Commission 5 "Environnement, ressources et climat"
Rapporteur·es : Hervé GUYOMARD et Marie-Martine LIPS

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Élaboration d'une Stratégie régionale de l'adaptation au changement climatique (SRACC). Point d'étape »

PROJET AVANT SESSION

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le bordereau du Conseil régional fait le constat que le changement climatique produit d'ores et déjà des effets tangibles en Bretagne et que, pour indispensables qu'elles soient, les politiques d'atténuation ne permettront pas d'éviter nombre de ses conséquences.

Même si ses moyens d'intervention sont limités, le Conseil régional dispose de leviers réels pour agir face au changement climatique, tant au titre de ses compétences propres que de son rôle de chef de file des politiques climatiques et environnementales.

Dans ce contexte, le Conseil régional propose de s'appuyer sur le diagnostic de vulnérabilité (joint au bordereau) pour élaborer une Stratégie régionale d'adaptation au changement climatique (SRACC) opérationnelle, articulée avec la poursuite de l'effort d'atténuation. Cette stratégie élaborée avec les partenaires Ambitions Climat Bretagne, avec l'appui de deux bureaux d'études (Carbone 4 et EDATER) doit permettre de définir collectivement des priorités et des plans d'action.

Le diagnostic en tant que tel inclut notamment :

- une section dite « vision macro » qui vise à apprécier les impacts différenciés du changement climatique sur les communes bretonnes ;
- une section portant sur une vision « détaillée » des impacts du changement climatique sur un certain nombre de thématiques (11).

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER appuie sans réserve la volonté du Conseil régional de s'engager résolument pour une politique qui permette à la région d'adapter ses activités et ses territoires, ses acteurs économiques et ses habitant·es, aux conséquences du changement climatique. Il partage entièrement les principes qui guideront cette démarche d'adaptation, à savoir : *« anticiper plutôt que subir, s'appuyer sur la connaissance scientifique, proposer une démarche collective, robuste, visant des solutions pérennes et reposant sur une très large mobilisation ».* C'est parce qu'il partage cette nécessité d'agir et les principes qui l'accompagnent, qu'il émet ci-après des remarques portant non pas sur l'opportunité de la démarche, mais sur le diagnostic de vulnérabilité et sa bonne appropriation, ainsi que sur la suite du processus, de façon à ce que celui-ci aboutisse à la définition collective d'axes stratégiques, de priorités d'action et de plans d'action, conformément aux objectifs affichés par le Conseil régional.

2.1. Agir simultanément sur les volets atténuation et adaptation

Le CESER partage pleinement la volonté du Conseil régional de mener de front la réduction des émissions régionales de gaz à effet de serre (GES) et l'adaptation de la Bretagne aux effets du changement climatique.

Concernant le volet atténuation, le CESER s'est exprimé dans des avis et contributions antérieurs sur la trajectoire énergie-climat proposée par le Conseil régional[1]. Il rappelle ici que si les émissions régionales de GES ont diminué ces dernières années, la région n'est pas encore sur une trajectoire de réduction lui permettant d'atteindre la neutralité carbone à brève échéance.

Concernant l'adaptation, le CESER suit depuis le début l'élaboration de la stratégie régionale, marquée par plusieurs étapes depuis son lancement en 2019 (mise en place d'une gouvernance partenariale, production de données, etc.). Le CESER appuie la nouvelle impulsion donnée depuis deux ans à cette démarche. Il émet le vœu que ce bordereau soit l'occasion de passer à une phase nouvelle de réelle opérationnalité de la stratégie, opérationnalité qui, jusqu'à ce jour, a peiné à se concrétiser.

2.2. Un besoin de précisions sur la méthode et l'opérationnalisation de la démarche

Le document est convaincant dans sa démonstration de l'urgence d'agir, mais le CESER regrette qu'il n'explicite que de manière générale et vague les modalités de co-construction de la stratégie régionale, la composition des groupes de travail, les processus d'arbitrage, ainsi que les conditions dans lesquelles les actions seront choisies et mises en œuvre. Il regrette que le Conseil régional ne précise pas davantage dans ce bordereau ce que la stratégie permettra concrètement de faire et d'atteindre en réponse aux vulnérabilités identifiées par le diagnostic joint au bordereau.

Quelle méthode et quels moyens humains et financiers seront mis en œuvre par le Conseil régional et ses partenaires pour définir, prioriser et engager les actions à mettre en œuvre ? Selon quels critères les priorités seront-elles définies ? Comment est-il proposé d'agir face aux tentations de la mal-adaptation ? Comment les conflits d'usage, par exemple autour de la ressource en eau, seront-ils arbitrés ? Comment les secteurs et les territoires les plus vulnérables seront-ils priorisés ? Quelle place sera accordée aux transformations structurelles nécessaires ? Comment l'efficacité des actions sera-t-elle évaluée ? Ces questions nécessitent d'être explicitées pour donner à cette stratégie toute sa portée opérationnelle. Le CESER aurait ainsi souhaité avoir davantage de précisions sur les modalités prévues pour que la seconde phase des travaux permette de diffuser la connaissance, de sensibiliser tous les acteurs (entreprises, salariés, indépendants, consommateurs, contribuables, habitants, etc.) et de débattre des priorités d'action, comme cela est annoncé dans le bordereau. Ces étapes d'information et de mise en débat sont essentielles pour le CESER afin que l'adaptation au changement climatique ne soit pas appréhendée de manière excessivement technique, mais comme une priorité engageant des évolutions profondes de nos modèles économiques, de nos modes de vie et de notre modèle social.

Le Conseil régional indique que des débats seront portés devant les « *nombreuses instances de concertation thématique* » à l'échelle de la région : le CESER souhaiterait disposer de davantage de précisions sur ces étapes de concertation. Comme il le rappelait dans son étude de février 2026 « L'inaction n'est pas une option : lever les freins à la transition écologique en Bretagne », le CESER est attaché à ces conférences, dont la composition s'inspire des Lois Grenelle. Cependant, leur composition mériterait d'être réinterrogée en veillant à la diversité et la représentativité des parties prenantes.

Dans une perspective liée, le CESER, qui avait préparé plusieurs temps de travail avec les services du Conseil régional durant le second semestre 2026, regrette que le bordereau lui ait été transmis dans des délais trop brefs qui n'ont pas permis une appropriation approfondie du diagnostic de vulnérabilité par l'ensemble de ses membres. L'été que nous venons de vivre renforce l'urgence d'agir mais pas au détriment d'une mobilisation cohérente et structurée de l'ensemble des acteurs régionaux.

A cet égard, le CESER appelle le Conseil régional à remettre à plat la composition des groupes de travail qui participent à cette stratégie, afin qu'elle reflète la diversité de la société civile organisée et mobilise les territoires.

[1] CESER de Bretagne, Contribution sur le projet de modification du volet climat-énergie du SRADDET, 2025 ; Avis sur le dossier du Conseil régional « Modification n°2 du SRADDET breton », 23 mars 2026.

PROJET AVANT SESSION

2.3. Un diagnostic bienvenu, mais dont le périmètre, la robustesse et la complexité questionnent fortement

Sur le diagnostic de vulnérabilité en tant que tel, l'impression générale qui se dégage est celle d'un rapport très dense et essentiellement technique qui ne permet pas vraiment d'identifier les risques principaux auxquels font ou feront face tel ou tel secteur, et encore moins tel ou tel territoire et telle ou telle commune. Les enseignements qu'en tire le Conseil régional dans son bordereau apparaissent d'ailleurs peu explicites.

La présentation du diagnostic souffre d'une multiplication de chiffres et de figures et gagnerait à être complétée d'une explication synthétique et robuste mettant mieux en avant les points à retenir et les singularités majeures qui caractériseraient telle thématique, telle commune, etc. Cela permettrait d'identifier les secteurs et personnes les plus vulnérables, de rendre visible le coût de l'inaction et, surtout, d'identifier les priorités d'adaptation aux échelles régionales et infrarégionales.

Dans la section dite « de la vision macro » et relative à la « quantification »[2] des impacts du changement climatique en Bretagne, l'abondance de données chiffrées sur de multiples scores contribue à cette impression générale. Cette partie est centrée sur la présentation de « scores d'impact » par « objets socio-économiques et environnementaux » (OSEE) et par commune. Ces scores sont obtenus en multipliant i) des « scores d'exposition » aux aléas climatique établis par commune par ii) des « scores de sensibilité » non territorialisés (définis donc à l'échelle de l'ensemble de la Bretagne) attribués aux différentes composantes des OSEE, sur la base des travaux de groupes de travail et d'analyses bibliographiques.

Cette partie soulève pour le CESER trois questionnements majeurs :

- tout d'abord, le CESER s'interroge sur le prisme du travail : les OSEE sont très majoritairement des secteurs d'activité (santé, énergie, etc.), complétés par deux dimensions environnementales (biodiversité et eau). Plusieurs dimensions environnementales ne sont donc pas incluses (qualité des sols, qualité de l'air, etc.), mais surtout les aspects liés à la sensibilité des habitants et aux aspects sociaux/sociétaux, y compris en termes d'impacts sur les inégalités sociales, sont passés sous silence. Le CESER s'étonne et regrette que la vulnérabilité ne soit appréciée dans ce diagnostic qu'à l'aune de la dimension économique de production en ignorant la dimension économique de consommation et surtout la dimension sociale et sociétale dans toute son acception. Sa prise en compte sera essentielle pour la suite du processus, c'est-à-dire, selon ce que le Conseil régional appelle de ses vœux, une définition collective des priorités et plans d'action.

- la méthode utilisée pour aboutir à ces scores est difficile à comprendre sans la « note méthodologique » additionnelle qui aurait aidé à la bonne compréhension du dossier. Les scores, les figures et les conclusions de l'analyse pourraient ainsi être davantage expliquées dans leur signification et dans leur implication en termes de vulnérabilités, quitte à présenter moins de figures, mais plus synthétiques, plus parlantes et plus différenciées. Par ailleurs, la robustesse des scores d'impact et des enseignements qui en sont tirés questionne : les différences de scores de vulnérabilité par OSEE sont-elles statistiquement significatives ? Les différences analysées entre les impacts et les adaptations requises ne sont-elles pas davantage le résultat de la méthode que d'une différenciation observée ? L'hypothèse (*a priori* forte) de non-différenciation spatiale des scores de sensibilité aurait mérité une justification ou, *a minima,* une appréciation des conséquences sur les résultats présentés. La méthode d'agrégation des résultats pour l'ensemble des communes pourrait également être précisée.

- enfin, et c'est un point majeur, le CESER s'interroge sur la façon dont le Conseil régional compte s'y prendre pour s'assurer d'une bonne appropriation de ce diagnostic par l'ensemble des acteurs, y compris les élu·es et les services du Conseil régional qui devront définir et mettre en œuvre les priorités et plans d'action ?

[2] Les parenthèses sont de rigueur car il ne s'agit pas d'une réelle quantification des impacts mais de leur appréciation, à dire d'experts, sur une échelle ordinale allant de 0 à 4.

PROJET AVANT SESSION

Faute de temps, le CESER n'a pas pu analyser en profondeur la suite du rapport consacrée à la vision détaillée par thématique (page 24 et suivantes). Sans entrer donc dans des considérations par thématique, le CESER s'interroge comme pour la première partie du diagnostic sur la robustesse des scores de sensibilité présentés pour chacune d'elle. La multiplicité des enjeux auxquels devra faire face la Bretagne est bien identifiée thématique par thématique. En revanche, il apparait pour le CESER encore difficile, à ce stade de l'analyse engagée par le partenariat « Ambitions climat Bretagne », de dégager pour chaque thématique i) les risques réellement les plus importants et ii) l'ampleur des risques en termes humain, économique ou social.

2.4. Conclusion et propositions

En résumé, le bordereau affirme la nécessité de s'adapter aux effets du changement climatique, nécessité que le CESER partage pleinement. Mais s'agissant de la traduction de cette nécessité en actions concrètes, le lecteur reste sur sa faim. Le document apparaît essentiellement comme une déclaration d'intention au détriment de la présentation d'une démarche dont les modalités opérationnelles seraient clairement établies.

Afin de faire de ce diagnostic une base solide pour la suite de la démarche, le CESER considère qu'il est nécessaire de s'assurer de sa robustesse, de le compléter sur les aspects sociaux, et de travailler à son appropriation. Pour ce faire, il serait pertinent d'envisager en interne aux services du Conseil régional (et sans recours à des cabinets extérieurs) un travail transversal pour élaborer une version du diagnostic plus synthétique, robuste, hiérarchisée et facilement assimilable par toutes et tous. Cela permettrait d'analyser chaque politique régionale à l'aune des enjeux d'adaptation. Le CESER appelle également le Conseil régional à appuyer au sein du partenariat Ambition Climat Bretagne l'intégration dans cette stratégie d'une approche plus sociale ou sociétale des enjeux d'adaptation.

Il considère enfin que la suite du processus requiert d'identifier les vulnérabilités, telles qu'elles sont - ou non - déjà perçues par les acteurs régionaux, et les actions d'adaptation ou de mal-adaptation déjà mises en œuvre ou peinant à l'être.

Le CESER, engagé dans une démarche de formation et d'appropriation des enjeux de l'adaptation, s'attachera dans les prochains mois à approfondir son analyse des enjeux d'adaptation en région, secteur par secteur. Concernant le secteur agricole, le CESER réalisera prochainement une étude sur les vulnérabilités régionales face notamment - mais non exclusivement - aux évolutions climatiques. Il suivra les prochaines phases d'élaboration de la SRACC avec attention.

Vote indicatif en commission
Adopté à l'unanimité

PROJET AVANT SESSION