

Consultation de la Conférence Bretonne de la Biodiversité - avis sur le bilan du Schéma régional de cohérence écologique

Adopté en novembre 2015, le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) a désormais vocation à être intégré dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) arrêté en session du Conseil régional de novembre 2019. Cette intégration implique la réalisation d'un bilan de la mise en œuvre du SRCE six mois avant l'adoption définitive du SRADDET. Construit pour une durée initiale de 6 ans, le SRCE a trouvé son temps de mise en œuvre réduit.

Quel est votre avis général sur le bilan du SRCE tel qu'il vous est transmis ? *

Eau & Rivières de Bretagne (E&RB) est amenée à faire un bilan mitigé sur le travail accompli et sur les perspectives de mise en œuvre du SRCE.

E&RB acte l'importance et l'exhaustivité du travail réalisé et l'ambition qui gouverne le SRCE ainsi que son intérêt comme nouvel outil pour l'aménagement du territoire régional, dont on peut espérer qu'il favorisera une meilleure appropriation par les acteurs locaux des enjeux liés à la biodiversité. Elle ne peut cependant que tempérer ce constat par les incertitudes concernant sa déclinaison effective au niveau local pour les raisons suivantes :

- faible niveau réglementaire du SRCE de « prise en compte » par les seuls acteurs Etat / Collectivités locales, à l'exclusion des acteurs privés.
- découplage entre les prescriptions d'urbanisme émises par les collectivités locales et les modes de gestion effective du foncier qui relève de la propriété privée, absence d'engagements clairs et fermes sur les moyens financiers alloués à cette mise en œuvre et à la cellule régionale d'animation, clé de voûte de l'opération.

Dans sa délibération d'octobre 2014, le Conseil Régional a affirmé à l'unanimité son engagement en faveur du SRCE et la détermination de la Région à être exemplaire en la matière. ERB attendait donc beaucoup de l'engagement de la Région : si il l'est dans les outils régionaux (ABB) qu'en est-il des réalités de la reconquête de la biodiversité sur le terrain ? Et de l'évolution des moyens dédiés ?

Avez-vous des remarques et/ou des précisions à formuler sur des points particuliers du bilan du SRCE ? Si oui, lesquelles ? (Mentionner les pages et parties concernées)

Lors de la déposition de son avis en 2015, E&RB se demandait combien d'élus parviendraient à s'approprier ce « monument » de 1200 pages et à aller jusqu'au bout de la démarche intellectuelle nécessaire à sa déclinaison sur leur territoire. Cette question est d'autant plus importante qu'il s'agit de compter sur la bonne volonté des élus.

E&RB regrette qu'aujourd'hui, le bilan fasse état d'« Un manque de temps notamment sur les problématiques plus sensibles nécessitant davantage de concertation auprès des acteurs et partenaires, notamment pour certaines actions nécessitant davantage d'investissement et

d'appropriation » et « Des difficultés à mobiliser les acteurs par manque d'intérêt et de volonté politique. Le sujet des continuités écologiques et plus largement de la biodiversité restait encore à faire émerger à l'échelle de priorités partagées aux différentes échelles »

Sans accompagnement / cadrage fort de la part de la Région, il est à prévoir que la prise en compte du SRCE dans les SCoT locaux soit fortement conditionnée par la culture environnementale de chaque EPCI. Les bons élèves feront du bon travail, pour les autres, le résultat risque fort de ne pas être à la hauteur des enjeux.

La déclinaison locale doit être structurée sur les caractéristiques propres au territoire en termes d'habitats et d'espèces, dans une vision globale des écosystèmes. Il convient donc que les EPCI ajoutent cette dimension à l'approche éco-paysagère du niveau régional, ce qui pose à la fois la question de la volonté politique et des compétences locales et celle de leur stimulation au niveau Etat - Région.

Il convient de garder à l'esprit dans ce contexte le faible niveau d'implication de la société civile prévu par la réglementation pendant l'élaboration des documents d'urbanisme (faible ou nul dans le cas des cartes communales), certaines collectivités vont au-delà, certes, mais, d'une manière générale, c'est au stade de la consultation finale que le public découvre le projet, trop tard pour pouvoir peser sur la définition des orientations stratégiques.

==> E&RB demande que soient précisées les conditions d'accompagnement et d'incitation de l'État et de la Région, ainsi que les moyens alloués à la Cellule régionale d'animation du SRCE.

SUIVI DU SRCE

Dans sa déposition en 2015, E&RB relevait l'absence d'outil financier dédié à la mise en œuvre du PAS. Toujours sur la question des moyens, l'action Mobilisation A 1.1 Créer, au niveau régional, une cellule d'animation pour accompagner la mise en œuvre de la trame verte et bleue sur le territoire nous interpellait. Cette cellule doit s'inscrire « *dans la continuité de l'équipe projet constituée autour de la DREAL et de la Région pour l'élaboration du SRCE. Elle pourra s'appuyer, en tant que de besoin, sur des structures tierces, tout en conservant un format restreint et opérationnel* ». Nous interrogeons sur les questions du personnel, du budget, des moyens ? Les structures tierces sont-elles informées de l'appui attendu ? Ont-elles le personnel, le budget, les moyens nécessaires pour le fournir ? L'ampleur de la tâche (territoire de 27.750 km², plus d'une centaine d'intercommunalités, une trentaine de SCoT, une palette de 72 actions, etc...) exige que soient définis par avance les moyens humains et matériels mobilisés pour la cellule d'animation.

Nous regrettons, que le présent bilan fasse état d'une action à conforter. Si les moyens avaient été mis en face de cet objectif, il serait sûrement réalisé.

Concernant les indicateurs de suivi, l'adoption d'indicateurs quantitatifs (nombre d'actions, de réunions, de documents, part de territoire, etc...) doit être associée à une référence qualitative pour éviter que ne se multiplient les actions coûteuses pour la collectivité sans grande efficacité sur le terrain, ou les réunions qui accouchent d'une souris.

L'absence d'indicateur pour 17 actions prioritaires nous laissait perplexes. Par exemple, l'action Connaissances

B 7.1. « *Etablir et valoriser une liste régionale d'espèces à fort enjeu de continuités écologiques* » nous semblait être relativement aisée à mettre en œuvre, et d'autant plus urgente à réaliser qu'elle sous-tend nombre d'autres actions ; or, elle n'avait ni indicateur ni calendrier.

Nous regrettons de constater qu'aujourd'hui l'action n'est pas finalisée.

En l'absence de nouveaux éléments sur la question des indicateurs, nous réitérons donc nos interrogations formulées lors de notre déposition de 2015.

Pourquoi l'action Trame bleue C 9.3 « *Préserver et restaurer les fonctionnalités hydrauliques et écologiques des têtes de bassin versant* » n'est-elle pas quantifiée par un indicateur du type « nombre d'actions de restauration... », comme pour les zones humides par exemple ?

Aucun calendrier n'est associé d'entrée de jeu au Plan d'Action Stratégique, cet aspect devant sembler t-il être traité par le biais d'une feuille de route à établir par la cellule d'animation régionale TVB, en concertation avec les partenaires concernés. Cette méthode est donc fortement dépendante des moyens humains mobilisés pour la cellule, ainsi que de la disponibilité et de l'implication des partenaires locaux. Elle risque également de conduire à un enlisement administratif du SRCE alors qu'un lancement rapide et dynamique de sa mise en œuvre est indispensable ne serait-ce que sur le plan pédagogique.

Ces carences se retrouvent dans l'évaluation environnementale du SRCE qui n'intègre que l'impact des composantes du plan d'action en postulant leur mise en œuvre à 100 % sans se poser la question des moyens mobilisés et du pas de temps de réalisation.

==> E&RB considère que seuls des engagements précis et contraignants de la part de l'Etat et de la Région sur le calibrage de la cellule d'animation du SRCE permettraient de dépasser le stade de la déclaration d'intention et d'affirmer une volonté politique effective. L'absence de calendrier associé à chacune des actions du Plan d'Action Stratégique est une autre cause d'interrogation. Elle s'interroge d'autre part sur la capacité des structures porteuses (SCoT, SAGE, PNR, etc.) à gérer ces thématiques supplémentaires dans un contexte de diminution des dotations et de réduction d'effectifs.

ÉVALUATION DU SRCE

L'absence de calendrier ou d'indicateur de suivi de la mise en œuvre du SRCE est toujours une lacune majeure. Il est indispensable de prévoir d'entrée de jeu un tableau de bord pour le suivi et l'évaluation permanente du Plan d'Action Stratégique. Seul un tel outil permettra d'évaluer l'avancement d'une mise en œuvre sérieuse. Des bilans annuels sont indispensables à compter de cette année, afin d'abonder un tableau de bord et de compiler les données nécessaires à son évolution.

==> E&RB souligne l'importance d'une évaluation au fil de l'eau pour une mise en œuvre efficace du SRCE.

COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES – ECO-CONDITIONNALITE

La mise en cohérence des politiques de protection et de gestion des espaces naturels et des espèces en lien avec les trames verte et bleue doit s'accompagner d'une mise en cohérence des politiques publiques et d'engagements fermes de l'Etat, de la Région et des Départements en termes d'éco-conditionnalité des subventions, aides, programmes, etc. afin d'éviter toute incohérence sur le terrain et de démultiplier leur pouvoir incitatif.

Un seul exemple : la multiplication des projets de chaufferies au bois soutenues par des aides régionales entre autres, n'a pas été accompagnée d'un bilan précis sur la capacité des territoires à les alimenter, d'où des effets désastreux sur le bocage, les ripisylves, éléments essentiels des trames vertes et bleues. Le coût de leur coupe à blanc pour la collectivité en termes de disparition d'habitats et d'espèces, de gestion des ruissellements, de protection des berges de cours d'eau, de capacité épuratoire, etc. n'est pas évalué ni pris en compte dans la perspective d'un bilan global alors même que ce sont les mêmes bailleurs de subventions qui abondent l'un et l'autre aspect.

==> E&RB estime que la mise en œuvre du Schéma Régional de Cohérence Ecologique et sa réussite sont conditionnés par l'application généralisée du principe d'éco-conditionnalité des financements publics.

DIMENSION ECONOMIQUE DE LA BIODIVERSITE - PEDAGOGIE

Le projet de SRCE n'intègre pas la contribution économique de la biodiversité dans une approche de bilan global avec intégration des externalités. Quel est le coût de la perte et de la dégradation des habitats, des espèces ? Car il y a un coût pour les collectivités, les acteurs économiques, la santé publique, outre celui pour l'environnement.

Or, l'aspect économique est essentiellement considéré sous l'angle du coût de la préservation de la biodiversité pour les acteurs économiques, de l'intégration de considérations économiques et sociales aux objectifs de protection de la biodiversité, de l'intégration des enjeux socio-économiques, etc., aspects qui concernent les acteurs privés. Étant donné l'opposabilité du SRCE aux seuls État et collectivités locales, ainsi que son ambition pédagogique, il aurait été judicieux de détailler davantage le coût pour la collectivité de la non protection / non-restauration des cours d'eau, des zones humides, du bocage, etc. en termes de santé publique, d'assainissement, de lutte contre les inondations, d'alimentation en eau potable, de tourisme (Voir le rapport du CGEDD *Evaluation économique des services rendus par les zones humides* de juin 2010, entre autres).

==> E&RB regrette que, s'agissant d'un document opposable à l'État et aux collectivités locales, le coût global pour la collectivité de la non préservation de la biodiversité et de la non mise en œuvre des trames bleues et vertes ne soit pas plus clairement énoncé dans un but pédagogique.

Sur la base de ce bilan, avez-vous des remarques ou suggestions concernant les modalités de mise en œuvre à venir du SRADDET en ce qui concerne la biodiversité ?

Nous mesurons bien que ce document représente un plus dans la prise en considération des enjeux environnementaux, qu'il s'intéresse à la biodiversité de manière tangible, démontrant ainsi une montée de la prise de conscience de notre place dans le système vivant, aux ressources finies.

Oui, ce document est le fruit d'un gros travail de réflexion, d'échange, de problématisation, de conviction, et d'acculturation collective.

Oui, ce document évoque bien le mot rupture, un mot fort qui nous apparaît approprié à la situation.

Mais la question essentielle est celle que le Conseil scientifique de la Breizh cop a posé dans sa synthèse des avis : ce SRADDET permet-il de « *préparer la Bretagne au choc climatique qui s'annonce, et notamment aux risques (mais aussi aux opportunités) que ce choc fait courir à l'économie et à la cohésion sociale de la Région.* » ?

Notre réponse est non.

Tout d'abord sur le sujet de l'eau et de la biodiversité aquatique :

D'une façon générale, nos associations notent une ambition réduite des règles prescriptives du SRADDET par rapport aux objectifs énoncés. Ainsi, la règle 2-5 concernant l'eau aurait dû prendre en compte les objectifs de qualité de l'eau alors qu'elle se contente de ne traiter que les aspects quantitatifs. Par exemple le SRADDET aurait pu fixer une règle concernant la restauration de zones humides pour améliorer la qualité des eaux et la biodiversité, ou aussi la protection des cours d'eau par des bandes enherbées ou des haies ou par des interdictions d'épandages à une certaine distance.

Actuellement le SDAGE et les SAGE locaux s'emploient, avec l'appui de la Région, à planifier l'amélioration de la qualité des eaux. Malgré un budget conséquent alloué, les résultats sont largement insuffisants par rapport aux objectifs attendus en 2027 à savoir 100% des masses d'eau en bon état (La Bretagne est à moins de 40% actuellement). On a l'impression que les Agences de l'Eau et les collectivités sont toujours obligées de ramer à contre-courant contre un déficit de réglementation et de contrôle de l'Etat ou des décisions inadaptées. Trois exemples pour illustrer ce propos :

-les plans Ecophyto 1 et 2, malgré des objectifs ambitieux, n'ont pas permis de réduire l'utilisation de pesticides ni en France ni en Bretagne, ceci par manque de réglementation adaptée ;

-les marées vertes sont toujours bien présentes sur le littoral breton en partie parce que les Plans d'Actions Régionaux Nitrate de l'Etat n'ont pas su mettre des plafonnements de pression azotée sur les bassins versants concernés ;

-de nombreuses pollutions accidentelles de cours d'eau par débordement de fosses à lisier ou de dysfonctionnement de stations d'épuration sont en partie dues au manque de contrôle par les services de l'Etat qui n'ont plus le personnel suffisant.

Ce désengagement de l'Etat pénalise fortement non seulement les citoyen.nes, mais aussi les budgets de la Région, des collectivités et des redevables consommateurs, ainsi que les acteurs des territoires qui tentent d'agir pour une amélioration de la qualité des eaux, et qui n'en voient pas le bout.

A propos de la biodiversité et du littoral :

Si l'objectif 8.2. du SRADDET note bien qu'« il s'agit d'élaborer une planification spatiale maritime capable de maintenir le bon fonctionnement des écosystèmes marins et côtiers », les règles qui concernent ce domaine n'abordent pas à leur juste niveau ces écosystèmes marins et leur protection. Pourtant les scientifiques du GIEC mettent en avant que la mer est le premier puits de carbone et le premier producteur d'oxygène de la planète. Vis-à-vis de la lutte contre le changement climatique, cette fonction essentielle doit être préservée par des objectifs et des règles ambitieuses. Au-delà de son objectif 8.2. d'« attente que chaque SCOT concerné par le littoral détermine des mesures pour atteindre plusieurs objectifs comme la qualité des eaux et la préservation de la biodiversité, ... », le SRADDET aurait dû énoncer une règle imposant la mise en œuvre d'un volet maritime dans chaque SCOT littoral. Dans l'élaboration de cette règle il aurait été intéressant que, dans le cadre de la mise en œuvre d'un développement durable de l'espace marin côtier, que soient mis au même niveau ses trois piliers que sont l'économie, le social et l'environnement. Or l'on constate que les règles 2.6. et 3.7. ont plutôt tendance à privilégier le développement économique et l'urbanisme en minimisant les enjeux relatifs à la préservation de la biodiversité par une simple « prise en compte ». Les enjeux de la protection des habitats et des écosystèmes marins, des espèces marines sensibles à protéger et de l'amélioration de la qualité des eaux côtières auraient dûs être inscrits dans les règles du SRADDET au même niveau que l'économie et l'urbanisme.

Rappelons par ailleurs que, d'après une enquête récente, les breton.nes sont très majoritairement attachés à la sauvegarde de leur littoral et à la présence d'espaces naturels littoraux en bon état ; le maintien de ces espaces naturels étant par ailleurs l'un des facteurs clés de l'attractivité touristique de la Bretagne.

Sur l'urgence climatique et l'effondrement de la biodiversité en général

Nous le savons désormais tous : l'urgence climatique et l'effondrement de la biodiversité, auxquels nous rajoutons les problèmes sociaux actuels, ne font que traduire la profonde inadéquation entre le système socio-économique actuel et le système écologique et climatique auquel nous appartenons et dont nous sommes dépendants.

Cette approche aurait dû servir de clé de voûte pour les enjeux, les orientations et les objectifs du SRADDET, et s'appuyer sur deux entrées essentielles : d'une part sur la compréhension et la préservation de la biodiversité pour co-construire un système écologique et socio-économique résilient et dynamique, d'autre part sur une forte économie en carbone dans tous les secteurs.

Le SRADDET hésite entre la continuité et la rupture, pour finir par être incohérent à bien des égards. Le fascicule des règles en est un bon exemple : il y a souvent un décalage important entre les objectifs, marqués d'une certaine ambition, et les règles, qui n'en sont pas et restent au stade des recommandations. Le Conseil Régional fait confiance aux territoires pour viser des objectifs parfois chiffrés uniquement au niveau régional. Pourtant, pour développer une Bretagne résiliente et dynamique, il sera nécessaire de s'appuyer sur une armature écologique et humaine fonctionnelle pensée régionalement et déclinée dans chaque territoire. Cela nécessite trois choix collectifs essentiels, basés à la fois sur la règle et l'accompagnement :

- Premier choix : maîtriser l'artificialisation des sols. La Bretagne est la troisième région française en matière de taux d'artificialisation. Elle progresse plus vite que la population bretonne. Il est urgent d'enrayer le processus pour garder et reconquérir des terres dédiées à une agriculture respectueuse des hommes et de la nature (agro-écologie) et à la trame verte et bleue. Si nous partageons l'objectif 31 qui vise le zéro artificialisation nette, 2040 nous paraît bien loin, et surtout aucun objectif chiffré n'est demandé aux territoires dès maintenant. Par ailleurs, les mots *Eviter* et *Réduire* de la séquence ERC (Eviter Réduire Compenser) ne sont pas assez mis en avant comme un préalable indispensable à tout aménagement. La compensation est souvent un piège et un alibi pour consommer davantage de terres. Il serait bon de compléter ce fascicule des règles par un guide d'accompagnement des territoires sur les modalités de mise en œuvre des projets d'aménagement afin de bien éviter et réduire les impacts, avant de penser à les compenser.
- Deuxième choix : reconquérir la biodiversité pour améliorer la résilience de notre région. Le fascicule intègre un document méthodologique important sur la trame verte et bleue, dans le chapitre des mesures. Pour faciliter son utilisation réelle par les territoires, qui n'ont pas toujours une culture et une ingénierie écologiques affirmées, il eut été opportun de transformer les 6 recommandations de ce document en une règle méthodologique à appliquer.
- Troisième choix : Faciliter une organisation des activités pour diminuer la production de gaz à effet de serre. Là aussi, les règles sont trop imprécises et trop peu contraignantes, que ce soit pour arrêter les zones commerciales périphériques, développer la mixité des activités et les centralités, ou permettre le développement des énergies renouvelables dans l'espace urbain ou périurbain (photovoltaïque sur les toits ou éolien par exemple).

Pour nous, le levier réglementaire reste trop modeste. Il n'intègre que très peu les propositions que nos associations ont faites tout au long du processus. D'autres acteurs ont eu plus de poids. Le Conseil Régional nous répond sur ce point que ce levier est complété par des engagements et des aides incitatives, conditionnées au respect des objectifs du Sraddet. Dont acte. Cette conditionnalité, que nous appelons de nos vœux, est un levier essentiel pour permettre une réelle cohérence dans l'action publique. Nous serons particulièrement vigilants aux contenus et à la mise en place de ces conditionnalités. Il en va de même pour les politiques directes du Conseil Régional : nous espérons ainsi que des moyens conséquents

seront ciblés vers la transition écologique et solidaire de la Bretagne pour en faire une base pour une organisation plus transversale des services comme des moyens financiers et humains.

Nous ne sommes pas ignorants de la difficulté que représente une rupture de ce type, à la fois culturelle et systémique. Néanmoins, nous pensons aussi que la Bretagne a de nombreux atouts et capacités à innover, à embrasser les sujets de manière globale, et à s'appuyer pour cela sur les formidables mobilisations et expertise citoyenne et associative qui font bouger actuellement les territoires de Bretagne. Nous encourageons le Conseil Régional à renforcer son travail de rupture dans ses approches comme dans son action. Et de conduire pour cela de vraies négociations multiacteurs. Nous redisons ici que nous sommes prêts à y contribuer, en particulier sur les sujets essentiels pour la Bretagne que sont l'agriculture et l'alimentation, l'énergie, les déchets, l'aménagement du territoire, afin de co-construire des synergies plutôt que de subir des fractures.

Le 12 mars 2020

Contact : Alain Bonnec
president@eau-et-rivieres.org
2 rue Crec'h Uguen
22810 BELLE ISLE EN TERRE

