

Le SRADDET

Un document à revoir
pour faire face
aux défis rencontrés
par les pays de Bretagne



SRADDET ?

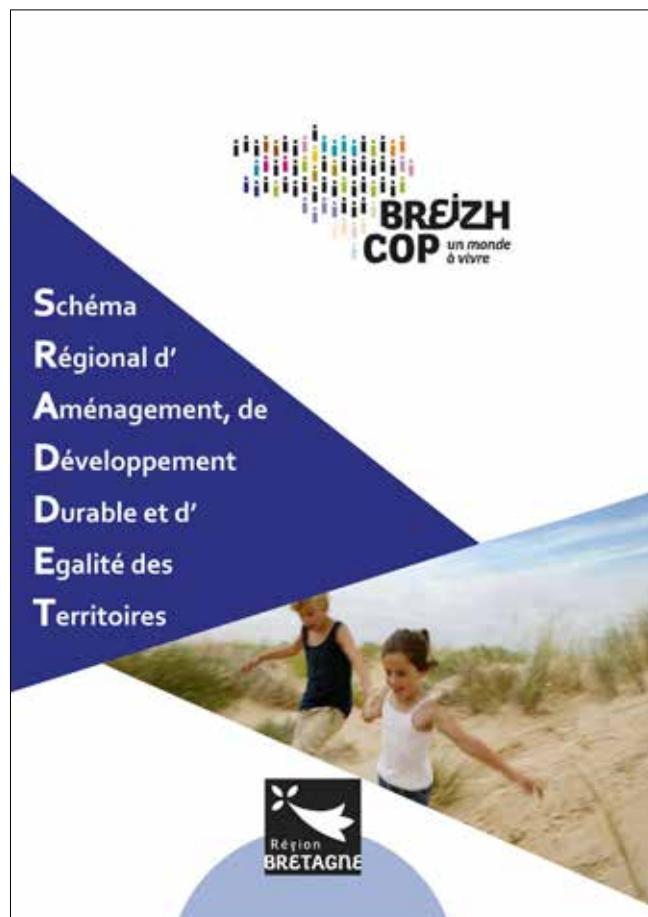
En novembre 2019, le conseil régional de Bretagne adoptait pour la première fois un projet de SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires). Ce nouveau document vient compléter les dispositifs d'aménagement du territoire en permettant d'agir à l'échelle régionale, pertinente en particulier pour l'équilibre entre villes et campagnes, pour les transports, la prise en compte des grandes aires urbaines débordant les intercommunalités et les pays, etc.

Il manquait en effet une possibilité de régulation au niveau régional, comme en attestent les débats fréquents sur la métropolisation, sur le déséquilibre est/ouest ou intérieur/littoral, débats qui touchent de près des sujets aussi essentiels que le logement, la mobilité, l'emploi. Les problèmes posés par le changement climatique, la raréfaction des ressources ou encore la dégradation de la biodiversité méritent également des réponses à une échelle plus large que celle du bloc communal, mais plus proche du terrain que l'État central.

C'est donc avec un grand intérêt que l'Union démocratique bretonne a analysé le projet de SRADDET adopté en 2019. Le présent document en propose une analyse et explique en quoi il devrait être modifié.

L'essentiel du contenu de cette analyse a été publié dans le mensuel *Le Peuple breton* entre mars et juillet 2020¹. Ces chroniques ont été ici remises en forme et augmentées de propositions de modification du SRADDET, que l'on retrouve en fin de chaque analyse thématique et sous une forme synthétique à la fin du document. L'Union démocratique bretonne portera cette analyse et ces propositions dans les discussions préalables à la campagne des élections régionales de 2021. Obtenir une révision du SRADDET sera l'un des objectifs du parti.

Il ne s'agit en aucun cas, pour les militants de l'UDB, de se substituer au travail des



¹ Série d'articles signés Nil CAOUSSIN. On en retrouvera un résumé sur le site internet du *Peuple breton* : « Pourquoi la Breizh Cop et le SRADDET sont critiqués », 9 juin 2020.
<http://lepeuplebreton.bzh/2020/06/09/region-bretagne-breizh-cop-sraddet/>

services de la Région ou de mettre en doute leur compétence. C'est bien le pilotage politique du document qui est en cause, y compris sans doute dans certains problèmes de forme que nous évoquerons plus loin. Les modifications proposées ne doivent donc pas être comprises comme des demandes clé en main de réécriture du document, mais comme des axes de transformation.

En effet, le SRADDET de la région Bretagne² a été critiqué non seulement dans *Le Peuple breton*, mais aussi dans la presse quotidienne régionale, par l'agence environnementale, qui a dénoncé le flou du schéma, sa confiance excessive dans des engagements volontaires non précisés, des insuffisances dans le diagnostic ou encore une tendance à remettre les décisions-clés à plus tard³.

Avant d'aborder l'analyse en elle-même, il importe de préciser la vision de la Bretagne qui l'inspire. Pour les adhérents de l'UDB, un document comme le SRADDET devrait mobiliser tous les outils disponibles pour promouvoir l'équilibre entre les pays et s'opposer vigoureusement à la désertification, ou à la résidentialisation, d'une partie de la Bretagne, corollaire de la saturation de l'autre. Dans la lignée des travaux précédents du parti, nous affirmons notre opposition au processus politique de métropolisation, qui ne peut qu'exacerber les inégalités et provoque déjà un gaspillage de ressources inquiétant.

Nous envisageons la Bretagne dans son ensemble, Loire-Atlantique comprise, et nous ne la réduisons pas à un « Ouest » dont la seule planche de salut serait une dépendance toujours plus étroite à l'égard de la région parisienne.

Nous ne nous opposons pas par principe à la croissance démographique anticipée pour les vingt années à venir – sachant que de très nombreux Bretons ont dû et doivent encore quitter leur pays, que beaucoup souhaitent y revenir, et que, plus largement, les deux tiers de la population d'Île-de-France souhaiteraient en partir –, mais nous affirmons que les collectivités doivent tout mettre en œuvre pour que la croissance prévue se répartisse harmonieusement à travers la Bretagne, afin d'éviter les effets de saturation et surtout de satisfaire au mieux les envies des habitants, anciens comme nouveaux, dont une immense majorité, dans les villes comme dans les campagnes, aspire à une organisation polycentrique du territoire⁴.

Le maillage équilibré des villes moyennes, mis à mal aujourd'hui, permettra, une fois revivifié, de limiter les inégalités et de gérer plus sobrement les ressources, ce modèle étant notamment le plus économique en déplacements⁵, et peu propice aux flambées des prix de l'immobilier.

2 On veillera à ne pas confondre la Bretagne et la région Bretagne : « région Bretagne » sera employé pour désigner le territoire de la région administrative et « Région Bretagne » pour le conseil régional.

3 « Environnement : un rapport étrille la Breizh Cop ». Le Télégramme, 2 juin 2020. <https://www.letelegramme.fr/bretagne/environnement-un-rapport-etrille-la-breizh-cop-02-06-2020-12560181.php>

4 Selon une enquête menée par le Cevipof en 2019, à la question « dans l'idéal, si vous aviez le choix, où préféreriez-vous vivre ? », 45 % ont répondu « à la campagne », 41 % « dans une ville moyenne » et 13 % « dans une métropole. » https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2019-10/Enquete%20AMF-CEVIPOF-SEPT-2019.indd_.pdf

5 <https://fr.forumviesmobiles.org/projet/2019/01/07/enquete-nationale-mobilite-et-modes-vie-12796>

Certains sujets importants seront peu, voire pas du tout, abordés dans ce document. En effet, le SRADDET a une portée limitée et n'a pas vocation à embrasser tous les aspects de la vie politique — sa critique reste donc à peu près dans les mêmes limites, sauf dans les cas où le manque d'ambition du document s'avère problématique.

Rappelons ici que la Bretagne reste un pays divisé entre deux régions administratives, toutes deux faibles sur le plan politique comme budgétaire. Cette critique ne saurait donc en aucun cas dessiner un programme politique complet. Pour une vision du projet de société de l'UDB, le lecteur peut se reporter au livre-projet publié en 2018, *S'émanciper. Un projet de société vu de Bretagne*⁶.



⁶ <http://www.pressespopulaires.bzh/produit/semanciper-un-projet-de-societe-vu-de-bretagne/>

Table

1. Un document incomplet	6
2. De quelle Bretagne parle-t-on ?	8
3. Vers une agriculture soutenable : ambitions et non-dits	10
4. Centralisme contre transition écologique des transports	18
5. Quand la métropolisation saborde la protection des terres	25
6. Moraliser les touristes ou revoir la politique touristique ?	34
7. Sobriété numérique, santé et démocratie à l'épreuve de l'air du temps	38
Synthèse des modifications à apporter au SRADDET	41
Conclusion	44

1. Un document incomplet

Le SRADDET, pour « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires », est un nouveau document de planification. Sans aller jusqu'à délimiter les espaces constructibles comme le fait un document d'urbanisme (type PLU), il définit des objectifs et des règles dans le but d'assurer une cohérence de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale. Ses objectifs s'imposent notamment aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), élaborés à l'échelle des pays, et qui s'imposent eux-mêmes aux plans locaux d'urbanisme. Il s'agit en quelque sorte d'un chaînon manquant (jusque-là) de l'aménagement du territoire. La région Bretagne (quatre départements, sans la Loire-Atlantique) a adopté le sien fin 2019, et l'a largement médiatisé, en mettant notamment en avant l'objectif de la lutte contre l'artificialisation des sols.

Ce document fixe en effet les orientations de la Région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Tout un programme ! La Région est attendue au tournant sur ces sujets, car la compétition entre territoires produit de nombreux gaspillages et déséquilibres, que l'État ne corrige pas. On conçoit donc l'importance d'une information claire pour les citoyens.

Or, plusieurs mois après son adoption, le SRADDET est encore incomplet : si le diagnostic (état des lieux) et le fascicule (liste des règles générales adoptées) sont bien en ligne et constituent déjà avec l'introduction un beau paquet de 242 pages⁷, les annexes, en revanche, sont absentes du document téléchargeable sur le site de la Région. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités locales les présente pourtant comme une partie intégrante du SRADDET, et le document adopté par la Région les annonce aussi dans l'introduction. On lit même page 16 (foliotée *Introduction - Page 9*) que « le SRADDET, composé de son rapport, de son fascicule et de ses annexes forme un tout cohérent et autonome ».

Ne pas les intégrer dans le document pose donc un premier problème, puisque le citoyen cherchant à connaître la décision politique doit aller chercher les annexes une à une sur le site de la Région Bretagne. Par ailleurs, si certaines des annexes ont déjà été adoptées et mises en ligne, par exemple le pacte d'accessibilité pour la Bretagne, d'autres sont adoptées mais ne nous ont été transmises qu'en pièce

⁷ Téléchargeable ici : https://www.bretagne.bzh/app/uploads/19_DIRAM_02_Projet_SRADDET-tamponne.pdf

jointe de courrier électronique, et non par lien internet (nous ne savons donc pas si ces documents sont accessibles en ligne), d'autres enfin n'avaient pas encore été adoptées à l'heure où nous écrivions ces lignes.

Au vu de l'importance du SRADDET pour l'avenir de la Bretagne, il apparaît dommageable et peu sincère de compliquer ainsi l'accès à ce document, qui, tout en formant « un tout cohérent », n'est accessible qu'en pièces détachées, et au prix d'un véritable jeu de piste.

Un autre problème soulevé par la forme du SRADDET est celui des « feuilles de route ». Comme on le verra plus loin, certains problèmes ne font l'objet d'aucune décision précise et leur élaboration est renvoyée à des feuilles de route dont le contenu n'est pas donné dans le SRADDET, et qui ne figurent pas en annexe⁸. Que tous les détails de l'action publique ne soient pas mentionnés est compréhensible, mais le SRADDET n'est pas censé se limiter à une liste de vœux pieux. Il est donc bien difficile de tirer des conclusions de ces passages, et on s'interroge sur le statut légal d'engagements non explicités dans le SRADDET.

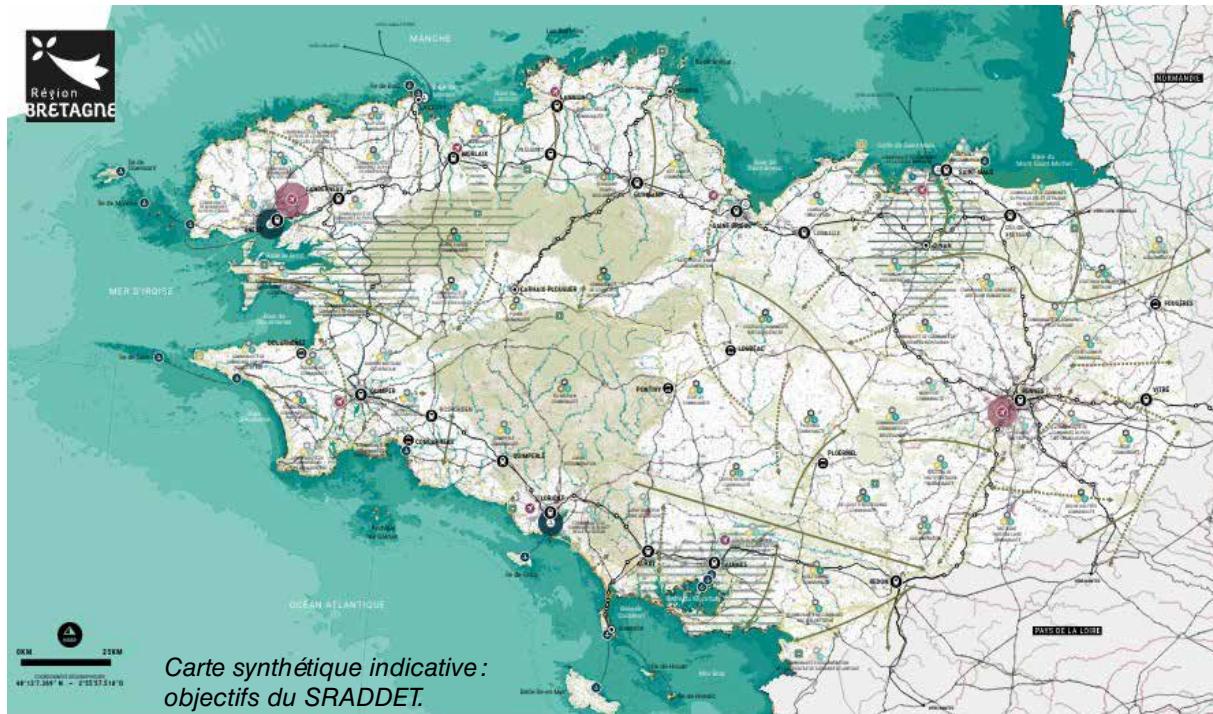
L'agence environnementale a également fait part publiquement de ses réserves au sujet de la présentation du SRADDET, ce que le conseil régional a préféré interpréter comme une « incompréhension ». Mais si même une agence d'État spécialisée ne comprend pas correctement le SRADDET, cela pose question ! Le moins que l'on puisse dire est qu'il y a un problème de lisibilité et d'information. À moins d'un an de la campagne des élections régionales, durant lesquelles les mesures du SRADDET seront probablement débattues, les citoyens sont en droit d'avoir une information correcte et complète sur les choix réellement faits dans le SRADDET.

Modifications à apporter

- Publier, sur le site internet de la Région, et de manière facilement accessible, une version du SRADDET correspondant à sa définition légale, c'est-à-dire contenant l'ensemble des annexes. Pour les annexes non encore adoptées, préciser dans le document desquelles il s'agit et leur date d'adoption prévue.
- Préciser systématiquement les intentions de la Région dans la présentation des futures feuilles de route : orientations, objectifs, etc., et/ou fournir un lien vers les engagements déjà adoptés.

⁸ Nous développons plus loin le cas du tourisme, particulièrement représentatif du problème.

2. De quelle Bretagne parle-t-on ?



Bien évidemment, le SRADDET ne peut porter légalement que sur le territoire de la Bretagne administrative : Morbihan, Finistère, Côtes-d'Armor et Ille-et-Vilaine. Impossible d'adopter des mesures prescriptives pour la Loire-Atlantique, département le plus peuplé de Bretagne mais situé dans une autre région administrative. Il serait tout de même surprenant qu'un tel document ne tienne pas compte des liens entre la Bretagne administrée et la Loire-Atlantique, tant en raison de la densité objective des relations entre ces deux parties d'un même pays que des prises de position répétées du conseil régional de Bretagne en faveur de la réunification⁹.

En la matière, le dossier n'est pas tout à fait vide. On trouve ainsi la phrase suivante parmi les objectifs de rayonnement et de coopération : « Renforcer les liens avec la Loire-Atlantique, dans le cadre géographique de la Bretagne historique, dans les domaines du développement économique, des EMR [énergies marines renouvelables], de la recherche, des transports et mobilités... liens et vitalité culturels. Développer des liens et des complémentarités dans le champ portuaire¹⁰. »

Le moins que l'on puisse dire est qu'il y a du pain sur la planche : en matière de recherche, après l'échec de l'Université Bretagne-Loire (UBL, projet hypertrophié d'université du Grand Ouest), il y a un manque à combler et une attente pour la

⁹ Le conseil régional de Bretagne a d'ailleurs annoncé provisionner 100 000 euros pour un éventuel référendum à ce sujet.

¹⁰ Page 69 (foliotée Objectifs - Page 6).

réactivation de l'Université européenne de Bretagne (qui devrait inclure Nantes) ; en matière de transports, l'amélioration de la liaison ferroviaire Rennes-Nantes est évidemment un enjeu de développement soutenable, et l'ensemble des ports bretons, incluant Saint-Nazaire, auraient intérêt à se fédérer pour exister face à un État qui sacrifie l'ensemble de la façade maritime à un ou deux grands ports français.

Le texte propose aussi de mobiliser « la commission mixte avec le Département de la Loire-Atlantique » (commission réunissant les élus de la région Bretagne et du département de la Loire-Atlantique, actuellement en sommeil pour cause de mauvaise volonté du président du 44) pour améliorer la présence et l'influence bretonne auprès des instances européennes¹¹. Là encore, la volonté affichée est positive et dans la continuité des précédentes prises de position de la Région, mais demandera à être confirmée dans les faits.

Alors, comment le SRADDET voit-il la Bretagne ? À cinq selon les extraits de texte cités. Mais à quatre selon les cartes et les données : dans l'ensemble de la documentation cartographique du schéma (abondante dans la première partie), pas une seule carte ne représente la Bretagne entière. Nantes est systématiquement écartée. Ce choix se comprend pour la « carte synthétique indicative » prescrite par la loi, mais les très nombreuses cartes illustratives auraient pu représenter la Bretagne « historique », justement. Montrer la Bretagne unie sur les cartes de la Région Bretagne et publier des données publiques sur les cinq départements ne sont pas seulement de vieilles revendications de l'UDB : c'est aussi un choix acté lors du mandat régional précédent, mais jamais appliqué, et réaffirmé dans un rapport sur la réunification récemment rendu par Jean-Michel Le Boulanger et Isabelle Le Bal. Pour l'instant, la Région peine toujours à appliquer ses propres décisions. Espérons que la réédition du SRADDET qui suivra l'adoption des annexes sera l'occasion de rattraper ce manque !

Modifications à apporter

- **Faire figurer systématiquement dans le document des cartes de la Bretagne à cinq départements. Là où des contraintes légales imposent de représenter le découpage administratif actuel, faire figurer systématiquement une version de la carte à cinq départements en regard de la carte de la région administrative.**
- **Présenter les données fondamentales pour la Bretagne à cinq départements, en plus des données relatives à la seule région administrative.**
- **Ajouter un engagement clair de la Région Bretagne de favoriser effectivement les coopérations avec la Loire-Atlantique dans l'ensemble de ses politiques.**

¹¹ Page 70 (folios Objectifs - Page 7).

3. Vers une agriculture soutenable : ambitions et non-dits



L'agriculture est concernée à plusieurs titres par le SRADDET : en premier lieu bien sûr par l'engagement *réussir le « bien manger pour tous »*, mais aussi indirectement par l'engagement *pour une nouvelle stratégie énergétique et climatique* (l'agriculture contribuant pour une grande part aux émissions de gaz à effet de serre de la Bretagne) et par l'engagement *pour la préservation et la valorisation de la biodiversité et des ressources*.

Agriculture et milieux : entre dégradation et restauration

L'agriculture est intimement liée à l'état des milieux naturels, et les deux s'influencent réciproquement. On sait que la transformation du modèle agricole breton a eu pour conséquence des destructions de talus (à la fois habitat naturel et infrastructure écologique utile contre l'érosion), une pollution inédite des eaux, des

pollutions dans la terre et l'air, et un effondrement des populations d'insectes dû notamment à l'usage des pesticides.

Si aucune de ces nuisances n'est imputable à la seule agriculture, nul ne peut nier l'importance du secteur et sa responsabilité dans le succès (ou l'échec) de la protection des ressources et milieux naturels. Il s'agit également d'un enjeu interne à l'activité agricole car des milieux sains et vivants sont une condition sine qua non pour une agriculture autonome, chaque dégradation rendant au contraire les professionnels plus étroitement dépendants d'acteurs industriels pour qui le bien-être des agriculteurs n'est pas la priorité.

Le SRADDET aborde donc logiquement ce thème et pose un constat inquiétant : « Parmi les milieux naturels bretons, les bocages denses et les landes sont en forte régression (respectivement – 12 % et – 15 % entre 2006 et 2012) démontrant une dégradation constante de ces milieux naturels. » Or, les zones de bocages denses représentent 45 % des « grands réservoirs régionaux de biodiversité », soit l'équivalent de 12 % du territoire de la région Bretagne¹². On mesure l'enjeu pour la biodiversité. Il s'agit d'un déclin rapide pour des milieux à haute valeur écologique. On se pose immédiatement une série de questions : pourquoi ce déclin ? Dans quelle proportion est-il dû aux arasements pratiqués par des agriculteurs, légalement ou non, ou au contraire par l'urbanisation de terres agricoles ? Quelle évolution constate-t-on depuis 2012 ? Quelles mesures sont mises en place dans le SRADDET pour stabiliser la situation ?

Le programme Breizh-bocage, mis en œuvre par la Région, a permis localement des restaurations. On note ainsi sur le site de Bretagne Porte de Loire Communauté que « l'analyse de l'évolution récente du bocage permet de dire que les plantations réalisées compensent largement l'érosion du bocage et, de ce fait, restaurent véritablement le maillage de haies¹³ », ce qui, si cette information est exacte, tranche avec le bilan global de la période de référence. L'évolution du bocage est donc probablement contrastée à l'échelle de la Bretagne (sachant également que la Loire-Atlantique n'est pas dans le périmètre du programme Breizh-bocage et que ses statistiques ne sont pas prises en compte dans les chiffres donnés par le SRADDET).

Ces questions restent pour l'instant sans réponse car le programme Breizh-bocage fait actuellement l'objet d'une évaluation. Lorsque les résultats seront connus, nul doute que cette partie du SRADDET devra être revue et augmentée. À l'heure actuelle, le maigre constat avancé ne donne lieu qu'à une mesure de protection explicite : « Les documents d'urbanisme et les chartes de PNR définissent sur leur territoire un objectif de préservation des espaces boisés et de reboisement à la fois des espaces agronaturels (forêt, bocage) et des espaces urbains (espaces publics, parcs, jardins, etc.)¹⁴. »

Le moins que l'on puisse dire est que cette mesure devra être précisée et renforcée à la lumière des résultats de l'évaluation en cours. Et le problème n'est pas

¹² Page 36 (foliotée *Diagnostic - Page 15*).

¹³ <https://www.bretagnereportedeloire.fr/breizh-bocage/>

¹⁴ Page 192 (foliotée *Fascicule - Page 21*).

seulement de réglementer : le bocage est souvent déjà protégé dans les documents d'urbanisme, mais la réglementation n'est pas toujours appliquée. Le manque de données précises et récentes est un vrai handicap pour concevoir une réponse politique sérieuse au recul du bocage.

Ce recul historique du bocage, combiné à l'usage de produits phytosanitaires et d'engrais azotés en grande quantité, a eu pour conséquence une dégradation de la qualité de l'eau en Bretagne. Les médiatiques algues vertes ont popularisé ce problème, mais elles n'en sont finalement qu'un symptôme localisé, alors que la qualité des écosystèmes et la santé humaines sont affectées (là encore, l'agriculture n'est pas seule en cause, mais elle est au cœur du problème).

Et là, le moins que l'on puisse dire est que la prise de conscience tardive de la gravité de la pollution des eaux bretonnes n'a pas permis des progrès spectaculaires : « À ce jour, au niveau du bassin Loire Bretagne, 24 % des masses d'eau sont en bon état. À l'échelle Vilaine et côtiers bretons, on enregistre même un taux de 32 %. [...] Le SDAGE Loire Bretagne fixe un objectif intermédiaire de 69 % des masses d'eau et cours d'eau en bon état en 2021. Aujourd'hui, la Bretagne est à peine à mi-chemin avec une majorité de masses d'eau dégradées à l'est de la Bretagne¹⁵. » Parmi les pollutions constatées : phosphore, nitrate, pesticides et matières organiques. Et « si la qualité des masses d'eau côtière s'est améliorée ces dernières années, elles restent sous influence des bassins versants, avec 84 % des zones conchyliologiques de qualité moyenne et 60 % des zones de pêche à pied de qualité acceptable ou médiocre¹⁶ ».

Le SRADDET acte le fait que les objectifs de reconquête de la qualité des eaux ne seront pas tenus. On trouve pourtant très peu de mesures visant à améliorer la qualité de l'eau dans le SRADDET, ce qui s'explique par l'adoption seulement un an auparavant du « plan breton pour l'eau », en 2018 (ce document a le statut d'annexe du SRADDET). En revanche, un certain nombre d'orientations et de règlements concernant l'agriculture sont aussi liés à la qualité de l'eau, et plus généralement au bon état des milieux naturels et à la santé humaine : c'est le cas, en particulier, des passages sur les pesticides de synthèse.

Vers la fin des pesticides de synthèse ?

Si les algues vertes et les taux de nitrate ont longtemps été emblématiques des problèmes de pollution d'origine agricole en Bretagne, les pesticides sont en train de leur voler la vedette – malgré le succès de la fameuse BD *Algues vertes. L'histoire interdite* et la polémique qui s'ensuit¹⁷. Il faut dire que des progrès limités, mais réels, ont été faits sur les rejets de nitrate dans les eaux, alors que le problème des pesticides reste entier et particulièrement vif. Daniel Cueff, maire de Langouët, a ainsi lancé un vaste débat en prenant un arrêté d'éloignement des pesticides dans sa commune, suivi par de nombreux autres. La riposte des partisans de l'agriculture

¹⁵ Page 37 (foliotée *Diagnostic - Page 16*).

¹⁶ Page 38 (foliotée *Diagnostic - Page 17*).

¹⁷ Voir sur le site internet du *Peuple breton* : <http://lepeuplebreton.bzh/2020/05/28/ines-leraud/>

chimique a été vive et le gouvernement a pour l'instant tranché en faveur de ces derniers¹⁸.

Or, le SRADDET contient une prise de position étonnamment ambitieuse à propos des pesticides de synthèse dans la Bretagne du futur : « C'est une région qui a engagé la reconquête de sa biodiversité par une intégration systématique de cet enjeu dans tous ses projets de développement, par la réussite de son objectif de sobriété foncière, par la suppression anticipée de l'usage des phytosanitaires, par l'agroécologie, par la reconquête de la qualité de l'eau, par la mobilisation de tous pour la protection de l'environnement¹⁹. »

Oui, vous avez bien lu, le SRADDET annonce la suppression de l'usage des phytosanitaires, « anticipée » ; c'est-à-dire, faisons-en l'hypothèse, sans ou avant que la loi n'en fasse une obligation. L'objectif constitue bien une rupture. Il s'agit d'un évènement politique en lui-même, d'autant plus que le vice-président chargé de l'agriculture, Olivier Alain, est l'ancien président de la FDSEA des Côtes-d'Armor. Faut-il y voir un décalage entre le discours public de la FNSEA en Bretagne (en théorie convaincue que l'utilisation des pesticides peut et doit se poursuivre) et l'évolution d'au moins une partie de ses adhérents et responsables à ce sujet ?

La Région n'ayant pas de pouvoir législatif ou règlementaire, elle ne peut pas décider elle-même d'interdire les produits phytosanitaires. La méthode proposée consiste donc à créer un consensus sur une diminution progressive pour « tendre vers le zéro phyto en 2040 ». Il est donc prévu « d'élaborer et mettre en œuvre une méthode régionale partagée de sortie des produits phytosanitaires », puis de mettre en place un calendrier et un plan d'action « abordant la question de la contractualisation et de l'indemnisation des agriculteurs s'il y a lieu », ce qui est effectivement essentiel car l'arrêt des traitements provoque des baisses de rendements et des pertes financières, sauf changement de méthode et d'organisation – ce qui suppose aussi un appui et des évolutions en profondeur du modèle économique dominant. La Région imagine à mi-parcours des expérimentations sur des territoires pilotes labellisés « Territoires zéro pesticides²⁰ ».

Il est donc abusif d'en conclure que les pesticides de synthèse auront bien disparu en 2040, mais, pour la première fois, un cap clair est défini en ce sens à l'échelle de la région Bretagne. L'Union démocratique bretonne soutient cet objectif.

Agriculture, énergie et GES

Quarante-sept pour cent des émissions bretonnes de gaz à effet de serre (GES) sont d'origine agricole, contre 27 % pour les transports et 18 % pour les bâtiments (les chiffres ne sont pas exactement les mêmes pour la consommation d'énergie). La transition écologique de l'agriculture est donc le premier gisement d'économies

¹⁸ Lire à ce sujet le petit livre de Daniel Cueff, chroniqué dans le numéro de juin 2020 du *Peuple breton* : *Paysans, on vous aime. Défendez-vous, défendez-nous contre les pesticides de synthèse*.

¹⁹ Page 55 (foliotée *Orientations* - Page 9).

²⁰ Page 125 (foliotée *Objectifs* - Page 62).

d'émission de GES en Bretagne²¹. On voit mal comment la Région pourrait tenir son objectif climatique – diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2040 – sans réduire sérieusement celles du secteur agricole.

Le SRADDET annonce donc logiquement que la région devra réduire de 34 % ses GES d'origine agricole entre 2012 et 2040, et formule à l'intention des intercommunalités la règle suivante : « Concernant le secteur agricole, ils [les PCAET, « plans climat-air-énergie territoriaux] inscrivent un objectif de réduction des GES agricoles permettant d'afficher la contribution du territoire, la plus forte possible, à l'objectif régional de réduction d'au moins 34 % pour les émissions de GES agricoles en 2040 par rapport à 2012. Ils encouragent et accompagnent les pratiques agricoles permettant de maximiser le stockage du carbone²² . »

Au chapitre des constats, toujours, il est rappelé que l'essentiel des émissions agricoles provient de l'élevage des ruminants, dont la digestion émet du méthane, gaz à fort pouvoir de réchauffement. Enfin, le SRADDET constate que la majeure partie de la production de l'élevage est exportée, alimentant près de dix fois l'équivalent de la population bretonne²³. L'équation ainsi formulée amènerait naturellement à envisager une réduction des exportations de produits animaux pour tenir l'objectif climatique, réduction qui, pour être tenable économiquement et socialement, devrait être accompagnée par une montée en gamme et par une amélioration de la marge des éleveurs (via les circuits courts, le développement des labels, le paiement des services environnementaux, etc.).

Hélas, une fois de plus, la dimension quantitative est le point aveugle du SRADDET²⁴ : l'hyperspecialisation de la région dans l'élevage et la production massive pour l'exportation sont des données présentées comme intangibles. On lit même que « la place de l'agriculture dans l'économie bretonne et française n'est pas un choix ou une option²⁵ ». Phrase ambiguë s'il en est : s'il s'agit de dire que l'activité agricole est essentielle et doit être maintenue, il est alors difficile d'être en désaccord... mais on peut aussi l'interpréter comme une volonté de maintenir fermement le volume actuel de production et d'exportation.

Or, comment réduire les quantités de méthane émises par l'élevage sans s'attaquer au problème de la surproduction ? Certes, la diminution des volumes posera des difficultés sur le terrain de l'emploi et des rémunérations, mais tout le rôle de la Région devrait être de les anticiper et de proposer des pistes pour y faire face, et non de mettre la poussière sous le tapis.

²¹ Page 42 (foliotée *Diagnostic - Page 21*).

²² Page 197 (foliotée *Fascicule - Page 26*).

²³ Page 92 (foliotée *Objectifs - Page 29*).

²⁴ C'était déjà le cas dans deux domaines bien différents : les conséquences du tourisme (voir *Le Peuple breton* d'avril 2020) et le choix des prospectives démographiques de référence pour le plan de lutte contre l'artificialisation des sols.

²⁵ Page 119 (foliotée *Objectifs - Page 56*).

Quel modèle économique pour une agriculture soutenable ?

« C'est en devenant la région par excellence du « bien manger » que l'écosystème agri-agroalimentaire breton répondra à l'équation complexe consistant à maintenir, voire développer, la création de richesse et de revenu pour les agriculteur·trice·s et les territoires, et tout à la fois réduire drastiquement la contribution de ces activités à la production de carbone ou d'autres facteurs de nuisance (phytosanitaires). [...] C'est l'ensemble de ces enjeux qui pousse la Région à vouloir gérer les deux piliers de la PAC. Sans cette maîtrise totale, il est difficilement envisageable d'apporter une réponse globale et cohérente à tous ces enjeux, qui ne peuvent se satisfaire d'approches segmentées²⁶. »

La Région semble donc partager la stratégie d'une montée en qualité et en reconnaissance des produits pour donner une assise économique solide à des pratiques agricoles soutenables. Les orientations pour généraliser ces pratiques sont d'ailleurs mentionnées explicitement : « Les pratiques agro-écologiques ont pour objectif d'améliorer la résilience des systèmes agricoles en favorisant leur diversification et leur autonomie et en diminuant leur vulnérabilité face aux aléas climatiques. Par ailleurs, ces évolutions permettent d'améliorer l'environnement en augmentant les quantités de carbone (matière organique) dans les sols, la biodiversité (préservation et restauration la trame verte et bleue) et la ressource en eau (qualité, quantité). Pour cela, il convient :

- d'accélérer le déploiement massif des mesures agro-écologiques (MAEC système²⁷) ;
- d'accélérer le soutien au développement de l'agriculture bio ;
- de travailler à la mise en avant des services rendus par ces nouvelles pratiques mises en œuvre par les agriculteurs (paiement pour services environnementaux)²⁸. »

On ne peut que souscrire à ces préconisations, mais on voit mal comment les systèmes agricoles pourront être « plus autonomes » (moins d'intrants chimiques, d'aliments importés...) tout en continuant à produire pour dix fois la population bretonne, ou comment ils pourront être « plus résilients » en restant exposés à la volatilité des prix à l'international et à la concurrence déloyale de producteurs moins réglementés. Or, et c'est là un point essentiel, on ne peut pas exporter massivement si l'on n'accepte pas dans le même temps de s'ouvrir aux importations.

Le SRADDET n'a pas l'honnêteté de dire que la conquête de l'autonomie et de la soutenabilité de l'agriculture bretonne suppose de la diversifier et de réduire ses exportations animales en volume (ainsi, parallèlement, que ses importations d'intrants chimiques et d'aliments animaux). Il laisse ainsi planer des illusions et remet à plus tard des choix difficiles.

²⁶ Page 92 (foliotée *Objectifs* - Page 29).

²⁷ Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) misant sur l'engagement global d'une exploitation.

²⁸ Page 93 (foliotée *Objectifs* - Page 30).

Les subventions de la Région à l'agriculture déraisonnée

Tout en votant un SRADDET qui prévoit une véritable transition écologique de l'agriculture bretonne, la Région Bretagne a continué à subventionner des pratiques très éloignées des objectifs affichés : le « plan volaille » soutient ainsi avec de l'argent public l'agrandissement ou la construction de poulaillers industriels, enfonçant les éleveurs dans une surproduction qui provoque des multiples pollutions et exige des importations massives d'aliments. Les belles paroles du SRADDET se traduiront-ils en actes dans les choix budgétaires du conseil régional ? Pour en savoir plus, le lecteur pourra se reporter à l'article « Poulailler industriel : la Région Bretagne continue malgré tout », publié sur le site internet du *Peuple breton*²⁹.



Owari Klatki - cc by

Les problèmes économiques et sociaux du monde agricole

Le SRADDET n'a pas pour vocation de résoudre à lui seul les difficultés économiques et sociales des agriculteurs, car il s'agit avant tout d'un outil d'aménagement du territoire, les règles sur le commerce se décidant à Paris ou à Bruxelles. Il n'est donc pas question ici de problèmes importants comme la répartition de la valeur, des prix agricoles, des traités de libre-échange, etc.

²⁹ <http://lepeuplebreton.bzh/2020/05/03/poulaillers-industriels-bretagne/>

Modifications à apporter

- Anticiper la publication de l'évaluation du dispositif Breizh-bocage, en prévoyant une révision du SRADDET tant dans la partie diagnostique que dans les orientations et le fascicule, afin d'adopter des objectifs et des mesures de protection-réhabilitation du bocage à partir des nouvelles données sur son évolution récente.
- Préciser les modalités attendues de la diminution des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole, et en particulier de l'élevage, en assumant la nécessité d'une diminution progressive des volumes exportés, associée à des mesures fortes de soutien aux revenus des producteurs concernés.
- Mettre en cohérence les orientations du SRADDET et la politique agricole et agro-alimentaire régionale, en réservant les aides publiques à un modèle agricole vertueux : économe en intrants, non dépendant des importations de protéines, intensif en emplois, respectueux de la santé humaine et animale, et adapté aux capacités d'absorption des milieux.

4. Centralisme contre transition écologique des transports



Les transports sont un sujet passionnel en Bretagne, en témoignent le mouvement des bonnets rouges contre l'écotaxe en 2013-2014 et, plus récemment, celui des gilets jaunes, sans parler du long affrontement autour de la construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Ils sont au carrefour des problématiques écologique et sociale, et révèlent souvent des situations de domination géographique ou de classe. La manière dont on aborde les questions de transport et de mobilité est donc un révélateur politique intéressant.

L'enjeu écologique est indiscutable : comme le rappelle le texte du SRADDET, « en Bretagne, le secteur des transports est responsable de 50 % des émissions énergétiques, dont une grande majorité (88 %) est due à l'usage de la voiture³⁰ ». Les trajets quotidiens en sont majoritairement responsables, d'où l'importance de prendre en compte la géographie des emplois et des services. Les transports constituent bien

³⁰ Page 110 (foliotée *Objectifs* - Page 47).

entendu aussi un enjeu économique, avec 18 % du budget des ménages consacré aux transports, toujours selon les données du SRADDET.

Transports et mobilités : quand la Région Bretagne regarde passer les trains...

Au-delà du constat, la majorité régionale donne sa vision des transports et de la mobilité à l'avenir : « C'est une région [la Bretagne du futur] qui a réduit la part des mobilités contraintes, qui a réduit, là où c'est possible, la part de l'automobile dans les déplacements, qui a développé des modes d'aménagement et notamment des formes urbaines permettant de vivre, travailler, se former et consommer en plus grande proximité³¹. »

Il est positif de trouver cet objectif dans le document régional : trop souvent encore, les problèmes des émissions de polluants et de consommation d'énergie du secteur des transports sont réduits à des choix techniques (électrique contre thermique, par exemple), qui ne règleront qu'une partie du problème. L'énergie la moins polluante étant celle que l'on ne consomme pas, il est effectivement préférable de réduire les distances parcourues avant de rechercher (ou tout en recherchant) des améliorations techniques pour les véhicules et les infrastructures.

En revanche, malgré le constat selon lequel « le ferroviaire n'est pas présent sur l'ensemble du territoire régional, [et] l'accessibilité du centre Bretagne en particulier dépend de la qualité du réseau routier », les objectifs se concentrent sur l'efficacité de la liaison TGV et proposent de réduire le temps de trajet de Quimper et Brest vers Rennes et Paris, sans mentionner même la possibilité d'une réouverture de ligne transversale nord-sud desservant le centre Bretagne.

Alors que des élus, usagers et syndicats de cheminots se mobilisent depuis des années pour la réouverture de la ligne Auray - Saint-Brieuc (via Pontivy et Loudéac), la Région semble y opposer par son silence une fin de non-recevoir. On comprend que l'accessibilité du centre Bretagne continuera à dépendre « de la qualité du réseau routier », ce qui handicaperait lourdement sa capacité à attirer des ménages de plus en plus désireux de limiter leur consommation de carburant. Cette déduction semble confirmée par un passage du fascicule du SRADDET où l'on mentionne l'objectif de « desservir le centre de la Bretagne, dépourvu de desserte ferroviaire, par un réseau routier performant ».

La Région semble se conformer en tout point à la politique actuelle de la SNCF, qui vise à renforcer les liaisons entre Paris et les métropoles : elle regarde passer les trains plus qu'elle ne les conduit, au risque de rater celui de la transition écologique des transports.

Pour ce qui est de l'offre de transports de proximité, le document régional renvoie aux EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) avec des formules aussi consensuelles que floues, et sans poser la question des moyens, telles que

³¹ Page 54 (folios 8 - Page 8).

« renforcer l'offre de transports collectifs », « bien coordonner les services de mobilité », « faire des choix d'urbanisation cohérents avec les offres en transport collectif³² », injonctions que l'on ne saurait critiquer, mais qui ne prennent pas à bras le corps le problème majeur du déséquilibre des moyens investis dans l'infrastructure et le fonctionnement des services de transport – moyens concentrés en premier lieu sur la région parisienne et sur une couronne de métropoles-satellites.

La Région semble se défausser sur les autres collectivités et ne propose aucune stratégie volontariste pour rendre plus attractive, étendue et accessible l'offre de transports en commun à l'échelle régionale.

Page 204, par exemple, dans le fascicule présentant les règles édictées par le SRADDET, on lit la règle suivante : « Au sein des polarités principales et intermédiaires définies par les documents d'urbanisme, les documents de planification des mobilités identifient des secteurs plaçant les modes actifs comme prioritaires, et pouvant rendre la circulation automobile, secondaire ou exceptionnelle (secteur sans voiture). [...] Dans les secteurs urbains particulièrement concernés par les conséquences du « tout voiture » et de l'engorgement des voies routières, ils examinent l'opportunité de réaliser des voies réservées pour les transports collectifs et le covoitage. » Tout cela est bel et bon, mais avait-on bien besoin d'un schéma régional pour y penser ?

Pour les moyens à mettre en œuvre, le SRADDET renvoie au « pacte d'accessibilité pour la Bretagne », signé par la Région Bretagne et par l'État pour compenser l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Ce document a le statut d'annexe du SRADDET. La (re)lecture du pacte rappelle que les premiers sujets abordés avec l'État sont les aéroports et les lignes LGV, pour « mettre Quimper et Brest à trois heures de Paris ». Il n'y est fait aucune mention des lignes ferroviaires Saint-Brieuc - Pontivy et Morlaix-Roscoff, qui auraient besoin d'investissements pour rouvrir, ou de la possibilité de transformer les deux sections de ligne Rennes-Châteaubriant et Nantes-Châteaubriant en une ligne TER modernisée.



En somme, le SRADDET et ses documents annexes ne prévoient pas de mettre le réseau ferroviaire au service d'un aménagement équilibré du territoire et d'une mobilité sobre en énergie, et la vision des transports qui y transparaît est avant tout

³² Page 102 (foliotée *Objectifs* - Page 39).

marquée par le centralisme : les liens entre métropoles et Paris, c'est-à-dire essentiellement les besoins de mobilité des cadres supérieurs au détriment de ceux des ouvriers et des employés³³.

Une périurbanisation problématique... et inéluctable ?

Il est de notoriété publique que la périurbanisation – le développement de couronnes d'habitats autour d'une ville-centre et des emplois que l'on y trouve – est une des causes de l'usage massif de la voiture individuelle, donc de consommation d'énergie et de pollution. « En Bretagne, 48 % de la population vit dans les espaces périurbains (contre 34 % au national), et sur la période 1999-2014, la croissance de la population périurbaine a été presque deux fois plus rapide en Bretagne que dans le reste de la France. Deux tiers des actifs sont des navetteurs, c'est-à-dire qu'ils vivent dans une commune et travaillent dans une autre. Ce nombre de navetteurs connaît une très forte progression en Bretagne (+ 36 % entre 1999 et 2013) et les distances parcourues augmentent³⁴. »

Retenant la logique de réduction des déplacements précédemment citée, le document fixe l'objectif suivant : « Tout en s'appuyant sur les outils réglementaires existants, il convient de dégager des leviers d'action plus efficaces permettant de « raccourcir » les mobilités du quotidien, de favoriser le non-déplacement et d'offrir de réelles alternatives à l'usage de la voiture individuelle. »

Pour ce faire, le SRADDET adresse des recommandations aux EPCI chargés de l'élaboration de documents d'urbanisme – PLUI (plan local d'urbanisme intercommunal) et/ou SCoT (schéma de cohérence territoriale) : « Réduire les effets de zonages et de sectorisation des fonctions (commerce, habitat, emplois...) et développer la mixité de ces fonctions ; diversifier les solutions de mobilité en répondant à des besoins clairement identifiés le plus en amont possible des projets (accès aux services, emplois, loisirs, liaisons avec les communes et/ou pôles de services voisins...) ; tenir compte des spécificités et des possibilités des territoires (en particulier pour les territoires périurbains et ruraux peu denses) et de la réalité sociale des personnes ; mieux relier les pôles d'attractivité ; mieux prendre en compte les enjeux de mobilité lors d'implantation ou d'agrandissement de pôle générateur de déplacement (équipement, commerce, habitat...). »

Ces recommandations, de bon sens, sont déjà généralement reprises et plus ou moins appliquées dans les documents de planification. Il est sûrement légitime de les formuler dans le SRADDET, bien qu'elles soient présentes dans les discours habituels des élus locaux depuis plusieurs années. Mais force est de constater que ces bonnes intentions n'empêchent pas la poursuite de la périurbanisation et l'allongement des déplacements, principalement en voiture individuelle, le constat en est d'ailleurs fait dans le texte du SRADDET.

³³ Voir le rapport 2018 de l'Observatoire des territoires : https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000208_2.pdf

³⁴ Page 100 (foliotée *Objectifs - Page 37*).

Curieusement, une des causes majeures de la poursuite de la périurbanisation n'est pas mentionnée dans ce passage : il s'agit bien sûr de la métropolisation. Les temps de déplacement sont plus longs et les distances parcourues plus importantes dans les aires urbaines des grandes villes, et ce sont au contraire les villes moyennes qui présentent le tableau le plus économique en temps et en distance parcourue ; pourtant, la stratégie d'une institution comme le Pays de Rennes est basée sur le souhait d'une concentration accrue des personnes et des activités dans les métropoles – prédition autoréalisatrice dès lors qu'elle devient la référence de l'action publique³⁵.

La stratégie la plus efficace pour enrayer la croissance des déplacements serait bien de conforter les villes moyennes et de limiter la croissance des plus grandes villes, et on pourrait donc s'attendre à ce que le SRADDET prenne clairement position à ce sujet.

Or, ce n'est pas le cas dans ce passage³⁶, laissant ainsi croire que l'adoption par les EPCI de « bonnes pratiques » déjà relativement consensuelles permettrait d'inverser la tendance et de réduire les distances parcourues quotidiennement. Tout au plus est-il conseillé de « limiter les concurrences territoriales » et de s'inscrire dans une logique de « réseaux solidaires » entre les centralités, visiblement ici plutôt à l'échelle des pays que de la région³⁷.

Il s'agit donc d'une occasion manquée de proposer une stratégie d'aménagement du territoire compatible avec la transition énergétique des transports et avec les attentes de la majorité de la population³⁸. Le poids des déséquilibres économiques et démographiques est systématiquement présenté comme une fatalité, et le sentiment laissé par le SRADDET est qu'on laisse les EPCI se dépatouiller et faire au mieux dans ce contexte en leur servant des recommandations qu'ils reçoivent déjà par ailleurs et formulent souvent eux-mêmes.

On attend mieux, de la part de la Région, qu'un rappel de principes déjà pris en compte par les documents de planification les plus récents, quand bien même ce rappel est doté d'une portée normative.

³⁵ Sur tous les problèmes que posent la stratégie de métropolisation, dans l'aire urbaine de Rennes et ailleurs en Bretagne, voir notamment : Nil CAOUSSIN, *Rennes saturée, une croissance à partager*, Presses populaires de Bretagne, 2019.

³⁶ On trouve des critiques de la métropolisation et des appels à l'équilibre du territoire dans d'autres points du SRADDET, mais, comme on le montrera plus tard, le détail du schéma ne va pas vraiment dans ce sens...

³⁷ Page 106 (foliotée *Objectifs - Page 43*).

³⁸ Voir note 4, page 3.

Les villes moyennes championnes de l'économie de mobilité

L'enquête *Mobilités et mode de vie 2020*, menée par le Forum Vies mobiles, a donné de nouveaux résultats sur les distances parcourues et sur les temps de trajet en fonction des lieux de résidence et de la catégorie socioprofessionnelle.

Parmi les résultats principaux qui intéressent notre propos, on peut noter que « contrairement à ce que l'on dit habituellement, on ne se déplace pas moins quand on habite dans une ville dense », que les actifs se déplacent principalement pour leur travail, que les plus riches se déplacent plus, plus vite et plus loin, que le télé-travail semble peu voire pas efficace pour réduire les déplacements (mais ce constat nécessite des études plus poussées) et que « c'est dans les villes de taille moyenne, entre 10 000 et 50 000 habitants, que les temps et les distances de déplacement sont les plus courts ».

Notons également une observation que l'on avait déjà eu l'occasion de faire pour l'aire urbaine de Rennes, où les déplacements augmentent plus vite que la taille de la population : « Ces résultats remettent en question l'idéal d'un modèle métropolitain qui, organisé autour d'une ville dense, permettrait de réduire les déplacements de ses habitants. »

Suite à ces constats, le *think tank* propose sans surprise de faciliter les déplacements à pied ou à vélo pour les trajets courts, mais aussi de « rationner les déplacements » pour lutter contre le changement climatique et les inégalités, d'agir pour réduire les déplacements faits dans le cadre du travail, et enfin de « privilégier les villes moyennes aux dépens des grandes agglomérations ».

Une Bretagne éternellement périphérique ?

Une interprétation curieuse de la situation géographique de la Bretagne vient justifier une limite annoncée à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports : « L'affirmation de l'objectif transition Facteur 4³⁹ représente pour la Bretagne une ambition particulièrement volontariste compte tenu de ses fortes spécificités : sa périphéricité et son éloignement des grands centres de décision et de consommation qui impliquent que, pour une production ou une activité économique équivalente, les mobilités physiques induites sont plus importantes que pour les autres territoires. Cela se traduit ainsi par une part modale du transport routier de marchandise ou individuel particulièrement élevé. Or, si tous les efforts doivent être faits, la géographie ne se corrige pas⁴⁰. » Ce passage semble excuser par avance une non-tenue d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effets dans le secteur du transport.

Il ne vient pas à l'idée des auteurs du SRADDET que « l'éloignement des centres de décision » n'est pas le produit naturel de la géographie physique mais bien du centralisme de l'État français : presque aucun autre État d'Europe ne concentre à ce point les pouvoirs et les moyens dans la capitale et sa région, processus qui rend en effet la Bretagne « périphérique », mais il s'agit là d'une périphéricité politique qui peut

³⁹ Engagement pris en 2003 de diviser par 4 les émissions nationales de gaz à effet de serre d'ici 2050.

⁴⁰ Page 119 (foliotée *Objectifs* - Page 56).

fort bien être « corrigée ». En passant du centralisme au fédéralisme, c'est-à-dire en donnant aux régions une autonomie (y compris budgétaire) semblable à celle des *länder* allemands ou de nations autonomes comme le pays de Galles et l'Écosse, la Bretagne ne serait plus éloignée des centres de décisions, en tout cas des centres de décisions qui la concernent au premier chef.

L'éloignement des centres de consommation n'est pas non plus le produit d'un déterminisme naturel. C'est bien le centralisme politique et budgétaire qui a abouti à la concentration en région parisienne d'un sixième de la population française, au grand dam des premiers concernés (selon les années, il apparaît qu'entre un tiers et la moitié de la population francilienne aimeraient vivre ailleurs, dans des villes de plus petite taille, en particulier dans des villes moyennes).

Rééquilibrer les budgets publics, le pouvoir politique, et cesser la concentration forcée en région parisienne : voilà qui constitue un programme politique qui sortirait la Bretagne de sa position « périphérique », et donc, si l'on suit la logique du SRADDET, faciliterait la réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur du transport. Autonomie rime bien avec écologie !

Modifications à apporter

- Pour ne pas condamner le centre Bretagne au tout-voiture, et pour améliorer la performance générale du réseau ferroviaire breton, inscrire dans le SRADDET le projet de réouverture d'au moins une ligne transversale nord-sud (par exemple Auray - Saint-Brieuc via Pontivy, qui présente l'avantage de nécessiter très peu de créations de voies nouvelles, mais on peut aussi penser à Guingamp-Rosporden via Carhaix).
- Couper court à l'ambiguïté sur la tenue des engagements de la Région en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre des transports, en cessant de considérer la Bretagne comme une éternelle périphérie de Paris, en assumant un objectif de réduction des distances parcourues par les marchandises via un renforcement de l'autonomie de l'économie et de la société bretonne.
- Assumer le choix d'un aménagement multipolaire du territoire, appuyé sur les villes moyennes, pour limiter les distances parcourues par les habitants, à l'opposé du choix de la métropolisation qui produit actuellement un allongement de ces distances dans les grandes aires urbaines.
- Ajouter dans le fascicule, à destination des SCoT, un objectif de réduction des distances moyennes parcourues et de réduction de la consommation énergétique due à la mobilité.

5. Quand la métropolisation saborde la protection des terres



Pierre Morvan / Le Peuple breton

Si le centralisme français est un point aveugle du SRADDET⁴¹, le centralisme des métropoles semble mieux identifié dans le document. On y trouve des mots forts et justes pour décrire les déséquilibres territoriaux, et ce, à plusieurs reprises. Un passage issu des « orientations » mérite d'être cité in extenso : « Ils [les déséquilibres territoriaux] conduisent à de fortes nuisances environnementales, [à] un gâchis économique, au renforcement des inégalités parfois (d'accès à la culture, aux services de santé, etc.) et surtout au sentiment de relégation et de mal-être de certaines populations. Certes, la Bretagne bénéficie de l'atout que représentent ses deux métropoles⁴², son réseau urbain et son maillage territorial plus robustes que dans d'autres régions. Mais la tendance est à la polarisation toujours plus forte des activités, dans une course effrénée à la « taille critique » censée être plus adaptée aux échelles de la mondialisation. Cette tendance à la concentration des activités,

⁴¹ Voir le passage précédent sur les transports.

⁴² Rennes et Brest. On note que Nantes est oubliée, alors qu'un autre passage du SRADDET affirme la nécessité de penser la Bretagne à son échelle « historique » (c'est-à-dire avec le pays nantais). Objectif abandonné dans le même document... Voir l'article « Quelle stratégie pour quelle Bretagne ? » dans *Le Peuple breton* de mars 2020.

dès lors qu'elle conduit à des déséquilibres croissants et à la marginalisation de certains territoires et de certaines populations, n'est plus soutenable. Les Bretons la rejettent⁴³. »

Avec un point de vue aussi tranché et assumé sur la fameuse « fracture territoriale » à l'œuvre en Bretagne, on pourrait s'attendre à ce que le SRADDET intègre à tous ses sous-ensembles, thématiques ou fonctionnels, des mesures fortes et cohérentes entre elles pour contrer la tendance à la concentration des activités. Or, loin de cette ambition, la stratégie régionale se montre au contraire contradictoire et souvent résignée.

Des contradictions flagrantes

Trois pages après l'appel à contrer la concentration des activités, on énonce les « droits des métropoles à s'armer pour positionner la Bretagne dans le jeu de la concurrence avec les métropoles européennes », proposition suivie immédiatement des « devoirs réciproques de développer des solidarités et partenariats avec les autres territoires ». On voit là une concession majeure aux élus pro-métropolisation qui siègent dans la majorité régionale : l'idée selon laquelle les métropoles doivent se livrer à une guerre économique, et que du succès ou de l'échec de cette guerre dépendront le succès où l'échec des autres territoires.

On suit donc la logique davezienne selon laquelle les métropoles sont (ou deviennent) les lieux essentiels de création de richesse, et que l'enjeu est d'en faire profiter les territoires périurbains ou ruraux en les arrimant solidement aux métropoles. Si la mention de la nécessaire solidarité territoriale mérite d'être soulignée, on a tout de même là une forme de négation de la capacité productive des territoires non métropolitains. On entretient ainsi l'illusion dangereuse selon laquelle une économie solide est une économie qui arrive à capter des investissements ou des travailleurs qualifiés au détriment d'autres territoires de taille comparable.

Même la cohésion sociale se voit subordonnée à l'objectif de compétitivité : « La Bretagne entend faire de la cohésion sociale un facteur majeur de sa performance et de son modèle de développement, qui doit être conçue comme un moteur de compétitivité. La cohésion sociale doit être sinon confortée, au moins préservée comme un avantage comparatif essentiel. La Bretagne en fait une priorité de ses politiques publiques, notamment portées par les Départements et les communes⁴⁴. » L'égalité relative qui prévaut en Bretagne (région administrative la moins inégalitaire de France) doit donc servir à capter des investissements ou des profils socioprofessionnels au détriment d'autres territoires... On a là une vision très particulière de la solidarité !

En somme, la Région reprend la logique compétitive des métropoles (qu'elle critique à raison quand les dégâts de cette compétition se font sentir en Bretagne), mais la

⁴³ Page 49 (foliotée *Orientations - Page 3*).

⁴⁴ Page 56 (foliotée *Orientations - Page 10*).

prône, pour l'ensemble du territoire régional avec les métropoles en première ligne, contre d'autres régions ou pays. On rit jaune en trouvant, deux pages plus loin, une brève phrase appelant de ses vœux « une Bretagne fidèle à son engagement en matière de solidarité internationale ».

Plus loin dans le document, on retrouve des éléments de langage qui s'inscrivent indéniablement dans la vision néolibérale et centraliste du monde. Ainsi, concernant la nécessité d'une bonne répartition des services, on lit que « l'organisation de l'offre de services est aujourd'hui percutée par plusieurs phénomènes ou tendances lourdes qui sont ceux de la réduction des budgets publics, l'évolution des modes de vie et l'augmentation de la demande de soins, la polarisation naturelle des activités⁴⁵... »

Le mot est lâché : la concentration des activités serait « naturelle », ce qui sous-entend que toute tentative pour les répartir serait artificielle. Cette idée provient en droite ligne des théories de Laurent Davezies et Jacques Lévy, théories selon lesquelles – pour faire court – seules les grandes villes peuvent assurer des activités économiques productives, ou le pourront à l'avenir, le reste du territoire étant réduit à une vocation résidentielle et touristique.

Bien évidemment, la dimension construite de la « polarisation » est passée sous silence : répartition inégale des investissements, notamment dans les infrastructures de transport, discours d'assignation productive ou résidentielle, différentiels de dotations d'État, survalorisation du tertiaire supérieur au détriment des activités primaires, secondaires et de service « non supérieurs » quoique vitaux, politiques économiques sacrifiant l'industrie locale, encouragement au dépeuplement des campagnes par la concentration des exploitations... Tout cela est *naturel*, c'est entendu !

Exactement comme pour le centralisme d'État et la périphéricité de la Bretagne⁴⁶, la concentration des activités dans les métropoles est donnée comme inéluctable. Il n'est donc fait aucune mention des travaux remarquables de géographes qui démontrent le contraire grâce à une analyse fine des statistiques de l'emploi et de la démographie, comme Olivier Bouba-Olga ou Michel Grossetti⁴⁷ ; les auteurs du SRADDET ne semblent pas savoir que même France Stratégie, pourtant très favorable à la métropolisation de la France, a reconnu ne pas pouvoir constater « d'effet métropole » sur le rythme des créations d'emploi⁴⁸.

Mais la stratégie de déguisement des mécanismes de domination et des inégalités sous le masque de la « nature » et de l'inéluctabilité est un des axes-clés de l'hégémonie néolibérale depuis le « *There is no alternative* » de Margaret Thatcher. On adapte une fois de plus à l'aménagement des territoires un principe de diffusion du néolibéralisme dans la société. Le fait que cette organisation concurrentielle amène

⁴⁵ Page 162 (foliotée *Objectifs* - Page 99).

⁴⁶ Voir le passage précédent, sur les transports.

⁴⁷ Olivier BOUBA-OLGA, Michel GROSSETTI, *Les métropoles, horizon indépassable de la croissance économique ?*, 2014 <hal-01078207>.

⁴⁸ Cécile ALTABER, Boris LE HIR, « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », La note d'analyse n° 64, novembre 2017, France Stratégie. <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na-64-dynamique-emploi-metropoles-30-novembre-2017.pdf>

à accroître les déséquilibres et suscite, notamment, des gaspillages de ressource (matériaux, énergie, foncier) ne semble pas perturber outre mesure nos stratégies régionaux.

On note enfin avec intérêt l'idée de rémunérer les « services environnementaux » rendus par les territoires, avec toutefois une ambiguïté lourde : ne s'agit-il pas de décharger par une compensation financière les territoires les plus concurrentiels de leurs obligations environnementales ? En d'autres termes, les dirigeants de Rennes Métropole pourraient-ils racheter le bétonnage de la ceinture verte en subventionnant le maintien de landes ou la reforestation des monts d'Arrée ? Si ce scénario pourrait présenter un intérêt financier évident pour des pays en difficulté économique, il serait en revanche désastreux pour les habitants des pays les plus urbanisés, qui n'aspirent pas à subventionner la nature loin de chez eux mais à y avoir accès au quotidien.

Quelle portée normative en l'absence de scénario chiffré ?

Paradoxalement, le grand absent du SRADDET est l'enjeu d'un aménagement du territoire pensé à l'échelle régionale. Le document ne fait ainsi pas explicitement référence aux scénarios de prospective démographique de l'Insee⁴⁹ : un seul scénario est retenu et on ne nous dit pas pourquoi il a été sélectionné au détriment des autres, comme si les prévisions étaient neutres, alors que la donnée démographique et la répartition de la croissance (ou, localement, de la décroissance) de la population conditionnent évidemment la régulation foncière, la mobilité durable, etc.

Les SCoT, schémas de cohérence territoriale, élaborés à l'échelle des pays, fondent leur politique d'occupation de l'espace sur des prospectives démographiques. Ainsi le Pays de Rennes a-t-il choisi le scénario de l'Insee qui lui attribue la croissance maximale, et qui suppose une stagnation-vieillissement du centre et du nord de la Bretagne.

Mais les pays du centre et du nord de la Bretagne ne choisissent évidemment pas le même scénario de référence, et privilégient eux aussi les scénarios leur accordant une croissance démographique plus importante (et un moindre vieillissement). Le risque est qu'ainsi chaque pays autorise une quantité de construction correspondant à son maximum de croissance selon un scénario particulier, et qu'en bout de course la totalité des constructions en Bretagne soit très supérieure aux besoins réels...

Les élus régionaux auraient pu avoir le courage de sélectionner un scénario démographique correspondant à l'intérêt général, c'est-à-dire limitant les inégalités et les gaspillages de ressource : en l'occurrence, celui du « partage » de la croissance démographique entre tous les pays du territoire⁵⁰. En faisant l'impasse sur cette

49 Michel ROUXEL, « La population de la Bretagne à l'horizon 2040 : cinq scénarios alternatifs », Octant Analyse, n° 43, février 2013, Insee Bretagne.

50 L'Insee a formulé cinq scénarios de croissance démographique pour la Bretagne entre 2012 et 2040. On n'en retient généralement qu'un seul, celui de la polarisation (concentration d'activités et de population dans

question centrale, le SRADDET laisse le champ libre aux ambitions de Rennes Métropole qui, aux dernières nouvelles, avait clairement fait le choix de sacrifier l'équilibre territorial sur l'autel de l'attractivité et de (sa) croissance maximale⁵¹.

Certes, l'importance de l'équilibre territorial est sans cesse rappelée dans le document, avec des mots parfois très forts, qu'un contributeur du mensuel *Le Peuple breton* ne renierait pas. Mais, faute de référence à des scénarios démographiques précis, elle reste au stade de l'incantation, et l'on peut douter de son opposabilité à un SCoT qui ferait le choix d'une perspective de croissance tirée d'un scénario très déséquilibré.

La stratégie de déséquilibre des élus du Pays de Rennes semble contradictoire (donc non compatible) avec les orientations du SRADDET (dénonciation des différentes « fractures » : territoriales, sociales, numériques, générationnelles...), tels qu'exprimées par exemple dans le Diagnostic, ou dans la partie Objectifs.

Mais comment le démontrer et le faire prendre en compte en l'absence de référence aux scénarios alternatifs de l'Insee, et alors que les seules « prévisions » retenues dans le SRADDET correspondent au scénario du déséquilibre maximum ? Le scénario à éviter selon le SRADDET étant donc aussi présenté dans le même document comme le seul possible, difficile d'y voir une quelconque portée réglementaire ou même incitative !

Il y a fort à parier qu'à la prochaine révision du SCoT du Pays de Rennes, le berger répondra à la bergère en adoptant une déclaration bien écrite et bien floue sur la contribution de Rennes à l'équilibre territorial breton, tout en maintenant ses objectifs démographiques et économiques de polarisation à outrance.

Dans le fascicule présentant les règles édictées par le SRADDET, il devient très clair que l'équilibre territorial dont il est question ne concerne en fait que l'échelle des pays, mais pas l'échelle régionale : « Les documents d'urbanisme définissent des objectifs d'accueil de population et d'activités garantissant le développement du poids démographique de leurs polarités principales et intermédiaires et son maintien dans toutes les centralités⁵². »

Le SRADDET aurait pu demander aux auteurs des documents d'urbanisme de définir des objectifs démographiques compatibles avec un développement équilibré du territoire breton, en donnant pour référence le scénario du « partage » de l'Insee. Il n'en est rien. Les SCoT pourront continuer à fixer des objectifs d'accueil qui supposent l'aggravation des déséquilibres.

les métropoles et sur la côte sud), devenu le scénario « naturel » consécutivement à des choix politiques et budgétaires le favorisant.

⁵¹ Voir le SCoT du Pays de Rennes et/ou *Rennes saturée, une croissance à partager*, déjà cité.

⁵² Page 184 (foliotée *Fascicule - Page 13*).

La prospective démographique dans le SRADDET

Choisir sur quelles données on base un document stratégique, c'est déjà faire des choix politiques. En l'occurrence, le SRADDET en fait un sans le dire en matière de démographie : il reprend une projection de l'Insee dans laquelle la croissance démographique se situera principalement dans les pays déjà les plus peuplés d'ici à 2050. Ainsi, le Pays de Rennes verrait sa population augmenter de presque 40 %, tandis que Lannion-Trégor Communauté gagnerait 2 % (avec un important vieillissement). Certes, l'Insee a émis cette projection. Mais l'Insee ne lit pas dans l'avenir : elle imagine différents futurs possibles. En matière démographique, elle a justement proposé plusieurs scénarios, en indiquant à chaque fois les conditions de réalisation probables de chacun d'entre eux. Les élus régionaux n'en ont retenu qu'un, qui correspond plus ou moins à l'option métropoliste, dans laquelle populations et activités continueraient à se polariser là où elles sont déjà concentrées : ils semblent donc avoir intégré l'aggravation des déséquilibres territoriaux comme un avenir inévitable. Sans le dire, à rebours même de ce qu'elle écrit, la majorité régionale a choisi son camp.



Département Loire-Atlantique - cc by-sa

Derrière les compensations de consommation foncière, un blanc-seing donné à la poursuite de la métropolisation ?

Nouveauté majeure, le SRADDET annonce la fin de l'artificialisation des sols en 2040. À cette date, toute artificialisation devrait être compensée par une re-naturation : c'est le « zéro consommation nette ». Il s'agit bien sûr d'un choix majeur et attendu, qui devrait protéger la biodiversité, le potentiel agricole, la capacité des sols d'absorber les gaz à effet de serre et les ruissellements, etc.

Le problème se pose pour toute la Bretagne, mais il est plus aigu dans les zones en forte croissance : côte sud et métropoles (avec leurs aires urbaines) principalement. Au contraire, une vaste zone s'étendant de Morlaix à Châteaubriant présente des taux élevés de logements vacants, et contient donc un potentiel de rénovation-densification important qui pourrait y rendre plus facile l'arrêt de la consommation foncière.

La logique voudrait donc que l'on privilégie une répartition de la population tirant parti au mieux du « réservoir » existant dans le centre Bretagne, et limitant autant que possible la pression démographique sur les métropoles et leurs aires urbaines. Comme on l'a vu plus haut, le SRADDET a discrètement fait le choix contraire, en le présentant comme un non-choix.

Se pose donc un problème : comment concilier la croissance démographique forte attendue et suscitée autour de Rennes et sur la côte sud, tout en respectant l'objectif de sobriété foncière ? À cela, on devine une réponse : en fixant une date éloignée – 2040 – pour l'objectif de zéro consommation, ce qui laisse tout de même du temps pour bétonner ; mais le lobby métropoliste au conseil régional a trouvé mieux... L'extrait suivant le montre très clairement (c'est nous qui soulignons) :

« Il s'agira de prolonger et d'approfondir les travaux engagés dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte régionale pour la sobriété foncière et notamment l'observatoire du foncier. Ce lieu de débat permettra l'échange de bonnes pratiques, la mobilisation d'ingénierie, l'identification des problématiques communes, mais aussi l'élaboration des nouveaux outils innovants de solidarité interterritoriale visant le « zéro consommation nette » à l'échelle de la Bretagne *par la compensation foncière* et le soutien renforcé au développement des territoires moins attractifs, par le renouvellement de leurs centralités et quartiers existants.

« S'appliquant en l'état à chaque SCoT, qui devra justifier de l'équilibre entre densification et extension à son échelle, ce principe sera complété et enrichi par un dispositif régional d'accompagnement d'une compensation « inter-SCoT ». Celui-ci sera ainsi élaboré et expérimenté afin de permettre un « équilibre régional » par le soutien accru à la densification des territoires les moins attractifs, *contrepartie de la consommation des territoires les plus dynamiques, ayant déjà mobilisé tous les potentiels de densification existants*⁵³. »

En d'autres termes, les objectifs de sobriété foncière seraient assouplis pour les territoires en forte croissance démographique et économique, en échange de compensations financières pour les autres.

Il ne s'agit rien de moins que de créer un marché de droits à bétonner ! Avec un tel dispositif, et vu le scénario démographique du SRADDET, on comprend vite que la consommation foncière sera aussi élevée que les dirigeants des métropoles et des communautés de communes de leurs aires urbaines le jugeront nécessaire, et que la sobriété sera l'affaire des territoires en déclin économique et démographique.

⁵³ Page 148 (foliotée Objectifs - Page 85).

C'est une donc victoire discrète mais essentielle pour les élus régionaux métropolitains et pour leur scénario de « polarisation », accompagné par une promesse de compensation non chiffrée et non détaillée pour faire passer la pilule. La majorité régionale a capitulé face à la montée des déséquilibres, quoi qu'elle en dise.

Ce renoncement risque de coûter cher sur le plan écologique : avec la croissance des grandes aires urbaines et en particulier de celle de Rennes (Nantes étant hors de portée des dispositifs du SRADDET), les temps de déplacement risquent de continuer à croître et avec eux les dépenses de carburant, bien loin de la « réduction des mobilités contraintes » prévue dans le texte du même document ; la consommation de terre agricole pourra battre son plein jusqu'en 2040, quoi qu'on en dise, mais les pays en vieillissement accéléré recevront une aumône.

Étonnante perspective pour un document qui énonce le constat selon lequel les Bretons « rejettent » les déséquilibres territoriaux. Pour tout écologiste convaincu, de même que pour quiconque prend au sérieux la volonté d'une grande partie de la population de vivre ailleurs que dans une métropole, le SRADDET de la région Bretagne est à revoir.

Des artificialisations de surface cachées pour atteindre un « zéro consommation » de façade ?

Parmi les outils pour réduire la consommation foncière, le texte du SRADDET insiste notamment sur le « BIMBY » : « Le BIMBY, de l'anglais « *Build In My Backyard* » (construire dans mon jardin) doit permettre aux acteurs de l'urbanisme en Bretagne de mobiliser le foncier des tissus pavillonnaires existants pour financer le renouvellement et la densification progressive de ces quartiers ou lotissements, très nombreux dans notre région. Dans cette perspective, l'intérêt des individus (diviser un terrain pour valoriser son bien sur le marché immobilier) peut aller dans le sens des intérêts de la collectivité (proposer une offre diversifiée de logements individuels sur son territoire sans engendrer d'étalement urbain), à certaines conditions⁵⁴. »

Si le BIMBY (ou densification volontaire des quartiers pavillonnaires) présente un intérêt pour l'imiter l'extension des réseaux, favoriser l'implantation de commerces de proximité et d'équipements publics, ou encore de développer plus facilement les transports en commun, il est en revanche malhonnête de le présenter comme un outil de réduction de la consommation foncière : il ne s'agit dans ce cas que d'un jeu comptable totalement déconnecté de la réalité de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols.

Lorsqu'un jardin est détruit et bétonné pour accueillir une habitation, aucune consommation foncière n'est comptabilisée, car le jardin est considéré sur le papier comme surface artificialisée. En revanche, un champ qui subira le même sort nourrira à juste titre les chiffres de la consommation foncière. Pourtant, en quoi un jardin est-il plus artificiel qu'un champ ? Les surfaces de jardin abritent aussi une part de biodiversité, permettent aussi l'infiltration des eaux, l'absorption de carbone dans le sol, et représentent un potentiel d'autonomie alimentaire et de circuits ultra-courts qui s'avèrera peut-être un jour vital.

⁵⁴ Page 149 (foliotée Objectifs - Page 86).

Densifier les quartiers pavillonnaires en sacrifiant des surfaces de jardin a certes un intérêt pratique pour les raisons déjà mentionnées, mais il s'agit bien d'une artificialisation cachée de terre fertile et propre à abriter la biodiversité. Compter sur le BIMBY pour atteindre le zéro consommation foncière revient donc à mettre une partie de la poussière sous le tapis.

Modifications à apporter

- Dans la partie « constats », mentionner les différents scénarios démographiques formulés par l'Insee, et non le seul scénario de la métropolisation à outrance.
- Dans les orientations, identifier clairement le scénario du partage comme celui de l'intérêt général en Bretagne et en faire la référence pour la prospective des SCoT.
- Dans les orientations, retirer les passages de propagande sur la supériorité productive supposée des métropoles, et les passages d'apologie de la concurrence territoriale. Rétablir la notion d'égalité, évacuée dans le schéma au détour d'une analyse plus que sommaire, alors qu'elle est présente dans le titre du SRADDET. Réaffirmer la vocation productive et résidentielle de l'ensemble des villes et pays de Bretagne, leur interdépendance, et leur nécessaire solidarité.
- Modifier le passage sur la compensation foncière pour faire en sorte qu'elle ne soit possible qu'à l'échelle des pays et non à celle de la Bretagne, afin d'éviter l'accroissement des déséquilibres régionaux.
- Supprimer la possibilité accordée aux territoires dits « les plus attractifs » de s'affranchir partiellement du calendrier de réduction de la consommation foncière.
- Prendre en compte les surfaces déjà artificialisées par pays pour moduler le calendrier de la réduction de la consommation foncière : les pays ayant déjà le plus de surfaces artificialisées devraient réduire plus vite que les autres leur consommation foncière.
- Préciser que les soutiens financiers à certains territoires pour services environnementaux, envisagés dans le SRADDET, n'ouvriront pas des droits de destruction environnementale à d'autres territoires par un mécanisme dit de compensation.
- Revoir les indicateurs utilisés afin de distinguer clairement les surfaces imperméabilisées (routes, bâtiments...) des jardins, et de prendre en compte les surfaces réellement imperméabilisées dans les opérations de densification, afin d'éviter l'imperméabilisation-artificialisation cachée (ou au contraire les décomptes excessifs).

6. Moraliser les touristes ou revoir la politique touristique ?



Le revers de la médaille

Comme pour bien d'autres thématiques, les objectifs du SRADDET en matière de tourisme s'ouvrent sur une présentation nuancée des enjeux du secteur, présentant tant les opportunités que les dangers du succès touristique breton : « Du fait de la qualité paysagère et d'un tourisme qui a su se développer de manière raisonnée, la Bretagne bénéficie d'une image porteuse et durable, véritable moteur d'attractivité. Pour autant, le tourisme peut être rapidement touché par des « crises environnementales » (algues vertes, qualité des eaux, état sanitaire des ressources marines, etc.). De même, du fait d'une augmentation significative des populations en saison, le tourisme peut être impactant pour les territoires (gestion de la ressource en eau, traitement des déchets, etc.). Il peut avoir des effets déstabilisants en matière d'aménagement du territoire et de justice sociale (multiplication des résidences secondaires, développement de plateformes locatives, etc.), conduisant parfois à de la relégation sociale et spatiale⁵⁵. »

⁵⁵ Page 90 (foliotée *Objectifs* - Page 27).

Le constat est indiscutable. *Le Peuple breton* de février 2020 avait d'ailleurs consacré sa Une à la pollution des huîtres, directement due aux variations saisonnières de population qui saturent les stations d'épuration, ainsi sans doute qu'à l'urbanisation exagérée des secteurs côtiers concernés.

L'attractivité touristique de la Bretagne est aussi responsable de la confiscation de dizaines de communes littorales, colonisées par les résidences secondaires à des taux pouvant dépasser 70 % dans le golfe du Morbihan. De nombreux actifs, y compris relativement aisés, ne peuvent plus s'y loger et s'en éloignent pour acheter ou louer, ce qui entraîne un allongement des déplacements à l'origine de pertes de qualité de vie, de pollutions et de dépenses inutiles. La Région entend même suivre l'évolution de la durée du temps domicile-travail pour les actifs travaillant dans le secteur touristique car... eux-mêmes n'arrivent pas toujours à se loger sur place !

On peut également citer les difficultés emblématiques suscitées par l'engouement touristique pour Ploumanac'h – débordée par le trafic estival, la commune de Perros-Guirec est ainsi tentée de multiplier les parkings (y compris sur une zone jusque-là naturelle) – ou les stratégies d'éviction des services publics par certains maires au profit de rêves de casinos et d'hôtels de luxe... Le tourisme pose en effet des problèmes en Bretagne de par son ampleur, de par sa concentration spatiale et temporelle, et de par les inégalités de revenus et de patrimoine qu'il exacerbe.

Qu'en est-il des solutions envisagées ?

Eh bien rien, pour ainsi dire, si ce n'est un formidable vœu pieux : il sera proposé aux acteurs du tourisme « un engagement de principe autour des valeurs et des fondamentaux du tourisme de Bretagne (chaîne de valeurs, identité territoriale, développement durable, partenariat public-privé, démarche ascendante, etc.) », engagement décliné ensuite en feuilles de route thématiques. Comme si les seuls acteurs du tourisme pouvaient régler les problèmes d'accès au logement et de pollution que pose la concentration des touristes !

Une charte de bonnes pratiques, même opérationnelles, ne réglera pas le problème : ce ne sont pas les touristes ou les professionnels qui se comportent mal, c'est la somme des comportements individuels qui devient problématique. En quoi les professionnels du tourisme pourraient-ils bien régler le problème des communes colonisées par les résidences secondaires ? En quoi pourraient-ils régler le problème des stations d'épuration saturées par l'afflux de touristes en été ?

C'est aux pouvoirs publics de prévoir des solutions à des problèmes d'une telle ampleur. Pourquoi l'idée du statut de résident n'est-elle même pas abordée ? La taxation différenciée des résidences secondaires, passée sous silence ? Pourquoi ne questionne-t-on même pas la politique d'attractivité et l'ambition d'attirer plus de touristes, alors que c'est leur nombre, leur concentration, et non leur comportement qui pose problème ?

Pour prendre un exemple très concret, celui de la pollution des eaux littorales et

de la contamination des huîtres, la position du SRADDET serait-elle d'inciter les touristes à ne pas trop déféquer plutôt que de songer à limiter la fréquentation du littoral ?

Attirer toujours plus ?

Parmi les indicateurs retenus pour évaluer le succès de la stratégie régionale, on trouve notamment le « taux de fréquentation touristique de la Bretagne ». Cet indicateur mérite certainement d'être suivi, mais dans quel sens interpréter les données ? Une progression du taux serait-elle vue comme un succès ? C'est ce que l'on peut supposer à la lecture du chapitre, bien que le texte ne le précise pas.

Dans le contrat d'action publique⁵⁶ passé avec l'État, il est ainsi écrit que « la Région est fortement engagée en matière d'appui au développement touristique auprès des territoires et de ses partenaires », mais aucune mention n'est faite d'une limite possible à l'attractivité touristique, et aucune réflexion n'est visible quant à la saturation périodique d'une partie des côtes bretonnes.

Le problème des résidences secondaires fera l'objet d'un suivi (ou plutôt un des effets indirects de leur concentration, à savoir le temps de déplacement domicile-travail des travailleurs du secteur touristique), mais c'est tout : aucune mesure, aucune stratégie, aucun « principe » même vague n'est avancé pour tenter de résoudre l'inégalité flagrante qui consiste en l'éviction des classes populaires et moyennes pour constituer des réserves récréatives au profit d'une minorité favorisée.

À l'évidence, la Région ne souhaite pas prendre position sur la dimension quantitative de la sur-fréquentation touristique, et encore moins sur sa dimension politique, tout en reconnaissant les problèmes qu'elles posent... et se berce d'illusions en croyant que de bonnes pratiques et des contractualisations permettront d'attirer toujours plus de touristes sans agraver l'impact environnemental et social du secteur.

Sur ce sujet, la stratégie régionale mérite donc d'être très sérieusement revue et inspirée, car elle n'est pas à la hauteur des attentes des populations concernées, et totalement déconnectée de l'enjeu écologique, qui devrait pourtant être transversal et faire l'objet de la mobilisation de l'ensemble des stratégies sectorielles de la Région. L'Union démocratique bretonne a quelques pistes à proposer, et aborde le sujet dans son livre-projet.

Protéger la population contre les logiques d'évictions

Dans le livre-projet de l'UDB, *S'émanciper. Un projet de société vu de Bretagne*, le parti propose d'expérimenter un statut de résident. Le principe est de réservé le droit d'acheter un bien immobilier aux personnes résidant depuis un certain nombre d'années sur le territoire. Ce statut pourrait se déployer à l'échelle de la Bretagne, à celle des pays concernés par le problème ou sur des territoires plus restreints, comme les îles.



⁵⁶ Ce document a le statut d'annexe du SRADDET.

En réduisant fortement le nombre d'acheteurs potentiels, le statut de résident aurait pour effet de faire baisser les prix ; par ailleurs, il est probable que les nouveaux acquéreurs moins fortunés et résidents du territoire soient généralement de futurs résidents permanents. On aurait là un bon moyen de rendre le littoral aux habitants en faisant baisser le taux de résidence secondaire, par une régulation volontariste du marché.

Les millions de la Région pour « renforcer l'attractivité touristique de la Bretagne »

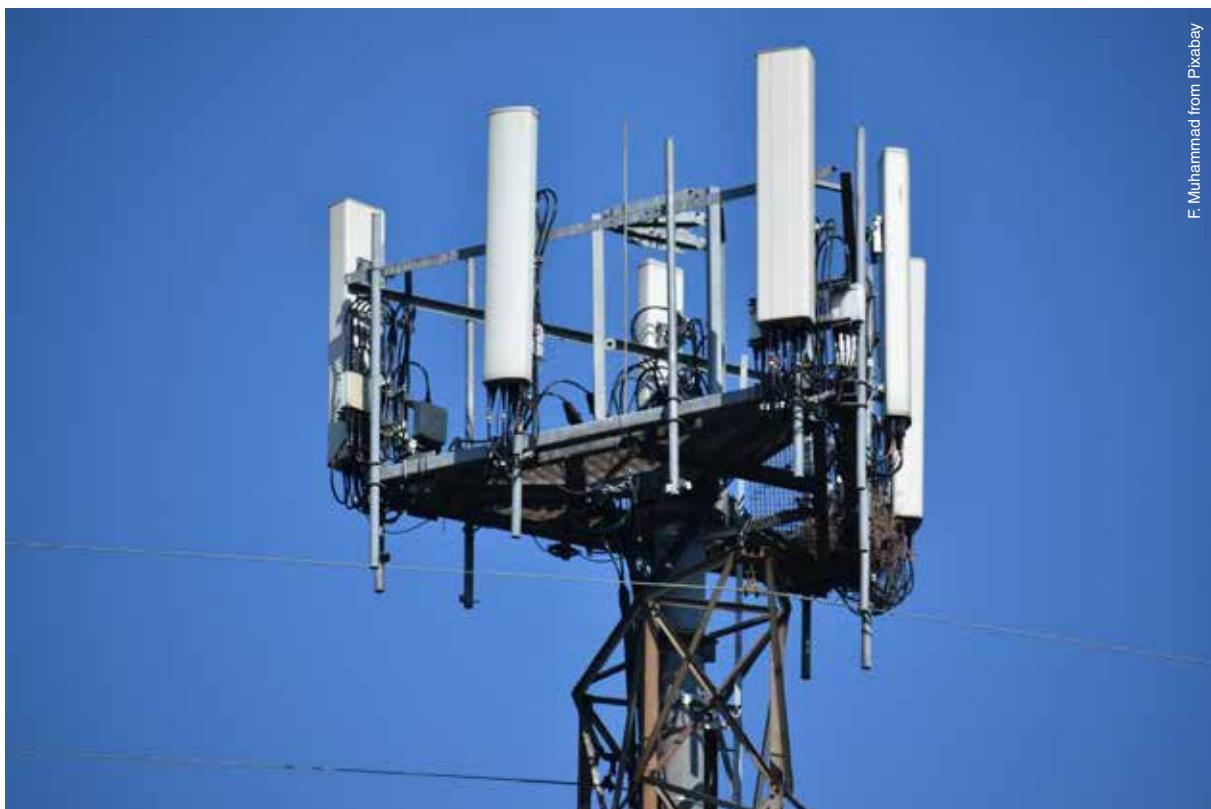
En 2019, la Région a engagé plus de 11 millions d'euros pour sa politique touristique, sans compter d'autres types de promotions du territoire (campagne « Passez à l'Ouest », par exemple). « Renforcer l'attractivité touristique », c'est-à-dire attirer plus de touristes, est un des objectifs affichés de ces dépenses. Or, si ce surcroît espéré de touristes se concentre aux mêmes endroits que d'habitude, les nuisances et pollutions associées ne feront que s'aggraver.

Certes, des emplois dépendent du tourisme, mais combien de ces emplois sont précaires ou saisonniers ? Il serait par ailleurs possible de créer des emplois plus durables et plus conformes à l'intérêt général en réduisant les budgets d'attractivité pour renforcer les budgets liés au patrimoine, à la politique linguistique, aux transports...

Modifications à apporter

- Adopter un objectif de réduction de la pression touristique dans les zones durement touchées par la pollution et la congestion routière saisonnière, par les taux excessifs de résidences secondaires, etc.
- Ajouter, dans le fascicule à destination des SCoT, un objectif de réduction ou de limitation de la part des logements consacrés au tourisme ou à la résidence secondaire.
- Promouvoir une meilleure répartition du tourisme en Bretagne en mettant en valeur les pays les moins visités.
- Prendre l'engagement, dans le SRADDET, de mettre fin aux dépenses régionales de communication extérieure visant à attirer plus de touristes, considérant que les dynamiques actuelles tendent déjà à une croissance spontanée de la fréquentation, dont la gestion est source de difficultés.
- Incrire dans les chantiers à venir l'expérimentation du statut de résident dans les pays connaissant un taux excessif de résidences secondaires, ainsi que l'expérimentation d'une nouvelle taxe sur les résidences secondaires modulée selon le taux local, afin de dissuader leur concentration dans des communes-vitrines.

7. Sobriété numérique, santé et démocratie à l'épreuve de l'air du temps



Depuis que le coronavirus a pointé le bout de son nez dans l'Hexagone, tout est bon pour « sauver des vies » : confinement, arrêt de la vie associative et de nombreuses entreprises, fermeture des écoles, etc. Il est pourtant d'autres domaines où protéger la santé est le cadet des soucis des pouvoirs publics. On sait déjà que le gouvernement a profité du confinement pour réduire les distances minimales aux habitations pour les épandages de pesticides, mais on sait moins que des millions de personnes vont – de fait – participer au cours des années à venir, et pour certaines participent déjà – sans qu'on leur demande leur avis –, à une expérience grandeur nature concernant les effets de la 5G sur la santé humaine⁵⁷. Des expérimentations ont déjà

⁵⁷ Voir l'appel international du 13 septembre 2017 de 170 scientifiques pour un moratoire sur la 5G (en anglais) : <https://www.jrseco.com/wp-content/uploads/2017-09-13-Scientist-Appeal-5G-Moratorium.pdf>

été lancées dans de nombreuses villes (y compris Nantes, Rennes, Lannion...)⁵⁸ sans que les habitants aient donné leur accord.

La prochaine étape est le développement commercial de la 5G dans « au moins une grande ville » en 2020, avant d'équiper les principaux axes de transports entre 2020 et 2025. Les chanceux cobayes qui bénéficient déjà de l'accès à la 5G, ou qui seront bientôt concernés, pourront télécharger des vidéos de très haute qualité rapidement, et faire usage de multiples objets connectés qui transféreront des informations sur leur vie quotidienne à des multinationales ou des gouvernements – tous très soucieux de la protection des données et de la vie privée, l'histoire récente l'a confirmé à de nombreuses reprises.

Mais la chance d'être ultra-connecté et transparent a un prix : on estime qu'il faudra doubler le nombre d'antennes-relais pour déployer la 5G (passer de 30 000 à 60 000), ce qui donnerait, en ville, des antennes-relais tous les 100 mètres⁵⁹. Des milliers de satellites supplémentaires seraient mis en orbite pour étendre la 5G à l'échelle mondiale. Bien entendu, tout ceci aura un coût énergétique et un impact écologique conséquent, en installation et en fonctionnement ; entre le climat et les vidéos HD, le gouvernement a fait son choix (et la Région Bretagne aussi, voir ci-dessous).

Les effets futurs de l'exposition accrue aux ondes sont controversés. Bien entendu, les lobbyistes des entreprises travaillant sur la 5G prétendent que le risque est presque nul, ce que d'autres contestent : plus de 170 scientifiques, issus de 37 pays, ont ainsi demandé un moratoire sur la 5G, le temps d'effectuer des recherches poussées et indépendantes de l'industrie. En jeu, notamment : le risque de cancers.

On peut aussi penser aux personnes électrosensibles, qui ne supportent pas l'exposition à certaines ondes et dont la vie a été rendue très difficile par le développement de la téléphonie et de l'internet mobiles. Avec la 5G, leurs souffrances risquent de s'aggraver. Certes, ces personnes sont aujourd'hui très minoritaires, mais est-ce une raison pour leur rendre la vie infernale ?

En plus des effets des ondes, le développement rapide des technologies numériques et de l'internet sans fil ont fait des dégâts sur les nouvelles générations, puisque l'exposition aux écrans – y compris l'exposition des parents – produisent des retards de développement intellectuel et affectifs considérables chez certains enfants. La 5G ne fera que faciliter et encourager chacun à passer plus de temps encore devant divers écrans, partout, tout le temps – c'est un des objectifs.

Notons que dans plusieurs grandes villes françaises, les nouvelles municipalités issues des élections de 2020 souhaitent mettre en place un moratoire et/ou une concertation citoyenne sur le déploiement de la 5G, le temps de disposer de plus d'informations sur ses conséquences sanitaires, énergétiques et démocratiques. C'est le cas en Bretagne, notamment à Rennes et Nantes.

⁵⁸ Tableau complet consultable en ligne à <https://www.arcep.fr/cartes-et-donnees/nos-publications-chiffrees/experimentations-5g-en-france/tableau-deploiements-5g.html>

⁵⁹ Interview de Pierre-Marie Théveniaud, biologiste, président de l'association Robin des toits, dans *L'Âge de faire*, juin 2019, p. 17. Consultable en ligne à <https://refuser-compteur-linky.fr/une-antenne-tous-les-100-metres/>

Avant d'interroger l'élu chargé du numérique au conseil régional de Bretagne pour connaître la position de la Région, nous avons lu les passages consacrés à ce sujet dans le SRADDET : « L'économie bretonne a des places à prendre dans les évolutions des marchés en cours. Elle a pour cela de multiples atouts liés à ses savoir-faire et compétences d'excellence. Le numérique, en lien avec les révolutions en cours de la cybersécurité ou de l'intelligence artificielle, ainsi que le développement des technologies digitales comme l'internet des objets, la 5G ou la photonique [...]»⁶⁰. » Le conseil régional semble donc ne percevoir la 5G que comme un atout, sans s'interroger sur ses effets sanitaires et écologiques.

Pour aller plus loin, nous avons donc adressé le 4 mars quatre questions à Bernard Pouliquen, vice-président du conseil régional de Bretagne, chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la transition numérique :

- La Région Bretagne entend-elle recueillir l'avis des citoyens avant de s'engager dans le développement de la 5G ?
- La Région entend-elle attendre de disposer de données scientifiques prouvant l'innocuité de la 5G avant de soutenir le déploiement de cette technologie ?
- La Région dispose-t-elle d'estimations fiables sur les consommations d'énergies supplémentaires que la 5G risque d'entraîner ?
- La Région entend-elle proposer des solutions (zones blanches ?) aux personnes électrosensibles, très inquiètes du développement de la 5G ? »

Depuis, M. Pouliquen ne nous a adressé aucune réponse. La question reste donc ouverte : la Région Bretagne se soucie-t-elle des effets possiblement nocifs de la 5G sur divers plans, ou succombe-t-elle sans esprit critique à l'attrait de la nouveauté technologique ?

Modifications à apporter

- Incrire la nécessité d'un dialogue entre collectivités pour la création ou le maintien de « zones blanches » permettant la survie des personnes électrosensibles, en associant la communauté médicale et les représentants des personnes concernées à la définition de ces zones. Ces zones permettront aussi d'établir des comparaisons scientifiques avec les zones très connectées sur l'état de la flore et de la faune, en particulier de la microfaune.
- Engager les EPCI à ne pas soutenir le déploiement de la 5G tant qu'il n'aura pas été établi un large consensus scientifique sur son innocuité sanitaire.
- Ne soutenir le développement de la 5G que dans la mesure où la preuve sera faite que les économies d'énergies induites seraient supérieures aux dépenses nouvelles, et prévoir des clauses de retrait des antennes là où cette prévision serait infirmée.

60 Page 87 (foliotée Objectifs - Page 24).

Synthèse des modifications à apporter au SRADDET

Avertissement

Les modifications au SRADDET proposées ci-dessous indiquent dans quel sens il serait nécessaire de modifier le document ; il ne s'agit pas de propositions de rédactions formulées dans le langage approprié et prêtes à être insérées telles quelles. Un tel travail devrait bien évidemment se faire avec les services concernés de la Région. La plupart de ces propositions concernent directement le SRADDET, et supposent des modifications du diagnostic, des orientations et du fascicule. Nous laissons de côté les annexes : certaines ont déjà été commentées et analysées par l'UDB, certaines ne sont plus modifiables, et d'autres encore n'ont pas été portées à notre connaissance dans leur version définitive.

Les propositions peuvent aussi porter sur la forme du document, sur la manière dont il est mis à la disposition du public, et sur des choix budgétaires ou autres du conseil régional entretenant des rapports étroits avec les objectifs énoncés dans le SRADDET.

- Publier, sur le site internet de la Région, et de manière facilement accessible, une version du SRADDET correspondant à sa définition légale, c'est-à-dire contenant l'ensemble des annexes. Pour les annexes non encore adoptées, préciser dans le document desquelles il s'agit et leur date d'adoption prévue.
- Préciser systématiquement les intentions de la Région dans la présentation des futures feuilles de route : orientations, objectifs, etc., et/ou fournir un lien vers les engagements déjà adoptés.
- Faire figurer systématiquement dans le document des cartes de la Bretagne à cinq départements. Là où des contraintes légales imposent de représenter le découpage administratif actuel, faire figurer systématiquement une version de la carte à cinq départements en regard de la carte de la région administrative.
- Présenter les données fondamentales pour la Bretagne à cinq départements, en plus des données relatives à la seule région administrative.
- Ajouter un engagement clair de la Région Bretagne de favoriser effectivement les coopérations avec la Loire-Atlantique dans l'ensemble de ses politiques.
- Anticiper la publication de l'évaluation du dispositif Breizh-bocage, en prévoyant une révision du SRADDET tant dans la partie diagnostique que dans les orientations et le fascicule, afin d'adopter des objectifs et des mesures de protection-réhabilitation du bocage à partir des nouvelles données sur son évolution récente.

- Préciser les modalités attendues de la diminution des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole, et en particulier de l'élevage, en assumant la nécessité d'une diminution progressive des volumes exportés, associée à des mesures fortes de soutien aux revenus des producteurs concernés.
- Mettre en cohérence les orientations du SRADDET et la politique agricole et agroalimentaire régionale, en réservant les aides publiques à un modèle agricole vertueux : économique en intrants, non dépendant des importations de protéines, intensif en emplois, respectueux de la santé humaine et animale, et adapté aux capacités d'absorption des milieux.
- Pour ne pas condamner le centre Bretagne au tout-voiture, et pour améliorer la performance générale du réseau ferroviaire breton, inscrire dans le SRADDET le projet de réouverture d'au moins une ligne transversale nord-sud (par exemple Auray - Saint-Brieuc via Pontivy, qui présente l'avantage de nécessiter très peu de créations de voies nouvelles, mais on peut aussi penser à Guingamp-Rosporden via Carhaix).
- Couper court à l'ambiguïté sur la tenue des engagements de la Région en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre des transports, en cessant de considérer la Bretagne comme une éternelle périphérie de Paris, en assumant un objectif de réduction des distances parcourues par les marchandises via un renforcement de l'autonomie de l'économie et de la société bretonne.
- Assumer le choix d'un aménagement multipolaire du territoire, appuyé sur les villes moyennes, pour limiter les distances parcourues par les habitants, à l'opposé du choix de la métropolisation qui produit actuellement un allongement de ces distances dans les grandes aires urbaines.
- Ajouter dans le fascicule, à destination des SCoT, un objectif de réduction des distances moyennes parcourues et de réduction de la consommation énergétique due à la mobilité.
- Dans la partie « constats », mentionner les différents scénarios démographiques formulés par l'Insee, et non le seul scénario de la métropolisation à outrance.
- Dans les orientations, identifier clairement le scénario du partage comme celui de l'intérêt général en Bretagne et en faire la référence pour la prospective des SCoT.
- Dans les orientations, retirer les passages de propagande sur la supériorité productive supposée des métropoles, et les passages d'apologie de la concurrence territoriale. Rétablir la notion d'égalité, évacuée dans le schéma au détour d'une analyse plus que sommaire, alors qu'elle est présente dans le titre du SRADDET. Réaffirmer la vocation productive et résidentielle de l'ensemble des villes et pays de Bretagne, leur interdépendance, et leur nécessaire solidarité.
- Modifier le passage sur la compensation foncière pour faire en sorte qu'elle ne soit possible qu'à l'échelle des pays et non à celle de la Bretagne, afin d'éviter l'accroissement des déséquilibres régionaux.

- Supprimer la possibilité accordée aux territoires dits « les plus attractifs » de s'affranchir partiellement du calendrier de réduction de la consommation foncière.
- Prendre en compte les surfaces déjà artificialisées par pays pour moduler le calendrier de la réduction de la consommation foncière : les pays ayant déjà le plus de surfaces artificialisées devraient réduire plus vite que les autres leur consommation foncière.
- Préciser que les soutiens financiers à certains territoires pour services environnementaux, envisagés dans le SRADDET, n'ouvriront pas des droits de destruction environnementale à d'autres territoires par un mécanisme dit de compensation.
- Revoir les indicateurs utilisés afin de distinguer clairement les surfaces imperméabilisées (routes, bâtiments...) des jardins, et de prendre en compte les surfaces réellement imperméabilisées dans les opérations de densification, afin d'éviter l'imperméabilisation-artificialisation cachée (ou au contraire les décomptes excessifs).
- Adopter un objectif de réduction de la pression touristique dans les zones durablement touchées par la pollution et la congestion routière saisonnière, par les taux excessifs de résidences secondaires, etc.
- Ajouter, dans le fascicule à destination des SCoT, un objectif de réduction ou de limitation de la part des logements consacrés au tourisme ou à la résidence secondaire.
- Promouvoir une meilleure répartition du tourisme en Bretagne mettant en valeur les pays les moins visités.
- Prendre l'engagement, dans le SRADDET, de mettre fin aux dépenses régionales de communication extérieure visant à attirer plus de touristes, considérant que les dynamiques actuelles tendent déjà à une croissance spontanée de la fréquentation dont la gestion provoque des est source de difficultés.
- Incrire dans les chantiers à venir l'expérimentation du statut de résident dans les pays connaissant un taux excessif de résidences secondaires, ainsi que l'expérimentation d'une nouvelle taxe sur les résidences secondaires modulée selon le taux local, afin de dissuader leur concentration dans des communes-vitrines.
- Inscrire la nécessité d'un dialogue entre collectivités pour la création ou le maintien de « zones blanches » permettant la survie des personnes électrosensibles, en associant la communauté médicale et les représentants des personnes concernées à la définition de ces zones. Ces zones permettront aussi d'établir des comparaisons scientifiques avec les zones très connectées sur l'état de la flore et de la faune, en particulier de la microfaune.
- Engager les EPCI à ne pas soutenir le déploiement de la 5G tant qu'il n'aura pas été établi un large consensus scientifique sur son innocuité sanitaire.
- Ne soutenir le développement de la 5G que dans la mesure où la preuve sera faite que les économies d'énergies induites seraient supérieures aux dépenses nouvelles, et prévoir des clauses de retrait des antennes là où cette prévision serait infirmée.

Conclusion

L'Union démocratique bretonne défend une série de modifications du SRADDET, modifications qui généralement ne visent pas les grands principes et objectifs énoncés, mais doivent permettre une mise en cohérence et un renforcement de l'utilité réelle du document.

À notre connaissance, le SRADDET actuel n'est pas encore doté d'une portée légale, puisqu'il est incomplet – c'est en tout cas ce que l'on peut conclure des documents actuellement téléchargeables sur le site de la Région. Un nouveau vote au conseil régional, précédé d'un débat de fond, nous semble donc suffisant pour corriger les manques, les pièges ou les déviations repérés.

Dans le cas où ce document serait légalement validé avant l'apport des modifications nécessaires, il faudra ouvrir une procédure de révision.

Les effets du SRADDET se feront sentir sur le temps long, à retardement pourrait-on dire, puisqu'ils s'appliqueront pour l'essentiel lors de la révision des SCoT et lors des négociations des contrats de plan État-Région. Il est d'autant plus nécessaire de corriger le schéma avant que ces procédures ne soient lancées.

L'Union démocratique bretonne défendra les modifications ici proposées dans la campagne des prochaines élections régionales pour la Région Bretagne.

Juillet 2020



www.udb.bzh



lepeuplebreton.bzh



pressespopulaires.bzh