Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION BRETAGNE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Bretagne

Autorité environnementale

Rennes, le - 6 MARS 2015

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
relatif au Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 pour la Bretagne

Préambule

Par courrier en date du 19 février 2015, le préfet de la région Bretagne a été saisi, en sa qualité d'Autorité environnementale, pour avis du projet de Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 pour la Région Bretagne.

Ce programme fait l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux dispositions du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement.

L'avis de l'Ae porte à la fois sur la qualité de l'évaluation environnementale, et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet de CPER.

Synthèse de l'avis

Le rapport environnemental est de bonne facture et conforme aux exigences formelles d'une évaluation environnementale (R122-20 du code de l'environnement). Il mériterait cependant d'être complété sur certains aspects, afin de s'assurer totalement de la prise en compte des enjeux environnementaux, de façon proportionnée par les différents volets du CPER.

En particulier, la conduite d'une évaluation *ex-post* des impacts environnementaux du contrat précédent aurait permis de consolider la justification de certains choix du point de vue de l'environnement, notamment ceux qui confirment et prolongent la programmation du développement des infrastructures routières, ferroviaires ou encore universitaires.
Un bilan de la mise en œuvre du contrat aurait également permis de souligner les difficultés rencontrées dans l'exécution d'un tel CPER et de mettre en exergue les moyens à mettre en œuvre en priorité pour les pallier.

Les financeurs du contrat de plan Etat-Région ont acté la volonté d'inciter davantage les porteurs de projet à intégrer les problématiques environnementales, via un ciblage renforcé des projets soutenus à travers l'application de critères d'écoconditionnalité sur chacun des volets du CPER, ce qui constitue globalement une mesure favorable à l'environnement. L'Autorité environnementale n'est toutefois pas en mesure de se prononcer sur la pertinence des critères d'écoconditionnalité dont il est prévu qu'ils soient précisés ultérieurement dans les conventions d'application du CPER. La révision du CPER devra être l'occasion de représenter à l'Ae les critères d'écoconditionnalité finalement retenus.

L'Ae recommande que le projet de CPER 2015-2020 affiche pour chacun de ses volets son ambition environnementale laquelle pourra se traduire sous la forme d'un nombre limité d'objectifs qualitatifs voire quantitatifs quand cela est possible, représentatifs du degré de réussite du CPER.

Présentation générale et cadre juridique

Le Contrat de Plan Etat-Région constitue l'outil privilégié de la relation contractuelle entre l'État et la Région. Il organise à ce titre la convergence de financements, favorisant ainsi la mise en cohérence des politiques publiques sur le territoire, afin de financer les projets structurants qui exercent un effet de levier pour l'investissement local et d'élever le niveau d'équipement des territoires.
La nouvelle génération de contrat, pour la période 2015-2020, répond aux engagements financiers pris dans le cadre de la signature du Pacte d'avenir pour la Bretagne du 13 décembre 2013. Le projet de CPER a été établi conformément aux prescriptions des circulaires du Premier ministre des 2 août et 15 novembre 2013 et du 31 juillet 2014, ainsi que de la circulaire de la Commissaire générale à l'égalité des territoires du 11 août 2014.
Les financements des actions proviennent notamment des enveloppes accordées dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP) ministériels et des fonds structurels européens (FEDER[1]). Plusieurs opérateurs de l'Etat sont également parties prenantes au CPER à l'instar de l'ADEME[2] et de l'Agence de l'eau.

La réévaluation des engagements de l'Etat[3], combinée à un fort investissement du Conseil régional[4], permet d'envisager un contrat d'un montant global de plus de 1,1 Md d'euros pour la Bretagne. En y ajoutant les autres sources de financement, c'est un potentiel de plus de 3,3 Mds d'euros de crédits publics qui seront mobilisés en Bretagne pour la période 2015-2020. Les opérations prioritaires du CPER 2015-2020 s'organisent en cinq volets thématiques. Le tableau ci-dessous présente la structure du projet de contrat par volet.

Volet	Montant Etat	Montant Total	Origine des fonds
Mobilité multimodale	267 M€	1176 M€	BOP 203 AFITF FEDER SNCF
Enseignement supérieur, recherche et innovation	80 M€	340 M€	BOP 150 et 231 BOP 172, 142 et 144 et MT Organismes de recherche (INRA, CNRS, etc.) Institut Mines-Télécom Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie PIA Plan Campus FEDER CNOUS
Transition écologique et énergétique	115 M€	245 M€	BOP 113, 217 et 181 ADEME Fonds Barnier Agence de l'eau AELB
Numérique	1,56 M€	21 M€	FNADT BOP 224 et 112 PIA
Emploi	10 M€	20 M€	BOP 103 FNADT
Territorial	71 M€	266 M€	BOP 175 et 131 ANRU PIA DETR FISSAC Crédit CGET Crédit européens et du conseil régionale FEDER

Structure du projet de CPER 2015-2020 par volet

1 Fonds européen de développement régional.
2 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.
3 L'enveloppe prévisionnelle proposée par l'Etat a été augmentée de 10 % pour atteindre 593 M€.
4 602 M€ d'investissement.

Avis de l'Autorité environnementale

I/ Evaluation environnementale

Qualité du dossier transmis

Le rapport environnemental transmis à l'Ae est globalement de bonne qualité. Malgré un aspect assez synthétique, il demeure suffisamment clair et précis pour permettre une bonne compréhension des thèmes abordés.

Le projet de CPER 2015-2020 est brièvement abordé en début de rapport. Si cette présentation permet de prendre connaissance des différents volets, des enveloppes de crédits alloués et des exemples d'actions pouvant être financées, il aurait été utile d'affiner cette partie en présentant de manière plus complète les objectifs stratégiques (OS) et de présenter a minima les projets phares financés par le projet de contrat (développement du port de Brest, travaux sur la RN164, Université…).

L'Ae recommande d'affiner la présentation du projet de CPER en décrivant brièvement les éléments stratégiques que comporte chaque volet thématique. Un focus pourrait être réalisé sur les principaux projets connus à ce stade qui feront l'objet d'un financement pour illustrer les enjeux et la manière dont ils sont pris en considération, y compris du point de vue de l'environnement.

D'un point de vue formel, le rapport comporte l'ensemble des items qui sont exigés dans le cadre de l'élaboration d'un rapport environnemental et répond ainsi aux exigences fixées par l'article du R- 122- 20 du code de l'environnement.

Qualité de l'analyse

Une nouvelle génération de contrat aurait mérité de bénéficier de l'apport d'une analyse du bilan de la génération précédente afin de connaître les résultats obtenus mais également les difficultés rencontrées qui ont empêché ou limité le financement d'actions sur la période escomptée, en particulier les actions qui ont pour vocation la préservation de l'environnement.

L'Ae recommande de fournir les éléments de cette analyse.

- L'état initial de l'environnement et définition des enjeux environnementaux

La qualité globale de l'état initial permet d'identifier les principaux enjeux environnementaux pour la Bretagne ainsi que les tendances d'évolution des thématiques environnementales.

Concernant particulièrement la thématique relative à la qualité de l'air, le rapport dresse à plusieurs reprises le constat d'un air en Bretagne, « meilleur que dans d'autres régions grâce aux conditions climatiques venteuses ». Ce constat mérite d'être justifié.
Il pourrait être ajouté aux « phénomènes localisés » (marées vertes, radon, etc.) la pollution d'origine routière en NO_2[5] à hauteur des principaux axes, qui a conduit notamment à la mise en place d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA) sur Rennes Métropole. Enfin, l'état initial, pour gagner en précision, pourrait également présenter les zones sensibles identifiés dans le SRCAE[6].

L'Ae recommande de préciser l'état initial de la qualité de l'air en Bretagne sur la base des éléments évoqués ci-dessus.

5 Dioxyde d'azote.
6 Schéma régional climat air énergie.

➢ Cohérence externe et justification du projet de CPER

L'articulation du projet de CPER est analysée au regard de la « pertinence » avec les autres plans-programmes (ex: SRCAE, SRCE[7], etc.) mais aussi sur sa cohérence avec les autres sources de financement (PO FEDER, FEADER[8], etc.). Le périmètre des documents analysés semble opportun et l'analyse qui en est faite plutôt rationnelle. Cette analyse confirme la cohérence d'ensemble, mais permet notamment d'identifier quelques risques de divergences entre certains plans et programmes[9], ce qui conditionne une meilleure prise en compte des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation qui seraient nécessaires.

Les solutions de substitution raisonnables sont étudiées au regard des autres possibilités de financement.
Si certains choix, notamment ceux qui permettent d'éviter une intervention redondante avec les autres plans et programmes à forts effets de levier financier[10], sont correctement justifiés, d'autres le paraissent moins, particulièrement du point de vue de l'environnement. C'est par exemple le cas du volet « mobilité multimodale » dont la répartition de l'enveloppe aurait mérité d'être mieux justifiée du point de vue de l'environnement.

➢ L'analyse des incidences sur l'environnement

L'analyse des incidences est intéressante dans la mesure où la méthodologie employée permet d'identifier les incidences (positives et négatives), le caractère direct/ indirect ainsi que la temporalité des effets.
Pour caractériser l'ampleur de l'incidence, les échelles de notation sont comprises entre -1 et +1 et la note globale affichée pour chaque thématique est la moyenne arithmétique de l'ensemble des notes reportées pour la thématique considérée. L'Ae note que le montant des enveloppes a été pris en compte pour affiner la pondération des incidences mais rappelle tout de même que cette analyse des incidences demeure un exercice purement théorique et que l'échelle d'analyse ne permet d'identifier essentiellement à ce stade que des incidences potentielles.

Il convient donc de rappeler que beaucoup d'actions financées dans le cadre du CPER (dont les projets routiers) feront l'objet d'une étude d'impact.

Le rapport comporte également une analyse des incidences sur les sites Natura 2000 dont la conclusion avance l'absence d'incidences négatives notables. Cette dernière devrait être davantage nuancée. En effet, l'absence de connaissance exhaustive à ce stade sur les projets à financer, le fait, pour les projets connus d'avoir fait l'objet d'un avis de l'Ae ou d'un débat public ou encore le respect de la réglementation existante ne présument pas de l'absence d'incidences négatives notables.

Par conséquent, l'Ae recommande une vigilance particulière quant aux impacts potentiels des projets sur les sites Natura 2000, et de manière générale sur les milieux naturels.

➢ Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

Bien que le rapport environnemental soit présenté à l'Ae dans sa version finale, les mesures ERC ne sont pas encore totalement intégrées au projet. Le rapport établit des propositions de mesures

7 Schéma régional de cohérence écologique
8 Fonds européen agricole pour le développement rural
9 Ex : le soutien du CPER à l'aménagement routier peut paraître pour certains aspects antagonistes avec les objectifs fixés par le SRCAE ou le SRCE),
10 PO FEDER, FNADT, PAAAB…par exemple

d'évitement et de réduction des effets négatifs potentiels (critères d'éco-conditionnalité) et de mesures d'optimisation des effets positifs (mesures d'effets de levier). La validation des critères retenus étant prévue dans un second temps, dans les conventions d'application des CPER, l'Autorité environnementale ne peut à ce stade se prononcer sur leur pertinence.

Dès lors, l'Ae recommande de consolider, dans les meilleurs délais, les mesures d'évitement, de réduction des effets négatifs, mais également les mesures visant à optimiser les effets positifs, notamment pour les typologies de projets ne faisant pas l'objet d'une étude d'impact individuelle lors de leur mise en œuvre.

- Le dispositif de suivi

Le rapport présente les indicateurs permettant de vérifier, après l'adoption du programme, la correcte appréciation des potentiels effets défavorables identifiés au cours de l'évaluation. Ces indicateurs sont issus du profil environnemental régional ou des données présentées par le GIP Bretagne Environnement. Ils concernent soit des projets déjà bien identifiés (ex : modernisation du port de Brest) ou plus largement des objectifs stratégiques du projet de CPER.

Si cette approche peut être validée, l'Ae note toutefois que le dispositif de suivi n'intègre pas les mesures ERC ni celles d'effets de levier, du fait du niveau d'avancement de ces dernières.

L'Ae recommande particulièrement d'étendre le dispositif de suivi aux mesures visant à éviter ou réduire les effets potentiellement négatifs, mais également aux mesures d'effets de levier permettant d'optimiser certains effets positifs des projets financés.

II/ Prise en compte de l'environnement

Compte tenu des impacts potentiellement négatifs sur l'environnement ou du caractère incertain d'un certain nombre de mesures du CPER, le rapport prévoit 3 types d'approche, afin de s'assurer une bonne prise en compte des enjeux environnementaux :

– clarifier l'ambition de chaque sous-volet en matière de développement durable par l'ajout d'une mention préalable dans la description des mesures ;
– introduire des critères d'éco-conditionnalité ;
– s'inspirer du principe de précaution.

Concernant la première approche, le rapport aurait mérité des précisions quant aux mentions devant figurer dans la description des mesures, notamment sur la nécessaire appréciation qui devra y figurer quant à la capacité des projets retenus à contribuer aux objectifs et aux résultats attendus en matière de protection de l'environnement.

L'Ae recommande de préciser l'ambition environnementale de chaque volet du CPER. Cette ambition pourra se traduire sous la forme d'objectifs qualitatifs ou quantitatifs.

Au sein du volet « mobilité multimodale », le rapport préconise, au titre des mesures d'évitement, d'empêcher la densification du bâti autour des gares et PEM[11]. L'Ae estime qu'il n'est pas opportun d'empêcher la densification autour de ces sites qui sont, pour la plupart, situés dans des noyaux urbains. *Il conviendrait plutôt de retenir les projets qui permettent de trouver un équilibre entre densification de l'habitat, création d'espaces verts et développement des modes de déplacement doux.* Toujours au sein de ce volet, la contribution du CPER au développement du réseau routier peut

11 Pôle d'échanges multimodal.

potentiellement impacter les continuités écologiques. *Il conviendra, dès lors, comme le prévoit le projet de SRCE (actuellement en phase de consultation), de bonifier les projets intégrant la trame verte et bleue*[12].

Concernant le volet « transition énergétique et écologique », l'Ae recommande de veiller à concilier efficacement le développement des énergies renouvelables et le maintien de la qualité de l'air, notamment lors de la phase de sélection des critères d'écoconditionnalité. Malgré leurs incidences largement positives, *les actions liées à la préservation de l'eau et de la biodiversité mériteraient également de souligner quelques points de vigilance à prendre en compte dans la sélection des dossiers*. Par exemple, la restauration des continuités écologiques, même si elle est menée dans un objectif de préservation de la biodiversité, peut amener certains effets pervers.

De manière globale, le projet de CPER devra prévoir systématiquement que l'ensemble des projets financés s'inscrive dans une démarche d'évitement, de réduction ou de compensation des incidences négatives que leur mise en œuvre pourrait faire naître.

Le Préfet de Région,
Préfet d'Ille-et-Vilaine,

Patrick STRZODA

12 Action cohérence A 4.2 du projet de SRCE.