

CPER 2021-2027 des Pays de la Loire

Réponse à l'avis de l'autorité environnementale du 8 septembre 2021

Conformément aux dispositions de l'article R.122-17 du code de l'environnement, l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis par le préfet de région et la présidente du Conseil régional, le 16 juin 2021, sur le projet de contrat de plan État – Région 2021-2027 des Pays de la Loire (CPER) et son rapport d'évaluation environnementale réalisé par le CEREMA Ouest.

Dans son Avis délibéré n° 2021-58, adopté lors de la séance du 8 septembre 2021, l'Autorité environnementale (Ae) émet plusieurs recommandations.

Le préfet de région et la présidente du conseil régional des Pays de la Loire apportent les éléments de réponse suivants.

PREAMBULE

Les recommandations émises par l'Ae portent sur deux types de documents :

- Le rapport de l'évaluation environnementale stratégique (EES) ;
- Le projet de CPER 2021-2027 et sa prise en compte de l'environnement

Les éléments de réponse sont articulés autour de 3 axes conformément à l'ordre de présentation des recommandations de l'Ae :

- Le contexte, la présentation du CPER et les enjeux environnementaux ;
- Analyse de l'évaluation environnementale ;
- Prise en compte de l'environnement par le programme.

1) Contexte, présentation du CPER et enjeux environnementaux

Concernant la maquette financière, l'Ae recommande de consolider l'ensemble des crédits, afin de rendre aisément visibles les priorités partagées par l'État et la Région :

- fournir une déclinaison du plan de relance de la Région selon la structure du CPER à la maille du sous-objectif
- préciser la distinction entre crédits « contractualisés » et crédits « valorisés » et justifier la répartition des différents crédits du CPER de façon cohérente avec cette définition

S'agissant de la déclinaison du plan de relance de la Région : La déclinaison du plan de relance de la Région a fait l'objet d'une discussion et le choix a été de présenter la relance dans sa globalité, montrant l'investissement de la Région aux cotés de l'Etat sur un grand nombre de thématiques. De plus, Le plan de relance régional va au-delà des thématiques fixées dans le CPER.

S'agissant de la distinction entre crédits valorisés et contractualisés : les crédits valorisés concernent des crédits qui contribuent directement à la réalisation des objectifs du CPER mais sans faire l'objet d'un engagement réciproque de l'État et de la Région. Il s'agit usuellement de crédits mobilisés sur des politiques ou des compétences propres à l'État ou à la Région mais qui s'inscrivent en complémentarité des politiques et dispositifs pilotés en commun et dont les crédits sont contractualisés.

Concernant la comparaison avec le CPER précédent, l'Ae recommande de mettre en perspective les évolutions du CPER 2021-2027 par rapport au CPER 2015-20, par exemple en comparant les montants annuels et en signalant les mesures nouvelles.

La comparaison de l'évolution des crédits entre les deux CPER nécessite de tenir compte des évolutions de périmètre intervenues entre les deux exercices :

- la différence de durée (7 ans au lieu de 6 ans pour le précédent),
- la prise en compte dans les totaux des crédits du plan de relance, qui n'existaient pas sur le précédent CPER,
- la prorogation pour 2 ans du volet Mobilité du CPER précédent, les investissements de mobilité postérieurs à 2022 faisant désormais l'objet d'une contractualisation spécifique,
- l'intégration de nouvelles politiques publiques, en particulier la santé et l'égalité entre les femmes et les hommes

Entre le CPER 2021-2027 et le CPER initial 2015-2020, à périmètre constant et uniquement sur la base des crédits contractualisés (hors crédits valorisés et hors crédits de relance), les crédits mobilisés augmentent de plus de 58 % dont :

- Enseignement supérieur, recherche et innovation (ESRI) : +58 % de crédits contractualisés (hors crédits relance) par rapport au CPER initial 2015-2020 (protractile sur 7 ans)
- Transition écologique : +46 % de crédits contractualisés (hors crédits relance) par rapport au CPER initial 2015-2020 (proratisé sur 7 ans) dont Eau : +80 % de crédits contractualisés (hors crédits relance) par rapport au CPER initial 2015-2020 (proratisé sur 7 ans)
- Territoires : +253 % de crédits contractualisés (hors crédits relance) par rapport au CPER initial 2015-2020 (proratisé sur 7 ans)
- Culture : +100 % de crédits contractualisés (hors crédits relance) par rapport au CPER initial 2015-2020 (proratisé sur 7 ans)

2) Analyse de l'évaluation environnementale

2.1 – Articulation avec d'autres plans ou programmes

L'Ae recommande d'affiner l'analyse de l'articulation du CPER avec les autres plans et programmes afin de faire mieux ressortir les enjeux environnementaux prioritaires de la région et les objectifs quantifiés qui devraient guider le choix des mesures financées par le CPER

Il convient tout d'abord de confirmer le principe général de fondement du CPER sur les objectifs inscrits dans le SRADDET conformément à son statut juridique (cf §3.2 p.46/173 du rapport environnemental), et qu'à ce titre, le CPER constitue l'un des instruments financiers privilégiés pour la mise en œuvre opérationnelle du SRADDET.

Compte tenu de cette forte articulation entre le projet de CPER et le projet de SRADDET, les enjeux environnementaux prioritaires de la région retenus pour leurs évaluations environnementales respectives et leur hiérarchisation sont similaires (cf § 4.4 p.89 à 94/173), et ont été pris en compte de façon cohérente pour l'élaboration de ces deux projets.

A titre d'exemple, parmi les six enjeux environnementaux retenus et qualifiés de niveau majeur, la priorité accordée à l'enjeu relatif à l'eau (enjeu E3 : préserver la qualité et la quantité de la ressource en eau) dans le projet de CPER en cohérence avec le SRADDET et le SDAGE, a été traduite par une augmentation significative des moyens alloués aux sous-objectifs afférents dans le projet de CPER tel que souligné par l'Ae (cf chapitre 2.4 p.43/173 du rapport environnemental).

En particulier, le sous-objectif 2.1.1 du projet de CPER (Gestion des ressources en eau) constitue un levier financier majeur pour la déclinaison opérationnelle du plan stratégique Etat-Région 2020-2024 pour la reconquête de la qualité de l'eau et formalise dans la durée, jusqu'en 2027, les engagements déclinés dans ce plan (cf § 6.3.1 p.113-114 du rapport environnemental). Ce sous-objectif est fortement articulé avec l'orientation stratégique II.A (Faire de l'eau une grande cause régionale) et les objectifs 16 et 17 qui la déclinent au sein du SRADDET comme suit :

16 – Stopper la dégradation de la qualité de la ressource en eau et amorcer une dynamique de reconquête ;

17 – Contribuer à un équilibre de la ressource par une gestion quantitative favorisant les économies d'eau.

Autre exemple, en lien avec la priorité accordée à la transition énergétique (enjeu majeur E1 : atténuer le changement climatique et maîtriser la production et la consommation d'énergie) tel que relevé par l'Ae, le sous-objectif 2.1.4 (Rénovation thermique des logements et des bâtiments publics) constitue le second sous-objectif par ordre d'importance en termes de moyens alloués (enveloppe supérieure à 100 M€) au sein de l'objectif stratégique 2.1 (Transition écologique) du projet de CPER.

Ce sous-objectif 2.1.4 constitue un levier financier majeur pour la déclinaison opérationnelle de la feuille de route régionale sur la transition énergétique 2017-2021 et formalise dans la durée, jusqu'en 2027, les engagements qui y sont déclinés (cf § 6.3.1 p.116 du rapport environnemental). Ce sous-objectif est fortement articulé avec l'orientation stratégique II.D (Tendre vers la neutralité carbone et déployer la croissance verte) et l'objectif 27 qui la décline au sein du SRADDET comme suit :

27 – Diminuer les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre : massifier la rénovation du parc immobilier, décarboner les mobilités, améliorer les performances dans l'industrie et l'agriculture.

Autre exemple d'articulation opérationnelle du CPER avec le SRADDET, le soutien de l'État et de la Région à « la résorption des friches industrielles » (CPER sous -objectif 4.1.2) répond à « la gestion économe du foncier ». Mais aussi, le sous-objectif 4.2.1 « faciliter l'accès à la santé sur tous les territoires » participe à l'attractivité équilibrée du territoire en renforçant l'offre de soin.

2.2 – État initial de l'environnement, perspectives d'évolution

Concernant la préservation des sols, l'Ae recommande de rehausser le niveau d'enjeu de la maîtrise des consommations de matériaux

Il s'agit bien d'une préoccupation du plan régional de prévention et de gestion des déchets, qui est le document pour lequel des objectifs ont été fixés sur le réemploi.

Le dispositif d'éco-conditionnalité (ECD) mis en place pour le CPER 2015-2020 sera reconduit, ajusté et renforcé au regard des mesures du futur CPER 2021-2027. Les démarches existantes pour la sélection des projets et leur priorisation seront valorisées et reconduites avec une méthode actualisée et partagée entre l'État et la Région pour le CPER 2021-2027.

Une attention particulière sera portée sur la maîtrise des consommations de matériaux compte tenu de leur importance en région (consommation et production), telle que soulignée par l'évaluation environnementale du projet de SRADDET.

Concernant la biodiversité et la gestion des espaces protégées, l'Ae recommande de rappeler le contexte de la stratégie nationale des aires protégées et le retard de la région Pays de la Loire en la matière

La région dispose aujourd'hui de 4 Parcs naturels régionaux qui couvrent 13 % du territoire régional. L'État a créé 5 réserves naturelles nationales et la Région a labellisé 22 réserves naturelles régionales depuis 2007. Par ailleurs, les Conseils départementaux et le conservatoire du littoral et des rivages lacustres ont des politiques d'acquisition foncière qui complètent ces mesures de protection réglementaires.

La Région et l'État ont aussi porté en 2020, une étude pour bâtir une stratégie de renforcement des aires protégées à l'échelle régionale. Elle a permis de définir :

- une liste de 18 sites dont la protection et/ou la gestion est à conforter en priorité à l'horizon 2023,
- une liste de 17 sites complémentaires d'importance régionale à conforter à l'horizon 2030.

Par ailleurs, la région est à forte dominante agricole et forestière, elle a donc développé d'autres outils de préservation de la biodiversité que la création d'aires protégées. Ainsi, ce sont près de 120 000 ha, dont une grande partie sont des zones humides majeures (marais breton, basses vallées angevines, estuaire de la Loire, marais poitevin, Brière...) qui sont préservées par des mesures agri-environnementales.

Il faut rappeler aussi l'ambition forte affichée dans le SRADDET vers une zéro artificialisation nette des espaces naturels, agricoles et forestiers à l'horizon 2050.

2.3 – Incidences potentielles du CPER, mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) et dispositif de suivi

Concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, l'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une estimation quantifiée des principales incidences négatives correspondant aux points de vigilance recensés dans l'évaluation des incidences.

L'estimation quantifiée recommandée par l'Ae se heurte à une difficulté de méthode qui est exposée dans le chapitre 9.2.7 relatif aux limites de l'exercice d'évaluation environnementale au stade de la formalisation du projet de CPER (cf p.171/173 du rapport environnemental) : en effet, les projets soutenus n'étant pas suffisamment définis (voire localisés ou connus) à ce stade, il n'a pas été possible d'identifier de façon précise et quantifiée les éventuelles incidences environnementales des actions ou mesures portées par le CPER, même sous forme d'ordres de grandeur sur la base des montants de soutien envisagés tel que suggéré par l'Ae.

En tout état de cause, les projets soutenus par le CPER seront soumis au référentiel d'éco-conditionnalité (cf point 2.2 ci-avant) pour leur sélection et leur priorisation ; ils seront en outre soumis à des décisions ultérieures, le cas échéant après évaluation environnementale en propre dans le respect du code de l'environnement, lorsque leurs caractéristiques seront définies dans le cadre des études préalables afférentes.

Concernant l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, l'Ae recommande d'évaluer les effets cumulés de tous les volets du CPER sur les sites Natura 2000, ceux de l'estuaire de la Loire notamment, pour pouvoir identifier les sites potentiellement concernés par un tel cumul.

Plus globalement, l'Ae recommande de préciser comment sera assuré le suivi environnemental et traduire concrètement dans le CPER l'objectif du Sraddet de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols

La question de l'évaluation précise des impacts sur les sites Natura 2000 bute sur la même difficulté que celle signalée au point précédent, à savoir le fait que les projets qui émergeront au CPER ne sont pour la grande majorité pas encore connus, et que leurs incidences ne peuvent donc pas être précisément quantifiées à date. Pour autant la prise en compte des enjeux de biodiversité, *a fortiori* dans des espaces à fort enjeu comme les sites Natura 2000, constituera l'un des points d'attention dans le cadre du référentiel d'éco-conditionnalité (EC).

Le référentiel actuel des critères d'éco-conditionnalité (EC) sera révisé pour bâtir un référentiel articulé avec les objectifs du futur SRADDET des Pays de la Loire autour d'une stratégie environnementale partagée Etat-Région. Des critères environnementaux communs de sélection des projets seront définis en référence aux

priorités et aux objectifs du Sraddet, et en référence aux les enjeux environnementaux identifiés à l'échelle de chaque EPCI dans le cadre des contrats de relance et de transition écologique.

Par ailleurs plusieurs thématiques du CPER contribueront directement aux objectifs de préservation de la biodiversité, en particulier dans le cadre du volet Transition Ecologique.

3) Prise en compte de l'environnement par le programme

Concernant les recommandations formulées par l'Ae au titre de la « Portée du CPER : périmètre, transversalité et éco-conditionnalité » et « l'ambition environnementale du contrat de plan », les éléments de réponse sont apportés dans le point 2.3 plus haut s

3.1 - Gouvernance

Concernant la gouvernance, l'Ae recommande d'explicitier la gouvernance du CPER 2021-2027 et de tous ses volets, en particulier pour s'assurer d'une mise en œuvre cohérente du CPER et des contrats territoriaux de relance et de transition écologique.

La gouvernance du CPER doit répondre à deux enjeux : une bonne coordination entre tous les financeurs et une comitologie opérationnelle au plus proche du terrain.

La convention générale de mise en œuvre du CPER précisera le rôle et la composition des instances de gouvernance, ainsi que les procédures de programmation et de suivi des opérations financées au titre du CPER :

- des chefs de file État et Région seront nommés par sous-objectif du CPER. Ils contribueront notamment à la définition des critères de sélection et d'éco-conditionnalité des aides ;
- des comités techniques assureront la coordination et piloteront l'engagement des crédits pour les enveloppes directement gérées depuis le niveau régional (ESRI, mobilité) ;
- des comités de pilotages seront mis en place en s'appuyant autant que possible sur des instances existantes et qui rassemblent les acteurs concernés (Comité régional des investissements de santé, Conférence ligérienne de l'eau, COPIL CRTE, ...)

Des conventions d'application mentionneront les projets et actions soutenues, lorsque cette liste n'est pas mentionnée dans le CPER en lui-même, la répartition des cofinancements, l'échéancier prévisionnel de la programmation, la répartition des maîtrises d'ouvrage ainsi que les critères de sélection des projets et d'éco-conditionnalité adaptés à chaque objectif stratégique (ou sous-objectif) du CPER (cf. point 2.3).

3.2 – Analyse thématique

3.2.1 – Transition écologique

Concernant la prévention des risques, l'Ae recommande d'avoir une approche plus transversale de la thématique des risques naturels, notamment les submersions marines, et d'érosion côtière dans le projet de CPER

Toutes les intercommunalités de la façade littorale, suite à Xynthia se sont dotées de plans d'actions et de prévention des inondations (PAPI) qui sont déjà opérationnels. Les risques de submersions et d'érosion côtière sont financés via une commission littorale, instance commune entre l'État, la Région et les départements littoraux.

Concernant le soutien aux énergies renouvelables, l'Ae recommande de s'assurer que la ressource en bois serait suffisante pour le bois énergie et réaliser une évaluation des gains attendus en termes d'émissions de gaz à effet de serre de la fermeture de la centrale de Cordemais.

L'État et la région ont fait le choix de centrer le CPER sur des actions opérationnelles qui contribuent aux objectifs fixés en commun dans le cadre des stratégies établies conjointement. La question de la disponibilité de la ressource a fait l'objet d'études spécifiques dans le cadre de la stratégie régionale biomasse.

Concernant l'économie circulaire, l'Ae recommande de prévoir une mesure spécifique de soutien au recyclage des déchets du BTP ainsi que des critères d'éco-conditionnalité

La question de l'utilisation – et le soutien à la réutilisation – des matériaux constitue un enjeu majeur compte tenu de la dynamique démographique et économique de la région. L'État et la région prennent bonne note de cette recommandation, qui pourra effectivement faire l'objet d'un critère d'éco-conditionnalité dédié pour les projets impliquant des constructions nouvelles.

3.2.2 – Enseignement supérieur, recherche et innovation. Transitions productive et numérique

L'Ae recommande définir des objectifs environnementaux, notamment en matière de maîtrise des consommations énergétiques, des émissions de gaz à effet de serre et de gestion des déchets électriques et électroniques.

Comme indiqué dans le point 2.2, le dispositif d'éco-conditionnalité (ECD) mis en place pour du CPER 2015-2020 sera reconduit, ajusté et renforcé au regard des mesures du futur CPER 2021-2027. Pour autant les objectifs ont vocation à être fixés dans les documents stratégiques et non dans le CPER en lui-même (SRADDET en particulier).

3.2.3 – Mobilité

En perspective de la programmation future 2023-2027, l'Ae recommande de :

- Récapituler les infrastructures de mobilité du contrat d'avenir, du pacte de Cordemais et du GPM de Nantes-Saint Nazaire ainsi que celles du précédent CPER, non intégrées au scénario de référence
- Affiner l'évaluation de leurs incidences pour les six thématiques environnementales faisant l'objet de points de vigilance, notamment sur les zones les plus sensibles de la région

Le volet mobilité du CPER 2015-2020, prolongé de deux ans jusqu'en 2022, a fait l'objet d'un avenant afin d'intégrer les projets cités par l'AE. Une fois connus, les autres projets qui seront engagés après 2023 dans le cadre de la future contractualisation dédiée aux mobilités feront l'objet d'une évaluation stratégique environnementale qui permettra d'évaluer leurs incidences et d'en tenir compte avant leur phase de mise en œuvre. En tout état de cause, le scénario de référence retenu prend bien en compte les projets prévus dans les différents documents contractuels cités.

3.2.4 – Volet territorial

L'Ae recommande de préciser les conditions et les indicateurs qui seront retenus pour attester de la bonne prise en compte de l'environnement par les CRTE, en cohérence avec les objectifs environnementaux du SradDET

Des indicateurs de développement durable sont inscrits dans les CRTE qui font d'ailleurs l'objet d'un diagnostic environnemental développé.

Ce travail conduit à l'échelle de chaque CRTE permettra de prioriser la sélection des projets en fonction à la fois de leur adéquation avec les objectifs du CPER, et au regard de la prise en compte des principaux enjeux environnementaux propres à chaque CRTE. Les critères d'éco-conditionnalité du volet territorial seront adaptés en conséquence à ces différents enjeux.