Autorité environnementale

http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur l'*« Accord d'orientation stratégique État Région pour la mise en œuvre du plan de relance en Bretagne et le futur contrat de plan 2021-2027 »*

n°Ae : 2021-13

Avis délibéré n° 2021-13 adopté lors de la séance du 19 mai 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae[1] s'est réunie le 19 mai 2021, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'« Accord d'orientation stratégique État Région pour la mise en œuvre du plan de relance en Bretagne et le futur contrat de plan 2021-2027 ».

Ont délibéré collégialement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, Serge Muller, Michel Pascal, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : François Letourneux, Alby Schmitt

* *

L'Ae a été saisie pour avis par 9 février 2021, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 16 février 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 24 février 2021 :

- *le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de Bretagne, qui a transmis une contribution en date du 22 avril 2021,*
- *les préfets de département des Côtes d'Armor, d'Ille et Vilaine qui a transmis une contribution en date du 22 avril 2021, du Finistère et du Morbihan, qui a transmis une contribution en date du 20 avril 2021,*

Sur le rapport de Sylvie Banoun et Philippe Viroulaud, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

[1] Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Un dossier comprenant un « *Accord d'orientation stratégique État Région pour la mise en œuvre du plan de relance en Bretagne et le futur contrat de plan 2021-2027* » assorti d'une annexe financière avec un rapport environnemental a été transmis pour avis à l'Ae. Un projet de contrat de plan entre l'État et la région (CPER) Bretagne 2021-2027 devrait en résulter, individualisant des crédits contractualisés au sein des crédits du plan de relance. S'agissant de la première saisine de cette nature, l'Ae a délibéré cet avis dans l'idée qu'il contribuera au cadrage préalable de l'évaluation environnementale du CPER laquelle est prévue à l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

Articulé autour de cinq défis (la géographie péninsulaire, le développement économique et social, l'équilibre territorial, les transitions écologiques et la cohésion sociale), qui ont vocation à structurer le futur contrat de plan entre l'État et la Région, le document rassemble des crédits contractualisés, valorisés et ceux du plan de relance pour 2021 et 2022. Ce choix ne permet pas de retracer les évolutions par rapport au CPER 2015-2020, en dehors de la disparition de tout critère d'éco-conditionnalité du mandat du Premier ministre. La maquette financière figurant en annexe, conforme à celle du mandat de négociation donné au préfet au nom des différents ministères ne rend pas lisible la correspondance avec les cinq défis. Le projet apparaît par ailleurs centré principalement sur les infrastructures de transports (route et rail) et de très haut débit, la rénovation, notamment thermique, du bâti public et privé, le soutien aux territoires et, très secondairement, l'accompagnement d'une transition agricole.

Les principaux enjeux du texte pour l'environnement et la santé humaine selon l'Ae portent sur :

- la sobriété dans l'usage des ressources : énergie, eau, espaces naturels, minéraux ;
- la préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques ;
- l'adaptation au changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la vulnérabilité aux risques naturels ;
- la réduction de l'artificialisation des sols ;
- le développement des mobilités actives et des transports en commun et l'évolution vers un développement urbain durable associant faibles nuisances sonores, qualité de l'air, réduction des déchets à la source, qualité du cadre de vie ;

Tel que, l'accord stratégique ne prend en compte au juste niveau, ni les trois enjeux indiqués dans la circulaire du Premier ministre aux préfets de région (répondre à la crise sanitaire, économique et environnementale, transformer le modèle de développement dans une optique de transition écologique, numérique et productive et illustrer l'approche différenciée de la décentralisation par un volet territorial), ni les enjeux environnementaux identifiés par l'Ae.

Élaboré dans un délai très court sans itération avec les maîtres d'ouvrage, le rapport environnemental fait une très large place à l'état des lieux repris du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Il en omet toutefois le volet « agriculture et sylviculture » et n'insère pas de volet « santé », deux compléments qui situeraient utilement un certain nombre d'actions. Bien qu'il s'appuie sur une méthode discutable de notation des enjeux, il propose des mesures pertinentes inscrites pour la séquence « éviter, réduire, compenser ».

Les principales recommandations de l'Ae portent sur :

- l'insertion d'un critère transversal d'éco-conditionnalité et la prise en compte par les maîtres d'ouvrage des principales mesures ERC proposées par le rapport environnemental ;
- la territorialisation au moins approchée de chacune des actions financées ;
- un dispositif de suivi pérenne des incidences environnementales au moins jusqu'en 2027.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis porte sur un document intitulé « *Accord d'orientation stratégique État Région pour la mise en œuvre du plan de relance en Bretagne et le futur contrat de plan 2021-2027* » et sur son évaluation environnementale, soumis à l'Ae pour avis par le préfet de la région Bretagne au titre de l'évaluation du projet de contrat de plan État-Région (CPER) de la région Bretagne, porté par l'État et la Région. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de programme, en vue d'éclairer le public au moment de sa consultation.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire, du contexte d'élaboration d'un CPER et du cadre procédural dans lequel il s'inscrit.

1 Contexte, présentation des CPER et enjeux environnementaux

1.1 Les CPER et le plan de relance

L'État et les Régions s'engagent dans le cadre des CPER sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants, tels que la création d'infrastructures ou le soutien de filières d'avenir. Ils ont été créés par la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification. D'autres collectivités (conseils départementaux, communautés d'agglomération, etc…) peuvent s'associer à un CPER à condition de contribuer au financement des projets qui les concernent.

Les CPER en vigueur couvrent une période de six ans (2015-2020). Compte tenu de la crise sanitaire, l'élaboration de la nouvelle génération de CPER a connu plusieurs étapes. Initialement encadrés par une note interministérielle d'accompagnement méthodologique du 14 octobre 2019, ils ont vocation à couvrir une période de sept ans (2021-2027). Les préfets de région ont reçu un premier mandat de négociation avec les Régions début 2020.

Le volet « mobilité » y faisait l'objet d'un traitement spécifique : *« le futur CPER mentionnera le volet mobilité de l'actuelle contractualisation pour la période 2021-2022, le cas échéant actualisé […]. En outre, il vous est demandé d'échanger avec la Région sur les grandes priorités du territoire en termes de mobilités et d'infrastructures qui auraient vocation à être mentionnées dans le futur CPER pour la période 2023-2027, en vue d'alimenter les travaux à venir sur la future contractualisation « mobilités » qui prendra le relais des CPER à partir de 2023 »*.

Des inflexions ont ensuite été proposées pour tenir compte de la crise sanitaire, puis pour définir des actions de relance de l'économie pour la période 2021-2022, références inscrites dans un deuxième mandat de négociation émis en octobre 2020.

L'État s'est engagé à hauteur de 20 milliards (Mds) d'euros et le montant total des CPER devrait s'élever à une quarantaine de milliards d'euros, soit une dizaine de plus que pour la génération 2015-2020, mais sur des périmètres beaucoup plus larges. Un accord de partenariat a été conclu le 28 septembre 2020 entre l'État et l'association des Régions de France (ARF) sur l'orientation à donner aux contrats de plan. L'accord de partenariat fixe les huit priorités stratégiques auxquelles

les CPER et les accords de relance devront répondre : les transitions écologiques ; la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur (campus durables, transition numérique, santé…) ; la cohésion sociale et territoriale ; la santé, dans la continuité du Ségur de la santé ; la formation professionnelle et le développement économique ; l'inclusion numérique ; les infrastructures de mobilité ; la culture et le patrimoine, le tourisme et le sport.

La signature des CPER ne devrait pas intervenir avant l'automne 2021.

Les crédits de relance sont présentés, selon les régions, sous la forme d'un volet spécifique intégré dans la maquette des CPER ou sous la forme d'accords de relance signés indépendamment. Ils ciblent les projets qui possèdent *« un effet d'entraînement sur le tissu productif, valorisant le capital humain, et contribuant à la transformation numérique et à la décarbonation de l'économie »*.

Pour ce qui concerne la région Bretagne, l'État et la Région ont fait le choix de réunir dans un seul document[2] des opérations de mise en œuvre régionale du plan de relance et les grandes lignes du futur contrat de plan 2021-2027 et de solliciter un avis sur ce premier document, non inscrit à l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Les interlocuteurs de l'État rencontrés par les rapporteurs gardent pour objectif de produire un nouveau document qui sera le projet de CPER 2021-2027, seul. S'agissant de la première saisine de cette nature, l'Ae a délibéré cet avis dans l'idée qu'il contribuera au cadrage préalable de l'évaluation environnementale du CPER laquelle est prévue à l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

Le rapport d'évaluation environnementale, examiné dans le cadre du présent avis, porte sur « l'accord stratégique ». C'est la dénomination que l'avis retient, pour bien marquer la distinction entre ce document et le CPER 2021-2027 qui devrait donc intervenir ultérieurement.

1.2 Le CPER 2015-2020 pour la région Bretagne

Le CPER en cours dans la région Bretagne s'établit à 1 239 millions d'euros (M€) pour les crédits dits « contractualisés » auxquels s'ajoutent 742 millions d'euros de crédits, dits « valorisés », qui relèvent de politiques sectorielles et non d'une contractualisation spécifique, soit un total de 1 971 millions d'euros. Ceux-ci sont répartis sur tous les volets du CPER à l'exception du volet emploi. Il s'agit pour une part importante de fonds européens. Le bilan d'exécution du CPER à fin 2019 permet de décomposer les crédits valorisés en participations financières des partenaires autres que l'État et la Région, financements européens et financements apportés par la SNCF pour les projets ferroviaires.

Aucun bilan du CPER en cours ne figure dans l'accord stratégique ou dans son rapport environnemental. Un bilan d'exécution à fin 2019 est néanmoins disponible sur le site internet de la préfecture de région. Il comporte un suivi des engagements financiers de l'État et de la Région ainsi qu'un état d'avancement des diverses opérations selon les différents volets du contrat. Aucune information en rapport avec l'environnement n'y apparaît, malgré l'existence affichée dans ce CPER de critères d'éco-conditionnalité pour chaque action.

[2] Conformément aux instructions gouvernementales initiales, selon les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs

	Crédits contractualisés		Crédits valorisés		
	État (programme LOLF et opérateurs)	Région	État crédits nationaux	Autres partenaires	Fonds Européens Programmes régionaux
Volet Mobilité multimodale	267,00	416,08	69,69	409,10	15
Volet Enseignement supérieur, recherche et innovation	133,55*	65,42	-	62,236	35,85
Volet Transition écologique et énergétique	115,49	102,80	-	-	101,30
Volet Numérique	1,56	7,53	-	11,82	-
Volet Emploi	10	10	-	-	-
Volet Territorial	90,05	20 M€ + contrats de partenariats	-	-	37,50
TOTAL	617,65 M€	621,83 M€	69,69 M€	483,16 M€	189,65 M€

Figure 1 – Maquette CPER 2015-2020 révisée au 16 décembre 2016 (Source : bilan d'exécution du CPER à fin 2019). Il est précisé que la part État inclut les financements du Centre national des œuvres universitaires et scolaires et des grands organismes de recherche.

Les informations contenues dans le bilan d'exécution permettent de relever :

- un taux d'exécution global de 69 % environ à fin 2019,
- un taux d'engagement de l'État (hors crédits SNCF) inférieur à 50 %[3] sur les volets « mobilité », « enseignement supérieur, recherche, innovation » et « territorial », mais proche de 90 % pour le volet « transition écologique et énergétique », nettement plus modeste que le volet « mobilité »,
- un taux d'engagement plus élevé de la Région sur le volet « mobilité » (environ 74 %).

1.3 Enjeux de la région Bretagne selon l'Autorité environnementale

Avec 27 209 km², la Bretagne représente 5 % du territoire national. Ses 1 270 communes, toutes à moins de 80 km de la mer, sont organisées en 21 pays[4] qui correspondent aux bassins de vie et d'emploi. Elle compte douze agglomérations de plus de 20 000 habitants : Rennes (capitale régionale), Brest, Vannes, Quimper, Saint-Brieuc, Lorient, Saint-Malo, Morlaix, Vitré, Lannion, Lanester, Fougères. Les quatre départements (Finistère, Côtes d'Armor, Morbihan, Ille et Vilaine) ont chacun accès à la mer.

Dotée d'un littoral très découpé (2 730 km de côtes), soit un tiers du littoral métropolitain, la région compte 5 500 îles, îlots et rochers (dont 908 végétalisés) et un réseau hydrographique dense (640 bassins versants et 30 000 km de cours d'eau) constitué, hormis la Vilaine de petits cours d'eau (longueur inférieure à 100 km). Eaux intérieures et mer territoriale[5] représentent les deux-tiers de la surface terrestre régionale. La richesse du territoire en termes de biodiversité tient également à l'existence de milieux naturels rares (golfe du Morbihan, marais de Vilaine par exemple).

La région compte 3,3 millions d'habitants[6] dont 38 % vivent dans les zones d'emploi des deux métropoles, Rennes et Brest. Sa croissance démographique, supérieure à la moyenne nationale

[3] Ce taux d'engagement est passé à 68 % fin 2020.

[4] Au sens de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite *Loi Pasqua* du 4 février 1995, renforcée par la LOADDT (dite *Loi Voynet*) du 25 juin 1999

[5] La mer territoriale est la partie de mer côtière sur laquelle s'étend la souveraineté d'un État côtier. Sa largeur maximale est fixée à 12 milles marins (soit 22 224 mètres) par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, ou d'un partage médian du littoral pour les États voisins dont les côtes sont distantes de moins de 24 milles. (Source : Wikipédia)

[6] Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) revendique « *4,5 millions de femmes et d'hommes vivant dans ses frontières historiques* ».

depuis 1975 (0,7 % l'an), est marquée par la périurbanisation et une urbanisation continue sur le littoral sud, l'artificialisation des sols et la prédominance de l'habitat individuel (70 %)[7]. La région se perçoit comme excentrée, enclavée, mettant en avant sa géographie péninsulaire pour justifier d'un volet mobilité centré sur la route et le rail.

L'économie bretonne s'appuie sur les secteurs de l'industrie agro-alimentaire, des télécommunications, de l'automobile, de la construction navale et du tourisme, notamment sur le littoral.

Les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)[8] s'inscrivent avec d'autres formulations dans les mêmes cinq orientations que le projet de CPER : raccorder et connecter la Bretagne au monde ; accélérer la performance économique par les transitions ; faire vivre une Bretagne des proximités ; une Bretagne de la sobriété ; une Bretagne unie et solidaire.

1.4 Présentation de l'accord stratégique

L'accord stratégique est un document court (25 pages) qui ne fait état que des actions financées et de leur motivation. Le descriptif des actions est très limité ou très général, parfois confus, sans aucun élément d'information sur les conditionnalités ou les critères d'attribution des aides (exigences financières, performances environnementales, respect de la réglementation…).

L'accord stratégique reprend à son compte les cinq « défis » majeurs retenus par la CTAP[9] :

- la géographie péninsulaire de la Bretagne,
- le développement économique et social,
- l'équilibre territorial,
- les transitions écologiques,
- la cohésion sociale.

L'accord stratégique comporte pour chacun des chapitres des tableaux financiers récapitulant globalement les engagements pris par les partenaires mais sans détail. Il faut se reporter pour les reconstituer à une maquette financière séparée (annexée au présent avis) qui décrit les engagements selon les thématiques de l'accord stratégique, sans les regrouper selon les « défis » mais selon les rubriques du mandat de négociation donné au préfet au nom des différents ministères. La correspondance entre les deux répartitions est malaisée[10] en l'absence de tableau faisant le lien entre les cinq « défis » et les rubriques de la maquette nationale annexée au mandat de négociation, d'autant que les sommes divergent assez souvent entre le mandat et l'accord stratégique. En outre, ces documents identifient, notamment pour l'État, des crédits contractualisés et des crédits valorisés, sans préciser ce qui les différencie. Enfin, apparaissent également dans cette maquette financière pour l'État les crédits du plan de relance, c'est—à-dire à engager sur les années 2021-2022, ainsi

[7] La moyenne nationale est à 53 %.

[8] Approuvé par arrêté du préfet de région du 16 mars 2021.

[9] CTAP : conférence territoriale de l'action publique regroupant les présidents des principales collectivités régionales (président du conseil régional, présidents des conseils départementaux, présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants notamment) - cf. notamment le compte rendu de celle du 21 octobre 2019. Pour partie, les rédactions de l'accord stratégique et celles de ce compte rendu sont identiques.

[10] Il est assez difficile de relier chacune des actions de l'accord stratégique aux actions figurant dans la maquette financière

que parfois des crédits européens, certains couvrant l'ensemble de la période (Feder-FSE+) et d'autres s'inscrivant dans le plan de relance européen (React EU).

Dans le dossier de presse mis en ligne le 18 février 2021, des graphiques indiquent des répartitions thématiques et par source, qui cumulent tous les financements (contractualisés, valorisés et liés au plan de relance). L'avis se reporte à la maquette financière annexée à l'accord stratégique pour chacune des thématiques en effectuant une ventilation plausible des crédits selon les cinq défis.

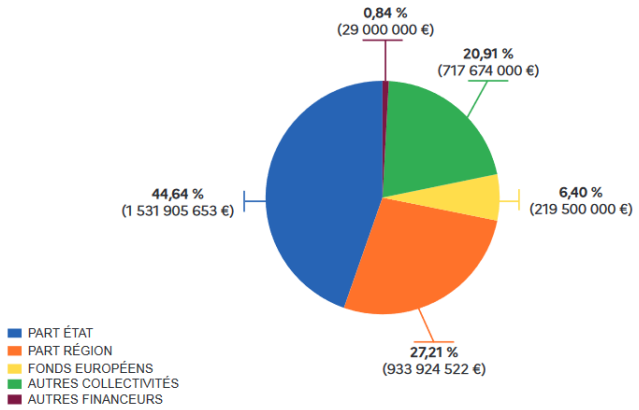


Figure 2 – Répartition des financements figurant dans l'accord stratégique (Source : site de la préfecture de région Bretagne)

1.4.1 Les sommes affectées aux cinq « défis »

1.4.1.1 Défi n°1 : la géographie péninsulaire de la Bretagne

Cette partie comprend les actions relatives à la thématique « mobilité multimodale ». Le montant programmé atteint 172,4 millions d'euros, dont 76,8 millions d'euros pour l'État (incluant 54,2 au titre du plan de relance). Les montants sont répartis à hauteur de 68,8 millions d'euros pour les routes et de 103,6 millions d'euros pour les voies ferrées. Une distinction est faite entre des sommes « CPER ferroviaires » de 86 millions d'euros (21,6 millions d'euros État, y compris 8 du plan de relance), 27,5 millions d'euros de la Région et le reste des autres collectivités), et 16 millions d'euros de crédits SNCF portant sur la sécurisation des passages à niveau, l'accessibilité des gares, des travaux sur des petites lignes ferroviaires et la résorption de nuisances sonores.

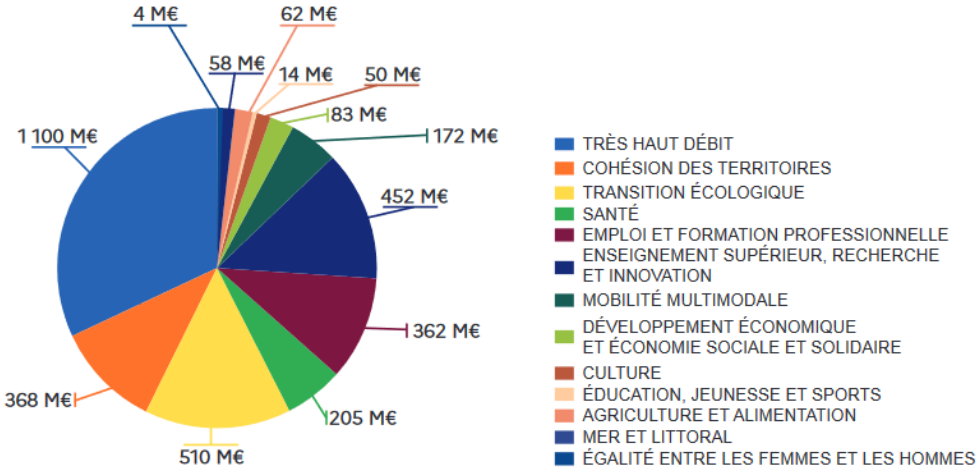


Figure 3 – Répartition des crédits par thématique (Source : site de la préfecture de région Bretagne)

L'accord stratégique confirme les engagements du pacte d'accessibilité[11], qui s'ancrent dans le sentiment d'isolement de la région, notamment pour la poursuite de la mise à 2X2 voies de la RN 164, les travaux de remise en état de lignes ferroviaires dites de desserte fine du territoire et les études concernant le nœud ferroviaire rennais. Parmi les nouveaux investissements, on peut signaler des travaux sur des pôles d'échanges multimodaux (Quimper et Vannes) ainsi que des travaux de sécurisation de passages à niveau ou d'accessibilité des gares sur crédits SNCF. L'Ae rappelle toutefois que la mise en accessibilité des gares devrait en tout état de cause intervenir au plus tard en 2025 et ne relève dès lors que de la mise en conformité avec la loi relative à l'accessibilité et non de projets additionnels.

Pour cette thématique, les montants prévus dans l'accord stratégique sont très inférieurs à ceux inscrits au CPER 2015-2020 (938 millions d'euros[12] hors investissements portuaires). L'explication de cette baisse a été donnée aux rapporteurs : le volet mobilité multimodale de l'accord stratégique constitue principalement l'achèvement du CPER 2015-2020 sur les années 2021 et 2022, dans l'attente d'une nouvelle contractualisation « mobilités », non définie aujourd'hui, pour les années 2023 à 2027.

1.4.1.2 Défi n°2 : le développement économique et social

Cette partie comprend les actions financées au titre des thématiques « enseignement supérieur, recherche et innovation » (ESRI : 451,5 millions d'euros dont 57,2 au titre du plan de relance), « agriculture et alimentation » (62 millions d'euros dont 57 pour l'État au titre du plan de relance), « mer et littoral » (58 millions d'euros dont 7 pour l'État), « développement économique et économie sociale et solidaire » (83,4 millions d'euros dont 14,9 au titre du plan de relance).

1.4.1.3 *Défi n°3 : l'équilibre territorial*

Cette partie comprend les actions financées au titre de la thématique « cohésion des territoires » à l'exception de l'action « d'inclusion numérique »[13], soit un montant de 1 453 millions d'euros. Elle comprend également la ligne « fonds d'intervention régional » de la thématique santé pour un montant de 10,3 millions d'euros. Dans cet ensemble, le projet BTHD (Bretagne très haut débit) de déploiement de la fibre optique constitue l'essentiel : 1 091,8 millions d'euros dont 60 millions d'euros financés par le plan de relance et 800 millions d'euros par la Région et les autres collectivités.

1.4.1.4 Défi n°4 : les transitions écologiques

Cette partie comprend les actions financées au titre de la thématique « transition écologique », soit un montant de 510,4 millions d'euros[14] dont 160,3 millions d'euros au titre du plan de relance. Pour l'État, les principaux financements hors plan de relance sont portés par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et l'Ademe, agissant dans le cadre de leurs politiques habituelles.

---

[11] Pacte signé par l'État et la Région le 8 février 2019 à la suite de l'abandon du projet de réalisation d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes

[12] Selon l'avenant n°3 au CPER 2015-2020 signé le 16 avril 2021portant sur le volet mobilité multimodale

[13] Rattachée au défi n°5 « cohésion sociale »

[14] Les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs leur ont confirmé que le montant de 50 millions d'euros de financements européens pour la biodiversité est juste (alors que l'accord stratégique indique 5 millions d'euros).

Le montant valorise 81,7 millions d'euros de l'Agence de l'eau, et 42,5 millions d'euros de l'Ademe, pour des actions qui ne sont pas spécifiques au projet de CPER et seraient conduites en l'absence de CPER.

1.4.1.5 Défi n°5 : la cohésion sociale

Cette partie comprend les actions financées au titre des thématiques « culture » (49,6 millions d'euros dont 11,3 millions d'euros au titre du plan de relance), « éducation, jeunesse et sports » (13,6 millions d'euros)[15], « emploi et formation professionnelle » (361,8 millions d'euros dont 47,8 millions d'euros au titre du plan de relance), inclusion numérique (7 millions d'euros), « santé » hors fonds d'intervention régional (en tout 205,5 millions d'euros dont 125,5 au titre du plan de relance), « égalité entre les femmes et les hommes » (3,8 millions d'euros).

1.4.2 Analyse de la maquette de l'accord stratégique

La maquette financière fait apparaître un volume financier de 3,43 milliards d'euros pour l'accord stratégique dont 1,53 milliards d'euros de part État (y compris 427 millions d'euros de crédits valorisés et 601 millions de crédits du plan de relance), 934 millions d'euros de part Région et 966 millions d'euros pour les autres partenaires. Pour comparer avec le CPER précédent, dans lequel apparaissaient des crédits contractualisés et valorisés, il convient de retirer les crédits du plan de relance et d'ajouter le montant des crédits valorisés État à ceux des autres partenaires. Le résultat ne correspond sans doute pas à ce qui figurera dans le CPER 2021-2027 dans la mesure où des crédits du plan de relance pourront y être intégrés. Les montants résultant de ces opérations sont les suivants :

- 1 439 millions d'euros de crédits contractualisés pour l'État et la Région, dont 505 millions d'euros pour l'État et 934 millions d'euros pour la Région ;
- 1 393 millions d'euros de crédits « valorisés » au sens du CPER 2015-2020, dont 427 millions d'euros de crédits valorisés État ;
- soit un total de 2,83 milliards d'euros pour ce que l'Ae identifie comme le projet de CPER 2021-2027 proprement dit (hors plan de relance).

Le volume financier du CPER 2021-2027 afficherait donc une forte augmentation par rapport au CPER 2015-2020 (+862 millions d'euros soit 43 %) mais cette évolution traduit trois dynamiques différentes : croissance de la part Région contractualisée (312 millions d'euros soit 50 %) et de celle des crédits « valorisés » (651 millions d'euros soit 88 %), réduction de la part des crédits État contractualisés (de 113 millions d'euros, soit 18 %).

Au-delà de cette analyse préliminaire, la comparaison avec le CPER précédent conduit à plusieurs commentaires :

- le projet BTHD (222 millions d'euros au titre de l'État, 800 millions au titre des collectivités dont la région et 70 millions de fonds européens) et le Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC – environ 290 millions d'euros) représentent à eux seuls 40 % (1,38 milliard) du projet de CPER 2021-2027 ; or, le total des montants affectés sur ces deux lignes par la Région (avec 378 millions d'euros) dépasse l'augmentation de la participation de la Région au sein du total 2021-2027 ;

[15] Une somme de 2,3 millions d'euros dédiée au « numérique éducatif » (État 2021-2022 : 970 000 € et Région 1,3 millions d'euros) indiquée dans les tableaux récapitulatifs du texte n'apparaît toutefois nulle part dans la maquette financière annexée.

- l'augmentation très importante des crédits « valorisés » est le fruit d'une part de l'augmentation des crédits valorisés État (357 millions d'euros) et de celle de la participation des autres financeurs (264 millions d'euros) et des fonds européens (30 millions d'euros) ;
- pour les crédits valorisés État, l'augmentation correspond essentiellement à un petit nombre de lignes : prise en compte du projet BTHD, inclusion de la thématique « santé » (avec le fonds de modernisation des établissements de santé et le fonds d'intervention régional), du PRIC, du 4e Programme d'investissements d'avenir (PIA4) et des montants au titre de l'ESRI (à elles seules 408 millions d'euros) ;
- s'agissant des autres financeurs, elle résulte de la participation des autres collectivités au projet BTHD à hauteur de 600 millions d'euros, qui dépasse l'augmentation de leur participation[16] ; en fait, les autres financeurs contribuent moins à la thématique « mobilité multimodale » (39 millions d'euros dans le projet de CPER 2021-2027 au lieu de 409 millions d'euros dans le CPER précédent) ;
- de nombreuses mesures reprennent des actions déjà contractualisées ou abondées par d'autres dispositifs (crédits valorisés) : c'est notamment le cas des mesures financées par l'Ademe, l'Anru, l'Anah, les programmes des Agences de l'eau, le Fonds Barnier (FPRNM) et le PIA[17]. Les programmes Action cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain (PVD), mis en place depuis le précédent CPER, ont été financés par redéploiement de crédits de son volet territorial et de la dotation de soutien à l'investissement local ;
- quelques nouvelles thématiques ont été ajoutées : la culture, l'éducation, la jeunesse et les sports, l'agriculture et l'alimentation. Sauf pour la culture, pour laquelle un abondement européen est prévu, ces thématiques sont financées uniquement par l'État et la Région.

Il résulte de ces évolutions de périmètre que l'accord stratégique apparaît comme l'assemblage de nombreux crédits préexistants contractualisés ou valorisés. Dès lors les principales modifications concrètes par rapport au CPER précédent consistent en :

- la prise en compte du projet BTHD qui constitue l'opération majeure du projet de CPER ;
- un accroissement très important du volet territorial inclus dans la thématique « cohésion des territoires » (doublement des montants pour l'État et la Région) résultant de la contractualisation des crédits État (DSIL et FNADT[18]) et Région existants mais aussi de la prise en compte du nouveau programme de rénovation urbaine abondé par l'Anru ; pour autant, les actions ne sont pas territorialisées dans le dossier. Certaines opérations semblent pourtant d'ores et déjà programmées si on se réfère au dossier de presse relatif à ce projet (cf. Figure 4, extraite du dossier de presse).

[16] En tout la participation des autres collectivités est de 717,7 millions d'euros soit une augmentation de 234,5 millions d'euros par rapport au CPER précédent.

[17] Ademe : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; Anru : Agence nationale pour la rénovation urbaine ; Anah : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ; FPRNM : fonds de prévention des risques naturels majeurs ; PIA : programme d'investissements d'avenir

[18] DSIL : dotation de soutien à l'investissement local ; FNADT : fonds national d'aménagement et de développement du territoire

		Description de l'opération	Coût total
1	Cristalens Industrie (Lannion)	investissements industriels destinés à augmenter les capacités de production	850 k€
2	Ecovrac SAS (Saint-Caradec)	extension des capacités de production	2,4 M€
3	Quévert	réhabilitation de la salle des sports	800 k€
4	Menuiserie de l'Atlantique (Landivisiau)	création d'un nouveau site industriel	6,9 M€
5	Energie transfert thermique (Ploudalmézeau)	modernisation des outils de production	1,7 M€
6	Etpack Spinter (Saint-Évarzec)	construction d'une nouvelle usine	3,8 M€
7	Mixal (Rédéné)	création d'une nouvelle ligne de production	9,5 M€
8	Guyot Environnement (Brest)	investissement dans une centrale de valorisation de combustibles	27,4 M€
9	PMD Industries (Quimperlé)	investissement dans une chaudière biomasse	16 M€
10	Cummins Filtration (Quimper)	modernisation des lignes de procédé	22,3 M€
11	Sibiril	réhabilitation du phare de Moguériec	290 k€
12		Remise en état des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire Dol-Dinan et Retiers-Châteaubriant	43,5 M€
13	Rennes	Abondement des enveloppes d'études autour du nœud ferroviaire rennais	3,5 M€
14	Ateliers de Vitré (Vitré)	investissement dans un parc machines	1,3 M€
15	Châteaubourg et Domagné	accélération de la réalisation de voies cyclables entre les deux communes	400 k€
16	Bretagne chimie fine (Pleucadeuc)	création d'un nouvel atelier	6,1 M€
17	Bonneterie Le Minor (Guidel)	rénovation du site industriel et acquisition de nouvelles machines	1,5 M€
18	Auray Quiberon Terre Atlantique (Belz)	extension du réseau d'eaux usées en zone à enjeux sanitaires	1,6 M€

Figure 4 – Liste d'opérations réputées intégrées au projet de CPER (Source : site internet de la préfecture de région Bretagne)

- la thématique « transition écologique » évolue très peu (319,6 millions d'euros dans le CPER précédent, 350,1 millions d'euros dans le projet 2021-2027) résultant principalement de la prise en compte des travaux de rénovation thermique de la Région sur son patrimoine ; seuls les crédits du plan de relance (160,3 millions d'euros) marquent un effort financier particulier en ce domaine, essentiellement aussi pour des travaux de rénovation thermique ;
- le soutien par l'État d'actions pour le traitement des friches et la renaturation, pour un montant à définir et forcément limité au sein d'une enveloppe de 11,2 millions d'euros ;
- l'augmentation du montant des actions financées au titre de l'ESRI résultant de l'implication financière plus forte des autres financeurs ;
- une réduction radicale du montant des crédits consacrés à la thématique « mobilité multimodale », ramenés à moins de 120 millions d'euros au lieu de plus de 950 millions d'euros dans le CPER précédent.

À ce propos, il a été affirmé aux rapporteurs que le financement de transports publics était projeté dans le cadre du programme opérationnel Feder-FSE+. Cette possibilité serait selon l'Ae à vérifier.

L'Ae recommande :

- ***d'établir une maquette financière de l'accord d'orientation stratégique regroupant les interventions par défi et de mettre en cohérence cette maquette et l'accord dont elle constitue l'annexe ;***
- ***d'expliquer les évolutions entre les chiffres figurant dans la maquette financière et ceux de l'annexe du mandat de négociation du préfet ;***

- *de préciser pour les crédits de l'État la distinction entre crédits « contractualisés » et crédits « valorisés » et justifier la répartition des différents crédits CPER de façon cohérente avec cette définition ;*
- *de faire apparaître clairement dans la maquette financière les évolutions de périmètre retenues par rapport au CPER 2015-2020, afin de bien distinguer les évolutions de financements de l'intégration dans le projet de CPER 2021-2027 d'opérations déjà financées ;*
- *de mettre en perspective les évolutions du projet 2021-2027 par rapport au CPER 2015-2010, par exemple en comparant les montants annuels et en signalant les nouvelles mesures.*

1.5 Procédure relative au programme

Relevant de la rubrique 1° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, le CPER est soumis à évaluation environnementale. L'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce dossier qui préfigure le futur CPER.

Après remise de l'avis de l'Ae, le dossier sera soumis à consultation publique ; un projet de CPER, sans prise en compte des crédits du plan de relance « non CPER », intégrant éventuellement des avis et recommandations, sera élaboré. Selon le propos tenu aux rapporteurs, l'objectif serait de signer le CPER proprement dit en fin d'année 2021. La perspective d'une nouvelle consultation de l'Ae sur le projet de CPER, évoquée lors de la visite des rapporteurs, est peu conciliable avec ce calendrier.

1.6 Principaux enjeux environnementaux de l'accord stratégique

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae sont :

- la sobriété dans l'usage des ressources : énergie, eau, espaces naturels, minéraux ;
- la préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques ;
- l'adaptation au changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la vulnérabilité aux risques naturels ;
- la réduction de l'artificialisation des sols ;
- le développement des mobilités actives et des transports en commun et l'évolution vers un développement urbain durable associant faibles nuisances sonores, qualité de l'air, réduction des déchets à la source, qualité du cadre de vie.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale comporte 274 pages quand l'accord stratégique n'en compte que 25. Elle apporte un éclairage indispensable pour comprendre les intentions des maîtres d'ouvrage, les incidences probables des mesures retenues et par conséquent, la façon dont l'environnement a été pris en compte pour faire évoluer les mesures entre le CPER 2015-2020 et l'accord stratégique.

Le bureau d'études, rédacteur du rapport d'évaluation environnementale, précise néanmoins que « *le délai imparti à l'évaluation* [3 semaines] *n'a pas permis de mettre en place une véritable démarche d'itération et une prise de recul qui auraient permis d'intégrer davantage de*

recommandations pour améliorer la prise en compte de l'environnement dans le [projet de] CPER au cours de son élaboration ». Cette remarque préliminaire explique, comme développé ci-après, l'absence quasi-totale de prise en compte des mesures proposées dans le rapport d'évaluation environnementale pour améliorer la qualité de l'accord stratégique.

Il convient de signaler que le bureau d'études chargé de l'évaluation environnementale est celui qui a été chargé de celle du Sraddet de Bretagne. Le délai restreint de production et cette coïncidence expliquent un état des lieux initial de l'environnement presque identique et d'autres similitudes entre les deux rapports d'évaluation environnementale. Cet état initial est dans l'ensemble de bonne qualité. L'Ae constate toutefois qu'aucune des recommandations formulées dans son avis sur le projet de Sraddet[19] en vue de le compléter n'a été prise en compte. Elle ne peut que les rappeler sur les thématiques reprises dans le rapport environnemental (déchets, santé, espèces menacées…).

Se référant à la circulaire du Premier ministre adressée aux préfets de région, le rapport environnemental indique que *« la génération des CPER rénovés 2021-2027 doit répondre à 3 enjeux : répondre à la crise sanitaire, économique et environnementale en favorisant l'investissement public ; transformer le modèle de développement, sur une durée plus longue, dans une optique de transition écologique, numérique et productive ; illustrer l'approche différenciée de la décentralisation. Chaque CPER devant prévoir un volet territorial traduisant le nouveau cadre de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales et s'inscrivant dans les stratégies de développement des acteurs locaux.* » Il n'oriente toutefois pas son évaluation sur les trois axes, ce qui aurait permis d'identifier des décalages entre eux ou entre les objectifs poursuivis et les stratégies de développement des acteurs locaux. De ce fait, l'évaluation environnementale additionne des incidences et des mesures sans les mettre en perspective d'une vision de l'environnement et de la santé humaine qui permettrait de les évaluer.

2.1 Articulation avec d'autres plans ou programmes

La méthode d'analyse retenue dans le dossier consiste à vérifier si « *l'élaboration du CPER a été menée en cohérence avec les objectifs de protection de l'environnement établis au niveau national et régional* ». Sont retenus pour mener cette analyse cinq documents-cadres régionaux ou interrégionaux : le Sraddet de Bretagne[20], le plan régional santé-environnement 2015-2020 (PRSE 3), le document stratégique de façade (DSF) Nord-Atlantique Manche-Ouest[21], le Sdage[22] et le PGRI[23] du bassin Loire-Bretagne et enfin le schéma régional des carrières (SRC)[24] de Bretagne. Il conviendrait d'ajouter à cette liste le schéma régional biomasse (SRB) de Bretagne arrêté le 28 octobre 2019 et le programme d'actions régional nitrates. Il est précisé que c'est le Sdage 2015-2021 qui est pris en compte et non le projet en cours de finalisation[25]. Il conviendrait également de préciser l'articulation avec le programme opérationnel régional Feder-FSE+ compte tenu des complémentarités manifestes entre les deux programmes[26].

---

[19] Avis n°2019-128 du 1er avril 2020

[20] Adopté par la Région le 18 décembre 2020 et approuvé par arrêté du préfet de région du 16 mars 2021

[21] La stratégie maritime de façade a été approuvée le 24 septembre 2019 ; la nouvelle version du DSF a fait l'objet d'un avis de l'Ae le 5 mai 2021.

[22] Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

[23] Plan de gestion des risques d'inondations

[24] Approuvé par arrêté du préfet de région du 30 janvier 2020

[25] Le projet de Sdage 2022-2027 a fait l'objet d'un avis de l'Ae le 27 janvier 2021.

[26] Il a fait l'objet d'un avis d'autorité environnementale de la MRAe Bretagne le 25 février 2021.

L'analyse conclut que « *plusieurs problématiques environnementales identifiées par les documents trouveront réponse au titre de la contractualisation des fonds du CPER, notamment celles de la transition énergétique, de l'adaptation au changement climatique, des ressources en eau et des déchets* » mais que « *les objectifs relatifs aux milieux naturels et à la biodiversité semblent les moins bien pris en compte* ». L'Ae revient sur ces aspects en partie 3.

L'Ae recommande :

- ***d'intégrer à l'analyse de l'articulation de l'accord stratégique avec d'autres documents de planification le programme opérationnel du Feder FSE+ qui s'inscrit dans le même calendrier, le programme d'actions régional d'action contre les nitrates et le schéma régional biomasse,***
- ***d'actualiser les objectifs et références en se référant au projet de Sdage 2022-2027 en cours d'élaboration ainsi qu'au plan de gestion des risques d'inondation et au document stratégique de façade en cours d'actualisation.***

2.2 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence du programme

Développé sur près de 200 pages, l'état initial du rapport environnemental paraît disproportionné au sein du document, le reste en comprenant moins de 75, y compris le résumé non technique. Il comprend dix thématiques regroupées en deux domaines : celles qui relèvent du milieu physique et naturel et celles relatives au milieu humain. Seules diffèrent de l'état initial du Sraddet les thématiques « ressource en eau », mise à jour avec les données de préparation du projet de Sdage 2022-2027 et « ressources minérales » qui intègre certaines données plus récentes et prend en compte l'approbation du schéma régional des carrières (SRC)[27].

La thématique « agriculture et sylviculture » présente dans l'état initial du Sraddet ne figure pas dans celui de l'accord stratégique alors même que celui-ci comprend un volet « agriculture et alimentation » et que plusieurs interventions financées dans le cadre de l'accord stratégique (construction de routes, aménagements ferroviaires, nouveaux bâtiments) sont susceptibles d'incidences sur les terres agricoles et les forêts. En outre les liens entre la préservation de la ressource en eau, en particulier l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles pour l'environnement et la santé humaine, et les pratiques agricoles ne sont pas évoqués alors que l'Ae les soulignait dès son avis sur le Sraddet. La question de la santé n'y est d'ailleurs pas documentée suffisamment pour situer les opérations qui figurent dans l'accord stratégique en matière de modernisation d'établissements de santé.

L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement du projet de CPER en prenant en compte les recommandations faites par l'Ae dans son avis sur le projet de Sraddet et d'y intégrer un chapitre relatif à l'agriculture et à la sylviculture ainsi qu'un volet santé permettant de situer les opérations correspondantes de l'accord stratégique.

L'analyse de l'état initial conduit à l'identification de 28 enjeux (17 pour le milieu naturel et physique, 11 pour le milieu humain) regroupés en 12 thématiques. Par rapport aux enjeux identifiés pour le Sraddet, sont ajoutés trois enjeux[28] pertinents dont un fait référence à l'objectif porté par le Sraddet

[27] À noter néanmoins une erreur page 105 où il est évoqué une « élaboration en cours » pour le SRC alors qu'il est approuvé depuis janvier 2020

[28] Quelques enjeux sont reformulés pour l'accord stratégique par rapport au Sraddet sans modification notable de leur sens

de « 0 enfouissement [de déchets] à l'horizon 2030 » et un autre à la nécessité d' « adapter les activités agricoles et aménager les espaces urbains en tenant compte du changement climatique » sans référence toutefois à une évolution des pratiques en vue d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur, qui est à l'origine de 47 % des émissions régionales[29].

À partir de ce regroupement en 12 thématiques, l'évaluation environnementale présente l'évolution de la situation sans accord stratégique dans le tableau suivant ; Il n'est pas précisé si cette appréciation de l'évolution sans accord stratégique prend en compte la mise en œuvre des autres documents de planification (Sraddet, Sdage, document stratégique de façade…) ou s'il s'agit d'une évolution spontanée sans mise en œuvre de mesures correctrices.

Thématique	État actuel	Dynamique passée	Scénario sans CPER
Consommation d'espace	☁	↘	⇨
Milieux naturels et biodiversité	☁	↘	↘
Ressource en eau	☁ qualitatif	⇨	⇨
	☀ quantitatif	↘	⇨
Paysage	⛅	↘	⇨
Ressources minérales	☁	↘	⇨
Risques	⛅	↘	⇨
Déchets	☁	↘	⇨
Énergie	☁	↗	↘
Gaz à effet de serre	☁	↘	↘
Adaptation au changement climatique	☁	↘	↘
Qualité de l'air	☀	↗	⇨
Ambiance sonore	☀	↗	⇨

Figure 5 – Évolution spontanée pour les 12 thématiques appréciée en trois degrés : situation correcte ou favorable, situation nécessitant attention ou vigilance, état défavorable voire alarmant ; s'agissant des flèches : tendance à l'amélioration, situation stable, dégradation (Source : dossier)

Aucune justification qualitative ou quantitative des appréciations figurant dans chaque colonne n'est apportée. Il peut être observé que sur la plupart des thématiques, l'état est considéré comme alarmant et il est réputé bon pour l'ambiance sonore alors qu'il existe 940 points noirs du bruit. En outre, cette évolution de la situation ne présente aucun lien avec l'analyse des effets du CPER 2015-2020. Elle devrait considérer certains financements de l'accord stratégique sur les thématiques « cohésion des territoires » et « transition écologique » pour ce qu'ils sont, à savoir le simple regroupement au sein d'un document contractuel unique de financements qui préexistent à l'accord stratégique. Selon ce qui a été confirmé aux rapporteurs, ces financements, comme ceux d'établissements publics tels l'Agence de l'eau, l'Anct[30] ou l'Anru, seraient mis en place en l'absence d'accord stratégique. Ils doivent en conséquence être pris en compte pour la situation de référence permettant la détermination de l'évolution probable de l'environnement. La principale valeur ajoutée

[29] Source : projet de Sraddet

[30] Agence nationale de cohésion des territoires

de l'accord stratégique réside dans leur mise en cohérence et les éventuelles conditionnalités apportées par leur programmation.

L'Ae recommande :

- ***de préciser les documents de planification pris en compte pour établir l'état de référence : Sraddet, Sdage, DSF…***
- ***de présenter l'évolution probable de l'environnement en l'absence d'accord stratégique en s'appuyant sur le bilan du CPER actuel et en considérant que les financements déjà approuvés et contractualisés ainsi que les opérations financées par des établissements publics dans le cadre habituel font partie du scénario de référence.***

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de programme a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'évaluation environnementale commence par préciser la « notion de solutions de substitution adaptée au CPER ». Ainsi elle précise que « *le mandat de négociation transmis aux régions n'a pas porté sur d'éventuels scénarios de substitution au plan imposé, mais plutôt sur l'élaboration d'une stratégie discutée en premier lieu entre l'État et les Régions, en second temps la région Bretagne et les collectivités territoriales* ». Conformément à cette annonce préliminaire, aucune solution de substitution n'est présentée dans le rapport d'évaluation environnementale, ce dernier indiquant que « *les propositions discutées ont eu pour but d'identifier la solution la plus intéressante pour :*

- *s'inscrire dans le temps court de l'immédiate exigence des mesures de relance de l'activité et d'accompagnement des acteurs confrontés à des difficultés inédites ;*
- *ne pas perdre de vue la nécessité de poursuivre, voire accélérer les transitions en cours et préparer la région aux défis à venir* ».

L'évaluation environnementale fonde la justification des choix opérés sur une triple analyse :

- une première consistant à montrer la cohérence des interventions prévues dans l'accord stratégique avec les objectifs prioritaires de portée environnementale de l'accord de partenariat État-Régions signé le 28 septembre 2020 ainsi que la complémentarité des financements de l'accord stratégique avec ceux des programmes européens notamment ;
- une deuxième illustrant comment les interventions de l'accord stratégique répondent aux « idées plébiscitées » exprimées par les Bretons lors de la consultation organisée du 16 décembre 2019 au 16 février 2020 destinée à recueillir leurs propositions pour mieux protéger l'environnement, améliorer la qualité de vie en Bretagne, rendre la Bretagne plus solidaire et développer l'emploi ;
- une dernière utilisant les résultats de l'évaluation chiffrée des incidences (voir chapitre 2.4.2 et 2.4.3 ci-après) pour justifier que les interventions inscrites à l'accord stratégique sont les plus efficaces pour répondre aux enjeux environnementaux prioritaires (voir 2.4.1 ci-après).

Malgré ces développements pertinents, l'évaluation environnementale ne répond pas aux obligations réglementaires. L'Ae rappelle que cette évaluation devrait présenter des solutions de substitution raisonnables à l'accord stratégique retenu, pour le choix des axes stratégiques, des projets, pour la définition des mesures ou le dimensionnement de leur enveloppe ou leurs critères d'attribution, et justifier les choix finaux notamment en permettant de comprendre comment ces

choix ont pris en compte les enjeux pour l'environnement et la santé spécifiques à la région. Au sein de la même enveloppe de crédits, d'autres choix auraient pu en effet être effectués.

L'Ae recommande, pour le projet de CPER 2021-2027, de présenter des solutions de substitution raisonnables pour les principales mesures susceptibles de présenter des incidences significatives pour l'environnement et de justifier explicitement les choix d'évolution de leur enveloppe.

2.4 Incidences de l'accord stratégique

2.4.1 Hiérarchisation des enjeux

À partir des 28 enjeux[31] regroupés en 12 thématiques (celles de la figure 5figure 6), l'évaluation environnementale opère une hiérarchisation selon une formule mathématique prenant en compte l'état du territoire (i.e. l'importance de l'enjeu pour le territoire), le chemin à accomplir et la priorité thématique au sein de l'accord stratégique (i.e. les thématiques environnementales prioritaires pour l'allocation de fonds versés dans le cadre de l'accord stratégique). La prise en compte de la part qu'occupe une thématique dans les opérations de l'accord stratégique constitue selon l'Ae une erreur de méthode qui se traduit par un biais. Les résultats des calculs conduisent à identifier cinq niveaux de hiérarchisation (1 à 5) dans le tableau ci-dessous :

	Energie / ENR	Adaptation au changement	Emissions de GES	Conso espace	Eau	Biodiversité	Paysages et patrimoine	Déchets	Risques	Ressources minérales	Qualité de l'air	Sites et sols pollués
Territorialisation	4	3	3	4	4	3	3	2	2	3	1	1
Chemin restant	3	4	3	2	3	2	2	2	2	2	3	1
Priorité thématique CPER	4	4	4	3	2	2	1	2	2	1	2	1
Hiérarchisation	5	5	4	4	4	3	2	2	2	2	2	1

Figure 6 - Thématiques - Hiérarchisation des thématiques environnementales (Source : dossier) ; NB : l'intitulé incomplet (Adaptation au changement climatique) l'est dans le dossier

Dans ce tableau, le biais méthodologique évoqué ci-dessus conduit à sous-estimer les effets des projets financés par l'accord stratégique sur les ressources minérales parce que la sobriété dans l'usage des ressources n'est pas identifiée comme un axe d'intervention de cet accord. Il en résulte une sous-évaluation de l'importance de l'enjeu « ressources minérales » classé en enjeu moyen alors qu'il devrait figurer au rang des enjeux prioritaires.

Il en va de même par exemple pour la biodiversité marine et littorale en lien avec l'amélioration des systèmes d'assainissement, notamment leur fonctionnement par temps de pluie, la réduction des émissions de micropolluants, la maîtrise et la réduction des pollutions par les nitrates à l'origine de phénomènes généralisés d'algues vertes dans les plans d'eau et les eaux littorales et de dégradation des eaux souterraines. Comme l'accord stratégique ne porte aucune opération en liaison avec les systèmes d'assainissement, les enjeux associés sont sous-évalués.

L'Ae recommande de réévaluer l'enjeu « ressources minérales » en le classant en enjeu prioritaire et en général de reprendre l'évaluation des enjeux au regard de l'état initial et des documents de

[31] Pour l'évaluation des incidences un enjeu supplémentaire a été ajouté celui de « développer les mobilités bas carbone »

planification applicables pour vérifier ensuite l'adéquation des actions de l'accord stratégique à ces enjeux.

2.4.2 Performance globale de l'accord stratégique

L'évaluation de la performance globale de l'accord stratégique est appréciée en évaluant pour chacune des 12 thématiques retenues la plus ou moins-value environnementale apportée par les interventions listées dans l'accord stratégique, classées en 7 catégories[32] dont découle une fourchette de notes possibles. Un coefficient multiplicateur est ensuite appliqué à chaque note. Ce coefficient est égal à la valeur figurant sur la ligne « hiérarchisation » du tableau ci-dessus. Le résultat du calcul est présenté sous la forme d'un histogramme baptisé profil environnemental du CPER.

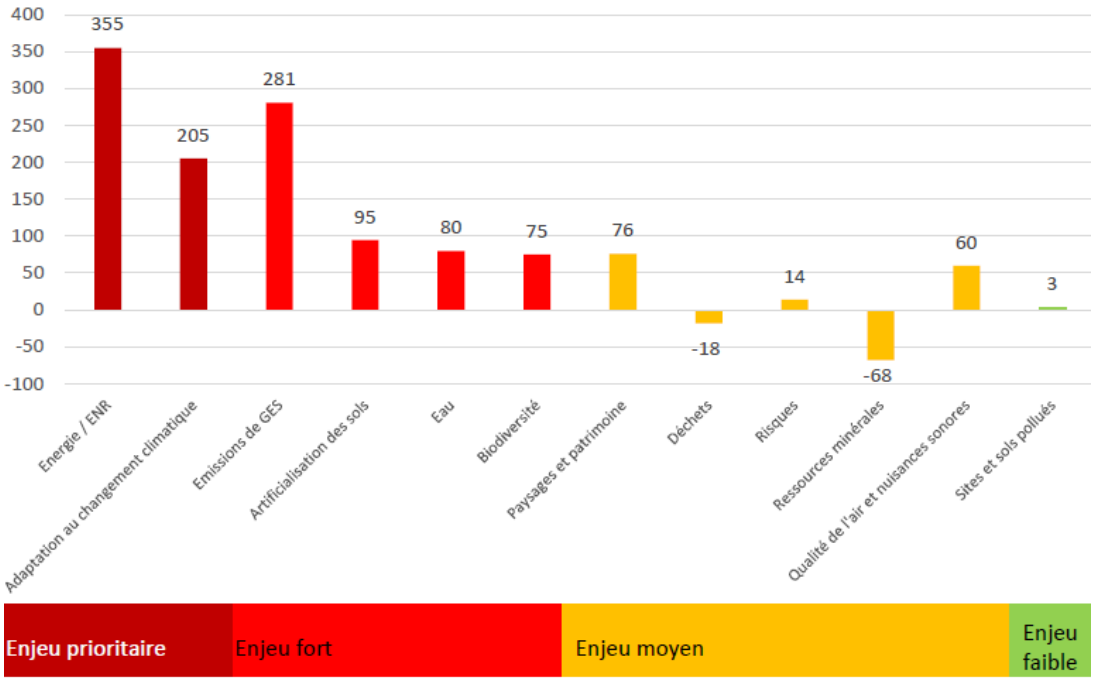


Figure 7 – Profil environnemental de l'accord stratégique (Source : dossier)

Pour analyser cet histogramme, les rapporteurs se sont fait communiquer la matrice de notation de l'ensemble des interventions de l'accord stratégique par thématique, matrice qui aurait dû figurer dans l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande de fournir en annexe du rapport d'évaluation environnementale la matrice de notation par thématique de l'ensemble des interventions de l'accord stratégique.

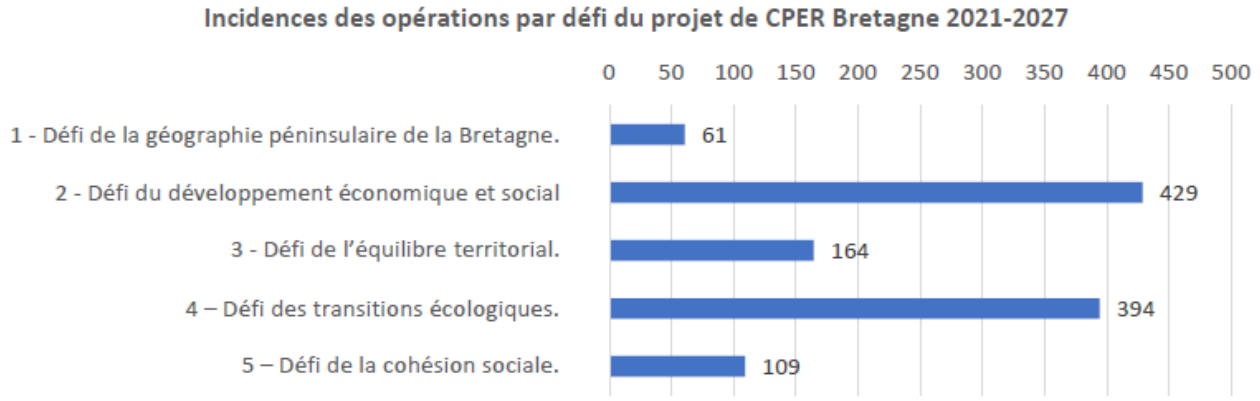
Dans cette matrice, les meilleures notes sont attribuées aux enjeux classés comme les plus forts. Comme lors de son examen du projet de Sraddet Bretagne, l'Ae s'interroge sur la pertinence de cette méthode d'évaluation pseudo-quantitative de la performance environnementale de l'accord stratégique qui aboutit à des notes auto-alimentées.

[32] Chaque catégorie a une échelle de note différente. Par exemple les travaux de bâtiment ou de travaux publics sont notés sur une échelle de -5 à +5 alors que le soutien à des opérations de recherche, développement ou innovation est noté sur une échelle de -1 à +1.

Ainsi, au regard de la sous-estimation de la thématique « ressources minérales » dans la hiérarchisation des thématiques, la note négative de 68 pour cette thématique apparaît comme insuffisamment négative[33].

2.4.3 Analyse des incidences des interventions par défi

L'évaluation environnementale présente également une évaluation des « performances » environnementales de chaque défi établi par cumul des notes pondérées des interventions qui leur sont rattachées.



Une analyse de la matrice montre que le défi du développement économique et social obtient une meilleure note que celui des transitions écologiques du simple fait qu'il compte un plus grand nombre d'interventions. Le défi de l'équilibre territorial est pénalisé dans sa notation par le rattachement du projet BTHD et la possibilité de financer des opérations de construction de bâtiments. Quant au défi de la géographie péninsulaire de la Bretagne, sa faible note résulte à la fois du nombre limité d'interventions notées (les études préalables ne sont pas prises en compte) et de la notation négative des opérations routières. Au final, cette analyse n'apporte pas de réel éclairage complémentaire.

2.4.4 Analyse des secteurs susceptibles d'être affectés

Cette analyse se limite aux projets dont la localisation est connue. Une carte à l'échelle régionale présente la localisation de ces projets et celle des périmètres des zones à enjeux environnementaux (sites Natura 2000, zones d'inventaire[34], sites classés et inscrits). Il s'agit soit de projets relatifs aux mobilités (routes, voies ferrées ou pôle d'échanges multimodaux), soit de projets de bâtiments. À titre d'illustration, comme les projets de modernisation d'établissements de santé publics et privés soutenus par le Copermo[35] à hauteur d'un montant très précis (69 625 040 €) ne figurent pas dans le document, il n'est pas possible de les identifier davantage.

L'analyse pourrait être étendue à des projets dont les incidences (positives ou négatives) sur l'environnement sont prévisibles. Pourraient ainsi être citées dans les opérations positives les

[33] Si l'enjeu des ressources minérales avait été classé comme majeur, il aurait eu une valeur de 5 au titre de la hiérarchisation au lieu de 2 (cf. tableau) et sa note aurait été alors de -170 au lieu de -68.

[34] Il s'agit probablement des périmètres des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

[35] Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers, même si sa suppression a été actée dans le cadre du Ségur de la santé ; il pourrait être remplacé par un Conseil national de l'investissement en santé, associant des représentants des élus, qui définirait les priorités nationales, répartir les enveloppes d'investissement et se prononcer sur les seuls projets qui bénéficieraient à 100 % d'aide ou dépassant les 100 millions d'euros, les autres projets bénéficiant de décisions territorialisées.

opérations de rénovation thermique des bâtiments, l'action « plantons des haies », le soutien aux opérations de dynamisation des centres des villes petites et moyennes dans le cadre d'opérations de revitalisation du territoire. *A contrario*, le projet BTHD et les constructions de bâtiments neufs (pour les entreprises, pour les maisons et centres de santé…), qui se traduisent souvent par une artificialisation, sont à la source d'une pression sur l'environnement et de consommation de ressources que seules des mesures ERC appropriées pourraient limiter.

L'examen pour les projets situés en site Natura 2000 est reporté au chapitre spécifique de l'évaluation environnementale. Deux autres projets sont identifiés dans des secteurs à enjeux : le projet de pôle d'échanges multimodal (PEM) de Quimper situé en zone inondable et le projet de construction du pôle numérique de l'entreprise UBS situé dans le golfe du Morbihan.

L'évaluation environnementale conduit une analyse pertinente des effets potentiels du projet de pôle numérique d'UBS concluant à l'absence d'impact de ce projet sur les milieux naturels. Pour l'analyse concernant le PEM de Quimper, le rapport d'évaluation pourra utilement se référer à l'avis de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne sur ce projet[36].

Comme peu d'opérations identifiées dans le projet de CPER sont territorialisées, l'analyse du rapport environnemental en la matière est nécessairement lacunaire : ainsi, à titre d'illustration, les réfections de bâtiments universitaires ne sont pas détaillées alors que la liste semble déjà largement identifiée (Lannion, Saint Brieuc, Quimper, Vannes et Lorient) ; les interventions sur les friches ne sont pas localisées, etc.

L'Ae recommande de territorialiser au moins approximativement les actions dont le financement est prévu à l'accord stratégique et d'évaluer leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation environnementale présente les principales informations concernant les sites Natura 2000 de Bretagne (nombre, type de site, superficie globale et cartographie). La plupart des 81 sites bretons sont marins et représentent 93 % de la surface (la partie terrestre représente 4 % du territoire régional, la moyenne nationale étant à environ 13 %). Ils sont intégrés par le Sraddet à la trame verte et bleue. Pour autant la préservation de la biodiversité littorale et marine n'apparaît pas dans les thématiques prioritaires et n'est qu'à peine effleurée dans le chapitre biodiversité.

L'évaluation environnementale identifie certaines interventions de l'accord stratégique qui pourraient avoir un effet positif sur le réseau Natura 2000 : amélioration de la connaissance, soutien à l'innovation. D'autres interventions pourraient avoir un effet positif sur les milieux naturels et la biodiversité sans qu'il soit néanmoins possible de considérer qu'elles auront forcément une incidence positive sur le réseau Natura 2000 du fait de leur imprécision à ce stade. Il s'agit notamment des interventions s'inscrivant dans le cadre du Plan breton pour l'eau, de la stratégie régionale d'adaptation au changement climatique, de financement de l'agence régionale de la biodiversité et des contrats de relance et de transition énergétique (CRTE).

Pour les interventions aux conséquences potentiellement négatives, lorsqu'elles concernent des projets non soumis à étude d'impact, l'évaluation environnementale recommande une mesure simple consistant à « *ne financer aucun projet empiétant sur un site Natura 2000 ou à proximité*

[36] Avis MRAe n°2020-008023 pris le 25 juin 2020

susceptible de remettre en cause l'état de conservation d'espèces et d'habitats d'intérêt communautaire ». Mais, d'une part, compte tenu de la très faible surface terrestre régionale concernée, cette mesure emporte peu de conséquences pratiques sauf à prendre en considération les effets indirects de l'opération ou induits par l'opération sur les sites Natura 2000 en mer ; d'autre part, dès lors qu'un projet serait susceptible de remettre en cause l'état de conservation d'espèces ou d'habitats d'intérêt communautaire, il ne pourrait être autorisé que dans des conditions exceptionnelles et dans le cadre d'une procédure spécifique faisant intervenir la Commission européenne. Il ne s'agit donc pas d'une mesure d'évitement.

L'évaluation environnementale examine toutefois les incidences sur les sites Natura 2000 des deux projets routiers inscrits dans l'accord stratégique après l'avoir été au CPER 2015-2020 : la mise à 2 x 2 voies de la RN164 dans le centre Bretagne et la mise à 2 x 2 voies de la RN176 à proximité de l'estuaire de la Rance). L'analyse conclut à l'absence d'incidences pour la mise à 2 x 2 voies de la RN164, sur la base de l'évaluation des incidences Natura déjà produite pour les tronçons concernés, la variante retenue influant « *moins que les deux autres variantes du tracé étudié sur le milieu naturel du territoire traversé* ». Pour la mise à 2 x 2 voies de la RN176, sur la base du rapport du commissaire enquêteur nommé pour l'enquête publique, l'évaluation environnementale propose la réalisation d'une étude pour réactiver une zone humide touchée par le projet et la mise en œuvre des travaux nécessaires ensuite en vue d'améliorer la perméabilité de la route par rapport à la situation existante.

En conclusion, l'évaluation estime que, moyennant les mesures évoquées précédemment, « *la mise en œuvre du projet [de CPER] dans le respect des mesures ci-dessus ne devrait pas entraîner d'incidences susceptibles de remettre en cause l'état de conservation des espèces et habitats ayant servi à la désignation des sites Natura 2000 de Bretagne* ». S'agissant des deux projets routiers, cette conclusion paraît acceptable à l'Ae mais elle ne vaut évidemment pas pour l'ensemble des projets aujourd'hui non territorialisés, sauf à prévoir une mesure générique excluant tous les projets susceptibles d'incidences directes ou indirectes négatives sur les sites Natura 2000.

L'Ae recommande de prévoir explicitement dans les critères de soutien de l'accord stratégique aux projets l'absence d'incidences négatives, directes ou indirectes, aux sites Natura 2000 bretons, terrestres comme marins.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) des effets et incidences du programme

Les mesures ERC sont présentées dans l'évaluation environnementale à la suite d'une analyse qualitative des incidences (positives et négatives) des interventions de l'accord stratégique sur les enjeux environnementaux. Cette analyse identifie également les « manques relevés » des interventions de l'accord stratégique par rapport à ces enjeux ; il s'agit d'axes d'intervention non abordés dans l'accord stratégique (par exemple les mobilités décarbonées) et d'absence de précision dans la définition des interventions financées par l'accord stratégique (à titre d'illustration, les types de friches que l'accord stratégique entend traiter ne sont pas définies : friches agricoles, commerciales ou industrielles).

Les mesures ERC proposées semblent cependant intéressantes. On peut notamment citer :

- *« accompagner la distribution de fonds aux entreprises par des critères d'éco-conditionnalité »*, *« inclure systématiquement la rénovation énergétique dans les opérations de rénovation et de réhabilitation des lieux »*, au titre des enjeux énergétiques, d'émission de gaz à effet de serre et de qualité de l'air ;
- *« mettre en œuvre des actions pour anticiper le recul stratégique dans les contrats signés avec l'association des îles du Ponant et avec les territoires littoraux »*, *« inclure dans la redynamisation des centres-villes et centres-bourgs des actions d'adaptation au changement climatique* », au titre des enjeux d'adaptation au changement climatique et des risques naturels ;
- *« envisager le repowering*[37] *des sites d'EnR*[38] *existants avant installation de nouveaux sites »*, *« soutenir la restauration des continuités écologiques à travers les CRTE »*, au titre des enjeux biodiversité, artificialisation des sols, paysage et patrimoine ;
- *« inscrire dans le volet territorial du CPER la question de l'assainissement et de la gestion des eaux pluviales »*, au titre de l'enjeu ressources en eau ;
- *« recourir aux matériaux de substitution et aux éco-matériaux dans les chantiers finançables au titre du CPER »*, *« financer les opérations de dépollution des sites orphelins pouvant être recyclés pour de nouvelles activités ou renaturés »*, au titre des enjeux déchets, ressources minérales, sites et sols pollués.

Comme l'a suggéré l'ARS dans sa contribution, d'autres mesures ERC auraient pu être ajoutées pour prendre en compte la problématique du radon dans les opérations de rénovation des bâtiments (bons résultats en matière d'aération et de ventilation) et pour réduire les émissions agricoles d'ammoniac dans le cadre des opérations financées au titre du plan de relance en faveur de l'agriculture.

En l'absence déjà mentionnée de toute itération entre l'évaluation environnementale et l'accord stratégique, le dossier ne se positionne pas par rapport aux mesures ERC proposées et n'introduit pas de critères d'éco-conditionnalité dans l'accord stratégique compte tenu de l'absence de référence de ce domaine dans le mandat du Premier ministre, contrairement au CPER 2015-2020.

L'Ae recommande :

- ***de préciser pour chacune des mesures ERC proposées par le rapport environnemental la suite qui sera réservée à cette proposition par les maîtres d'ouvrage du CPER 2021-2027, dans l'ensemble du contrat et pour chacune des opérations auxquelles il apportera un financement ;***
- ***d'introduire dans le CPER 2021-2027 une grille de critères d'éco-conditionnalité pour la sélection des projets, en utilisant par exemple le référentiel du Commissariat général au développement durable (CGDD) de 2014***[39] ***et d'imposer leur respect pendant toute la durée de vie des projets aidés ;***
- ***d'appliquer cet examen d'éco-conditionnalité à l'ensemble des projets financés au titre du CPER 2021-2027 , qu'il s'agisse de crédits contractualisés, de crédits valorisés ou de financements européens.***

---

[37] En français « renouvellement » : augmentation de puissance mise en œuvre sur des parcs anciens existants, pouvant conduire à augmenter la puissance des turbines, la hauteur des mâts (et à les déplacer) et la taille des pales.

[38] Énergies renouvelables

[39] CGDD : Commissariat général au développement durable ; CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires. Ce référentiel n'est plus référencé directement sur un site Internet dédié. Il est toutefois encore possible d'y accéder sur quelques sites Internet de l'État relatifs aux CPER 2015-2020.

2.7 Dispositif de suivi

L'accord stratégique ne prévoit aucun indicateur de suivi, et en particulier de suivi environnemental. L'évaluation environnementale propose *a contrario* trois types d'indicateurs, d'état[40], de pression[41] et de réponse[42].

L'évaluation environnementale propose ensuite un tableau de bord d'indicateurs classés par thématique environnementale. Seule la thématique « paysage » ne comporte pas d'indicateur de suivi. Le tableau est constitué d'indicateurs suivis par France Relance dans le cadre du plan de relance et de 26 indicateurs existant dans d'autres cadres, suivis par diverses entités (Observatoire de l'environnement de Bretagne, Ademe, Air Breizh[43], Agence de l'eau Loire-Bretagne, l'Union nationale des industries de carrières et de matériaux de construction, services de l'État). Or la pérennité du suivi des indicateurs fournis par France Relance n'est pas assurée au-delà de 2022, échéance du plan de relance.

L'Ae recommande d'indiquer clairement quel est le dispositif de suivi de la mise en œuvre de l'accord stratégique, à intégrer au CPER 2021-2027, et de l'efficacité de ses mesures ERC retenues par le maître d'ouvrage.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique, comme l'introduction, ne précise pas que l'évaluation environnementale porte sur un accord affiché comme « *préfigurant le CPER* » mais intégrant pleinement les actions du plan de relance. Dans l'état des lieux, presque entièrement issu de celui du Sraddet, la référence au Sraddet apparaît d'ailleurs en lieu et place de l'accord stratégique. Ces défauts n'entachent pas la qualité de ce résumé qui reprend la totalité des chapitres de l'évaluation environnementale de façon claire et synthétique.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique de l'étude d'impact les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte des enjeux environnementaux par l'accord stratégique

L'accord stratégique Bretagne ne paraît prendre en compte correctement, ni les trois enjeux supposés le structurer tels qu'ils figurent dans la circulaire du Premier ministre adressée aux préfets de région (répondre à la crise sanitaire, économique et environnementale, transformer le modèle de développement dans une optique de transition écologique, numérique et productive et illustrer l'approche différenciée de la décentralisation par un volet territorial), ni les enjeux environnementaux identifiés par l'Ae (cf. § 1.6). Il ne constitue d'ailleurs qu'une suite de volets peu

[40] En matière d'environnement, ils décrivent l'état de l'environnement du point de vue de la qualité du milieu ambiant, des émissions et des déchets produits. Exemple : taux de polluants dans les eaux superficielles, indicateurs de qualité du sol.

[41] Ils décrivent les pressions naturelles ou anthropiques qui s'exercent sur le milieu. Exemple : évolution démographique, captage d'eau, déforestation.

[42] Ils décrivent les politiques mises en œuvre pour limiter les incidences négatives. Exemples : développement des transports en commun, réhabilitation du réseau d'assainissement.

[43] Association régionale suivant l'évolution de la qualité de l'air

articulés entre eux regroupant des opérations dont la ventilation n'est pas spontanément univoque alors qu'il devrait constituer un programme mettant en œuvre le Sraddet.

3.1 Portage et gouvernance du plan

Le mode d'élaboration du document avec un mandat de négociation d'une grande précision structuré en politiques ministérielles, l'intégration d'un plan de relance dont les orientations sont peu flexibles, la crise sanitaire liée à la Covid 19 et la proximité d'échéances électorales n'ont pas favorisé la mise en place d'une démarche de construction partagée avec le public. Le texte en donne une définition lapidaire : « *une gouvernance simplifiée reposant sur le dialogue constant entre Préfet de Région et Président du conseil régional, en lien avec les autorités nationales et avec les acteurs du territoire* ». Dans l'accord stratégique, seul le dispositif de pilotage du plan de relance est décrit. La démarche d'évaluation environnementale n'a pu dans le délai imparti faire l'objet d'itérations et sa valeur ajoutée dépendra de son appropriation dans les documents futurs et notamment le véritable CPER. Il en va de même pour ses outils de suivi.

L'Ae recommande de mettre en place une instance de gouvernance, commune au CPER et aux Contrats territoriaux de relance et de transition écologique, qui établira une grille régionale de critères d'éco-conditionnalité, s'assurera du suivi des financements des projets contractualisés et valorisés, sur la base d'indicateurs directement liés aux incidences environnementales des projets financés et de la cohérence des moyens mobilisés avec les objectifs du Sraddet.

3.2 Articulation avec d'autres documents de planification

L'accord stratégique ne prend en compte que marginalement les principaux enjeux environnementaux d'autres documents avec lesquels il devrait s'articuler, Sdage, programme d'actions régional nitrates et Sraddet notamment.

L'Ae note ainsi que les principaux enjeux environnementaux du Sdage, à savoir l'amélioration des systèmes d'assainissement, la réduction des émissions de micropolluants, la maîtrise et la réduction des pollutions par les nitrates et les pesticides et l'adaptation au changement climatique par une gestion économe de l'eau sont tous absents de l'accord stratégique.

Le volet eau de l'accord stratégique se borne à trois lignes : « *L'eau et la mise en œuvre du plan breton pour l'eau, avec des moyens adaptés au maintien du bon état écologique lorsqu'il est atteint et à son atteinte partout ailleurs, ainsi qu'à l'enjeu de solidarité territoriale sur le plan de la quantité, et au prolongement de la lutte contre les algues vertes.* » Hors Agence de l'eau, les crédits associés à l'enjeu « Paysages, eau et biodiversité » sont de 6,3 millions d'euros dans la maquette mais on ne les retrouve pas dans le texte de l'accord stratégique. Le volet biodiversité ou celui relatif à la préservation du foncier sont encore plus elliptiques…

Lors des entretiens des rapporteurs avec les maîtres d'ouvrage, l'importance du volet maritime a été soulignée, la Région affectant 51 millions d'euros sur cette ligne. Pour autant, les enjeux environnementaux du document stratégique de façade ne semblent pas non plus abordés par l'accord stratégique au-delà d'affirmations de principe[44] : biodiversité marine et littorale, évolution des émissions de gaz à effet de serre des activités marines (transport, pêche), énergie renouvelable, pollutions et nuisances chroniques et accidentelles, du fait du transport maritime et des activités

[44] « *Le Contrat de plan comprendra un volet maritime ambitieux, transversal aux questions de développement (pêche, industries, tourisme…), de formation et de protection environnementale, impliquant souvent une vision interrégionale.* »

terrestres et littorales dont les rejets débouchent sur la façade, vulnérabilité du trait de côte et des écosystèmes aux risques.

Les enjeux environnementaux du Sraddet semblent davantage présents. La question des émissions de gaz à effet de serre n'est cependant pas mentionnée dans l'accord stratégique alors que l'engagement de la France à atteindre une neutralité carbone en 2050 est rappelé par le mandat de négociation.

L'analyse présentée par l'évaluation environnementale consiste à :

- identifier, par thématique environnementale, les interventions de l'accord stratégique remplissant certains objectifs des documents-cadres mais aussi les interventions absentes qui permettraient de remplir d'autres objectifs de ces documents-cadres ;
- évaluer dans un tableau général la cohérence des interventions de l'accord stratégique avec les axes, objectifs, orientations ou plans d'action de chaque document-cadre.

3.3 Suivi

Une partie des indicateurs est liée à la mise en œuvre du plan de relance 2021-2022. L'arrêt éventuel du suivi de ces indicateurs pose une difficulté particulière pour le suivi des incidences de l'accord stratégique pour l'environnement et la santé humaine. Le choix arrêté à ce stade ne paraît pas satisfaisant.

Ainsi la thématique « énergie, EnR » se trouverait par exemple dépourvue de tout indicateur de suivi ; plusieurs autres thématiques (« climat, émissions de gaz à effet de serre », « artificialisation des sols », « ressources en eau » « milieux naturels et biodiversité ») seraient de même amputées d'indicateurs de suivi pertinents.

L'Ae recommande de décrire dans le dossier les mesures prévues pour assurer la pérennité du suivi des indicateurs fournis aujourd'hui à France Relance, au-delà de 2022 et, si un tel suivi n'est pas prévu, de mettre en place dès à présent les indicateurs pertinents pour les thématiques non couvertes.

Pour les autres indicateurs, l'évaluation environnementale prévoit une fréquence de suivi annuelle, biennale ou une unique mise à jour à un horizon proche de l'échéance du CPER 2021-2027. C'est notamment le cas pour les indicateurs relatifs aux thématiques « climat, émission de gaz à effet de serre », « artificialisation des sols », « ressources en eau », « milieux naturels et biodiversité ». Alors qu'il s'agit des thématiques environnementales prioritaires pour l'accord stratégique, l'absence de suivi intermédiaire de ces indicateurs priverait les porteurs de l'accord stratégique de toute action correctrice permettant de remédier à des incidences environnementales négatives identifiées pendant la mise en œuvre de l'accord stratégique, par exemple par adaptation des cahiers des charges des opérations financées.

L'Ae recommande de prévoir un suivi plus fréquent des indicateurs pour les thématiques « climat, émission de gaz à effet de serre », « artificialisation des sols », « ressources en eau », « milieux naturels et biodiversité » afin d'être en mesure de mettre en œuvre des actions correctrices en cas d'incidences environnementales négatives identifiées.

3.4 Analyse thématique

Cette analyse n'est assortie d'aucune recommandation supplémentaire à celles déjà émises dans cet avis et se rapportant aux mêmes thématiques qui toutes restent à prendre en compte dans le futur CPER, ne l'étant pas ou très insuffisamment jusqu'ici.

3.4.1 La sobriété dans l'usage des ressources (énergie, eau, espaces naturels, matériaux) et la réduction de l'artificialisation des sols…

Si le mot sobriété est absent de l'accord stratégique, on peut considérer que certaines mesures, telles le traitement des friches ou des renaturations y contribuent s'agissant du foncier, mais les sommes affectées (2,25 millions d'euros au titre du mandat de CPER 2021-2027, même augmentées de 8,9 millions d'euros au titre du plan de relance), de l'ordre de 0 ,3 % du montant total dessinent une ambition minimaliste. Le recours aux « éco-matériaux »[45] et au recyclage dans le secteur du bâtiment et travaux publics (BTP) est mentionné dans l'accord stratégique mais il n'est mis en rapport ni avec les chantiers d'infrastructure, ni avec ceux de rénovation, ni avec les objectifs nationaux. Seules les économies d'énergie figurent en bonne place des opérations avec des objectifs de rénovation thermique des bâtiments publics des collectivités comme de l'État. Cette orientation se traduit par une évolution de la maquette par rapport au mandat de négociation, les enveloppes *a priori* allouées par l'État aux mobilités actives (10,8 millions d'euros) et aux transports collectifs (6 millions d'euros) y étant transférées. L'absence de suivi du fait de la disparition des indicateurs associés au plan de relance (cf. § 2.7) confirme le défaut d'ambition en la matière.

L'Ae recommande de s'abstenir de faire porter le poids de la rénovation thermique des bâtiments sur des économies en matière de politique de transports en commun et actif.

3.4.2 La préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques

Si le rapport environnemental identifie pas moins de 214 millions d'euros sur cette thématique, la maquette financière annexée est beaucoup plus modeste : en dehors des financements de l'Agence de l'eau qui s'inscrivent dans son programme d'actions et d'une subvention de l'Office français de la biodiversité, ne figurent que 9,9 millions d'euros au titre du plan de relance, 4 millions d'euros de la Région et 50 millions d'euros de fonds européens. L'absence de suivi au-delà du plan de relance est cohérente avec le traitement de cet enjeu.

Certaines mesures du plan de relance en direction de l'agriculture vont cependant dans le bon sens, même si elles sont limitées : action plantons des haies, soutien à une alimentation locale et solidaire, soutien apporté aux projets alimentaires territoriaux. Par ailleurs, comme dans le CPER 2015-2020, l'Agence de l'eau pourrait apporter un soutien aux mesures agro-environnementales et climatiques.

3.4.3 L'adaptation au changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la vulnérabilité aux risques naturels

À part quelques crédits issus du Fonds Barnier (3,3 millions d'euros), les ressources affectées sont rares (1,5 millions d'euros au titre des CRTE). Cet enjeu est pourtant identifié au travers des énergies renouvelables. La stratégie d'adaptation régionale (Breizh'Hin) est également mentionnée. Rien ne

[45] L'Ae suppose qu'il s'agit de désigner des matériaux biosourcés.

figure toutefois en dehors des opérations de rénovation thermique qui relèveraient de ces thématiques.

3.4.4 L'évolution vers un développement urbain durable associant faibles nuisances sonores, qualité de l'air, réduction des déchets à la source, qualité du cadre de vie et mobilités décarbonées

En dehors de la reprise d'objectifs du Sraddet (« zéro déchets en 2040 »), l'accord stratégique fait référence aux crédits de l'Ademe (fonds déchets ou chaleur), dans le cadre d'appels à projets classiques et aux programmes de l'Agence nationale de cohésion territoriale (Action cœur de ville et Petites villes de demain) malgré une ligne identifiée « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (assortie d'un crédit modeste : 2,25 millions d'euros) déjà évoquée à propos de l'enjeu de sobriété. Quant à la question des mobilités décarbonées, notamment pour les déplacements de courte distance, elle est encore plus absente de l'accord stratégique que du Sraddet. Le volet tourisme durable est annoncé dans le mandat de négociation donné au préfet pour le futur CPER mais aucune action n'est prévue dans l'accord stratégique en l'absence de tout financement. Sur tous ces aspects, la plus-value de l'accord stratégique n'apparaît pas. L'absence de suivi à cet égard reflète le niveau de la prise en compte des enjeux.

3.5 Territorialisation des enjeux

L'accord stratégique ne présente aucune territorialisation en dehors de quelques opérations d'infrastructures de transport routier ou ferroviaire.

S'agissant des CRTE, la procédure de contractualisation indiquée dans le document paraît étrangement circulaire : l'accord stratégique est un « *instrument de méthode permettant de marquer la cohérence et la convergence de l'action publique pour les années à venir. Il permet notamment de tracer le cadre stratégique dans lequel l'ensemble des contractualisations territoriales devra demain, trouver sa cohérence et son efficacité. Cette articulation sera en particulier recherchée entre plan de relance, CPER et les futurs CRTE (Contrats territoriaux de relance et de transition écologique).* » Mais d'autre part « *l'État propose aux territoires la signature de Contrats de relance et de transition écologique, permettant de décliner les grandes orientations des volets cohésion des territoires et transition écologique du CPER et de territorialiser les engagements du plan de relance.* » Donc, les mesures relatives à la cohérence territoriale de l'accord stratégique sont reportées à une contractualisation qui s'effectuerait « *dans le courant du premier semestre 2021* » en vue de consolider et d'articuler les engagements des partenaires. Les interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs qu'ils espéraient utiliser les CRTE comme des outils de mise en œuvre territoriale de l'accord stratégique.

3.6 Transversalité

Les critères d'éco-conditionnalité sont aujourd'hui totalement absents de l'accord stratégique. Une partie des mesures ERC proposées par le rapport environnemental constituent des critères d'éco-conditionnalité qui pourraient être utilisés. Des critères avaient été élaborés, pour le CPER précédent, pour encadrer l'attribution des fonds et cibler les projets visant une amélioration des performances environnementales. Les interlocuteurs des rapporteurs considèrent toutefois qu'ils n'ont pas été appliqués.

L'Ae recommande de faire de l'environnement la dimension transversale de l'ensemble du programme, en précisant de quelle façon il a vocation à être pris en compte dans tous les volets, de rétablir un référentiel d'éco-conditionnalité applicable à l'ensemble de ses mesures et d'en définir les modalités et le suivi, au regard de critères environnementaux transversaux à tous les projets susceptibles d'être financés, notamment en référence aux priorités et aux objectifs du Sraddet.

3.7 Conclusion : un défaut de pertinence et de crédibilité de l'accord stratégique au regard des principaux enjeux environnementaux

L'accord stratégique apparaît ainsi principalement comme portant une ambition de développement d'infrastructures de très haut débit, d'infrastructures de transports lourds (route et rail), de rénovation, notamment thermique, de bâtiments, de soutien aux territoires et, très secondairement, de transition agricole. Il s'inscrit dans une perspective d'opérations qui peuvent être réalisées sans questionner le modèle d'urbanisation diffuse. Il ne porte pas une démarche transversale d'éco-conditionnalité, non seulement absente du texte mais surtout des objectifs qui sous-tendent les choix d'orientation.

L'accord stratégique apparaît ainsi trop disparate pour porter une vision et un projet. L'Ae considère que la rédaction du futur CPER offre l'opportunité de l'orienter dans le sens d'un programme d'actions de mise en œuvre du Sraddet en permettant d'approfondir les dimensions aujourd'hui insuffisamment prises en compte dans l'accord stratégique.

Annexe : maquette financière indicative (15/12/2020)

Annexe budgétaire	PART ETAT				PART REGION	FONDS EUROPEENS	AUTRES COLLECTIVITES	AUTRES FINANCEURS	TOTAL hors Etat	TOTAL GENERAL
Thématiques du CPER	Montants contractualisés 21 - 27	Montants valorisés 21 - 27	Montants plan de relance* 21 - 22	Montants totaux 21 - 27						
Cohésion des territoires	**206 229 747 €**	**161 832 294 €**	**72 818 919 €**	**440 880 960 €**	**649 580 000 €**	**70 000 000 €**	**600 000 000 €**	**0 €**	**1 019 580 000 €**	**1 459 960 960 €**
Réouverture du guichet du Plan France Très Haut Débit		90 000 000 €	60 000 000 €	150 000 000 €	200 000 000 €	70 000 000 €	600 000 000 €		870 000 000 €	1 091 832 294 €
Plan France Très Haut Débit		71 832 294 €		71 832 294 €						
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire - FNADT	67 465 414 €		5 318 919 €	72 784 333 €	148 500 000 €				148 500 000 €	355 968 666 €
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements (DSIL)	68 784 333 €			68 784 333 €						
ANRU	57 300 000 €			57 300 000 €						
Banque des Territoires	11 600 000 €			11 600 000 €						
Inclusion numérique			7 000 000 €	7 000 000 €						
147 — Politique de la ville	1 080 000 €			1 080 000 €	1 080 000 €				1 080 000 €	2 160 000 €
Transition écologique	**188 140 000 €**	**0 €**	**160 281 279 €**	**298 421 279 €**	**114 000 000 €**	**98 000 000 €**	**0 €**	**0 €**	**212 000 000 €**	**510 421 279 €**
Agence de l'eau	81 700 000 €			81 700 000 €	25 000 000 €	20 000 000 €			45 000 000 €	126 700 000 €
Rénovation thermique des bâtiments publics des collectivités			87 863 580 €	87 863 580 €	60 000 000 €				60 000 000 €	147 863 580 €
Rénovation thermique des bâtiments publics Etat (hors bât universitaire)			54 182 144 €	54 182 144 €						
ADEME	42 525 000 €			42 525 000 €	25 000 000 €	20 000 000 €			45 000 000 €	87 525 000 €
Biodiversité sur les territoires			9 885 555 €	9 885 555 €	4 000 000 €	50 000 000 €			54 000 000 €	63 885 555 €
Densification et renouvellement urbain			8 900 000 €	8 900 000 €		8 000 000 €			8 000 000 €	16 900 000 €
113 - Paysages, eau et biodiversité	6 265 000 €			6 265 000 €					0 €	6 265 000 €
Fonds de prévention des risques naturels majeurs	3 800 000 €			3 800 000 €					0 €	3 800 000 €
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	2 250 000 €			2 250 000 €					0 €	2 250 000 €
Office français de la biodiversité	2 100 000 €			2 100 000 €					0 €	2 100 000 €
Santé	**0 €**	**74 965 040 €**	**125 501 996 €**	**200 467 036 €**	**0 €**	**5 000 000 €**	**0 €**	**0 €**	**5 000 000 €**	**205 467 036 €**
Ségur de la Santé - Investissements publics			125 501 996 €	125 501 996 €					0 €	125 501 996 €
Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés		69 625 040 €		69 625 040 €					0 €	69 625 040 €
Fonds d'intervention régional		5 340 000 €		5 340 000 €		5 000 000 €			5 000 000 €	10 340 000 €
Emploi et formation professionnelle	**12 045 000 €**	**111 960 000 €**	**47 797 042 €**	**171 802 042 €**	**190 045 000 €**	**0 €**	**0 €**	**0 €**	**190 045 000 €**	**361 847 042 €**
PRIC - Pacte régional d'investissement dans les compétences (2021-2022)		111 960 000 €		111 960 000 €	178 000 000 €				178 000 000 €	289 960 000 €
PIC - Parcours qualifiants pour les jeunes			26 033 000 €	26 033 000 €					0 €	26 033 000 €
103 — Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	12 045 000 €			12 045 000 €	12 045 000 €				12 045 000 €	24 090 000 €
Revalorisation de la rémunération des stagiaires - adultes			7 014 049 €	7 014 049 €					0 €	7 014 049 €
Création de places en IFSI			5 822 520 €	5 822 520 €					0 €	5 822 520 €
Revalorisation de la rémunération des stagiaires - jeunes			5 624 473 €	5 624 473 €					0 €	5 624 473 €
Création de places en IFAS			3 303 000 €	3 303 000 €					0 €	3 303 000 €
Enseignement supérieur, recherche et innovation	**110 102 000 €**	**49 400 000 €**	**57 221 809 €**	**216 723 809 €**	**82 500 000 €**	**45 000 000 €**	**78 300 000 €**	**29 000 000 €**	**234 800 000 €**	**451 523 809 €**
150 - Formations supérieures et recherche universitaire / 231 Vie étudiante	56 250 000 €	49 400 000 €	57 221 809 €	163 471 809 €	82 500 000 €	45 000 000 €	78 300 000 €	29 000 000 €	234 800 000 €	451 523 809 €
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	26 000 000 €			26 000 000 €						
144 - Environnement et prospective de la politique de défense et autres programmes	10 000 000 €			10 000 000 €						
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	9 000 000 €			9 000 000 €						
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	6 692 000 €			6 692 000 €						
178 — Préparation et emploi des forces	1 560 000 €			1 560 000 €						
Mobilité multimodale	**14 800 000 €**	**8 801 566 €**	**54 197 439 €**	**76 799 005 €**	**56 200 000 €**	**0 €**	**39 374 000 €**	**0 €**	**95 574 000 €**	**172 373 005 €**
CPER routes	200 000 €		37 426 000 €	37 626 000 €	28 700 000 €		2 474 000 €		31 174 000 €	68 800 000 €
CPER ferroviaires	13 600 000 €		8 000 000 €	21 600 000 €	27 500 000 €		36 900 000 €		64 400 000 €	86 000 000 €
Sécurisation des passages à niveaux (crédits SNCF)		6 918 462 €	4 753 846 €	11 672 308 €					0 €	11 672 308 €
Accessibilité des gares (crédits SNCF)		1 280 000 €	997 500 €	2 277 500 €					0 €	2 277 500 €
Petites lignes ferroviaires (crédits SNCF)			1 500 000 €	1 500 000 €					0 €	1 500 000 €
Soutien au fret ferroviaire			1 000 000 €	1 000 000 €					0 €	1 000 000 €
Bruit ferroviaire (crédits SNCF)		603 104 €	20 093 €	623 197 €					0 €	623 197 €
Etudes RER métropolitain			500 000 €	500 000 €					0 €	500 000 €
Développement économique et économie sociale et solidaire	**3 640 000 €**	**9 961 522 €**	**14 943 000 €**	**28 544 522 €**	**54 904 522 €**	**0 €**	**0 €**	**0 €**	**54 904 522 €**	**83 449 044 €**
PIA 4 régionalisé		9 961 522 €	14 943 000 €	24 904 522 €	24 904 522 €				24 904 522 €	49 809 044 €
Fonds propres				0 €					0 €	0 €
Tourisme				0 €					0 €	0 €
Innovation				0 €					0 €	0 €
305 - Stratégie économique et fiscale	3 640 000 €			3 640 000 €					0 €	3 640 000 €
Fonds propres				0 €	30 000 000 €				30 000 000 €	30 000 000 €
Culture	**13 900 000 €**	**0 €**	**11 810 000 €**	**25 710 000 €**	**22 800 000 €**	**1 500 000 €**	**0 €**	**0 €**	**24 300 000 €**	**49 570 000 €**
175 — Patrimoine	6 500 000 €			6 500 000 €	7 000 000 €				7 000 000 €	13 500 000 €
Plan cathédrale			5 310 000 €	5 310 000 €	3 990 716 €	704 264 €			4 694 980 €	10 004 980 €
131 - Création	4 500 000 €			4 500 000 €	5 260 000 €				5 260 000 €	9 760 000 €
Restauration des monuments historiques (hors Etat)			4 500 000 €	4 500 000 €	3 321 963 €	596 817 €			3 978 780 €	8 478 780 €
224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	2 900 000 €			2 900 000 €	2 100 000 €				2 100 000 €	5 000 000 €
Fonds de transition écologique institutions en région			1 500 000 €	1 500 000 €	1 127 321 €	199 939 €			1 326 260 €	2 826 260 €
Education, jeunesse et sports	**5 000 000 €**	**2 597 500 €**	**0 €**	**7 597 500 €**	**6 035 000 €**	**0 €**	**0 €**	**0 €**	**6 035 000 €**	**13 632 500 €**
Agence nationale du Sport	5 000 000 €			5 000 000 €	5 000 000 €				5 000 000 €	10 000 000 €
rénovation internats		2 597 500 €		2 597 500 €	1 035 000 €				1 035 000 €	3 632 500 €
Agriculture et alimentation	**0 €**	**0 €**	**57 000 000 €**	**57 000 000 €**	**5 000 000 €**	**0 €**	**0 €**	**0 €**	**5 000 000 €**	**62 000 000 €**
transition agricole, alimentation et forêt pour préparer l'agriculture de demain			57 000 000 €	57 000 000 €	5 000 000 €				5 000 000 €	62 000 000 €
Mer et littoral	**0 €**	**7 000 000 €**	**0 €**	**7 000 000 €**	**51 000 000 €**	**0 €**	**0 €**	**0 €**	**51 000 000 €**	**58 000 000 €**
Investissements régionaux fléchés		7 000 000 €		7 000 000 €	51 000 000 €				51 000 000 €	58 000 000 €
Egalité entre les femmes et les hommes	**1 960 000 €**	**0 €**	**0 €**	**1 960 000 €**	**1 800 000 €**	**0 €**	**0 €**	**0 €**	**1 800 000 €**	**3 760 000 €**
137 — Égalité entre les femmes et les hommes	1 960 000 €			1 960 000 €	1 800 000 €				1 800 000 €	3 760 000 €
Total général	504 816 747 €	426 517 922 €	600 570 984 €	1 531 905 653 €	933 924 522 €	229 500 000 €	717 674 000 €	29 000 000 €	1 900 098 522 €	3 432 004 175 €
				0					0	