

AVIS DU CONSEIL SCIENTIFIQUE SUR LES « ENGAGEMENTS & INDICATEURS » DE LA BREIZH COP ET DU SRADDET

Avis No 3



Le texte « **Accords pour une Bretagne engagée pour le climat et la planète** » présente une synthèse de la démarche Breizh Cop engagée depuis 2 ans et de son état d'avancement. Il procède à un décompte des premiers engagements recueillis, présente les engagements spécifiques souscrits par la région Bretagne, et recense 23 groupes d'indicateurs qui pourraient servir à piloter la démarche Breizh Cop dans la durée et à en mesurer les effets.

La lecture du document suggère des remarques préalables de portée générale (I) et des remarques plus détaillées sur les différents items abordés (II).

I. REMARQUES GENERALES

D'une manière générale le texte est riche, facile à appréhender, et résume bien les étapes déjà réalisées de la démarche Breizh Cop, en 3 courts chapitres: (i) le manifeste d'une « Bretagne engagée », qui résume peu ou prou l'étape 1 de définition des « Orientations » ; (ii) le projet partagé « la Bretagne, un monde à vivre » qui donne une vision synthétique de l'étape 2 de définition des « 38 objectifs » ; (iii) le « cahier des engagements », seule véritable nouvelle contribution, avec l'annexe sur les groupes d'indicateurs.

Cette annexe décrivant les 23 groupes d'indicateurs est d'ailleurs plus compliquée à appréhender que le reste du texte. Cela tient sans doute à son caractère préliminaire, doublé d'une *absence de logique de priorisation* dans la présentation des différents groupes.

II. REMARQUES DETAILLEES

II.a. Le manifeste d'une Bretagne engagée

1. Quelle Bretagne ?

Dans cette partie, on opère une distinction entre « Bretagne administrative » et « Bretagne historique ». Mais que sont ces frontières historiques ? On parle d'une « Bretagne » de 4,5

millions d'habitants, que l'on oppose à la Bretagne « administrative » qui, elle, ne compte que 3,3 millions d'habitants. La question en arrière-plan ici est celle de la Loire Atlantique et de son rattachement à l'actuelle « Bretagne administrative », sans que la question soit clairement évoquée. Est-ce une ambition « cachée » du SRADDET que de « récupérer » le 44 ? Le document gagnerait à clarifier ce point.

2. Des constats ou des souhaits ?

De façon générale, dans « les forces de la Bretagne », des « vérités » sont affirmées du style : la Bretagne est « forte de sa cohésion sociale », est « une terre d'équilibre et de cohésion », ou encore « une terre de solidarité », « forte de ses valeurs partagées ». La Bretagne est marquée « par une moindre conflictualité », par « des équilibres », ayant des territoires qui « sont complémentaires et interdépendants ». Mais ne s'agit-il pas là d'ambitions à atteindre plutôt que de constats (souvent rapides)? Après cet étalage de « forces », si telles sont les caractéristiques de la situation régionale actuelle, alors à quoi bon un SRADDET?

Ce chapitre sur les forces de la Bretagne pourrait aussi indiquer que *la Bretagne est forte de son climat, tempéré par l'océan qui entoure les 3/4 de son territoire*. C'est un avantage par rapport à d'autres régions plus continentales qui vont subir de manière plus amplifiée les effets du changement climatique du fait de l'absence d'un rôle modérateur équivalent de l'océan.

3. Quelle « taille critique » ?

Il est fait état d'une « course effrénée » à la « taille critique », conduisant « à la marginalisation de certains territoires », et que « nos concitoyens rejettent ». Il nous semble qu'il conviendrait d'éviter de tomber dans ce discours très souvent entendu, il est vrai, de la part de nombreux élus, en introduisant une série de nuances trop souvent oubliées :

i) d'abord, la fameuse concentration des activités et des populations qu'on constate en Bretagne est beaucoup plus faible que dans d'autres régions (si on retient, pour la comparaison, les régions « d'avant le redécoupage actuel »). Fait original, la Bretagne possède deux métropoles, Rennes ou Brest, l'une et l'autre rassemblant cependant une part du PIB régional moindre que la plupart des autres métropoles dans leur région. Le poids relatif des « villes moyennes » (Lorient, Saint-Brieuc, Vannes, Quimper...) est, en revanche, plus élevé en Bretagne que dans beaucoup d'autres régions.

ii) ensuite, il n'existe pas de « taille critique » en soi qu'il faudrait atteindre. En d'autres termes, ce n'est pas la recherche systématique d'une grande dimension, pour elle-même, qui pourrait justifier la concentration autour de quelques « pôles », mais plutôt la nécessité de réunir, en un même lieu, un certain nombre de fonctions déterminantes, nécessaires dans l'économie du XXI^{ème} siècle (recherche, formation, production, infrastructures de communications...), afin de construire un indispensable capital relationnel naissant de l'intensité et de la synergie des liens entre ces fonctions. La taille importante de certaines agglomérations résulte évidemment de cette concentration de moyens : elle n'est que la conséquence de cette recherche de liens de proximités et de synergie, entre ces fonctions déterminantes, et non pas le résultat d'une recherche de « grande taille » en soi. D'ailleurs, le texte de la Région le dit plus loin : « la réinvention des proximités géographiques...est un enjeu ».

iii) enfin, il est exagéré de dire, comme on l'entend souvent, que cette polarisation (modérée dans les faits) entraînerait la « marginalisation » de certains « territoires » bretons : il y a bien des territoires qui étaient marginalisés avant le renforcement des métropoles. Et si certains territoires ont perdu de leur force, c'est beaucoup plus à cause de facteurs qui leurs sont propres (et donc non liés à la montée des métropoles) qu'à cause de la concentration métropolitaine. Au contraire, c'est souvent dans le développement de réseaux avec les métropoles que certains territoires retrouvent de leur vitalité.

En résumé, l'essor régional dépend moins d'une diminution systématique des indispensables fonctions assurées par les grandes villes au profit des autres territoires, que d'une meilleure articulation entre toutes les fonctions de ces territoires. C'est là que le renforcement des fonctions des villes dites « moyennes » doit devenir déterminant pour « rééquilibrer » la région.

4. Des risques, mais aussi des opportunités

Le défi climatique et environnemental renvoie en Bretagne, comme dans les autres régions françaises, à des risques et menaces. Il serait bon néanmoins, pour les raisons précitées de modération océanique des effets du changement climatique, de mieux mettre en valeur le fait que les transitions climatiques sont aussi porteuses d'innovations et d'opportunités nombreuses, sur les plans techniques et économiques (notamment pour s'adapter). Il serait aussi important de dire que *la Bretagne doit se mettre en position d'être capable de saisir ces opportunités, notamment en développant une culture et une stratégie de recherche et d'innovation dans les domaines de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets.* Fortes de ses nombreux instituts et laboratoires d'excellence, la Bretagne a les moyens de cette ambition.

5. Atténuer, mais aussi s'adapter

La volonté d'engager une « rupture négociée » est louable. Le terme de « rupture » renvoie bien sûr à la question de l'atténuation du changement climatique, avec la dimension changement de système que cette atténuation implique, notamment vis-à-vis de l'utilisation des énergies carbonées. Mais ce terme de « rupture » ne renvoie-t-il pas autant, si ce n'est plus, à la question de l'adaptation aux effets du changement climatiques? Ceux-ci se font déjà sentir, et l'adaptation se doit d'être pensée et mise en œuvre avant l'engagement des « ruptures » auxquelles il est fait référence. *D'une manière générale le document ne distingue pas suffisamment ce qui relève de l'atténuation du changement climatique, de ce qui relève de l'adaptation à ses effets déjà engagés,* sachant que les politiques et actions relevant de l'une et de l'autre ne s'opposent pas, mais sont pour la plupart complémentaires (cf, à cet effet le rapport des sénateurs R. Dantec et J-Y. Roux paru en 2019 sur l'adaptation au changement climatique).

6. Au-delà des « petits pas »

L'idée selon laquelle les politiques de « ruptures » mises en place par la puissance publique sous la forme de plans concertés et concernant les grands domaines de la société ne doivent pas mépriser « les petits pas » est louable. En revanche, il devrait être précisé que les « petits pas » ont une capacité limitée à engendrer les « ruptures » imposées par l'urgence et l'accélération du changement climatique. Les petits pas utilisent souvent les chemins les plus faciles, ce qui explique pourquoi ils sont plus aisément acceptés que les « ruptures ». Or, il nous faut accélérer et nous confronter à la question redoutable de comment rendre acceptables

des ruptures conduisant pour certaines à des remises en cause profondes de nos modes de vie actuels. *Aucune stratégie n'est proposée pour résoudre véritablement ce hiatus entre « ruptures » nécessaires du fait de l'urgence, et « acceptabilité des ruptures par le citoyen.*

7. Mieux inclure la question du logement et de la construction dans la réflexion

On déplorera enfin le peu de développement des enjeux relatifs aux activités de la construction et du bâtiment. Certes, la part de ces activités, en termes d'efficacité énergétique et d'émission de gaz à effet de serre (GES), est évoquée. En revanche, leurs impacts sur l'aspect qualité de l'ambiance intérieure, en termes de confort et de santé, ne sont pas abordés. Il nous semble pourtant important d'inclure ces impacts, car ils relèvent eux aussi des défis sociétaux à relever. Les enjeux énergétiques ne doivent pas être dissociés de ces notions de qualité d'ambiance. En caricaturant, pour limiter les consommations énergétiques, il suffirait de ne plus chauffer ou éclairer les bâtiments, à ceci près que cela se traduirait par une très forte dégradation de la qualité des ambiances avec des problématiques de confort mais aussi de santé. De plus, ces objectifs peuvent être atteints de façon active mais aussi passive, avec le recours à des matériaux performants pouvant être produits à partir de matières premières bio-sourcées (et constituant ainsi un puits de carbone) ou recyclées (contribuant alors à la valorisation de déchets).

II.b. Un projet partagé: « La Bretagne, un monde à vivre »

L'objectif d'une Bretagne raccordée et ouverte au monde mettant en avant les transports et les mobilités affichés comme première priorité pourra paraître choquant quand on sait que les transports et mobilités sont responsables de 30% des émissions GES, et que les objectifs de réduction de ces émissions par ce secteur ne sont pas à la hauteur des objectifs visés (cf rapport 2019 du Haut Conseil pour le Climat). L'intensification des activités portuaires et l'accueil de cargos très émetteurs de particules fines n'est-elle pas, par exemple, de nature à enrayer les gains en qualité de l'air et de diminution des émissions de GES attendus par l'augmentation de la part de la propulsion électrique dans le parc automobile breton ?

Plus globalement, la question de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, alors qu'elle était centrale dans la première partie du document, s'efface largement dans cette deuxième partie au profit du développement économique, alors que la question du climat devrait rester centrale à la mise en œuvre du futur SRADDET, avec pour chaque ambition du plan, une vérification de sa compatibilité avec l'objectif d'atténuer le changement climatique et d'être en capacité de s'adapter à ses effets déjà tangibles.

Une plus grande cohérence avec les ambitions générales de la Breizh Cop et des défis à relever par la Région ne serait-elle pas d'afficher comme priorité « numéro 1 » dans cette partie du document, le développement d'une Bretagne engagée dans *l'innovation* (pour s'adapter au changement climatique), *la recherche* (pour être en capacité d'innover), ainsi que *l'éducation et la formation* (pour co-construire les ruptures avec les citoyens, notamment les jeunes, et donc les rendre plus acceptables et acceptées ; pour accompagner les élus dans la mise en place des politiques et stratégies nécessaires). Ces trois domaines (innovation, recherche, éducation/formation) sont d'une manière générale peu présents dans le document, alors qu'il s'agit de domaines clés dans le champ traité du changement climatique et de ses impacts, relevant qui plus est de domaines dans lesquels la Région dispose de moyens d'action.

II.c Le « Cahier des engagements »

Cinq remarques principales sont formulées :

i) les chiffres présentés posent la question des disparités entre départements : environ 70% des engagements sont pris en Ile et Vilaine et en Finistère, contre seulement 18% pour le Morbihan et 14% pour les Côtes d'Armor. Pourquoi un tel déséquilibre?

ii) idem pour le taux d'engagement par groupes d'acteurs. La comparaison des tableaux (1) et (2) renvoie à un taux de 40 engagements en moyenne par acteurs « collectivités », contre un taux de 2 seulement par acteurs « acteurs économiques ». Cette différence traduit-elle des différences fondamentales dans l'envergure des engagements par types d'acteurs (par exemple, beaucoup de « petits engagements » pour les « collectivités », quelques « gros engagements » pour les « acteurs économiques »? Est-elle liée à des différences de temporalité dans les actions engagées (affichage, par exemple, d'actions déjà engagées pour les « collectivités » en plus d'actions nouvelles, contre des actions essentiellement nouvelles pour les « acteurs économiques »). Il serait utile que le document apporte des précisions sur ces différents points.

iii) on s'étonnera aussi de l'absence de commentaire sur le fait que sur 5499 engagements recensés, seuls 738 concernent directement des actions visant à atténuer le changement climatique. *On regrettera aussi l'absence d'une rubrique permettant de comptabiliser les engagements relevant d'actions ayant spécifiquement pour but de s'adapter aux effets du changement climatique, comme par exemple les actions visant à gérer les pénuries d'eau en période de sécheresse, les extrêmes de température dans les villes, etc...*

iv) concernant les engagements du Conseil Régional, l'engagement visant à se « mobiliser collectivement pour favoriser les déplacements quotidiens » est surprenant, dans la mesure où comme cela l'a été rappelé plus haut, les transports, en général, sont responsable de 30% des émissions de GES. Ne devrait-on pas au contraire tout faire pour limiter les déplacements quotidiens des bretons? A moins qu'il s'agisse de proposer des alternatives à la voiture pour gérer ces déplacements, comme accélérer le développement du ferroviaire comme mode de transport au sein et en périphérie des agglomérations, ou celui des pistes cyclables sécurisées en milieu urbain et péri-urbain.

Dans cette même partie liés aux engagements du Conseil Régional, il est surprenant de ne rien voir concernant *la recherche* (et le soutien à *l'innovation*) ni *l'éducation* (associée à la *formation*). Au risque de se répéter, ces domaines constituent des domaines clés pour réussir l'adaptation au changement climatique et les « ruptures » nécessaire à son atténuation, domaines vis-à-vis desquels la Région dispose de moyens d'action. Pour ne parler que de la recherche, la Région pourrait très bien afficher l'engagement d'abonder financièrement des programmes de recherche dédiés à préciser les risques que fait courir le changement climatique à son économie et sa cohésion sociale, et à identifier les moyens à mettre en œuvre pour pallier ces risques. De même, la création d'un *observatoire régional du changement climatique et de ses impacts*, orienté vers la production d'indicateurs et la construction d'outils concrets de diagnostic et d'évaluation à l'attention des élus et acteurs des territoires pourrait constituer un autre engagement fort de la Région, en phase et cohérence avec les orientations et objectifs de la Breizh Cop, et les moyens et prérogatives de l'institution régionale.

v) autre absent de marque des engagements du Conseil Régional : ***la nécessaire adaptation des modes de gouvernance actuels de la Région***, et notamment le décloisonnement des politiques au sein de l'institution régionale elle-même. Les politiques eux-mêmes reconnaissent que la question du changement climatique est une question transversale dont la prise en compte dans les politiques publiques de la Région (mais pas que !) se heurte au découpage en secteurs très étanches de ces mêmes politiques. Par exemple, les orientations en matière de soutien à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, d'une part, et à l'environnement et aux transitions écologiques, d'autre part, relèvent de deux secteurs séparés et bien spécifiques de la Région. ***Il est désolant de ne voir aucun engagement de la Région pour agir vers une plus grande transversalité de son organisation et de ses politiques.***

II.d Annexe : proposition de 23 groupes d'indicateurs essentiels pour le pilotage de la Breizh Cop

Cette partie est la moins facile à lire pour les raisons rappelées plus haut, tenant à son caractère préliminaire, doublé d'une absence de logique de priorisation dans la présentation des différents groupes. Sur ce dernier point, ***il est par exemple regrettable que les différents groupes d'indicateurs ne soient pas reliés aux 38 objectifs de la Breizh Cop.*** Cette absence de lien contribue à rendre l'évaluation de la pertinence et de la cohérence des groupes d'indicateurs proposés avec la démarche globale difficile.

Nous listons ci-dessous quelques remarques sur certains groupes particuliers d'indicateurs.

- Groupe N°2 : « le différentiel de taux de chômage » comme « indicateur du dynamisme de la région ». Si la lutte contre le chômage est une priorité bien partagée, il faut se méfier d'un indicateur de chômage lié « au dynamisme économique » : il existe des territoires, même en Bretagne, qui affichent des ratios de chômage très bas, mais où le dynamisme économique est modeste. Cela traduit le fait qu'il existe d'autres facteurs explicatifs du taux de chômage : faible importance de la population, nombre d'actifs modéré, attractivité réduite...etc. A l'inverse, il existe des territoires très dynamiques, à fortes créations d'emplois, mais où les taux de chômage sont quand même élevés, parce que ces territoires sont très attractifs pour les populations d'actifs mobiles, parce qu'ils ne disposent pas toujours des compétences requises...etc.

- Groupe N°3 : « le niveau de revenu des agriculteurs comme « élément de la réussite de l'objectif de « Bien manger ». Quels rapports entre ces deux termes, sachant qu'on peut avoir des revenus élevés (souvent grâce à des transferts) sans nécessairement contribuer à l'essor d'une agriculture « durable » ? Peut-être qu'en 2040, il en sera autrement !

- Groupe N°4 : « le développement d'emplois créés par la filière des énergies marines » comme « démonstration des opportunités sur une filière émergente ». Attention ! Il y a bien des filières qui se développent sans créer beaucoup d'emplois, et même en en détruisant, du fait de la substitution capital/travail ! La relation emplois-essor économique n'est pas toujours si linéaire. La valeur ajoutée dégagée serait un bien meilleur critère....On pourrait faire la même remarque pour l'indicateur No 14, à propos du monde maritime où on est loin d'observer une corrélation entre le développement de l'importance des pêches débarquées, en volume et en valeur, et le développement des emplois de pêcheurs.

- Groupe N°13 : « la proportion des masses d'eau en bon état écologique ». L'amélioration de la qualité de l'eau est un objectif plus que souhaitable. Ceci dit, d'autres enjeux liés plus

spécifiquement à la ressource en eau concernant encore plus directement la question du changement climatique, à commencer par la mesure de l'évolution quantitative des ressources disponibles dans le temps et dans l'espace. Il serait bon de disposer d'indicateurs permettant d'effectuer cette évaluation. Idem concernant l'évolution des prélèvements par les différents types d'usagers. On pensera notamment aux prélèvements en forage par l'agriculture, pour lesquels on ne dispose pas nécessairement de données fiables.

- Groupe N°15 : pourquoi restreindre la question de la mesure de l'éducation à l'environnement à la seule question de la biodiversité ? La gestion des décrets, les économies d'énergie, l'utilisation sobre de l'eau, etc...sont autant de sujets pour lesquels des mesures pourraient être faites, avec un intérêt en termes de sensibilisation et de la mobilisation des citoyens, notamment les jeunes.

Pour conclure, il est surprenant qu'un groupe d'*indicateurs sur le tourisme*, son évolution dans le temps et dans l'espace ainsi que sur ses retombées positives et négatives en matière économiques et socio-environnementales (par exemple, pression immobilière exercée par l'afflux de touristes « réfugiés climatiques » sur les côtes ; conflit d'usage du point de vue de la ressource en eau, pression sur le milieu naturel, etc...) ne figure dans la liste des groupes d'indicateurs construits, alors que le tourisme est l'une des activités économiques parmi les plus importantes de la Bretagne et dont la réponse au changement climatique pose le plus de questions (avec l'agriculture).

Il n'y a pas non plus d'*indicateur sur les consommations énergétiques des bâtiments et le confort ressenti par les habitants*. Pourtant, le changement climatique impacte ces paramètres. Les nouvelles réglementations thermiques conduisent à la réalisation de bâtiments de plus en plus étanches, conduisant certes à une réduction des besoins de chauffage, mais également à de l'inconfort en mi-saison et en été. Cela peut donc être contre performant puisque pour réduire le chauffage en hiver on induit la nécessité d'un rafraîchissement (jusqu'ici inutile dans « notre climat ») en été. Un tel indicateur permettrait d'évaluer la pertinence globale des modes constructifs adoptés.