



## **Autorité environnementale**

# **Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la modification n°1 du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Bretagne (35, 22, 29, 56)**

**n°Ae : 2023-77**

Avis délibéré n° 2023-77 adopté lors de la séance du 9 novembre 2023

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 23 14 – [www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html](http://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html)

## ***Préambule relatif à l'élaboration de l'avis***

*L'Ae<sup>1</sup> s'est réunie le 9 novembre 2023 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°1 du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Bretagne (35, 22, 29, 56).*

*Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Christine Jean, François Letourneux, Laurent Michel, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser.*

*En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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.*

*Étaient absents : Hugues Ayphassorho, Barbara Bour-Desprez, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf.*

\*\*\*

*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 1<sup>er</sup> août 2023.*

*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 a vocation à être fourni dans un délai de trois mois.*

*Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 29 août 2023 :*

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Bretagne, qui a transmis une contribution en date du 17 octobre 2023 ;*
- le préfet de région Bretagne, le préfet des Côtes d'Armor, le préfet du Finistère, le préfet du Morbihan.*

*Sur le rapport de Michel Peltier et Véronique Wormser qui ont rencontré la maîtrise d'ouvrage le 18 octobre à Rennes, 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.**

<sup>1</sup> Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

## Synthèse de l'avis

La Région Bretagne a engagé en décembre 2021 la modification de son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) dont la version initiale, en vigueur, a été approuvée en mars 2021, pour tenir compte des nouvelles exigences de la loi climat et résilience, de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire et de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Pour mémoire, le Sraddet est un document stratégique, prospectif et intégrateur, premier document régional opposable aux collectivités infrarégionales.

La modification touche, outre la gouvernance et les modalités de concertation (renforçant la place des Scot), la prévention et la gestion des déchets, les objectifs énergétiques et climatiques, la logistique, la stratégie aéroportuaire, la gestion du trait de côte et la lutte contre l'artificialisation des sols et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Sur ce dernier point, un objectif chiffré de réduction du rythme de l'artificialisation des sols a été fixé par tranche de 10 ans et par territoire.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sraddet Bretagne, comme de sa modification n°1, sont :

- la consommation de l'espace et l'artificialisation des sols,
- la biodiversité, les continuités écologiques et les paysages,
- la production d'énergie à partir de ressources renouvelables et les émissions de gaz à effet de serre, en particulier agricoles,
- la ressource en eau, en particulier par une maîtrise des impacts des pratiques agricoles,
- les spécificités littorales en lien avec les risques et les effets du changement climatique,
- les déchets,
- les nuisances des transports, y compris aériens et aéroportuaires.

Le dossier décrit les modifications apportées mais sans intégrer celles-ci dans un document qui constituerait le Sraddet modifié, consolidé. En outre, les modifications apportées à l'évaluation initiale du Sraddet ne sont pas identifiées, ce qui rend sa lecture peu aisée et est à corriger.

L'Ae recommande principalement :

- de présenter un bilan de la mise en œuvre du Sraddet exécutoire et en particulier de la mise en place de ses dispositifs de pilotage et de suivi ;
- de présenter l'arbre de décision et les critères ayant conduit aux objectifs retenus pour chaque type de production d'énergie à partir de ressources renouvelables ainsi que pour chaque domaine émetteur de gaz à effet de serre et en particulier pour l'agriculture ;
- d'approfondir l'état initial de l'environnement pour les nouvelles thématiques objet de la modification (trait de côte, trafic aérien, logistique et déchets) ;
- de préciser les mesures d'évitement et de réduction liées à la modification du Sraddet, qui ont été intégrées au schéma, et de les compléter s'agissant des paysages, la biodiversité et les espaces littoraux ;
- de présenter les modalités de gouvernance et de pilotage qui vont permettre de s'assurer d'une mise en œuvre équilibrée du Sraddet sur l'ensemble du territoire régional ;
- de décrire les lieux, outils et leviers prévus pour aboutir d'ici 2025 au programme d'actions opérationnel qui permettra d'inscrire au Sraddet des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'activité agricole s'inscrivant dans la trajectoire nationale pour 2050 et aussi de réduction de la pollution des eaux, répondant aux objectifs du programme national d'actions nitrates ;
- d'aborder la gestion du trait de côte à l'échelle de la bande côtière et de préciser la règle nouvelle (III-7) notamment concernant le régime de constructibilité dans les zones à risque érosion ;
- de rehausser l'ambition de la modification n°1 en matière de conciliation des enjeux de production d'énergie à partir de ressources renouvelables, de paysage et de biodiversité.

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

# Avis détaillé

## 1 Contexte, présentation de la modification n°1 du Sraddet et enjeux environnementaux

### 1.1 Contexte et bilan

La Région Bretagne a adopté son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)<sup>2</sup> en décembre 2020 ; il a été approuvé par l'État en mars 2021.

Ce projet a été l'objet d'un [avis de l'Ae délibéré le 1<sup>er</sup> avril 2020](#), auquel les [réponses apportées](#) par les services de la Région sont restituées dans la partie 2 « conclusions et avis » du rapport de la commission d'enquête diligentée préalablement à son adoption.

Un « [bilan de la mise en œuvre du Sraddet et proposition d'engager une procédure de modification](#) »<sup>3</sup> a été dressé<sup>4</sup>, préalablement au lancement de la procédure de modification n°1 du Sraddet votée les 16 et 17 décembre 2021 en assemblée délibérante nouvellement élue. Ce « bilan » rappelle essentiellement les engagements pris en matière de gouvernance et d'acquisition de données, le principe de déclinaison des objectifs dans des « feuilles de route »<sup>5</sup> et le dispositif du soutien conditionnel de la Région<sup>6</sup>. Il ne comporte pas de bilan des six mois de mise en œuvre du schéma. Il fait état en revanche d'évolutions législatives et réglementaires.

Depuis l'adoption du schéma ou la fin du processus y ayant abouti, le cadre législatif et réglementaire<sup>7</sup> a en effet évolué. La modification n°1 vise essentiellement à prendre en compte ces évolutions, pour les thématiques listées à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités

<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 4251-1. Le 2<sup>e</sup> alinéa en définit les contenus.

<sup>3</sup> [https://www.bretagne.bzh/app/uploads/21\\_DIRAM\\_SRADDET\\_02.pdf](https://www.bretagne.bzh/app/uploads/21_DIRAM_SRADDET_02.pdf) ; non fourni au dossier mais public.

<sup>4</sup> Conformément à l'article L. 4251-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) disposant « *dans les six mois suivant le renouvellement général du Conseil régional, le président du Conseil régional présente au Conseil régional un bilan de la mise en œuvre du schéma. Celui-ci délibère et peut décider le maintien en vigueur du Sraddet, sa modification, sa révision partielle ou totale ou son abrogation* » ; ce bilan a fait l'objet d'un [avis du Ceser](#) en date du 6 décembre 2021.

<sup>5</sup> Déclinaison opérationnelle des objectifs du Sraddet, six feuilles de route ont été élaborées : « s'engager pour réussir le « bien manger pour tous », « s'engager pour une nouvelle stratégie énergétique et climatique », « s'engager en faveur de stratégies numériques responsables », « s'engager pour la cohésion des territoires », « s'engager pour la préservation et la valorisation de la biodiversité et des ressources », « s'engager pour des mobilités solidaires et décarbonées ».

<sup>6</sup> Six critères sont rappelés : la sobriété foncière, la préservation de la ressource en eau, la stratégie énergétique et climatique bas carbone, la protection de la biodiversité, la relocalisation ou le rééquilibrage territorial d'activité, la qualité de l'emploi, l'insertion et le dialogue social.

<sup>7</sup> Dans les domaines de la prévention des déchets plastiques et des déchets abandonnés, de la neutralité carbone, des transports de marchandise et de la logistique, de la lutte contre l'artificialisation. En particulier, le 21 avril 2020, deux décrets d'adoption de la stratégie nationale bas carbone (SNBC 2) et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2) ont été publiés.

territoriales définissant le Sraddet<sup>8</sup>, et en particulier les suivantes<sup>9</sup> : la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités (LOM), la loi [n° 2021-1014 du 22 août 2021 climat et résilience](#) (CR) et ses décrets d'application<sup>10</sup>, la [loi n° 2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale](#) (3DS). La modification ne prend pas en compte la [loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergie renouvelable](#)<sup>11</sup> ni la [loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux](#).

Le Sraddet Bretagne avait été élaboré dans le cadre d'une démarche, la Breizh Cop, lancée fin 2017 par la Région et close par l'adoption du schéma, exécutoire depuis lors. La modification n°1 du Sraddet a été élaborée en s'appuyant tout spécialement sur la conférence des Scot. De façon plus générale, les conférences régionales thématiques et la conférence des Scot sont l'occasion pour la Région d'aborder les thèmes du Sraddet et de rencontrer une partie des acteurs y ayant contribué. Le dossier n'est pas explicite sur la mobilisation ou non de la conférence territoriale de l'action publique, annoncée comme instance majeure de la gouvernance du schéma, ni sur celle du haut conseil pour le climat dont la création était annoncée.

Le dossier fourni à l'appui de la modification n°1 ne comporte pas de mise à jour du « bilan » dressé en décembre 2021, ni de résultats du suivi de la mise en œuvre du Sraddet exécutoire.

Pourtant, l'observatoire breton de l'environnement, qui existait avant le Sraddet, porte des indicateurs de suivi environnementaux ; des données sont également disponibles dans d'autres domaines, même si certaines données inscrites dans le dispositif de suivi du Sraddet nécessitent la création d'observatoires complémentaires (par exemple, un observatoire breton des fonciers agricoles déclarés au titre de la Politique Agricole Commune (PAC) était annoncé). Les rapporteurs ont été informés que la Région n'a à ce stade pas estimé opportun de dresser un bilan de la mise en œuvre du schéma, ne serait-ce que s'agissant de la dynamique de mise en compatibilité des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, et en leur absence plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(I)) avec celui-ci. Les actions du Sraddet s'inscrivant dans un temps long, leurs effets ne seraient pas encore visibles.

Il a aussi été indiqué aux rapporteurs que la déclinaison des engagements de la Région en faveur des objectifs et règles du Sraddet se poursuivait et que plusieurs documents avaient été finalisés et délibérés, comme la stratégie aéroportuaire adoptée en octobre 2023 ou le volet « Mobilités » du

<sup>8</sup> « 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, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional. Il fixe également les objectifs de moyen et long termes sur ce territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. (...) Le schéma définit la stratégie régionale en matière aéroportuaire, qui n'est applicable qu'aux aéroports ouverts à la circulation aérienne publique autres que ceux mentionnés aux articles L. 6321-1, L. 6323-2 et L. 6324-1 du code des transports. »

<sup>9</sup> Voir délibération du conseil régional du 16 décembre « bilan de mise en œuvre du SRADDET et proposition d'engager une procédure de modification ».

<sup>10</sup> Notamment le décret n°2022-750 du 29 avril 2022 qui liste les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral et le décret n°2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du Sraddet.

<sup>11</sup> Dans son avis de sa séance des 19 et 20 juin 2023, le CESER s'interroge sur le lien avec le futur volet « mobilités » du contrat de plan Etat-Région, sur le lien avec le projet de loi « Industrie verte » qui instaure une planification du foncier industriel à l'échelle régionale. Il constate l'absence de deux sujets « majeurs » : la question du logement qui fera l'objet d'une stratégie ultérieure et la question des services publics.

contrat de plan État–Région (CPER)<sup>12</sup>. En outre, certaines instances de réflexion ont démarré leurs travaux par exemple, dans le domaine « énergie climat » avec la mise en place d'un groupe d'analyse et de contribution pour préciser les trajectoires et la réalisation d'une étude sur la transition énergétique de l'agriculture, non encore publiée. La Région confirme que les feuilles de route ne sont pas annexées au Sraddet ; leur publication ainsi qu'une information régulière sur leur état d'avancement seraient toutefois utiles à la bonne compréhension par le public et l'ensemble des acteurs concernés, de l'action de la Région en faveur de ses objectifs.

Le dossier n'indique pas comment les travaux relatifs à la stratégie nationale bas carbone (SNBC3) ou à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE3), en cours, ou au 4<sup>e</sup> plan régional santé environnement en réflexion depuis 2022 sont pris en compte.

***L'Ae recommande à la Région de fournir un bilan, même succinct, de la mise en œuvre du Sraddet exécutoire et de mettre en place le dispositif de pilotage et de suivi de la mise en œuvre du Sraddet, de lui donner les moyens de l'assurer en créant l'observatoire foncier annoncé en 2020 et en définissant les modalités d'échanges durables et fructueux entre les différents services et organisations contribuant à l'atteinte de tous ses objectifs. En outre, elle recommande à nouveau de publier les feuilles de route et d'informer régulièrement le public de leur état d'avancement.***

## **1.2 La modification n°1**

La modification s'inscrit dans la continuité du Sraddet initial, en le complétant et renforçant certains objectifs et règles. Pour mémoire, le Sraddet Bretagne comprend :

- un diagnostic socio-économique et environnemental qui met en avant trois grands défis à relever : les crises climatiques et écologiques, les tendances lourdes à des déséquilibres territoriaux liés à des phénomènes de polarisation d'activités, des modes d'action publique à réinventer ;
- 38 objectifs et 93 sous-objectifs, regroupés en cinq orientations ;
- 26 règles regroupées en quatre orientations ;
- huit mesures d'accompagnement (dans les domaines de la biodiversité et des mobilités).

Le Sraddet modifié conserve sa structure initiale mais modifie l'introduction du schéma, onze objectifs et sous-objectifs, crée six sous-objectifs, modifie deux règles et crée une nouvelle règle : l.9 « *Cibles territorialisées de consommation foncière maximale pour la tranche 2021–2031* ». Les modifications touchent, outre la gouvernance et les modalités de concertation (renforçant la place des Scot, dans l'introduction du schéma), la prévention et la gestion des déchets, les objectifs énergétiques et climatiques, la logistique, la stratégie aéroportuaire, la gestion du trait de côte et la lutte contre l'artificialisation des sols et la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Les modifications principales sont :

- l'ajout d'un objectif chiffré de réduction du rythme de l'artificialisation des sols par tranche de 10 ans et par territoire : Scot, plans locaux d'urbanismes intercommunaux ou communaux, correspondant à l'intégration de la trajectoire d'absence d'artificialisation nette (ZAN<sup>13</sup>) aboutissant à l'atteinte de l'objectif en 2050,

<sup>12</sup> Dont l'Ae est saisie pour avis.

<sup>13</sup> « Zéro artificialisation nette » (ZAN) est un objectif fixé pour 2050 par la loi Climat-Résilience qui demande aux territoires de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020 (source site de l'Office français de la biodiversité).

- la mise en cohérence avec la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et la loi dite Climat et résilience, en prescrivant la prise en compte systématique des risques côtiers par les Scot littoraux et l'engagement d'une réflexion et des expérimentations de relocalisation des activités et des biens en poursuivant l'acculturation aux risques ;
- l'intégration des nouveaux objectifs de la stratégie nationale bas carbone 2 adoptée par le décret du 21 avril 2020 ;
- l'intégration de nouveaux objectifs régionaux sur la gestion des déchets, découlant du décret n° 2020-1573 du 11 décembre 2020, qui prévoit à son article 2 d'ajouter au plan de prévention et de gestion des déchets (et donc au Sraddet) un point 7 : « *Une synthèse des actions menées par les autorités compétentes pour prévenir et empêcher les abandons de déchets et pour faire disparaître les dépôts illégaux de déchets* ».

L'ensemble des modifications sont détaillées en annexe 1.

Le projet de modification a donné lieu à concertation et à appel à contributions (au printemps 2023). Il fait l'objet d'un avis du conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) et l'avis de la conférence territoriale de l'action publique sera sollicité avant adoption de la modification. La Région a mené une démarche d'évaluation environnementale volontaire et produit un rapport environnemental à l'appui de cette modification. Cette dernière fera l'objet d'une consultation du public par voie électronique.

### **1.3 Enjeux environnementaux**

Les enjeux environnementaux de cette modification sont identiques à ceux recensés à l'occasion de l'élaboration du schéma ; leurs poids respectifs n'ont pas évolué pour le territoire : la consommation d'espace et l'artificialisation des sols, dans une région particulièrement affectée par ces processus ; la biodiversité, les continuités écologiques et les paysages ; la production d'énergie à partir de ressources renouvelables et les émissions de gaz à effet de serre, en particulier agricoles ; la ressource quantitative en eau, la qualité des eaux souterraines et superficielles pour l'environnement et la santé humaine, en lien avec les pratiques agricoles ; les spécificités littorales et marines, en matière de risques et en lien avec le changement climatique ; les ressources minérales et les déchets, prévention, réutilisation et recyclage ; les nuisances environnementales générées par le secteur des transports y compris aériens et aéroportuaires, ce qui suppose en particulier une profonde évolution des mobilités de proximité, en lien avec un urbanisme plus économe.

## **2 Qualité du rapport environnemental et prise en compte de l'environnement par la modification**

### **2.1 Observations générales : actualisation**

Le dossier comporte trois évaluations environnementales :

- l'évaluation environnementale initiale du Sraddet,
- celle de la modification n°1, à laquelle elle est annexée<sup>14</sup>,

<sup>14</sup> Également intitulée : « Portrait environnemental des évolutions apportées au SRADDET Bretagne à l'occasion de sa première modification ».

- l'évaluation environnementale du Sraddet modifié, également intitulée « évaluation environnementale de la modification n°1 du Sraddet », de juin 2023.

Les modifications apportées au dernier document, actualisation de l'évaluation initiale, ne sont pas identifiées. Certains passages sont pourtant surlignés en jaune, sans être actualisés et sans que l'on comprenne pourquoi ils sont mis en avant. Des données de l'état initial de l'environnement sont mises à jour (« des chiffres clés et de certains éléments cartographiés »), apparemment au gré des nouvelles données disponibles<sup>15</sup> comme de certains textes législatifs et réglementaires de référence sans que l'on comprenne la logique à l'œuvre<sup>16</sup>. Ce document ne semble pas abouti et doit faire l'objet d'une relecture.

Une mise à jour au fil de l'eau de l'évaluation environnementale du schéma, et en particulier de l'état initial de l'environnement, identifiant les éléments actualisés et documentant leur origine serait utile.

***L'Ae recommande, pour la bonne information du public, de clarifier l'objet de chacune des trois évaluations fournies et d'identifier les éléments mis à jour par rapport à l'évaluation initiale.***

Les observations de l'Ae sur les réponses apportées par la Région aux recommandations de son avis d'avril 2020 sont exposées dans la suite de l'avis. Le contenu de la modification n°1 apporte de fait des réponses, même si elles sont partielles, à certaines d'entre elles concernant le manque d'ambition du schéma, en matière de territorialisation, de gestion économe de l'espace ou de gestion des déchets.

## ***2.2 Les solutions de substitution raisonnables et le choix retenu***

Les raisons de la modification n°1 du Sraddet sont exposées et décrites comme découlant directement d'évolutions réglementaires et législatives nouvelles ou non encore prises en compte à la date de finalisation du Sraddet en décembre 2020. L'évaluation environnementale de la modification n'a pas fait l'objet d'itération pour améliorer la prise en compte de l'environnement, se limitant, faute de temps, à vérifier la bonne prise en compte du plan d'aménagement et de développement durable du schéma.

Les seuils retenus à l'échelle régionale s'inscrivent de façon générale dans les trajectoires nationales sauf pour les émissions de gaz à effet de serre qui, à ce stade, ne respectent pas l'objectif fixé pour 2050.

La méthodologie, les critères et leur pondération<sup>17</sup> ayant conduit à territorialiser la consommation d'espace sont décrits précisément et prennent en compte des critères tels que les efforts de protection de la biodiversité et la qualité de l'eau, les efforts de densification dans les espaces urbanisés ou encore la présence de risques<sup>18</sup> contrairement à ceux ayant abouti à la répartition de

<sup>15</sup> Des incohérences apparaissent : site Basias : 14353 ou 12823 en 2023, sites Basol : 1085 sites en 2023 et 90 en 2018 ; ICPE 16099 en 2023 et 8907 en 2017 ; IREP : 866 en 2023 et 10167 en 2018.

<sup>16</sup> « Les enjeux environnementaux et leur hiérarchisation ou leur levier d'action dans le SRADDET n'ont pas évolués entre 2018 et 2023 sur le territoire breton. Certains évènements récents ayant marqué les esprits, ont influé les décisions stratégiques territoriales (feu des Monts d'Arrée, sécheresse hivernale, ...) mais les conclusions étaient déjà intégrées à l'EIE et n'a donc nécessité qu'une mise à jour des chiffres clés et de certains éléments cartographiés ».

<sup>17</sup> Huit critères ont été utilisés et pondérés pour territorialiser les objectifs de consommation foncière par territoire de Scot : le niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés (15 %), les efforts consentis en matière de sobriété foncière dans les dix années passées (20 %), les dynamiques démographiques prévisibles (15 %), les dynamiques économiques (15 %), un indice de ruralité (15 %), les efforts de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des continuités écologiques, qualité écologique des masses d'eau (10 %), la prévention de la sécurité des bretons et bretonnes, la maîtrise des risques et des nuisances (5 %) et la capacité d'accueil en matière d'équipement et de services à la population (5 %).

<sup>18</sup> « L'intégration des milieux naturels remarquables à protection forte comme paramètre de choix sur la répartition des enveloppes foncières allouées par les SCOT permet également une amélioration des incidences », et voir l'annexe dédiée dans le dossier.

la production d'énergie à partir de ressources renouvelables (EnR) par type de production et à la répartition de la baisse des émissions de gaz à effet de serre, qui ne sont pas fournis. L'écart entre l'objectif régional et l'objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre à 2040 est cependant clairement posé, l'objectif régional étant inférieur du fait de la très forte part des émissions agricoles<sup>19</sup>.

Une typologie des projets d'envergure régionale (ou nationale) a été établie ; ses critères sont décrits et une liste de projets a été dressée. Ils bénéficient de l'enveloppe de solidarité régionale 2021–2031 au titre de la nouvelle législation sur l'artificialisation des sols (s'élevant à 1 100 ha sur une enveloppe de 8 7962 ha, estimée par le Cerema<sup>20</sup>). Les possibles incidences des nouveaux objectifs relatifs au transport aérien, aux opérations de recul stratégique des enjeux côtiers<sup>21</sup> et à la logistique sur la liste de ces opérations et sur l'enveloppe de solidarité ne sont pas évaluées. L'enveloppe de 1 100 ha permettrait, le cas échéant, de supporter une éventuelle diminution de l'enveloppe régionale, sans revoir la répartition de l'enveloppe territorialisée sachant que selon l'outil d'observation foncier régional (MOS breton), seuls 979 ha seraient consommés par les routes et LGV.

Le dossier affiche dès à présent qu'une nouvelle modification est en cours et qu'elle approfondira la déclinaison régionale des objectifs aéroportuaires. Il indique également que les objectifs quantitatifs du schéma en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre pour la période 2030–2050 seront révisés d'ici fin 2025 en cohérence avec les travaux de prospective de la conférence bretonne pour la transition écologique et du Comité régional de l'énergie prenant en compte les travaux en cours dans le cadre de la révision de la stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC), et plus précisément la 3<sup>ème</sup> édition de la stratégie nationale bas carbone (SNBC3) et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La liste des opérations d'envergure régionale sera amendée si besoin à l'occasion des modifications du SradDET. Le respect des délais réglementaires dont dispose la Région pour modifier son SradDET l'a conduite à ne pas attendre la finalisation de ces stratégies nationales.

***L'Ae recommande de présenter l'arbre des décisions, et les critères associés, ayant conduit aux objectifs retenus dans le SradDET pour chaque type de production d'énergie à partir de ressources renouvelables ainsi que pour chaque domaine émetteur en matière d'émissions de gaz à effet de serre et en particulier pour l'agriculture.***

### ***2.3 L'état initial, l'évaluation des incidences et les mesures ERC***

L'état initial a été actualisé à la marge dans l'évaluation environnementale de la modification n°1 sans qu'il soit possible d'établir clairement ni ce qui a été actualisé, ni selon quels critères et sur quelles bases. La durée limitée entre les deux temps d'évaluation conduit l'évaluateur à indiquer que, de façon générale, l'état initial de l'environnement n'a pas évolué de façon significative, ce sur quoi l'Ae n'a pas d'observation.

<sup>19</sup> « L'objectif retenu dans le SradDET modifié est de réduire de 34 % les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture en Bretagne entre 2015 et 2040. Pour ce secteur, la Stratégie Nationale Bas-Carbone 2 (SNBC2) affiche un objectif de réduction de -46 % entre 2015 et 2050. Les objectifs bretons et nationaux sont cohérents à l'horizon 2030 : le SradDET breton projette un objectif de -20 % entre 2015 et 2030, la SNBC2 affiche -18% entre 2015 et 2030. A l'horizon 2050, l'objectif breton est de -49 % entre 2015 et 2050 ; il est ainsi légèrement plus élevé que l'objectif national (-46% entre 2015 et 2050). En effet, l'effort produit par ce secteur en Bretagne sera plus conséquent, son poids régional étant de 30 points supérieur au poids national. Compte tenu des spécificités de ce secteur, la Région a lancé en 2021 une étude complémentaire visant à affiner les hypothèses de réduction des GES agricoles et proposer un ou plusieurs scénario(s) prospectif(s) de transition agricole et alimentaire. »

<sup>20</sup> La donnée de référence pour estimer les enveloppes régionales est fournie par le Cerema, via le portail de la consommation foncière, fondée sur les fichiers fonciers de la DGFIP.

<sup>21</sup> À l'inverse de la modification du SradDET de la région Normandie qui prévoit la consommation d'espace pour les opérations de retrait stratégique des enjeux en raison des évolutions du trait de côte.

Toutefois, l'état initial aurait utilement été approfondi sur les nouvelles thématiques abordées par la modification. Par exemple une carte des zones « à risques » en termes d'évolution du trait de côte et leur couverture par des documents de prévention, et le nombre de personnes et de biens concernés par un risque littoral (érosion, submersion, tempête) complèteraient de façon opportune l'état des lieux. Un descriptif des flux aériens depuis et vers les aéroports régionaux serait aussi nécessaire, tout comme celui du développement des plateformes logistiques et une caractérisation des déchets non ménagers (cf. § 2.4 infra).

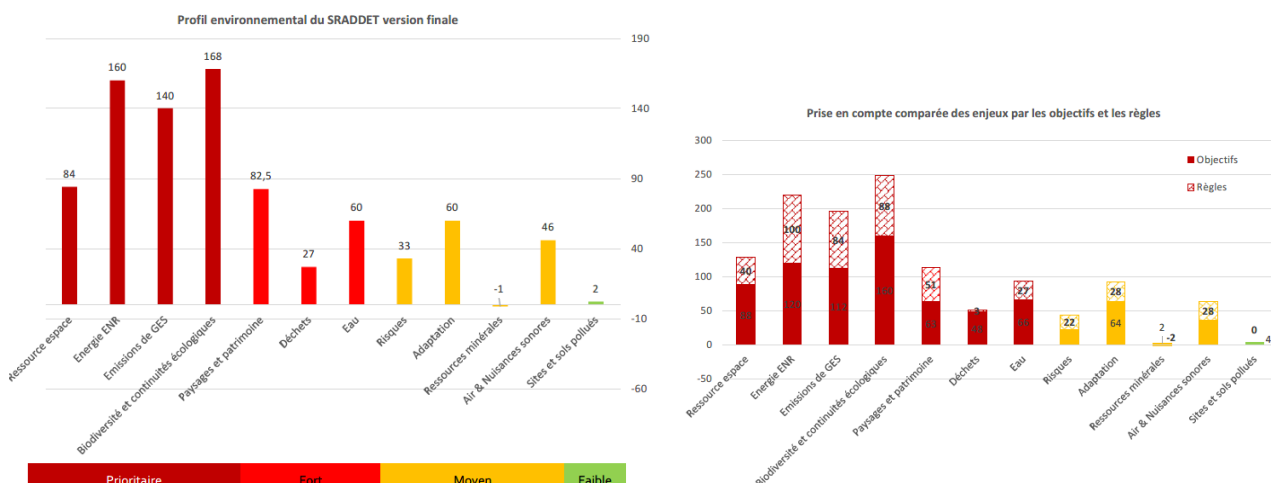
***L'Ae recommande d'approfondir l'état initial de l'environnement pour les nouvelles thématiques objet de la modification n°1 du Sraddet (trait de côte, trafic aérien, logistique et déchets non ménagers).***

La méthodologie retenue pour évaluer les incidences de la modification est identique à celle utilisée pour l'évaluation environnementale initiale et l'évaluation paraît proportionnée, même si elle est restituée dans deux documents différents, complémentaires, ce qui en complique fortement la lecture et la compréhension<sup>22</sup>.

Le profil environnemental de la modification du Sraddet est établi selon la même méthodologie que pour l'élaboration du Sraddet. Celui du Sraddet modifié est également fourni, concluant sur le bénéfice apporté par la modification tout particulièrement en faveur de la « ressource espace » et de la « biodiversité et les continuités écologiques », comme le montrent les diagrammes de la figure 1.

Ces « portraits » témoignent du fait que l'enjeu « risques » est et reste considéré comme « moyen » dans le dossier alors même que l'enjeu littoral ne peut qu'être caractérisé de « fort », en lien avec les effets du changement climatique sur les aléas inondations et submersions marines, et sur l'érosion, dont le dossier dit qu'ils sont susceptibles d'augmenter. La gestion du trait de côte pourrait relever d'une adaptation au changement climatique, qui fait pourtant l'objet d'un enjeu distinct.

***L'Ae recommande de rehausser l'enjeu risques ou de dissocier l'enjeu risque littoral, aggravé par le changement climatique, et de le caractériser comme fort.***



<sup>22</sup> Le document « évaluation environnementale de la modification n°1 du Sraddet » expose toutefois dans ses pages 309 et suivantes, partie 10, la méthode d'analyse de la modification du Sraddet. Celle-ci repose sur une évaluation des effets cumulés du Sraddet et de sa modification.

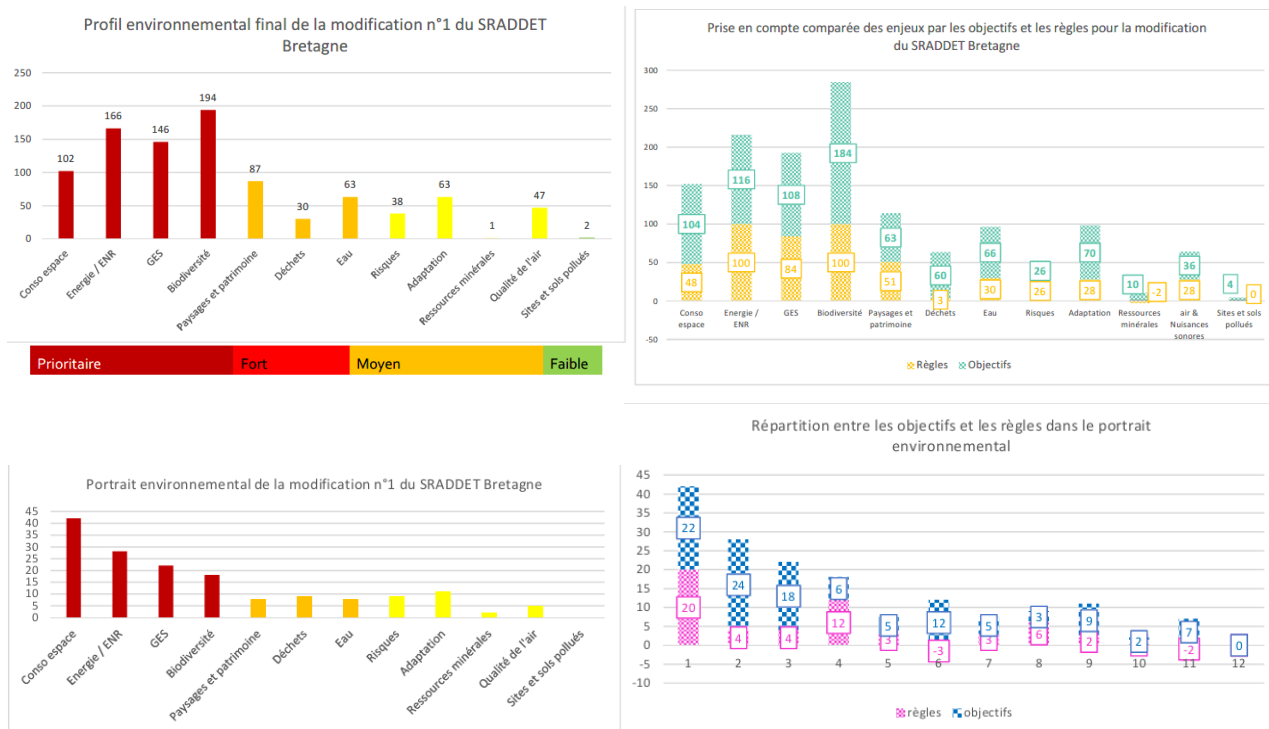


Figure 1 : Portrait environnemental du Sdradet initial, du Sdradet modifié et de la seule modification du Sdradet (avec chaque fois, à gauche le portrait global et à droite le poids respectif des objectifs et des règles) – (source : dossier)

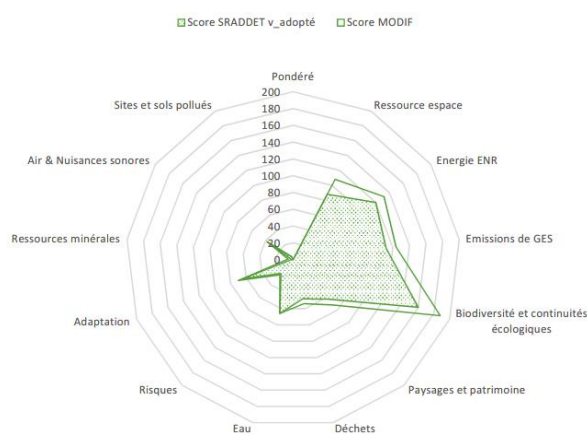


Figure 2 : Évolution dans la prise en compte des enjeux environnementaux entre le Sdradet initial et le Sdradet modifié (source : dossier)

Les incidences négatives de la modification du Sdradet proviennent essentiellement, selon le dossier, de l'objectif 4 (logistique) avec des impacts potentiels sur la ressource espace, la biodiversité et les risques, et également des objectifs 23 (atténuation et adaptation au changement climatique) et 27 (développement des EnR), avec des impacts potentiels sur la biodiversité, le paysage et les ressources minérales.

Les incidences des opérations d'intérêt régional (OIR) intégrées dans la modification sont exposées pour certaines d'entre elles, projet par projet (centre pénitentiaire à Vannes, raccordement des éoliennes offshore du pays d'Auray (situé au sud de l'Île de Groix) et 2x2 voies entre Vannes et Pontivy, également RN 164), mais pas pour les projets ferroviaires, sans vision d'ensemble et renvoyant à leurs études d'impact respectives.

Le dossier indique enfin que seul le site Natura 2000 « Île de Groix » pourrait être affecté négativement par la modification du Sdradet, du fait de l'ajout du projet éolien en mer situé au sud de l'Île de Groix, et que ces incidences seront traitées dans l'étude d'impact du projet éolien, que le

reste du réseau Natura 2000 sera préservé, faisant partie de la trame verte et bleue régionale dont l'extension fait partie des objectifs du Sraddet (objectifs 29 et 31).

Curieusement, l'évaluation n'envisage pas d'incidence négative de la gestion du recul du trait de côte, qui pourrait pourtant se traduire par la disparition de milieux naturels littoraux, par la réalisation d'ouvrages de protection ou par le déplacement d'installations à enjeux socio-économiques en deuxième ligne dans le cadre d'opérations de recomposition spatiale. Le dossier indique d'ailleurs que des secteurs d'aléas naturels pourraient être urbanisés tout en respectant les restrictions imposées par les PPRNP (plans de prévention des risques naturels prévisibles).

***L'Ae recommande d'analyser précisément les incidences potentielles de la gestion du trait de côte et, le cas échéant, de reconsidérer les modalités de cette gestion.***

Des mesures pour éviter ou réduire les incidences de la modification sont avancées (partie 12 p334/404). Certaines sont, selon le dossier, intégrées au schéma lui-même, sans qu'il précise lesquelles (Cf. p345/404). Les interrelations des modifications et de leurs incidences ne sont pas étudiées. Les effets négatifs de tel ou tel sous-objectif seraient ainsi contrés par d'autres sous-objectifs sans que le dossier n'expose clairement l'effet de levier plus ou moins important de telle règle ou sous-objectif ni leurs corrélations éventuelles, ni comment l'équilibre et la conciliation entre eux serait assurée. La façon dont sont réduites les incidences sur le paysage du développement de la production d'EnR, dont un quart repose sur la production éolienne offshore et un huitième sur l'éolien terrestre, n'apparaît pas clairement.

Toutefois, une analyse qualitative des incidences et mesures d'évitement et de réduction de la modification du Sraddet est produite sur trois territoires spécifiques : l'aire urbaine rennaise, les secteurs littoraux naturels et urbanisés et les secteurs centraux et isolés. Elle pointe les objectifs et règles qui leur sont particulièrement applicables et constitue une tentative bienvenue d'expression de la conciliation des enjeux et de la traduction territorialisée des enjeux et effets du Sraddet. Ces trois territoires couvrent de fait les trois-quarts du territoire régional ; la question se pose des territoires restants, pour lesquels les incidences du Sraddet n'ont pas été analysées.

Les indicateurs ont été complétés ou modifiés : ajout d'une valeur initiale, modification des sources de données pour intégrer l'outil MOS de l'agence d'urbanisme et de nouveaux outils dédiés au suivi de la consommation d'espace. Le dossier invite « fortement » la Région à se rapprocher de l'Observatoire de l'environnement de Bretagne pour mettre en place le tableau de bord de suivi du Sraddet sans préciser si ce conseil a été suivi. La création d'un observatoire régional du trait de côte était annoncée.

***L'Ae recommande :***

- ***de préciser quelles mesures d'évitement et de réduction ont été intégrées au schéma modifié et sous quelle forme et de les compléter en ce qui concerne le paysage, la biodiversité et les espaces littoraux,***
- ***d'étendre l'analyse territorialisée des effets du Sraddet à l'ensemble du territoire régional,***
- ***de présenter les modalités de gouvernance et de pilotage qui vont permettre de s'assurer d'une mise en œuvre équilibrée de l'ensemble des objectifs du Sraddet.***

## ***2.4 Les suites données aux recommandations de l'Ae dans son 1<sup>er</sup> avis***

Dans le « *mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse* » établi à l'issue de l'enquête publique et des consultations et concertations l'ayant précédée, et en prévision de son adoption par

l'assemblée régionale en décembre 2020, la Région a notamment apporté ses réponses aux recommandations de l'Ae<sup>23</sup>.

En réponse à la recommandation d'annexer le cahier des engagements au Sraddet, ce cahier, qui reprend les six priorités précisées dans l'introduction du Sraddet destinées à être déclinées dans les feuilles de route, a été joint au mémoire en réponse mais il n'est pas prévu de l'annexer au Sraddet, ce qui a été confirmé aux rapporteurs, au motif que ces feuilles de routes régionales ne seraient pas de même nature que le Sraddet. Aucune réponse n'a été faite sur leur suivi.

La recommandation de revoir la méthode d'évaluation de la performance du Sraddet n'a pas eu de réponse.

L'état initial de l'environnement avait bien été modifié par la mise à jour des données chiffrées et des compléments sur les habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire menacés, la prise en compte des aires protégées, des données relatives à la production, le recyclage et la valorisation des déchets ménagers ainsi que sur le radon. Les objectifs du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) ont été précisés.

La Région indique que l'objectif 23 du projet de Sraddet sera modifié avant adoption, pour y inscrire la contribution régionale à l'atteinte de la neutralité carbone nationale à l'horizon 2050<sup>24</sup> ; à la question de la révision des documents d'urbanisme qui ne pourra intervenir au mieux qu'à l'horizon 2030, le conseil régional rappelle les termes de l'article L. 4251-3 qui prévoit que « *les Scot et, à défaut, les plan locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que les plans de déplacement urbains, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) prennent en compte les objectifs et sont mis en compatibilité avec les règles générales du fascicule lors de la première révision qui suit l'adoption du schéma* » et rappelle la démarche Breizh COP (qui engage les collectivités) et indique « *le soutien différencié apporté aux territoires et la conditionnalité des aides permettront de stimuler l'accélération des efforts des uns et des autres* » ; les termes de la modification n°1 le confirment.

À l'observation selon laquelle la règle I-4<sup>25</sup> relative à l'identité paysagère du territoire, reste du ressort de la recommandation, le conseil régional répond que la mise en œuvre de cette règle sera accompagnée, par exemple en finançant des atlas départementaux du paysage ou des plans paysage et via les travaux du pôle paysage de l'Observatoire pour l'environnement en Bretagne (définition d'outils pour mieux préserver les paysages). Ces éléments ne sont pas formalisés dans le Sraddet.

S'agissant de la qualité de l'air, l'Ae recommandait d'inscrire dans la règle II-4 (rôle des PCAET) des cibles en adéquation avec l'objectif 21 (améliorer la qualité de l'air intérieur et extérieur) qu'elle prévoit en vue de préserver la santé humaine. Le conseil régional propose d'ajouter à la règle II-4 : « *les PCAET fixent des objectifs chiffrés de réduction des émissions des polluants atmosphériques affichant la contribution du territoire la plus forte possible à l'objectif régional d'au moins 71 % de l'oxyde d'azote et d'au moins 36 % des particules fines en suspension en 2040 par rapport à 2015* » ; ce qui a été fait.

Concernant les déchets, le conseil régional rappelle que le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) couvre les déchets ménagers et que le PRPGD a bien identifié un besoin

<sup>23</sup> Rappelées en annexe 2 infra du présent avis.

<sup>24</sup> Le sous-objectif 23.1 est renommé « *Réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) en Bretagne en cohérence avec la SNC* » et une trajectoire est définie aux horizons 2030, 2040 et 2050. Ainsi, en 2050, il est prévu de réduire de 65 % les émissions de GES. Et il est indiqué que « *les objectifs quantitatifs du Sraddet pour la période 2030-2050 seront révisés d'ici 2025 en cohérence avec les travaux de prospective de la conférence bretonne de la transition écologique (CBTE) et du comité régional de l'énergie. Ils prendront en compte les travaux en cours dans le cadre de la révision de la stratégie nationale bas carbone (SNBC3) qui définit la feuille de route de la France pour respecter ses obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre de court, moyen et long termes* ».

<sup>25</sup> Règle I.4 « *Identité paysagère du territoire* »

d'améliorer la connaissance en quantité et qualité des déchets des activités économiques. Par ailleurs, la Région indique qu'elle modifiera l'objectif 24 pour inclure les recommandations de l'avis de la MRAe Bretagne relatif au PRPGD sur la prévention des déchets, l'opération de déstockage des bateaux de plaisance hors d'usage, la coopération inter-régionale Grand Ouest/Pays de la Loire/Normandie ainsi que la référence à la feuille de route en faveur de l'économie circulaire portant des actions sur l'innovation. Ceci a été effectué.

Par ailleurs, la nouvelle règle I.9 inscrite à la modification n°1 du Sraddet, objet du présent avis, répond à la recommandation de l'Ae visant à 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 d'absence d'artificialisation nette en 2050. La modification répond également aux recommandations invitant à définir une stratégie spécifique en matière d'agriculture et à préciser les objectifs régionaux en termes de puits de carbone.

Enfin, ce mémoire en réponse annonce un certain nombre d'études dont le dossier fourni ne permet pas de savoir si elles ont été produites et utilisées dans le cadre de l'élaboration de la modification n°1 du Sraddet et de sa prise en compte de l'environnement. Il s'agit notamment d'une étude régionale sur les émissions de gaz à effet de serre agricoles de 2021, de la feuille de route régionale sur les parcs photovoltaïques de 2021 et de l'étude « de l'eau pour demain » pilotée par le BRGM<sup>26</sup>.

***L'Ae recommande d'actualiser en continu l'évaluation environnementale du Sraddet en intégrant les les résultats des études conduites ou annoncées dans le champ du Sraddet et fondant ses évolutions ou la définition des feuilles de route régionales le concernant. Elle recommande de confronter les résultats du suivi de la performance du Sraddet aux estimations issues de la méthode utilisée dans l'évaluation.***

## **2.5 Résumé non technique**

Le résumé non technique de l'« évaluation environnementale de la modification n°1 du Sraddet » n'est pas assez explicite sur le contenu des textes qui sont à l'origine de cette modification ; il ne permet pas au lecteur de faire le lien entre ceux-ci et les évolutions présentées.

## **3 La prise en compte de l'environnement dans la modification n°1 du Sraddet**

L'évaluation environnementale conclut à une amélioration de la prise en compte de l'environnement par rapport au Sraddet initial, ce à quoi l'Ae souscrit.

Toutefois, tout reste à décrire et objectiver pour ce qui concerne le transport aérien et les zones aéroportuaires, en particulier concernant l'accessibilité de ces dernières, l'intermodalité (des personnes et du fret) et l'équilibre entre les flux de différents transports routiers, ferroviaires et aériens, y compris du dernier kilomètre. Ceci inclut donc également les questions de logistique routière et le développement des mobilités quotidiennes de proximité. Ces précisions notamment devraient faire l'objet de la modification n°2 du Sraddet. À ce stade, les transports représentent 27 % des émissions de gaz à effet de serre, ce qui est du même ordre que la part dans d'autres régions

---

<sup>26</sup> Bureau de recherches géologiques et minières.

alors que celles de l'agriculture devraient la minorer, témoignant ainsi de l'importance des transports routiers dans la région.

### 3.1 Les émissions de gaz à effet de serre, la ressource en eau et la nécessaire transition de l'agriculture

L'ambition du schéma en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre reste limitée du fait d'objectifs insuffisants attribués dans ce domaine à l'activité agricole : alors qu'elles représentent 47 % des émissions régionales, il n'est fixé à ce secteur, à ce stade, qu'un objectif de baisse de 34 % d'ici 2040, ce qui est insuffisant pour que l'ensemble de la région atteigne les objectifs qui lui sont assignés. Diminuer ces émissions nécessite toutefois une transition que le Sraddet seul ne peut opérer. Le dossier évoque en une phrase des réflexions devant conduire la profession agricole bretonne à effectuer cette transition et à modifier les objectifs du Sraddet dans ce domaine ; il fixe ce délai à 2025 sans préciser les modalités de ces réflexions, ce qui empêche tout pilotage de l'exercice.

| Emissions de GES par secteur - comparaison avec 2015 en % |             |             |             |             |
|-----------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                           | 2020        | 2030        | 2040        | 2050        |
| Résidentiel                                               | -21%        | -51%        | -71%        | -81%        |
| Tertiaire                                                 | -24%        | -56%        | -72%        | -80%        |
| Transport                                                 | -20%        | -48%        | -66%        | -83%        |
| Agriculture                                               | -6%         | -20%        | -34%        | -49%        |
| Industrie                                                 | -14%        | -39%        | -52%        | -62%        |
| <b>TOTAL</b>                                              | <b>-13%</b> | <b>-34%</b> | <b>-50%</b> | <b>-65%</b> |

Figure 3 : Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Sraddet modifié (source : dossier)

La place majeure de l'élevage dans l'activité agricole régionale et les modes majoritaires d'élevage sont à l'origine de ce taux d'émissions de gaz à effet de serre : « *L'intensification de l'agriculture a permis d'augmenter la part régionale dans la production agricole nationale (7 % en 1950 à 12 % 2010) mais au détriment de la qualité de l'eau, de la biodiversité, des paysages agraires... La région participe à hauteur de 8 % à l'emploi agricole national. Actuellement, la Bretagne valorise 21 % des cheptels nationaux, avec une polyculture élevage dominante tournée vers l'élevage laitier et les productions hors-sol avec des exploitations intensives très spécialisées.* »<sup>27</sup>. Sur environ 26 350 exploitations, on compte 3 080 exploitations en agriculture biologique et 2 000 exploitations produisant des produits labellisés (données 2018 et 2020). Le dossier ne précise pas la part de production exportée.

Une plus grande ambition du plan stratégique national de la politique agricole commune (PSN PAC) aurait servi les objectifs régionaux et nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution des eaux venant de l'activité agricole, comme l'Ae l'a relevé dans [son avis n°2021-78 du 20 octobre 2021](#)<sup>28</sup>. Même si c'est dans une bien moindre mesure, la déclinaison régionale du projet stratégique national pour la politique agricole commune constitue un levier d'intervention pour la Région. Accompagner la transition des exploitations agricoles bretonnes contribuera également à améliorer la qualité des eaux superficielles et souterraines, et la

<sup>27</sup> « La Bretagne est une région d'élevage intensif avec 17 000 installations classées pour la protection de l'environnement dans ce cadre (dont 7 000 soumises à autorisation). 7 exploitations sur 10 en Bretagne sont en production de lait ou en élevage hors sol. C'est la première région française en production de porc, de lait, de volaille de chair et d'œufs de poule. En ce qui concerne les cultures, en conséquence de la dominance de l'élevage sur la région, le principal usage de la SAU bretonne (1,6 millions d'hectares) est la production de fourrage avec une forte proportion de maïs fourrager par rapport aux surfaces toujours en herbe comparativement à la moyenne française. On observe une diminution de 2010 à 2020 en termes de surface toujours en herbe au profit des prairies artificielles et temporaires ».

<sup>28</sup> [https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/211022\\_psn\\_pac\\_delibere\\_cle08263b.pdf](https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/211022_psn_pac_delibere_cle08263b.pdf)

qualité de l'air, contribuant ainsi, avec le programme d'actions régional nitrates, à répondre aux objectifs de la directive cadre sur l'eau.

***L'Ae recommande à la Région de décrire les lieux, outils et leviers qu'elle prévoit d'utiliser pour aboutir d'ici 2025 à un plan d'action opérationnel lui permettant d'inscrire au Sraddet des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'activité agricole s'inscrivant dans la trajectoire nationale pour 2050 et à une réduction de la pollution des eaux, répondant aux objectifs du programme national d'actions nitrates.***

### ***3.2 Les aléas littoraux : au-delà du seul trait de côte, considérer la bande côtière***

Neuf programmes d'actions pour la prévention des inondations (Papi) sont « labellisés » dont deux concernent la submersion marine. 744 communes sont couvertes par un Programme d'actions de prévention des inondations (Papi). 104 plans de prévention des risques littoraux ont été recensés pour l'aléa « submersion marine », et 21 pour « recul du trait de côte et de falaises ». 21 % des communes sont concernées par un risque de submersion marine « très important ».

Les effets du changement climatique sur le trait de côte (accentuation du risque d'inondation, de submersion marine et d'érosion (mouvement de terrain) sont bien identifiés dans le schéma. Pour autant, les espaces littoraux ne font pas l'objet dans le Sraddet d'un traitement particulier en matière d'urbanisation, sauf pour rappeler le respect des prescriptions des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). Pourtant, le maintien d'espaces non artificialisés peut constituer une des solutions proches de la nature, recherchées pour les aléas naturels. En outre, il convient de limiter l'exposition des personnes à ces aléas et de ne pas aggraver les risques encourus. La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers littoraux n'est pourtant pas l'objet de règles ou objectifs particuliers même si le dossier précise que « *cet enjeu s'est retrouvé autant au niveau du rapport d'objectifs que des règles en incitant à une meilleure prise en compte des évolutions de ces risques dans la planification urbaine* ». Le schéma se limite à imposer la prise en compte de l'évolution du trait de côte par les Scot, ce qui sera positif, sans être plus prescriptif. Surtout, cela n'incite pas particulièrement les collectivités à raisonner à l'échelle de l'ensemble de la bande côtière, dans toute sa profondeur, au lieu du seul trait de côte, et à prévoir les conditions d'urbanisation des secteurs situés en retrait de cette ligne directement menacée, offrant ainsi plus de choix pour retenir la meilleure solution pour traiter les aléas présents. Il y a ainsi un risque de maladaptation de la réponse apportée à cette évolution du trait de côte en termes d'urbanisation. D'ailleurs, la nouvelle règle évoque les secteurs propices à l'accueil d'ouvrages de défense sans évoquer les secteurs qui ne pourraient pas recevoir ces ouvrages de défense.

***L'Ae recommande d'aborder la gestion du trait de côte à l'échelle de l'ensemble de la bande côtière et de préciser la règle III-7 notamment concernant le régime de constructibilité dans les zones « à risque érosion » et en demandant aux Scot d'identifier les zones naturelles qui sont incompatibles avec une défense dure du trait de côte, voire d'identifier les zones urbanisées ou naturelles qui devront faire l'objet de recul stratégique.***

### ***3.3 Le développement de l'énergie éolienne, à concilier avec le paysage et la biodiversité***

La modification n°1 du Sraddet apporte des précisions, véritables avancées en matière de production d'énergie à partir de ressources renouvelables et de gestion économe de l'espace et par voie de conséquence de protection de la biodiversité. En revanche, le raisonnement particulier appliqué à

certain types de projet (comme le parc éolien offshore du pays d'Auray et plus largement les parcs éoliens) pour lesquels il n'y a aucune incitation dans le Sraddet à une meilleure prise en compte des oiseaux, des chauve-souris et du paysage, renvoyant à l'étude d'impact des projets, n'est pas compréhensible. De même, l'absence de précision sur une meilleure prise en compte des sites du réseau Natura 2000, naturellement inclus dans la trame verte et bleue régionale puisqu'ils en forment l'armature, ne s'explique pas. L'Ae rappelle que la loi du 10 mars 2023 instaure de nouvelles dispositions visant ou susceptibles de mieux intégrer la biodiversité et le paysage dans le développement des énergies renouvelables.

***L'Ae recommande de rehausser significativement l'ambition de la modification n°1 du Sraddet en matière de conciliation des enjeux de production d'énergie à partir de ressources renouvelables, de paysage et de biodiversité.***

### **3.4 Les déchets**

Les modifications apportées au Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) consistent à encourager la valorisation énergétique (pas d'incinération sans valorisation énergétique) et à restreindre la mise en stockage aux seuls déchets ultimes. Elles visent aussi à apporter de la visibilité aux opérateurs sur les gisements disponibles. Elles fixent enfin des objectifs pour lutter contre l'abandon des déchets et la résorption des décharges littorales. Ces différentes mesures, qui sont pertinentes pour l'Ae, ne permettent pas toutefois de s'assurer que la trajectoire « zéro déchet » adoptée sera atteinte ni que les « spécificités bretonnes » seront traitées (en particulier la large production de déchets verts) ou encore que les filières de responsabilité élargie du producteur, en particulier sur les déchets du bâtiment, seront opérationnelles.

### **3.5 La gestion économe de l'espace, territorialisée**

La consommation d'espace est définie comme l'artificialisation des sols agricoles, naturels et forestiers au profit d'une forme d'urbanisation ou d'une activité anthropique autre que l'agriculture, le pastoralisme ou l'agroforesterie. Un outil d'estimation de cette consommation a été développé par l'agence d'urbanisme de Brest et mutualisé à l'échelle régionale. Il a mis en évidence une consommation d'espace de 14 310 ha entre 2011 et 2021<sup>29</sup> dont 979 ha d'infrastructures (routes et LGV), soit un différentiel au niveau régional de plus de 3 600 ha avec les données Cerema faisant référence. Ces chiffres ont été utilisés afin de territorialiser les objectifs. Mais l'enveloppe de référence pour les objectifs du Zan, de 50 % de la consommation, reste celle estimée par le Cerema, à savoir 8 962 ha, à laquelle est retranchée une enveloppe de solidarité régionale de 1 100 ha. L'enveloppe territorialisée de 7 862 ha reste cependant supérieure à celle estimée régionalement (7 155 ha, infrastructures incluses) ce qui a dû améliorer l'acceptabilité de la mesure prise. La répartition de cette enveloppe entre les territoires a été d'abord facilitée par la couverture quasi-totale de la région par des Scot, permettant des échanges équilibrés entre territoires, et ensuite, par la démarche participative adoptée par la Région et par la déclinaison et l'appropriation des critères réglementaires, que l'Ae salue, pour aboutir à la définition des objectifs par territoire. Un suivi régulier et rigoureux de l'usage de ces enveloppes est à effectuer pour s'assurer de leur pertinence et de la juste prise en compte des différents critères dont les critères environnementaux.

---

<sup>29</sup> Essentiellement des espaces agricoles, pour un quart des surfaces, au bénéfice d'équipements publics et d'infrastructures, et pour presque un hectare sur deux, pour du logement

## Annexe 1 – contenu de la modification n°1 du Sraddet

Les modifications apportées :

1. l'introduction est reprise pour présenter le collectif Région-Scot<sup>30</sup>. A noter que le document comporte une « coquille », le paragraphe modifié n'étant pas le VIII mais le III-1 (des outils de gouvernance).
2. 11 objectifs et sous-objectifs sont réécrits :
  - dans le domaine des mobilités, l'**objectif 3.1** « *Répondre aux besoins de mobilité en Bretagne, entre la Bretagne et le reste du monde, en développant les services de transport les plus adaptés* » renommé « *Répondre aux besoins de mobilité entre la Bretagne et les autres régions de France, en développant les services ferroviaires et routiers les plus adaptés* » et réécrit en prévoyant dans « *Pour cela, il convient de faire* » le renforcement des liaisons ferroviaires transversales en confiant des études à SNCF réseau, en favorisant les liaisons directes entre les trois métropoles de Brest, Rennes et Nantes et en affichant dans le CPER (futur volet « mobilités ») des études de l'axe Brest-Quimper.
  - Dans le domaine de la logistique, l'**objectif 4** « *Atteindre une multimodalité performante pour le transport de marchandises* » est renommé « *Développer une logistique bas carbone sur les territoires* ». Le **sous-objectif 4.1** « *Atteindre un développement significatif du transport maritime conteneurisé au départ/arrivée de Bretagne* » est renommé « *Réserver des espaces fonciers à l'échelle du territoire pour les installations dédiées à la logistique* » ; le **sous-objectif 4.2** « *Atteindre un développement logistique de 3 lignes de transport combiné rail-route au départ/arrivée de Bretagne* » est renommé « *Poursuivre le développement du transport combiné rail-route, en lien avec les ports bretons* » ; le **sous-objectif 4.3** « *Développer de nouvelles chaînes logistiques maritimes innovantes et vertueuses* » est renommé « *Développer des chaînes logistiques décarbonées* » (en s'appuyant sur l'émergence de carburants alternatifs et la propulsion vélique). Il est indiqué la reprise du cabotage (maritime) régional ou national. L'encadré « *Pour cela, il convient de faire* » est modifié avec : le renforcement de la gouvernance régionale de la logistique et l'amélioration des outils de connaissance ; le développement d'infrastructures de massification suivant un maillage pertinent sur le territoire ; disparaît la mention de système d'alimentation dans les ports en gaz naturel ; l'intégration des enjeux logistiques dans le pilotage de la trajectoire bretonne du ZAN ; le développement d'une meilleure connexion des ports avec leur hinterland dans une logique de « ports entrepreneurs » au service d'une logistique portuaire renouvelée et décarbonée.
  - Dans le domaine de l'agriculture : le **sous-objectif 11.1** « *Réduire de 34 % les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture en Bretagne* » est renommé : « *Réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture en Bretagne* ». Il est réécrit en mentionnant, dans le corps du texte, l'objectif de réduction de 34 % des émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture en Bretagne entre 2015 et 2040. Il est également précisé que « *l'objectif breton à l'horizon 2050 est de -49 % entre 2015 et 2050, légèrement plus élevé que l'objectif national (-46 % entre 2015 et 2050)* ». Il est indiqué enfin que « *compte tenu des spécificités de ce secteur, la Région a lancé en 2021 une étude complémentaire visant à affiner les hypothèses de réduction des GES agricoles et proposer un ou plusieurs scénarios prospectifs de transition agricole et alimentaire* ». Il a été indiqué aux rapporteurs par les

<sup>30</sup> Une coquille s'est glissée dans le document qui introduit un VIII qui n'existe pas dans le Sraddet. Il faut lire III.

services du Conseil régional que cette étude indiquait un effort important de réduction des différents cheptels actuels.

- Dans le domaine du changement climatique : le sous-objectif 20.1 « *Mettre en cohérence les politiques transports des collectivités bretonnes avec les objectifs du facteur 4 (division des gaz à effet de serre par 4 à l'horizon 2050)* » est renommé : « *Mettre en cohérence les politiques transports des collectivités bretonnes avec les objectifs nationaux de réduction des gaz à effet de serre et de développement des énergies renouvelables* ». A l'encadré « Pour cela, il convient de faire », l'objectif « *d'inscrire les politiques de mobilité dans une démarche de sobriété* » est rajouté. A l'objectif 21 (21.2) il est précisé que l'analyse de l'évolution des émissions des polluants atmosphériques a été réalisée « *dans le cadre des travaux prospectifs de la Conférence bretonne de la Transition énergétique (CBTE)* ». Le sous-objectif 22.1 « *Adapter l'aménagement du territoire et la gestion des risques* » est réécrit en mentionnant essentiellement que les Scot devront définir les orientations de gestion des milieux aquatiques, de prévention des risques naturels liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte. Dans l'encadré « Pour cela, il convient de », il est rajouté l'objectif « *d'engager une réflexion et des expérimentations de relocalisation des activités et des biens, notamment sur le littoral et poursuivre l'acculturation au risque* ». Le sous-objectif 23.1 « *Diviser par 2 les émissions de gaz à effet de serre en Bretagne à horizon 2040* » est renommé « *réduire les émissions de gaz à effet de serre en Bretagne en cohérence avec la SNBC* ». Il est indiqué que l'objectif breton est de -65 % entre 2015 et 2050 (en deçà de l'objectif national d'atteinte de la neutralité carbone (-83 % entre 2015 et 2050)) mais que les objectifs quantitatifs du Sraddet pour la période 2030-2050 seront révisés d'ici fin 2025 en cohérence avec les travaux de prospective de la CTBE et du comité régional de l'énergie. Le document indique aussi que les mutations nécessaires du secteur agricole devront être accompagnées.
- En matière de déchets : l'ensemble de l'objectif 24 est réécrit. Par ailleurs, des modifications sont apportées au PRPGD.

3. de nouveaux sous-objectifs sont créés :

- en matière aéroportuaire, le sous-objectif 3.2 : « *Dynamiser et décarboner les aéroports pour répondre aux besoins de mobilité entre la région Bretagne et le reste du monde* »
- dans le domaine des déchets, le sous-objectif (24.4) « *lutter contre l'abandon des déchets* »
- en matière de consommation foncière :
  - le sous-objectif 31.1 : « *Diviser par deux la consommation régionale des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030* » ;
  - le sous-objectif 31.2 : « *Garantir la territorialisation équilibrée et équitable de l'effort régional de division par deux de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031* » ;
  - le sous-objectif 31.3 : « *Mutualiser la consommation foncière des projets d'envergure régionale et nationale* » ;
  - le sous-objectif 31.4 : « *Maitriser la trajectoire régionale de la réduction d'artificialisation pour atteindre le Zéro Artificialisation Nette en 2050* ».

4. deux règles sont réécrites sur la consommation foncière et l'élévation du niveau de la mer :

- la règle I-8 : « *faire du renouvellement urbain et de la densification la ressource foncière prioritaire pour assurer le développement des territoires* » ;
- la règle III-7 : « *projection d'élévation du niveau de la mer* »

5. une règle est créée sur la territorialisation de la consommation foncière :
  - règle I-9 : « cibles territorialisées de consommation foncière maximale pour la tranche 2021-2031
6. une mesure est modifiée concernant les déchets portant sur les unités de valorisation énergétique ;
7. une mesure est créée concernant les projets d'envergure régionaux ou nationaux :
  - mesure III-1 : liste des projets d'envergure régionale ou nationale

Par ailleurs, de nouveaux documents sont annexés au Sraddet :

- le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) modifié ;
- un document intitulé « territorialisation de la trajectoire régionale ZAN à l'échelle du Scot : méthode, critères et indicateurs du Sraddet Bretagne » ;
- l'évaluation environnementale de la modification du Sraddet.