



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le contrat de plan État – Région (CPER) de
Bretagne, volet mobilité 2023 – 2027 – deuxième
avis**

n°Ae : 2023-110

Avis délibéré n° 2023-110 adopté lors de la séance du 25 janvier 2024

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 90 32 – www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 25 janvier 2024 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le contrat de plan État – Région (CPER) de Bretagne, volet mobilité 2023 – 2027 – deuxième avis.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Éric Vindimian, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 absent(e)s : Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, Alby Schmitt

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la Région Bretagne, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 23 octobre 2023.

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 du 30 octobre 2023 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de Bretagne,
- les préfets du Finistère, Morbihan, Côte d'Armor et Ille-et-Vilaine,

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier du 30 octobre 2023 :

- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Bretagne.

Sur le rapport de Virginie Dumoulin et Caroll Gardet, qui ont échangé avec les maîtres d'ouvrage le 10 janvier, 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 de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Après l'adoption du contrat de plan État-Région (CPER) de Bretagne 2021-2027, signé le 15 mars 2022, le Conseil régional de Bretagne et l'État présentent un avenant concernant la mobilité. Ce dernier s'appuie sur un mandat de négociation du 5 juin 2023 et est doté de 233 M€ par l'État pour un montant estimé de travaux et études de 686 M€.

Le projet d'avenant mobilité du CPER de la Bretagne porte sur les orientations d'augmentation de l'usage du train par le développement des infrastructures ferroviaires et l'inscription de l'offre ferroviaire dans une approche multimodale, d'amélioration de l'accès à la pointe bretonne, de la desserte fine et durable des territoires et de la décarbonation du transport de fret. La réforme de la gouvernance des transports à l'échelle régionale est également inscrite dans le projet de volet mobilité. Enfin, une enveloppe financière concerne les ports bretons mais ne fait pas l'objet de développements dans le dossier.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la réduction des émissions de pollution et de gaz à effet de serre liés aux transports dans la Région Bretagne ;
- la sobriété dans l'usage des ressources : énergie, eau, espaces naturels, minéraux ;
- la préservation de la biodiversité, de la qualité de l'eau et la restauration des continuités écologiques ;
- la réduction de l'artificialisation des sols ;
- l'adaptation des infrastructures de transport au changement climatique et aux risques naturels ;
- 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.

Le volet mobilité du CPER ne finance pas l'intégralité des projets régionaux de mobilité de la Bretagne. Son évaluation environnementale souffre donc de la difficulté d'une approche partielle. Par ailleurs, son inscription dans la continuité des précédents CPER ne lui permet pas de réaliser une analyse critique des projets d'infrastructure : leur nécessité semble fondée sur leur maturité socio-économique davantage que sur des critères environnementaux. L'absence de définition et d'application de critères d'éco-conditionnalité, pourtant demandés par le mandat de négociation, ne permet pas de disposer des outils qui faciliteraient l'analyse critique et sélective attendue.

Après avoir complété le dossier par une analyse des mobilités existantes et des flux de trafic permettant la prise en recul nécessaire par rapport aux projets de transports, l'Ae recommande donc de prendre en compte, au moins pour l'artificialisation, les atteintes à la biodiversité et les émissions de GES, l'intégralité des projets de mobilité ayant un lien avec le volet mobilité du CPER de façon à avoir une vision d'ensemble des impacts, de mettre en place, dans le cadre de la nouvelle gouvernance, des critères d'éco-conditionnalité permettant à la fois d'affiner les choix de projets de transport et d'assurer le suivi du projet mobilité du CPER.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du « volet mobilité » du contrat de plan État-Région (CPER) Bretagne et sur son évaluation environnementale, soumis à l'Ae pour avis par le préfet de 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 contrat, en vue notamment d'éclairer le public au moment de sa consultation.

1 Contexte, présentation du volet mobilité du CPER et enjeux environnementaux

La genèse et le contexte du contrat de plan État Région ont longuement été repris dans [l'avis d'Ae n° 2021-13](#) et il n'en est fait ici qu'un rappel synthétique.

1.1 Contexte du volet mobilité du CPER

Créés par la loi du 29 juillet 1982, les CPER engagent l'État et les régions sur la programmation et le financement pluriannuels de projets structurants autour de priorités d'aménagement et de développement des régions. L'actuelle génération de CPER couvre une période de sept ans (2021-2027). L'intégration des mobilités a été reportée à 2023, via des avenants.

En Bretagne, un premier document, intitulé accord d'orientation stratégique État-Région, avait regroupé les opérations de mise en œuvre régionale du plan de relance et les grandes lignes du futur contrat de plan 2021-2027. L'Ae a émis [un premier avis n°2121-13](#) le 19 mai 2021 sur celui-ci. Autre document engageant l'Etat et la Région, le pacte d'accessibilité et de mobilité pour la Bretagne, signé en 2019, vise le « désenclavement » du territoire.

Hors volet mobilité, le CPER 2021-2027 a été signé le 15 mars 2022.

Un projet d'avenant en matière de mobilité pour la période 2023-2027 a été élaboré selon les termes d'un nouveau mandat de négociation en date du 5 juin 2023. Ce mandat de négociation précise que les transports décarbonés constituent un enjeu majeur de la démarche de planification, avec une priorité pour le secteur ferroviaire et les transports collectifs. Il appelle l'examen attentif du préfet sur chacun des projets inscrits au CPER en ce qui concerne leur empreinte carbone, leurs impacts sur la biodiversité, l'artificialisation des sols et leur respect des objectifs de la transition écologique.

Le mandat rappelle que l'avenant constituera la première étape du plan d'avenir pour les transports, annoncé par la Première ministre en février 2023.

1.2 Présentation du volet mobilité du CPER

Le dossier décrit le « volet mobilité » comme « un document contractualisant les politiques publiques pour la construction ou la modernisation d'équipements et infrastructures de déplacements routiers, ferroviaires et cyclables ».

Le montant des besoins pour les mobilités est estimé à 686 M€ avec une participation de l'État de 233 M€, rehaussée de 44 M€ par rapport à celle figurant dans le mandat (189 M€).



Figure 1 : Localisation des projets financés au titre du volet mobilité du CPER (source : dossier).

Légende :

1 - Pérennisation d'un chantier de transport combiné (CTC) dans l'agglomération rennaise	15 - RN 164 Merdrignac Ouest (Fin de la mise à 2x2 voies)
2 - Aménagement de Pôles d'échanges multimodaux à Vannes, Brest, Vitre	16 - RN 164 Mur de Bretagne (Fin de la mise à 2x2 voies)
3 - Poursuite des études de mobilité - desserte de l'ouest Rennais	17 - Développement de l'axe Brest-Quimper (études)
4 - Renouvellement de la ligne Vitre Gérard	18 - Étude de mobilité de l'aire urbaine de Lorient
5 - Renouvellement de la ligne Auray Quiberon	19 - Modernisation de l'axe Redon-Quimper
6 - Remise en service de la ligne Morlaix Roscoff (études d'opportunité)	20 - Opérations de modernisation des échangeurs de Brest : Kervao, Prat Pip, Quelarnou et Kergleuz
7 - Renouvellement de la ligne Guingamp Carhaix	21 - Projet LNOBPL : création d'une nouvelle ligne Rennes-Lamballe (études)
8 - Aménagements du nœud ferroviaire rennais - service express régional métropolitain (SERM)	22 - Projet LNOBPL : création d'une nouvelle ligne Rennes-Redon (études)
9 - Renouvellement de la ligne Auray Pontivy Saint-Gérard	23 - Projet LNOBPL : modernisation de la ligne Nantes-Rennes (études)
11 - Déviation de Fougères-Beaucé-Fleurigné et rocade sud-ouest de Fougères (RN12) (études)	24 - Relèvement de vitesse sur la ligne Rennes-Chateaubriant
12 - Aménagement de l'échangeur du Liziec (RN165 & RN166)	25 - Remise en service de voies de port (Brest, Lorient)
13 - RN 176 (Mise à 2x2 voies au niveau de la Rance)	26 - Projet LNOBPL : modernisation de la ligne Rennes-Brest (études)
	27 - Étude de mobilité de l'aire urbaine de Saint-Brieuc

1.3 Procédures relatives au volet Mobilité du CPER

L'Ae a émis [un avis sur le dossier de préfiguration du CPER](#) qui a ensuite été soumis à consultation du public. Le CPER a été signé en 2022. Il n'a pas fait l'objet d'une nouvelle consultation. L'avenant Mobilités du contrat, objet du présent avis, fera l'objet d'une nouvelle consultation du public prévue, selon les informations recueillies par les rapporteuses, de mi-février à mi-mars 2024.

L'avenant a été établi en concertation avec les collectivités locales lors de trois conférences territoriales de l'action publique (CTAP) les 15 juin, 11 juillet et 21 septembre 2023.

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.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Comme indiqué dans son premier avis, les principaux enjeux du volet mobilité du contrat, pour l'Ae, sont :

- la réduction des émissions de polluants et de gaz à effet de serre liées aux transports dans la Région Bretagne ;
- la sobriété dans l'usage des ressources : énergie, eau, espaces naturels, minéraux ;
- la préservation de la biodiversité, de la qualité de l'eau et la restauration des continuités écologiques ;
- la réduction de l'artificialisation des sols ;
- l'adaptation des infrastructures de transport au changement climatique et aux risques naturels ;
- 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

2.1 Présentation des objectifs du volet mobilité du CPER, de son contenu et de son articulation avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Objectifs et contenu

Selon le dossier, l'avenant Mobilités répond aux objectifs :

- *« de réaffirmation de l'enjeu d'accessibilité de la Bretagne, en lien avec sa géographie périphérique,*
- *de place centrale donnée à l'amélioration des mobilités du quotidien, en permettant l'accès facilité à des mobilités durables des territoires,*
- *de nécessité de relever le défi du fret ferroviaire,*

- *du besoin de poursuivre la modernisation du réseau routier national* ».

Il s'articule selon quatre orientations stratégiques et deux thématiques. La première orientation est d'augmenter l'usage du train en développant les infrastructures ferroviaires et en inscrivant l'offre ferroviaire dans une approche multimodale. Les projets inscrits² sont :

Opération	Montant des besoins (M€)	Participations (M€)				Besoins indicatifs post 2027 (M€)
		Etat	Région	Autres Collectivités	SNCF-Réseau	
Désaturation du nœud ferroviaire de Rennes (SERM)	107,15	31,60	14,09	6,99	54,47	75
Développement des capacités d'entretien du matériel TER Breizhgo (SERM)	60	21	30	9	0	20
Renforcement des capacités de maintenance à Quimper	3	0	2,55	0,45	0	
Modernisation de la ligne Rennes-Chateaubriant (SERM)	1,3	0,455	0,52	0,325	0	59
Redon-Quimper	3	1,15	1,15	0,7	0	A définir
LNOBPL – modernisation lignes Nantes-Rennes Bretagne Sud et Rennes-Brest	11,5	4,45	4,45	2,6	0	166
Etudes d'ingénierie financière	1	0,385	0,385	0,23	0	A définir
Total	186,95	59,040	53,145	20,295	54,47	>320 M€

Figure 2 : Projets inscrits au CPER au titre de la première orientation stratégique (source : dossier).

La deuxième orientation est d'améliorer l'accès à la pointe bretonne et au centre Bretagne :

Opération	Montant des besoins (M€)	Participations (M€)			Besoins indicatifs post 2027 (M€)
		Etat	Région	Autres Collectivités	
LNOBPL – lignes nouvelles Rennes-Redon et Rennes-Lamballe	14,8	5,7	5,7	3,40	17
RN164 mise à 2x2 voies	96	48	48	0	86
Nouvelle gare TGV de Pont de Rungis	2	2	0	0	A définir
Total	112,8	55,7	53,7	3,4	>103

Figure 3 : Projets inscrits au CPER au titre de la deuxième orientation (source : dossier).³

La troisième orientation est d'assurer une desserte fine et durable des territoires :

² SERM : services express régionaux métropolitains.

³ La gare TGV Pont de Rungis permettra d'améliorer la desserte de la Bretagne en participant à la désaturation du nœud ferroviaire parisien.

Opération	Montant des besoins (M€)	Participations (M€)				Besoins indicatifs post 2027
		Etat	Région	Autres Collectivités	SNCF-Réseau	
Renouvellement des lignes ferroviaire de desserte fine du territoire	131	36,13	58,49	25,25	11,15	32
Aménagement des Pôles d'Echanges Multimodaux (PEM)	53,5	3,5	8,9	36,10	5	40
Accessibilité PMR et mise en sécurité des quais de gare	26,5	6,62	20,63	0,25	0	13
Etudes de mobilités	6,5	2,35	2,15	2	0	A définir
Véloroutes	50	10	10	30	0	50
Echangeur du Liziec	32	16	0	16	0	47
Mise à 2x2 voies de la RN176	3	1,8	0	1,2	0	67
Déviations de Fougères-Beaucé-Fleurigné et RN12	1	0,6	0	0,4	0	60
Adaptation du réseau routier national aux nouveaux enjeux de mobilités	17	8,5	0	8,5	0	A définir
Observatoire des mobilités durables	0,5	0,25	0,25	0	0	A définir
Total	322	85,75	100,42	119,7	16,15	>500

Figure 4 : Projets inscrits au CPER au titre de la troisième orientation (source : dossier).

La quatrième orientation est de relever le défi du fret ferroviaire pour décarboner le transport de marchandises :

Opération	Montant des besoins (M€)	Participations (M€)				Besoins indicatifs post 2027
		Etat	Région	Autres Collectivités	SNCF-Réseau	
Remise en service de voies de port	6	1,8	3	1,2	0	A définir
Pérennisation d'un chantier de transport combiné (CTC) dans l'agglomération rennaise	15	5,25	5,25	3,75	0,75	30
Renouvellement des lignes capillaires fret	40,3	24,18	16,12	0	0	20
Mise en œuvre d'une stratégie globale (études, ITE...)	3	1,35	1,35	0,3	0	30
Total	64,3	32,58	25,72	5,25	0,75	>80

Figure 5 : Projets inscrits au CPER au titre de la quatrième orientation (source : dossier)⁴.

⁴ ITE (Installation terminale embranchée) : voie ferrée desservant une entreprise, une usine, un dépôt, une zone industrielle ou portuaire à partir du réseau ferroviaire national afin de permettre le transport de marchandise sans rupture de charge.

La première thématique de l'avenant est de « *refonder l'écosystème territorial de la mobilité de la région* ». Elle prévoit la création d'un syndicat pour fédérer les autorités organisatrices de la mobilité, la mise en place d'une nouvelle gouvernance dédiée au ferroviaire pour permettre aux collectivités de disposer d'une vision globale à l'échelle interrégionale, régionale et plus locale, la mise en place d'un observatoire des mobilités durables qui prolongerait l'observatoire régional des transports existant en Bretagne et la pérennisation de la conférence logistique régionale installée en janvier 2023. Le dossier n'évoque pas le montant des besoins associés à cette thématique.

La seconde thématique vise à renforcer la prise en compte des enjeux portuaires. L'avenant indique que « *le CPER 2021–2027 comprend une enveloppe exceptionnelle de 20 M€ de l'État pour accompagner le développement portuaire breton dans un objectif de verdissement et la décarbonation des flottes. [...] L'État se donne un objectif global de financement complémentaire de 30 M€ [...] portant le total du soutien de l'État à 50 M€* ». Ce montant n'a pas été pris en compte dans le bilan financier du CPER, sans que le dossier ne l'explique.

L'Ae recommande de prendre en compte les besoins relatifs aux enjeux portuaires dans la synthèse du bilan et dans l'évaluation environnementale.

2.1.2 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

Le dossier considère qu'étant un outil de financement des politiques publiques régionales, le volet mobilité du CPER n'entre pas dans « cette hiérarchie des normes » qui impose la compatibilité ou la conformité avec les autres plans et programme. L'évaluation environnementale stratégique (EES) se contente donc de « *s'assurer que l'élaboration du volet mobilité a été menée en cohérence avec les objectifs de protection de l'environnement établis au niveau national et régional qui pourraient être concernés par le développement des mobilités* ». Une analyse de cohérence est donc réalisée avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), le 3^e plan régional santé–environnement, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire–Bretagne 2022–2027, le schéma régional des carrières, la stratégie de façade maritime, et le plan de gestion du risque d'inondation.

Le dossier ne constate pas de contradiction entre les objectifs portés par l'avenant mobilité et ces plans et programmes, même si des considérations d'échelle et de calendrier pour la plupart de ces documents conduisent à ce que seul le Sraddet fasse réellement l'objet d'une analyse.

La cible en matière de réduction de moitié de l'artificialisation d'ici 2030 qui s'impose à la région Bretagne, n'est pas mise en perspective du volet mobilité de façon plus directe.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du volet mobilité du CPER

Une carte illustre l'évaluation environnementale, mais les noms des projets qui y figurent ne sont pas les mêmes que ceux du contrat, et tous n'y figurent pas, ce qui ne facilite pas la compréhension du dossier.

L'Ae recommande de compléter le dossier d'une carte complète des projets figurant dans le contrat avec une dénomination correspondante.

2.2.1 État initial de l'environnement

Méthodologie

L'évaluation environnementale stratégique du volet mobilité du CPER Bretagne contient un état initial trop long comparativement à ses autres parties (211 pages sur les 303 de l'EES), et dont les sous parties thématiques ne se répondent pas toujours. Ainsi, est tout d'abord mise en avant la baisse de la concentration en phosphore, en nitrates et en produits sanitaires dans la qualité de l'eau, mais sans en faire état alors, pour ensuite reconnaître l'état dégradé sur le plan qualitatif des masses d'eau en Bretagne.

Cet état initial ne met pas en perspective les enjeux liés à la mobilité sauf lorsque celle-ci est la cause principale des dégradations de l'environnement (énergie, air, gaz à effet de serre, nuisances sonores). Ainsi, alors que le contrat concerne principalement des infrastructures de transports, le dossier ne s'intéresse pas à la question quantitative des trafics de véhicules, ni des voyageurs, ni du fret à l'échelle régionale, ni de leurs évolutions. Ceux-ci sont pourtant les données de base du dimensionnement des infrastructures. L'état initial ne contient pas non plus une présentation des ruptures de continuité écologique liées aux infrastructures de transport dans la Région.

L'Ae recommande de compléter l'état initial avec la situation des infrastructures de transport et des trafics liés aux mobilités, ainsi qu'avec les ruptures de continuité écologique liées aux infrastructures de transport, et leurs conséquences sur les autres compartiments de l'état initial.

Enjeux

Comme indiqué par l'Ae dans son avis sur le CPER, la Bretagne comprend, sur 5% du territoire national, 21 pays qui correspondent aux bassins de vie et d'emploi, ainsi que douze agglomérations de plus de 20 000 habitants. Selon le dossier, cette répartition géographique et économique génère une mobilité supplémentaire. Pourtant, le dossier ne contient pas d'étude de trafic à l'échelle de la région. En termes d'infrastructures, l'Ae précise que la Bretagne ne dispose pas de péages autoroutiers.

Elle dispose d'un réseau hydrographique très dense (640 bassins versants et 30 000 km de cours d'eau). L'occupation du sol en Bretagne présente un caractère de mosaïque parmi les plus marqués de France avec des sols cultivés (79,3%) se mélangeant aux sols artificialisés et naturels. Elle se place au 3^e rang des régions ayant le plus fort taux d'artificialisation et l'augmentation de l'artificialisation (+0,75%) est supérieure à l'augmentation de la population bretonne (+0,61%) ce qui conduit à une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Elle dispose d'une agriculture très dynamique, centrée sur l'élevage (1^{ère} région française d'élevages porcins et bovins laitiers). Les impacts environnementaux de l'agriculture bretonne sont importants, notamment sur la qualité de l'eau qui est globalement dégradée.

Les dynamiques actuelles, dont le développement des infrastructures de transport, tendent à appauvrir les paysages bretons. La surface forestière – faible pour la France 13 % contre 31 % en moyenne – s'accroît. Les milieux naturels bretons se divisent principalement entre une vaste zone côtière et marine, et des zones humides (38 % des zones naturelles terrestres). La biodiversité

bretonne subit une dégradation de son état⁵. Peu d'espaces naturels terrestres sont protégés comparativement aux autres régions françaises.

La consommation de ressources minérales de la région est supérieure à sa production. La Bretagne émet en 2018 7,2 teqCO₂/hab soit plus que la moyenne française de 6,2 teqCO₂/hab en raison du secteur agricole (40 %) et du secteur des transports (31 %). De même, la Bretagne est également plus émettrice d'oxydes d'azote que la moyenne nationale (13,7 kg/hab contre 11,6 en France), à 56 % du fait des transports. La situation est encore plus dégradée pour les particules fines⁶. Enfin, la Bretagne produit également 30,8 kg/hab d'ammoniac contre 9,2 à l'échelle nationale en lien avec le cheptel et les terres agricoles. Même si la Bretagne n'est à ce stade pas très affectée par la pollution sonore, le risque, principalement lié aux transports, ne pourra que s'aggraver.

En matière de risques naturels, la Bretagne est exposée en particulier à la submersion marine (22 % des communes bretonnes concernées contre 2 % des communes françaises) et aux inondations (56 % des communes concernées contre 49 % des communes françaises). En matière de risques technologiques, le risque lié au transport de matières dangereuses concerne 36,2 % des communes.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans volet mobilité du CPER

Le dossier considère qu'en l'absence de volet mobilité du CPER, les tendances naturelles du territoire rendraient difficile l'atteinte de certains objectifs environnementaux portés par l'État ou par la Région et faisant partie des priorités du Sraddet. C'est notamment le cas de la pollution de l'air en raison des transports.

Néanmoins, l'absence de mise en perspective de l'artificialisation et de la consommation de ressources dans le cadre de la modernisation et de la création de nouvelles infrastructures de transport ne permet pas de faire réellement aboutir ce diagnostic.

L'Ae recommande que le scénario au fil de l'eau en l'absence du projet mobilité soit exposé.

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

Le dossier indique que « *l'élaboration du volet mobilité n'a pas reposé sur la comparaison avec d'éventuels scénarios de substitution, mais découle des suites des choix historiques faits dans les CPER précédents [et...] des orientations (priorités, périmètre contractuelisable) décidées par l'exécutif national* ». Par ailleurs, certains investissements sont le résultat de concertations ayant examiné des options alternatives (par exemple le projet ferroviaire LNOBPL).

Ainsi, le projet de mobilité de la Région Bretagne a été influencé par le scénario dit de « planification écologique » du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), qui se traduit par le report sur les priorités du CPER breton de la division par deux des crédits dédiés aux opérations de développement du réseau routier national entre 2015–2022 et 2023–2027. De même, il s'inscrit dans la continuité

⁵ Selon l'ORB Bretagne : 19 % des vertébrés et 13 % de la flore vasculaire sont menacés, 31 % des vertébrés présentent un niveau de menace méconnu.

⁶ Particule de taille inférieure à 10 micromètres ou PM₁₀ : 6,9 kg/hab en 2018 en Bretagne contre 3,3 kg/hab en France. PM_{2.5} : 3,7 kg/hab en 2018 en Bretagne contre 2,1 kg/hab en France.

du pacte d'accessibilité de la Bretagne, qui vise au « désenclavement » de la région, tous modes de transport confondus.

Par ailleurs, le mandat de négociation du CPER a encadré les projets susceptibles de faire l'objet de financement. Ainsi, sont écartées du volet mobilité du CPER les opérations de modernisation du réseau routier, y compris la protection phonique et la requalification environnementale (biodiversité et trame bleue) censées faire l'objet de financement nationaux annuels. De même, « *le soutien de l'État aux réseaux de transports collectifs et aux pôles d'échanges multimodaux (PEM) passe par des financements non contractualisés, mais valorisables dans le CPER (cas des projets ayant été lauréats du 4^{ème} appel à projets TCSP PEM de 2021)* ». En matière de vélo, seuls les itinéraires de véloroutes sont inscrits, le reste des interventions relevant des crédits du Fonds « mobilités actives », mobilisés au travers d'appels à projets.

Le dossier considère que la solution retenue par le projet mobilités est celle contribuant le mieux à la prise en compte des enjeux énergétiques et de qualité de l'air et que des programmes de modernisation et de remise à niveau des infrastructures existantes sont privilégiés aux nouvelles infrastructures. Il est néanmoins reconnu des effets sur l'état de l'environnement, l'artificialisation et la consommation de ressources et le dossier conclut qu'« *étant donné les développements méthodologiques actuels sur l'estimation des émissions de GES (gaz à effet de serre), l'évaluation environnementale n'est pas en mesure d'estimer de manière quantitative si le bénéfice climatique sera supérieur aux autres coûts environnementaux* ».

L'Ae ne partage pas intégralement cette analyse comme cela est expliqué en 3.3.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du volet mobilité du CPER

Méthodologie

L'État et la Région ont procédé à une analyse des impacts environnementaux de chaque projet d'ores et déjà identifié, dont la plupart ont fait l'objet d'études préliminaires, conformément à la priorité accordée aux projets dont la maturité socio-économique est suffisante. Les impacts de chaque opération sont évalués « à dire d'expert ».

Les impacts de certains pans du volet mobilité du CPER, notamment les enveloppes dont la programmation fine n'est pas définie (programme véloroutes, ports, enveloppe échangeurs routiers), ne sont pas évalués. De même, il est reconnu que « *les modalités d'élaboration du volet mobilité, de concertation avec les collectivités et de consultation de l'autorité environnementale et du grand public réduisent les apports de l'évaluation environnementale* ».

La mise en œuvre de l'avenant mobilité aura un impact positif sur certains enjeux régionaux : principalement la consommation d'énergie, les émissions de GES, les nuisances sonores liées aux transports et à la pollution de l'air. Elle aura par contre des incidences négatives, principalement sur la consommation de ressources minérales, la production de déchets dans les travaux publics, les continuités écologiques et le paysage. L'orientation 2 du volet mobilité du CPER – « *améliorer l'accessibilité à la pointe bretonne et au centre Bretagne* » présente les incidences les plus négatives.

L'évaluation environnementale ne procède pas à l'analyse des incidences en matière de pollution de l'air et d'émission de GES. Pourtant, afficher une amélioration probable de la situation grâce au CPER ne dispense pas de l'examen des incidences et des progrès potentiellement réalisés.

L'Ae recommande d'analyser les incidences du projet de volet mobilité relatives à la pollution de l'air et aux émissions de GES.

Artificialisation

Au total, l'évaluation environnementale aboutit à une surface de 1 615 hectares qui changeraient d'usage, soit environ 0,06 % du territoire régional. Ce changement d'usage est principalement lié aux projets ferroviaires, mais les projets routiers auront également un impact sur l'artificialisation de terres agricoles. « *Seuls les projets de réouverture de la ligne Morlaix-Roscoff, de mise à 2x2 voies de la RN176 (Rance), de la fin de la mise à 2x2 voies de la RN164 Merdrignac Ouest, Mûr-de-Bretagne et l'échangeur du Liziec (entrée de Vannes), les échangeurs de Brest présentent une artificialisation nouvelle sur la période de mise en œuvre de l'avenant mobilité* ».

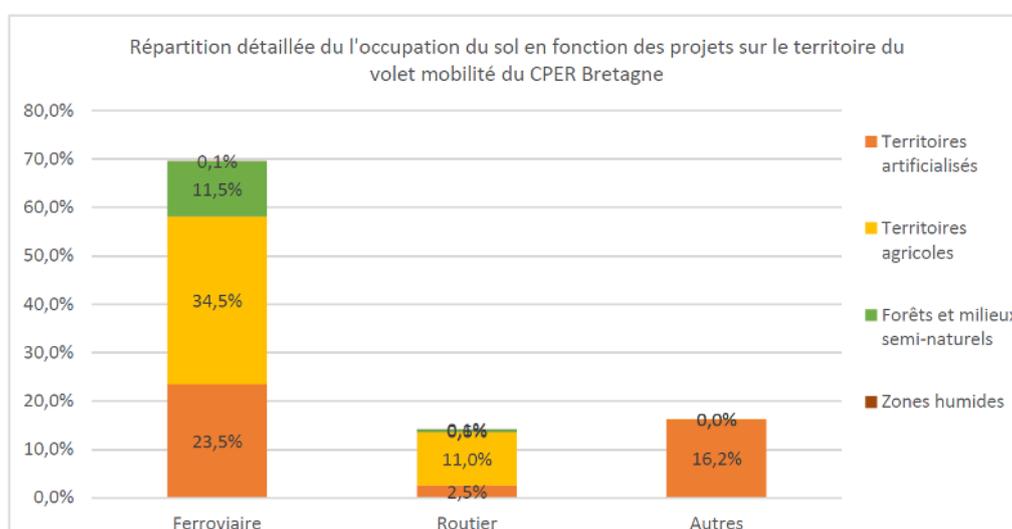


Figure 6 : Répartition de l'occupation du sol par les projets du volet mobilité du CPER (source : dossier).

Néanmoins, cette présentation ne tient pas compte des projets de lignes nouvelles du LNOBPL, qui sont présentées séparément (500 ha supplémentaires), les faisceaux n'étant pas encore totalement définis. Certes, le CPER ne finance que les études, les projets relevant d'autres modalités de financement. Mais le volet mobilité du CPER contribue bien à la réalisation de ces projets qui devraient donc être intégrés dans l'enveloppe d'artificialisation du projet d'avenant de façon plus claire.

L'Ae recommande d'intégrer dans l'enveloppe de changement d'usage des terres l'ensemble des projets d'infrastructures prévues ou rendues possibles par le volet mobilité du CPER.

Biodiversité

Les surfaces présentant des enjeux au titre des milieux naturels et de la biodiversité et pouvant être affectés représentent 538 ha, soit 0,7 % de la part totale des sites naturels touchés. Les projets aux incidences les plus fortes sont des opérations de construction de nouvelles voies routières : projet d'échangeur du Liziec (12 ha situés dans le parc naturel régional du golfe du Morbihan soit 0,017 %

du PNR, mises à 2x2 voies de la RN176 et RN164 (2,3 ha et 4,5 ha de Znieff de type 2⁷). L'échangeur de Liziec est présenté par l'étude d'évaluation comme une opportunité d'améliorer la trame verte et bleue antérieure sans que les motifs en soient exposés. Les projets ferroviaires intersectent 0,6 % des périmètres reconnus au titre de leur richesse écologique, dont 332 ha sont localisés en réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue régionale, en particulier pour la ligne Auray-Quiberon.

Ici encore les impacts liés à la LNBOPL et aux ports ne sont pas intégrés dans cette analyse, ce qui rend difficile l'appréhension de l'ensemble des impacts. Pourtant ces projets⁸ ont des enjeux environnementaux caractérisés (cours d'eau, zones humides, intersection ou proximité avec des espaces protégés, captage d'eau potable, traversée de corridor écologique). Ceux causés dans les zones Natura 2000 sont traités également de façon séparée ce qui nuit à la vision d'ensemble.

L'Ae recommande de regrouper l'ensemble des impacts à la biodiversité et aux milieux dans un même chapitre.

Patrimoine et paysage

208 ha reconnus au titre d'enjeux patrimoniaux ou paysagers pourraient être concernés par des opérations financées par l'avenant mobilité : la réouverture de la ligne Morlaix-Roscoff, les travaux de mises à 2x2 voies de la RN176 et de la RN164 (20,41 ha de sites patrimoniaux remarquables et 5,17 ha de périmètres de protection des monuments historiques).

Risques

Concernant le risque d'inondation, les projets routiers de la fin de la mise à 2x2 voies de la RN164 Merdrignac Ouest, Mûr-de-Bretagne ainsi qu'un des projets d'adaptation du réseau routier national aux nouveaux enjeux mobilité sont inclus pour partie dans un atlas des zones inondables (AZI). Il en est de même pour les projets ferroviaires de renouvellement ainsi que pour un projet de désaturation du nœud ferroviaire de Rennes (SERM). Néanmoins, la part des projets se trouvant dans un secteur reconnu au titre d'un territoire à risque important d'inondation (TRI) est négligeable : environ 1 % pour les projets routiers et ferroviaires.

Le risque est considéré comme faible à moyen pour les projets de réouverture de la ligne Morlaix-Roscoff, le renouvellement des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire et la fin de la mise à 2x2 voies de la RN164 Merdrignac ouest, Mûr-de-Bretagne, pour le retrait gonflement des argiles.

27 ha de projets ferroviaires et routiers sont localisés dans des zones d'interdiction de construction dans des secteurs du territoire couverts par des plans de prévention des risques naturels (PPRN) : les aménagements de la desserte de l'ouest rennais, l'échangeur du Liziec, le nœud ferroviaire Rennais et les renouvellements des lignes Auray-Pontivy-St-Gérard et Vitré-Gérard.

Enfin, six projets présentent un risque technologique lié au transport de matières dangereuses, sur une superficie totale de 17,8 ha : les projets du nœud ferroviaire Rennais, trois projets de

⁷ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

⁸ Ligne nouvelle Rennes-La Brohinière, Rennes-Redon, aménagement ligne Savenay-Redon

renouvellement de ligne (Auray–Pontivy–St–Gérand, Auray–Quiberon et Vitre–Gérard) et le projet de chantier de transport combiné.

Bruit

Une surface potentielle de plus de 625 ha du territoire déjà affectée par des nuisances sonores est à nouveau incluse dans le périmètre des projets prévus au titre de l'avenant mobilité. Même si cela ne concerne que 0,02 % du territoire régional, certaines de ces zones sont qualifiées de critiques : 34 ha sont situés en catégorie 1 et 253 ha en catégorie 2⁹, au sens du classement des infrastructures au regard des impacts du bruit.

Enjeux	Superficie			Total
	Ferroviaire	Routier	Autres	
Catégorie 1	16,052	8,723	10,135	34,91
Catégorie 2	49,99	69,39	105,212	253,638
Catégorie 3	118,336	84,00	39,934	261,269
Catégorie 4	52,461	12,46	7,68	73,259
Catégorie 5	0,256	0,154	0	2,473
Total	239,056	174,735	162,961	625,549
Part sur le territoire en %	>1%	>1%	>1%	0,02%

Figure 7 : Superficie en hectare des zones affectées par le bruit en fonction des projets d'infrastructures (source : dossier).

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

81 sites bretons sont concernés par un périmètre Natura 2000 dont 57 zones de conservation spéciale (ZCS) et 24 zones de protection spéciale (ZPS)¹⁰. 93 % en surface de ces sites sont marins, la partie terrestre du réseau ne représentant que 4 % du territoire régional¹¹ contre 13 % en moyenne sur le reste du territoire national. Ces sites Natura 2000 sont donc très largement recoupés par d'autres zonages réglementaires, visant leur protection et l'intégralité d'entre eux est incluse dans le périmètre des réservoirs régionaux de biodiversité. La plupart sont des milieux humides.

La plupart des projets mis en œuvre dans le cadre du volet mobilité et situés dans un site Natura 2000 ou à proximité seront soumis individuellement à cette même évaluation des incidences Natura 2000. Néanmoins, une analyse des incidences est réalisée dans l'évaluation environnementale. Au total, six ZSC et deux ZPS couvrant 44,83 ha, seront impactés. La majorité des projets bordent les zones Natura 2000 ou les traversent sur une mince portion.

Plusieurs sites sont faiblement affectés : les sites de la baie de Morlaix–plateau de la Méloine et baie de Morlaix¹² par la réouverture de la ligne ferroviaire Morlaix–Roscoff, la baie de Quiberon par le projet de renouvellement et de modernisation de la ligne ferroviaire Auray–Quiberon, le site Rivière

⁹ Décret n°95–21 du 9 janvier 1995 relatif au classement des infrastructures de transports terrestres, et modifiant le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation : catégorie 1 = LAeq > 81 dB et catégorie 2 = LAeq > 76 dB. LAeq : niveau sonore de référence de 6h à 22h.

¹⁰ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

¹¹ Pour une surface totale du territoire de 2 739 564 ha, la Bretagne présente une superficie Natura 2000 d'environ 120 141 hectares.

¹² ZSC FR0300015 et ZPS FR5310073

Leguer, forêts de Beffou, Coat an Noz et Coat an Hay et le site Têtes de bassin du Blavet et de l'Hyères par le projet de renouvellement de la ligne ferroviaire Guingamp–Carhaix.

Un site, celui de l'estuaire de la Rance, est affecté par le projet de mise à 2x2 voies de la RN176 entre l'Estuaire de la Rance et l'échangeur de la Chênaie qui le traverse au niveau du pont Chateaubriand, mais, selon l'étude d'impact du projet, 480 m² d'habitat seraient concernés et des mesures d'évitement et de réduction devraient, selon le dossier, être suffisantes.

Deux sites sont susceptibles d'être affectés fortement :

- le projet de renouvellement et de modernisation de la ligne ferroviaire Auray–Quiberon traverse la ZSC n° FR5300027 – « Massif dunaire Gâvres–Quiberon et zones humides associées » au nord de la presqu'île de Quiberon, et la borde dans son côté ouest. Le projet est susceptible d'entraîner une fragilisation des dunes fixées. L'évaluation environnementale constate qu'aucune mesure ERC n'a été proposée à ce stade,
- le projet routier de la mise à 2x2 voies de la RN 164 dans le secteur Mûr-de-Bretagne traverse la ZSC – FR5300035 Forêt de Quénécan, vallée de Poulancre, lande de Liscuis et gorge du Daoulas à la pointe sud de la zone au niveau de la vallée de Poulancre. Suite à l'impact qualifié de fort en raison de la présence de chauves-souris et d'amphibiens, une mesure d'évitement et de réduction est prévue avec la mise en place d'un viaduc haut pour le franchissement de la vallée de Poulancre.

Cette analyse est limitée par le fait que certains projets n'ont pas encore fait l'objet d'examen suffisamment approfondi.

L'Ae recommande de poursuivre l'évaluation des incidences Natura 2000 sur l'ensemble des projets Natura 2000 au fur et à mesure de leur définition.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences du volet mobilité du CPER

Le dossier renvoie la définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation au niveau de chaque projet. Pour l'Ae, des mesures ERC doivent également être explicitées à l'échelle du CPER.

Néanmoins, des mesures d'évitement et de réduction sont identifiées dans l'exposé des effets notables sur l'environnement de l'évaluation environnementale. Cela donne un « cadrage » par l'avenant mobilité, mais il s'agit de principes généraux dont l'aspect directif ou contraignant manque. Ainsi, il est indiqué que « *lors de travaux sur voiries, utiliser des revêtements favorisant l'infiltration des eaux couplés à des systèmes de filtration des polluants* » ou de « *privilégier les projets de moindre impacts* ».

Les mesures ERC sont plus détaillées dans la partie Natura 2000 où sont définies des lignes directrices globales en phase travaux et hors travaux, le dossier recommandant même la « *compensation par réhabilitation de zones humides drainées et cultivées et reméandrage de cours d'eau, de plantations bocagères et de boisements pour réorienter les espèces et mise en place de grillage quand nécessaire le long des routes* » et la « *restauration des continuités écologiques au moyen de passages petite faune* ».

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est concis et très clair. La partie état initial y est synthétique et permet de mieux faire ressortir les enjeux.

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

3 Prise en compte de l'environnement

3.1 Si le volet mobilité du CPER relève le défi du développement ferroviaire, les autres modes alternatifs à la route sont peu précis

Comme le rappelle le volet mobilité du CPER, son ambition est de développer l'accessibilité et d'améliorer les mobilités quotidiennes du territoire péninsulaire breton. La première orientation stratégique du contrat prévoit ainsi d'augmenter l'usage du train en développant les infrastructures ferroviaires et en inscrivant l'offre ferroviaire dans une approche multimodale pour notamment, réduire la congestion routière, faire face au surenchérissement du coût de l'énergie et s'inscrire dans une trajectoire de décarbonation. Les projets inscrits dans cette orientation permettront d'augmenter l'offre de TER selon une étude prospective menée en 2021 par la Région (qui pourrait utilement être fournie au dossier) et d'optimiser les infrastructures existantes Rennes–Brest et Rennes–Nantes dans le cadre des lignes nouvelles ouest Bretagne Pays de Loire (LNOBPL).

La seconde orientation du contrat, dont l'objectif est d'améliorer l'accès de la pointe bretonne, conduit à y inscrire les études de nouvelles sections d'infrastructures ferroviaires de la LNOBPL, entre Rennes et Redon pour le sud de la Bretagne et entre Rennes et Lamballe pour le nord. S'il pouvait être considéré que les projets ferroviaires de la première orientation, parce qu'ils reprenaient des lignes existantes, devraient s'inscrire positivement dans tous les champs de l'environnement, il n'en est pas de même des nouvelles infrastructures ferroviaires inscrites dans la deuxième orientation, notamment en ce qui concerne la biodiversité et l'artificialisation des sols. Sur ce point, l'évaluation environnementale présente les emprises de quatre opérations, qui concernent des réouvertures et renouvellements de lignes ferroviaires et les examine seulement au regard des Znieff, parcs naturels régionaux et sites Natura 2000, ce qui est insuffisant pour caractériser les incidences en termes de biodiversité (incidences sur les habitats, espèces, sur les corridors et réservoirs des trames verte, bleue et noire, artificialisation des sols...) pour l'ensemble des lignes ferroviaires du contrat.

L'Ae recommande de préciser les incidences environnementales en termes d'habitats, d'espèces, de trames verte, bleue et noire et d'artificialisation notamment, pour chacun des projets ferroviaires du contrat.

Cette orientation porte également le financement pour le développement de véloroutes, qui relèvent, selon le contrat, du schéma national ou régional, sans autre précision des secteurs concernés ni inscription sur la carte de localisation de l'évaluation environnementale stratégique¹³. Des

¹³ Il a été indiqué aux rapporteuses lors de l'entretien que le projet vélo de la Région n'était pas encore abouti et le serait courant 2024.

aménagements de pôles d'échanges multimodaux sont inscrits pour Vannes, Brest et Vire, des aménagements de ligne de cars sont mentionnés sans qu'il ne soit indiqué lesquels.

L'Ae recommande de préciser les véloroutes et lignes de cars concernées par le contrat.

3.2 L'État finance les routes, avec un taux de participation plus fort que pour les autres mobilités alors que la justification de certains projets reste perfectible.

Le mandat de négociation avait exclu les opérations d'adaptation et de modernisation du réseau routier national de cette nouvelle génération de CPER, au motif qu'« elle a pour objet de répondre aux enjeux relatifs à la transition numérique et écologique, au partage de la voirie, à la réduction des nuisances environnementale et à la résilience des infrastructures et leur adaptation au changement climatique ». Par ailleurs, les objectifs politiques affichés par le contrat sont ceux de la décarbonation des transports.

Pourtant, dans le cadre de la négociation finale du volet mobilité, l'intégration d'une ligne de financement pour la modernisation du réseau routier national de type « restructuration d'échangeurs » répondant à des objectifs de « sécurité routière », de « conflits d'usage » et de « facilitation de la circulation des transports collectifs voire modes doux » a été validée en sus des programmations initialement prévues et en contradiction avec l'affichage selon lequel des scénarios alternatifs n'ont pas été examinés. Cette inscription est certes conditionnée par « un approfondissement de la prise en compte par les collectivités locales concernées de leur contribution aux enjeux de décarbonation et de promotion des alternatives à la voiture solo », mais ces critères de conditionnalité ne sont pas précisés. L'enveloppe allouée permettrait de mener une dizaine d'opérations, « dont le programme précis sera arrêté au fil de l'eau en fonction de la maturité des projets et des conclusions de plans de financement ». Cette liste contiendrait notamment le projet de cars à haut niveau de service entre Rennes et Fougères, ainsi que l'étude sur la mise en place d'une voie dédiée à un car à haut niveau de service sur la RN 164. Les critères de choix sont donc proches de ceux du COI, à savoir la maturité socio-économique des projets, le respect des objectifs environnementaux des projets n'arrivant qu'en deuxième position.

Le dossier évoque des négociations finales, sans faire le lien explicitement avec l'augmentation de budget de 189 M€ à 233 M€.

Le dossier ne permet pas de s'assurer que les opérations inscrites respectent chacune les enjeux rappelés dans le mandat en faveur de la transition écologique, de la réduction des nuisances environnementales et de l'adaptation au changement climatique.

L'Ae recommande de mieux justifier la réalisation des opérations sur la RN 164 au regard des projets de développement des transports alternatifs à l'autosolisme.

Selon les données financières du contrat, si les opérations routières, d'un montant total de 149 M€, représentent 21 % du montant des besoins du contrat (686 M€), la participation de l'État aux projets routiers (75 M€) représente 32 % de sa participation totale au contrat (233 M€). Ceci montre que l'investissement routier de l'État est important et que son taux de participation est plus fort pour les routes que pour les autres modes de transports, ce qui semble peu cohérent avec les objectifs qu'il poursuit et qui sont traduits dans le mandat.

L'Ae recommande à l'État de réduire sa participation au volet routier au profit des transports décarbonés en cohérence avec les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

3.3 Le CPER–mobilité ne démontre pas l'attention requise aux objectifs environnementaux

Le courrier de la Première ministre adressant le mandat au préfet indique que « *tous les projets inscrits dans le cadre du CPER devront faire l'objet d'un examen attentif de sa part quant à leur empreinte carbone, conformément aux engagements de la France qui vise à atteindre la neutralité carbone en 2050, ainsi qu'à leur impact sur la biodiversité et l'artificialisation des sols* ».

En reconduisant le format de contrat antérieur – comme il le prétend pour justifier l'absence de variantes (cf. 2.3), le nouveau contrat volet mobilité fait apparaître les projets sur des listes, avec leur coût global, sans mettre en évidence le montant alloué pour répondre aux trois objectifs précités. Il n'explique pas non plus en quoi ni comment chaque projet y répond de manière qualitative, ce que l'étude de critères d'éco-conditionnalité appliquée à chaque projet aurait pu éclairer.

Comme indiqué par l'Ae dans son précédent avis, le mandat avait pourtant requis de privilégier les projets conformes au référentiel d'éco-conditionnalité qui avait été transmis au préfet lors de la négociation des CPER qui précise : « *Les projets mobilité étant ceux qui présentent les plus forts enjeux environnementaux, cette échéance [2023] permettra d'établir des critères d'éco-conditionnalité approfondis* ». Le dossier ne présente pas ce référentiel. Le terme « éco-conditionnalité » est absent du contrat et de son évaluation environnementale stratégique en dépit des engagements de la commande¹⁴.

Ainsi, le dossier ne mène pas d'analyse critique des projets les uns par rapport aux autres, ni n'opère de tri. Le dossier ne permet pas de s'assurer des choix faits en ce qu'ils tiendraient compte des critères environnementaux. À défaut, il ne présente pas les opérations qui n'auraient pas été retenues du fait qu'elles ne répondraient pas aux critères d'éco-conditionnalité du mandat ni du COI.

L'Ae recommande de justifier les projets inscrits au CPER–mobilité au regard des critères d'éco-conditionnalité conformes au mandat de négociation et des critères retenus par le conseil d'orientation des infrastructures.

3.4 Une gouvernance qui ne tire pas profit du processus d'évaluation environnementale stratégique

Le document d'évaluation ne présente pas le processus itératif entre les évaluateurs et la maîtrise d'ouvrage du contrat normalement attendu pour un tel exercice. En effet, cette démarche a pour

¹⁴ Dans une note du 24 juin 2021 transmise à la demande des rapporteuses, le directeur général des collectivités locales demande aux préfets de région : « *s'il ne vous est pas possible de décliner le référentiel d'éco-conditionnalité en région avant la saisine de l'Ae, je vous invite à introduire, dans les documents que vous transmettez à l'Ae, l'engagement de procéder à cette déclinaison lors de la mise en œuvre du contrat et de formaliser d'ici à la fin de l'année 2021 au plus tard, les critères d'éco-conditionnalité qui seront retenus dans votre région, les modalités de leur mise en œuvre et in fine, de leur évaluation. Pour ce faire, vous pourrez notamment solliciter l'appui de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement du logement* ».

intérêt de mettre en évidence les enjeux environnementaux et les incidences afin que le choix des projets en tienne compte et s'adapte au fur et à mesure des connaissances acquises dans le cadre de l'évaluation. Selon les indications orales recueillies lors des entretiens, ce travail itératif n'a pas été mené. L'évaluation évoque une évolution du projet de contrat, sans en présenter la version initiale; elle précise que l'évolution est liée à la réception du mandat de négociation. Sans justification, l'évaluation indique que l'évolution du contrat conduit à une amélioration des incidences environnementales.

L'Ae recommande de justifier que l'évolution du présent CPER est bénéfique en termes d'incidences environnementales.

3.5 Une faible capitalisation de l'expérience environnementale

Le contrat comme l'évaluation environnementale considèrent que « *d'une manière générale, il est difficile de définir des indicateurs d'impacts spécifiques au contrat de plan, car il est rarement possible de distinguer l'effet d'un tel document sur l'environnement de celui de facteurs exogènes. D'autre part, les projets conduits au travers du contrat de plan ont des délais de réalisation parfois longs, voire très longs, ce qui rend peu pertinent le suivi de leurs effets sur un pas de temps quinquennal aussi court* ». Il se borne à proposer une liste d'indicateurs mais ne s'engage pas à les suivre ni ne définit d'objectifs cibles. Or, le mandat de la Première ministre indique précisément : « *il vous est par ailleurs demandé la mise en place avec la Région [...] des indicateurs de suivi, avec des objectifs cibles à atteindre à l'horizon 2025 et 2027* », proposant ensuite une liste indicative.

L'absence de suivi d'indicateurs est préjudiciable à la conduite des prochaines versions du CPER car elle ne permet pas un retour d'expérience efficace. Il en est ainsi de la version actuelle qui ne présente pas de bilan des CPER-mobilité antérieurs, notamment en ce qui concerne l'environnement, plus particulièrement au regard des priorités nationales rappelées dans le mandat de négociation, la décarbonation des mobilités, la biodiversité et l'artificialisation des sols. L'Ae avait déjà relevé l'absence de bilan du CPER précédent dans son premier avis.

En l'absence de bilan et de suivi environnementaux, l'objectif, fixé par le mandat, de rechercher un moindre impact environnemental des opérations paraît difficilement vérifiable, voire atteignable.

En ce qui concerne le dispositif de suivi proposé, ses indicateurs ne sont pas reliés à des objectifs, et leur inscription calendaire porte sur la période de fixation de l'indicateur (échéance annuelle par exemple).

L'Ae recommande de mettre en place dès à présent un système d'indicateurs environnementaux de suivi du CPER-mobilité, de fixer des objectifs-cibles pour les échéances 2025 et 2027, de relier ces indicateurs à des objectifs et un calendrier de comparaison, et de préciser la gouvernance du dispositif de suivi.

3.6 Conclusion

Le volet mobilité s'inscrit dans la continuité des générations précédentes de contrat et ne paraît pas avoir saisi l'opportunité de l'exercice d'évaluation environnementale pour assurer, dans un processus itératif, une version ambitieuse pour l'environnement, sous couvert de la priorité donnée aux projets ferroviaires. Il souffre certes de la nature des CPER à savoir qu'ils ne financent qu'une

partie seulement des projets de transport de la Région, ce qui conduit l'évaluation environnementale à être doublement parcellaire par rapport au projet global de mobilité porté par la Région et à l'aboutissement socio-économique des projets qui rend le CPER dépendant de leur calendrier. Mais l'absence de critères d'éco-conditionnalité, malgré la recommandation portée par l'Ae dans son premier avis, ne permet ni de réinterroger chaque opération inscrite dans le contrat au regard de l'atteinte d'objectifs de transition écologique, comme l'avait pourtant également prescrit le mandat de négociation, ni de concevoir des mesures ERC pertinentes à l'échelle du contrat. Au regard des points soulevés dans la partie 3, l'Ae rappelle que cette recommandation est toujours valable :

L'Ae recommande de mettre en place une instance de gouvernance qui établira une grille régionale de critères d'éco-conditionnalité, s'assurera du suivi des financements des projets sur la base d'indicateurs directement liés aux incidences environnementales des projets financés, de la cohérence des moyens mobilisés avec les objectifs du Sradet, et de la mise en œuvre des mesures ERC.