



Mission régionale d'autorité environnementale

MRAe Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne
sur le projet d'élaboration de programme opérationnel
de « FEDER et FSE+ » Bretagne 2021-2027**

n° : 2020-008582

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion en visioconférence du 18 février 2021 sur le projet de programme opérationnel FEDER-FSE+ de Bretagne.

Ont participé à la délibération ainsi organisée: Françoise Burel, Alain Even, Antoine Pichon, Jean-Pierre Thibault, Philippe Viroulaud

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, 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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par le conseil régional de Bretagne pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 décembre 2020.

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, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 22 décembre 2020 l'agence régionale de santé de Bretagne.

En outre, le service régional de l'environnement de Bretagne a consulté par mail du 22 décembre 2020 les préfets des départements des Côtes-d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan, et a reçu une contribution du préfet maritime de l'Atlantique le 13 janvier 2021.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL Bretagne, et après en avoir délibéré par échanges électroniques, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. 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.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE) font partie des dispositifs destinés à renforcer l'équilibre et la cohésion territoriale communautaires tout en favorisant la croissance économique et l'emploi. Les régions sont désignées autorité de gestion des fonds. Ces fonds constituent des leviers financiers de la politique régionale, en permettant notamment une synergie d'actions dans la mise en œuvre des objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), récemment adopté par la région Bretagne.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Programme opérationnel (PO) du FEDER-FSE+ sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, par la diminution des consommations énergétiques ainsi que par la promotion du développement des énergies renouvelables, des mobilités propres et de l'économie circulaire ;
- la préservation de la biodiversité, la qualité paysagère et la restauration des continuités écologiques ;
- la préservation de la ressource en eau et l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles ;
- l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux multiples risques naturels ;
- la réduction de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols.

Le PO FEDER-FSE+ de la Bretagne s'inscrit dans la suite de la Breizh Cop, qui a servi de base pour les travaux d'élaboration du SRADDET. L'élaboration du programme a inclus des collectivités, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), ainsi que des acteurs associatifs et professionnels. Un total de 383 M€ seront mobilisables. Ils sont ventilés en 11 « *objectifs spécifiques* » et 36 groupes d'actions. Le programme sera par ailleurs complété de manière décalée par le plan de relance européen « REACT-EU ».

L'évaluation environnementale stratégique du PO doit permettre d'assurer d'une part que les moyens soient mis en œuvre de la manière la plus efficace possible par rapport aux objectifs fixés, et d'autre part que le programme prévoie des mesures destinées à garantir la maîtrise des incidences environnementales potentielles. **Pour le PO FEDER-FSE+ 2021-2027 Bretagne, le rapport environnemental ne permet pas de garantir l'atteinte de ces objectifs du fait de plusieurs défauts qui devraient être corrigés dans la perspective de la consultation du public (absence de bilan environnemental du PO du précédent cycle, absence de solutions de substitution, évaluation de certaines incidences sous-estimée ou reportée à l'étape des projets, dispositif de suivi imprécis, mesures de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) au stade de la proposition).**

Le principal outil à disposition de l'autorité de gestion pour la bonne maîtrise des incidences environnementales consiste en la définition de critères environnementaux d'éligibilité des projets (critères d'éco-conditionnalité). Le fait que la région ait choisi de ne pas en intégrer au PO ne lui permet ni de contrôler les potentielles incidences environnementales négatives du programme, ni d'optimiser l'efficacité des actions favorables à l'environnement. **Il est indispensable qu'en vue de la consultation du public, des critères environnementaux (critères d'éco-conditionnalité) soient intégrés au programme pour permettre la bonne participation du public.**

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

Sommaire

1. Présentation du territoire, du projet de programme opérationnel FEDER et FSE+ Bretagne 2021-2027 et des enjeux environnementaux.....	6
1.1 Présentation du territoire.....	6
1.2 Présentation du projet de programme opérationnel FEDER et FSE+ Bretagne 2021-2027.....	6
1.3 Enjeux environnementaux.....	8
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	9
2.1 Qualité formelle.....	9
2.2 Articulation avec les autres schémas, plans et programmes.....	9
2.3 Bilan du PO FEDER-FSE+ 2014-2020.....	10
2.4 État initial de l'environnement.....	10
2.5 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de programme a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	12
2.6 Analyse des effets du programme sur l'environnement.....	13
2.7 Dispositif de suivi.....	14
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de programme opérationnel FEDER et FSE+ Bretagne 2021-2027.....	15
3.1 Changement climatique, énergie et mobilité.....	15
3.2 Qualité paysagère, préservation du patrimoine naturel et bâti.....	16
3.3 Adaptation au changement climatique, réduction de la vulnérabilité aux multiples risques naturels et technologiques.....	16
3.4 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	17

Avis détaillé

Le fond européen de développement régional (FEDER) et le fond social européen (FSE) font partie des dispositifs fondés par les principes 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, destinés à renforcer l'équilibre et la cohésion territoriales tout en favorisant la croissance économique et l'emploi. Les régions sont désignées autorité de gestion des fonds. Ces fonds doivent contribuer à co-financer des projets locaux retenus selon des orientations et des conditions décidées par les régions en concertation avec l'Union Européenne. Pour la période 2021-2027, 200 milliards d'euros pour le FEDER et 88,6 pour le FSE sont prévus au niveau communautaire.

Ces fonds constituent des leviers financiers de la politique régionale, en permettant notamment une synergie d'actions dans la mise en œuvre des objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), récemment adopté par la région Bretagne¹. La région peut également s'appuyer sur le fond européen agricole pour le développement rural (Feader), en lien avec la politique agricole commune, le fond européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le contrat de plan état-région (CPER) 2021-2027, etc.

Le programme opérationnel (PO) du FEDER-FSE+ 2021-2027 est soumis à évaluation environnementale en application de l'article R122-17 du code de l'environnement. L'évaluation environnementale stratégique est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du programme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

À ce stade, les projets qui seront financés n'étant pas encore connus, les incidences potentielles ne peuvent être qu'incertaines. Dans ce contexte, l'évaluation environnementale stratégique doit permettre d'assurer d'une part que les moyens sont mis en œuvre de la manière la plus efficace possible par rapport aux objectifs fixés, et d'autre part que le programme prévoit des mesures destinées à garantir la maîtrise des incidences environnementales potentielles.

Les éléments transmis à l'Ae par l'autorité de gestion sont encore dans une version provisoire² : cet avis est rendu à ce stade du processus pour permettre l'information et la participation du public et pour pouvoir être pris en compte lors des échanges ultérieurs avec les partenaires du programme avant validation par la Commission européenne.

1 Délibération du 18 décembre 2020.

2 Version du 19 novembre 2020.

1. Présentation du territoire, du projet de programme opérationnel FEDER et FSE+ Bretagne 2021-2027 et des enjeux environnementaux

1.1 Présentation du territoire

La Bretagne compte 3,3 millions d'habitants pour une superficie de 27 209 km². Elle se caractérise par la présence de deux métropoles (Brest, Rennes), et de quatre unités urbaines³ de plus de 50 000 habitants (Lorient, Quimper, Saint-Brieuc, Vannes).

C'est une région dynamique démographiquement, avec une croissance de population supérieure à la moyenne nationale (0,5 % par an en moyenne entre 2012 et 2017 d'après l'Insee), portée principalement par les départements d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan.

L'économie bretonne s'appuie sur les secteurs de l'industrie agro-alimentaire, des télécommunications, de l'automobile et de la construction navale. Portée par un paysage, notamment littoral, de qualité exceptionnelle, l'industrie touristique constitue aussi un secteur notable de l'activité économique bretonne.

Témoin de ces dynamiques de développement démographique et économique, la région connaît un rythme d'artificialisation élevé, principalement en étalement urbain et le long du littoral de la région.

Sa situation de péninsule à l'ouest de l'Europe, entre l'océan Atlantique et la Manche, a contribué à lui donner son caractère maritime. La région compte un total de 2 730 km de côtes. Son réseau hydrographique dense (560 bassins versants et 30 000 km de cours d'eau) est constitué de nombreux petits fleuves côtiers dont le plus important est la Vilaine. La richesse du territoire en termes de biodiversité s'explique notamment par ces facteurs, du fait de l'existence de milieux naturels rares (golfe du Morbihan, marais de Vilaine par exemple).

1.2 Présentation du projet de programme opérationnel FEDER et FSE+ Bretagne 2021-2027

Cinq priorités d'investissement ont été choisies par l'Union européenne (UE) pour le prochain budget FEDER-FSE+ couvrant la période 2021-2027 : une Europe plus intelligente ; une Europe plus verte et à zéro émission de carbone ; une Europe plus connectée ; une Europe plus sociale ; une Europe plus proche des citoyens.

Le PO FEDER-FSE+ de la Bretagne s'inscrit à la suite de la Breizh Cop⁴, qui a servi de base pour les travaux d'élaboration du SRADDET. Il est construit selon quatre priorités d'actions⁵, (dont les extraits sont présentés ci-après), issus des priorités européennes, croisées avec les enjeux territoriaux identifiés lors de la Breizh Cop. Certaines des ambitions du SRADDET sont d'ailleurs rappelées dans le programme, notamment la division par deux des émissions de gaz à effet de serre entre 2015 et 2040, ou encore la réduction de la consommation énergétique de 35 % sur cette même période.

Le projet de PO FEDER-FSE+ ne comporte cependant pas de priorité d'actions concernant une Europe plus proche des citoyens. Selon les priorités européennes, cela aurait dû se traduire par « l'encouragement du

3 Source : Wikipedia.

4 Initiative bretonne initiée en 2017 en réponse à la conférence des parties de Paris de 2015 sur les changements climatiques (COP 21).

5 Plus deux priorités de gestion : « assistance technique FEDER » et « assistance technique FSE+ ».

développement durable des zones urbaines, rurales et côtières et des initiatives locales ». Or, aucune action territoriale ne figure dans le projet de PO.

L'Ae recommande de préciser les raisons qui ont motivé l'autorité de gestion à ne pas retenir de priorité régionale déclinant la priorité d'investissement européenne « d'encouragement du développement durable des zones urbaines, rurales et côtières et des initiatives locales ».

La réponse de la région à la demande européenne de « stratégie de spécialisation intelligente » (S3)⁶ consiste dans le choix de développement des cinq domaines que sont le secteur maritime, le secteur alimentaire, le numérique, l'industrie, la santé et le bien-être.

Un total de 383 M€ seront mobilisables, dont 323 M€ pour le FEDER et 60M€ pour le FSE. Ils sont ventilés en 11 « objectifs spécifiques » et 36 groupes d'actions. Le programme sera par ailleurs complété de manière décalée par le plan de relance européen « REACT-EU »⁷. Par ce biais, environ 94 millions d'euros viendront en complément du programme FEDER-FSE+ 2021-2027 Bretagne, avec 56 % de ce montant pour la « transition vers une économie verte ».

Le dossier ne prévoit pas de critères environnementaux d'éligibilité (critères d'éco-conditionnalité), à l'exception des projets numériques appréciés « au prisme du référentiel label numérique responsable porté par l'INR »⁸.

Priorité 1 (FEDER) - Développer la performance de la Bretagne par le soutien à la recherche et à l'innovation, aux entreprises et à la transition numérique	150 M€
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la compétitivité de la recherche bretonne dans l'espace européen 60 M€ <ul style="list-style-type: none"> - soutien aux infrastructures et équipements de recherche - soutien à l'intégration de la recherche bretonne dans l'espace européen de la recherche • Accroître l'effort d'innovation des entreprises bretonnes 35 M€ <ul style="list-style-type: none"> - soutien à la maturation, au ressourcement, au transfert technologique et à la diffusion de l'innovation - soutien aux projets de recherche collaborative et dynamiques d'innovation collectives - soutien aux projets industriels innovants - soutien à l'innovation sociale - structuration de la gouvernance, de la mise en oeuvre et du suivi de la S3 • Renforcer le potentiel productif de la Bretagne 30 M€ <ul style="list-style-type: none"> - accompagnement de toutes les phases sensibles de développement de l'entreprises - soutien aux actions de dimension collective améliorant les performances des PME - soutien au développement des activités de l'économie sociale et solidaire (écosystème d'accompagnement) • Favoriser l'émergence et la mise en oeuvre de stratégies numériques responsables 25 M€ <ul style="list-style-type: none"> - assurer le développement d'un numérique inclusif (médiation, innovation pédagogique) - promouvoir le développement de services numériques fondés sur une stratégie régionale de la donnée - valoriser des lieux d'innovation interdisciplinaire au bénéfice de l'action publique (expérimentation, incubateurs) - promouvoir un numérique responsable (labellisation, acquisition de compétences, monitoring environnemental) 	

6 « Smart specialization strategy » pour la recherche et l'innovation est une volonté européenne d'efficacité économique par concentration des efforts de développement des régions dans les domaines d'innovations pour lesquels elles ont les meilleurs atouts par rapport aux autres régions européennes.

7 Ce fond est prévu en réponse aux effets économiques de la crise sanitaire. Il sera doté de 750 milliards d'euros, sous forme de subventions et de prêts.

8 Label développé par l'institut du numérique responsable (INR) visant à limiter les impacts environnementaux liés au développement du numérique. Son référentiel est construit en partenariat avec en particulier le ministère de la transition écologique, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Il repose, pour une entreprise, sur une formation, une auto-évaluation, la prise d'engagements, un audit et un suivi.

Priorité 2 (FEDER) - Soutenir la transition énergétique, écologique et climatique de la Bretagne	103 M€
<ul style="list-style-type: none"> • Augmenter la production et la distribution d'énergies renouvelables en Bretagne 20 M€ <ul style="list-style-type: none"> - actions d'animation et de structuration des filières - soutien à l'émergence et développement d'unités de production, soutien à la distribution, systèmes de récupération et distribution de chaleur fatale, production et stockage de combustibles issus de ressources renouvelables, hydrogène, autoconsommation collective et boucles énergétiques locales • Favoriser les mesures en faveur de l'efficacité énergétique 5 M€ <ul style="list-style-type: none"> - soutien aux actions d'animation, sensibilisation, structuration des filières en matière d'efficacité énergétique - soutien aux projets innovants et démonstrateurs en matière d'efficacité énergétique • Développer les systèmes, réseaux et équipements de stockage énergétiques intelligents 5 M€ <ul style="list-style-type: none"> - soutien à l'utilisation des smart-grids dans les projets énergétiques • Préserver et reconquérir la biodiversité 25 M€ <ul style="list-style-type: none"> - développement des données et connaissance - appui à la protection, gestion, animation et valorisation des espaces naturels - soutien aux continuités écologiques et aux projets territoriaux en faveur de la biodiversité - actions de renaturation et restauration des sites - accompagnement des territoires et acteurs: animation, communication, valorisation, gouvernance,... • Diminuer la vulnérabilité de la Bretagne aux risques climatiques 11 M€ <ul style="list-style-type: none"> - amélioration de la connaissance et du suivi: développement des connaissances, diffusion et transfert - renforcement de la gouvernance, des capacités des acteurs du territoire et de la résilience des organisations - actions d'éducation et sensibilisation - soutiens aux actions favorisant un aménagement durable et des réseaux résilients, la prévention et la gestion des risques - soutien aux actions en faveur de l'adaptation de la biodiversité au changement climatique et d'une meilleure gestion des ressources naturelles - soutien aux actions d'accompagnement des acteurs économiques • Favoriser la mobilité urbaine durable 37 M€ <ul style="list-style-type: none"> - soutenir le développement des services de mobilités et infrastructures de transport assurant une meilleure liaison périurbain / urbain - soutien aux projets favorisant l'intermodalité - soutien aux projets facilitant les mobilités de porte à porte 	

Priorité 3 (FEDER) - Favoriser l'accès de toute la Bretagne au Très Haut Débit	70 M€
<ul style="list-style-type: none"> • Déployer le très haut débit sur l'ensemble du territoire breton (projet BTHD) 	

Priorité 4 (FSE+) - Accompagner les parcours d'accès aux connaissances, aux compétences et aux métiers tout au long de la vie (Europe plus sociale)	60 M€
<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la formation des personnes en recherche d'emploi <ul style="list-style-type: none"> - programme régional d'actions dédiées à la découverte des métiers, au renforcement des compétences de base et à la préparation d'un projet professionnel, en amont de la formation qualifiante - programme régional d'actions dédiées à la formation à un métier par le biais d'un parcours qualifiant 	

1.3 Enjeux environnementaux

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du programme opérationnel de FEDER-FSE+ Bretagne 2021-2027 identifiés comme principaux par l'autorité environnementale sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, par la diminution des consommations énergétiques et la promotion du développement des énergies renouvelables, des mobilités propres et de l'économie circulaire ;
- la préservation de la biodiversité, la qualité paysagère et la restauration des continuités écologiques ;
- la préservation de la ressource en eau et l'amélioration de la qualité des eaux souterraines et superficielles ;
- l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux multiples risques naturels ;
- la réduction de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Qualité formelle

Le dossier est généralement accessible et sa lecture est aisée. Le PO est encore à finaliser (indicateurs de résultats manquants, ventilation des financements non finalisée, etc.). Le résumé non technique pourrait être utilisé comme un document de prise en main du dossier en y ajoutant une présentation synthétique du programme comprenant, outre la liste des priorités, le cadre d'élaboration du programme, les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre.

L'Ae recommande de compléter le résumé non technique par une présentation synthétique du programme de FEDER-FSE+ Bretagne.

2.2 Articulation avec les autres schémas, plans et programmes

Un programme comme celui du FEDER-FSE+ a de nombreuses interactions avec les schémas, plans et programmes nationaux et régionaux en vigueur. Une première analyse est présentée dans le dossier, consistant en l'identification et l'appréciation des liens potentiels entre des orientations spécifiques du PO et un certain nombre de schémas, plans ou programmes. La compréhension de ces informations par le public peut s'avérer difficile dans la mesure où leurs liens avec le PO ne sont pas suffisamment détaillés.

Cette analyse est approfondie ensuite pour plusieurs documents⁹. Les informations présentes sont utiles, quoique ce travail soit mené de manière assez inégale. Il gagnerait à détailler systématiquement les objectifs du SRADDET¹⁰ et les prescriptions du Sdage, vu les liens importants de ces plans avec le programme.

Pour certains plans et programmes, le FEDER-FSE+ recouvre des thématiques proches voire identiques. Le dossier mentionne par exemple le CPER 2021-2027 (avec en commun : transports durables, très haut débit) ; le fond chaleur et air de l'Ademe (amélioration de l'efficacité énergétique, développement des énergies renouvelables, mobilités urbaines) ; le Feader 2023-2027 (contribution à l'atténuation du changement climatique, préservation de la biodiversité) ; REACT-EU (développement du très haut débit, transports, transition verte). Il est possible que l'existence de ces différents programmes permette des complémentarités, ou à l'inverse complexifie l'obtention d'aide et nuise à l'efficacité générale des dispositifs (concurrence, redondance). Les conditions de réussite de ces complémentarités pourraient utilement venir compléter le dossier¹¹.

L'Ae recommande à la région de renforcer l'analyse de l'articulation du PO FEDER-FSE+ avec le SRADDET Bretagne et le Sdage Loire-Bretagne, et de détailler les conditions de complémentarités avec les autres programmes de financements en vigueur ou en cours d'élaboration.

9 Loi pour la transition énergétique et la croissance verte, stratégie nationale bas-carbone (SNBC), programme de réduction des polluants atmosphériques (PREPA), plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), Breizh Cop, SRADDET, et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne.

10 À noter que la feuille de route « Engagements pour la préservation et la valorisation de la biodiversité et des ressources », rédigée en 2020 dans le cadre de l'élaboration du SRADDET, est détaillée dans le chapitre de l'état initial de l'environnement consacré à la biodiversité, et apporte une information utile au lecteur.

11 À cet égard, le rapport de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) « Synthèse des éléments de préconisations » de juin 2020 constitue une source utile d'informations.

2.3 Bilan du PO FEDER-FSE+ 2014-2020

L'enveloppe totale du précédent programme FEDER-FSE+ 2014-2020 s'élève à 369,4 M€, dont 307,3 M€ pour le FEDER. 492 projets ont été subventionnés, pour une utilisation de l'ordre de 70 % du FEDER, et de 121 % pour le FSE par le subventionnement de 345 lots de formation et plus de 184 000 bénéficiaires.

Les fonds alloués aux différents objectifs spécifiques sont stables d'un PO à l'autre.

Le bilan du précédent PO ne contient pas de considérations environnementales. Or, les connaissances issues de ce retour d'expériences pourraient utilement guider les choix de la région dans l'élaboration du PO en projet.

L'Ae recommande de montrer comment le bilan du précédent PO a été intégré à l'élaboration du PO FEDER-FSE+ en projet, en joignant au bilan du précédent PO une analyse des effets sur l'environnement des actions financées.

2.4 État initial de l'environnement

L'exposé de l'état initial de l'environnement s'appuie de manière pertinente sur celui établi pour le SRADDET. En général, la présentation qui en est faite est documentée, accessible, complétée de cartes utiles à la compréhension. Elle est proportionnée à l'échelle du programme. L'absence d'informations concernant la démographie et l'économie de la région nuit cependant à la bonne identification des enjeux.

L'Ae recommande de compléter le dossier par des informations concernant la démographie, et l'économie régionale.

L'analyse est conclue par une synthèse comprenant une notation de la sensibilité des enjeux environnementaux (de deux à trois points), et une analyse par enjeux des liens avec le programme FEDER-FSE+ amenant à un classement des enjeux en deux groupes : « 1. Risques et opportunités potentiellement élevées », « 2. risques potentiellement élevés ».

- Émissions de gaz à effet de serre, consommation et production énergétique

26,8 Mt équivalent CO₂¹² ont été émises en 2016, soit 8 t équivalent CO₂ par habitant et par an, ce qui est supérieur de 15 % à la moyenne nationale. 47 % proviennent du secteur agricole, 27 % des transports, 19 % du bâtiment.

Le dossier mentionne que la région Bretagne a commandé une étude pour la construction de scénarios prospectifs de « transition agricole ».

La consommation énergétique bretonne pour l'année 2018 s'élève à 80,8 TWh. Cette valeur a peu baissé depuis 2000, mais on observe une évolution dans la répartition du mix énergétique, où la consommation électrique et la cogénération augmentent tandis que la combustion de produits pétroliers diminue. La production d'énergie renouvelable augmente depuis plus d'une décennie, avec un important développement du potentiel de production d'électricité d'origine éolienne.

- Adaptation au changement climatique

Depuis 1980, on constate une augmentation moyenne de 0,3 à 0,4 °C par décennie de la température moyenne annuelle au niveau de la station météorologique de Rennes-Saint-Jacques. On ne constate pas de tendance nette, en revanche, concernant l'évolution des précipitations.

12 La «tonne équivalent CO₂» est une unité de mesure des émissions de gaz à effet de serre, prenant en compte le fait que l'effet de serre est différent selon le gaz considéré. Le CO₂ a été choisi comme référence et un facteur de conversion est appliqué aux autres gaz afin d'en sommer les effets respectifs (source GIEC 2007).

La poursuite de cette hausse de température devrait se traduire par une augmentation de la pression sur la ressource en eau (diminution des recharges, augmentation des prélèvements et de la demande), Cela devrait conduire par ailleurs à une augmentation potentielle des pollutions de milieux aquatiques du fait d'une moindre dilution, ainsi qu'au renforcement du risque d'intrusion d'eau saline dans les nappes souterraines, du fait de la montée prévisible du niveau des océans.

Le phénomène d'îlots de chaleur urbains se renforcerait, contribuant à la pollution de l'air par formation d'ozone .

Les productions agricoles devront évoluer pour s'adapter aux évolutions climatiques.

- Artificialisation des sols

La tache urbaine a progressé de 128 % entre 1985 et 2015, quand la population augmentait de moins de 25 % dans la même période. Même si la tendance est au ralentissement du rythme d'artificialisation, celui-ci demeure important (+1 %/an entre 2010 et 2015).

- Eau

L'importance de l'eau dans les usages en fait un enjeu régional de premier ordre (pêche, conchyliculture, pêche à pied, baignade, loisir en lien avec l'activité touristique), avec de multiples pressions humaines s'exerçant sur les milieux aquatiques. **Les épisodes de sécheresse ayant amené à des restrictions d'usage devraient être évoqués dans le dossier.**

- Exposition de population à des risques naturels et technologiques

La totalité des communes bretonnes sont concernées par une exposition à au moins un risque. 77 % le sont pour des tempêtes, et 55 % par des inondations. Il serait utile de compléter le dossier par l'indication du nombre d'habitants concernés selon les risques considérés.

Les informations relatives à la prolifération et l'échouage d'algues vertes sont réparties en trois parties : p. 62 chapitre « eau », p. 86 chapitre « risques », l'essentiel étant traité p. 90 dans le chapitre « nuisances » sans que les informations données précédemment soient répétées, ce qui rend fastidieuse l'appropriation du sujet par le lecteur. 141 sites sont concernés, répartis sur toute la façade littorale bretonne, avec des proliférations plus marquées en baie de Saint-Brieuc et en baie de Lannion.

Concernant les nuisances sonores, le dossier pourrait utilement contenir une carte des infrastructures de transport sources de nuisances sonores.

- Biodiversité et paysage

Le territoire comporte de nombreux sites reconnus pour leur biodiversité remarquable, avec notamment une concentration importante d'oiseaux hivernants. Le réseau bocager constitue un important réservoir de biodiversité et un support à la trame écologique du territoire et à sa qualité paysagère d'ensemble. Celui-ci a largement été réduit au cours des décennies passées. Le schéma régional de cohérence écologique de la Bretagne, important document de connaissance et d'orientation pour la préservation de la biodiversité annexé au SRADDET, n'est pas mentionné dans ce chapitre. Les atlas départementaux du paysage¹³ ne sont pas non plus mentionnés.

La carte de présentation des zones Natura 2 000 (p79) est peu lisible du fait de son échelle.

L'Ae recommande de compléter le chapitre sur la biodiversité par des informations issues du SRADDET de Bretagne concernant la trame verte et bleue.

13 Ces « documents de connaissance », définis à l'article L. 350-1 B du Code de l'Environnement couvrent les quatre départements bretons.

- Qualité de l'air

Le dossier contient une présentation selon différents polluants atmosphériques. Les seuils d'ozone préconisés par l'OMS sont dépassés plusieurs dizaines de jours par an en Ille-et-Vilaine et sur tout le littoral sud. Les seuils journaliers pour les particules fines sont dépassés une dizaine de jours par an sur l'ensemble de la Bretagne. Les quantités de polluants atmosphériques, présentés en kg par habitant, pourraient être comparées de façon plus pertinente avec le niveau national si elles étaient ramenées à des unités de surface.

- Déchets

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) fixe l'objectif de réduction de 10 % des déchets ménagés et assimilés (DMA) entre 2010 et 2020, 25 % à 2030 par rapport à 2016. La production par habitant de DMA dépasse de 32 % la moyenne nationale.

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

L'élaboration du programme a mobilisé des collectivités, le CESER, ainsi que des acteurs associatifs et professionnels.

Le rapport environnemental comprend un chapitre de justifications des choix retenus pour le PO. Les développements apportés sont de nature générale et n'apportent pas toujours le regard environnemental attendu (en particulier pour les orientations concernant la mobilité, le développement des réseaux d'énergie intelligents (smart grid) et le déploiement du très haut débit).

Certaines priorités du PO sont précises, en particulier l'ensemble de la priorité 2 « Soutenir la transition énergétique, écologique et climatique de la Bretagne », tandis que d'autres sont peu développées ou ne contiennent pas une description claire des actions soutenues¹⁴. En l'état, celles-ci apparaissent difficilement applicables. Il conviendrait d'expliquer les raisons de ces différences rédactionnelles.

Le dossier ne contient pas de solutions de substitution. Celles-ci pourraient porter sur la ventilation de l'enveloppe globale et les conditions d'utilisation des crédits. **Leur absence empêche de montrer en quoi le PO retenu est la meilleure solution du point de vue de l'environnement.**

L'Ae recommande de présenter une analyse des solutions de substitution (ventilation des crédits, conditions d'utilisation), montrant les différentes solutions discutées durant l'élaboration du PO, et de justifier les choix effectués du point de vue de l'environnement.

Concernant les critères d'éligibilités, il est écrit p. 104 du rapport environnemental que « *les détails relatifs aux critères de sélection auront donc vocation à intégrer plutôt les appels à projets que le PO lui-même, afin de permettre une adaptabilité des financements à la nature des projets éligibles.* ». Il est nécessaire de développer ce point pour montrer en quoi l'intégration au programme de critères nuirait à l'adaptabilité de la mobilisation des fonds. **En l'état, l'absence de critères d'éligibilité dans le programme du FEDER-FSE+ empêche toute forme d'évaluation de la maîtrise du risque d'incidences environnementales. Ce constat est valable pour chacun des enjeux environnementaux traités dans la partie 3 du présent avis.**

L'adaptabilité peut être recherchée par la définition d'une liste de critères et la possibilité de déroger à un certain nombre, dans des conditions précises.

14 Objectif spécifique 1.1 « Renforcer la compétitivité de la recherche bretonne dans l'espace européen et accroître l'effort d'innovation des entreprises bretonnes » ; objectif spécifique 1.2 « Renforcer le potentiel productif de la Bretagne ».

La bonne prise en compte de l'environnement repose a priori sur une ambition élevée concernant les critères environnementaux d'éligibilité.

L'Ae recommande de prévoir dès à présent des critères environnementaux d'éligibilité des projets (critères d'éco-conditionnalité), et de démontrer comment ils permettent de garantir l'absence d'incidence environnementale négative du programme.

2.6 Analyse des effets du programme sur l'environnement

Les effets potentiels du programme ne peuvent être identifiés précisément du fait que les projets qui seront soutenus ne sont pas connus aujourd'hui. Cela implique une analyse des incidences nécessairement qualitative.

Le rapport environnemental rappelle (p. 5) à juste titre l'importance des « *effets croisés qui se cumulent, sous la double influence de la programmation évaluée et des autres plans ou programmes connus couvrant le même territoire* ». Malgré cela, aucune analyse des incidences cumulées n'est jointe au dossier, privant l'évaluation environnementale d'une part importante d'informations propres à orienter les choix de la région.

Pour plusieurs actions du programme, l'analyse des effets est sous-estimée ou reportée à l'étape des projets lorsqu'une étude d'impact doit être réalisée¹⁵. **Cet argument va cependant à l'encontre d'une ambition de prise en compte le plus en amont possible de l'environnement, qui permettrait de privilégier l'évitement d'incidences négatives. Partant de là, le dossier conclut à l'absence d'incidences environnementales sur ces enjeux, ce qui est un raisonnement pour le moins hâtif.**

L'utilisation du label « numérique responsable » développé par l'Institut du numérique responsable (INR) doit apporter une limitation des impacts liés au déploiement de la fibre optique prévu par la SCORAN, sans en garantir l'absence. **Il conviendrait de détailler le contenu du label pour faciliter son appropriation par le public.**

Ces estimations des incidences potentielles mènent l'autorité de gestion à donner une note au programme par enjeu environnemental, allant de -3 (nuisances) à +6 (contribution à l'atténuation du changement climatique).

À ce stade, les mesures d'évitement et de réduction figurant dans le rapport environnemental sont présentées comme des « *propositions* ». **Ce travail demande une traduction opérationnelle**, l'essentiel des recommandations étant des encouragements¹⁶. Par comparaison, concernant le développement du bois-énergie, les mesures sont plus précises, comme « *proscrire : l'introduction d'espèces exotiques, l'augmentation radicale de la densité des peuplements et le raccourcissement de la durée de révolution* ». Des rédactions de ce type mériteraient de figurer dans le PO.

15 Ainsi, pour les projets risquant une artificialisation des sols et ceux altérant des corridors écologiques, le rapport affirme qu'il n'est pas nécessaire de prévoir de dispositions lorsque ceux-ci dépassent les seuils réglementaires de réalisation d'une étude d'impact ; absence d'engagements concrets quant à l'affirmation de la priorisation de la réhabilitation et de la modernisation de l'existant par rapport à la construction évoquée p. 110 du rapport ; l'affirmation d'absence d'incidence liée à l'augmentation des digestats de méthanisation repose sur le fait que ceux-ci sont moins lessivables que les effluents : ce point demande à être étayé, et les incidences environnementales potentielles complétées (nuisances olfactives, volatilisation de l'azote sous forme d'ammoniac créant des particules fines par combinaison avec les émissions du trafic routier, pollutions accidentelles ou chroniques des sols).

16 Par exemple : « *privilégier le recours aux bonnes pratiques (qualité de l'air, bruit et déchets) pour la conduite des travaux* », « *privilégier l'intégration de sources d'EnR sur des sites existants ou sur des sites déjà urbanisés – dans la mesure du possible -, dans une logique de développement harmonieux, compatible avec l'identité patrimoniale et paysagère du territoire* », « *envisager des critères d'exclusion pour les projets contribuant à l'artificialisation des sols représentation une ressource foncière critique sur la zone considérée* ».

L'Ae recommande d'analyser les effets cumulés entre le PO du FEDER-FSE+ et les autres plans ou programmes, notamment le Feader, de corriger l'évaluation des effets du programme sous – ou sur – estimés de certaines actions (l'artificialisation des sols, la préservation de la biodiversité, la pollution de l'air), et d'intégrer les mesures ERC les plus appropriées au PO sous la forme de critères d'éco-conditionnalité.

- Effets sur les sites Natura 2000

Des actions favorables aux sites Natura 2000 sont actuellement prévues par le Feader, mais un transfert des actions Natura 2000 du Feader au FEDER est prévu en 2023. Il conviendrait de préciser les modalités de ce transfert, voire de l'anticiper dès à présent par des dispositions dans le PO du FEDER.

Le rapport environnemental est assez imprécis sur le sujet des effets du programme sur les sites Natura 2000 et laisse notamment la responsabilité de la prise en compte de ces sites lors de l'étape des projets (études d'impacts).

L'Ae recommande d'écarter tout projet pouvant induire une atteinte notable à un site Natura 2000, et de prévoir dès à présent des dispositions propres à permettre un transfert efficace des crédits et orientations en faveur de la protection des sites Natura 2000 du Feader au FEDER.

2.7 Dispositif de suivi

Le programme fera l'objet d'un suivi de la réalisation de ses objectifs. Des indicateurs de résultats accompagnant les orientations du programme doivent être prévus dans ce sens. Or, ils ne sont pas définis dans la version du PO transmise à l'Ae ; ils sont annoncés systématiquement comme devant être « complétés dans une version ultérieure du programme ».

Le rapport environnemental contient quelques indicateurs environnementaux. Ils devraient permettre un suivi assez complet concernant les émissions de gaz à effet de serre, l'énergie et la qualité de l'air. Ils s'avèrent insuffisants pour permettre un suivi adéquat des enjeux de préservation de la biodiversité et de la qualité des milieux aquatiques.

Le dispositif de suivi aurait tout intérêt à prévoir la mise en œuvre d'un contrôle du respect des critères d'éco-conditionnalité des projets financés.

Un bilan à mi-parcours peut être envisagé dans le but de mesurer les éventuels infléchissements constatés par rapport aux objectifs du FEDER-FSE+ ainsi que de possibles incidences environnementales non prévues. Il peut également être l'objet d'une analyse de l'efficacité de l'utilisation des fonds, en lien avec les difficultés soulevées dans la partie de l'avis relative à l'articulation avec les autres schémas, plans et programmes. Par ailleurs, le dispositif FEDER permet le redéploiement des fonds d'une priorité vers une autre s'il s'avère que, pendant la durée du dispositif, ceux-ci sont peu utilisés. Il conviendrait de préciser comment cette possibilité a été utilisée lors de l'exercice précédent et, en lien, de prévoir des modalités de redéploiement permettant une bonne prise en compte de l'environnement.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion de renforcer le dispositif de suivi par des indicateurs plus à même de mesurer d'éventuelles incidences environnementales négatives, de s'engager sur les conditions du suivi dans un souci d'amélioration de l'efficacité du PO et de limitation de ces incidences, et de prévoir des modalités de redéploiement des crédits permettant une bonne prise en compte de l'environnement, lors d'un éventuel ajustement futur du programme .

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de programme opérationnel FEDER et FSE+ Bretagne 2021-2027

3.1 Changement climatique, énergie et mobilité

Les enjeux concernant le changement climatique et la transition écologique sont ceux principalement soutenus par le PO du FEDER-FSE+ Bretagne.

- Consommation et production énergétique, énergie renouvelable

La région vise, via ses objectifs du SRADDET, l'autonomie énergétique, notamment concernant la biomasse, et la production de surplus électrique.

Le PO soutient le développement de la production de toutes les énergies renouvelables via l'objectif spécifique 2.1, et notamment les filières de méthanisation, de production et distribution d'hydrogène, de photovoltaïque en toiture et de récupération de chaleur fatale.

Le soutien au développement des énergies renouvelables contribuera à la diminution de la consommation de combustible fossile et aux émissions de gaz à effet de serre.

La rénovation du bâti est laissée au financement futur du dispositif REACT-EU et concernera le parc public et les logements sociaux. Comme le dispositif REACT-EU ne fera pas l'objet d'évaluation environnementale, le PO pourrait dès à présent prévoir des critères d'éligibilité des projets (par exemple soutien aux projets de rénovation thermique ambitieux, bâtiment basse consommation ou à énergie positive pour la construction neuve).

Le développement numérique engendrera probablement une hausse de la consommation énergétique, mais peut permettre parallèlement des économies par la limitation des déplacements (par exemple : télétravail, administration numérique).

Compte tenu de l'ensemble des actions, il est prévisible que le PO aura un effet positif sur la limitation de la consommation énergétique, bien que l'optimisation des fonds ne puisse pour l'instant être garantie ni l'atteinte des objectifs du SRADDET assurée.

- Émissions de gaz à effet de serre

La question des gaz à effet de serre est abordée indirectement par celle de l'énergie, ce qui ne permet pas de prendre en compte certains postes d'émissions où les gaz à effet de serre et l'énergie ne sont pas liés : agriculture (prise en charge par ailleurs par le Feader), stockage et déstockage de carbone (agriculture, forêt, milieux naturels), pour lesquels peu de leviers sont directement développés dans le PO.

Vu l'objet du programme, il paraît essentiel qu'un critère concernant le bilan carbone (via une analyse de cycle de vie par ex.) figure dans le PO pour optimiser les résultats de celui-ci pour cet enjeu, notamment concernant les renforcements prévus de l'usage du numérique. Cette réflexion devrait être poussée pour les projets de « transports durables », notamment par une définition précise de ce qui est entendu par cette expression, et la définition de critères d'éligibilité propres à la mobilité, visant à favoriser les transports en commun, développer l'auto-partage, etc.

A priori, le PO devrait avoir un effet global positif sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cependant l'absence de critères d'éco-conditionnalité ne permet de le garantir.

3.2 Qualité paysagère, préservation du patrimoine naturel et bâti

◆ Biodiversité

Le plan prévoit une orientation spécifique 2.5 intitulée « Préserver et reconquérir la biodiversité ». L'action est dotée de 25 M€ de crédit, et est suffisamment détaillée pour permettre une appropriation correcte par les acteurs du territoire. Les actions financées concerneront notamment les sujets de la connaissance, la production de données, la protection de sites, la sensibilisation, ainsi que « *l'élaboration et la réalisation de programmes territoriaux d'action en faveur des continuités écologiques et de la biodiversité* ».

Cette orientation, et sa dotation relativement importante, constitue une initiative à saluer.

Des actions, comme le développement des énergies renouvelables, sont toutefois susceptibles d'avoir des incidences négatives (par exemple impacts de l'éolien sur l'avifaune, destructions de milieux naturels par des constructions nouvelles, remplacement d'espaces riches en biodiversité par des plantations à usage de biomasse).

Des actions comme la replantation des haies bocagères ou de ripisylves peuvent conjuguer continuités écologique et qualité paysagère. Il faudrait évoquer conjointement ces deux objectifs. Certaines implantations de dispositifs de production d'ENR peuvent à l'inverse mettre en cause la biodiversité et nuire à la qualité paysagère et au caractère particulier des paysages bretons, qui sont par ailleurs des ressources importantes pour le tourisme. Ces interactions doivent être identifiées.

L'Ae recommande d'ajouter un critère sur la localisation des éventuelles constructions nouvelles, de façon à rechercher en priorité l'évitement des incidences négatives sur les milieux naturels remarquables, la qualité paysagère et la trame verte et bleue.

◆ Amélioration de la qualité des milieux aquatiques, gestion de la ressource en eau

La région a choisi de peu aborder cet enjeu dans le PO, justifié par le fait que d'autres dispositifs de financements sont déjà disponibles. Ce point mériterait d'être développé afin de montrer plus explicitement quels dispositifs portent sur cet enjeu, et de quelle manière. On trouve des actions concernant l'adaptation au changement climatique : le PO prévoit des crédits pour soutenir une bonne gestion quantitative de la ressource en eau dans le contexte d'augmentation des tensions sur la ressource.

Il est possible que le PO ait des effets négatifs par le soutien à des projets augmentant la pression sur la ressource en eau ou contribuant à dégrader la qualité des cours d'eau. Afin d'éviter cette incidence négative potentielle, un ou plusieurs critères d'éco-conditionnalité pourraient être prévus.

3.3 Adaptation au changement climatique, réduction de la vulnérabilité aux multiples risques naturels et technologiques

La présence d'une orientation stratégique dédiée à cet enjeu dans le PO est un point positif. L'orientation spécifique 2.4 « Diminuer la vulnérabilité de la Bretagne aux risques climatiques » comprend des actions concernant la connaissance des effets du changement climatique, le soutien aux collectivités territoriales qui portent une partie des politiques publiques via les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), le soutien aux acteurs de l'eau, le soutien aux secteurs économiques impactés par le changement climatique : secteurs agricole, forestier, touristique. Le PO devrait avoir un impact positif sur les risques inhérents à l'adaptation au changement climatique.

Les risques naturels et technologiques présents aujourd'hui sur le territoire ne sont pas spécialement pris en compte par le PO ; or celui-ci est susceptible de créer ou renforcer de tels risques par l'implantation d'installations dangereuses, l'imperméabilisation de sols, etc. Des critères d'éco-conditionnalité pour ces points seraient bienvenus.

3.4 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le PO ne contient pas de dispositions concernant la limitation de consommation foncière. Or, de nombreuses actions pourraient, en l'absence de critères d'éco-conditionnalité portant sur ce point, accroître encore le rythme de cette consommation (constructions d'unité de production d'énergie renouvelable, construction d'infrastructures de transport, etc.) sans que des informations claires concernant ces incidences puissent être connues (absence de bilan du précédent PO notamment). Dans l'orientation 2.5 concernant la biodiversité, on trouve le financement d'actions de renaturation et de dépollution, qui pourront permettre d'éventuels gains environnementaux (à titre de compensation) quant à cet enjeu.

Sur cet enjeu, le PO pourrait intégrer une mesure d'éco-conditionnalité favorisant les projets limitant l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols (réemploi de fiches industrielles par exemple).

Le président de la MRAe Bretagne,



Philippe VIROULAUD