

Rapporteure générale en charge du suivi et de l'évaluation de l'action publique : Mireille MASSOT

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional

« Quel impact des politiques régionales sur l'environnement ? Vers une évaluation environnementale du budget de la Région Bretagne »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Une dynamique se met en place autour de la budgétisation verte dans les collectivités territoriales (dont la quasi-totalité des Conseils régionaux de la métropole). L'objectif est de se doter d'un outil qui permette d'éclairer et d'accompagner les réflexions budgétaires sous l'angle de l'impact des politiques sur l'environnement et d'en suivre les évolutions d'une année sur l'autre.

Dans un récent rapport, l'institut I4CE souligne que le principal apport de ces démarches est d'institutionnaliser des moments d'échanges sur les enjeux environnementaux lors des discussions budgétaires. Toutefois, cela ne conduit pas nécessairement à une réorientation des dépenses qui pourraient l'être. Ce retour d'expérience insiste sur le nécessaire portage politique et administratif, au plus haut niveau pour aller jusqu'à la qualification des dépenses en amont des arbitrages.

Pour ce qui la concerne, la Région Bretagne a initié la démarche d'évaluation environnementale de son budget en 2021. Celle-ci reste incomplète à ce jour et ses avancées font l'objet d'un rapport annuel, annexé au budget primitif à titre informatif.

La démarche a déjà évolué plusieurs fois, avec à la fois un élargissement du périmètre des politiques analysées et une extension des enjeux environnementaux évalués. Deux axes ont été particulièrement investis : l'axe atténuation (lutte contre le changement climatique) dont le critère d'évaluation est la compatibilité de la dépense avec les objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone qui vise la neutralité carbone à horizon 2050, et l'axe adaptation au changement climatique.

Pour cette 3^{ème} année, le Conseil régional a porté son attention à l'évaluation des projets d'investissement de la collectivité sous le prisme des enjeux d'atténuation et d'adaptation, avec le souci d'une meilleure prise en compte de l'impact des dépenses sur le climat.

Néanmoins, les évolutions sont aussi moins nombreuses que d'autres années, le Conseil régional ayant choisi d'attendre que l'Etat, qui a annoncé sa volonté de généraliser l'exercice, ait progressé dans l'élaboration des méthodologies à utiliser pour les autres axes de l'évaluation (biodiversité, eau, pollutions, économie circulaire).

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

En préambule, le CESER tient à réaffirmer toute l'importance que revêt, pour lui, l'évaluation environnementale du budget. Il salue donc les démarches volontaristes engagées par le Conseil régional dans ce cadre via le développement d'outils de mesure des impacts de ses choix, mais aussi par des actions de formation et de sensibilisation. Le CESER apprécie aussi la transversalité que permet cette démarche au sein de la collectivité, grâce à des croisements de regards et à l'application de grilles d'analyse communes. Il encourage la Région à rechercher tous les moyens de conforter l'ancrage du « budget vert » dans les procédures internes, par exemple en recherchant la bonne articulation avec les autres outils de suivi et d'évaluation (indicateurs du SRADDET ou du rapport d'activité et de développement durable, Bilan des émissions de gaz à effet de serre) et en automatisant les étapes qui peuvent l'être. L'objectif est que l'exercice soit moins chronophage, mais aussi – et surtout – qu'il fasse sens pour chacun.

A la lecture de cette annexe au budget, le CESER constate que les progrès semblent plus limités que l'année passée, du fait d'un contexte moins favorable (attente de nouvelles consignes nationales). Une position que le CESER comprend, en rappelant aussi que la Région a toutefois poursuivi l'approfondissement de sa démarche, notamment sur les investissements (sans apporter toutefois de détails sur les investissements ciblés et/ou les questionnements méthodologiques que cela soulève). Pour autant, n'aurait-il pas été intéressant de présenter les travaux conduits au cours de cette année concernant les impacts des décisions sur la biodiversité, par exemple ? Même si ceux-ci ne sont pas encore aboutis et/ou pourraient être remplacés par des méthodologies nationales n'est-il pas possible d'en retirer des enseignements utiles pour la suite ?

Le CESER souligne aussi le souci de pédagogie toujours à l'œuvre dans ce document, comme par exemple dans le schéma qui illustre les différences entre l'évaluation environnementale du budget et le bilan des émissions de gaz à effet de serre. Même si le rapport d'I4CE cité par le Conseil régional montre que l'appropriation des « budgets verts » progresse, le CESER constate qu'il reste des progrès à faire avant que chacun ne mesure pleinement les enjeux, les choix méthodologiques et la portée de cet outil, parfois caricaturé (démarches de façade ne s'appuyant pas sur des méthodologies robustes, discours tendant à laisser penser que cet outil aurait vocation à remplacer le choix politique...).

En ce début de mandature, le CESER entend d'ailleurs continuer d'acculturer ses membres à ses enjeux.

Le CESER aurait apprécié que malgré ce contexte, le document gagne en précision, notamment sur :

- la manière dont l'outil est intégré dans les choix budgétaires : le rapport parle de « *meilleure prise en compte de l'impact des dépenses de la collectivité vis-à-vis du climat* », ce dont se réjouit le CESER, mais n'apporte pas de précision sur le sujet. De même, l'évaluation environnementale n'est que très peu citée dans le budget primitif ;
- les premiers résultats de l'analyse, ici présentés à un niveau très agrégé (une synthèse des impacts du budget en matière d'atténuation mission par mission).

Concernant la mesure des impacts du budget en matière d'adaptation, le document livre les premiers résultats des analyses conduites sur les programmes jugés prioritaires. Bien que peu développées, celles-ci confirment que les compétences régionales sont fortement exposées aux aléas climatiques, et, pour certaines, à de nombreux aléas différents. Davantage de développements auraient été appréciés pour bien saisir comment les différents types d'aléas sont intégrés. Les tempêtes ne pourraient-elles pas être mentionnées en tant que telles, par exemple ?

Le CESER ne peut que se féliciter de la prise en compte de ces risques dans les politiques régionales, à l'image de la stratégie liée au retrait du trait de côte, de la politique agricole ou de la feuille de route halieutique, présentées à cette même session. L'identification des leviers d'action, évoquée dans le document (sessions de sensibilisation, formation, réalisation de diagnostics, intégration dans les feuilles de route sectorielles...), est donc à poursuivre. Plus globalement, les dépenses publiques doivent traduire ce pouvoir d'agir pour une amélioration des conditions de vie dans un environnement sain, de préservation des équilibres économiques et sociaux, du respect et de la sauvegarde de la biodiversité, de la qualité de l'eau... L'évaluation environnementale du budget peut et doit y contribuer et le CESER se réjouit que des moyens soient fléchés vers ces enjeux, à la fois dans l'action régionale (FEDER, appels à projets européens) et dans l'action des collectivités locales (via les dispositifs Bien vivre partout en Bretagne et Quartiers en transition).

Concernant la mesure des impacts du budget en matière d'atténuation : sur un montant global d'autorisations de 1,507 Md€, 95,2 % des dépenses de la Région sont dans le périmètre d'analyse, soit 1,434 Md€. Près de 31 % des dépenses autorisées sont considérées comme très favorables ou favorables sous conditions, 23,8 % neutres, 4,7 % défavorables, 29,4 % à approfondir et sous le registre indéfini : 6,4 %. Le CESER constate ainsi que la part des dépenses très favorables et défavorables a reculé, au profit des réponses favorables sous conditions ou à approfondir. Ces évolutions peuvent être interprétées a priori comme un marqueur de l'exigence méthodologique du Conseil régional, mais elles mériteraient d'être commentées plus en détail. De même, le choix de certains classements en favorable ou défavorable mérite des explications : pourquoi les dépenses liées aux véhicules

électriques, pour ne prendre que cet exemple, sont-elles cotées favorablement ? Une analyse du cycle de vie de ces véhicules a-t-elle été intégrée au raisonnement ?

En conclusion, le CESER rappelle tout l'intérêt qu'il porte à l'évaluation environnementale du budget. Et si la transition entre deux mandatures ne lui a pas permis d'accorder, au cours des dernières semaines, autant de place à l'échange sur la méthodologie que par le passé, il continuera de suivre cette démarche avec le plus grand intérêt... et la volonté d'y contribuer.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

« Quel impact des politiques régionales sur l'environnement ? Vers une évaluation environnementale du budget de la Région Bretagne »

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité