Répartition des émissions de GES en Bretagne en 2010 – Source : dossier, évaluation du SRCAE

Qualité de l'air

En Bretagne, 19 stations mesurent la qualité de l'air dont trois sites en zone urbaine à dominante d'émissions par le trafic, sept en zone urbaine de pollution de fond, un en zone rurale. On constate une baisse des émissions totales de plus de 20 % entre 2008 et 2014 ; elle correspond à une baisse de tous les polluants dont le monoxyde de carbone (CO), les oxydes d'azote (NOx), le dioxyde de soufre (SO₂) et les particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5})⁵¹. En Ille-et-Vilaine, en 2016, on a recensé 21 jours de dépassement des seuils réglementaires d'information ou d'alerte sur la seule agglomération de Rennes.

Si les émissions de SO₂ et de CO sont inférieures à la moyenne nationale, elles sont supérieures pour les NOx et très supérieures pour les particules fines, notamment les PM₁₀, du fait des cultures et des élevages. La prévalence de l'asthme mesurée comme importante chez les enfants de grande section de maternelle, peut être corrélée notamment avec des surémissions en NOx liées au transport.

La région est caractérisée par la présence de radon, un gaz radioactif cancérigène d'origine naturelle particulièrement fréquent dans les sous-sols granitiques et volcaniques. Trois des quatre départements bretons ont ainsi été déclarés prioritaires en 2004 par arrêté ministériel : les Côtes-d'Armor, le Finistère et le Morbihan. En Bretagne, on estime⁵² que 20 % des décès dus au cancer du poumon sont imputables au radon. Pourtant un seuil réglementaire n'existe que pour les bâtiments accueillant du public. Au-dessus de 1 000 Bq/m³, des actions correctives doivent être mises en place dans un délai bref. Aucun seuil n'existe pour les habitations particulières. Les concentrations de radon sont plus élevées dans les bâtiments en hiver du fait d'un air plus confiné. L'organisation

⁵¹ De l'anglais Particulate Matter (matières particulaires). PM₁₀ : particules en suspension dans l'air dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres, dites « respirables », elles incluent les particules fines, très fines et ultrafines et peuvent pénétrer dans les bronches. PM_{2,5} : particules en suspension dans l'air dont le diamètre est inférieur à 2,5 micromètres, elles incluent les particules très fines et ultrafines et pénètrent dans les alvéoles pulmonaires.

⁵² 10 % en France – source ministère de la santé et pour la Bretagne <https://www.bretagne.ars.sante.fr/le-radon>

mondiale de la santé (OMS) recommande une valeur maximale de 100 Bq/m³ dans les logements. L'exposition au radon n'est pas territorialisée dans le dossier.

L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement en fournissant les données disponibles pour caractériser l'état initial de la région en matière d'exposition des habitants au radon.

Déchets

L'essentiel des douze millions de tonnes de déchets produits annuellement en Bretagne sont des déchets non ménagers :

		Tonnages gérés en Bretagne 2016
DECHETS DES ACTIVITES ECONOMIQUES	DNDAE - Commerce et Industrie	1 666 281 T
	DND NI Artisanat	101 780 T
	DI Artisanat	304 980 T
	DD Artisanat	18 010 T
DECHETS DU BTP	DNDNI BTP	511 000 T
	DI BTP	8 550 000 T
	DD BTP	42 000 T
	TOTAL DBTP	9 103 000 T
D DANGEREUX	Toutes origines	285 830 T

Figure 7 – Déchets provenant des activités économiques, du BTP et déchets dangereux – Source : dossier, Sraddet, diagnostic⁵³.

Le diagnostic détaillé du Sraddet porte cependant sur les seuls déchets ménagers qui constituent moins de 20 % du total des déchets produits. Ainsi, en 2016, 2 230 100 tonnes de déchets ménagers et assimilés (DMA) ont été produits, soit un ratio de 681 kg/habitant nettement supérieur à la moyenne nationale de 571 kg/habitant (chiffre 2015). La part de déchets végétaux (163 kg/habitant au lieu de 78 kg/habitant en moyenne nationale) explique en bonne partie cet écart. En outre, la production de DMA augmente (entre 2010 et 2016, + 7 %) alors que les objectifs nationaux sont de les réduire⁵⁴. Et tandis que les tonnages d'ordures ménagères résiduelles diminuaient de 101 900 tonnes entre 2010 et 2016, ceux recueillis en déchetterie (notamment les déchets végétaux) augmentaient de 217 800 tonnes.

En 2016, 63 % des déchets non dangereux non inertes (DNDNI) ont été traités dans des filières de valorisation matière ou organique, dépassant déjà l'objectif de 55 % fixé par la loi pour 2020. Les autres DNDNI ont fait l'objet d'une valorisation énergétique pour 27 % d'entre eux et d'un stockage pour 8 % d'entre eux.

L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement en fournissant les données disponibles en matière de production, de recyclage et de valorisation des déchets non ménagers.

⁵³ DNDAE : déchets non dangereux d'activités économiques ; DND NI : déchets non dangereux non inertes ; DI : déchets inertes ; DD : déchets dangereux ; BTP : bâtiment travaux publics ; DBTP : déchet du BTP.

⁵⁴ Par exemple, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) fixe un objectif de réduction de 10 % entre 2010 et 2020.

Ressources minérales

La région compte 195 carrières en activité réparties sur l'ensemble du territoire régional. Une proportion importante concerne l'extraction des roches massives, dont le granite pour lequel la Bretagne fournit un tiers de la production nationale. En 2014, 22,9 millions de tonnes de granulats ont été produits pour une consommation locale de 23,9 millions de tonnes. La région dépend donc pour 5 % environ de ses besoins d'un approvisionnement extérieur à son territoire. La consommation par habitant s'établit à 7,3 tonnes soit un chiffre nettement supérieur à la moyenne nationale de 5,7 tonnes ; elle s'explique notamment par la forte proportion de construction de maisons individuelles et par le faible taux de recyclage des matériaux (2 % en Bretagne versus 7 % en moyenne nationale).

Risques naturels et technologiques

Toutes les communes sont exposées à au moins un risque majeur.

Le dossier fournit des informations par commune : 100 % sont concernées par le risque sismique (mais à un niveau faible – zone classée 2 sur une échelle allant jusqu'à 5), 78 % par les phénomènes météorologiques (tempêtes), 56 % par les inondations et 56 % par les mouvements de terrain. Les risques technologiques sont également présents principalement du fait du transport des matières dangereuses (36 % des communes concernées).

L'évaluation environnementale indique que 74 % des arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle résultent d'inondations et 23 % de tempêtes. Néanmoins des précisions manquent sur l'estimation des populations exposées à chaque risque.

L'Ae recommande de compléter le volet « risques naturels et technologiques » par une estimation des populations exposées à chaque type de risque.

2.1.2 Identification et hiérarchisation des enjeux

À partir de l'analyse réalisée par thématique, l'évaluation environnementale retient 25 enjeux environnementaux⁵⁵ regroupés en 11 thématiques. Ces enjeux sont ensuite hiérarchisés (note de 1 à 4) selon trois critères : la territorialisation (importance de l'enjeu pour le territoire breton), le chemin à faire (évaluation des progrès à accomplir), le levier d'action (plus-value susceptible d'être apportée par un Sraddet sur l'enjeu considéré). Une note est ensuite attribuée à chacune des 11 thématiques en additionnant les trois critères cités, les deux premiers se voyant affectés d'un coefficient de 0,5 afin de donner un poids équivalent, sur la thématique considérée, à la situation en Bretagne et à l'apport théorique d'un Sraddet.

Cette méthode conduit à retenir :

- quatre thématiques « prioritaires » : ressource/espace (qui ne comprend pas les ressources minérales), énergie/ENR, changement climatique, biodiversité/continuités écologiques ;
- trois thématiques « fortes » : paysage et patrimoine, déchets, eau ;
- trois thématiques « moyennes » : risques, ressources minérales, qualité de l'air/nuisances sonores ;

⁵⁵ Le dossier mentionne par erreur 22 enjeux (page 232 du livret 4).

- une thématique « faible » : pollution des sols.

L'importance des thématiques « déchets » et « ressources minérales » dans la hiérarchie des enjeux semble minorée.

Pour les déchets, l'évaluation attribuée, pour le chemin à faire, la note 1, référencée comme correspondant à « tout est fait ». Or plusieurs indicateurs montrent que des progrès importants doivent être accomplis pour atteindre les objectifs fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte. Ainsi la réduction des volumes des déchets se heurte aujourd'hui à l'augmentation constatée de la production de déchets ménagers et assimilés à partir d'un tonnage produit par habitant déjà supérieur à la moyenne nationale, principalement du fait des déchets verts⁵⁶.

Pour les ressources minérales, l'état initial ne présente pas de solution pour subvenir aux besoins de la région à compter de 2020 pour les granulats issus de roches meubles et de 2030 pour les granulats issus de roches massives. Même si les leviers d'actions se situent également dans le schéma régional des carrières, l'importance de la thématique pour l'économie régionale justifie un classement dans la catégorie supérieure, notamment dans une perspective de développement du recyclage des matériaux et d'une réduction de la construction des maisons individuelles.

L'Ae recommande de reconsidérer le classement des thématiques « déchets », « ressources minérales » et pollution des sols et, le cas échéant, d'associer les thématiques déchets et ressources minérales dans une thématique d'économie circulaire.

2.1.3 Scénario au fil de l'eau

Chaque thématique de l'état initial est examinée sous quatre angles : état actuel, dynamique passée, évolution sans mise en œuvre du Sraddet, leviers du Sraddet (fort, faible ou nul selon la capacité théorique d'un Sraddet à influencer sur l'évolution de la thématique).

La présentation des dynamiques passées est sommaire ; elle se réfère implicitement aux données figurant dans l'état initial et peu de données chiffrées sont reprises, même pour des thématiques pour lesquelles elles sont disponibles (énergie, émission de gaz à effet de serre, déchets, qualité de l'air, qualité de l'eau). L'analyse des évolutions de la situation sans mise en œuvre du Sraddet s'appuie sur l'identification des pressions et des tendances probables. Même si elle paraît pertinente, elle est essentiellement qualitative : seules les thématiques « énergie », « émissions de gaz à effet de serre » et « qualité de l'air » font l'objet d'une évaluation quantifiée de leur évolution à l'horizon 2040. Quant aux leviers du Sraddet, s'agissant ici d'une évaluation théorique des actions corrigeant ou confortant les trajectoires d'évolution, ils ont pour principal intérêt, pour la Région, de confirmer / d'être une composante de la priorisation des enjeux : ceux pour lesquels le levier est classé comme fort ont vocation à être qualifiés en enjeu prioritaire ou fort.

L'Ae recommande de compléter le scénario au fil de l'eau, pour toutes les thématiques où cela s'avère possible, par une évaluation quantitative de leur évolution sans mise en œuvre du Sraddet.

2.1.4 Territorialisation des enjeux

La question de la territorialisation des enjeux est absente du Sraddet hormis pour les territoires marins ou littoraux. Pour ceux-ci, l'objectif 8 (« Faire de la mer un levier de développement durable

⁵⁶ Cf. 2.1.1.

pour l'économie et l'emploi ») est associé aux règles II-6 (« Activités maritimes »), III-3 (« Secteurs de production et d'énergie renouvelable ») et III-7 (« Projection d'élévation du niveau de la mer »). Les deux premières règles confient aux documents d'urbanisme le soin d'identifier les espaces nécessaires aux activités liées à la mer. La troisième règle leur demande notamment « d'identifier les secteurs de recul stratégique où aucune urbanisation nouvelle n'est envisagée », en tenant compte des projections d'élévation du niveau de la mer.

Cette déclinaison territoriale des objectifs est pertinente mais n'a pas été menée pour d'autres objectifs pour lesquels cela aurait été possible. Cela apparaît contradictoire avec le choix de s'appuyer sur les engagements des territoires en comptant sur la dynamique et l'émulation locale. Il appartiendra dès lors aux documents d'urbanisme et de planification de procéder à une telle déclinaison.

L'Ae recommande de préciser les modalités de déclinaison des objectifs dans les territoires (via les SCoT, PLU) en fonction des caractéristiques intrinsèques de chaque territoire.

2.2 Articulation du Sraddet avec les autres plans et programmes

2.2.1 Le Sdage et le PGRI

L'évaluation environnementale analyse la compatibilité du Sraddet avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne. Comme la Bretagne est couverte par le bassin Loire-Bretagne pour 99,4 % de sa superficie (0,6 % couverts par le bassin Seine-Normandie), ce choix n'appelle pas d'observation.

Pour chaque chapitre du Sdage et chaque objectif du PGRI, l'analyse présente les objectifs et les règles du Sraddet qui s'y rapportent. Tous les chapitres du Sdage (à l'exception du chapitre 13 – mettre en place des outils réglementaires et financiers) et tous les objectifs du PGRI trouvent une traduction dans certains objectifs du Sraddet (12 objectifs cités). La plupart des chapitres du Sdage (10 sur 13) et des objectifs du PGRI (5 sur 6) sont également déclinés par certaines règles (5 en tout). L'évaluation environnementale conclut à la compatibilité du Sraddet avec ces deux plans.

L'analyse est toutefois inaboutie ; d'une part elle se situe au niveau des intitulés des chapitres pour le Sdage et des objectifs pour le PGRI et ne « descend » pas au niveau de leurs dispositions ; d'autre part elle ne permet pas de vérifier l'absence de contradiction entre les autres objectifs ou règles du Sraddet et les dispositions du Sdage ou du PGRI.

L'Ae recommande de mener l'analyse de compatibilité du Sraddet avec le Sdage et le PGRI sur l'ensemble de ses objectifs et de ses règles et de l'approfondir au niveau de chacune de leurs dispositions en vérifiant l'absence de contradictions entre les documents.

2.2.2 Les plans et programmes à prendre en compte

L'analyse balaie l'ensemble des plans et programmes listés à l'article L. 4251-2 du CGCT et pertinents pour la Bretagne⁵⁷, outre le Sdage et le PGRI. Les analyses de prise en compte de la

⁵⁷ Soit la stratégie nationale bas carbone (SNBC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), les orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques (ONPRECE), les orientations nationales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (ONGEDRE), les projets de localisation des grands équipements et le document stratégique de façade (DSF).

programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), du plan national de réduction des émissions des polluants atmosphériques (Prepa) et du document stratégique de façade maritime (DSF) Nord Atlantique–Manche Ouest sont détaillées. Elles partent de leurs objectifs quantifiés (PPE, Prepa) ou qualitatifs (DSF) pour vérifier leur prise en compte par les objectifs et les règles du Sraddet.

L'analyse pour les autres plans et programmes se révèle en revanche très condensée. Ce choix n'appelle pas d'observation quant aux orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et aux orientations nationales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, compte tenu, pour les premiers de la reprise du SRCE par le Sraddet et pour les seconds de leur reprise par le Sdage Loire–Bretagne avec lequel le Sraddet doit être compatible. En revanche, l'analyse de la prise en compte de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) par le Sraddet devrait être complétée par les objectifs de la loi énergie–climat, qui intègre les engagements de l'accord de Paris sur le climat et comprend de ce fait des objectifs renforcés de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 avec notamment le principe de l'atteinte d'une neutralité carbone à cette échéance.

L'Ae recommande d'actualiser l'analyse de la prise en compte de la SNBC par le Sraddet en la mettant en perspective par rapport à la loi énergie–climat qui prévoit la neutralité carbone à l'échéance 2050.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le Sraddet a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Les choix opérés lors de l'élaboration du Sraddet sont justifiés par deux processus : la concertation et les échanges entre évaluateur et rédacteur du Sraddet. D'une part, la concertation a fait évoluer dans le sens de l'atténuation les lignes stratégiques : logique prescriptive, territorialisation des règles, définition des objectifs quantifiés, dispositif de suivi et d'évaluation et accompagnement et mise en œuvre du schéma. D'autre part, l'approche environnementale s'est nourrie d'itérations entre l'évaluateur et le rédacteur du Sraddet. Le rapport ne présente en revanche pas d'analyse des éventuelles variantes envisagées lors du processus de co–construction.

Outre le fait que le document ne présente pas d'examen de variantes, les analyses des incidences attendues du Sraddet ne conduisent pas à l'établissement de priorités entre les objectifs et ne permettent pas de comprendre la façon dont la rédaction des règles et des objectifs a pu évoluer.

Des éléments communiqués aux rapporteurs par le pétitionnaire, il résulte que la formulation des règles a perdu en précision au cours du processus de consultation, même pour des règles identifiées lors de la consultation comme étant « acceptables en l'état ». Ainsi pour l'objectif 18 « Centralités », la règle initiale prévoyait que « *les documents d'urbanisme limitent strictement la possibilité pour les activités tertiaires et de services à la population (...) de s'installer en périphérie* ». À l'issue de la consultation, la proposition de règle était : « *Seule sera autorisée en dehors des centralités l'installation de nouveaux commerces supérieurs à 500 m², à vocation non alimentaire, sous réserve que le taux de vacance commerciale sur zone soit inférieur à 10 % et qu'aucune friche existante en centre–ville, et à défaut en périphérie, ne permet[te] l'accueil du projet envisagé* ». Dans le projet de Sraddet, cela a conduit à la règle I–1 à : (les documents d'urbanisme) « *déterminent les conditions d'implantation des constructions commerciales et constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface* ».

Une perte d'ambition analogue est observable sur la thématique des mobilités.

L'Ae observe que cette décroissance progressive des ambitions au fur et à mesure du processus de concertation rend moins probable l'atteinte des ambitions et des objectifs affichés par le Sraddet et fait perdre sa crédibilité au pari sur lequel il repose.

2.4 Incidences environnementales du Sraddet, mesures d'évitement, de réduction et de compensation

2.4.1 Performance globale du Sraddet

La performance globale du Sraddet est appréciée en évaluant pour chacune des 12 thématiques retenues⁵⁸ la plus-value (ou moins-value) environnementale apportée par ses objectifs et ses règles par rapport au scénario fil de l'eau. Les mesures d'accompagnement ne sont pas prises en compte, ce qui est cohérent puisqu'elles ne sont pas opposables. Une note⁵⁹ est attribuée à chaque objectif et chaque règle pour chacune des thématiques sur lesquelles ils ont un effet possible. Dans la notation finale, une valeur unitaire est attribuée aux règles, et une valeur ½ aux objectifs.

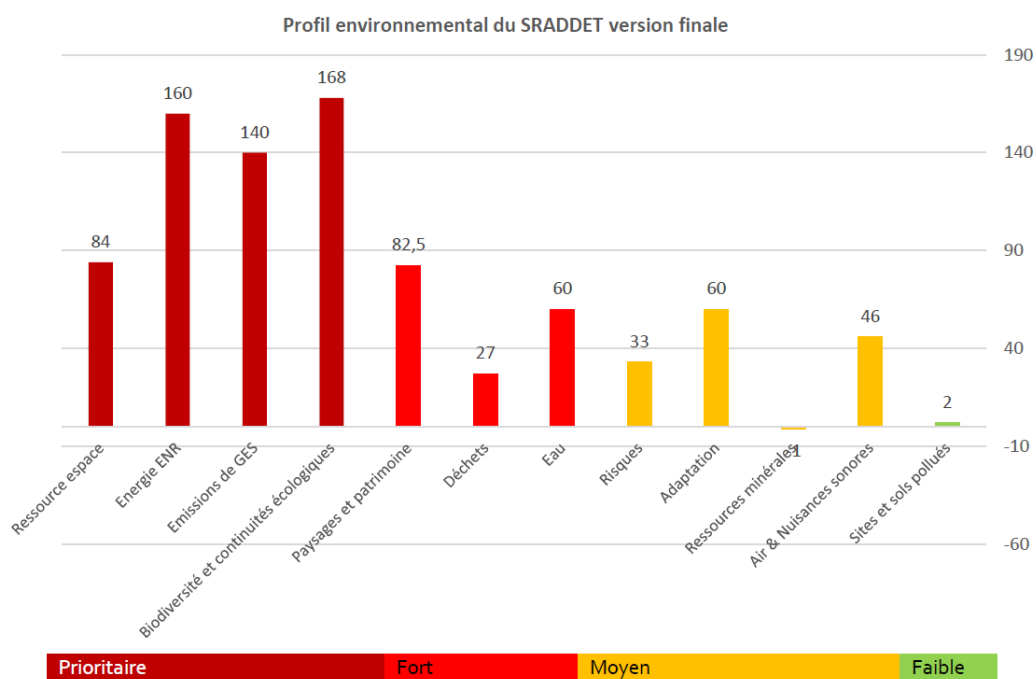


Figure 8 : Profil environnemental du Sraddet– Source: livret 3 de l'évaluation environnementale

Enfin un coefficient multiplicateur par thématique est affecté à chaque note. Ce coefficient varie de 1 à 4 en fonction de la hiérarchisation des thématiques (1 pour une thématique à enjeu faible et 4 pour une thématique à enjeu prioritaire). Le résultat du calcul (des scores) est présenté sous la forme d'un histogramme baptisé « profil environnemental du Sraddet ».

Le profil environnemental montre une corrélation entre le niveau d'enjeux et la plus-value apportée par les objectifs et les règles du Sraddet : les thématiques à enjeux prioritaires sont créditées des

⁵⁸ La thématique « adaptation » est ajoutée aux 11 thématiques listées au 2. 2 de cet avis.

⁵⁹ La fourchette des notes va en théorie de -3 à +3 pour les objectifs et les règles. Dans les faits, les notes varient de -1 à +3 pour les objectifs et de 0 à +3 pour les règles.

meilleures notes. Ce résultat n'est pas surprenant dès lors que, selon le mode de calcul, le niveau d'enjeu influence fortement la note finale.

L'Ae s'interroge sur la pertinence de cette évaluation de la performance environnementale du Sraddet.

Le fait que la thématique « ressource / espace » se voie attribuer un score assez faible revient par ailleurs à constater que le Sraddet Bretagne n'a pas élaboré les outils lui permettant d'apporter une réelle plus-value sur ce sujet prioritaire alors que ce devrait être un champ d'action privilégié pour un Sraddet en général. Les scores des thématiques « déchets » et « ressources minérales » paraissent faibles au regard de la plus-value que devrait représenter un Sraddet pour elles.

2.4.2 Analyse des incidences des objectifs et règles du Sraddet

Le même système de notation est utilisé pour déterminer le « *score environnemental* » de chaque objectif et de chaque règle. Chacun des scores (objectifs et règles) est présenté au sein de l'orientation à laquelle il se rattache.

Pour les objectifs, c'est l'orientation 4 « *une Bretagne de la sobriété* » qui obtient le meilleur score. En effet, cette orientation intègre les objectifs en matière d'eau et de biodiversité (objectifs 26 et 29), de consommation d'espace (objectif 31), de préservation de la qualité paysagère (objectif 28) et de transition énergétique (objectif 27). La multiplicité des objectifs et sous-objectifs améliore mécaniquement le score.

L'évaluation permet d'identifier quelques objectifs dont les incidences environnementales sont négatives : l'objectif 3 qui soutient le développement du transport maritime par conteneurs et du transport aérien et l'objectif 10 qui promeut le développement du tourisme entraînant l'augmentation des pressions environnementales sur le littoral. Deux mesures de réduction sont envisagées pour l'objectif 3 : opter pour d'autres énergies pour le transport maritime telles que le gaz naturel liquéfié ou l'électricité pour des trajets limités et proposer des alternatives ferroviaires compétitives avec le mode aérien en termes de temps de parcours (alternative réservée aujourd'hui à Rennes et Brest). Aucune mesure de réduction n'est en revanche identifiée pour l'objectif 10.

Les règles dont la notation est la plus élevée relèvent de l'orientation « *biodiversité et ressources* » qui comprend notamment celles destinées à la préservation de la biodiversité. Aucune règle ne fait l'objet d'un score négatif même si des incidences partiellement négatives sont évoquées pour certaines : ainsi le soutien à la construction de logements abordables et la revitalisation des centres-villes (règles I-1 et I-2) présenteraient un risque d'effets négatifs sur la qualité du paysage ; le renouvellement urbain utilisé pour éviter la consommation foncière (règle I-8) serait source de déchets du BTP ; certaines EnR (règle III-2) ont des impacts paysagers notables. Des mesures d'évitement d'une efficacité limitée⁶⁰ figurent dans l'évaluation environnementale.

Au-delà de l'exercice d'objectivation des incidences, il reste un écart général avec le contenu du Sraddet, bien identifié dans l'avis du CESER : « *Le CESER constate une incohérence importante entre la partie normative du SRADDET (fascicule des règles) et les parties « diagnostic », « orientations » et « objectifs », qui annoncent des enjeux importants de réduction des atteintes à la biodiversité et de protection des sols, ainsi que le souhait pour la Bretagne de « faire de ses agricultures un moteur*

⁶⁰ Pages 37 et 38 du livret 5 de l'évaluation environnementale

de l'innovation de la transition écologique par le développement de systèmes à plus forte valeur ajoutée et à plus grande qualité environnementale ».

L'Ae considère que l'évaluation environnementale n'a pas pris suffisamment de recul vis-à-vis du schéma régional en l'état, attribuant un effet qui semble surévalué à des objectifs non appuyés par des règles effectivement prescriptives et territorialisées.

2.4.3 Analyse des secteurs susceptibles d'être affectés, mesures ERC

L'évaluation environnementale indique à juste titre que *« la précision des objectifs et des règles ne permet pas d'identifier des secteurs précis⁶¹ »* pour lesquels le Sraddet est susceptible d'avoir des incidences importantes. À l'exception de l'ensemble « mer et littoral », objectifs et règles ne sont pas territorialisés. Dans ces conditions, l'analyse se limite à l'examen de trois secteurs structurants du territoire breton : l'aire urbaine rennaise, les secteurs littoraux naturels et urbanisés, enfin les secteurs centraux et isolés. Une carte de chacun de ces secteurs figure au dossier.

L'analyse menée est purement qualitative et présente une faible valeur ajoutée de ce fait. Elle vise à identifier les objectifs et les règles qui prendront tout leur sens sur un territoire particulier. Toutefois, l'absence de cibles chiffrées territorialisées ne permet pas de s'assurer de l'efficacité des objectifs et des règles. C'est l'analyse sur les secteurs littoraux naturels et urbanisés qui s'avère la plus intéressante. L'effet positif de plusieurs objectifs et règles mérite d'être relevé⁶².

En outre, l'analyse de l'évaluation environnementale ne permet pas d'identifier les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) par secteur. Elle indique que *« certaines mesures d'évitement ou de réduction ont été fusionnées dans les documents constitutifs du Schéma et n'apparaissent plus en tant que telles dans l'évaluation environnementale »* et renvoie au livret 4-partie justification pour les retrouver, ce qui s'avère complexe pour le public.

L'Ae recommande de compléter l'analyse des secteurs susceptibles d'être affectés par la présentation de mesures d'évitement et de réduction des impacts.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'analyse des incidences directes et indirectes du Sraddet sur les sites Natura 2000 conclut que celui-ci *« apparaît tel un moyen de conforter et de légitimer de nombreuses actions déjà à l'œuvre ou prévues dans le cadre des DOCOB [documents d'objectifs] »* et *« n'entraînera pas d'incidences susceptibles de remettre en cause l'état de conservation des espèces et habitats ayant servi à la désignation des sites Natura 2000 de Bretagne »*.

Comme sur d'autres sujets, l'évaluation environnementale procède d'une approche qualitative de l'impact du Sraddet. En faisant référence aux objectifs 29 (*« Préserver et reconquérir la biodiversité en l'intégrant comme une priorité des projets de développement et d'aménagement »*) ainsi qu'aux objectifs 11 (agro-écologie), 30 (faire de l'évitement la priorité), 28 (stopper la banalisation des paysages), 31 (mettre un terme à la consommation d'espaces), 10 (tourisme durable) et 25 (intégrer les enjeux de l'eau) ainsi qu'aux règles II-1 et II-2 (continuités écologiques) mais également II-5

⁶¹ Par exemple : « le développement des ENR devra se faire en veillant à leur intégration paysagère d'ensemble ».

⁶² Notamment : sous-objectif 26.1 « parvenir au classement en catégorie A de 100% des zones de production conchylicole » ; Règle III-7 « projection d'élévation du niveau de la mer » ; objectif 8 « faire de la mer un levier de développement durable pour l'économie et l'emploi à l'échelle régionale ».

(proportionner les projets de développement aux capacités de traitement des effluents) et I-7 (protection des terres agricoles), l'évaluation environnementale considère que « *l'ensemble de ces règles devra permettre de limiter dans un rapport prescriptif fort l'impact des activités humaines sur la qualité écologique des cours d'eau et des milieux humides associés classés en Natura 2000* ».

Compte tenu de l'absence de territorialisation des règles et de leur imprécision, il est difficile d'évaluer plus précisément les incidences. La conclusion sur l'absence d'incidences significatives du Sraddet sur le réseau Natura 2000 n'est ni démontrée ni assurée.

2.6 Résumé non technique

Le résumé technique est clair et didactique. Il présente les mêmes forces et faiblesses que l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le Sraddet

L'ambition politique du Sraddet et la vision d'avenir qu'il sous-tend sont indéniables. Le choix du Conseil régional de bâtir le projet de Sraddet sur l'addition des engagements volontaires des acteurs, aboutit cependant à un dispositif peu précis dont la réussite repose sur les seuls choix des collectivités au travers des documents d'urbanisme ou de planification. Le Sraddet n'identifie pas spécifiquement d'acteurs ou de secteurs auxquels serait attribuée une responsabilité particulière. Le dossier ne démontre pas que la somme des engagements individuels de tous les acteurs sera à la hauteur des ambitions régionales. Surtout, l'approche retenue ne garantit pas la cohérence des réponses dans l'ensemble de la région, ce qui est pourtant le rôle assigné à un Sraddet par la loi Notre.

Le Cahier des engagements, communiqué aux rapporteurs, souligne cette ambiguïté : dressant un bilan « quantitatif » des engagements, il comptabilise le nombre d'engagements des acteurs (5 294 de collectivités, 361 d'acteurs économiques, 176 d'associations, 27 d'acteurs de la formation soit en tout 5 858 engagements d'acteurs) et non la somme de leurs effets potentiels. Il prend note par ailleurs d'une « *forte proportion d'engagements qui sont de la valorisation d'actions déjà conduites et [d']une part minoritaire d'engagements nouveaux et en rupture* ».

Pour une bonne part, les orientations générales concernant l'aménagement du territoire « *sont déjà préconisées dans les textes réglementaires du code de l'urbanisme* »⁶³, les règles constituant non pas une mise en œuvre propre au Sraddet mais un renvoi aux documents d'urbanisme pour la prise en compte de mesures peu prescriptives, sans réelle valeur ajoutée. Il en va de même pour la mobilité.

La déclinaison du Sraddet par des feuilles de route renvoie la mise en œuvre de ses objectifs à des documents non prescriptifs. Cette modalité constitue un pari sur l'effet d'entraînement des acteurs par la dynamique d'émulation, sans garantie de conformité au cadre national et aux engagements internationaux de la France pour les thématiques éventuellement concernées. L'affirmation du

⁶³ Cf. avis du préfet du Morbihan daté du 10 mars 2020

Conseil régional d'une conditionnalité des aides régionales à la conformité avec le Sraddet devrait cependant contribuer à une meilleure application.

L'Ae recommande d'annexer au Sraddet le « Cahier des engagements », de publier au fur et à mesure les feuilles de route, d'indiquer de quelle façon leur suivi sera assuré et d'en rendre compte publiquement au moins une fois par an.

3.1 Gouvernance

Le dispositif repose sur trois leviers : les engagements des acteurs, ceux du Conseil régional et la mise en œuvre de règles opposables aux documents d'urbanisme et de planification territoriale.

Le Conseil régional inscrit les orientations du Sraddet dans son action avec une démarche de participation, de subsidiarité, de différenciation et de proximité. Il indique clairement que ses aides seront conditionnées à l'engagement de la « rupture négociée » : « *Le Conseil régional (...) n'acceptera plus de soutenir financièrement des projets qui ne respecteraient pas les grands objectifs du développement durable et de la Breizh Cop (...) tant pour les projets des territoires que pour ceux des entreprises ou des acteurs privés (...) Cette conditionnalité (...) complètera la mise en œuvre des règles du SRADDET et sera un fil rouge dans la structuration des futures contractualisations régionales* ».

La Région Bretagne a mis en place depuis longtemps des lieux de coopération : conférence territoriale de l'action publique, très active, mais aussi conférences régionales thématiques : sur la mer et le littoral, sur l'eau et les milieux aquatiques, sur la biodiversité, sur les ressources et l'économie circulaire, sur la transition énergétique. Ont été constitués également des groupes de travail thématiques tels le Gart⁶⁴ Breizh, sur les questions de mobilité, un « interscot » régional sur les enjeux d'aménagement, ayant vocation à adapter les fiches associées aux règles et les mesures d'accompagnement le cas échéant ainsi qu'un *Groupement régional permanent d'expertise sur le climat*, qui est le successeur du Conseil scientifique de la Breizh Cop. En revanche, le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel de Bretagne ne semble pas avoir été associé à l'élaboration du Sraddet.

Des réunions de restitution, au moins annuelles, sont également prévues, au plan régional, qui ne se substitueront pas aux rencontres régionales organisées par les territoires.

L'Ae recommande de publier la synthèse annuelle des éléments ressortant des instances de participation.

3.2 Suivi

Il existe déjà des dispositifs de suivi régionaux ; ceux-ci ne sont ni mutualisés ni articulés. Un projet d'Observatoire des territoires a été évoqué et figure, sans précision, dans le document.

Le suivi prévu explicitement dans le Sraddet est à la fois celui des 38 objectifs et indicateurs associés mais également celui de 24 méta-indicateurs transversaux d'état et d'évolution, dotés d'une sélection d'une centaine d'indicateurs parmi ceux associés aux objectifs et règles.

⁶⁴ Du nom du Groupe des autorités organisatrices de la mobilité.

Ce suivi s'effectuera sur un rythme *a priori* annuel avec des points d'actualisation triennaux des plans d'actions, au sein d'un comité de pilotage associant l'État (y compris l'Insee, l'Agence pour la biodiversité⁶⁵ et l'Ademe), les Départements, la Région, l'observatoire de l'environnement, le réseau consulaire, le Gref⁶⁶.

Le livret 1 de l'évaluation environnementale recense une partie (42) des indicateurs proposés dans le document, les classant en indicateurs d'état, de pression ou de réponse, et en prévoit les modalités de renseignement avec le plus souvent une référence d'état zéro. Cependant, cette liste d'indicateurs très fournie, en l'absence de cibles et de trajectoire avec un calendrier de réalisation, apparaît comme un dispositif peu opérationnel.

L'Ae recommande d'assortir l'ensemble des indicateurs de cibles et d'un calendrier de réalisation comportant des cibles intermédiaires.

3.3 Approche thématique

3.3.1 Consommation d'espace, urbanisme

Dans le contexte d'artificialisation du territoire breton, l'effort du Sraddet pour rompre avec cette tendance est tout à fait bienvenu. Pour ce faire, il affiche un objectif majeur ; l'objectif 31 « *mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels* » qu'il décline en deux sous-objectifs « *faire du renouvellement urbain la première ressource foncière de Bretagne, pour tous les usages de sol* » et « *encourager la densification par les habitants (Bimby)⁶⁷ et les acteurs économiques* ». Une trajectoire est affichée pour atteindre cet objectif : réduction de 50 % de la consommation foncière pour 2030, de 75 % pour 2035 et de 100 % à l'horizon 2040.

Même si le Sraddet met en avant quelques leviers d'actions externes⁶⁸, l'atteinte d'un tel objectif nécessiterait qu'il définisse des règles précises. Or, les règles I-7 « *protection des terres agricoles et secteurs prioritaires de renaturation agricole* » et I-8 « *réduction de la consommation foncière* » censées mettre directement en œuvre cet objectif⁶⁹ ne paraissent pas contribuer efficacement à son atteinte. Ainsi, la règle I-7 précise seulement que « les documents d'urbanisme assurent la protection des terres agricoles » et que, « au sein des secteurs agricoles, les documents d'urbanisme limitent l'artificialisation des sols ». La règle I-8 dispose que « *les SCoT font du renouvellement urbain et de la densification la ressource foncière prioritaire pour assurer le développement du territoire* » et que « *pour répondre aux objectifs posés en termes d'aménagement du territoire et de réduction de la consommation foncière, les SCoT fixent une densité nette minimale de logements à l'hectare, déclinée en fonction de l'armature territoriale* ».

⁶⁵ Devenue Office français de la biodiversité.

⁶⁶ Le Gref Bretagne est un centre de veille de ressources et d'observations sur l'emploi et la formation.

⁶⁷ Build in my backyard – par référence au Nimby (not in my backyard : pas sous mes fenêtres) : concept d'urbanisme visant à la densification des espaces urbains ; permettre au propriétaire d'une maison individuelle d'envisager qu'une partie de son jardin puisse servir à la construction d'un nouveau logement, pour lui-même, pour un proche ou pour un tiers.

⁶⁸ Notamment la mise en place de nouvelles conditionnalités des aides pour n'accompagner que les opérations vertueuses, la mobilisation de l'Établissement public foncier de Bretagne, la mobilisation des futures contractualisations territoriales...

⁶⁹ D'autres règles concourent également, mais de manière indirecte et moins efficace, à la réduction de la consommation foncière : les règles II-1 « *identification des continuités écologiques et secteurs prioritaires de renaturation écologique* » et II-2 « *protection et reconquête de la biodiversité* ».

De fait, ces règles apparaissent comme de simples points à traiter par les documents d'urbanisme, sans aucun objectif chiffré par type de territoire ou par nature d'opération. Elles ne permettent pas d'assurer la mise en place d'une « rupture » en matière de consommation foncière.

L'Ae recommande :

- *d'établir un état des lieux régional des friches et des dents creuses pour orienter les projets de densification,*
- *de renforcer le niveau d'exigence des règles relatives à l'urbanisme et à la consommation d'espace, de manière différenciée selon le type de territoire et par nature d'opération, en imposant un objectif chiffré de réduction de la consommation d'espace, aux horizons 2030, 2040 et 2050 pour répondre à l'objectif de zéro artificialisation nette en 2040.*

3.3.2 Énergie, climat

À l'horizon 2020, le SRCAE de Bretagne fixait un objectif de réduction de 26 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2005, avec une diminution de 60 % à l'horizon 2050. L'Ae note que cet objectif était éloigné de l'objectif national qui prévalait à l'époque de l'élaboration du SRCAE (réduction de 75 % en 2050 par rapport aux émissions de 1990) même si cet écart peut s'expliquer en partie par le caractère atypique des émissions régionales. En 2020, la réduction serait de l'ordre de 19 % ; en poursuivant les tendances, elle serait de 31 % en 2050. On observe que la diminution projetée est de 60 % à 80 % pour le résidentiel, le tertiaire, le transport de voyageurs et le fret mais de 40 % pour l'industrie et de 36 % pour l'agriculture. Concernant la maîtrise de la demande en énergie, le Sraddet précise que les PCAET et les documents d'urbanisme définissent les objectifs de réhabilitation thermique des parcs publics et privés du secteur tertiaire et du logement en vue de tendre vers un rythme annuel de rénovation de 45 000 logements, ce qui est ambitieux⁷⁰.

En matière d'énergie et de climat, le Sraddet annexe un scénario dit « transition facteur 4 » visant à diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre (GES) entre 1990 et 2050. Ce scénario, plus volontariste que le scénario retenu dans le SRCAE, est conforme aux objectifs fixés dans la SNBC 1 mais insuffisant pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 qui est la cible de la loi énergie climat du 8 novembre 2019. La non prise en compte de la cible nationale est d'autant plus regrettable que le principe de neutralité carbone découle de la COP 21 que la Breizh Cop revendique comme référence.

Le Sraddet décline ce scénario au travers de quatre objectifs (les objectifs 20, 22, 23 et 27) : division par 4, à l'horizon 2050, des émissions de GES dans les transports, par rapport à 1990 ; division par 2, à l'horizon 2040, des émissions totales de GES, par rapport à 2012 ; multiplication par 7, à l'horizon 2040, de la production d'énergie renouvelable (ENR), par rapport à 2012 ; réduction de 39 %, à l'horizon 2040, des consommations d'énergie, par rapport à 2012.

Les objectifs 23 et 27 décrivent de manière précise les efforts que doit mener chaque secteur d'activités (bâtiment, transport, agriculture et industrie) pour atteindre les cibles figurant au Sraddet en matière de réduction des émissions de GES et des consommations énergétiques. Des pistes d'actions sont indiquées pour chaque secteur, avec prudence vis à vis de la contribution de l'agriculture à la réduction des émissions de GES dont « *les conséquences et les impacts sur l'activité économique, sur l'emploi et sur la vitalité des territoires devront être regardées et accompagnées* ».

⁷⁰ La LTECV vise la rénovation de 500 000 logements par an au plan national.

La contribution du secteur agricole à la captation du carbone n'est pas envisagée. L'objectif 20 vient renforcer, de façon bienvenue, les deux objectifs précédents pour les transports. L'avis du préfet du Morbihan relève que, compte tenu de la part de l'agriculture dans les émissions de GES, les objectifs qui lui sont fixés supposent que les autres secteurs réduisent davantage leurs émissions.

Cinq règles (règles III-1 à III-5) indiquent les modalités de mise en œuvre de ces objectifs de réduction des émissions de GES, de maîtrise des consommations énergétiques et de développement des EnR. Un indicateur est prévu pour mesurer les émissions résultant d'importations. De manière logique, ces règles mobilisent les PCAET pour décliner dans chaque territoire les objectifs du Sraddet. La formulation, pour les objectifs chiffrés est analogue dans chaque règle ; « *les PCAET fixent des objectifs chiffrés de [réduction des émissions de GES, réduction de la consommation énergétique, augmentation de la production d'ENR] affichant la contribution du territoire la plus forte possible à l'objectif régional d'une réduction de [chiffre figurant au Sraddet]* ». Une telle rédaction fait reposer la réalisation de la règle sur la seule bonne volonté des acteurs ; selon l'Ae, elle ne permettra pas d'atteindre les objectifs figurant au Sraddet. Il n'est du reste pas tenu compte de l'écart entre les objectifs du SRCAE et les résultats obtenus.

L'Ae recommande de reprendre :

- ***le volet énergie-climat en prenant en compte les objectifs nationaux fixés dans la loi énergie-climat et le projet de deuxième stratégie nationale bas carbone et notamment l'atteinte de la neutralité carbone en 2050,***
- ***de définir une stratégie spécifique en matière d'agriculture,***
- ***de préciser les objectifs régionaux en termes de puits de carbone.***

L'adaptation au changement climatique est traitée au travers de l'objectif 22 et des règles III-6 et III-7. La règle III-6 prévoit que « *les documents d'urbanisme et les chartes de PNR intègrent les projections à l'horizon 2100 d'élévation du niveau de la mer et des autres aléas climatiques sur leur territoire pour déterminer les secteurs constructibles* ». Elle précise également qu'ils « *identifient des secteurs de recul stratégique où aucune urbanisation nouvelle à usage d'habitation n'est autorisée* ». Plusieurs autres règles font référence au changement climatique, ce qui démontre une bonne appropriation du sujet. Il n'en reste pas moins, comme le rappelle le CESER dans son avis, que la mise en œuvre de ces dispositifs au travers de la mise en conformité de la nouvelle génération des documents d'urbanisme ne pourra intervenir au mieux qu'à l'horizon 2030.

3.3.3 Mobilité

En matière de mobilité, le Sraddet adopte une position ambiguë et affiche un objectif de 15 % pour la part des modes actifs dans les déplacements domicile-travail. Le Sraddet cependant ne dessine en matière de mobilités aucune rupture.

Pour ce qui est des moyens, il choisit une règle de long terme (IV-2 *Intégration des mobilités aux projets d'aménagement*) : « *Les documents d'urbanisme définissent et prévoient l'aménagement ou la création d'itinéraires sécurisés et continus de voies destinées aux vélos et à tous les modes actifs (...) reliant entre eux les pôles d'attractivité existants ou en projet (...) au sein des communes ou entre communes limitrophes.(...) Ils orientent la conception des opérations d'urbanisme de telle façon que les voies réservées aux modes doux en constituent une armature structurante* ». Il y associe une règle plus immédiate (IV-1) qui prévoit que les documents de planification des mobilités identifient, au sein des polarités définies par les documents d'urbanisme, des secteurs au sein

desquels les modes actifs sont prioritaires. Les règles IV-3 (« *Améliorer collectivement l'offre de transports publics* ») et IV-4 (« *Développement des aires de covoiturage* ») visent également les plans de déplacement urbains (PDU).

Au-delà de la règle d'urbanisme, le Sraddet prévoit des mesures d'offre : une amélioration des transports publics, une plus grande lisibilité de l'offre de transport et des mesures relatives au co-voiturage.

La présentation de l'enjeu des mobilités dans le diagnostic ne questionne pas le modèle régional de mobilité automobile.

Le diagnostic présente à parité la mobilité locale (< 80 km), qui constitue 98 % des déplacements et la mobilité de longue distance, concluant à la prédominance automobile accentuée indéniablement par la périurbanisation du bassin de Rennes et des zones littorales. Il ne détaille pas au sein de la mobilité locale la mobilité de proximité (< 5 km) qui représente au plan national 2/3 des déplacements et pour laquelle les modes actifs sont plus pertinents.

La présentation de la mobilité locale effectuée dans le diagnostic montre une répartition modale régionale peu différente de la référence nationale : la part modale de la marche et du vélo y est de 21 %, à peine inférieure à la part nationale (23 %) et celle de la voiture est de 72 %, supérieure de seulement deux points à la référence nationale.

En outre, les déplacements que le Sraddet analyse plus précisément sont d'une part ceux qui répondent à la perception d'un isolement de la région, qui se conçoit comme mal reliée au reste du territoire, voire au reste du monde⁷¹, et d'autre part les déplacements entre le domicile et le travail, indéniablement contraints et pour lesquels la part modale de la voiture est prédominante, en Bretagne (80,2 %) comme au plan national (77 %) ; à ce propos le Sraddet souligne l'augmentation de la distance médiane parcourue par les navetteurs, qui passe de 13,5 km à 15,2 km.

La présentation de l'enjeu des mobilités induit une focalisation du Sraddet non sur le transfert modal des déplacements de proximité mais sur la décarbonation de la motorisation. En cohérence avec la démarche de capitalisation des engagements volontaires, l'évolution des mobilités est abordée seulement dans une logique d'amélioration de l'offre et non par des mesures de contrainte sur la demande : prescription de règles d'urbanisme restreignant le stationnement automobile, le mutualisant à distance des pôles générateurs de déplacement ou préconisation de limitations de vitesse à 30 km/h dans les agglomérations.

L'objectif affiché par le Sraddet de développement massif des déplacements à pied et à vélo (15 % en modes actifs pour les déplacements domicile-travail) ne semble dès lors pas réaliste, ce qui est conforté par l'absence d'objectif chiffré par territoire de mobilité.

L'Ae recommande de fixer des objectifs chiffrés de reports modaux pour l'ensemble de la région et par territoire de mobilités (par exemple, pour les SCoT ou à l'échelle d'Inter-SCoT) à différents horizons temporels, et de renforcer les règles et les moyens dans le sens des objectifs ambitieux qui ont été retenus en les assortissant de règles portant sur le stationnement automobile

⁷¹ Le pacte d'accessibilité conclu entre l'État et la Région en février 2019 est révélateur à cet égard : il s'agit d'améliorer la desserte ferroviaire à grande vitesse, d'achever la mise à 2 fois 2 voies de la RN164, de veiller à l'attractivité aéroportuaire en développant de nouvelles liaisons commerciales internationales et en confortant l'ensemble des aéroports de Rennes Brest, Quimper et Lorient, dont l'utilité est contestée par le dernier rapport public de la Cour des Comptes, renforcer la place des ports bretons dans le réseau européen et, seulement en dernier ressort, d'accompagner la mobilité du quotidien par des usages sans couture et l'association des transports collectifs et du co-voiturage notamment.

3.3.4 Qualité de l'air

Le scénario « transition facteur 4 » fixe des objectifs de réduction des rejets polluants atmosphériques repris par l'objectif 21 du Sraddet. L'évaluation environnementale compare les objectifs du Sraddet avec ceux figurant dans le Prepa et démontre que les objectifs du Sraddet sont plus ambitieux que ceux du Prepa pour tous les polluants atmosphériques. Les réductions de rejets constatés entre 2008 et 2014⁷² laissent penser que les objectifs figurant au Sraddet peuvent être atteints.

La règle II-4 précise que « les PCAET identifient et spatialisent les sources d'émissions de polluants atmosphériques », qu'« ils identifient les situations et secteurs à risque et déterminent les mesures permettant de réduire ces émissions et de protéger les populations ». La règle reste générale, sans se référer aux chiffres de l'objectif 21 même si en l'état la règle va au-delà de la réglementation⁷³.

Des objectifs plus ambitieux pourraient être mis en place.

L'Ae recommande d'inscrire dans la règle II-4 des cibles en adéquation avec l'objectif 21 qu'elle met en œuvre en vue de préserver la santé humaine.

3.3.5 Déchets et économie circulaire

Le PRPGD sera intégré au Sraddet lorsqu'il sera approuvé. Il a fait l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne le 19 septembre 2019⁷⁴ qui constatait que les mesures mises en avant étaient fortement axées sur l'animation, la communication et l'incitation à de bonnes pratiques et que les dispositions étaient assez générales, s'apparentant davantage à des orientations. Par ailleurs, la MRAe formulait des recommandations : préciser certaines actions du plan (mode de communication, veille) afin de démontrer leur efficacité, compléter les fiches actions en assortissant chacune d'objectifs chiffrés mesurables, présenter un dispositif de suivi cohérent, en y intégrant le suivi des incidences sur l'environnement. Dans son mémoire en réponse, la Région indique que des coopérations constructives ont été engagées avec l'ensemble des acteurs « qui se traduisent dès à présent par la mise en œuvre d'actions opérationnelles et concrètes issus du plan d'actions », sans toutefois préciser la nature de ces actions. La Région indique également qu'elle a bien prévu de travailler sur les indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PRPGD, qui ne sont pas connus aujourd'hui.

Le projet de PRPGD a été ensuite soumis à enquête publique du 19 novembre au 19 décembre 2019. Au terme de l'enquête publique, la commissaire enquêtrice a émis un avis favorable sur le projet de PRPGD le 14 janvier 2020. La présentation pour approbation en commission permanente du Conseil régional était prévue le 23 mars 2020.

La Région a fait le choix de regrouper dans le seul objectif 24 « atteindre le zéro enfouissement puis viser le zéro déchet à l'horizon 2040 » l'ensemble des dispositions du fascicule d'objectifs du Sraddet relatives à la gestion des déchets. Cet objectif se décompose en cinq sous-objectifs (24.1 à 24.5). Le sous-objectif 24.1 « atteindre le zéro enfouissement des déchets à 2030 en priorisant la

⁷² Évaluation environnementale : pages 168 et 169 de l'état initial de l'environnement.

⁷³ Article R229-51 du Code de l'environnement.

⁷⁴ http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019-007293-47540_7293_projet_de_plan_regional_de_prevention_et_de_gestion_des_dechets__prpgd__de_bretagne.pdf.

prévention et la réduction des déchets à la source » s'avère particulièrement ambitieux, son atteinte reposant sur un développement massif de l'économie circulaire qui ne fait pourtant pas l'objet d'un plan d'actions dans le PRPGD. Le sous-objectif 24.4 « *gérer efficacement les déchets de crise (marées noires, évènements météorologiques exceptionnels, épizooties, incendies...* », tout à fait approprié pour le territoire breton, présente plusieurs actions permettant d'améliorer la gestion de ces déchets. Enfin cet objectif reprend les objectifs du PRPGD qui, pour certains (réduction des quantités de DMA, réduction des quantités de végétaux, réduction de la partie fermentescible des ordures ménagères résiduelles) dépassent ou complètent les objectifs nationaux.

Une seule règle, la règle II-7 « déchets et économie circulaire », est relative à la gestion des déchets. Elle indique, de manière opportune, que « *les documents d'urbanisme préservent la destination des emplacements fonciers des installations de traitement des déchets, sauf à prévoir des surfaces équivalentes si un changement de destination des sites existants s'impose* » et que « *les documents d'urbanisme prévoient les emplacements fonciers nécessaires aux équipements de collecte et de traitement de proximité des déchets programmés sur leur territoire* ». Elle comporte également des dispositions incitatives pour favoriser le développement de l'économie circulaire et la gestion de proximité des déchets verts.

La mesure I-1 « installation de traitement et stockage des déchets » comprend de nombreuses dispositions qui pourraient avoir vocation à être intégrées, éventuellement en les reformulant, dans les objectifs voire les règles du Sraddet : maintien des sites des installations de stockage, étude d'un schéma optimisé/rationalisé des centres de tri, aménagement des unités de valorisation énergétique afin d'obtenir une performance énergétique des installations supérieure à 65 %, analyse au cas par cas de la reconversion des unités de traitement mécano-biologiques.

Il reste que la plupart des déchets produits échappent au PRPGD et donc au Sraddet ; en effet les déchets ménagers et assimilés représentent moins de 20 % des douze millions de tonnes de déchets produits annuellement en Bretagne (cf. 2.1.1).

L'Ae recommande :

- ***de mettre en œuvre les recommandations de l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale relative au PRPGD et de compléter d'ores et déjà le Sraddet par les actions opérationnelles déjà mises en œuvre ;***
- ***d'examiner les actions prévues dans la mesure I-1 afin d'intégrer certaines d'entre elles dans le fascicule des objectifs ou des règles, moyennant, le cas échéant, une reformulation ;***
- ***de mettre en place au sein du Sraddet une démarche intégrant une réduction à la source des déchets non ménagers.***

3.3.6 Ressources minérales

Classée dans le projet de Sraddet comme un enjeu moyen, cette thématique est peu développée dans les objectifs du document. Une évaluation prospective des besoins figure cependant au dossier. Fondée sur les données du schéma régional des carrières (SRC) alors en cours d'élaboration⁷⁵, cette évaluation montre que, dès l'horizon 2020, le déficit de la région est de deux millions de tonnes de production de granulats issus de roches meubles ; elle fait apparaître des capacités de production

⁷⁵ Le schéma régional des carrières est aujourd'hui approuvé depuis l'arrêté du 30 janvier 2020 signé par la préfète de la région Bretagne.

en granulats issus de roches massives insuffisantes à l'horizon 2030, malgré le recyclage. En revanche, le dossier ne comporte aucune ébauche de stratégie pour remédier à ce constat.

La thématique apparaît explicitement dans le sous-objectif 13.6 qui entend « encourager le développement des matériaux bio-sourcés » et figure implicitement dans certains sous-objectifs tels que « consolider et développer les capacités de recyclage et traitement des déchets au plus près des territoires » (sous-objectif 24.2) et « accélérer le développement de l'économie circulaire et de l'économie de la fonctionnalité » (sous-objectif 13.1). Mais ces sous-objectifs manquent de caractère opérationnel pour réduire la consommation des ressources minérales : le recyclage des matériaux inertes du BTP n'est pas évoqué dans le sous-objectif 24.2, le PRPGD ne comporte pas de plan d'actions en faveur de l'économie circulaire. Aucune règle enfin n'évoque ce sujet, même indirectement.

L'Ae recommande de compléter le dossier en présentant les pistes permettant de répondre aux besoins en 2030 et de compléter les objectifs et les règles du Sraddet pour impulser des actions permettant d'économiser les ressources minérales au travers notamment de la déclinaison du PRPGD.

3.3.7 Ressource en eau. Milieux aquatiques

La directive cadre sur l'eau requérant 100 % des masses d'eau en bon état physicochimique (oxygène dissous, azote, phosphore, température, ph) et biologique (indice poisson, macro-invertébrés...) à l'horizon 2027, le Sdage Loire Bretagne fixe un objectif intermédiaire de 69 % des masses d'eau et cours d'eau en bon état en 2021.

En matière de ressource en eau, le Sraddet met en avant l'objectif 26 « *intégrer les enjeux de l'eau dans tous les projets de développement et d'aménagement* », décliné en six sous-objectifs (26.1 à 26.6). Alors que le sous-objectif 26.5 se limite à traduire techniquement l'objectif 26, les cinq autres sous-objectifs complètent le dispositif avec plusieurs dispositions intéressantes : améliorer la perméabilité des sols en zone urbaine, viser un taux de fuite dans les réseaux d'eau inférieur à 15 %, parvenir au classement en catégorie A de 100 % des zones conchylicoles, assurer le respect d'un débit minimum biologique. D'autres objectifs contribuent à améliorer la qualité des eaux : généraliser les pratiques de l'agro-écologie, tendre vers le « zéro phyto » à l'horizon 2040, préserver et reconquérir la biodiversité au travers notamment du développement de la trame verte et bleue. Ces objectifs viennent compléter les actions prévues au Sdage Loire-Bretagne. Cependant, l'état des masses d'eau (cf. état initial 1.1.1) et la récurrence des phénomènes de développement des algues vertes montrent l'étendue du chemin à parcourir pour atteindre les objectifs fixés par le Sdage.

Trois règles concernent la préservation et l'amélioration de la ressource en eau. La règle II-5 dispose que « *les documents d'urbanisme proportionnent les projets de développement à la ressource en eau potable disponible actuelle et future* » et « *aux capacités existantes et programmées de traitement des effluents par l'assainissement et aux capacités épuratoires du réseau* ». Cette règle précise également les modalités de vérification de cette proportionnalité qui doivent notamment intégrer les effets du changement climatique. Deux autres règles (règle II-1 et II-2) contribuent à la préservation et à la remise en état de la trame verte et bleue, notamment en ne permettant aucune urbanisation nouvelle dans les secteurs de continuité écologique.

Là où l'évaluation environnementale considère l'apport du Sraddet comme très positif, l'Ae, à l'instar du CESER, considère que « *cette règle se cantonne à l'adéquation entre les projets de développement, la ressource en eau et les capacités de traitement. Elle devrait également prendre en compte les objectifs de qualité de l'eau* ».

La prolifération des algues vertes illustre cet écart. Elle concerne principalement huit baies, à l'aval de 23 bassins versants qui comprennent 3 500 exploitations agricoles (120 000 ha de surface agricole utile, 240 000 habitants, 10 % des exploitations). Lors des échouages massifs, les amas se putréfient, émettant de l'hydrogène sulfuré, toxique pour la santé humaine. La prolifération est le résultat de plusieurs facteurs : nutriments (azote et phosphore), température de l'eau, éclaircissement, géographie (baies fermées ou à confinement dynamique).

L'Ae recommande que le Sraddet mette en œuvre tous les moyens à sa disposition, notamment l'éco-conditionnalité, pour réduire les apports d'azote et de phosphore par l'agriculture, ce qui devrait permettre d'accélérer la transition vers des nouveaux modèles d'agriculture.

3.3.8 Biodiversité et continuités écologiques

La Région situe la protection et la restauration de la biodiversité comme des enjeux majeurs au même niveau que le changement climatique et l'épuisement des ressources. La thématique apparaît correctement prise en compte.

Carte de synthèse de la trame verte et bleue régionale

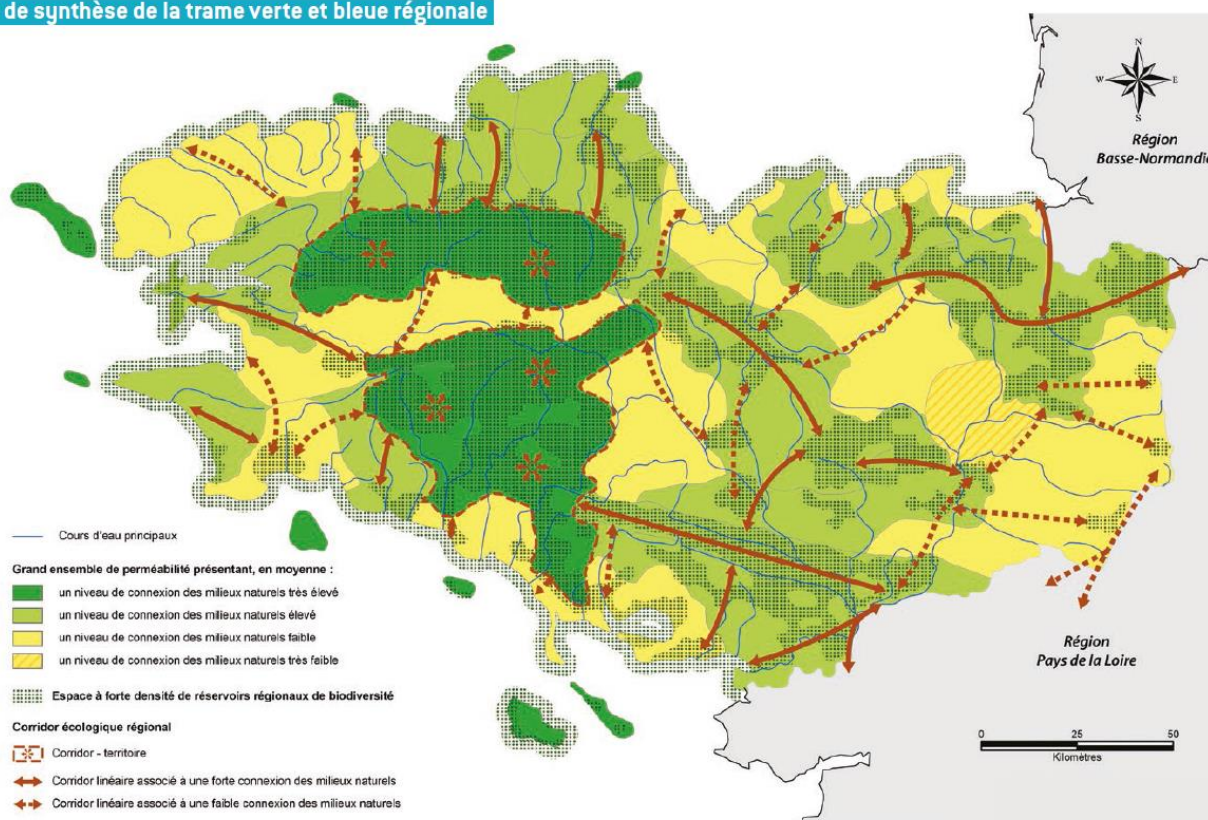


Figure 9 – Carte de synthèse de la trame verte et bleue régionale identifiant grands ensembles de perméabilité, réservoirs et corridors écologiques – Source : dossier, Évaluation environnementale, livret 2

La reprise par le Sraddet du schéma régional de cohérence écologique (2015) intervient au travers de l'identification de réservoirs et de corridors écologiques constituant un projet de trame verte et

bleue régionale compte tenu d'une fragmentation particulièrement élevée des milieux naturels⁷⁶. Elle se traduit dans l'objectif 29⁷⁷, avec la désignation de 28 grands ensembles de perméabilité au sein desquels il convient de préserver, de conserver ou de restaurer la fonctionnalité écologique des milieux naturels : au total les réservoirs et corridors régionaux de biodiversité représentent une surface d'environ 7 990 km² (dont une partie terrestre de 7 250 km² soit environ 26 % du territoire régional) ; ils comprennent les réservoirs de biodiversité issus des « zonages institutionnels », l'estran et les formations boisées (dites « mosaïque verte »). Les règles II-1 et II-2 prescrivent aux documents d'urbanisme d'identifier les continuités écologiques et précisent : « *Aucune urbanisation nouvelle n'est autorisée dans les secteurs de continuité écologique (réservoirs et corridors) identifiés par les documents d'urbanisme et les chartes de PNR sur leur territoire en s'appuyant sur la méthodologie du SRADDET* ». Cinq autres objectifs⁷⁸, quatre autres règles⁷⁹ et une mesure⁸⁰ complètent le dispositif mis en place dans le Sraddet pour protéger et restaurer la diversité.

L'Ae recommande de s'assurer, par un suivi adapté, de la sanctuarisation effective des réservoirs et corridors écologiques dans les documents d'urbanisme.

3.3.9 Paysage et patrimoine

Les menaces qui pèsent sur les paysages sont bien identifiées par l'évaluation environnementale qui considère que le Sraddet apporte par ses objectifs et ses règles une plus-value significative en la matière. L'Ae, comme le CESER considère que la règle I-4 relative à l'identité paysagère du territoire, « *telle que formulée, reste du ressort de la recommandation* ».

⁷⁶ Juste derrière l'Île-de-France.

⁷⁷ Préserver et reconquérir la biodiversité en l'intégrant comme une priorité des projets de développement et d'aménagement

⁷⁸ Faire de la mer un levier de développement durable pour l'économie et l'emploi à l'échelle régionale (objectif 8) ; Généraliser les pratiques de l'agro-écologie (sous-objectif 11.2) ; Adapter la gestion des ressources naturelles et de la biodiversité (sous-objectif 22.2) ; Garantir comme une règle prioritaire l'obligation de rechercher l'évitement des nuisances environnementales, avant la réduction puis en dernier lieu la compensation (objectif 30) ; Mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels (objectif 31).

⁷⁹ Identification des continuités écologiques et secteurs prioritaires de renaturation écologique (règle II-1) ; Protection et reconquête de la biodiversité (règle II-2) ; Espaces boisés et de reboisement (règle II-3) ; Activités maritimes (règle II-6)

⁸⁰ Cadre méthodologique d'identification des trames vertes et bleues aux échelles infrarégionales (mesure I-3).