

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

Ce quatrième exercice de budgétisation verte est davantage centré sur les nouveautés, avec une attention particulière portée sur les nouveaux projets et dispositifs de la collectivité. L'analyse approfondie des projets d'investissements a été poursuivie sous le prisme des enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Elle permet aussi d'élargir l'évaluation « adaptation au changement climatique » à certaines compétences comme le tourisme, les formations et compétences.

Par ailleurs, depuis le décret du 16 juillet 2024, le Conseil régional doit aussi intégrer à son compte administratif une annexe environnementale. Pour le compte administratif 2024, l'analyse portera sur l'axe « atténuation » avant, en 2025, d'intégrer l'axe « préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles ». Sous réserve de mise à disposition des ressources méthodologiques nécessaires par l'Etat, l'ensemble des axes environnementaux seraient couverts à compter de l'exercice 2027.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER apprécie que soit maintenue la démarche de budgétisation verte malgré un contexte très contraint financièrement, marqué par l'incertitude et de possibles choix douloureux à faire. Il estime d'ailleurs que l'évaluation, y compris l'évaluation environnementale telle qu'elle est menée ici, est importante pour aider à faire ces choix.

Même si le document présenté à cette session est assez proche de celui de l'an dernier (ce que le CESER comprend, le Conseil régional ayant attendu durant une partie de l'année 2024 des orientations nationales qui sont arrivées seulement en juillet), il affiche sa détermination à poursuivre une démarche qui marque sa volonté politique de combattre les effets négatifs du changement climatique, et de le faire sur la base de données fiables.

Une fois de plus, le CESER souligne aussi le souci pédagogique d'acculturation des services aux enjeux de l'évaluation environnementale du budget. Cet effort apparaît indispensable pour ancrer la démarche, ses objectifs et ses méthodes dans les différentes directions du Conseil régional.

Cette démarche s'inscrit aussi dans un objectif transversal : celui de l'accompagnement de la transition écologique, objectif que le CESER soutient pleinement et pour lequel il rappelle le nécessaire besoin de cohérence entre les différentes politiques (articulation avec les autres outils comme le SRADDET, le RADD, le BEGES...).

A ce sujet, le Conseil régional mentionne avoir mis les résultats à disposition des élus pour la préparation budgétaire : il nous semblerait utile de préciser sous quelle forme et dans quel contexte. Le CESER apprécierait lui aussi de pouvoir disposer, pour sa propre analyse, de données par programmes (qu'elles portent sur le BP ou, demain, sur le CA).

Les principales évolutions pour 2025 (comparées à celles du BP 2024) font apparaître une diminution de la part des dépenses à approfondir au profit des catégories « très favorable ». Le CESER y voit le signe de la poursuite d'un travail d'analyse qu'il sait exigeant. Cela témoigne aussi de choix budgétaires pertinents puisque peu de nouvelles dépenses « défavorable » apparaissent au fil de l'analyse.

Nous retrouvons cette année encore les données agrégées par missions, ce qui ne facilite pas une véritable analyse. Un exemple, particulièrement frustrant, permet d'illustrer ce constat. Ainsi, dans la Mission 7, on constate une forte hausse des dépenses cotées favorablement au détriment des dépenses défavorables, et ce sans que l'on puisse expliquer à quoi c'est dû... S'agit-il de la fin d'un « gros » projet défavorable ? D'un changement dans le périmètre du programme ? D'évolutions dans la politique publique ?

Pour ce qui concerne le volet adaptation, le CESER constate que le travail d'analyse se poursuit pour identifier les enjeux et leviers, les démarches à mettre en place et caractériser l'impact de ces démarches pour vérifier que ces mesures répondent bien aux enjeux de l'adaptation au changement climatique. Le CESER souligne avec intérêt la mise en œuvre d'une démarche rigoureuse via des diagnostics de vulnérabilité qui permettent de poser des critères de priorisation, les critères de résilience (avec intégration d'une forme conditionnalité), le déploiement de solutions d'adaptation fondées sur la nature... Le CESER souligne que la mesure et la réduction des risques devient plus que jamais une priorité, à l'heure où les collectivités doivent faire face à une hausse des coûts de leurs assurances.

Enfin, le CESER constate que l'Etat a officialisé par un décret publié en juillet dernier l'obligation faite aux collectivités d'établir une nouvelle annexe au compte administratif dite « annexe environnementale des collectivités ». Le CESER espère vivement que la méthodologie retenue par l'Etat sera pertinente, surtout si ce document devait, à l'avenir, être utilisé pour permettre de se situer par rapport aux autres Régions. Il se tient disponible pour contribuer aux réflexions du Conseil régional à ce sujet, comme il l'a déjà fait par le passé.

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 : 4

Sophie JEZEQUEL, Edwige KERBORIOU (CRAB), Cécile PLANCHAIS (FRSEA) , Dominique MARQUER (CIL Ouest)

Adopté à l'unanimité



Intervention de Cécile PLANCHAIS

Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

Je m'exprime ici au nom de la FRSEA, des Jeunes agriculteurs et de la Chambre régionale d'agriculture.

Nous souhaitons partager notre désappointement à la lecture du document « Quel impact des politiques régionales sur l'environnement ? ». La démarche « évaluation environnementale du budget » initiée par la Région Bretagne, bien que compréhensible dans son objectif de transition écologique, nous interpelle quant à la méthode employée. En effet, le classement des financements en « très favorable », « favorable sous conditions », « neutre », « défavorable » ou « à approfondir » nous paraît inapproprié car il ne prend pas en compte les enjeux de notre souveraineté alimentaire.

Dans l'analyse « atténuation », seules les exploitations en agriculture biologique et les pratiques alignées avec la stratégie nationale bas-carbone sont considérées comme « très favorables » pour l'environnement. En revanche, les soutiens aux investissements productifs, via le dispositif Agri Invest par exemple, sont jugés « défavorables » lorsqu'ils ne s'accompagnent pas de garanties environnementales explicites. Or, pour rappel, ce nouveau programme du Conseil régional de Bretagne conditionne le soutien aux investissements dits productifs à la validation d'un Contrat de transition agro écologique (CTAE) par les agriculteurs concernés. La validation de ce CTAE témoigne de l'engagement des agriculteurs dans les transitions. La méthode employée dans le cadre de l'évaluation environnementale ne doit pas conduire à occulter d'autres enjeux prioritaires sur le plan économique et social, à savoir l'installation et la modernisation des exploitations dans les territoires. Ces enjeux économiques et sociaux sous-tendent les stratégies d'investissements des agriculteurs.

Nous affirmons que la transition écologique doit accompagner toutes les agricultures, y compris celles qui s'engagent progressivement dans cette démarche. L'agriculture biologique et l'agriculture raisonnée ne doivent pas être opposées et répondent, toutes les deux, aux demandes des consommateurs. Il ne faudrait pas décourager une partie des agriculteurs pourtant prêts à avancer sur cette voie.

Page 21, cette critique se répète avec des remises en cause ciblées de certaines pratiques agricoles, sans réelle reconnaissance des progrès accomplis. N'oublions pas que l'agriculture bretonne est au cœur de la gestion durable de nos territoires. Nous nous étonnons que les soutiens à la création, l'installation et à la transmission des exploitations ne soient pas reconnus comme vertueux alors qu'il s'agit d'une action primordiale et volontariste du Conseil régional. C'est contraire à la nécessité de relever le défi du renouvellement des générations en agriculture, sans quoi demain nous importerons de façon encore plus massive notre alimentation avec des produits qui ne disposent d'aucune traçabilité et ne répondent en aucun cas aux normes imposées en France, sans aucune maîtrise des impacts sociaux et environnementaux.

Enfin, comme nous l'avons déjà exprimé lors de précédentes sessions du CESER, la conditionnalité des aides risque de fragiliser les filières agricoles bretonnes. Si cette démarche n'est pas accompagnée d'un soutien technique et financier adéquat, elle pourrait freiner les investissements nécessaires pour moderniser les exploitations et améliorer leur résilience face au changement climatique.

Ces raisons justifient largement que tous les soutiens aux investissements agricoles attribués par le Conseil régional de Bretagne soient considérés comme favorables. Je vous remercie pour votre attention.



Intervention de Stéphane CRÉACH Comité régional CGT de Bretagne

L'avis général proposé à cette session plénière convient à la CGT, autrement cette dernière aurait fait des commentaires et des propositions d'amendements sur le texte qu'elle votera.

Dans le même temps, cet avis -et c'est le cœur même de son propos- est une analyse sur la démarche de budgétisation verte qui en est à son quatrième exercice sous le prisme des enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

La CGT insiste de nouveau que son angle de vue pour « donnée d'entrée » reste la lutte contre le changement climatique. Nous connaissons les remarques qui nous sont faites sur le sujet : que le fait d'atténuer et de s'adapter c'est lutter contre mais ce n'est pas neutre dans la prise de position. Par exemple, on pourrait considérer que le racisme d'extrême droite se combattrait en atténuant ses implications dans la vie collective, que l'on pourrait adapter certaines circonstances ou mœurs, cela ne ferait pas un combat contre ce fléau de l'humanité que le danger de l'amnésie volontaire de certains accroît en France.

La rapporteure générale fait observer au CESER que l'évaluation, y compris l'évaluation environnementale, est importante pour aider à faire des choix. Nous approuvons cette analyse juste de propos que c'est bien au moment des choix politiques et des stratégies identifiées qu'il convient de définir les budgets et de prévoir d'évaluer les résultats.

Alors, il nous semble opportun de dire que le titre du bordereau pourrait aussi aborder ce que l'environnement aurait à gagner du fait de la mise en œuvre des politiques régionales en termes de résultats concrets. Cette remarque est décuplée envers l'Etat.

La catégorisation des 6 axes environnementaux d'un budget vert permet d'évaluer la cohérence des dépenses avec les objectifs environnementaux et de suivre les évolutions d'une année sur l'autre. Ce quatrième exercice de budgétisation verte est davantage centré sur les nouveautés comme le précise le bordereau et l'avis.

Il n'est pas dans notre intention de revenir sur l'ensemble des missions budgétaires mais nous avons choisi de prendre 2 exemples sur la mission 2 et la mission 4.

Sur la mission 2, au volet atténuation dans la catégorie « favorable sous conditions », le soutien aux actions RSE des organismes de formation nous permet d'interroger la réalité de ce qui est nommée la politique RSE qui semble être de plus en plus une variation de couleur dans le business du verdissement de l'économie. Nous sommes en contestation de l'appellation commode de la « responsabilité sociale des entreprises », qui, dans trop de cas, pour les plus grandes d'entre elles du moins, reste un label écorné.

Sur la mission 4 de la cohésion territoriale et sociale, concernant le volet atténuation à la catégorie « à approfondir », l'alinéa « bien vivre partout en Bretagne » nous invite à conseiller au Conseil Régional et à ses partenaires une étude relativement récente du CESER préconisant, entre autres, des indicateurs alternatifs au PIB.

En conclusion, nous voulons de nouveau redire ici que si crise climatique il y a, c'est qu'elle est avant tout sociale. L'exploitation humaine a une jumelle, celle de la nature. C'est à cette origine qu'il faille s'attaquer puisque toutes les mesures de correction des effets délétères de la croissance exponentielle n'auront pas comme capacité la maîtrise vivable commune d'une catastrophe annoncée.



Intervention de Mireille MASSOT

France Assos Santé

L'évaluation de l'action publique à l'aune de son impact sur l'environnement est un exercice imposé. Il est aussi un exercice contraignant, exigeant.

Alors, le jeu en vaut-il vraiment la chandelle ?

Pour répondre à cette question un peu triviale, quelques constatations pour envisager une ou des réponses :

- 1) La défenseure des Droits, Claire Hédon et Eric Delemarre son adjoint, (auprès duquel nous avons présenté l'Etude Bien-Être et santé mentales des jeunes en Bretagne) défenseur des droits des enfants, émettent, dans leur rapport 2024, 20 recommandations pour le droit des enfants à vivre et s'épanouir dans un cadre de vie équilibré, respectueux de la santé ; le droit aux plus jeunes de se protéger, d'avoir plus de pouvoir politique face à la crise environnementale, laquelle porte directement atteinte aux droits humains les plus fondamentaux : droit à la vie, droit à la sécurité, à la santé, à la dignité.

Si les enfants sont les moins responsables des dommages environnementaux, ils y sont les plus exposés et en sont les premières victimes. Les risques se manifestent dans tous leurs espaces de vie : leur foyer, les lieux qui les accueillent (crèches, écoles, centres de loisirs, espaces extérieurs. Cet impact exacerbé se mesure notamment en termes de santé publique. Les pollutions dues à l'activité humaine se déclinent aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales ou encore dans les territoires ultra marins (graves difficultés d'accès à l'eau - voir Mayotte).

Un chiffre qui glace : ¼ des décès d'enfants de moins de 5 ans est directement lié aux phénomènes de pollution.

Alors, on fait quoi ?

Lors de sa journée nationale « Assurance Maladie, qui paie l'addition ? » en date du 27 novembre dernier, France Assos Santé fait état d'une enquête « sur les restes à charge dits « invisibles » menée auprès de 3100 personnes malades chroniques, en situation de handicap ou de perte d'autonomie : 1557 €, c'est en moyenne, le reste à charge par an et par personne. Si ces restes à charges passent inaperçus dans les comptes sociaux, ce n'est pas le cas pour les personnes qui les supportent. A ce point que 53% des répondants déclarent avoir dû renoncer à des soins ou prestations. Et cela, c'est en dehors du ticket modérateur, les franchises, les dépassements d'honoraires, les participations forfaitaires, le forfait journalier, qui eux sont évalués à 250 € en moyenne par an et par personne (Source DRESS) et 800 € pour les personnes en affection longue durée. Restes à charge qui risquent encore de s'aggraver (voir PLFSS 2025) pénalisant les personnes vulnérables le plus sévèrement !

Alors, on fait quoi ?

- 2) **Un petit rappel** : Lors de sa session de juin 2023, le CESER apportait une contribution à la consultation sur le PRSE4. Ce PRSE vise à agir en Bretagne pour un environnement favorable à la santé selon l'approche « One Health » ; celle-ci reposant sur 3 piliers : santé humaine, santé animale, santé nature. Démarche et approche que promeut le CESER dans ses travaux.

Alors, on fait quoi ? On suit attentivement sa mise en œuvre. Et on accompagne sa mise en œuvre là on peut, là où c'est possible !

Alors, entre ce rappel : Les enfants qui ont le droit de vivre dans un environnement sain ; la dégradation de l'environnement venant entraver la jouissance de leurs droits fondamentaux, d'une part, **et d'autre part**, le constat des renoncements à se soigner par impossibilité de supporter des restes à charge qui ne cessent de peser sur le budget des plus vulnérables, **il reste la prévention !**

Prévention, comme le propose France Assos Santé, qu'il serait pourtant judicieux d'inscrire comme prioritaire au regard de la hausse des maladies chroniques, et, de ce fait source d'augmentation des dépenses de santé !

La mise en œuvre des taxes sur les produits nocifs (alcools, sodas, malbouffe...), source de recettes à court terme et d'économies sur la durée (cette piste permettrait de prévenir environ 25 à 30 % des cancers sans compter les maladies cardiovasculaires) est urgente !

Il s'agit aussi du côté du Conseil régional, de continuer à être exigeant sur le volet atténuation, d'approfondir le travail sur les volets adaptation et la restauration de la biodiversité.

Tout cela, c'est une affaire de politiques publiques, certes. Mais cela concerne aussi chacun d'entre nous !

Le CESER n'a pas attendu toutes ces alarmes pour se préoccuper des questions environnementales, climatiques, du lien santé et environnement... Ses études tant sur la Biodiversité, sur le bien-être et la santé mentales des jeunes en Bretagne, l'alimentation, le Bien-être et bien vivre partout en Bretagne. La liste n'est pas exhaustive. Ces études illustrent ses préoccupations et réflexions approfondies sur ces sujets.

Ce budget primitif au profil si particulier de par le contexte dans lequel il s'inscrit, montre une détermination à agir en tout domaine pour rendre les services publics accessibles à tous, combattre les inégalités sociales, économiques, territoriales, lutter contre le réchauffement climatique, l'effondrement de la biodiversité et les différentes formes de pollution.

L'évaluation environnementale du budget de la Région est là pour témoigner des avancées concrètes qui permettent d'agir positivement sur la santé des bretonnes et des bretons. Elle souligne aussi tout le chemin qu'il reste à parcourir !

Alors, ma réponse à la question, c'est ; Oui, le budget vert a toute sa raison d'être !