

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

Le Conseil régional est engagé depuis 2021 dans une démarche d'évaluation environnementale de son budget (EEB). Pour son 5^{ème} exercice de « *budgétisation verte* », il présente un document dédié à cette analyse, annexé au budget primitif (BP). Les objectifs de cette démarche, rappelés en introduction, sont :

- Contribuer à éclairer et accompagner les arbitrages budgétaires ;
- Évaluer la cohérence des dépenses au regard des objectifs environnementaux et en suivre les évolutions d'une année sur l'autre ;
- Accompagner l'évolution des politiques publiques régionales et de leurs modalités de mise en œuvre ;
- Anticiper d'éventuelles modalités de financement axées sur une taxonomie environnementale ;
- Constituer un outil de sensibilisation et de montée en compétences des agentes et agents.

Les analyses présentées s'appuient sur les méthodologies préconisées par l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE – Institute for climate economics) pour deux volets différents :

- l'atténuation du changement climatique, avec pour référence la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) qui vise la neutralité carbone à l'horizon 2050. Le document propose une analyse globale du budget primitif par mission, et met en avant les évolutions depuis le BP 2024 avec une diminution de la catégorie « A approfondir », et une hausse « *mécanique* » des autres catégories de cotation ;
- l'adaptation au changement climatique, avec une analyse présentée par mission (hors mission 8) qui intègre, et c'est une nouveauté de cette édition, des cotations chiffrées en complément des éléments qualitatifs.

Le document rappelle l'obligation (décret de juillet 2024, en application de la loi de finances pour 2024) pour les collectivités de produire une annexe environnementale à leur compte administratif ou compte financier unique (soit en fin de cycle budgétaire). Cette obligation vise à apprécier les dépenses au regard de la transition écologique ; elle ne concerne actuellement que le volet atténuation, mais a vocation à s'étendre aux autres volets (adaptation, eau, économie circulaire, pollutions, biodiversité). Des méthodologies de cotation seront rendues disponibles via un travail toujours en cours au niveau national.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

En préambule, le CESER souligne l'importance de se doter de démarches permettant d'analyser et agir collectivement sur les enjeux climatiques et environnementaux et les politiques qui leurs sont dédiées ; il salue l'effort fait par le Conseil régional à cet effet. Il précise que malgré le caractère dorénavant obligatoire de l'évaluation environnementale pour les collectivités, sa réalisation lors du budget primitif est une volonté propre du Conseil régional, la loi ayant retenu de rendre cet exercice obligatoire en fin de cycle budgétaire (compte administratif).

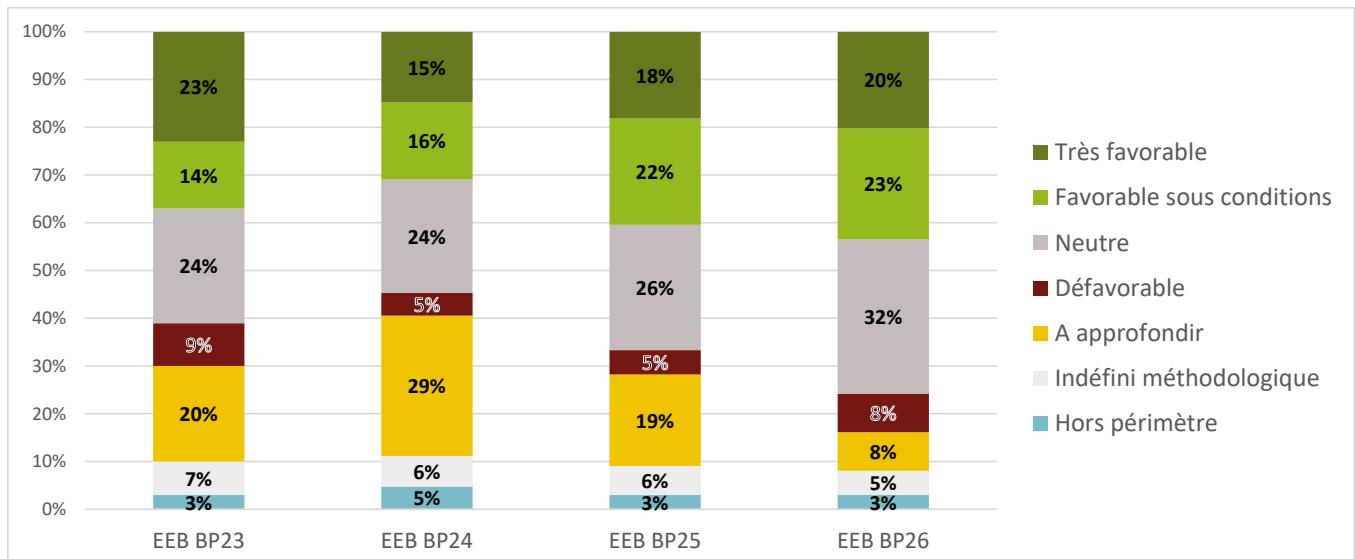
Afin de porter un avis plus précis sur l'évaluation environnementale du budget, il est proposé, dans un premier temps, une lecture des cotations présentées dans le document sur chacun des 2 volets (2.1) ; puis de se concentrer sur un critère d'appréciation de la démarche, à savoir accompagner les politiques régionales et contribuer à répondre aux enjeux climatiques et environnementaux (2.2).

2.1. Que retenir de l'évaluation environnementale du budget 2026 ?

2.1.1. Volet atténuation du changement climatique : une amélioration de la qualité des cotations ; une persistance de certaines difficultés d'interprétation

L'analyse globale des cotations révèle effectivement une forte baisse de la catégorie « à approfondir », et une augmentation des autres catégories notamment « neutre ». Une dynamique générale que salue le CESER mais qui néanmoins ne masque pas la difficulté à réaliser une analyse plus approfondie de ces évolutions en raison de limites techniques (engagements parfois pluriannuels, évolution de l'architecture des programmes et missions, évolution des cotations par choix ou approfondissement de l'information), conjuguées à l'absence d'objectifs fixés à l'aune desquels pourrait être apporté un jugement. Pour exemple : 8 % de dépenses cotées comme « défavorables » peut-il être considéré comme une bonne chose ? Cela vaut aussi pour les dépenses considérées comme « favorables » : permettent-elles de nous situer dans la trajectoire régionale de lutte contre le changement climatique ?

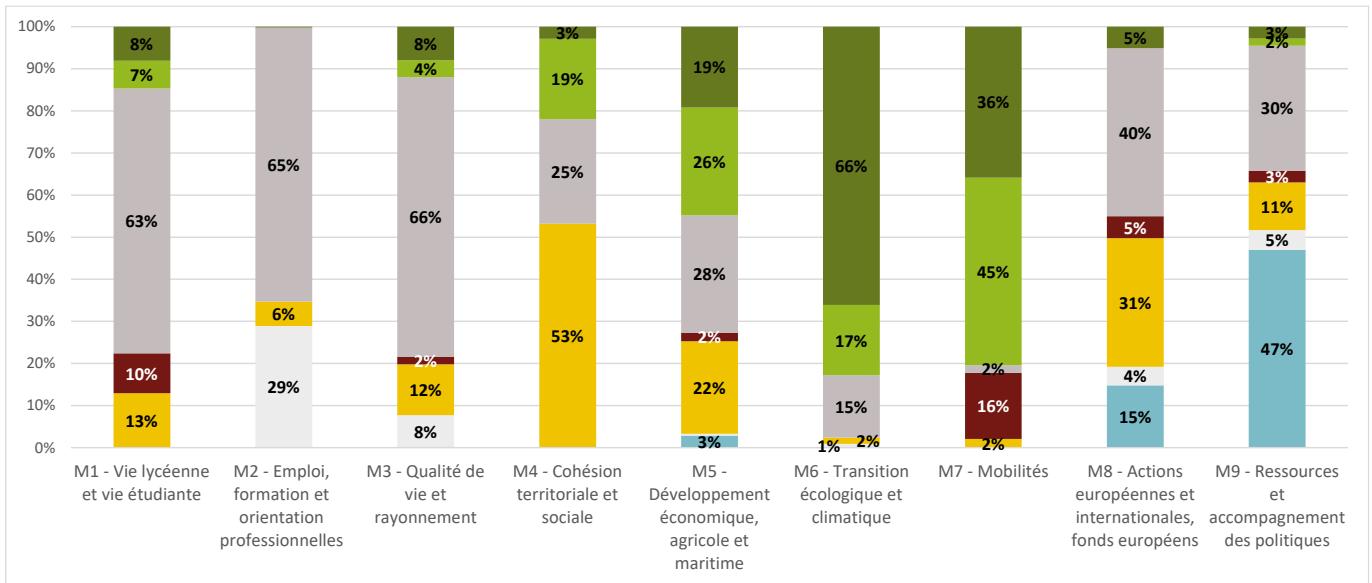
*Figure 1 : Evolution des cotations « atténuation » du budget primitif sur 4 ans
(année 2022 non intégrée car réalisée à titre expérimental par mission, sans analyse globale)
Réalisation CESER à partir des différentes annexes environnementales au BP des dernières années*



En ce qui concerne les cotations des différentes missions, certaines sont largement à dominante « neutre » notamment dans les domaines de l'enseignement et de la formation (missions 1, 2 et 3), d'autres à dominante « favorable sous conditions » voire « très favorable » pour les transitions écologique et climatique et la mobilité (missions 6 et 7). Si la mission 4 (cohésion territoriale et sociale) possède encore une large part « à approfondir », le CESER apprécie l'amélioration des cotations disponibles dans le domaine économique, agricole et maritime (mission 5, 22 % « à approfondir », contre 35 % en 2025).

Figure 2 : Cotations « atténuation » du BP 2026 par mission

Réalisation CESER à partir de l'annexe environnementale au BP 2026



2.1.2. Volet « Adaptation au changement climatique » : des cotations quantitatives disponibles sur un périmètre large qui révèlent les marges de manœuvre des politiques régionales

Le volet « adaptation » au changement climatique se distingue de celui sur l'atténuation dans sa mise en œuvre et ce, sur 2 points :

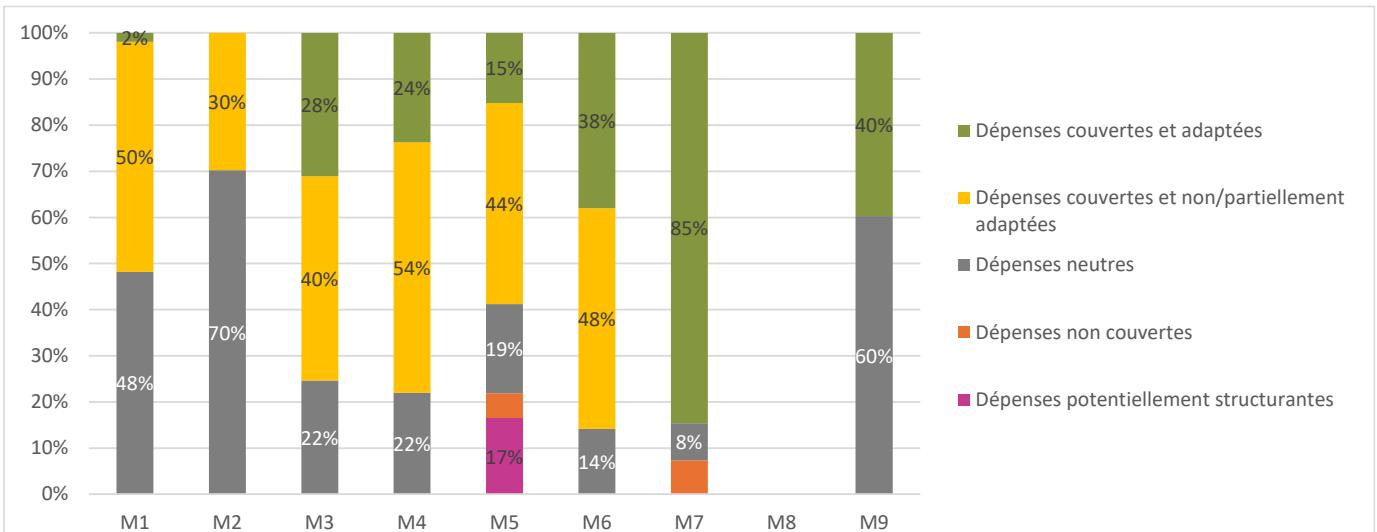
- la méthode de cotation propose une démarche en 3 étapes : « 1) identification des enjeux et leviers d'adaptation ; 2) identification des démarches mises en place par la collectivité pour y répondre ; 3) caractérisation de l'impact des démarches mises en place » ;
- un processus de déploiement évolutif : avec des analyses menées de manière progressive depuis 2023 en ciblant d'abord des thématiques jugées prioritaires (ports, immobilier...) puis en ajoutant d'autres thématiques (notamment la jeunesse, l'égalité des droits et les aéroports en 2025) ; il se réalise « dans une démarche globale d'accompagnement à l'adaptation au changement climatique au sein de la collectivité [qui] permet de préfigurer la priorisation des leviers et leur mise en œuvre, dans le cadre des travaux que la Région mène pour élaborer son plan interne d'adaptation ».

Riche de la capitalisation du processus engagé sur les dernières années, le CESER salue le chemin parcouru, la disponibilité de cotations quantifiées pour les différentes missions (hors mission 8), et l'illustration des actions concrètes en cours de déploiement. Il souhaiterait néanmoins que soient exposées ou pour le moins illustrées les dépenses pour lesquelles ces enjeux sont « partiellement ou non couverts » afin que chacun(e) puisse s'approprier ces éléments selon ses thématiques de prédilection et dans son champ d'action.

Sur le fond, l'analyse révèle que persistent des marges de manœuvres potentiellement importantes afin d'adapter les politiques régionales, avec 6 missions pour lesquelles les dépenses non ou partiellement adaptées (pour lesquelles une partie des leviers d'adaptation est activée mais d'autres restent à déployer) représentent toujours une part non négligeable. Le CESER salue aussi la co-construction en cours de la Stratégie régionale d'adaptation au changement climatique (SRACC) qu'il suivra attentivement. Il sera notamment important de prendre en considération deux éléments portés par le Haut Conseil pour le Climat concernant les politiques d'adaptation : la question de leur financement, et la prise en compte des inégalités d'exposition et de vulnérabilité.

Figure 3 : Cotations « adaptation » du BP 2026 par mission

Réalisation CESER à partir de l'annexe environnementale au BP 2026



Dépenses potentiellement structurantes : la dépense comporte des enjeux face aux aléas climatiques et des leviers existent pour les prendre en compte, mais à ce jour il n'est pas possible de savoir si ces leviers ont été activés par la collectivité.

Dépenses couvertes et adaptées : la dépense comporte des enjeux et leviers face aux aléas climatiques, et tous les leviers que la collectivité peut activer pour adapter ses dépenses au changement climatique le sont

Dépenses couvertes et non/partiellement adaptées : la dépense comporte des enjeux et leviers face aux aléas climatiques, et une partie des leviers d'adaptation est activée mais d'autres restent à déployer

Dépenses non couvertes : la dépense comporte des enjeux et leviers face aux aléas climatiques, et aucun levier d'adaptation n'a été activé à ce jour

Dépenses neutres : ne comportant soit pas d'enjeux (aucune vulnérabilité face aux aléas climatiques), soit pas de levier actionnable par la collectivité

2.2. Une démarche utile si...

Au-delà de la lecture et de l'interprétation directe des chiffres exposés dans le document, le CESER souhaite surtout rappeler en synthèse, comme il l'a fait au cours de ses différents avis ces 5 dernières années, les 4 critères qui selon lui, conditionnent l'utilité de cette démarche. Ces critères, à compléter ou à amender au besoin, ne pourraient-ils pas être mobilisés pour faire un point sur la démarche lors d'une prochaine présentation du document ?

Une évaluation environnementale robuste et transparente : sur ce point l'utilisation de la méthodologie de cotation développée par l'4CE, et à laquelle la Région Bretagne a contribué est un gage de qualité. Et l'une des qualités premières de cette évaluation environnementale est également de donner à voir le résultat des cotations de manière publique.

Une évaluation environnementale servant un débat démocratique : cet exercice doit aussi permettre à chacun d'être sensibilisé, de monter en compétences sur les sujets climatiques et environnementaux. Cette sensibilisation et cette montée en compétences contribueront directement aux solutions et actions à engager à titre individuel. Sur le plan collectif, un dialogue nourri, sincère, permettrait de dégager des actions concrètes sur ces sujets qui touchent et toucheront les habitants de la Bretagne et bien au-delà. Le rôle direct ou indirect du budget vert n'est-il pas de développer des débats sur les enjeux qu'il vise plutôt que de les réduire trop souvent à l'outil en tant que tel ?

Une évaluation environnementale permettant de contribuer à l'accès aux financements : c'est un objectif de la démarche qui devrait en partie contribuer à surmonter le « mur d'investissement » auquel sont confrontées les collectivités sur ces enjeux. Sur ce point, le CESER a peu d'information. Il ne semble pas du moins, selon les informations disponibles publiquement dans les différents retours d'expérience, que ce type d'outil, le budget vert, ait trouvé une reconnaissance permettant sa mobilisation directe par les financeurs (ex. prêts ou conditions de prêt plus favorables faisant référence directement à une « cotation budget vert »).

Une évaluation environnementale en cohérence avec les autres politiques menées pour répondre aux enjeux climatiques et environnementaux : le budget vert tel qu'il est déployé dans sa forme actuelle permet de caractériser les dépenses prévues au regard de la SNBC (référentiel national « externe » aux politiques de la Région), mais ne nous dit rien ou peu sur le pilotage des politiques régionales, leur évolution et leur trajectoire en matière climatique et environnementale, et peut cristalliser les débats autour des cotations retenues au niveau national. Ne devrait-il pas davantage être mis en lien avec les politiques régionales, leurs objectifs propres et la connaissance de leur trajectoire ? Par exemple, les objectifs climatiques tels que posés dans les différentes stratégies (SRADDET, SDI...) se retrouvent-ils dans le budget, dans certains arbitrages ? A cet effet, le « PPI climat » promu par I4CE¹ ne pourrait-il pas être un exercice utile et complémentaire ?

Dans l'étude « *L'inaction n'est pas une option. Lever les freins à la transition écologique en Bretagne* » présentée à cette même session, le CESER rappelle qu'il ne saurait y avoir de politique de transition écologique ambitieuse, juste et pérenne sans suivi et évaluation réguliers de ses politiques publiques. Le CESER reconnaît la difficulté d'un tel exercice, et souligne la nécessité que le Conseil régional s'organise pour être en mesure d'apprécier les conséquences de ses propres politiques sur la trajectoire de transition régionale.

2.3. Conclusion

En conclusion, le CESER salue la volonté du Conseil régional de s'outiller sur les questions climatiques et environnementales. La robustesse « technique » de la méthodologie et la transparence des résultats dans le document proposé sont fortement appréciables.

Toutefois, ces analyses portent sur un budget primitif 2026 pour lequel des arbitrages et modifications resteront à réaliser tout au long de l'année, ce qui nous invite à porter toute notre attention sur les choix et priorités qui seront retenues par le Conseil régional. Nous serons particulièrement vigilants pour ce qui concerne le volet Adaptation, volet sur lequel le Conseil régional a la possibilité d'agir directement quant aux risques encourus, et ce, en lien direct avec ses politiques.

L'utilité de la démarche s'appréciera au regard de sa contribution au débat démocratique (sensibilisation et acculturation du plus grand nombre), au financement des transitions, et au pilotage des politiques régionales. Ces critères complémentaires pourraient de notre point de vue servir l'évolution de cette démarche.

¹ <https://www.i4ce.org/projet/collectivites-methode-construire-plan-investissement-aligne-climat/>

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



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 d'agriculture de Bretagne.

Nous souhaitons partager notre désappointement à la lecture du document « Quel impact des politiques régionales sur l'environnement ? ». La démarche d'évaluation environnementale du budget régional, bien que compréhensible dans son objectif affiché de transition écologique, continue de nous interpeller fortement quant à la méthode employée.

Comme l'an dernier, le classement des financements en « très favorable », « favorable sous conditions », « neutre », « défavorable » ou « à approfondir » nous paraît inadapté, car il ne prend toujours pas en compte les enjeux essentiels de souveraineté alimentaire, ni la diversité des modèles agricoles bretons. Nous constatons notamment que les soutiens aux investissements productifs des exploitations agricoles restent classés « défavorables » dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas de « garanties explicites » de transition environnementale. Pourtant, pour rappel, la Région a déjà conditionné le dispositif Agri Invest à la validation d'un Contrat de Transition Agroécologique (CTAE) par les agriculteurs concernés, preuve tangible de leur engagement réel dans la transition.

Il est donc incohérent de continuer à considérer ces investissements comme négatifs pour l'environnement alors qu'ils soutiennent directement la modernisation, l'adaptation et la résilience de nos exploitations.

Nous relevons également que les investissements agroécologiques, systèmes herbagers et MAEC sont classés comme « favorables sous conditions ». Mais quelles conditions ? Aucune précision n'est apportée, alors même que les agriculteurs s'engagent déjà dans des dispositifs exigeants et complexes. Cette absence de lisibilité crée de l'incompréhension et de l'inquiétude.

Nous tenons à réaffirmer que la transition écologique doit accompagner toutes les agricultures, y compris celles qui s'engagent progressivement dans des démarches agroécologiques ou de réduction d'intrants. Opposer modèles herbagers, agriculture biologique et agriculture conventionnelle engagée dans la transition n'a pas de sens. Cela risque même de décourager une partie des agriculteurs pourtant prêts à avancer, comme nous l'avions déjà souligné.

Par ailleurs, nous regrettons que cette méthodologie continue d'ignorer des enjeux majeurs tels que l'installation, la transmission et la modernisation des exploitations agricoles. Ces actions sont pourtant structurantes pour l'avenir agricole de la Bretagne, et devraient être reconnues comme vertueuses plutôt que classées négativement.

Comme nous l'avions déjà exprimé lors de précédentes sessions, la montée en conditionnalité des aides, si elle n'est pas accompagnée d'un soutien technique et financier massif, risque de fragiliser encore davantage les filières agricoles bretonnes. Elle pourrait freiner les investissements pourtant indispensables pour moderniser les exploitations et les rendre plus résilientes face au changement climatique.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de Marie-Pascale LEPETIT

Association Eau et rivières de Bretagne

Par accord entre France nature environnement (FNE) et Bretagne vivante – Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (SEPNB)

J'interviens pour Eau et Rivières de Bretagne, Bretagne Vivante, Réseau d'Education à l'Environnement de Bretagne, Cohérence.

Si nous reconnaissons le travail fait par la Région depuis 5 ans et l'évolution de sa prise de conscience sur les grands enjeux climatiques, en partie sûrement dû à la mise en place, progressive de cette méthodologie.

Mais si la partie Atténuation semble en partie appropriée, notamment pour répondre aux SNBC successives même si les méthodes de calculs de certains volets sont fragiles, il n'en est pas de même pour le volet Adaptation qui reste assez pauvre. Pourtant l'adaptation est plus qu'importante car il en va de la capacité de mobiliser l'argent public de la Région pour l'adaptation aux modifications climatiques que l'on voit arriver de plus en plus fortes et violentes et qui impactent non seulement l'Economie, mais la vie quotidienne de la population, sa capacité à continuer à vivre correctement sur le territoire avec un accès aux services de santé, de mobilité, aux espaces naturels ... mais plus grave encore à de l'eau potable de qualité et en quantité nécessaire. Ainsi beaucoup de politiques ne sont pas vraiment déployées

Et si la mission 6 sur la transition écologique et climatique est totalement analysée sur le volet atténuation, elle représente un tel petit budget que cela est presque invisible, alors qu'aujourd'hui cela devrait être une grande priorité de la Région visible au niveau budgétaire et non seulement dans les mots. Aussi le volet adaptation de cette mission devrait être beaucoup plus développé. Les solutions fondées sur la nature devraient être une réelle base de travail, en prenant en compte toutes les connaissances scientifiques, mais aussi les risques sur le territoire, notamment d'une mise en œuvre trop importante au détriment des autres enjeux environnementaux. Il y a aussi des risques de mal-adaptations, ou qui se révèleront comme telles plus tard. Nous sommes parfois invités dans le cadre des groupes thématiques ambition-climat de la Région et si nous la remercions pour cela, nos avis sont très peu pris en considération notamment sur les alertes liées à un développement massif de certaines énergies (exemple de la méthanisation qui aura de graves conséquences sur l'eau et la biodiversité des sols, ou l'agri-photovoltaïsme au sol, le développement du bois-énergie). Attention à bien planifier et dans une grande attention à la mesure pour ne pas arriver aux excès et pollutions que l'on connaît par ailleurs.



Intervention de Sophie JEZEQUEL
Chambres d'agriculture de Bretagne

Je m'exprime au nom de la Chambre d'agriculture de Bretagne, de la FRSEA, et de Jeunes Agriculteurs de Bretagne.

Les transitions environnementales et climatiques, bien qu'éventuellement moins coûteuses à long terme, imposent des dépenses initiales élevées. Les orientations ambitieuses du SRADDET auraient dû se traduire par des politiques proactives et réellement transformantes.

Or, force est de constater que le passage à l'acte est plus complexe. Les soutiens financiers ne sont pas au rendez-vous des enjeux régionaux.

A l'injonction des efforts demandés pour encourager des pratiques agricoles durables, en promouvant l'innovation, la transition agroécologique et l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement, il est urgent de revoir les enveloppes dédiées.

L'accompagnement des transitions doit prendre en considération tous les leviers qui sont à la main des agriculteurs bretons. Or, aujourd'hui, une part importante d'entre eux ne peut accéder aux dispositifs proposés par le Conseil régional, en raison du périmètre trop restreint des aides à l'investissement et à l'accompagnement ouvertes.

Un autre enjeu majeur concerne le volet relatif à la simplification des dossiers de demande de financement. Dans un contexte marqué par la dématérialisation des procédures et l'interconnexion croissante des bases de données administratives, il apparaît nécessaire de repenser les modalités de constitution et d'instruction des dossiers, afin de simplifier les démarches pour les agriculteurs et d'éviter la transmission répétée de documents identiques.

Je vous remercie de votre attention.