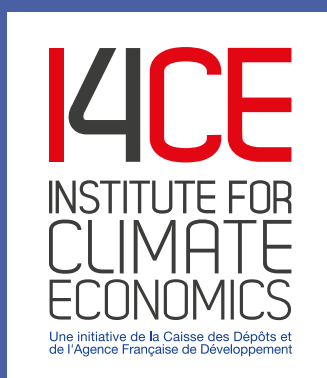


Mai 2021

TERRITOIRES
BUDGET



LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS : DES MILLIARDS D'INVESTISSEMENT STRUCTURANTS POUR LE CLIMAT



Auteurs : **Aurore Colin,**
Antoine Goxe,
Vivian Depoues,
Morgane Nicol

L'Institut de l'économie pour le climat (**I4CE – Institute for climate economics**) est une association experte de l'économie et de la finance dont la mission est de faire avancer l'action contre les changements climatiques. Grâce à ses recherches appliquées, l'Institut contribue au débat sur les politiques liées au climat. Il rend aussi publiques des analyses pour appuyer la réflexion des institutions financières, des entreprises ou encore des territoires et les aider à intégrer concrètement les enjeux climatiques dans leurs activités. I4CE est une association d'intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de Développement.



REMERCIEMENTS

La recherche présentée au sein de ce rapport a été conduite sur la base d'analyses des CPER 2015-2020 et de leurs avenants publics, complétée par des recherches bibliographiques et quelques entretiens.

Les auteurs tiennent à remercier pour leurs précieux éclairages, relectures et commentaires : **Olivier Benoist** et **Claudie Calabrin** (DGCL), **Thomas Blais** (ADEME HDF), **Bernard Delcros** (sénateur du Cantal), **Olivia De Malville**, **Pascal Gruselle** et **Jérémy Pierre-Nadal** (Régions de France), **Patricia Pérennes** (Région Centre-Val-de-Loire), **Marie Degremont** (Haut-Commissariat au Plan), **Sabine François** (Région Grand-Est), **Zoé Lavocat** (Réseau Action Climat), **Clémence Mallet** (DGCL), **Louis-Mathieu Roux** (WWF France), **Damien Demailly**, **Marion Fetet**, **Hadrien Hainaut** et **Quentin Perrier** (I4CE). Le contenu de ce rapport ne les engage cependant pas.

Les auteurs remercient également la fédération ATMO France (**Anne Kauffmann** – AirParif), le Réseau des Agences Régionales de l'Environnement (RARE – **Nadège Austin**) et le Haut Conseil pour le Climat (**Audrey Berry**) pour l'autorisation d'utilisation des données des émissions territoriales régionales de gaz à effet serre.

Ce rapport a été soutenu par la Fondation Européenne pour le Climat. La responsabilité des informations et des opinions exposées dans ce rapport incombe aux auteurs. La Fondation Européenne pour le Climat ne peut pas être tenue pour responsable de toute utilisation qui pourrait être faite des informations contenues ou exprimées dans ce rapport.



SOMMAIRE

■ RÉSUMÉ EXÉCUTIF	4
■ INTRODUCTION	8
Partie 1 : LES CPER, PRINCIPAL OUTIL DE CONTRACTUALISATION ENTRE ÉTAT ET RÉGIONS SUR LE FINANCEMENT D'INVESTISSEMENTS RELATIFS À L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES	10
Qu'est-ce qu'un CPER ?	10
Comment sont préparés, négociés et mis en œuvre les CPER ?	12
Objectifs et contenus des CPER	14
Quelle place pour les enjeux climat dans les objectifs des CPER au fil des générations ?	15
Pourquoi se poser la question de la place du climat dans les CPER ?	16
La prochaine génération de CPER en cours de négociation	17
Partie 2 : QUELLE PLACE POUR LE CLIMAT DANS LES CPER ?	19
Des engagements structurants pour la contribution des Régions aux secteurs clés pour le climat	20
Aperçu général de l'analyse climat des CPER 2015-2020	22
Ce qu'on peut retenir pour les futurs CPER	26
Analyse climat par volet	28
• Volet Mobilité multimodale	28
• Volet Enseignement supérieur, recherche et innovation	36
• Volet Transition écologique et énergétique	42
• Volet Territorial	48
■ CONCLUSION	52
■ BIBLIOGRAPHIE	54
■ ANNEXES	56
Annexe 1 : Méthodologie	56
Annexe 2 : Fiches Régions	64

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

— **40 milliards d'euros sont actuellement en cours de négociation entre l'État et les Régions métropolitaines : les Contrats de Plan État-Régions (CPER) sont en effet en plein renouvellement.** Principal outil de contractualisation entre l'État et les Régions, ces CPER définissent les priorités d'investissement pour l'aménagement et le développement des territoires.

Les négociations en cours pour la nouvelle génération 2021-2027 des CPER devraient aboutir au second semestre 2021, quelques mois ou semaines après les élections régionales.

Étonnamment, ce dispositif est peu regardé à l'aune de sa contribution à la transition bas-carbone et à la protection du climat. La nécessité d'accélérer fortement les investissements favorables à la transition (Ledez, Hainault, 2021), en particulier les investissements publics, plaide pourtant pour que l'on s'intéresse à ces contrats de programmation pluriannuelle de financements. Pour y voir plus clair sur l'importance de ces contrats pour les investissements climat, et sur les défis de la future génération de contrats, I4CE a analysé les CPER 2015-2020.

Les CPER : des outils structurants pour le climat

Les engagements contractualisés dans les CPER 2015-2020 atteignent près de 30 milliards d'euros pour les régions métropolitaines et d'outre-mer¹. Selon notre analyse, 90% de ces engagements portent sur des secteurs à forts enjeux et leviers climat : mobilité - notamment le transport ferroviaire, efficacité énergétique des bâtiments, énergies renouvelables, renouvellement urbain et aménagement, bâtiments de l'enseignement supérieur.

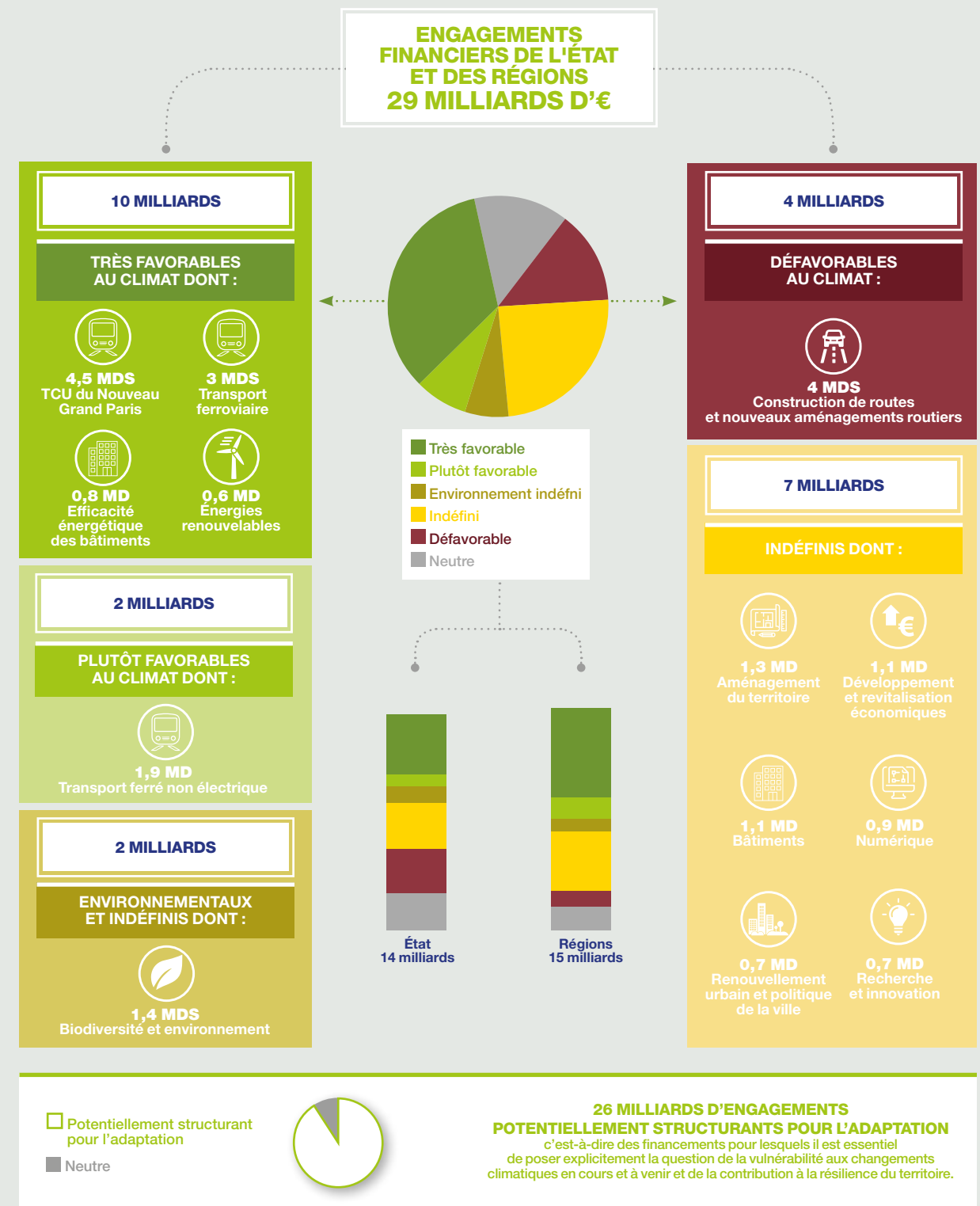
De plus, les engagements des Régions dans les CPER 2015-2020 représentent une part importante de leurs budgets d'investissement sur cette même période : près de 60% de leurs dépenses d'investissement dans le ferroviaire, près de 80% de leurs dépenses d'investissement pour l'enseignement supérieur, près de 40% de leurs dépenses d'investissement pour l'aménagement du territoire. Les engagements des Régions rassemblés dans le volet Transition écologique et énergétique des CPER (biodiversité, rénovation thermique des bâtiments, énergies renouvelables...) représentent pour leur part 70% des dépenses totales des Régions sur cette même période².

► Les CPER sont donc des outils qui doivent compter pour l'atteinte des objectifs climat de la France. Les projets programmés dans ce cadre devraient donc être compatibles avec ces objectifs. Le sont-ils ?

1. Les CPER des Département et Régions d'Outre-Mer (DROM) ont été remplacés en 2019 par des « Contrats de Convergence et de Transformation » (CCT) pour 2019-2022.

2. 70% des dépenses pour la fonction « environnement », selon la ventilation par fonction du budget des Régions. (Cf. OFGL)

ANALYSE CLIMAT DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGIONS 2015-2020



Les CPER 2015-2020 : 1/3 des engagements très favorables pour la réduction des émissions de GES, mais encore 1/3 indéfinis et 1/7 défavorables

• **10 MILLIARDS (soit 34%) d'engagements « très favorables » à la réduction des émissions de gaz à effet de serre**

Compatibles avec la trajectoire de neutralité carbone de la France, ces 10 milliards se répartissent entre 6 milliards d'euros pour les Régions et 4 pour l'État. Près de 70 % de ces financements « très favorables » sont dédiés au transport ferroviaire régional et francilien (train, RER, métro, tramway). Les autres engagements très favorables au climat financent l'efficacité énergétique des bâtiments et les énergies renouvelables.

• **2 MILLIARDS (soit 8%) sont par ailleurs classés « plutôt favorables » pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre**

Ces investissements contribuent à une baisse des émissions de gaz à effet de serre, mais non compatible avec la trajectoire de neutralité carbone.

• **9 MILLIARDS (soit 30%) des engagements aux impacts « indéfinis » pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre**

Il manque des informations pour déterminer l'impact de 9 milliards d'euros programmés, soit près d'un tiers des engagements totaux. Ils ont a priori un impact significatif sur les émissions de GES, mais difficile à qualifier sans apport de précisions supplémentaires - même si pour 2 milliards ils présentent des co-bénéfices environnementaux (sur l'eau, la biodiversité...) et sont classés "environnemental indéfinis". Ils permettent de financer des projets dans les domaines du développement économique, de l'aménagement des territoires, de l'environnement et du numérique. Ce manque de qualification de projets au regard du climat est problématique. La contribution des CPER à la réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessite qu'ils intègrent de manière transversale et systématique les enjeux climat pour l'ensemble des projets financés.

3. Il est précisé que l'entretien des infrastructures routières n'est pas classé défavorable.

• **4 MILLIARDS (soit 14%) sont classés « défavorables » pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre**

Dédiés à la construction de routes, ils proviennent pour 3 milliards de l'État et 1 milliard des Régions. Pour atteindre l'objectif national de décarbonation complète du secteur des transports d'ici 2050, il sera nécessaire de réduire le développement du trafic routier. Ces investissements sont donc à questionner en termes de priorités d'investissement, pour essayer de les réduire à l'avenir.

• **4 MILLIARDS (14 %) considérés comme « neutres » pour l'atténuation**, c'est-à-dire ayant un impact non significatif sur les objectifs de neutralité carbone de la France.

• **L'adaptation n'est quasiment pas prise en compte dans les CPER 2015-2020**

90 % des engagements des CPER 2015-2020 sont considérés « potentiellement structurants » au regard de l'adaptation aux impacts du changement climatique. C'est-à-dire pouvant soit contribuer à l'adaptation si la question est bien posée, soit, au contraire perpétuer ou renforcer des vulnérabilités si les évolutions du climat ne sont pas prises en compte dans ces dépenses. En effet, de nombreux financements sont fléchés vers des infrastructures et équipements dont la performance et la durée de vie dépendront de leur adaptation aux conditions climatiques actuelles et futures. D'autres financements vont vers des projets d'aménagement clés pour la résilience des territoires. Or, les enjeux d'adaptation ne sont quasiment jamais mentionnés dans les CPER 2015-2020.

Quels enseignements pour les prochains CPER ?

En économie, les investissements préparent l'avenir. Pour pleinement jouer ce rôle, les prochains CPER doivent intégrer les objectifs climat d'atténuation et d'adaptation dans l'ensemble des projets financés, au risque sinon de constituer un frein à l'effort collectif de transformation vers un aménagement et un développement bas carbone et résilient aux impacts du réchauffement climatique. Il faut donc que les partenaires des CPER s'assurent de leur cohérence avec les objectifs climat nationaux (SNBC, PNACC), et régionaux (SRADDET).

► **Réaliser une analyse de l'impact climat des « Accords régionaux de relance », des projets de CPER 2021-2027, ainsi que des Contrats de Convergence et de Transformation (CCT) des Départements et Régions d'Outre-Mer (DROM)**

Réaliser une analyse de l'impact climat des projets financés par les prochains CPER avant leur signature, en s'inspirant du « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » réalisé dans le cadre du PLF 2021, permettrait d'anticiper la contribution de ces nouveaux contrats aux objectifs climat nationaux. Cette analyse pourrait être intégrée au rapport d'évaluation environnemental stratégique, soumis à consultation avant la signature des CPER. Cela permettrait également d'assurer une plus grande transparence sur cet outil contractuel qui va orienter 40 milliards d'euros d'engagements de financement d'investissement par l'État et les Régions pour les sept prochaines années ; années qui seront clé pour l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone de la France.

► **Organiser un suivi de l'exécution et de l'impact climat des projets inscrits dans les CPER 2021-2027 et les CCT**

Le suivi de l'exécution des engagements contractualisés, en particulier ceux contribuant à l'atteinte des objectifs climat, est à renforcer. Les modalités de pilotage et de suivi de l'exécution des CPER devraient être préparées dès maintenant et rendues publiques dès leur signature. Des indicateurs spécifiques de suivi de l'impact climat des projets effectivement financés devraient en particulier être inclus dans ces modalités de pilotage. Un rapport présentant l'avancée de la mise en œuvre de ces contrats et l'impact climat des projets effectivement financés pourrait être publié régulièrement.

► **Renforcer la prise en compte des enjeux d'adaptation aux changements climatiques dans les prochains CPER et les CCT**

État et Régions ont tout intérêt à piloter l'adaptation des investissements structurants. En tant que financeurs, ils peuvent exiger que les porteurs de projet démontrent la prise en compte de cet enjeu. Par exemple, la prise en compte du confort d'été dans

les constructions et rénovations de bâtiments, des phénomènes d'îlots de chaleur urbain dans les opérations d'urbanisme, de l'évolution à venir de l'amplitude des aléas climatiques pour la construction d'infrastructures de transport... Pour certains secteurs clés comme l'aménagement et le bâtiment, il est même d'ores et déjà possible d'introduire des critères dans les cahiers des charges. Se poser de manière transverse la question de l'adaptation aux changements climatiques demandera des ressources, notamment humaines – ce qui doit être anticipé.

Par ailleurs, notre analyse des CPER 2015-2020 nous conduit à formuler quelques points de vigilance :

- Pour les investissements ferroviaires :** prendre la mesure des besoins d'investissement conséquents requis pour le transport ferroviaire régional. Le défi sera d'assurer un plan de financement réaliste et équilibré entre État, Régions et SNCF Réseau, inclus dans les CPER eux-mêmes ou dans des plans d'action spécifiques contractualisés par ailleurs.
- Renforcer l'exigence de décarbonation pour les investissements routiers :** qu'il s'agisse des projets de construction de routes nouvelles, ou du verdissement des flottes d'autocars interurbains et scolaires des Régions ;
- Amplifier les efforts communs de financement pour la rénovation des bâtiments universitaires** – y compris les logements étudiants - afin de répondre aux besoins d'investissement d'un parc immobilier en partie vétuste et comportant toujours des passoires énergétiques ;
- L'accord de partenariat introduit l'agriculture durable dans les priorités de la nouvelle génération de CPER.** Il s'agira pour l'État et les Régions d'être attentifs à ce que les projets financés contribuent à la réduction des émissions de GES du secteur et à son adaptation aux changements climatiques.

Enfin, au-delà des CPER et des CCT, les Régions, comme l'État, doivent s'assurer de la cohérence de l'ensemble de leurs budgets avec leurs objectifs de transition bas-carbone. **Les candidats aujourd'hui et ceux qui seront élus demain devront ainsi clarifier leur stratégie de transition pour leur région, et la traduire en plan de financement – pour l'investissement, les ressources humaines... bref, définir quel sera leur budget régional pour le climat.**

INTRODUCTION

L'accord État-Régions signé le 28 septembre 2020 par le Premier Ministre Jean Castex et le Président de Régions de France (et de la Région Sud) Renaud Muselier, a fait l'objet d'une communication passée relativement inaperçue en dehors des médias spécialisés. Cet accord officialisait l'une des deux briques de la « territorialisation du Plan de Relance » gouvernemental présenté le 3 septembre 2020, en réponse à la crise économique générée par la pandémie de la COVID-19 et les impacts sur les activités des mesures sanitaires prises pour y faire face : l'appui sur l'outil contractuel entre l'État et les Régions pour contribuer à l'investissement dans les territoires⁴. L'opportunité : la génération 2015-2020 des Contrats de Plan État-Régions (CPER) s'achevait, et la préparation des prochains s'engageait. Ainsi, l'accord État-Région annonce un engagement financier de 40 milliards d'euros sur la période 2021-2027 pour cette nouvelle génération, financés à parité par l'État et les Régions, à concrétiser par la signature de ces futurs CPER.

Les Contrats de Plan État-Régions (CPER) ne sont pas un instrument d'action publique récent : ils datent des années 1980. Pour autant, ils demeurent des objets assez méconnus, aux procédures d'élaboration et de financement complexes et peu lisibles. Se pencher sur ces outils semble pertinent à plus d'un titre :

- **La vocation des CPER** est d'investir dans des projets d'infrastructures pour le développement et l'aménage-

ment régional ; ces infrastructures devant durer plusieurs décennies, il s'agit de bien intégrer l'enjeu climat dans leur sélection ;

- **Les Régions, cheffes de file notamment pour l'aménagement, la transition énergétique et le climat**, peuvent renforcer leur centralité sur ces sujets *via* ce dispositif conventionnel des CPER.

La nouvelle génération de CPER 2021-2027 est présentée par le gouvernement comme le fer de lance d'une approche « territorialisée et différenciée de la relance ». Ils seront conduits en deux temps : des accords de relance pour les années 2021 et 2022, ainsi que des projets de CPER (ou « protocoles d'accords ») sont signés entre janvier et le printemps 2021, avant la signature formelle des nouveaux CPER qui engageraient des actions plus structurantes pour la période 2021-2027. La signature définitive des CPER interviendrait au second semestre 2021, alors que le calendrier électoral prévoit un renouvellement des assemblées et exécutifs régionaux en juin 2021.

Au vu de la nécessité d'accélérer fortement les investissements climat ces prochaines années⁵, et de l'importance des investissements publics pour y parvenir, ces 40 milliards d'euros annoncés pour l'aménagement des territoires via les prochains CPER 2021-2027 en cours de négociation, seront à étudier de près. Mais qu'en est-il des CPER de la génération 2015-2020, dont les mon-

tants programmés s'approchaient des 30 milliards d'euros ?

I4CE propose dans cette étude une exploration de ces outils de programmation négociée des investissements dans les territoires, en questionnant leur utilité et leur impact pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

La première partie de ce rapport présente les CPER, leur généalogie et l'introduction progressive de la préoccupation du climat dans le cadrage des négociations. La seconde partie de cette étude présente une analyse inédite de l'ensemble des CPER de la dernière génération (2015-2020) au regard du climat⁶, complétée de focus sectoriels analysant plus en détail les types de projets sur lesquels portent ces engagements.

4. La seconde « brique » de la territorialisation du Plan de Relance étant constituée des nouveaux « Contrats de Relance et de Transition Ecologique » (CRTE), dont le périmètre privilégié de contractualisation est l'intercommunalité, voire des groupements (syndicats mixtes de SCoT, Pôles d'Equilibre Territorial et Rural – PETR, etc.).

5. Voir Ledez, Hainaut, 2021.

6. Cette analyse a été réalisée sur les engagements financiers de l'État et des Régions, c'est-à-dire les montants contractualisés initialement et mis à jour par l'intégration des avenants publics. Elle ne porte pas sur les montants « exécutés », c'est-à-dire réellement dépensés, qui sont généralement moins élevés.

Partie 1

Les CPER, principal outil de contractualisation entre État et Régions sur le financement d’investissements relatifs à l’aménagement des territoires

Les Contrats de Plan État-Régions sont le principal outil de contractualisation entre l’État et les Régions et pourtant ils sont très mal connus. Avant d’analyser leur importance pour l’atteinte des objectifs climat de la France en partie 2, cette première partie propose une présentation synthétique de l’instrument CPER, et de son évolution au fil des 6 générations de 1984 à 2020.

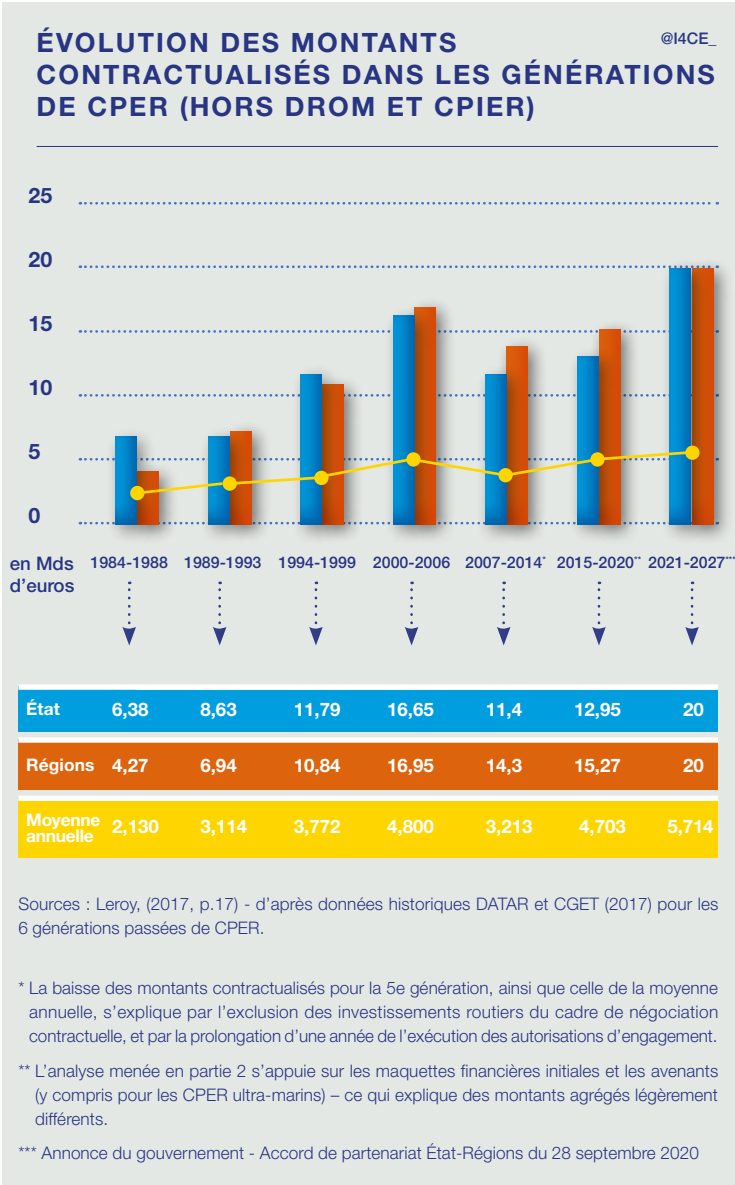
■ Qu’est-ce qu’un CPER ?

— **Le Contrat de Plan État-Régions est un accord pluriannuel de programmation financière d’actions considérées comme stratégiques ou prioritaires pour l’aménagement et le développement du territoire**, en particulier la création ou la modernisation d’infrastructures et d’équipements. Il s’agit donc de la contractualisation d’engagements de financement – principalement d’investissements – sur plusieurs années (5 à 7 ans selon les générations) par l’État et les Régions.

Cet outil a été institué dans le contexte de l’Acte 1 de la décentralisation, par la Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Leur vocation était d’organiser à l’échelle régionale la déclinaison et la mise en œuvre du « Plan de la Nation » défini par l’État. Dans ce contexte nouveau de décentralisation, la voie contractuelle permet de conforter le nouvel échelon de collectivité régional (cf. Pontier, 2014 ; Leroy, 2017).

Les CPER sont le principal cadre formel de négociation entre l’État et les Régions sur la construction de politiques structurelles pour les territoires, permettant de croiser priorités nationales et régionales et de faire converger des investissements publics nationaux et régionaux. Selon la jurisprudence⁷, le contrat n’a pas valeur juridique d’engagement sur les montants inscrits, il s’agit plutôt d’une forme d’accord prévisionnel. En effet, si les objectifs de programmation des investissements sont définis sur une période de 5 à 7 ans, la logique

financière demeure celle de l’annualité, les crédits des Régions étant votés dans le budget annuel de chaque Région, et les crédits de l’État étant votés en loi de finance chaque année. Six générations de CPER se sont succédées. Les engagements financiers ont globalement cru d’une génération à l’autre (cf. graphique ci-dessous)⁸.



Les CPER sont composés d’une partie décrivant les priorités stratégiques définies, et les actions et projets sur lesquels portent les engagements

de financement, ainsi qu’une maquette financière qui précise les montants contractualisés par opération.

LES CONTRATS DE PLAN INTERRÉGIONAUX ÉTAT-RÉGIONS (CPIER)

Les CPER sont complétés par des contrats de plan à portée interrégionale, pour des interventions, investissements ou des politiques publiques spécifiques où l’échelle régionale se révèle insuffisante ou non pertinente. Des conventions interrégionales spécifiques existent de longue date à différentes échelles et sur différents projets de coopération. Elles constituent par ailleurs une condition de la prise en compte de certains programmes par l’Union européenne. Si un « volet interrégional » était intégré à certains CPER en 2000-2006 (Plan Loire, Plan Mont-Saint-Michel, Programme « après-mines », ainsi que des conventions de massifs), cette dimension interrégionale a été renforcée dans le cadre de la 5^e génération de CPER, avec la mise en place de CPIER. Ceux-ci ciblent plus spécifiquement des territoires à enjeux interrégionaux en matière d’aménagement : 5 contrats pour les massifs montagneux (Alpes, Jura, Massif Central, Pyrénées, Vosges), 6 pour les bassins fluviaux (Loire, Rhône, Garonne, vallée du Lot, Meuse, Seine). De nouveaux CPIER ont été conclus pour la période 2015-2020, pour les 5 massifs montagneux (365 M€ contractualisés au total), les bassins de fleuves (672,63 M€ au total) et la vallée de Seine (440,99 M€)⁹.

Une nouvelle génération est en préparation pour la période 2021-2027.

Nous n’avons pas pris en compte les CPIER dans notre analyse, mais il est à noter que ces contractualisations font apparaître les enjeux d’adaptation aux impacts du changement climatique¹⁰, visant en effet des territoires ayant une vulnérabilité particulière (montagnes), ou ayant à gérer la prévention de risques liés aux aléas climatiques (sécheresses, inondations), et nécessitant des investissements particuliers.

LES CPER ULTRA-MARINS

Les territoires ultramarins font également l’objet de contractualisation sous la forme des CPER. Les Départements et Régions d’Outre-Mer (DROM) ont négocié avec l’État des contrats visant des objectifs de rattrapage et de développement. Les CPER sont ainsi adaptés aux spécificités des territoires ultramarins :

- 1 contraintes géographiques et climatiques (éloignement, isolement, insularité, aléas naturels),
- 2 évolutions démographiques (croissance mais aussi vieillissement de la population),
- 3 contextes socio-économiques,
- 4 rattrapages nécessaires en termes d’infrastructures de base, d’équipements publics et de services collectifs, notamment au regard du risque contentieux en matière d’environnement (eau, assainissement, déchets, etc.) avec la réglementation européenne.

Pour la génération 2015-2020, l’engagement de l’État s’élevait à 865 millions d’euros, auxquels s’ajoutent 733 millions d’euros mobilisés par les Régions et 333 millions apportés par les Départements. Les investissements sont particulièrement centrés sur la réponse aux besoins en infrastructures de base (eau, déchets, transports, etc.) et la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels.

Cependant, le cadre contractuel entre l’État et les DROM a évolué avec la signature le 8 juillet 2019 des « Contrats de Convergence et de Transformation » (CCT) pour 2019-2022¹¹. Les CPER ultra-marins ont ainsi été clôturés à la fin de l’année 2018, les nouveaux engagements budgétaires s’inscrivant désormais dans les CCT.

Nous avons pris en compte les CPER ultra-marins signés en 2015 dans l’analyse climat réalisée.

7. Cf. arrêt du CE du 25 octobre 1996, n° 169557, Association Estuaire Écologie, Revue Française de Droit Administratif, 1997 p. 339.

8. Les montants indiqués sont nominaux. En Euros constants, et en considérant les moyennes annuelles, cette augmentation des montants contractualisés est plus relative.

9. Source : CGET, 2017. L’État prévoit 826,60 M€ et les Régions 600,63 M€ dans les CPIER 2015-2020, auxquels contribuent aussi des collectivités infra-régionales pour 50,39 M€.

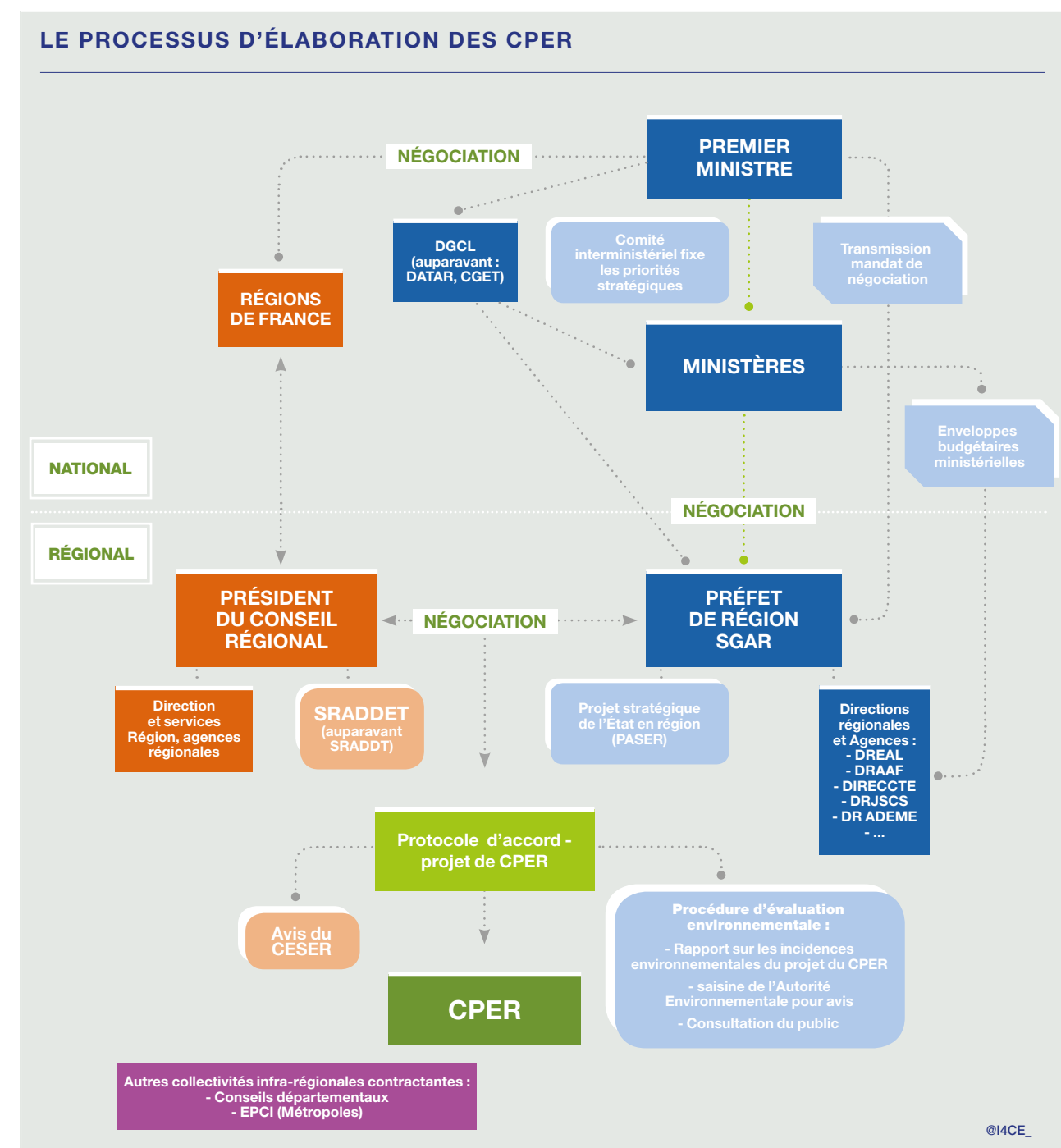
10. Enjeu souligné dans la Circulaire aux préfets des régions de France métropolitaine – « cahiers des charges territoriaux – CPER 2014-2020 ».

11. Ces contrats ont été prévus par la Loi du 28 février 2017 relative à l’égalité réelle outre-mer.

Comment sont préparés, négociés et mis en œuvre les CPER ?

— Les conditions d'élaboration et d'approbation des CPER sont définies par décret¹². Leur

signature revient au Président du Conseil régional et au Préfet de région¹³. Leur élaboration suit une logique procédurale complexe représentée par le schéma ci-dessous :



Au niveau régional, la gouvernance du CPER (politique et technique) est propre à chaque région, avec une comitologie qui peut varier dans son organisation et ses intitulés. On retrouve cependant dans chaque région un « Comité de suivi » du CPER co-présidé par le Préfet de région et le Président du Conseil régional. Des comités de pilotage sectoriels, pouvant être organisés par « volets », sont également mis en place pour la

sélection et le suivi des projets financés dans le cadre du CPER. Ils sont composés de représentants des différents contractants (SGAR, directions régionales de l'État, directions des agences régionales concernées, services du Conseil régional). Ces instances peuvent dans certains cas suivre à la fois les projets inscrits au CPER et ceux des Programmes Opérationnels des fonds européens.

ARTICULATION DES CPER ET DES FONDS EUROPÉENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT (FESI)

L'articulation entre les CPER et les FESI (FEDER, FEADER, FSE et FEAMP) est recherchée depuis la 3^e génération des CPER, qui a vu son calendrier de préparation aligné sur celui des fonds structurels, et dont le contenu a été articulé avec celui des politiques européennes de cohésion. En effet, d'un point de vue financier, la logique des fonds européens étant celle du co-financement et de l'additionnalité, les CPER sont fréquemment cités comme instruments permettant d'apporter une contrepartie nationale aux financements européens des projets éligibles. Le cadre juridique souple des CPER en fait un instrument facilitant les financements européens croisés entre l'État, l'Europe, et les collectivités régionales et infra-régionales. En effet, les programmes opérationnels (PO) définissent les axes thématiques d'intervention des fonds européens, et leur modalité de préparation et de mise en œuvre se rapproche des CPER.

Ainsi, les CPER sont articulés aux PO interrégionaux « grands fleuves » ou aux axes interrégionaux des PO régionaux, afin de structurer la contrepartie nationale aux financements européens sur une échelle géographiquement cohérente. Autre exemple : selon le CGET, les CPER ultra-marins « se distinguent par leur articulation particulière avec les fonds européens. En effet, plus de 80 % des opérations financées par les contrats de plan font l'objet de cofinancements européens¹⁴ ». En matière d'enseignement supérieur et de recherche, un récent rapport d'information du Sénat souligne « l'effet de levier significatif de ces contrats, en particulier dans le domaine de la recherche, les financements de l'État accompagnant ceux des collectivités locales et de l'Union européenne sur des projets communs¹⁵ ». Enfin, l'intégration des contrats de ville aux CPER facilite la mobilisation de 10 % de crédits du Feder-FSE en faveur des quartiers

prioritaires de la politique de la ville¹⁶. L'effet levier est réel pour différentes politiques sectorielles ou territoriales via les CPER.

Ainsi, convergence et articulation sont recherchées :

- 1 D'un point de vue programmatique (recherche d'harmonisation des priorités stratégiques et des périodes de conventionnement) ;
- 2 Du point de vue du suivi de l'exécution des financements et de l'évaluation des projets (outils de suivi communs).

Elles ont cependant été jugées insuffisantes par de nombreux rapports (CGEDD, 2010 ; Cour des Comptes, 2014 et 2019). Sur la dernière génération 2015-2020, seuls trois CPER valorisent les crédits européens dans leurs textes et maquettes financières, et les montants paraissent marginaux au regard du montant total de l'enveloppe de la France qui s'élève à 26,7 milliards d'Euros pour la période 2014-2020¹⁷. Le décalage dans le calendrier d'élaboration des PO et celui des CPER, la moindre implication des services de l'État dans l'élaboration des PO – les Régions étant devenues autorités de gestion d'une partie des fonds européens, ainsi que par l'absence de gouvernance commune des deux programmations dans un certain nombre de régions, sont les causes mises en avant par la Cour des Comptes et le CGET.

L'accord de partenariat État-Régions du 28 septembre 2020 y fait cependant à nouveau référence : « le calendrier de négociation du partenariat européen offre l'opportunité d'articuler efficacement les CPER, les accords de relance, et les CCT avec la nouvelle génération des FESI¹⁸ ».

12. Décret du 1^{er} janvier 1983, modifié par le décret du 3 août 2016 relatif aux Schémas Régionaux d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des territoires (SRADDET)

13. Avec une spécificité pour le CPER de la région Grand Est, qui doit également être signé par le Président de l'Eurométropole de Strasbourg (cf. article 5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales).

14. CGET, 2017

15. J-F. Rapin, 2019, p. 33

16. CGET, 2017.

17. Cour des Comptes, 2019, p.78

18. Premier Ministre, Accord de partenariat État-Régions du 28 septembre 2020, p.4

Cette logique procédurale rationnelle est cependant à relativiser. La sociologie des finances publiques, notamment les travaux de Marc Leroy¹⁹, met en évidence un modèle de négociation des CPER, qui combine une « régulation référentielle » (fixation des grands objectifs, mise en cohérence avec les enjeux identifiés) et une « régulation financière » (négociation et programmation des crédits), bien moins visible mais déterminante. « Dans la logique de base du contrat de plan, les engagements financiers des partenaires sont subordonnés à la sélection consensuelle (concertation) et réfléchie (prospective) des priorités communes [...]. En réalité, cette représentation de référence, dont la légitimité est attestée, est battue en brèche par le jeu financier des acteurs de la négociation autour des normes de cofinancement, d’engagement et d’assurance. » De fait, les études empiriques révèlent les négociations tripartites entre l’État central et l’État déconcentré (le SGAR) d’une part, et entre ce dernier et les Régions. Elles montrent un glissement de la logique « référentielle » vers la logique « financière » qui s’avère centrale²⁰. Cette logique « financière » contribue à l’intégration d’autres acteurs dans le jeu de la négociation, l’objectif étant de réunir des tours de tables pour financer des projets. Ainsi, le cadre du CPER permet d’associer d’autres co-financeurs (collectivités infra-régionales, agences et opérateurs de l’État...), et favorise la convergence d’investissements publics dans les territoires, répartissant l’effort financier sur davantage de contributeurs. L’articulation avec les fonds européens est notamment recherchée. Le recours au cadre des CPER est

d’autant plus crucial qu’il permet d’organiser les cofinancements de projets à maîtrise d’ouvrage publique, rendus impossibles hors CPER par la suppression en 2015 de la clause de compétence générale par la Loi NOTRe²¹.

■ Objectifs et contenus des CPER

— À l’origine, la vocation principale des CPER est la modernisation de l’économie. Mais la disparition du Plan de la Nation au début des années 1990, a induit une évolution vers une conciliation entre développement des régions et équilibre des territoires²². D’une génération à l’autre, les CPER sont organisés autour de grandes priorités stratégiques, qui se traduisent par la définition de « volets » thématiques (cf. *tableau ci-contre*). Pour les 6 générations de CPER passées, ces grandes priorités stratégiques nationales sont définies par le gouvernement dans le cadre de comités interministériels présidés par le Premier Ministre – lors desquels sont prises les grandes décisions concernant l’aménagement du territoire national²³. Ces grandes orientations définissent un cadre et orientent les négociations pour chaque contrat de plan État-Région.

À partir de 2000, un « volet territorial » est intégré aux CPER. Sa vocation est de soutenir le développement des territoires en facilitant le cofinancement de projets dans les territoires. Il est ciblé sur des thématiques qui répondent à des impératifs de solidarité nationale et d’égalité des territoires.



Quelle place pour les enjeux climat dans les objectifs des CPER au fil des générations ?

— Si les dépenses d’investissement préparent l’avenir, alors les CPER constituent un outil stratégique pour la transition bas-carbone, en ayant pour fonction la programmation des investissements en matière d’infrastructures et d’équipements dans les territoires. De fait, l’introduction de la préoccupation des émissions de gaz à effet de serre dans la négociation des CPER apparaît pour la première fois dans le cadre de la négociation des CPER 2000-2006²⁷.

Bertrand & Richard (2013) observent que des enveloppes financières dégagées dans le cadre d’accords entre les Régions et l’ADEME annexés aux CPER 2000-2006 ont « permis un développement quasi-généralisé de connais-

sances régionales sur les consommations énergétiques et les émissions locales de GES (le plus souvent sous la forme de la mise en place d’un observatoire régional ad hoc) ».

L’inscription de l’enjeu climat a été marquée dans la génération 2007-2014 par la volonté du gouvernement d’inscrire un objectif de « neutralité carbone » pour les CPER, entendu comme une recherche d’équilibre entre projets émetteurs et projets réducteurs d’émissions à l’échelle régionale²⁸. À cet effet, la DATAR s’est dotée d’un outil d’évaluation de la neutralité carbone des programmes d’aménagement ou de développement (logiciel NECATER : « NEutralité CARbone des TERritoires ») mobilisé pour évaluer l’impact des CPER et des PO FEDER²⁹. L’outil n’a semble-t-il pas été maintenu pour la génération suivante.

19. Cf. en particulier : Leroy, 1999 ; Leroy, 2007, pp.67-73.

20 Cette « logique financière » n’est donc pas à comprendre comme une recherche de retour sur investissement, mais plutôt comme une combinaison de recherche de maîtrise de la dépense publique et de maximisation des crédits pour la réalisation des projets inscrits au CPER.

21. Cf. l’article L. 1111-10 du Code Général des Collectivités Locales : « par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-Régions et toute opération dont la maîtrise d’ouvrage relève de l’État ou de ses établissements publics ».

22. Que marque le glissement du pilotage national des CPER du Commissariat Général du Plan à la DATAR (renommée DIACT en 2005, puis CGET en 2014).

23. Nommés Comité interministériel d’aménagement du territoire (CIAT), puis Comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire (CIADT), ou encore Comité interministériel d’aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), entre 2005 et 2009. En 2015, c’est à l’occasion d’un Comité interministériel aux ruralités que les priorités nationales pour la 6^e génération de CPER ont été présentées.

24. Pour une présentation historique des CPER, cf. CGET, 2017.

25. Dont « le développement et la régénération du réseau de transport ferroviaire de voyageurs – y compris les liaisons entre les réseaux urbains et périurbains et les études et acquisitions foncières relatives aux liaisons à grande vitesse » (cf. CGET, op. cit.)

26. Dont « La lutte contre le changement climatique et l’adaptation à ses effets dans le cadre de plans territoriaux intégrant, notamment, la promotion des énergies et des matériaux renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique » (idem)

27. Circulaire du 27 août 1999 de Madame la ministre de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement aux Préfets de Région relative à la préparation des futurs CPER et à la prise en compte de l’effet de serre. Cf. MIES, 2000, p.79-81. Voir également la question écrite n° 24640 du sénateur Serge Lepeltier sur les CPER et l’effet de serre, JO Sénat du 20/04/2000 - p. 1388.

28. Cf. Bellassen & Leguet, 2007, p. 10. Voir également Larrue, 2010, p. 417. Cette interprétation de la notion de « neutralité carbone » comme équilibre à l’échelle d’une organisation ou d’un territoire est contestée, l’objectif étant bien, au sens de l’Accord de Paris de 2015, de viser une neutralité carbone globale au niveau planétaire. Cf. ADEME, 2021

29. Logiciel de type calculateur développé par le bureau d’études Énergies Demain pour la DIACT, estimant les émissions potentielles de GES à partir des montants financiers du contrat. Une évaluation à mi-parcours de la « neutralité carbone » des contrats de projets État-Régions (CPER) et des programmes opérationnels FEDER (PO) 2007-2013 indiquerait que « sur la durée de vie des projets financés, [...] les CPER [2007-2013] seraient légèrement émetteurs ». Cf. DATAR, 2011, p.20.

Les générations 2007-2014 et 2015-2020 ont vu confirmées les priorités stratégiques nationales « développement durable et préservation de l'environnement », puis « transitions écologique et environnementale », avec des crédits contractualisés en augmentation - tout en demeurant cloisonnées.

Le renforcement de la préoccupation de la transition écologique dans les CPER s'est également traduite pour la génération 2015-2020 par l'introduction de critères d'éco-conditionnalité, voulue par le gouvernement³⁰. L'éco-conditionnalité est présentée comme étant complémentaire de l'évaluation environnementale stratégique, exercice réglementaire préalable à l'adoption des CPER³¹. Elle doit permettre que les projets financés contribuent à enclencher la transition écologique et énergétique dans les territoires, et tendre à exclure du financement des CPER des projets qui auraient des incidences néfastes pour l'environnement. Ces **critères d'éco-conditionnalité** sont de deux niveaux :

- **Niveau ①** - pour l'éligibilité des projets aux financements CPER : les critères définis au niveau national sont liés soit à l'environnement physique ou stratégique du projet, soit à l'atteinte d'une performance environnementale, soit à l'utilisation d'une démarche d'étude spécifique ;

- **Niveau ②** - pour le classement ou la pondération du taux d'aide : 1 à 3 critères du référentiel national établi par le CGET peuvent être choisis, éventuellement complétés par 1 à 3 critères spécifiques. Nombre de ces critères peuvent contribuer à réduire l'impact des projets en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qu'il s'agisse d'introduction de clauses environnementales dans les marchés publics concernés par les actions programmées, d'objectif de labellisation ambitieuse, de critères de qualité environnementale dans la conduite de chantier, de la réduction des déplacements pour la conduite du projet (notamment dans les Outre-mers), etc.

La question de l'évaluation et du suivi des CPER est importante pour leur pilotage. Des bilans annuels de suivi de l'exécution des CPER sont ainsi prévus, mais sans pour autant être toujours disponibles selon les régions³². Or, ces évaluations sont essentielles pour s'assurer d'un bon suivi et de la cohérence des mises en œuvre avec les orientations définies tant au niveau national que dans le cadre négocié du CPER, en prenant en compte les résultats de l'évaluation stratégique environnementales. Le niveau de communication et de transparence pourrait gagner en précision, et gagnerait à bien articuler le reporting de l'impact climat des projets effectivement financés à ce suivi de l'exécution.

Pourquoi se poser la question de la place du climat dans les CPER ? Les Régions, cheffes de file de la transition

— Depuis leur création en 1982³³, les Régions ont vu leurs compétences s'élargir de manière continue³⁴. Par les différentes lois de décentralisation, ou via des lois sectorielles, l'État a accru les capacités d'intervention des Régions dans différents domaines, en particulier : le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports, la formation professionnelle, les lycées. Par ces compétences, les Régions disposent de leviers pour agir dans différents secteurs clés de la transition bas-carbone identifiés dans la SNBC française. C'est le cas des **trois secteurs** les plus émetteurs de gaz à effet de serre :

① **les transports** : Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM), les Régions sont responsables de l'organisation des transports ferroviaires régionaux (TER)³⁵, mais aussi des transports hors agglomération (routiers par autocars interurbains, mobilités actives et partagées), du transport scolaire, et de l'organisation de l'intermodalité ;

② **l'agriculture** : les Régions sont depuis 2014 (Loi MAPTAM) les autorités de gestion de près de 95% du FEADER. Cette situation devrait évoluer pour la période de programmation de la nouvelle PAC (2023-2027)³⁶.

③ **le bâtiment** : le parc de bâtiments publics géré par les Régions est important, avec notamment l'ensemble des lycées et établissements de formation. Leur rôle est également central pour le soutien à la rénovation énergétique des logements avec la gestion du service public de la performance énergétique et de l'habitat (SPPEH).

Par ailleurs, leurs compétences en matière de développement économique (soutien aux entreprises, définition des grandes orientations stratégiques via l'élaboration du SRDEII, Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation...), et de formation professionnelle, sont également décisives pour pouvoir orienter le développement des compétences, activités et emplois dans le sens de la transition bas-carbone.

Au-delà de leurs compétences directes, les Régions doivent depuis la Loi de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) de 2014 jouer le rôle de « cheffes de file » en matière de climat, et depuis la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance verte (LTECV) de 2015 celui de cheffes de file de la transition énergétique³⁷. Les Régions doivent à ce titre coordonner l'action des collectivités infra-régionales en matière de climat et de transition énergétique. Enfin, la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Loi NOTRe de 2015) – au-delà de la définition d'un nouveau périmètre des régions – confie aux Régions l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires (SRADDET), qui intègre

les différents schémas sectoriels préexistants (climat-air-énergie, transports, gestion des déchets, cohérence écologique...). Le SRADDET doit permettre l'élaboration de trajectoires de développement bas carbone et résilientes qui seront déclinées dans les territoires infra-régionaux. En effet, les SRADDET ont une portée prescriptive pour les documents d'urbanisme locaux. Les Régions devraient vérifier la bonne articulation entre leurs SRADDET et la SNBC³⁸.

Ainsi les Régions ont un rôle important à jouer pour l'atteinte des objectifs climat de neutralité carbone et d'adaptation aux changements climatiques. Pour autant, les moyens d'action demeurent restreints, les budgets des Régions consacrés à l'environnement étant bien inférieurs aux budgets et fonds de l'État et de ses opérateurs (notamment directions régionales de l'ADEME³⁹, Agences de l'eau...) dédiés aux politiques environnement. L'enjeu pour les Régions est de « verdier » les budgets consacrés aux politiques d'attractivité, d'aménagement, pour orienter leurs interventions dans le sens d'une transition régionale bas-carbone. Négocier les CPER dans cette perspective est d'autant plus important pour soutenir l'ambition climat des Régions.

La prochaine génération de CPER en cours de négociation

— La nouvelle génération 2021-2027 a vu sa préparation perturbée par la survenue de la crise sanitaire de la COVID-19. Elle a été réengagée en intégrant la logique de relance économique du gouvernement. Ainsi, la signature de ces nouveaux CPER est conduite en deux temps :

- des accords de relance État-région pour les années 2021 et 2022, ainsi que des projets de CPER 2021-2027 sont signés entre janvier et le printemps 2021⁴⁰ ;

30. La circulaire du Premier Ministre du 15 novembre 2013 aux Préfets de région, relative à la « préparation des contrats de Plan État-régions 2014-2020 » indique : « S'agissant des projets financés par l'État, des éco-conditionnalités devront être introduites pour s'inscrire dans l'objectif de transition écologique ». La circulaire de la Commissaire Générale à l'Égalité des Territoires aux préfets de région du 11 août 2014 sur les CPER 2015-2020, indique : « Vous vous appuyerez autant que possible sur les éco-conditionnalités déjà définies, avec leurs règles propres, tant au niveau national (programmes opérationnels des fonds européens, PIA...) qu'au niveau régional. Un référentiel technique relatif à l'éco-conditionnalité vous sera adressé pour la phase de négociation afin de préciser une méthodologie de sélection des projets et de modulation des aides accordées au titre du CPER. »

31. Cf. par exemple le CPER de Haute-Normandie, page 98.

32. Par exemple, ces bilans annuels des CPER des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire sont accessibles en téléchargement sur respectivement sur les sites des préfectures de région Bretagne et Pays-de-la-Loire, ce qui n'est pas le cas pour tous les CPER.

33. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

34. Pour une présentation plus détaillée du rôle des Régions, voir le chapitre « Les Régions et l'action climatique » in HCC, 2020, pp. 69-98.

35. Les Régions ont notamment la possibilité de reprendre la gestion de l'infrastructure ferroviaire depuis l'adoption de la Loi d'orientation des Mobilités en décembre 2019 (article 172).

36. État et Régions ont négocié le périmètre d'intervention de chacun pour la gestion du FEADER : les Régions seraient autorités de gestion pour tout ce qui concerne les aides «non surfaciques», c'est-à-dire non corrélées aux surfaces agricoles (forêt, investissements, installation, Leader...) ; la gestion des aides surfaciques (agro-environnementales, agriculture biologique, zones agricoles défavorisées...), retournera à l'État. La répartition des enveloppes entre ces différentes aides n'est pas connue à ce jour.

37. Cette notion de « chef de filât » thématique affirme une fonction d'animation, mais n'enfreint pas le principe de non-hiérarchie entre les collectivités territoriales de différents « échelons ». En outre, elle n'implique pas de transfert de moyens de l'État, au contraire du transfert de compétence qui implique un transfert de moyens vers les collectivités concernées.

38. L'Association NegaWatt a réalisé une étude confrontant les objectifs du volet « énergie » des SRADDET avec les objectifs nationaux. Cf. Association NegaWatt, 2020.

39. Via notamment la mobilisation des « Fonds Chaleur » et « Fonds Economie Circulaire ».

40. Le premier accord de relance État-Régions et le premier projet de CPER 2021-2027 ont été signés le 5 janvier 2021 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, par le Premier Ministre Jean Castex, la Ministre de la Cohésion des Territoires et des relations avec les collectivités locales Jacqueline Gourault, et le Président du Conseil régional Renaud Muselier, également Président de Régions de France. Cependant, les négociations ne sont pas fluides dans toutes les régions, et l'agenda électoral perturbe ces discussions.

- les CPER proprement dits devraient être signés au second semestre 2021, après les élections régionales de juin 2021, et à la suite des démarches réglementaires (réalisation du rapport sur les incidences environnementales, avis du CESER, avis de l'Autorité Environnementale, consultation du public).

L'accord État-Régions du 28 septembre 2020 place « les transitions écologiques » en tête des priorités communes affichées, et précise la nature de ces « transitions » : « décarbonation de l'économie », « plan massif de rénovation énergétique », « économie circulaire », « résilience et souveraineté alimentaire des territoires », « biodiversité », « adaptation des territoires », « tourisme durable ».

La montée en puissance semble manifeste, mais sept autres priorités sont définies dans cet accord (recherche / enseignement supérieur ; cohésion sociale et territoriale ; santé ; formation professionnelle et développement économique ; inclusion numérique ; infrastructures de mobilité ; culture et patrimoine tourisme sport). L'élargissement des thématiques pose la question de leur compatibilité

avec les objectifs de la France définis par la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) et le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) : les enjeux climat seront-ils pris en compte sur toutes les thématiques où cela est pertinent ? Comment garantir la cohérence générale des futurs CPER avec les objectifs climatiques nationaux et régionaux ?

Cette nouvelle génération de CPER est annoncée renouvelée dans la forme, voulue « ascendante et à la carte », selon l'accord État-Régions du 28 septembre 2020. Les sujets de contractualisation présentés n'auraient ainsi pas vocation à tous figurer systématiquement dans chaque CPER, comme c'était le cas pour les « volets » des précédentes générations. Ainsi une plus grande latitude semble laissée aux Régions pour la négociation à mener avec les services déconcentrés de l'État. En l'absence d'un schéma national définissant les priorités de l'État en matière d'aménagement faisant référence, et alors que de nombreuses « stratégies nationales » thématiques coexistent, la priorité donnée aux objectifs de transition écologique dans l'accord de partenariat État-Région de septembre 2020 se matérialisera-t-elle dans la nouvelle génération de CPER ?

Partie 2

Quelle place pour le climat dans les CPER ?

— **Les Contrats de Plan État-Région (CPER) sont le principal outil de contractualisation entre l'État et les Régions : ils programment sur plusieurs années des engagements financiers pour l'investissement dans les territoires.**

Le cadre de négociation de ces contrats place les enjeux de transition écologique haut dans leurs priorités. Mais qu'en est-il dans les faits ? Pour mieux comprendre la place accordée au climat dans les CPER, I4CE a mené une analyse climat des CPER 2015-2020 dont les principaux résultats sont présentés ci-après. Cette analyse a pour objectif de mettre en lumière la prise en compte ou non des enjeux climat dans les engagements financiers de l'État et des Régions au sein des CPER 2015-2020 et d'en tirer des recommandations pour la future génération de CPER. Elle porte sur l'ensemble des 27 CPER 2015-2020, dont 22 ont été signés par les anciennes Régions métropolitaines et 5 par les territoires ultramarins (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion). État et Régions ont engagés près de 30 milliards d'euros au sein de ces 27 CPER. Ces engagements financiers se répartissent en sept thématiques principales qui constituent les sept volets des CPER 2015-2020 (*cf. infographie p.20*).

ATTENTION : les limites de l'exercice

Avant de se plonger dans l'analyse des CPER 2015-2020, il nous paraît essentiel de rappeler certaines **limites de l'exercice** réalisé afin d'éviter toute interprétation biaisée des résultats.

1 L'analyse porte sur les financements inscrits initialement par l'État et les Régions au sein des maquettes financières des CPER 2015-2020 et de leurs avenants rendus publics.

L'analyse porte sur les engagements financiers de l'État (et de ses opérateurs) et des Régions inscrits initialement dans les maquettes financières des CPER 2015-2020 et leurs avenants rendus publics. Or les financements inscrits dans les budgets, et donc « payés » par l'État et les Régions, sont généralement plus faibles que ceux inscrits dans les CPER. Concernant l'État, le taux des engagements CPER traduits dans le budget de l'État sous forme d'autorisation d'engagements devrait atteindre 75 % fin 2020. Le taux d'exécution financière des CPER varie selon les volets et selon les Régions (Delcros, 2020). Notons qu'il est particulièrement faible pour le volet Mobilité qui a ainsi été prolongé jusqu'en 2022 pour permettre

de financer les projets inscrits dans ce volet. Le taux d'exécution financière des financements des Régions est rarement rendu public – seules les Régions Bretagne et Pays de la Loire ont publié un suivi de leur CPER.

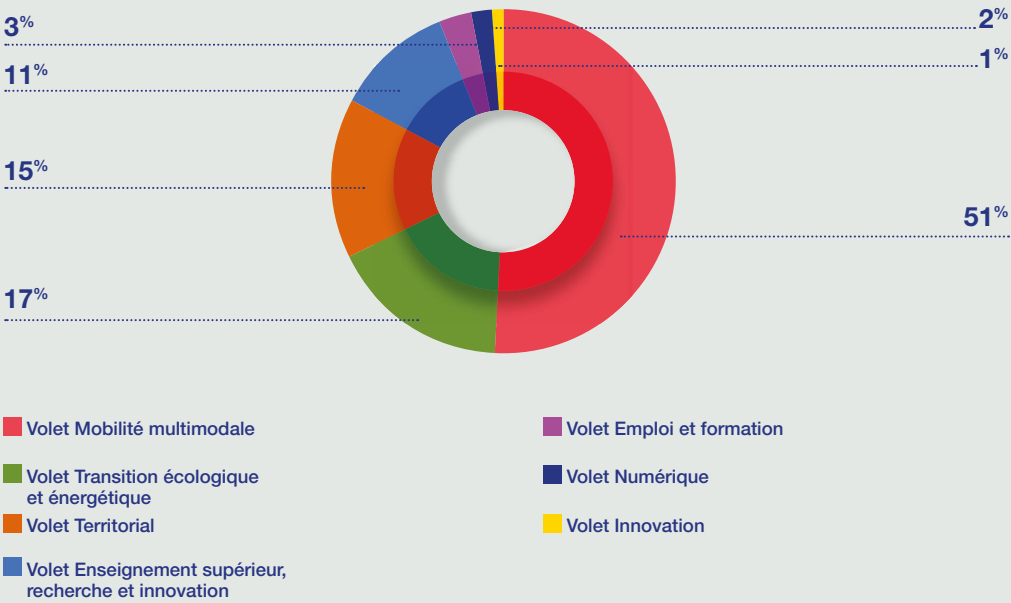
2 La granularité des données publiques relatives aux projets et aux financements inscrits dans les CPER peut rendre l'analyse climat difficile.

Les données publiques relatives aux projets financés et à leurs financements dans les CPER ne permettent pas toujours d'évaluer précisément leur impact au regard du climat. C'est notamment le cas pour le volet « Territorial » qui comporte beaucoup d'engagements classés « indéfinis » au regard du climat.

3 Certains secteurs clés pour l'atteinte des objectifs climat ne sont pas couverts par les CPER 2015-2020.

Tous les secteurs clés pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas couverts par les CPER, même lorsque ceux-ci recouvrent des compétences des Régions. Certains secteurs comme l'agriculture et l'alimentation, pour lesquels les Régions possèdent des leviers de décarbonation, sont très peu voire non financés au sein des CPER 2015-2020. Tous les financements n'ont pas vocation à passer par l'outil CPER. Qu'ils ne soient pas inclus dans les CPER ne signifie pas qu'ils ne sont pas financés par ailleurs. C'est pour cette raison que cette partie du rapport commence par un rappel des ordres de grandeur des budgets des Régions et une comparaison avec les montants engagés par les CPER. Notons que la réforme territoriale de 2015 relative à la délimitation des Régions a peu impacté les CPER. Ainsi, le CPER 2015-2020 d'une Région « nouvelle » issue de la fusion de plusieurs « anciennes » Régions correspond à la simple agrégation des CPER 2015-2020 signés par les Régions qui ont fusionné. Par exemple, le CPER de la région Occitanie se compose du CPER 2015-2020 signé en Midi-Pyrénées et du CPER 2015-2020 signé en Languedoc-Roussillon. Des avenants ont parfois été contractualisés pour ajuster à la marge les montants des CPER suite à la fusion de certaines régions – ceux rendus publics ont été pris en compte dans l'analyse.

RÉPARTITION PAR VOLET DES 29 MILLIARDS D'EUROS D'ENGAGEMENTS DE FINANCEMENT DES CPER 2015-2020



* Les volets « Culture » et « Mixité h/f » qui sont présentés comme des volets à part entière dans quelques CPER sont ici intégrés dans le volet Territorial.

Les types de projets financés au sein des quatre principaux volets (Mobilité, TEE, Territorial et Enseignement supérieur, recherche et innovation) sont détaillés dans les analyses climat par volet, p. 21-47).

@I4CE_

Des engagements structurants pour la contribution des Régions aux secteurs clés pour le climat

— Les engagements des Régions dans les CPER 2015-2020 représentent un volume équivalent à 25 % de leurs dépenses d'investissements sur la même période (dépenses d'équipement et subventions d'équipement ver-

sées⁴¹). Ce volume d'engagements est donc déjà significatif en comparaison avec le budget d'investissement total des Régions. Par ailleurs les engagements des CPER portent majoritairement sur des secteurs clés pour le climat : transports, aménagement et bâtiments, environnement notamment.

Attention

Les chiffres cumulés par fonction 2015-2020 sont estimatifs.

Les chiffres portant sur le cumul des budgets des Régions et Collectivités Territoriales Uniques (CTU) sur 2015 à 2020 sont issus d'une agrégation des budgets 2015-2020 des Régions réalisée par I4CE à partir des rapports annuels sur les finances des collectivités locales réalisés par l'Observatoire des finances

et de la gestion publique locales (OFGL). La répartition par fonction des dépenses des années 2016 et 2020 ont été estimées par I4CE à partir des données sur les années précédentes. Les chiffres cumulés par fonction 2015-2020 sont

MISE EN PERSPECTIVE ET PART DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DES RÉGIONS AU SEIN DES CPER 2015-2020 PAR RAPPORT À LEUR BUDGET POUR CERTAINS SECTEURS CLÉS DE LA TRANSITION⁴²



Transport ferroviaire

Dépenses totales d'investissement des Régions 2015-2020
9,7 Mds €

Engagements des Régions au sein des CPER 2015-2020
5,6 Mds €

— Sur le secteur des Transports, les engagements financiers des Régions inscrits dans les Contrats de Plan État-Régions portant sur des investissements dans les infrastructures ferroviaires représentent un volume équivalent à presque 60 % des dépenses d'investissement totales des Régions dans le transport ferroviaire. Ce pourcentage est cependant à nuancer du fait que l'exécution financière des engagements CPER portant sur le ferroviaire – c'est-à-dire les financements programmés et payés par les Régions – est généralement plus faible que ceux inscrits initialement dans les CPER.



Bâtiments de l'enseignement supérieur et de la recherche

Dépenses totales d'investissement des Régions 2015-2020
1,4 Mds €

Engagements des Régions au sein des CPER 2015-2020
1,1 Mds €

— Concernant les opérations liées aux bâtiments de l'enseignement supérieur et de la recherche (construction, rénovation, aménagement), les engagements inclus dans les Contrats de Plan État-Régions représentent un volume équivalent à presque 80% des dépenses d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche incluses dans les budgets 2015-2020.



Environnement

Dépenses totales d'investissement des Régions 2015-2020
3,1 Mds €

Engagements des Régions au sein des CPER 2015-2020
2,2 Mds €

— Les engagements des Régions dans les CPER 2015-2020 dans le volet « transition écologique et énergétique » représentent quant à eux un volume équivalent à 70% du total des dépenses des Régions de la fonction Environnement (dépenses de fonctionnement et d'investissement).



Aménagement des territoires

Dépenses totales d'investissement des Régions 2015-2020
6,5 Mds €

Engagements des Régions au sein des CPER 2015-2020
2,4 Mds €

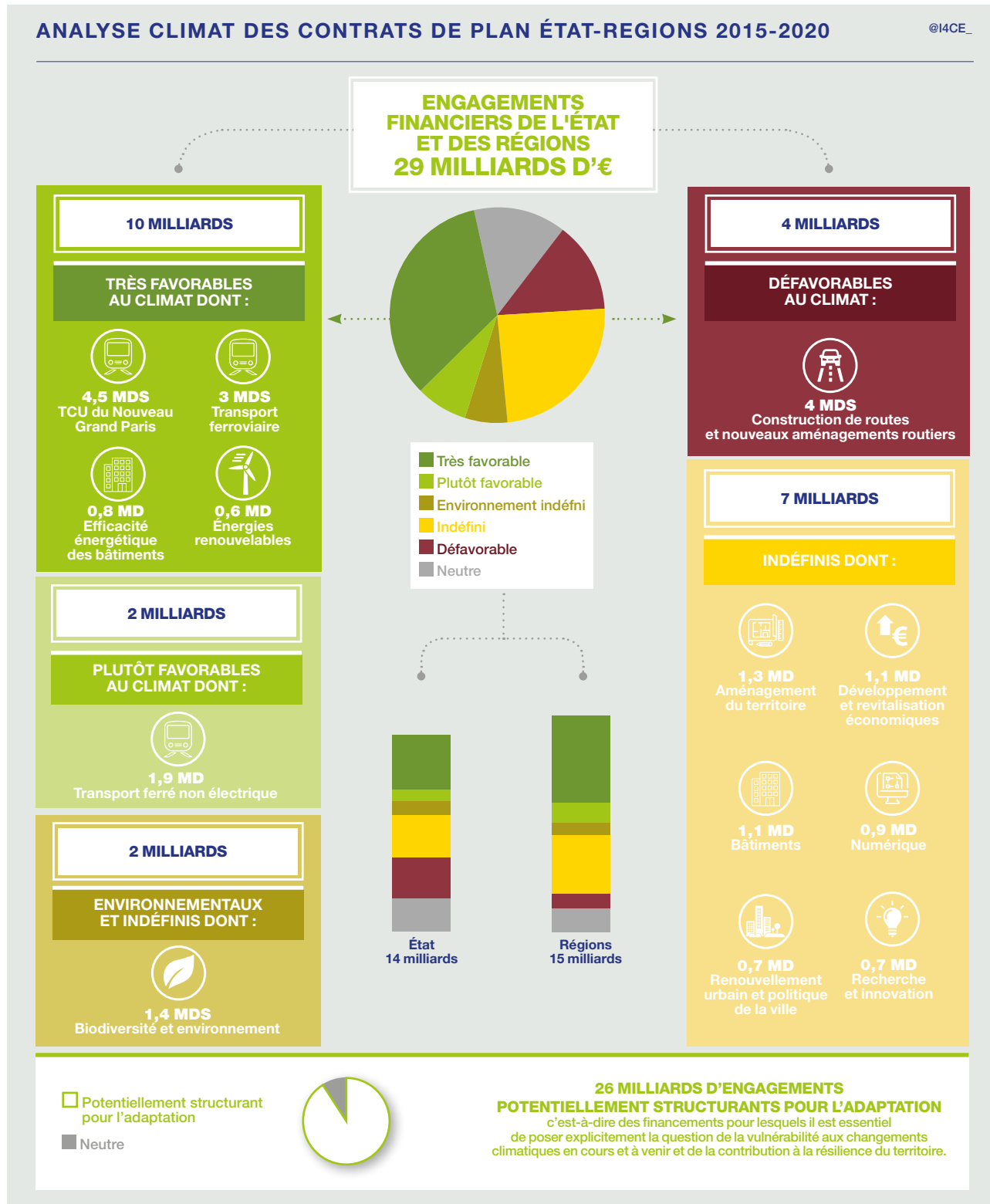
— Enfin, les engagements des Régions dans les CPER 2015-2020 sur le volet « Territorial », composé en grande majorité de projets d'aménagement et de développement économique des territoires, représentent un volume équivalent à presque 40% des dépenses d'investissement des Régions sur la fonction « Aménagement des territoires » entre 2015 et 2020.

► Les CPER apparaissent donc comme des outils structurants pour l'investissement des Régions, en particulier dans le domaine du transport ferroviaire, de l'enseignement supérieur et de l'environnement, domaines clés pour la contribution des Régions aux objectifs climatiques. Il semble crucial d'évaluer et suivre de manière détaillée l'impact sur le climat des projets financés par les Contrats de Plan État-Régions.

42. Ces éléments de comparaison fournissent un ordre de grandeur et présentent certaines limites. D'une part, si les CPER se composent en grande majorité de financements d'investissement, ils sont également susceptibles d'intégrer des financements s'apparentant à des dépenses de fonctionnement. D'autre part, la classification des engagements des CPER n'est pas toujours équivalente à la nomenclature du budget des Régions. Certains engagements appartenant à la même catégorie dans les CPER peuvent se retrouver dans plusieurs fonctions du budget des Régions, exemple : les engagements du volet ESRI peuvent se retrouver dans la ligne « Enseignement supérieur » de la fonction Enseignement du budget des Régions mais également dans la ligne « Recherche et innovation » de la fonction Action économique.

41. Hors annuité de la dette.

Aperçu général de l'analyse climat des CPER 2015-2020



► Les chiffres de l'analyse climat des CPER 2015-2020 n'engagent qu'I4CE. Ils ont été obtenus à partir de l'application de la méthodologie « Évaluation Climat des Budgets des collectivités » (I4CE, 2020) aux financements de l'État et des Régions inscrits dans les maquettes financières des CPER 2015-2020 et leurs avenants rendus publics. Ce travail mené par I4CE présente certainement des oublis ou des erreurs. En particulier, certains avenants et certains financements ont pu nous échapper. N'hésitez donc pas à faire vos retours aux auteurs du rapport.

Méthodologie

L'annexe méthodologique décrit en détails la démarche et les hypothèses retenues pour l'analyse climat des CPER 2015-2020, ce paragraphe en reprend les éléments principaux. L'analyse a pour objectif d'évaluer les engagements financiers de l'État⁴³ et des Régions inscrits dans les CPER au prisme du climat en prenant en compte les enjeux d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. Elle repose en grande partie sur la méthodologie d'Évaluation Climat des Budgets des collectivités développée par I4CE en collaboration avec 5 villes et métropoles⁴⁴ ; bien que des ajustements aient été nécessaires pour adapter cette méthodologie aux spécificités des financements CPER.

Pour l'analyse « atténuation », les engagements financiers des CPER 2015-2020 sont ainsi classés en six catégories selon leur effet sur la réduction des gaz à effet de serre et leur compatibilité avec les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone :

- **Très favorable :** Ces financements sont compatibles avec un monde neutre en carbone. Ils permettent de réduire significativement les émissions par rapport aux alternatives existantes ou de séquestrer des gaz à effet de serre. Ils impliquent un changement structurel dans la façon de produire ou de consommer.
- **Plutôt favorable :** Ces financements permettent de réduire les émissions à court terme, mais sans que cette réduction soit suffisante pour mettre le territoire sur une trajectoire de neutralité carbone. Ils incluent également le soutien à des secteurs qui ne sont pas encore totalement décarbonés mais dont la SNBC encourage le développement tout en visant une décarbonation complète en 2050. Exemples : les infrastructures de transport fluvial et de transport ferroviaire non électrifiées.
- **Indéfini :** Cette catégorie vise à regrouper les financements ayant a priori un impact climat, dans un sens favorable ou défavorable, soit en totalité soit en partie, mais pour lesquelles le manque d'information ou de données empêche de préciser les catégories et/ou les montants.

Le besoin d'information peut nécessiter une désagrégation du financement ou la mise en place et le suivi d'indicateurs.

- **Environnemental Indéfini :** Cette catégorie regroupe les financements classés « indéfinis » au regard de l'atténuation mais qui ont un impact favorable sur l'environnement et la biodiversité. Ils intègrent explicitement les enjeux de développement durable mais les informations disponibles ne permettent pas de déterminer précisément s'ils ont un impact significatif sur la réduction des GES.
- **Neutre :** Ces financements n'ont pas d'impact significatif sur les émissions ou la séquestration de gaz à effet de serre. Ils ne contribuent donc ni activement au dérèglement climatique ni à la réduction des émissions de GES, et peuvent subsister dans un monde neutre en carbone.
- **Défavorable :** Ces financements sont incompatibles avec l'objectif de neutralité carbone car ils contribuent à émettre des gaz à effet de serre de manière significative. Certains de ces financements se justifient à court terme pour d'autres objectifs (justice sociale, adaptation au dérèglement climatique...). Cependant, l'objectif de neutralité carbone va nécessiter de transformer progressivement ces financements pour faire diminuer leur impact climat.

Pour les impacts « adaptation », l'analyse réalisée correspond à l'application de l'étape n°1 du volet adaptation de l'Évaluation climat des Budgets des collectivités aux financements inscrits dans les CPER 2015-2020. Cette étape consiste à s'appuyer sur l'état de la connaissance et sur la littérature existante pour identifier les dépenses au croisement d'une fonction à enjeu et présentant, par sa nature, un levier d'action potentiel. Elle permet de distinguer les financements selon qu'ils soient ou non potentiellement structurants pour l'adaptation :

- **Financements potentiellement structurants pour l'adaptation :** Un financement est classé « structurant » au regard de l'adaptation lorsqu'il remplit les deux conditions suivantes :

43. Comprend également les opérateurs de l'État qui participent aux financements des CPER, dont les principaux sont l'ADEME, l'ANRU, le CNOUS/les CROUS et Voies navigables de France (VNF).

44. I4CE, Fetet, Nicol, Perrier, Stroeymeyt & Dépoues, Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales : guide méthodologique, novembre 2020.

- Il renvoie à une action de la collectivité qui pourrait constituer un levier d'adaptation ;

- Il porte sur une population, un espace, une activité, un service présentant un enjeu d'adaptation fort, c'est-à-dire qui pourrait être affecté de manière significative par les changements climatiques.

Exemples : les financements dédiés à l'entretien et au développement des infrastructures de transport (routes, ferroviaires), à la rénovation et à la construction de bâtiments, aux opérations d'aménagement du territoire et de renouvellement urbain, à la politique de la Ville.

- **Financements neutres au regard de l'adaptation :** Un financement est classé « neutre » au regard de l'adaptation lorsqu'il n'est pas considéré comme un enjeu prioritaire d'adaptation et/ou ne présente pas de levier préconisé sur l'adaptation d'après l'état des connaissances dans la littérature scientifique.

Exemples : les financements dédiés à la valorisation, au recyclage et au tri des déchets, au soutien à l'innovation industrielle, à l'amélioration de l'efficacité énergétique des procédés industriels, à la déconstruction de bâtiments, au soutien aux usages et aux infrastructures du numérique, à la formation professionnelle et à l'emploi.

Près de 29 milliards d'engagements de financement analysés au prisme du climat

Les engagements financiers de l'État et des Régions au sein des CPER 2015-2020 s'élèvent à près de 29 milliards d'euros. Ce montant est tiré de l'agrégation des maquettes financières publiques des 27 CPER 2015-2020 et de leurs avenants rendus publics (tous ne le sont pas). Les maquettes financières détaillent les montants engagés par l'État et la Région pour chaque projet ou type de projet financé. Une telle granularité a permis à I4CE de mener une analyse climat des montants engagés par l'État et les Régions au sein des CPER.

• 10 MILLIARDS (soit 34%) d'engagements « très favorables » à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

— **Plus d'un tiers des engagements totaux de l'État et des Régions dans les Contrats de Plan État-Régions 2015-2020** est destiné au financement de projets « bas-carbone » ayant un impact très favorable sur la réduction des gaz

à effet de serre. Ces engagements atteignent près de 6 milliards d'euros pour les Régions - ce qui représente 40 % de leurs engagements totaux - et près de 4 milliards pour l'État – ce qui représente 27 % de ses engagements totaux. La grande majorité des engagements classés très favorables au sein des CPER est dédiée à la mobilité bas-carbone. En Ile-de-France (IDF), ils permettent de financer les transports en commun urbains dans le cadre du Nouveau Grand Paris des Transports et en particulier les transports ferrés : métro, tramway, tram-train et RER. Pour les régions hors IDF, ces engagements sont en majorité fléchés vers le transport ferroviaire et l'intermodalité. Les autres engagements très favorables au climat financent dans une moindre mesure l'efficacité énergétique des bâtiments et les énergies renouvelables.

• 2 MILLIARDS (soit 8%) sont par ailleurs classés « plutôt favorables » pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Ces investissements contribuent à une baisse des émissions de gaz à effet de serre, mais non compatible avec la trajectoire de neutralité carbone.

• 9 MILLIARDS (soit 30%) des engagements aux impacts « indéfinis » pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre

— **Près de 9 milliards d'engagements ont a priori un impact climat, dans un sens favorable ou défavorable, soit en totalité soit en partie**, mais le manque d'information ou de données empêche de préciser les catégories et/ou les montants. Ils ont ainsi été identifiés comme « indéfinis » au regard du climat : bien qu'ils comportent des enjeux du point de vue du climat, ceux-ci ne sont pas explicitement pris en compte dans les contrats et leurs maquettes financières publiques et il est difficile de préciser leur impact sur le climat. Ces engagements permettent de financer des **projets disparates** dans les domaines suivants :

- 1 l'environnement et la biodiversité ;
- 2 le développement et la revitalisation économique des territoires ;
- 3 l'aménagement des territoires ;
- 4 le renouvellement urbain et la politique de la ville ;

5 le numérique ;

6 la restructuration et la réhabilitation de bâtiments publics ;

7 la formation, l'innovation et la R&D ;

8 le transport maritime.

Parmi ces 9 milliards d'engagements, 2 milliards sont classés « environnementaux et indéfinis ». Ils soutiennent des projets favorables à la biodiversité et à l'environnement pouvant potentiellement avoir des co-bénéfices importants pour le climat mais dont l'objectif de réduction des gaz à effet de serre n'est pas explicitement mentionné. Pour aller plus loin dans l'analyse climat, des précisions sur le degré de prise en compte des enjeux climat dans ces projets et l'impact recherché ou non sur la réduction des émissions de GES sont nécessaires.

• 4 MILLIARDS (soit 14%) sont classés « défavorables » pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre

— **La totalité des engagements classés défavorables au climat au sein des CPER 2015-2020** sont des financements dédiés à la construction de nouvelles routes et de nouveaux aménagements routiers. À long terme, le développement de routes tend à encourager ce mode de transport et à augmenter le trafic routier. C'est ce que démontre la littérature scientifique sur le trafic induit⁴⁵. Or, le transport est actuellement le premier secteur émetteur de GES en France en 2018, avec 132 MtCO₂eq, soit 30 % du total national ; et au sein de ce secteur, la quasi-totalité des émissions provient du secteur routier (plus de 120 MtCO₂eq). Rappelons aussi que les émissions liées aux transports ont augmenté de + 2 % entre 2009 et 2016 à cause de l'augmentation du trafic routier ; et ce malgré la baisse des émissions unitaires des nouveaux véhicules ou le développement des biocarburants (MTE & I4CE, 2020). Pour atteindre les objectifs fixés par la Stratégie nationale bas-carbone et permettre la décarbonation complète du secteur des transports d'ici 2050, il sera donc nécessaire de réduire le développement du trafic routier.

Parmi les financements CPER dédiés au secteur routier, 3 milliards d'euros proviennent de l'État

45. Cerema, L'induction de trafic - Revue bibliographique, 2012. / Yves Crozet et Aurélie Mercier, Induction et évaporation de trafic : revue de la littérature et études de cas. Étude réalisée pour le service voirie de la Métropole de Lyon, Novembre 2016.

et 1 milliard des Régions. La part des Régions est ainsi plus faible que celle de l'État ; certaines Régions ont parfois exclu des CPER 2015-2020 les financements du secteur routier. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles ne financent pas le secteur routier par ailleurs. En effet, d'après le budget cumulé des Régions et CTU sur la période 2015-2020, ces dernières consacrent plus de 20 % de leurs dépenses d'investissements dans les transports à la voirie.

• **4 MILLIARDS (14 %) considérés comme « neutres » pour l'atténuation**, c'est-à-dire ayant un impact non significatif sur les objectifs de neutralité carbone de la France.

La quasi-totalité des financements classés « potentiellement structurants » pour l'adaptation

— **Plus de 90 % des engagements sont considérés potentiellement structurants au regard de l'adaptation.** Ils correspondent à des financements potentiellement structurants pour mieux préparer les territoires à un climat qui n'est désormais plus stable. En effet, de nombreux financements sont fléchés vers des infrastructures et équipements dont la performance et la durabilité dépendront de leur adaptation aux conditions climatiques actuelles et futures. Ou bien vers des projets liés à l'aménagement du territoire, alors même que le changement climatique devient une des dynamiques déterminantes du futur des conditions de vie et des activités sur certains territoires. Nous verrons dans les analyses sectorielles que les enjeux d'adaptation sont cependant très peu pris en compte de manière explicite dans les contrats.

CE QU'ON PEUT RETENIR POUR LES FUTURS CPER

Prendre en compte les enjeux climat dans la totalité des engagements financiers.

— **Les enjeux de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques** doivent être pris en compte dans la priorisation des projets inclus dans les contrats quelques soient les volets. Et la pertinence de chaque projet doit être interrogée à l'aune de ces enjeux, au risque sinon de constituer un frein à l'effort collectif d'investissement pour décarboner l'économie. I4CE identifie des pistes pour concrétiser cette prise en compte :

► **Réaliser une analyse ex-ante de l'impact climat - réduction des GES et adaptation - des « Accords régionaux de relance » et « Contrats de plan État-Région »**

Réaliser une analyse de l'impact climat des projets financés par les prochains CPER avant leur signature, dans un format proche du « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » réalisé dans le cadre du PLF 2021, permettrait d'anticiper la contribution de ces nouveaux contrats aux objectifs climat nationaux. Cela permettrait également d'assurer une plus grande transparence sur cet outil contractuel qui va orienter 40 milliards d'euros d'engagements de financement d'investissement par l'État et les Régions pour les sept prochaines années ; années qui seront clé pour l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone de la France.

► **Mettre en place un pilotage et suivi climat de la mise en œuvre des CPER**

Au-delà de l'analyse climat amont des CPER, renforcer le pilotage et le suivi des engagements pris dans le cadre des Contrats de Plan État-Régions permettrait notamment d'améliorer la transparence sur la mise en œuvre effective de ces contrats, au-delà de l'effet d'annonce des engagements. Compléter ce suivi d'indicateurs d'impact climat des projets à engager et engagés permettrait de s'assurer de la bonne exécution des engagements ayant une contribu-

tion positive du point de vue du climat, à un rythme au moins équivalent aux autres engagements.

► **Faire plus et mieux pour le financement des investissements climat**

L'atteinte des objectifs climat nationaux nécessite d'accélérer et d'améliorer l'effort d'investissement climat réalisé ces dernières années. Si les investissements climat atteignent près de 40 milliards d'euros en 2019, il faudrait investir chaque année 13 à 17 milliards d'euros de plus qu'en 2019 et jusqu'en 2023 dans les secteurs du bâtiment, des transports et des énergies renouvelables (Ledez, Hainaut, 2021). L'analyse climat par volet qui suit identifie de manière plus détaillée les enjeux, les besoins d'investissements et ce qu'on peut attendre des prochains CPER dans les différents secteurs qu'ils financent.

► **Renforcer la prise en compte des enjeux d'adaptation aux changements climatiques dans les prochains CPER**

La quasi-totalité des engagements des CPER comporte des enjeux importants pour l'adaptation aux changements climatiques. État et Régions ont ainsi tout intérêt à identifier l'adaptation comme un enjeu de certains investissements structurants afin de se mettre en capacité de le piloter. En tant que financeurs, ils peuvent exiger que la question soit posée et puisse être « déléguée » aux bons niveaux et bons acteurs. Pour certains secteurs clés comme l'aménagement et le bâtiment, il est même d'ores et déjà possible d'aller plus loin afin de s'assurer non seulement que la question soit posée mais également que la réponse apportée soit satisfaisante. Une réponse d'adaptation satisfaisante est une réponse qui favorise des choix de développement robustes et/ou résilients, c'est-à-dire qui reste pertinente dans un large cas de climats futurs possibles. *A minima*, la réponse apportée devrait être de s'assurer que les projets financés n'aggravent pas la vulnérabilité du territoire aux impacts du changement climatique, comme par exemple la construction de bâtiments qui ne prendrait pas en compte les enjeux

de confort d'été. Se poser la question de l'adaptation aux changements climatiques de manière transverse demandera la mobilisation de ressources, notamment humaines, dont le financement pourrait également être intégré aux futurs CPER.

► **S'assurer de la prise en compte des enjeux de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques dans les nouveaux secteurs financés**

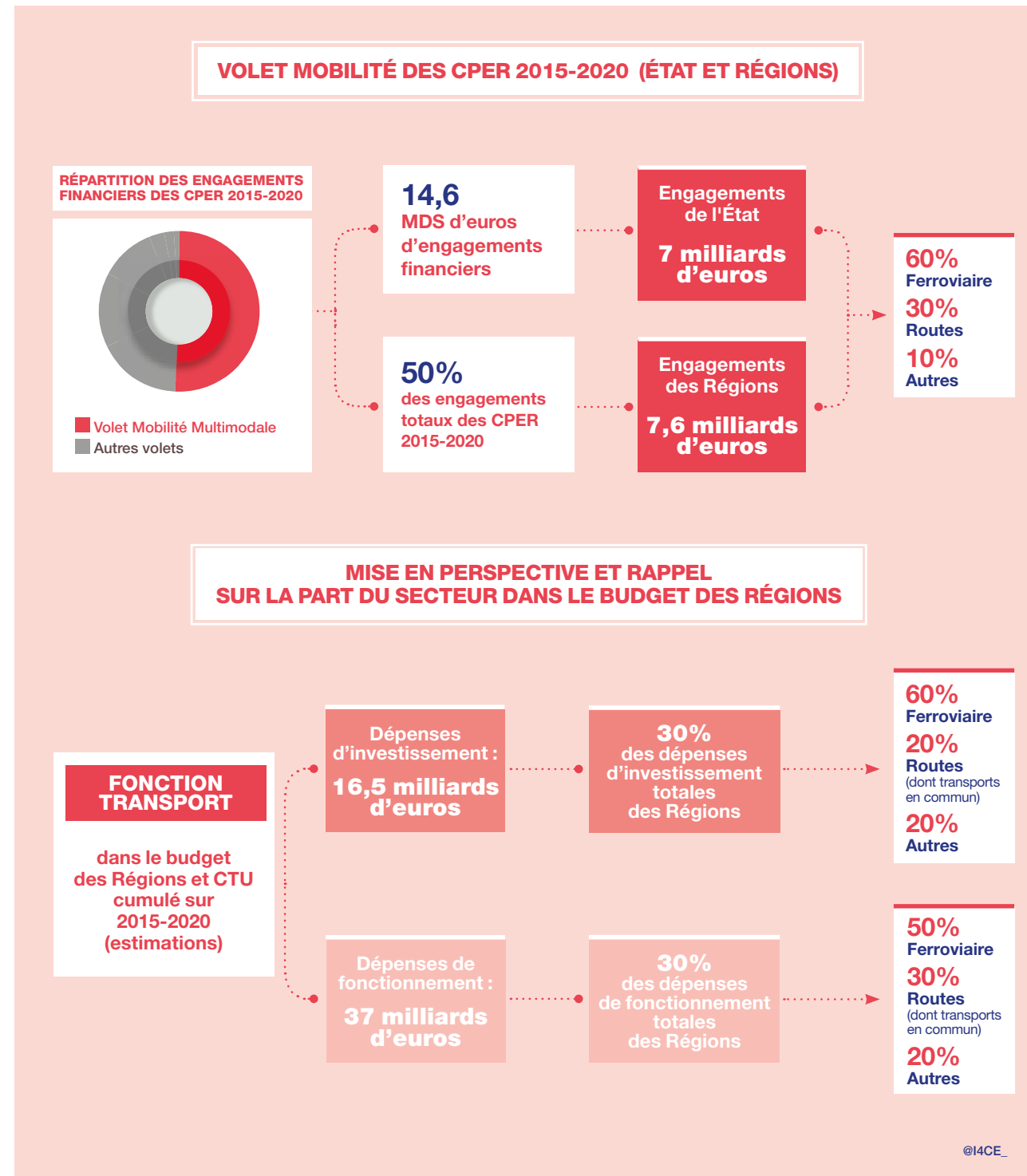
Tous les secteurs clés de la transition bas-carbone ne sont pas - ou très peu - couverts par les CPER 2015-2020. Il ne s'agit pas seulement de secteurs qui sortent complètement du champ de compétences des Régions mais également de secteurs sur lesquels elles possèdent des leviers d'action comme l'alimentation, l'agriculture et la rénovation des lycées.

L'accord de partenariat concernant la future génération de CPER ouvre la possibilité d'intégrer de nouveaux secteurs au sein des CPER. Cet accord introduit notamment l'agriculture durable dans les priorités de la nouvelle génération de CPER. État et Régions devront être attentifs à ce que les projets financés contribuent à la réduction des émissions de GES du secteur et à son adaptation aux changements climatiques.

4. Analyse climat par volet

VOLET MOBILITÉ

CHIFFRES CLÉS



ENJEUX

■ Rôle des Régions

— **La place prépondérante des engagements « mobilité » dans les CPER, tout comme dans les budgets des Régions**, reflètent le renforcement du rôle des Régions dans ce domaine. Dès l'année 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) votée consacre les Régions en tant qu'organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional en leur attribuant notamment la charge de l'organisation et du financement des services ferroviaires régionaux. Ce rôle s'est depuis renforcé à travers la loi MAPTAM de février 2014 qui fait de la Région le chef de file de « l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports ». La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 apporte des précisions quant au contenu de ce chef de file. Elle affirme le rôle des Régions en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) régionale et détaille le processus de coopération et d'action commune possibles entre les AOM locales et régionales.

Ainsi, dans le domaine des mobilités, les Régions ont en charge :

- la réflexion stratégique et prospective sur l'aménagement du territoire régional, qui inclut les transports et infrastructures de transports, ainsi que l'intermodalité⁴⁶ ;

- les transports en communs interurbains et transports scolaires (en fonctionnement et en investissement – autocars – sachant que l'infrastructure pour ces transports sont les routes, qui sont à la charge des communes, des départements et à la marge de l'État) ;

- une partie des dépenses d'intervention pour le financement du fonctionnement des lignes ferroviaires régionales notamment à travers les péages payés par les TER - l'État et SNCF Réseau étant les principaux responsables du coût de fonctionnement du réseau ferré national ;

- certaines dépenses d'investissement dans les infrastructures ferroviaires : bien que SNCF Réseau et l'État soient en charge de l'investissement dans le réseau ferré national, pour certaines lignes plus petites (les UIC 7 à 9 ou ligne de des-

serte fine du territoire), des clefs de financements ont été actées entre l'État et la Région à la suite du rapport Philizot (2020).

Concernant les routes, l'État, les départements et les communes ou EPCI, en tant que gestionnaires de voirie, sont les maîtres d'ouvrage des opérations d'investissement. Quelques Régions seulement contribuent au financement des investissements dans les voiries (infrastructures routières) à travers des subventions versées aux maîtres d'ouvrage.

■ Enjeux de réduction des GES et besoins d'investissement climat

— **Le secteur des transports est le premier secteur émetteur en France.** Atteindre les objectifs climat fixés par la France nécessite une décarbonation quasi-complète de ce secteur à horizon 2050. Cinq leviers sont identifiés dans la SNBC pour réussir ce défi :

- 1 le report modal vers les mobilités actives, les transports collectifs et les transports massifiés ;
- 2 la décarbonation de l'énergie consommée par les véhicules ;
- 3 l'amélioration de la performance énergétique des véhicules afin de limiter les consommations énergétique ;
- 4 la maîtrise de la croissance de la demande ;
- 5 l'optimisation de l'utilisation des véhicules pour le transport de voyageurs comme de marchandises.

► **Cheffes de file de l'intermodalité et autorités organisatrices des transports ferroviaires et de la mobilité, les Régions ont un rôle déterminant pour permettre de décarboner les transports, en particulier à travers le report modal de la route vers les transports collectifs, notamment ferroviaires.**

46. Aux « Schémas Régionaux des Transports » instaurés en 1974 ont succédé les « Schémas Régionaux des Infrastructures et des Transports » (SRIT) en 1983, et les « Schémas Régionaux de l'Intermodalité » en 2014. Ils sont désormais intégrés aux SRADET.

• INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

Pour transporter voyageurs et marchandises avec une faible empreinte carbone, le train offre des perspectives que les pouvoirs publics souhaitent considérablement développer dans le cadre de leur stratégie climat. Atteindre les objectifs de décarbonation des transports fixés par la SNBC nécessite une augmentation du nombre de passagers par kilomètre de + 26 % en 2030 et + 80 % en 2050 dans le secteur ferroviaire (scénario SNBC2). Le nombre de tonnes de marchandises transportées par kilomètre via le transport ferroviaire augmente de 50 % en 2050 par rapport à 2015 dans ce même scénario. Cette évolution implique des efforts d'investissement conséquents afin d'entretenir, de rénover et de développer le réseau ferré. Et les investissements nécessaires sont d'autant plus conséquents que les infrastructures du réseau ferroviaire français sont vieillissantes et souffrent du manque d'investissement par le passé (Putallaz & Rivier, 2005 ; RAC, FNH et FNE, 2020). De nombreuses lignes sont ainsi menacées de ralentissements voire de fermetures à court et moyen terme.

Les Régions – aux côtés de SNCF Réseau et de l'État - sont directement concernées par cet enjeu du maintien et de modernisation de ces lignes. Elles sont de plus en plus engagées ces dernières années dans les investissements pour le réseau ferré régional et les gares (hors réseau IDF) (Cour des comptes, 2019). Les Régions portent notamment la majorité de l'effort de régénération des lignes de desserte fine du territoire⁴⁷. Très hétérogènes dans leur fréquentation et leur état de vétusté, ces lignes comportent des enjeux importants au regard du climat mais aussi de la cohésion des territoires, de l'attractivité économique et de l'égalité d'accès au transport ferroviaire. Malgré l'accroissement de l'effort d'investissement ces dernières années, le besoin de financement global de ces lignes reste considérable : de l'ordre de 6,4 milliards sur la période 2020-2028 (Philizot, 2020). Dans un contexte de contrainte budgétaire, de réduction des capacités de financement de SNCF Réseau et en l'absence de soutien supplémentaire de l'État, la capacité des Régions à investir et à maintenir ces lignes

secondaires à la hauteur des besoins est loin d'être assurée.

• DÉCARBONATION DU MATÉRIEL ROULANT

Moins de 60 % du réseau ferré national est électrifié et de nombreuses lignes régionales, et notamment les lignes de desserte fine, continuent de voir circuler des trains diesel fortement émetteurs de gaz à effet de serre⁴⁸. Précisons tout de même que le transport ferroviaire reste largement décarboné en France et que 90 % des voyageurs et 85 % des marchandises utilisant le train circulent sur des lignes électrifiées (SNCF Réseau, 2019).

Le verdissement du matériel roulant apparaît de plus en plus comme une solution de premier plan pour décarboner complètement le transport ferroviaire. L'électrification des lignes de desserte fine est en effet très coûteuse, alors même que la situation des finances publiques est difficile (Simian, 2018). Si les CPER 2015-2020 ne comportent pas d'engagements fléchés vers l'achat de matériel roulant, les Régions financent par ailleurs la totalité des achats de nouveau matériel roulant pour les lignes régionales (TER). Ayant investi 3,3 Md€ entre 2012 et 2017 pour leur renouvellement (Cour des comptes, 2019), les Régions sont des acteurs clés de la décarbonation du matériel roulant. Les technologies et solutions développées n'étant pas encore matures, l'enjeu pour les Régions est de maintenir le matériel roulant diesel encore quelques années pour éviter le rachat de nouvelles rames diesel, tout en soutenant la R&D pour permettre le développement de solutions opérationnelles et décarbonées. Plusieurs expérimentations de train hybride associant batteries, tractions électrique et thermique, de train hydrogène et de train équipé de batteries sont en développement au sein des Régions. Exemple : le projet Régiolis H2 porté par la Bourgogne-Franche-Comté, le Grand Est, l'Auvergne Rhône-Alpes et l'Occitanie.

Elles devront ensuite dans les 10 prochaines années remplacer progressivement les rames diesel par ce matériel roulant décarboné, ce qui représentera également un effort d'investissement et de fonctionnement conséquent – le carburant alternatif étant plus cher que le diesel.

• DÉCARBONATION DU SECTEUR ROUTIER ET VERDISSEMENT DES FLOTTES DE VÉHICULES

La quasi-totalité des émissions du secteur des transports en France provient du secteur routier (MTE & I4CE, 2020). Pour atteindre les objectifs fixés par la Stratégie nationale bas-carbone et permettre la décarbonation complète du secteur des transports d'ici 2050, il sera nécessaire de réduire le développement du trafic routier, notamment à travers le report modal, et de décarboner l'énergie consommée par les véhicules.

Pour les Régions, en charge des transports en commun interurbains et scolaires, un des enjeux principaux dans ce secteur est le verdissement des flottes d'autocars. D'autant plus que des solutions technologiques plus matures que celles du matériel roulant ferroviaire existent actuellement et que certains autocars « propres »⁴⁹ circulent déjà sur les routes de France (exemples : en Nouvelle-Aquitaine, en Région Sud). Les Régions doivent ainsi investir pour le verdissement de ces flottes qui n'a pas pourtant pas été financé au sein des CPER 2015-2020. Elles peuvent également participer à l'effort de financement des infrastructures de recharge pour carburants alternatifs portées par d'autres acteurs (collectivités infra-régionales, entreprises, particuliers...).

Enjeux d'adaptation aux changements climatiques

— Les infrastructures de transport sont des équipements à longue durée de vie directement exposés au climat. Elles doivent donc être conçues pour rendre un certain niveau de service dans toute la diversité des conditions météorologiques qu'elles seront amenées à rencontrer au cours de leur cycle de vie. Or, le climat évolue, ce qui signifie à la fois que l'éventail des conditions météorologiques possibles s'élargit (les volumes de précipitations à drainer peuvent par exemple être plus importants) et que la fréquence de certaines conditions mettant ces infrastructures à l'épreuve et accélérant leur usure (par exemple le nombre de jours de canicule) s'accroît. Combinée à d'autres évolutions comme

le vieillissement des équipements, cette situation rend les réseaux plus vulnérables.

Chaque intervention sur ces réseaux pour les moderniser est une occasion de faire en sorte de les adapter à cette situation nouvelle (en tenant compte des nouveaux paramètres climatiques dans la conception des équipements régénérés, en privilégiant des techniques plus robustes ou des matériaux plus résilients, en prenant des marges de sécurité, etc.). À l'inverse, moderniser sans tenir compte de ces évolutions c'est prendre le risque de perpétuer, voire d'accroître, des vulnérabilités. C'est également laisser passer de manière difficilement réversible une des rares opportunités d'adapter les réseaux à moindre coût⁵⁰.

Cette question est d'autant plus fondamentale que les infrastructures de mobilité sont un maillon essentiel de l'économie des territoires. Une coupure ou un niveau de service dégradé sur un axe peut avoir des conséquences en cascade sur de nombreux services et de nombreuses activités bien au-delà de la zone concernée⁵¹. Adapter les infrastructures c'est donc aussi contribuer à l'adaptation du territoire, en garantissant un certain niveau de sécurité, de fiabilité, de confort et de résilience aux chocs des services de transport à moyen et long termes.



Rappel sur la différence entre les engagements financiers inscrits dans les CPER et leur exécution financière

L'analyse climat porte sur les engagements financiers de l'État (et de ses opérateurs) et des Régions inscrits dans les maquettes financières des CPER 2015-2020 et leurs avenants publics. Elle ne porte pas sur les engagements financiers qui ont été exécutés, c'est-à-dire inscrits dans leurs budgets et payés par l'État et les Régions. C'est notamment le cas pour le taux d'exécution financière des engagements de l'État au sein du volet Mobilité des CPER 2015-2020 qui est de 52 % (rapport Delcros, 2020). Ce faible taux est dû aux retards dans la réalisation des projets mais aussi à l'annulation de certains projets inscrits aux CPER. Ces annulations s'expliquent en partie par le manque de connaissance fine des réseaux de transport au moment de l'inscription des projets aux CPER, ce qui a conduit à l'inscription d'engagements financiers irréalistes et difficiles à tenir pour les parties aux contrats. Ainsi, des avenants ont parfois été signés jusqu'en 2020 (par exemple au CPER Centre-Val de Loire). Notons cependant que pour pallier ce faible taux d'exécution, l'État a décidé de prolonger le volet « Mobilité multimodale » des CPER 2015-2020 jusqu'en 2022 ; les crédits CPER ont ainsi été transférés au plan de relance (rapport Delcros, 2020).

47. Ces lignes représentent 29 % des kilomètres de voies du réseau ferré français en 2019, mais seulement 17 % du trafic de trains régionaux (Rapport Philizot, 2020).

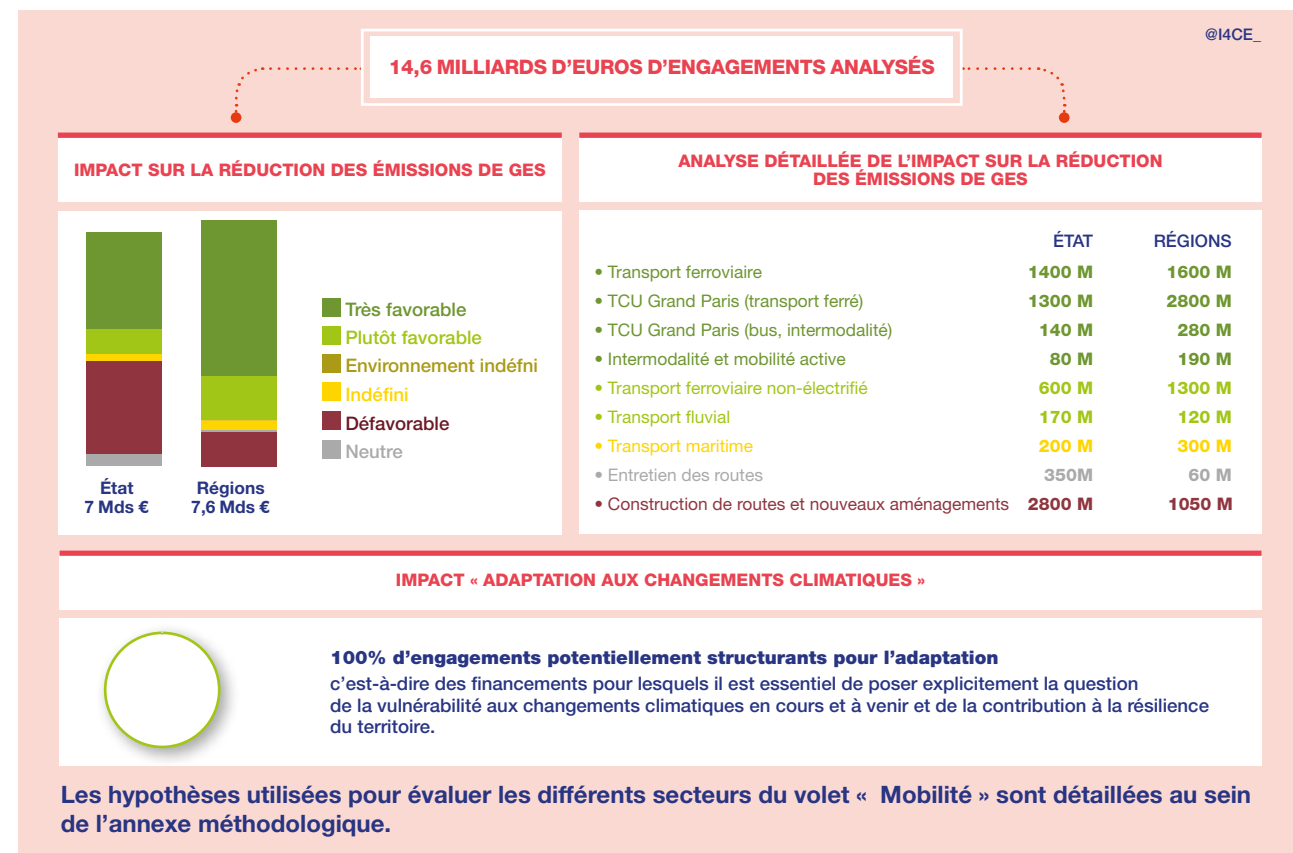
48. Dans son rapport « Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence, Des réformes tardives, une clarification nécessaire », la Cour des comptes indique qu'« un train TER diesel transportant 10 voyageurs (comme, par exemple, entre Saumur et La Roche-sur-Yon) émet 539 grammes de CO₂ par voyageur-kilomètre, soit une pollution près de cinq fois plus élevée qu'une voiture occupée par 1,9 voyageur ».

49. Ces autocars « propres » roulent au bioGNV ou à l'électricité.

50. En effet, en tenant compte des changements climatiques en amont dans la conception des travaux le surcoût est plus faible que lorsqu'il faut intervenir à nouveau, modifier ou remplacer des équipements qui n'étaient pas encore forcément amortis

51. En ralentissant l'acheminement de personnels ou de marchandises, parfois en rendant des zones extrêmement difficiles d'accès, en générant des reports de trafic qui peuvent être la source d'importantes externalités négatives (pollution, bruits), etc. (CGDD 2017)

ANALYSE CLIMAT DU VOLET MOBILITÉ



Analyse des impacts en termes de réduction des émissions de GES

— Une majorité d'engagements pour la modernisation et le développement des infrastructures ferroviaires classés favorables

Le transport ferroviaire représente plus de 60 % des engagements du volet Mobilité, soit plus de 30 % du total des engagements des CPER 2015-2020 et de leurs avenants. Cela permet au volet Mobilité, et plus largement à l'ensemble des CPER 2015-2020 de présenter une grande part d'engagements ayant un impact plutôt favorable ou très favorable pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Notons cependant que les investissements ferroviaires inclus dans les CPER 2015-2020 concernent peu les lignes de desserte fine, qui nécessitent pourtant à court-terme de gros investissements de réhabilitation pour éviter leur

ralentissement voire fermeture, et pour lesquelles les Régions sont un financeur de premier plan. Par ailleurs aucun investissement dans du matériel roulant n'a été inclus dans les CPER 2015-2020.

— Les engagements financiers classés défavorables sont dédiés au secteur routier et proviennent en majorité de l'État.

La route a été pendant les quatre premières générations de CPER, le principal domaine d'investissement inscrit dans ce cadre jusqu'à ce que les engagements « route » soient exclus du périmètre des CPER 2007-2014⁵². Si la route a réintégré le cadre des CPER en 2015-2020, les montants contractualisés sont désormais très nettement inférieurs aux investissements fléchés vers le ferroviaire, et certaines Régions comme le Centre Val-de-Loire les ont à nouveau exclus de leur CPER.

Au total, l'État a engagé près de 3 milliards d'euros et les Régions 1 milliard d'euros pour la construction de routes et de nouveaux aménagements

routiers au sein du volet Mobilité des CPER 2015-2020. Ces engagements sont classés défavorables au regard du climat.

— Les Régions financent le secteur routier par ailleurs

Si les engagements des Régions pour le secteur routier sont moindres dans les CPER 2015-2020, cela ne signifie pas qu'elles ne financent pas ce secteur par ailleurs. En effet, près de 20 % des dépenses d'investissement de la fonction « Transport » du budget des Régions sont destinées aux voiries sur la période 2015-2020. Leurs engagements au sein des CPER 2015-2020 représentent moins d'un tiers de ces dépenses.

Analyse « adaptation aux changements climatiques »

— La quasi-totalité des engagements du volet mobilité est considérée comme potentiellement structurante pour l'adaptation, pourtant les CPER 2015-2020 n'identifient pas l'adaptation au changement climatique des réseaux de transport comme un enjeu.

Les infrastructures de transport sont des équipements à longue durée de vie directement exposés au climat, et chaque intervention sur ces réseaux pour les moderniser est une occasion de faire en sorte de les adapter aux nouvelles conditions climatiques. Ainsi, la quasi-totalité des engagements du volet Mobilité est considérée comme potentiellement structurante pour l'adaptation aux changements climatiques.

Pourtant, ces enjeux de l'adaptation des infrastructures de transport aux changements climatiques ne sont pas mentionnés dans les documents des CPER 2015-2020 rendus publics. Il n'est donc pas possible de savoir si la vulnérabilité aux impacts climatiques de ces projets a été questionnée ni si des mesures d'adaptation aux changements climatiques ont pu être prises et si ces investissements contribuent à la capacité de résilience du territoire.

CE QU'ON PEUT RETENIR POUR LES FUTURS CPER

Les enjeux de mobilité sont un point majeur de contractualisation entre l'État et les Régions pour le financement des investissements, et un point suscitant des tensions lors de ces négociations. La

négociation des Contrats de Plan État-Régions est un moment très important pour la programmation des investissements des Régions dans la mobilité pour les 7 prochaines années, en particulier pour la programmation des infrastructures ferroviaires. Et vu l'importance du secteur à la fois dans les émissions de GES actuelles en France et dans l'effort de réduction des émissions vers la neutralité carbone, s'assurer que des moyens suffisants sont alloués à ce secteur et qu'ils sont alignés avec les objectifs de neutralité carbone et d'adaptation aux changements climatiques est crucial pour l'atteinte de ces objectifs. Deux domaines sont particulièrement à suivre de près : l'investissement dans les transports ferroviaires, en particulier les « petites lignes », et la prise en compte des enjeux d'adaptation aux changements climatiques dans les projets prioritaires.

► Prendre en compte les besoins d'investissement des infrastructures ferroviaires et leur allouer des moyens suffisants, qu'ils viennent de la Région, de l'État ou de SNCF Réseau, est un point d'attention clé.

Il est important de noter cependant que le volet mobilité des nouveaux CPER en cours de négociation ne contiendra que la prolongation sur 2021-2022 des engagements 2015-2020 non encore exécutés, du fait du faible taux d'exécution atteint sur ce volet. La contractualisation des investissements sur la mobilité fera l'objet d'une négociation ultérieure entre État et Régions.

52. Les investissements routiers ont été financés pendant cette période dans le cadre d'un programme de modernisation des itinéraires routiers (PDMI).

Les engagements financiers de l'État et des Régions pour les lignes ferroviaires régionales devront aussi se nourrir d'une meilleure connaissance du réseau ferroviaire afin d'aboutir à des engagements plus réalistes qui prendront mieux en compte la complexité des projets et les priorités en terme de réhabilitation des infrastructures, pour assurer que les engagements pris pourront être tenus sur la période de contractualisation, contrairement aux CPER 2015-2020.

►► Clarifier les engagements en termes de décarbonation des transports en commun interurbains et transports scolaires (autocars bas-carbone)

Les prochains contrats pourront également servir à clarifier les engagements en termes de décarbonation des transports en commun interurbain et transports scolaires (autocars bas-carbone). Selon les spécificités du territoire et le trafic sur les « petites lignes », il pourrait par ailleurs être choisi de privilégier la décarbonation et le développement du réseau de transport interurbain à la réhabilitation de l'ensemble des lignes ferroviaires de desserte fine. La négociation des futurs contrats pourrait permettre de clarifier les investissements et financements venant de l'État et des Régions pour ces deux réseaux de desserte fine du territoire.

►► Questionner la pertinence de tout projet de construction de nouvelle voirie automobile

Pour atteindre l'objectif national de décarbonation complète du secteur des transports d'ici 2050, il sera nécessaire de réduire le développement du trafic routier. La pertinence de construire de nouvelles voiries doit donc être questionnée pour chaque projet.

►► Les prochaines générations de CPER pourraient identifier explicitement l'adaptation des infrastructures de transport comme un objectif stratégique partagé dont l'intégration doit être systématiquement envisagée et suivie

Comme détaillé plus haut, les infrastructures de transport ont une durée de vie de plusieurs décennies, et toute intervention sur ces réseaux pour les moderniser est une occasion de les adapter aux nouvelles conditions climatiques. Il serait donc bienvenu que la priorisation des projets faisant l'objet d'engagements dans le cadre des prochains CPER prenne en compte les enjeux d'adaptation des territoires aux changements climatiques. L'ensemble des questionnements et mesures d'adaptation pris devrait être explicité dans les documents rendus publics après signature des prochains contrats.

En pratique, tous les types de travaux financés par les CPER ne portent pas directement sur des composantes critiques de la vulnérabilité climatique et ne donnent pas systématiquement des leviers d'adaptation. **Le défi est donc de faire en sorte d'interroger systématiquement en amont la pertinence d'intégrer l'adaptation à la conception des travaux. Pour les investissements les plus structurants – par exemple quand il s'agit de régénérer un axe principal – cela implique la réalisation d'un diagnostic des vulnérabilités techniques et fonctionnelles (CEREMA, 2017) et d'une évaluation des options d'adaptations.**

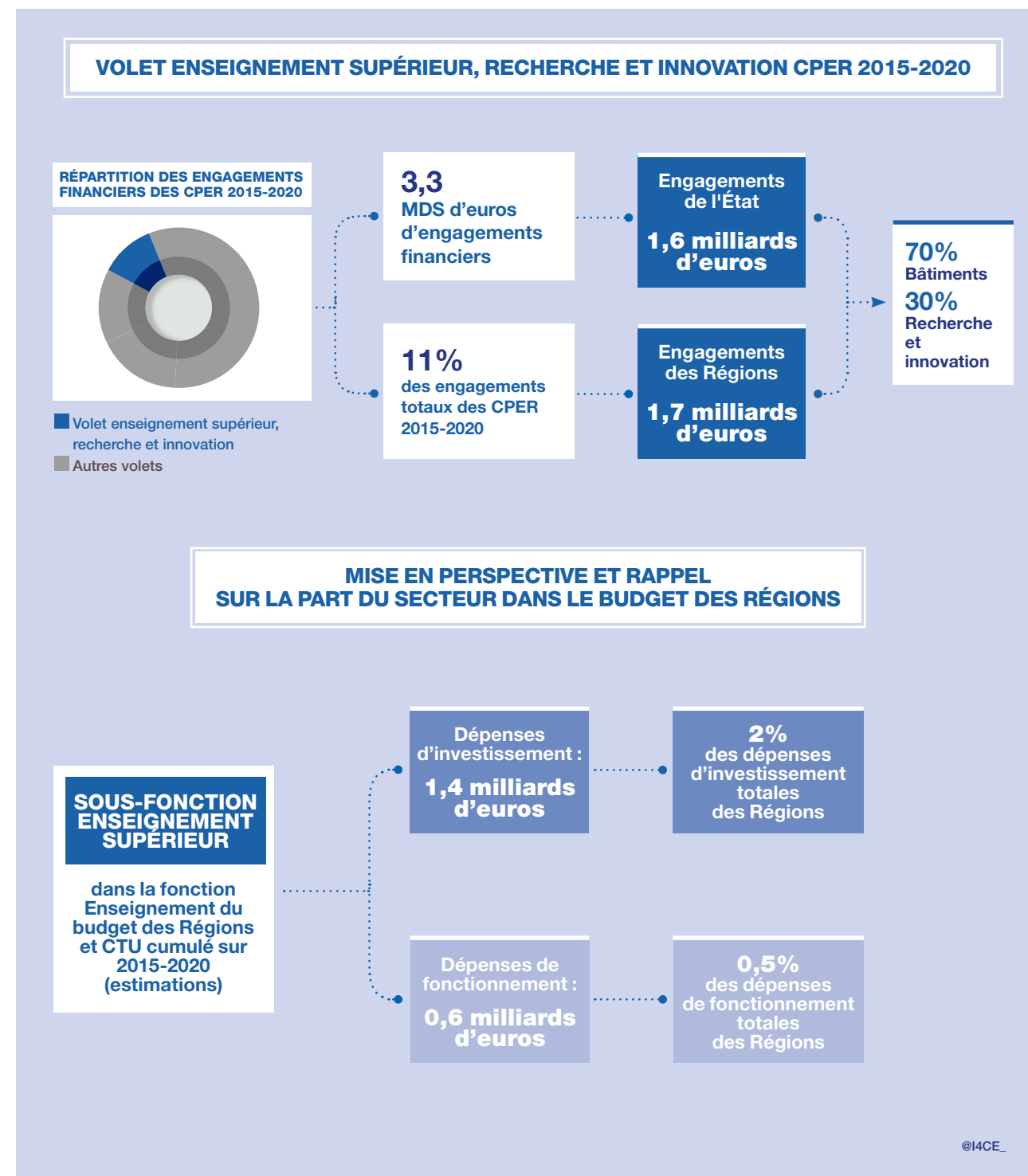
Au-delà du raisonnement projet par projet, les montants en jeu invitent à intégrer l'adaptation comme une variable clé de la gestion patrimoniale des réseaux, c'est à dire de la stratégie d'ensemble selon laquelle sont identifiés, priorisés et programmés les interventions. Sans forcément conduire à des investissements supplémentaires⁵³, l'adaptation peut alors parfois amener à revoir la priorisation ou le degré d'urgence de certains travaux.

Selon les réseaux et les modalités d'intervention, ce pilotage stratégique peut mieux s'organiser à une échelle supra-régionale. Pour le ferroviaire par exemple, SNCF Réseau pourrait être l'acteur le mieux à même de le prendre en charge. Cependant, les Régions en tant qu'Autorités Organisatrices de Mobilités et investisseurs majeurs dans les infrastructures sont légitimes pour demander une meilleure prise en charge de cette question par le gestionnaire de cette infrastructure et exiger des comptes sur une question qui impacte directement leur territoire, les services dont elles sont responsables, et la priorisation des travaux. ●

53. Intégrer l'adaptation au raisonnement peut selon les cas se faire sans surcout significatif (par exemple lorsqu'elle amène simplement à prévoir des buses de drainage d'un diamètre légèrement supérieur).

VOLET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE ET INNOVATION

CHIFFRES CLÉS



ENJEUX

■ Rôle des Régions

— Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, les récentes lois MAPTAM et NOTRe ont conforté et renforcé le rôle des Régions, reconnues comme interlocutrices privilégiées de l'État et comme cheffes de file de l'intervention des collectivités territoriales. Les Régions ont ainsi à établir des stratégies régionales pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SRESRI) afin de mieux coordonner leurs actions sur les territoires et de s'articuler étroitement avec les stratégies de développement économique (SRDEII) et d'aménagement du territoire (SRADDET).

En plus de ce rôle de planificateur, la Région peut contribuer au financement des sites et établissements de l'enseignement supérieur et de recherche implantés sur leur territoire (Article L216-11 Code de l'éducation). Si les autres collectivités disposent également de cette compétence, ce sont les Régions qui investissent le plus dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (67% des dépenses de l'ensemble des collectivités et regroupements en 2016) notamment pour les opérations immobilières (d'après les chiffres de l'Association des villes universitaires françaises). Bien que le patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche appartienne en quasi-totalité à l'État, les Régions ont intérêt à le financer. En effet, celui-ci joue un rôle de premier plan dans l'attractivité et le développement économique des territoires, domaines pour lesquels les Régions ont été consacrées cheffes de file ces dernières années (Rapin, 2019).

Notons que si le poids relatif des engagements des CPER dans le budget « Recherche » des Régions a diminué par rapport à la génération 2007-2014, cette évolution est plutôt le signe d'une prise d'autonomie de la politique de recherche des Régions qu'une diminution de l'action des Régions dans ce domaine (rapport Rapin, 2019). Les Régions ont en effet investi hors du cadre des CPER puisque leurs dépenses d'investissement dans la recherche et l'innovation atteignent près de 2,5 milliards d'euros sur la période 2015-2020. Les CPER restent cependant un outil performant de structuration de la recherche sur les

territoires, garantissant la cohérence des interventions étatiques et régionales (Rapin, 2019).

Les Régions ont également la charge des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes. À ce titre, elles en assurent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Bien que les CPER 2015-2020 n'incluent pas, ou très peu, de financements dédiés aux lycées – ce n'était pas inclus dans les priorités de cette génération de CPER –, la part des investissements des Régions dédiée aux lycées représente près de 20 % de l'ensemble de leurs investissements, tous secteurs confondus, sur la période 2015-2020.

■ Enjeux de réduction des GES et besoins d'investissement climat

• PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS DE L'ENSEIGNEMENT (IMMOBILIER UNIVERSITAIRE ET LYCÉES)

70 % des engagements du volet « Enseignement supérieur, recherche et innovation » concernent des opérations sur les bâtiments de l'enseignement supérieur et de la recherche : rénovation, réhabilitation, aménagements et construction. L'État a ainsi engagé 1,2 milliards d'euros pour les bâtiments de l'enseignement supérieur et de la recherche et les Régions 1 milliard d'euros. D'après l'agrégation des budgets des Régions sur la période 2015-2020, ces engagements représentent un budget équivalent à près de 80 % des engagements dans l'enseignement supérieur effectivement réalisés par les Régions⁵⁴. Les CPER apparaissent donc comme un outil majeur de contractualisation du financement de l'immobilier universitaire.

Trois leviers principaux ont été identifiés par la SNBC pour améliorer les performances énergétiques du parc de bâtiments :

- 1 la réduction des besoins en énergie des bâtiments ;
- 2 le recours à des systèmes efficaces pour limiter la consommation d'énergie ;
- 3 le déploiement des énergies renouvelables.

54. Cette comparaison est donnée à titre indicative car une partie des engagements « bâtiments » des Régions dans le volet ESRI est susceptible de se retrouver dans la ligne « Recherche et innovation » de la Fonction « Action économique » du budget des Régions.

À ce titre, le secteur immobilier tertiaire fait l'objet d'une obligation de rénovation énergétique, posée initialement par la loi Grenelle et prolongée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (loi TCV), de telle sorte qu'il est visé, en 2050, une réduction de 60 % de la consommation d'énergie finale par rapport à 2010 (Briand & Gatier, 2018). La loi ELAN votée en 2018 a également fixé l'objectif intermédiaire de réduire de 40 % la consommation énergétique des bâtiments tertiaires d'ici 2030.

Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire d'accélérer le rythme de rénovation des bâtiments tertiaires et en particulier celui des bâtiments de l'enseignement supérieur. En effet, le patrimoine immobilier des universités⁵⁵ ne remplit pas actuellement les exigences de maîtrise de consommation d'énergie : une partie de ce patrimoine est considéré comme dégradé et comporte encore des passoires énergétiques. Cette situation s'explique notamment par la priorité donnée encore très récemment à l'accroissement des surfaces au détriment de l'entretien et de la rénovation de l'existant. En l'état actuel, les besoins de rénovation et de mise aux normes en vigueur – notamment énergétiques - du patrimoine immobilier universitaire s'élèveraient à 7 milliards d'euros. (Mattei, 2019).

Concernant les lycées publics, le territoire français en compte 2 263 représentant 41 millions de m². Quasiment tous sont soumis au « décret tertiaire » fixant comme objectif une réduction de 40% des consommations d'énergie à l'horizon 2030. En suivant le raisonnement établi dans le rapport Demarcq sur la rénovation des bâtiments scolaires, le besoin d'investissement pour la rénovation énergétique des seuls lycées publics est de l'ordre de 12 milliards d'euros sur dix ans⁵⁶. D'après l'estimation de leur budget cumulé sur la période 2015-2020, l'investissement des Régions dans les lycées publics s'élève à environ 2 milliards d'euros par an, soit près de 50€/m². On peut ainsi en déduire, en ordre de grandeur, que l'objectif de réduction de 40 % pourrait être atteint en dix ans en poursuivant l'effort annuel d'investissement total dans les lycées publics voisin de l'effort actuel (2 milliards d'euros), à condition que la moitié de ce dernier

soit bien consacré à la rénovation énergétique, ce qui n'est semble-t-il pas le cas aujourd'hui (Demarcq, 2020). De plus, ces besoins d'investissement visent des rénovations intermédiaires permettant d'atteindre l'objectif de –40 % de consommation énergétique, or le décret tertiaire fixe des objectifs de réduction plus élevés pour 2040 et 2050, de l'ordre de –50 % et –60 %. Les Régions devront ainsi réfléchir à l'opportunité et l'intérêt économique de réaliser une rénovation globale et performante plus coûteuse mais permettant d'atteindre l'objectif de –60 % « en une fois » par rapport à une rénovation par étapes qui implique de réaliser plusieurs actions de rénovation d'ici 2050.

• CONSTRUCTION NEUVE

Près de 600 millions d'euros ont été engagés au sein des CPER 2015-2020 par l'État (180 millions) et les Régions (440 millions) pour accroître les surfaces et construire de nouveaux bâtiments pour l'enseignement supérieur et la recherche – ce qui représente 20 % des financements du volet ESRI. En tant qu'acteurs publics, Régions et État doivent donner l'exemple en appliquant les critères les plus ambitieux au regard du climat dans les constructions neuves qu'ils financent. D'après la SNBC, cela doit notamment passer par l'isolation très performante du bâti, le recours aux énergies renouvelables voire l'introduction d'un critère GES « bâtiment » sur tout le cycle de vie du bâtiment et d'un critère sur l'enveloppe du bâtiment (comme le Bbio, bâtiment bioclimatique permettant de réduire le besoin en énergie du bâtiment dû à sa conception). Plus largement, la construction de nouveaux bâtiments, et notamment de nouveaux campus, doit aussi prendre en compte les enjeux d'accessibilité en transport en commun et l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols inscrit dans la SNCB et rappelé par le Plan Biodiversité en 2018.

• RECHERCHE ET INNOVATION

30 % des engagements du volet ESRI sont dédiés à la recherche et l'innovation. En incluant le volet Innovation, qui compte près de

240 millions d'euros, les engagements de l'État et des Régions pour la recherche et l'innovation dans les CPER 2015-2020 atteignent plus d'1 milliards d'euros.

Les investissements dans la recherche et l'innovation ne sont pas systématiquement neutres pour le climat. Au contraire, la recherche et l'innovation seront déterminantes pour réaliser les mutations nécessaires à l'atteinte de la neutralité carbone dans de nombreux domaines : agriculture, transport bas-carbone, rénovation et construction des bâtiments etc. Comme l'indique la SNBC, la transition vers une économie bas-carbone nécessite une amplification des actions en matière de recherche et d'innovation, afin de développer les technologies et comportements qui contribueront à réduire les émissions de la France pour atteindre la neutralité carbone.

Enjeux d'adaptation aux changements climatiques

— Les bâtiments sont exposés à plusieurs risques directement affectés par l'évolution du climat : les risques d'inondation qui dépendent également des choix plus larges d'aménagement et d'urbanisme, les risques littoraux (érosion et submersion), les risques liés au retrait-gonflement des argiles favorisés par la répétition des périodes de sécheresse et fragilisant les structures et les risques liés à la chaleur notamment en termes de confort d'été.

Constructions et rénovations sont des moments critiques du cycle de vie des bâtiments pour tenir compte de l'évolution des conditions du climat et opérer des choix de conception – souvent faiblement réversibles – les plus pertinents. Il est par la suite difficilement envisageable et particulièrement coûteux d'intervenir à nouveau sur des bâtiments récemment construits ou rénovés.

La nouvelle norme de construction (RE2020) intègre mieux le confort d'été⁵⁷ mais ce n'était pas le cas des normes en vigueur sur la période 2015-2020. De plus, seules les rénovations les plus ambitieuses (niveau BBC) intègrent bien

ces dimensions (ADEME 2021). **La plupart des rénovations entreprises avec le soutien financier des pouvoirs publics tiennent mal compte de cette question. Une partie des bâtiments concernés pourraient ainsi se révéler mal adaptés à des étés plus chauds et particulièrement inconfortables (voire inutilisables) lors de périodes de canicule plus fréquentes et possiblement plus intenses.** De nombreux bâtiments pourraient également devenir dépendants de la climatisation ce qui, au passage, limiterait les gains annoncés en matière de consommation d'énergie et d'émissions de GES.

Il existe pourtant des solutions pour concilier haute performance énergétique et confort d'été et des démarches qualifiées permettant de les déployer efficacement en tenant compte des spécificités régionales (par exemple la démarche BDM⁵⁸). Leur intégration dans les projets dépend d'un meilleur accompagnement dans la phase de conception de rénovations globales, et de la prise en compte des changements climatiques dans les moteurs de calcul des audits thermiques. Le coût de l'intégration de ce critère supplémentaire est à mettre en perspective des risques encourus, notamment lorsque les bâtiments accueillent des publics sensibles : ex. EHPAD ou écoles.

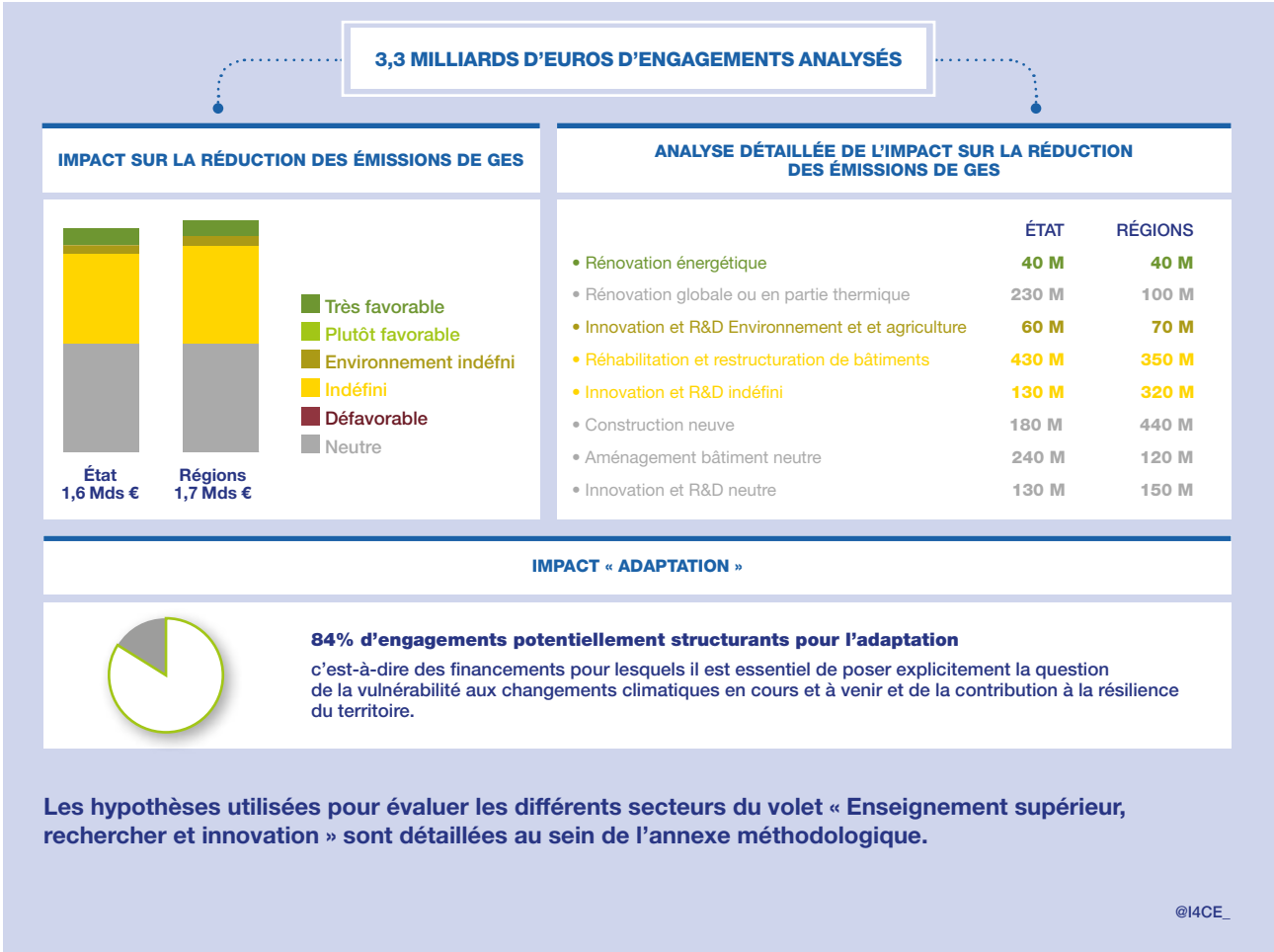
55. Compris ici dans son sens large, qui incluent aussi les grandes écoles et autres établissements d'enseignement supérieur - cela représente 18 millions de m².

56. Cette estimation se base sur les chiffres du rapport Demarcq provenant d'une étude de l'Observatoire des Contrats de Performance Énergétique estimant qu'un investissement de l'ordre de 300 € par m² permettrait d'atteindre une réduction des consommations énergétiques de l'ordre de 40 %. Sans accorder à ce chiffre une valeur absolue, et sans ignorer le besoin de travaux beaucoup plus lourds dans certains bâtiments atteints de vétusté ou d'obsolescence, ceci représenterait un montant total de l'ordre de 12 milliards d'euros sur dix ans à consacrer à la rénovation énergétique des seuls lycées publics.

57. En comptabilisant notamment les besoins en froid en tenant compte de scénarios tels que celui de la canicule de 2003.

58. Bâtiments Durables Méditerranéens- cf. <https://www.envirobatbdm.eu>

ANALYSE CLIMAT DU VOLET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR RECHERCHE ET INNOVATION



à travers les futurs CPER, comme le préconise le rapport Demarcq⁵⁹ ou *via* d'autres dispositifs.

►► Les engagements des CPER 2021-2027 pour les bâtiments devront mieux prendre en compte l'adaptation au changement climatique et en particulier le confort d'été.

Les CPER 2021-2027 pourraient identifier l'adaptation au changement climatique et en particulier le confort d'été comme un objectif stratégique à l'image de ce qui a commencé à être fait dans le Plan France Relance et faire de la prise en compte de cette dimension un critère d'attribution de la contribution publique. L'intégration de critères d'adaptation aux cahiers des charges des bâtiments recevant des fonds régionaux serait donc une bonne pratique à généraliser. Compte-tenu des sommes investies et de l'accélération actuelle des efforts en faveur de la rénovation énergétique, la question du confort d'été est ici particulièrement importante.

►► Les opérations de construction neuve financées par les CPER 2021-2027 devront être exemplaires au regard du climat.

►► État et Régions doivent s'assurer que les financements dédiés à la recherche et à l'innovation au sein des CPER participent à développer les technologies et comportements qui contribueront à réduire les émissions de la France pour atteindre la neutralité carbone. ●

CE QU'ON PEUT RETENIR POUR LES FUTURS CPER

►► Les CPER 2021-2027 devront avoir comme priorité de continuer l'effort de rénovation et de réhabilitation des bâtiments de l'enseignement supérieur et de la recherche tout en veillant à améliorer considérablement leur performance énergétique.

Comme nous l'avons vu plus haut, les besoins d'investissement pour la rénovation des bâtiments universitaires sont conséquents – de l'ordre de 7 milliards d'euros. Ainsi, si le Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a fait de la rénovation du parc immobilier universitaire une priorité, les efforts devront être accentués dans la future génération

de CPER pour mieux intégrer l'amélioration de la performance énergétique.

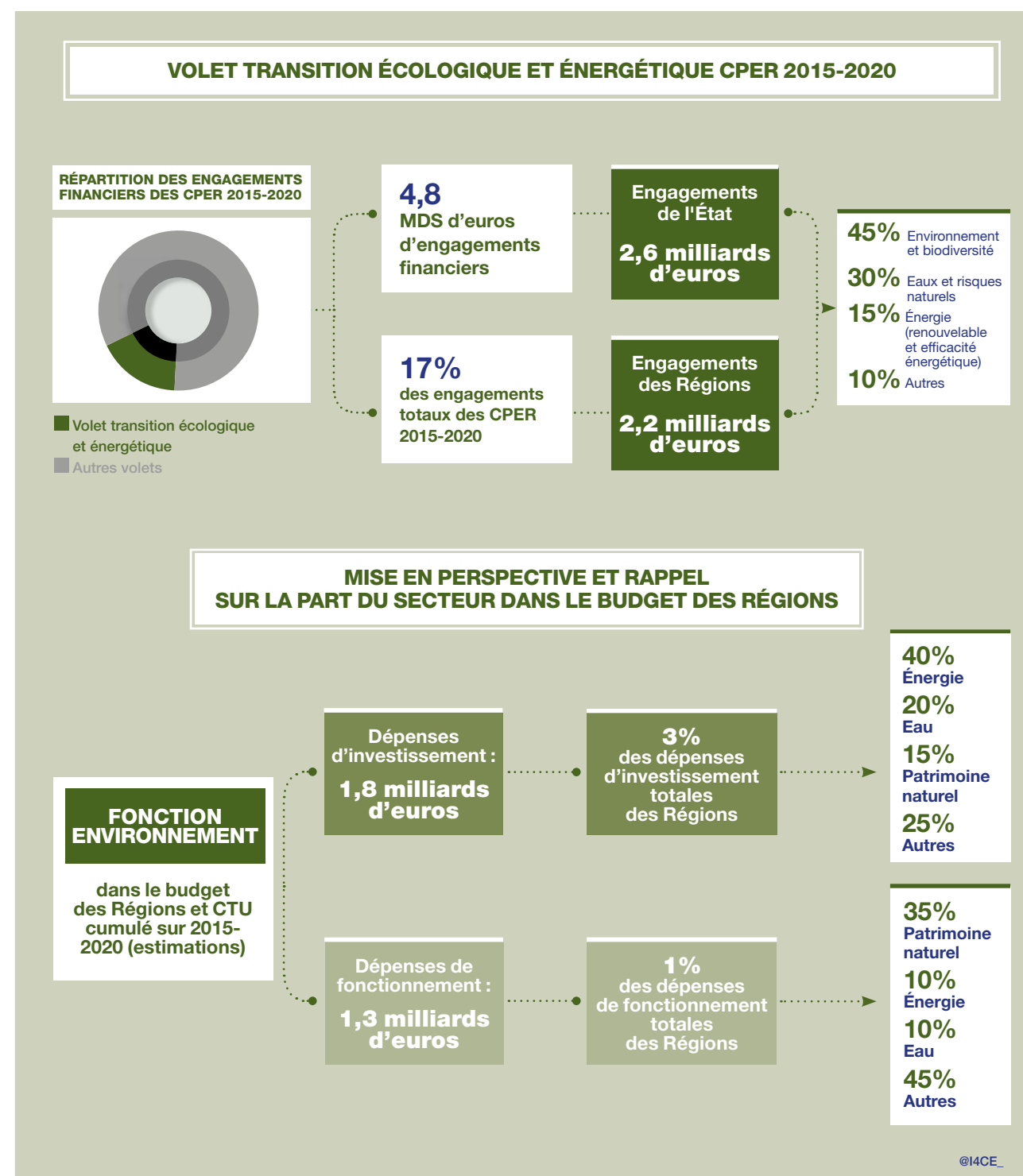
►► Les Régions doivent investir un montant de l'ordre de 12 milliards d'euros sur les dix prochaines années pour la rénovation énergétique des lycées : si ces investissements ne sont pas inscrits dans les CPER, il faut veiller à ce qu'ils soient financés par ailleurs.

Une seule Région a inscrit dans son CPER 2015-2020 des financements dédiés à la rénovation énergétique des lycées. Les Régions ayant seules la charge des lycées, l'investissement pour leur rénovation n'est pas de nature à faire l'objet de financements croisés. Néanmoins, État et Régions doivent veiller à ce que les Régions aient les moyens nécessaires pour financer la rénovation énergétique des lycées. Que ce soit

59. Le rapport remis au gouvernement le 26 février 2020 par François Demarcq précise que « les cadres contractuels qui réunissent l'État et les collectivités (notamment les programmes actuels ou futurs de l'ANCT, les contrats de Plan État-Régions et leurs compléments ADEME-régions) doivent être mis à profit pour concrétiser une priorité partagée sur l'« action énergie-climat pour les bâtiments scolaires ». Les négociations des CPER et des fonds structurels européens doivent lui donner une place importante. »

VOLET TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

CHIFFRES CLÉS



ENJEUX

■ Rôle des Régions

— La loi MAPTAM votée en 2014 a conforté le rôle de chef de file des Régions en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, de protection de la biodiversité, de climat, de qualité de l'air et d'énergie. Elle endosse ainsi un rôle de planification et de coordination de l'action commune des collectivités infrarégionales dans ces domaines. La loi TCV votée en 2015 a également confirmé la Région comme cheffe de file de la transition écologique et énergétique de son territoire. De plus, la Région (à l'exception de l'Île-de-France, de la Corse et des outre-mer) doit élaborer le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui intègre les précédents schémas sectoriels dont les Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) et Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE)⁶⁰.

• RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

Les Régions jouent depuis plusieurs années un rôle important dans l'information et l'accompagnement des acteurs privés, notamment des ménages, pour leurs travaux de rénovation énergétique. Ce rôle a notamment été conforté par la loi de transition écologique pour la croissance verte (loi TCV) du 17 août 2015, qui a confié aux Régions la responsabilité de promouvoir des actions en matière d'efficacité énergétique et de favoriser l'implantation de plateformes territoriales de la rénovation énergétique (devenues aujourd'hui les espaces FAIRE). Ce rôle a récemment été renforcé à travers la mise en place du programme de Service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARE). L'État et les Régions ont convenu que les Régions volontaires seraient les cheffes de file de ce programme sur leur territoire ; 11 d'entre elles se sont d'ores et déjà engagées. Ce programme s'inscrit plus largement dans le service public de la performance énergétique et de l'habitat (SPPEH), crée par la loi Brottes de 2013, qui englobe l'ensemble des actions publiques – dont celles des Régions – concourant à la rénovation énergétique de l'habitat. Dans le cadre de la loi TCV, les Régions établissent éga-

lement des « programmes Régionaux pour l'efficacité énergétique » (PREE) : ces outils de planification définissent les modalités d'action des Régions pour orienter et accompagner les propriétaires privés (logement et entreprises) et les bailleurs pour la réalisation de travaux de rénovation.

Ainsi, 14 Régions consacrent des moyens au service de l'information-conseil aux particuliers à travers les anciens espaces info-énergie et plateformes de la rénovation énergétique (PRTE) renommés réseau FAIRE et le déploiement du programme SARE⁶¹ (Régions de France, 2020).

• ÉNERGIE RENOUVELABLE ET DÉVELOPPEMENT DE L'HYDROGÈNE RENOUVELABLE

Cheffes de file de la transition énergétique et écologique, les Régions agissent pour l'animation et la mise en œuvre de la politique énergétique sur leur territoire. Elles ont notamment un rôle de planification à travers plusieurs outils comme le SRADDET, le Schéma Régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables ou encore les schémas régionaux de biomasse.

De nombreuses Régions apportent ainsi leur soutien aux acteurs territoriaux (agriculteurs, collectivités, entreprises, associations, bailleurs sociaux, etc.) pour le développement des différentes énergies renouvelables (hydro-électricité, géothermie, bois énergie, méthanisation, solaire photovoltaïque, solaire thermique). Elles s'imposent comme une échelle pertinente pour coordonner et piloter le développement de ces filières.

• BIODIVERSITÉ

La loi Biodiversité votée en 2016 rend obligatoire l'élaboration de Stratégies régionales pour la biodiversité pour l'ensemble des régions françaises. Ces stratégies sont des dispositifs « élaborés dans le cadre d'une démarche participative associant les principaux acteurs du territoire, et qui définissent un cadre commun d'intervention pour préserver la biodiversité régionale » (Comité français de l'UICN). De plus, les Régions, aux côtés de l'Office français de la biodiversité, peuvent décider de mettre en place des Agences régionales de biodiversité (ARB) qui exercent notam-

60. Créés par la Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Loi Grenelle 2 »

61. Cofinancé par les CEE (Certificats d'économie d'énergie) et les collectivités, le programme SARE cible non seulement l'information et l'accompagnement des ménages mais également l'animation de la filière professionnelle de la rénovation énergétique.

ment des actions d’information, de sensibilisation, d’amélioration de la connaissance et de suivi des politiques publiques. Les Régions sont également en charge de la création des parcs naturels régionaux (PNR) et de leur financement.

Enjeux de réduction des émissions de GES et besoin d’investissements climat

RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

La stratégie française vise un parc de logements faiblement consommateur d’énergie et n’émettant plus de CO₂ à l’horizon 2050. Ce défi est considérable sachant que le bâtiment est le second secteur émetteur de GES en France. Une généralisation rapide des rénovations énergétiques complètes et performantes est nécessaire pour atteindre cet objectif. Or, si les investissements dans la rénovation énergétique, qui ont atteint 14 milliards d’euros en 2019, suffisent aujourd’hui à entreprendre un grand nombre d’opérations par étapes, ces travaux dispersés sont peu susceptibles de réduire les consommations et les émissions du secteur à long terme – et d’atteindre les objectifs nationaux. Si l’on retient une approche basée sur les rénovations performantes en une fois, les besoins d’investissements sont considérables, de l’ordre de + 25 milliards d’euros par an (I4CE, 2021).

Plusieurs acteurs alertent également sur les conditions de financement du service public de la performance énergétique et de l’habitat (SPPEH) depuis la mise en place par l’État du programme SARE, financé par les CEE, en septembre 2019. Ainsi les quatre réseaux de collectivités spécialistes de ces enjeux, Amorce, CLER Réseau pour la transition énergétique, FLAME et FNCAUE demandent actuellement à l’État, au regard des ambitions de la France en matière de rénovation énergétique, un cadre plus adapté et un financement pérenne pour un SPPEH « présent dans tous les territoires, indépendant, pérenne et efficace ». La négociation en cours des futurs CPER pourrait être l’occasion pour l’État et les Régions d’apporter des engagements en ce sens. À titre indicatif le CLER a estimé que la couverture de l’ensemble du territoire par un SPPEH coûterait 200 M€ par an pour 2 300 conseillers, l’équivalent de 3 € par habitant et par an.

ÉNERGIE RENOUVELABLE

L’implication des collectivités dans le montage des projets d’électricité renouvelable apparaît également comme un levier pour lever les principaux freins au développement des énergies renouvelables que sont les contraintes administratives et les contestations locales. Dans le plan de financement de la transition établi par I4CE en 2020, il est notamment prévu que les collectivités participent au financement des projets d’électricité renouvelable à hauteur de 100 millions d’euros par an sur la période 2020-2023 (I4CE, 2020). Notons que ces chiffres ne prennent pas en compte les besoins de financement de certaines filières clés comme la biomasse et l’hydrogène. Or, les Régions soutiennent également ces filières et se sont notamment engagées à financer le développement de l’hydrogène renouvelable à travers les plans hydrogène régionaux⁶².

ENVIRONNEMENT ET BIODIVERSITÉ

Les projets de transition écologique ne permettent pas systématiquement de réduire les émissions de GES. Ils peuvent viser d’autres objectifs environnementaux, comme la préservation de la biodiversité, la qualité de l’eau etc., ne présentant pas de co-bénéfice climat, voire parfois pouvant entraîner une hausse des émissions de GES. Cependant, les multiples interactions entre le climat et la biodiversité ainsi que le développement récent des solutions fondées sur la nature montrent tout l’intérêt d’intégrer positivement ces deux enjeux plutôt que de les séparer, voire les opposer. L’État et les Régions, en tant que financeurs, ont ainsi tout intérêt à inciter la recherche et la valorisation des co-bénéfices climat pour les projets liés à l’environnement et à la biodiversité et inversement, à inciter la recherche et la valorisation des co-bénéfices environnementaux des projets liés au climat. L’action dans le secteur de la biodiversité doit également être considérée comme un levier pour la mise en place de mesures d’adaptation aux changements climatiques.

Enjeux d’adaptation aux changements climatiques

L’environnement et la biodiversité sont probablement les thématiques sur lesquelles les liens avec l’adaptation sont déjà les mieux réalisés. Rappelons tout de même que la place de

l’adaptation et notamment l’adoption d’une posture proactive qui anticipe les évolutions à venir du climat (malgré les incertitudes) doivent être renforcées. Les Régions, en tant que financeurs de ces démarches, ont intérêt à le rappeler.

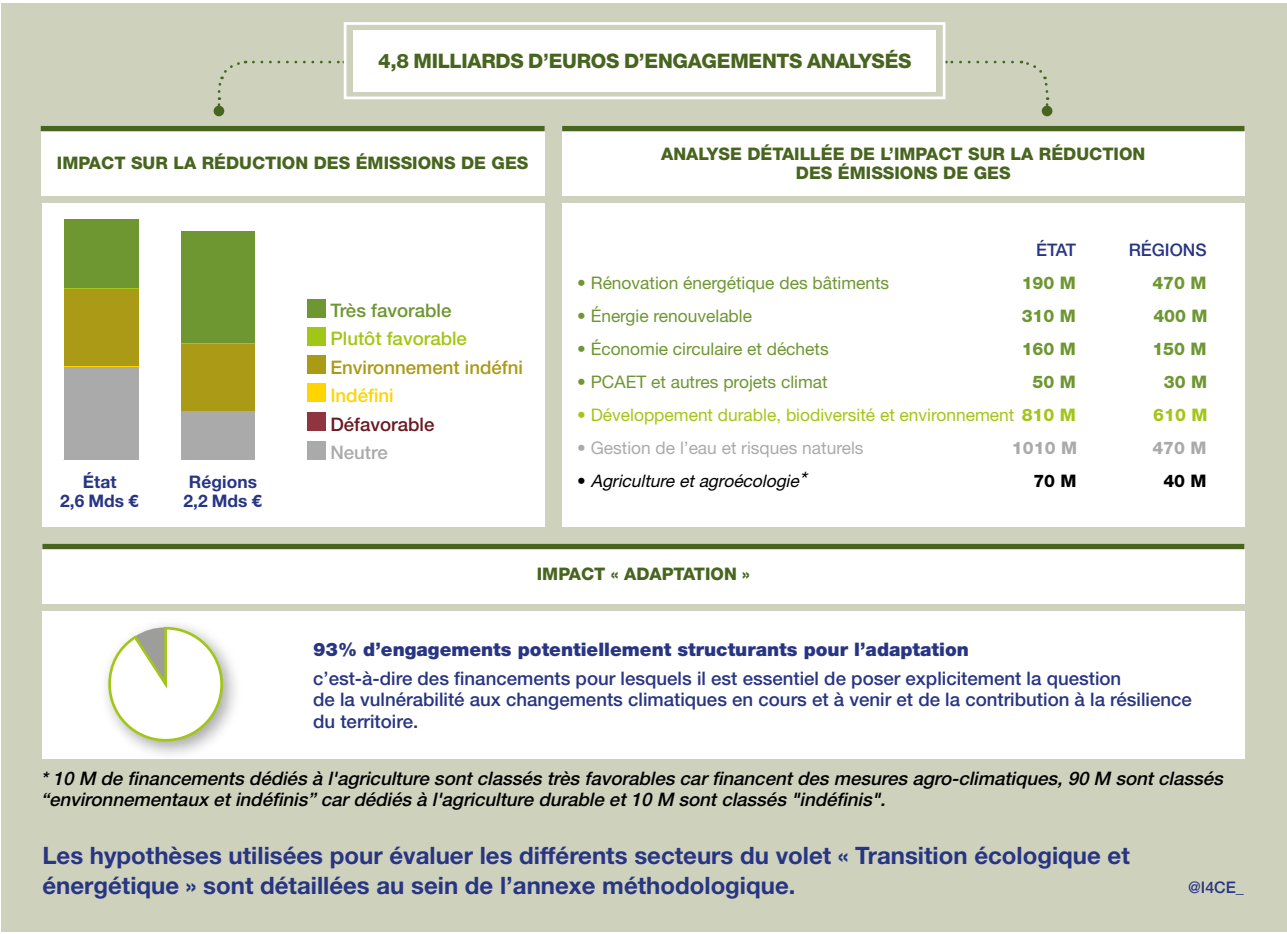
Concernant la gestion des risques naturels, les opérations doivent permettre de combiner la prévention (qui le plus souvent prend comme référence les risques historiques) et l’adaptation. Concernant la préservation et la gestion de l’eau, l’adaptation est devenue une composante essentielle des politiques de l’eau depuis les Assises de l’eau et l’adoption du 11^e programme des Agences de l’eau. Les Régions et les autres acteurs de l’eau doivent veiller à ce que les dépenses faites dans ce domaine s’articulent bien avec les objectifs définis et n’omettent pas certains aspects des stratégies, notamment la promotion de la sobriété d’usage par rapport à

l’efficacité ou à la gestion quantitative. Pour cela, les acteurs doivent mieux s’appuyer sur les éléments de perspectives (par exemple les études Hydrologie-Milieus-Usages-Climat) qui ont pu être produits - et restent souvent déconnectés des actions opérationnelles.

Rappelons aussi que le volet adaptation des PCAET reste trop peu (et souvent mal) développé : les Régions pourraient avoir un rôle pour accompagner les collectivités sur ces actions liées au développement de la connaissance et à l’urbanisme (exemple : intégration des critères d’adaptation dans les documents d’urbanisme).

Enfin, l’adaptation se pense le mieux à l’échelle de projets de territoires : pousser la thématique au sein de gouvernances comme les parcs naturels Régionaux (PNR) ou les comités de Massif (dont les Régions sont parties-prenantes) est particulièrement pertinent.

ANALYSE CLIMAT DU VOLET TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE



62. D’après Régions de France, 100% des Régions financeront des électrolyseurs et la plupart des Régions prévoient un soutien au déploiement de stations, à la mobilité lourde et aux véhicules légers ainsi qu’aux démonstrateurs dans le cadre du plan de relance et du plan hydrogène renforcé.

CE QU’ON PEUT RETENIR POUR LES FUTURS CPER

- La prochaine génération des CPER devra assurer que les Régions aient les ressources pour pérenniser leur action et accompagner les acteurs privés dans des travaux de rénovation plus globale et performante.

Une généralisation rapide des rénovations énergétiques complètes et performantes est nécessaire pour atteindre les objectifs de la SNBC. Alors qu’un tiers des montants investis est couvert par des instruments issus de politiques publiques, l’enjeu pour les acteurs publics est d’agir pour que ces investissements soient non seulement pérennisés mais également rehaussés pour viser des rénovations plus globales (I4CE, 2021). La négociation en cours des futurs CPER pourrait notamment être l’occasion pour l’État et les Régions d’apporter des engagements pour pérenniser les financements du service public de la performance énergétique de l’habitat (SPPEH).

- Les CPER 2021-2027 devront assurer que les Régions aient les ressources pour continuer de soutenir et de coordonner les initiatives d’énergie renouvelable et le développement de l’hydrogène renouvelable sur leur territoire.
- L’impact sur les émissions de GES des projets poursuivant d’autres objectifs environnementaux (biodiversité, risques naturels...), et inversement l’impact sur les autres objectifs environnementaux des projets visant la transition bas-carbone doivent être questionnés dans les négociations des prochains CPER.

En ce sens, il serait également utile que les documents publiés à l’occasion de la signature des CPER rendent explicites les impacts des projets bas-carbone sur les différents objectifs environnementaux et précisent les moyens de leur suivi.

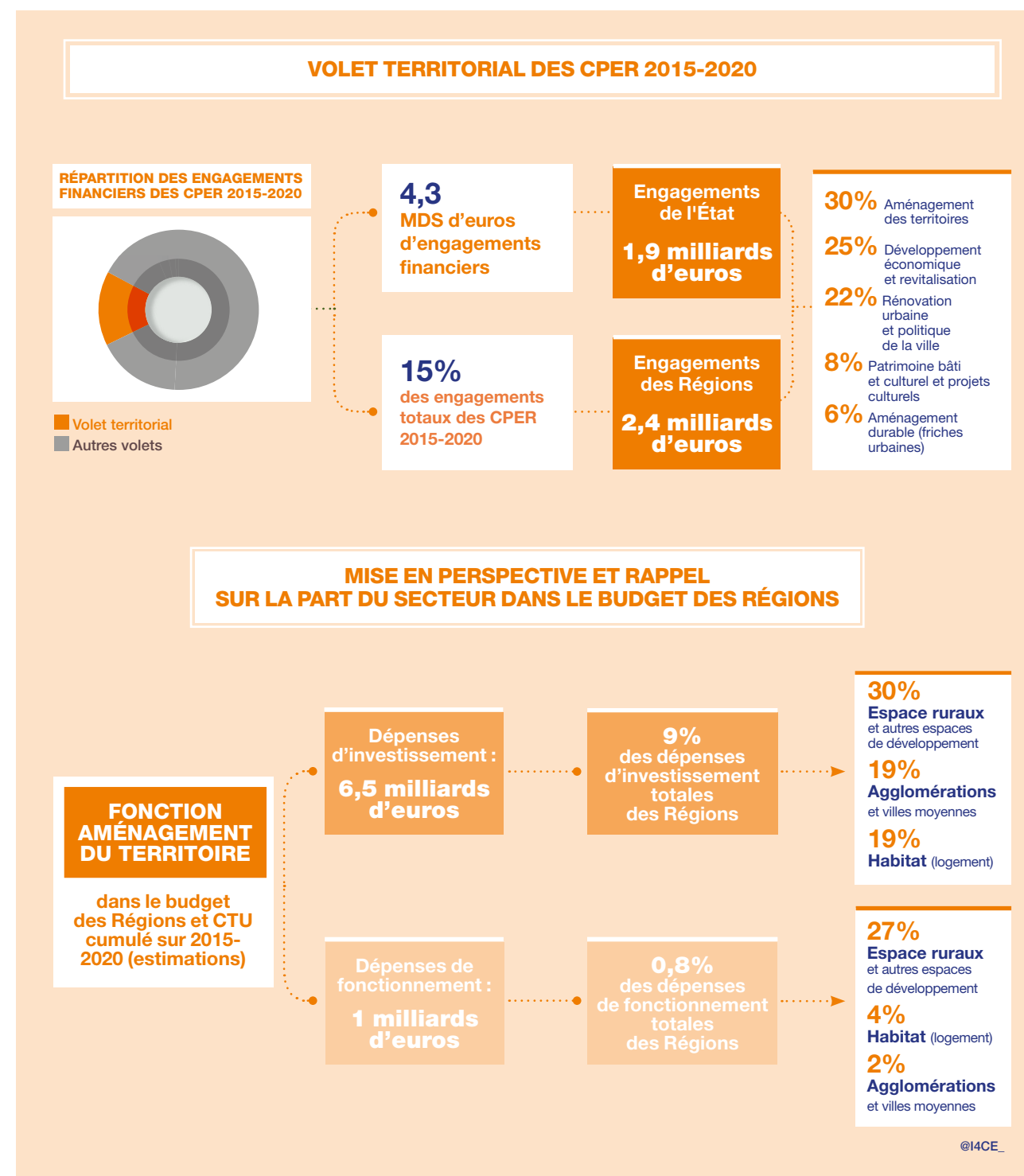
- La prise en compte des enjeux d’adaptation aux changements climatiques pourrait être renforcée dans les prochains CPER.

Ce renforcement pourra se concrétiser en mentionnant l’impact des projets financés en terme d’adaptation, en s’assurant de la prise en compte du climat futur plutôt qu’historique là où cela est pertinent – notamment dans les actions de gestion des risques, et en prévoyant des ressources

dédiées à l’adaptation du territoire régional aux changements climatiques qui permettront un effet de levier sur les financements européens, notamment FEDER. ●

VOLET TERRITORIAL

CHIFFRES CLÉS



ENJEUX

■ Rôle des Régions

— **Cheffes de file pour l'aménagement du territoire, les Régions travaillent à l'équilibre et au développement des territoires infrarégionaux.** Par les travaux de prospective et la production de schémas régionaux stratégiques (SRADDET), produits en dialogue avec les collectivités infra-régionales, elles identifient les priorités et besoins d'appui en matière d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, etc.

■ Enjeux de réduction des émissions de GES

— **L'aménagement et le développement économique des territoires sont deux leviers importants pour la réduction des émissions de GES puisqu'ils vont influencer la localisation des logements et des activités,** les flux et les modes de déplacements, l'usage des sols et les activités développées sur le territoire.

Les opérations d'aménagement peuvent ainsi avoir un impact significatif - favorable ou défavorable - d'un point de vue climatique : artificialisation des sols, construction de bâtiments, voirie et transports en commun etc.

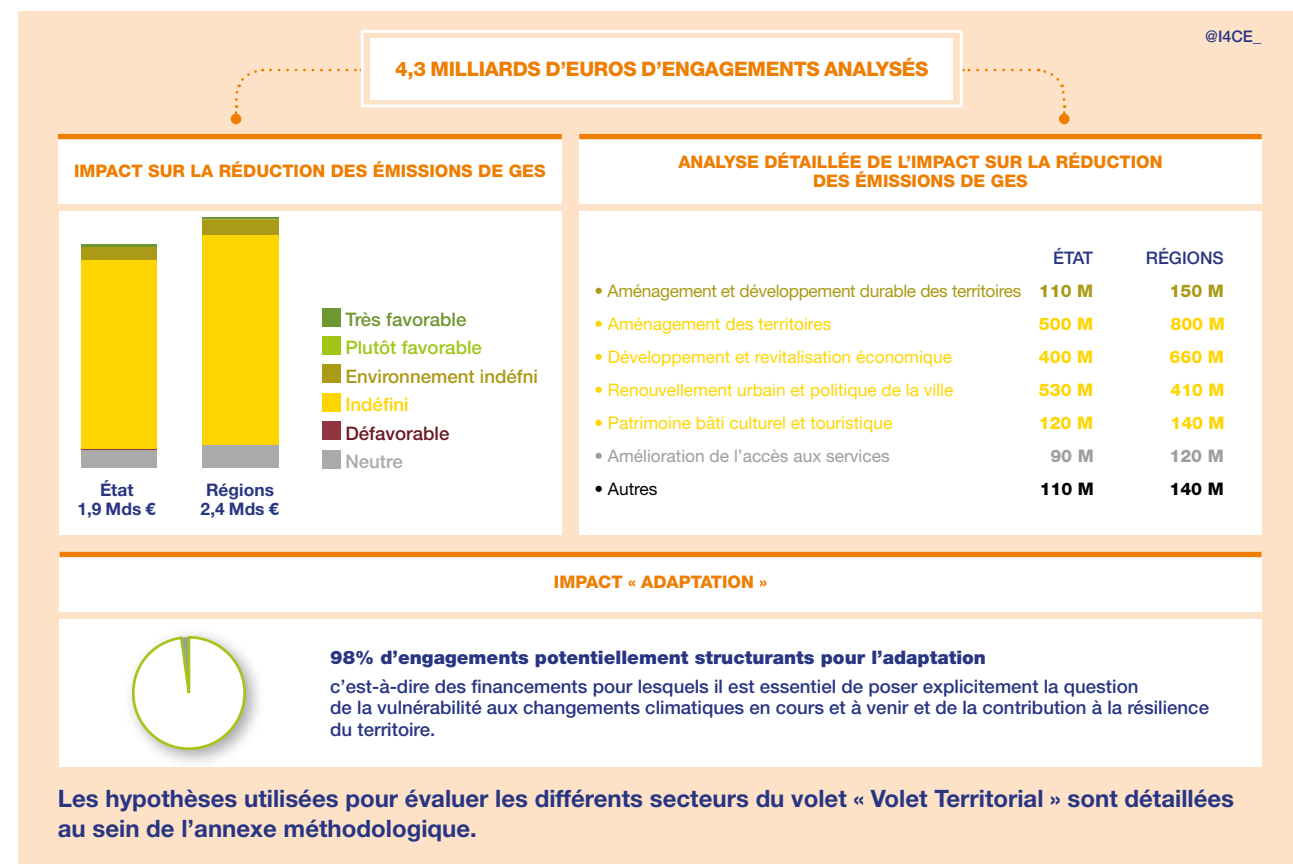
De même, toutes les actions de développement économique d'une collectivité territoriale peuvent avoir un impact sur la trajectoire de neutralité carbone de son territoire. En effet, une collectivité peut choisir de développer en priorité l'économie de son territoire vers des secteurs «favorables» d'un point de vue climatique (ENR, rénovation énergétique des bâtiments, technologies bas-carbone etc...), ou à l'inverse mettre l'accent sur des secteurs qui s'avéreront peu résilients dans un monde neutre en carbone.

Pour atteindre les objectifs de la SNBC, il apparaît nécessaire d'intégrer les enjeux climat dans les opérations d'aménagement et de développement économique des territoires, en particulier l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, le développement des mobilités douces et des transports en commun, la lutte contre l'artificialisation des sols, la limitation de l'étalement urbain et le soutien aux activités économiques bas-carbone.

■ Enjeux d'adaptation aux changements climatiques

La production de connaissances développées ces dernières années sur les sujets des risques et vulnérabilités aux aléas climatiques, notamment par les observatoires climat régionaux, et inscrites dans les SRADDET, doit désormais pouvoir être appropriée par les acteurs des territoires, et notamment les décideurs. Les Régions, ont un rôle majeur à jouer dans cet accompagnement, et dans l'attention à ce que ces sujets soient bien pris en compte dans les projets locaux proposés pour être cofinancés dans le cadre des CPER. Ces vulnérabilités sont variables selon les territoires au sein d'une même région, mais désormais documentées, et commencent à être intégrées dans les volets « adaptation » des PCAET. Ces enjeux doivent être questionnés et inscrits dans chaque projet local. Par exemple, pour les opérations de renouvellement urbain, que les questions d'amélioration de l'efficacité énergétique et de confort thermique d'été dans les logements soient systématiquement incluses, ainsi que la question des phénomènes d'îlots de chaleur urbain, en intégrant des propositions d'adaptation, par exemple fondées sur la nature (canopées urbaines, présence de l'eau et du végétal...), à rebours des cités minérales des années 1960.

ANALYSE CLIMAT DU VOLET TERRITORIAL



CE QU'ON PEUT RETENIR POUR LES FUTURS CPER

- ▶ Les engagements financiers des Régions inscrits dans le volet « territorial » des CPER (2,4 milliards d'euros) représentent 37% de leurs dépenses d'investissement pour l'aménagement des territoires sur la période. Il s'agit donc d'un vecteur majeur pour la politique d'aménagement des territoires des Régions.
- ▶ Les projets financés dans le volet Territorial comportent des enjeux importants au regard du climat mais difficiles à évaluer au regard des informations disponibles

La nature des projets financés dans ce volet territorial est très disparate, avec une dominante pour les projets d'aménagement des territoires (par exemple : aménagement du littoral), de revitalisation économique, de renouvellement urbain – avec la valorisation (pas systématique selon les CPER) des crédits de l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU). Le volet territorial peut per-

mettre également de contribuer au financement d'actions inscrites dans d'autres cadres contractuels (contrats de métropole, conventions dans le cadre d'AMI, etc.). On y trouve également le financement de petits projets culturels, ou de développement touristique, pour des montants agrégés faibles. Or, les opérations d'aménagement et de développement économique des territoires peuvent avoir un impact significatif - favorable ou défavorable - d'un point de vue climatique : artificialisation des sols, construction de bâtiments, voirie et transports en commun, essor des filières économiques bas-carbone etc. Il est cependant nécessaire de recueillir plus d'informations que celles actuellement publiques dans les CPER 2015-2020 sur les opérations financées pour pouvoir les classer au regard du climat – la majorité des financements du volet Territorial des CPER 2015-2020 étant classées « indéfini » au regard du climat.

- ▶ Il sera nécessaire de s'assurer que les projets relatifs à l'aménagement du territoire dans les prochains CPER prennent bien en compte les objectifs de réduction des émissions de GES, de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) et d'adaptation aux changements climatiques.

En particulier, les projets d'aménagement de nouvelles zones habitables, industrielles ou commerciales, la construction ou la réhabilitation de bâtiments publics, les opérations de revitalisation de centre-villes et centre-bourgs, et les opérations liées à la politique de la ville et au renouvellement urbain devraient faire l'objet d'une attention particulière quant à leur impact en termes d'émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques. Leur réalisation devrait notamment intégrer la réflexion sur la densification urbaine, la mixité fonctionnelle ; la gestion économe de l'espace devant être au cœur de la sélection des projets, pour viser notamment l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) inscrit dans le Plan Biodiversité de 2018, et permettre de progressivement réduire les besoins de mobilité. I4CE a identifié trois pistes pour s'assurer de la contribution aux objectifs climat des projets financés dans le volet Territorial des CPER :

- ▶ Réaliser une évaluation préalable des projets financés par les prochains CPER avant leur signature, dans un format proche du « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » réalisé dans le cadre du PLF 2021, pour anticiper la contribution des projets financés aux objectifs climat nationaux et sélectionner les plus vertueux ;
- ▶ Intégrer les impacts en termes de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques de ces projets dans les documents rendus publics lors de la signature des CPER.
- ▶ S'assurer d'une articulation pertinente entre le volet territorial des futurs CPER et les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) également actuellement en cours de négociation entre l'État et certains territoires infra-régionaux. ●

CONCLUSION

ALLER PLUS LOIN DANS LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX CLIMAT DANS LES PROCHAINS CPER, ET AU-DELÀ AVANCER VERS UNE STRATÉGIE DES FINANCES RÉGIONALES POUR LE CLIMAT

Les prochains Contrats de Plan État-Régions devraient comporter 40 Milliards d'euros d'engagements de l'État et des Régions sur 7 ans pour le financement d'investissements. Ces engagements seront structurants pour l'investissement des Régions dans les domaines clés pour le climat que sont : les transports, l'aménagement des territoires, le bâtiment et l'environnement, qui représentaient 90 % des engagements des CPER 2015-2020. Et la compatibilité de ces engagements avec les objectifs climat aura un impact significatif sur la capacité à accélérer les investissements climat en France à la hauteur des besoins. Il est donc crucial de s'assurer que les prochains CPER, ainsi que les Contrats de Convergence et de Transformation (CCT) des territoires ultra-marins, actuels et futurs, soient compatibles avec l'augmentation nécessaire des investissements climat, d'autant plus que les sept prochaines années seront clé pour réussir à maintenir le réchauffement climatique sous les + 2°C.

Même si plus d'un tiers des engagements des CPER 2015-2020 peuvent être considérés comme « très favorables » pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, il serait possible, et donc souhaitable, de faire plus et mieux dans la nouvelle génération de contrats de Plan État-Régions. Les prochains CPER pourraient notamment permettre de négocier entre État, Régions et opérateurs des enveloppes de financement à la hauteur des

besoins pour les lignes ferroviaires d'intérêt régional, les infrastructures de recharge pour carburants alternatifs, la rénovation thermique performante des bâtiments de l'enseignement supérieur. Le volet territorial des prochains CPER devrait venir financer en priorité les projets territoriaux intégrant les enjeux de transition bas-carbone et d'adaptation au changement climatique, afin de s'assurer d'une cohérence entre politiques publiques. Les futurs CPER devraient également être articulés de manière pertinente avec les Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE) également en cours de signature. Le volet Transition écologique et énergétique pourrait permettre de planifier le financement de la politique d'animation, de sensibilisation et d'accompagnement des autres acteurs du territoire dont la Région a la charge en tant que cheffe-de-file de la transition écologique. Ce temps de négociation pourrait ainsi être un moment clé de discussion entre État et Régions de l'articulation entre objectifs climat régionaux et nationaux.

Ces engagements seront structurants pour l'investissement climat en France dans les sept prochaines années. Plus de transparence pourrait être apportée sur les engagements pris dans le cadre de cette contractualisation entre État et Régions, notamment sur leur impact sur le climat. Ainsi une analyse de l'impact climat des projets financés par les prochains CPER pourrait être

publiée, avant leur signature dans la mesure du possible, dans un format proche du « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » réalisé dans le cadre du Projet de Loi de Finance 2021⁶³.

Il est également important de noter le caractère souple de ces contrats. Après signature il est toujours possible de renégocier les engagements. Des avenants ont ainsi été signés sur les CPER 2015-2020 jusqu'à 2020, portant notamment sur une révision des projets ferroviaires. Ainsi, il sera toujours possible après coup de renforcer l'ambition ou l'exigence dans la sélection des projets. À l'inverse, les montants engagés par l'État et les Régions dans le cadre de ces contrats pourraient dans les faits ne pas être exécutés, c'est-à-dire dépensés. Il sera donc important dans les années à venir de suivre l'avancement de l'exécution de ces engagements, en particulier ceux contribuant à l'atteinte des objectifs climat. Les modalités de pilotage et de suivi de l'exécution des contrats de Plan État-Régions devraient être préparées dès maintenant et rendues publiques dès la signature des CPER, comme des prochains CCT. Des indicateurs spécifiques de suivi de l'impact climat des projets effectivement financés devraient être inclus dans ces modalités de pilotage. Un rapport présentant l'avancée de la mise en œuvre de ces contrats et l'impact climat des projets effectivement financés devrait être publié régulièrement.

Enfin, au-delà des CPER et des CCT, les Régions – tout comme l'État – doivent s'assurer de la cohérence de l'ensemble de leur budget avec les objectifs de transition bas-carbone. Comme I4CE le recommande également à l'échelle nationale⁶⁴, équipes régionales en place et candidats devraient ainsi se poser la question de leur budget pour le climat, et définir une stratégie climat des finances régionales : combien d'argent de la Région pour le Climat et pour quels secteurs ? Quelles aides et quel modèle de financement existent pour financer une accélération de la politique de leur Région en faveur de la lutte contre le changement climatique et pour l'adaptation aux changements climatiques ? Comment limiter les dépenses défavorables au climat ?

63. CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.
Pour réaliser cette analyse, les Régions pourraient notamment s'appuyer sur la méthodologie d'évaluation des budgets des collectivités, co-construite par I4CE, les villes de Paris et Lille et les métropoles de Lyon, Lille et Strasbourg. Toutes les ressources disponibles pour aider à la réalisation d'une évaluation climat du budget préparées dans le cadre de ce projet sont disponibles à ce lien : https://www.i4ce.org/go_project/cadre-Evaluation-climat-budget-collectivites/

64. <https://www.i4ce.org/et-vous-quel-sera-votre-budget-pour-le-climat/>

Bibliographie

- ADEME, *Avis sur la neutralité carbone*, mars 2021.
- ADEME & ANRU, *L’accompagnement de l’ADEME pour le renouvellement urbain : des outils pour agir*, novembre 2016.
- Association Négawatt, « *Analyse et concaténation du volet énergie des SRADDET - rapport* », novembre 2020.
- Bellassen & Leguet, « *Compenser pour mieux réduire* », Note d’étude n°11 de la Mission Climat de la CDC, septembre 2007.
- Bertrand & Richard, « *Analyse de la construction des politiques régionales face aux changements climatiques* », in Bertrand & Rocher (dir.), Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d’initiatives locales, Peter Lang, 2013.
- Bonrepaux & Giscard d’Estaing, Rapport d’information sur l’exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens déposé par la commission des finances, de l’économie générale et du plan, juin 2005.
- Briand & Gatier, Rapport du groupe de travail « *Rénovation énergétique des bâtiments éducatifs* », Plan Bâtiment Durable et Caisse des Dépôts, mai 2018.
- CEREMA, *Plan National d’Adaptation au Changement Climatique, volet infrastructures et systèmes de transport*, Rapport d’étape, août 2015
- CEREMA, *L’induction de trafic* - Revue bibliographique, 2012.
- CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l’impact environnemental du budget de l’État, septembre 2020.
- CGEDD, *Quel avenir pour les CPER après 2013 ? Mission de préfiguration d’une prochaine génération de contrats État-Régions*, décembre 2010.
- CGET, *Contrats de plan État-Région : histoire et perspectives. Un partenariat au service des territoires, La Documentation Française*, coll. « en somme », 2017.
- Cour des Comptes, *Les transports express régionaux à l’heure de l’ouverture à la concurrence. Des réformes tardives, une clarification nécessaire*, octobre 2019.
- Cour des Comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d’investissement. Communication à la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée Nationale*, avril 2019.
- Cour des Comptes, *Les contrats de projets état-régions (CPER). Enquête demandée par la commission des finances du Sénat*, juillet 2014.
- Crozet & Mercier, *Induction et évaporation de trafic : revue de la littérature et études de cas. Étude réalisée pour le service voirie de la Métropole de Lyon*, Novembre 2016.
- DATAR, *revue Territoires en mouvement n°6*, automne 2011.
- Delcros, *Rapport général n°138 fait au nom de la commission des finances du Sénat – Tome III Annexe 6 - Budget 2021 – Cohésion des territoires – Aménagement des territoires*, novembre 2020.
- Demarcq, *Rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires*, CGE, février 2020.
- Fetet, Nicol, Perrier, Stroeymeyt & Dépoues, *Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales : guide méthodologique, I4CE*, novembre 2020.
- Haut Conseil pour le Climat, *Rapport annuel 2020 – Redresser le cap, relancer la transition*, juillet 2020.
- Ledez, Hainaut, *Panorama des finances climat*, édition 2020, I4CE, mars 2021.
- Leroy, « *Les contrats de plan État-Régions en France : quelles leçons pour le développement des territoires* », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 6, no. 6, 2017.
- Leroy, *Sociologie des finances publiques*, La Découverte, coll. « Repères », 2007.
- Leroy, « *La négociation de l’action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-Région* », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 4, août 1999.
- Larrue, « *Politique d’aménagement du territoire et développement durable* », in Zuideau (ed.), Développement durable et territoire (nouvelle édition originale), PU Septentrion, 2010.
- MIES, *Plan National de Lutte contre le Changement Climatique (PNLCC)*, 2000.
- Ministère de la Transitions Écologique et Solidaire & I4CE, Datalab – *Chiffres clés du climat – France*, Europe et Monde, décembre 2020.
- Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, *Stratégie nationale Bas-carbone - La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone*, mars 2020.
- Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, *2^e Plan national d’adaptation au changement climatique*, 2018.
- OFGL, *Rapports annuels sur les finances des collectivités locales*, 2015 à 2020.
- Philizot, *Rapport au gouvernement sur le devenir des lignes de desserte fine des territoires*, février 2020.

- Pontier, « *Les contrats de plan État-régions 2014-2020* », JCPA, 2014.
- Putallaz & Tzieropoulos, *Audit sur l’État du réseau (audit Rivier revisité)*, septembre 2012.
- Putallaz & Rivier, *Audit du Réseau Ferré National Français – Rapport*, 2005.
- RAC, FNH & FNE, *Transport ferroviaire : sommes-nous sur les rails ? Proposition pour une véritable relance du transport ferroviaire*, 2020
- Rapin, *Rapport d’information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la mobilisation des financements régionaux en faveur de la recherche*, septembre 2019.
- Régions de France, Observatoire des politiques régionales - *Enquête sur les actions engagées par les Régions en faveur de la transition écologique des territoires*, décembre 2020.
- Simian, *Le verdissement des matériels roulants du transport ferroviaire en France*, 2018
- SNCF Réseau, *Ligne de desserte fine du territoire, Une nouvelle méthode pour les projets de modernisation*, 2019.

Annexes

ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DE L'ANALYSE CLIMAT DES CPER 2015-2020

Description générale

Objectif de l'analyse : Informer sur la prise en compte ou non du climat dans les financements inscrits dans les CPER 2015-2020.

Dimensions analysées : Atténuation (réduction des émissions de GES) et Adaptation aux changements climatiques.

Périmètre : Les financements de l'État et des Régions inscrits dans les maquettes financières des 27 Contrats de Plan État-Régions 2015-2020 et leurs avenants publics. Parmi les 27 Contrats de Plan État-Régions, 22 ont été signés par les anciennes Régions métropolitaines (avant la réforme territoriale de 2015) et 5 par les territoires d'outre-mer (La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte et la Guyane). La réforme territoriale de 2015 a très peu impacté les CPER 2015-2020. Les montants par « nouvelle » Région présentés dans les Fiches Région ont été obtenus par une simple addition des montants contractualisés par les Régions de 2015 qui ont fusionné.

Secteurs couverts : L'ensemble des secteurs financés par les CPER 2015-2020 :

- Bâtiment
- Transport
- Environnement
- Énergie
- Déchets et économie circulaire
- Aménagement du territoire
- Développement économique
- Formation et emploi
- Agriculture
- Industrie
- Innovation et R&D.

Sources utilisées : l'analyse climat des CPER 2015-2020 est une application de la méthodologie d'évaluation climat du budget des collectivités, développée par I4CE et cinq collectivités partenaires, aux engagements financiers des CPER. L'analyse reprend les principes et la démarche décrite par cette méthodologie.

Pour plus de détails sur cette méthodologie, plusieurs guides et ressources sont disponibles à ce lien : https://www.i4ce.org/go_pro-jectcadre-Evaluation-climat-budget-collectivites/

Certains ajustements et compléments ont cependant été nécessaires pour adapter la méthodologie d'évaluation climat des budgets des collectivités à la spécificité des engagements financiers des CPER. Ces compléments et ajustements s'appuient sur [les travaux de la Commission européenne sur la taxonomie des activités durables, la méthode « Green Budgeting » développée par l'IGF et le CGEDD et l'évaluation climat à 360°C du budget de l'État réalisée par I4CE en 2019.](#)

Périmètre et données analysées

L'analyse climat porte sur les financements de l'État, et de ses opérateurs, et des Régions inscrits dans les maquettes financières publiques des CPER 2015-2020 et complétés par les avenants publics (accessibles sur les sites des Régions ou des préfectures). Les financements inscrits dans les CPER concernent pour l'essentiel l'investissement et très peu des dépenses de fonctionnement. **L'analyse porte sur les engagements contractualisés initialement et non les financements exécutés, c'est-à-dire « payés » par l'État et les Régions.** Or, les financements exécutés diffèrent de ceux contractualisés initialement. Ils sont généralement plus faibles. Le taux d'exécution des financements de l'État varie ainsi de 50 % à 90 % selon les volets (rapport Delcros, 2020). Pour les Régions, le taux d'exécution des financements n'est pas rendu public, mise à part pour la Bretagne et les Pays de la Loire qui ont réalisé un bilan de leur CPER 2015-2020.

VOLET ATTENUATION (RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES)

Principes généraux : Les engagements financiers des CPER 2015-2020 sont classés en six catégories selon leur effet sur la réduction des gaz à effet de serre et leur compatibilité avec les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone :

TRÈS FAVORABLE	Ces financements sont compatibles avec un monde neutre en carbone. Ils permettent de réduire significativement les émissions par rapport aux alternatives existantes ou de séquestrer des gaz à effet de serre. Ils impliquent un changement structurel dans la façon de produire ou de consommer.
PLUTÔT FAVORABLE	Ces financements permettent de réduire les émissions à court terme, mais sans que cette réduction soit suffisante pour mettre le territoire sur une trajectoire de neutralité carbone. Ils incluent également le soutien à des secteurs qui ne sont pas encore totalement décarbonés mais dont la SNBC encourage le développement tout en visant une décarbonation complète en 2050. Exemples : les infrastructures de transport ferroviaire non électrifiées et de transport fluvial.
INDÉFINI	Cette catégorie vise à regrouper les financements ayant a priori un impact climat, dans un sens favorable ou défavorable, soit en totalité soit en partie, mais pour lesquelles le manque d'information ou de données empêche de préciser les catégories et/ou les montants. Le besoin d'information peut nécessiter une désagrégation du financement ou la mise en place et le suivi d'indicateurs.
ENVIRONNEMENTAL INDÉFINI	Cette catégorie regroupe les financements classés « indéfinis » au regard de l'atténuation mais qui ont un impact favorable sur l'environnement et la biodiversité. Ils intègrent explicitement les enjeux de développement durable mais les informations disponibles ne permettent pas de déterminer précisément s'ils ont un impact significatif sur la réduction des GES.
NEUTRE	Ces financements n'ont pas d'impact significatif sur les émissions ou la séquestration de gaz à effet de serre. Ils ne contribuent donc ni activement au dérèglement climatique ni à la réduction des émissions de GES, et peuvent subsister dans un monde neutre en carbone.
DÉFAVORABLE	Ces financements sont incompatibles avec l'objectif de neutralité carbone car ils contribuent à émettre des gaz à effet de serre de manière significative. Certains de ces financements se justifient à court terme pour d'autres objectifs (justice sociale, adaptation au dérèglement climatique...). Cependant, l'objectif de neutralité carbone va nécessiter de transformer progressivement ces financements pour faire diminuer leur impact climat.

@I4CE_

Hypothèses retenues pour chaque secteur et actions rencontrés dans les CPER 2015-2020 : Les tableaux ci-dessous présentent l'ensemble des actions financées dans les CPER 2015-2020 par secteur. Pour chaque action, la coloration climat est indiquée ainsi que la logique suivie et/ou la référence utilisée pour déterminer l'impact climat de l'action.

BÂTIMENT		
ACTION RENCONTRÉE DANS LES CPER 2015-2020	CATÉGORIE CLIMAT	COMMENTAIRES ET RÉFÉRENCES
RÉNOVATION GLOBALE NON IDENTIFIÉE (OU EN PARTIE THERMIQUE)	TRÈS FAVORABLE (15%)	Dans le cas d'une rénovation globale (i.e. s'il ne s'agit pas uniquement d'une rénovation thermique), l'utilisation d'une «part climat » semble justifiée. En l'absence de données, une valeur de 15% de « très favorable» pourra être retenue, le reste étant comptabilisé comme neutre. Cette valeur s'aligne sur celle retenue par toutes les études existantes en France, à savoir le rapport IGF-CGEDD (Alexandre et al., 2019), le Panorama des financements climat (Hadrien Hainaut, Ledez and Cochran, 2019) et le Jaune budgétaire sur le Financement de la transition écologique (Ministère du Budget, 2019) préparé dans le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire dans le cadre des lois de finances.
	NEUTRE (85%)	
RÉNOVATION ET RÉHABILITATION THERMIQUE	TRÈS FAVORABLE	Dans le cas d'une rénovation thermique, il est proposé d'utiliser une approche en coût total, c.à.d. en comptabilisant l'intégralité de la dépense en « très favorable», à l'instar de la mission IGF-CGEDD dans le rapport Green Budgeting. <i>Attention : Ces dépenses devraient être séparées entre rénovation thermique performante (classée "très favorable") et rénovation thermique par geste (classée "plutôt favorable") pour distinguer les rénovations compatibles dans un monde neutre en carbone de rénovations moins ambitieuses. Pour information, une rénovation thermique est considérée comme performante si "elle permet d'atteindre les classe A, B ou C, et un saut de deux classes énergétiques du nouveau DPE, ainsi que l'étude de six postes de travaux de rénovation énergétique" (amendement à la Loi Climat et Résilience adopté le 12 avril 2021 par les députés). Cependant ce type d'information n'était pas disponible dans les CPER 2015-2020, et en l'absence de cette information I4CE a choisi de classer l'ensemble des rénovations thermiques en "très favorables" sur cette période 2015-2020. Pour les futurs CPER, il sera nécessaire d'être capable de faire la distinction entre les actions de rénovation thermique performante des simples rénovations thermiques par geste.</i>
CONSTRUCTION DE BÂTIMENTS NEUFS	NEUTRE	Les financements pour la construction de nouveaux bâtiments sont neutres sauf s'il est précisé que la construction dépasse le niveau d'exigence de la norme en vigueur (RT 2012) dans une démarche de haute performance énergétique : ils sont alors classés plutôt favorables. <i>Attention : Du fait du nouvel objectif de "Zéro Artificialisation Nette", il sera nécessaire dans les futurs CPER d'être en mesure de distinguer les constructions neuves réalisées sur un terrain déjà artificialisé, des constructions neuves entraînant une artificialisation des sols. Une classification différenciée devra être appliquée entre ces deux cas.</i>
RÉHABILITATION ET RESTRUCTURATION	INDÉFINI	Financements d'opérations de restructuration et de réhabilitation pour lesquelles il n'est pas précisé si l'amélioration de la performance énergétique a été prise en compte ou non.
DÉCONSTRUCTION	NEUTRE	La littérature n'identifie pas d'impact significatif sur les émissions de GES des opérations de déconstruction., hors dépenses de carburant et liées aux déchets de chantier.
RECONSTRUCTION	TRÈS FAVORABLE	L'Evaluation climat du budget des collectivités ne traite pas la reconstruction. Les opérations de reconstruction ont été classées très favorables au vu de leur impact positif sur l'objectif Zéro Artificialisation Nette et en supposant que la reconstruction permettait d'améliorer la performance énergétique par rapport à l'ancien bâtiment. Cependant, là aussi, si les données avaient été disponibles, il aurait fallu faire la différence entre les bâtiments reconstruits avec des critères de performance énergétique plus ambitieux que la RT 2012 ("très favorable") et les reconstructions simplement RT 2012 ("plutôt favorable").
AUTRES (RÉAMÉNAGEMENT, RÉORGANISATION D'ESPACE EXISTANTS, SÉCURITÉ)	NEUTRE	Financements d'opérations sur les bâtiments qui n'ont pas d'impact significatif sur les émissions de GES.

@I4CE_

MOBILITÉ ET INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT		
ACTION RENCONTRÉE DANS LES CPER 2015-2020	CATÉGORIE CLIMAT	COMMENTAIRES ET RÉFÉRENCES
CONSTRUCTION DE ROUTES ET NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS ROUTIERS	DÉFAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
ENTRETIEN DE ROUTES	NEUTRE	L'option retenue est de classer les financements pour l'entretien des voiries en neutre puisque la grande majorité des opérations d'entretien de routes au sein des CPER 2015-2020 concernent des voiries dédiées à la voiture, cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
ENTRETIEN ET DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES ÉLECTRIQUES	TRÈS FAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
ENTRETIEN ET DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES NON ÉLECTRIQUES	PLUTÔT FAVORABLE	Les financements pour le développement et l'entretien des infrastructures liés au ferroviaire non électrique sont considérées plutôt favorables. En effet, si la SNBC encourage fortement le développement du transport ferroviaire, en l'état actuel, ces infrastructures impliquent toujours de recourir à des trains diesel fortement émetteurs de GES (cf. Cour des comptes, Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence, 2019).
ENTRETIEN ET DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EN COMMUN URBAIN (TCU)	TRÈS FAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
ENTRETIEN ET DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES D'INTERMODALITÉ	TRÈS FAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
DÉVELOPPEMENT DES MOBILITÉS DOUCES (DONT VÉLO)	TRÈS FAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
ENTRETIEN ET DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT FLUVIAL	PLUTÔT FAVORABLE	Les financements pour le développement et l'entretien des infrastructures fluviales sont considérés comme plutôt favorables. Bien que le secteur soit aujourd'hui émetteur de GES, la SNBC encourage le développement des infrastructures fluviales et vise une décarbonation du secteur en 2050, cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
ENTRETIEN ET DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT MARITIME	INDÉFINI	D'après l'annexe technique du rapport sur la taxonomie européenne sortie en mars 2020, le transport maritime est considéré comme très favorable à plusieurs conditions, notamment à condition que les infrastructures financées soient dédiées au soutien du secteur des énergies renouvelables ou soient principalement utilisées pour le transport à faible émission de carbone. Les informations recueillies dans les CPER 2015-2020 ne permettent pas de dire si les opérations financées remplissent ces conditions, les financements sont donc classés "indéfinis".
ENTRETIEN ET DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES	DÉFAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.

@I4CE_

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT, DÉCHETS ET AGRICULTURE		
ACTION RENCONTRÉE DANS LES CPER 2015-2020	CATÉGORIE CLIMAT	COMMENTAIRES ET RÉFÉRENCES
DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES	TRÈS FAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS L'ÉCONOMIE	PLUTÔT FAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
VALORISATION, TRI ET RECYCLAGE DES DÉCHETS	TRÈS FAVORABLE	Les mesures relatives aux déchets ne sont pas systématiquement favorables au climat. Nous avons classé 'très favorables' les financements relatifs aux déchets du volet TEE des CPER 2015-2020 mais l'accès à des informations plus détaillées sur les projets soutenus permettraient d'affiner cette catégorisation au regard des hypothèses de l'évaluation climat des budgets des collectivités, cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
SOUTIEN AUX PROJETS D'ÉCONOMIE CIRCULAIRE	TRÈS FAVORABLE	Nous avons considéré que les financements en soutien à l'économie circulaire pouvaient être classés dans la même catégorie que ceux relatifs à la valorisation, au tri et recyclage des déchets. Néanmoins, une analyse par projet, qui nécessite plus d'informations que celles disponibles dans les CPER, serait nécessaire pour confirmer l'impact positif des projets d'économie circulaire sur la réduction des émissions de GES.
PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ET DU PATRIMOINE NATUREL	ENVIRONNEMENTAL INDÉFINI	Cf. CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.
GESTION ET PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS	NEUTRE	Cf. CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.
GESTION ET PRÉSERVATION DE L'EAU	NEUTRE	Cf. CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.
PCAET ET AUTRES PROJETS CLIMATDE L'EAU	TRÈS FAVORABLE	Cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR	TRÈS FAVORABLE	Cf. CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.
MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ET CLIMATIQUES	TRÈS FAVORABLE	Cf. CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.
SOUTIEN À L'AGRICULTURE DURABLE	ENVIRONNEMENTAL INDÉFINI	Les mesures agro-écologiques ont un effet positif sur la biodiversité : des études ont observé des effets positifs sur une ou plusieurs espèces dans la plupart des exploitations mettant en oeuvre de telles mesures, cf. Alliance Environnement, et Thünen Institute, Evaluation Study of the Payment for Agricultural Practices Beneficial for the Climate and the Environment, 2017 ; Cour des Comptes, Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI), 2019. Cependant, elles n'ont pas systématiquement un impact positif sur le climat, notamment celles concernant l'agriculture biologique. Des informations supplémentaires à celles publiées dans les CPER sont nécessaires pour classer ces financements. Cf. CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.
SOUTIEN À L'AGRICULTURE	INDÉFINI	Tous les financements dans le secteur agricole peuvent potentiellement avoir un impact sur la réduction des émissions de GES par exemple selon les filières et le type d'agriculture soutenus. Des informations supplémentaires à celles publiées dans les CPER sont nécessaires pour classer ces financements. Cf. CGEDD, Direction du Budget, Direction Générale du Trésor, Direction de la législation fiscale, Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.

AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES		
ACTION RENCONTRÉE DANS LES CPER 2015-2020	CATÉGORIE CLIMAT	COMMENTAIRES ET RÉFÉRENCES
DÉVELOPPEMENT ET REVITALISATION ÉCONOMIQUES	INDÉFINI	Tous les financements d'actions de développement économique d'une collectivité territoriale peuvent avoir un impact sur la trajectoire de neutralité carbone de son territoire. En effet, une collectivité peut choisir de développer en priorité l'économie de son territoire vers des secteurs "favorables" d'un point de vue climatique (ENR, rénovation énergétique des bâtiments, technologies bas-carbone etc...), ou à l'inverse mettre l'accent sur des secteurs qui s'avéreront peu résilients dans un monde neutre en carbone. L'analyse de leur impact climat nécessite cependant d'avoir accès à des informations sur les projets financés plus désagrégées que celles disponibles dans les CPER 2015-2020. Ils sont donc classés "indéfinis".
RENOUVELLEMENT URBAIN ET POLITIQUE DE LA VILLE	INDÉFINI	Les financements liés au renouvellement urbain et à la politique de la Ville ne sont pas assez désagrégés et précis dans les CPER 2015-2020 pour déterminer s'ils sont relatifs, en totalité ou en partie, à la construction/ rénovation des bâtiments, à la mobilité et aux transports ou s'ils sont neutres. Ils ont donc été classé indéfinis.
PROJETS D'AMÉNAGEMENT DURABLE (FRICHES URBAINES...)	ENVIRONNEMENTAL INDÉFINI	
PROJETS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	ENVIRONNEMENTAL INDÉFINI	Les opérations d'aménagement du territoire peuvent avoir un impact significatif - favorable ou défavorable - d'un point de vue climatique : artificialisation des sols, construction de bâtiments, voirie et transports en commun etc... Il est cependant nécessaire de recueillir plus d'informations sur les opérations réalisées pour pouvoir classer les financements associés, cf. Evaluation climat des budgets des collectivités, Annexe technique - volet Atténuation, 2020.
AUTRES PROJETS D'AMÉNAGEMENTS DU TERRITOIRE	INDÉFINI	Les projets d'aménagement s'inscrivant explicitement dans une logique de développement durable ont été classés "environnementaux indéfinis".
INGÉNIERIE TERRITORIALE	INDÉFINI	
PROJETS LIÉS AU PATRIMOINE BÂTI CULTUREL ET TOURISTIQUE	INDÉFINI	Les informations sur les financements liés au patrimoine bâti culturel et touristique disponibles dans les CPER 2015-2020 ne permettent pas de les "colorier" au regard du climat. Ils ont été classés "indéfinis".
AUTRES PROJETS CULTURELS ET TOURISTIQUES	NEUTRE	Les financements liés à la culture et au tourisme sont considérés comme neutres d'un point de vue climatique, hormis ceux relatifs au patrimoine bâti et à l'aménagement du territoire (cf. catégories ci-dessus). Les projets culturels sur le changement climatique peuvent être considérés comme très favorables.
AMÉLIORATION DE LA CONNAISSANCE DES TERRITOIRES	INDÉFINI	Il s'agit du financement d'études permettant une meilleure connaissance des territoires, a priori sans objectif lié aux enjeux climatiques. La production d'étude n'émet pas significativement d'émissions de GES, des financements sont donc classés "neutres".

AUTRES SECTEURS		
ACTION RENCONTRÉE DANS LES CPER 2015-2020	CATÉGORIE CLIMAT	COMMENTAIRES ET RÉFÉRENCES
INFRASTRUCTURES	INDÉFINI	L'analyse de l'impact des financements dans les infrastructures et le développement du numérique nécessite de mener une analyse d'impact projet par projet, cf. Evaluation climat des budgets des collectivités. N'ayant pas les informations nécessaires pour réaliser cette analyse, les financements liés aux infrastructures et au développement du numérique ont été classés "indéfinis".
DÉVELOPPEMENT DE L'USAGE DU NUMÉRIQUE	INDÉFINI	
GOVERNANCE DU NUMÉRIQUE	INDÉFINI	
INFORMATION ET DONNÉES GÉOGRAPHIQUES	NEUTRE	
STRATÉGIE DE FORMATION GLOBALE	INDÉFINI	Les financements relatifs à la stratégie des Régions pour l'emploi et la formation professionnelle peuvent être analysés comme des actions de développement économique. L'analyse de leur impact climat nécessite d'avoir accès à des informations plus désagrégées que celles disponibles dans les CPER 2015-2020. Ils sont donc classés "Indéfinis".
OBSERVATION DES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES	NEUTRE	
AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL	NEUTRE	Les financements liés à l'amélioration des conditions de travail et aux publics fragilisés ont été assimilés à des actions sociales, classées neutre au regard du climat dans le méthodologie d'évaluation climat des budget des collectivités.
AIDES AUX PUBLICS FRAGILISÉS (SÉCURISATION EMPLOI, EMPLOI HANDICAPÉ ETC.)	NEUTRE	
PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR (PIA)	INDÉFINI	Les financements liés à la recherche et l'innovation peuvent porter sur des actions favorables, défavorables, neutres etc. d'un point de vue climatique. Lorsque les informations nous le permettaient, l'analyse climat des projets liés à la recherche et à l'innovation a été réalisée selon les hypothèses du secteur sur lequel portait le projet analysé. Par exemple, les projets de recherche et d'innovation en agriculture durable ont été classés "environnemental indéfini", les projets de recherche et d'innovation sur l'efficacité énergétique des bâtiments ont été classés "très favorable". Cependant, les informations disponibles n'ont pas toujours été suffisantes pour déterminer l'impact climat des financements R&D, ils ont alors été classés "indéfinis".
INNOVATION	INDÉFINI	
SOUTIEN À L'INNOVATION ET À LA RECHERCHE	SELON LES HYPOTHÈSES DU SECTEUR CIBLÉ PAR LE PROJET DE RECHERCHE OU D'INNOVATION	

@I4CE_

VOLET ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Principes généraux : Afin d’analyser les engagements financiers des CPER 2015-2020 au regard de l’adaptation aux changements climatiques, la première étape de la méthodologie « adaptation » de l’évaluation climat des budgets des collectivités a été appliquée à l’ensemble des financements État et Régions inscrits dans les maquettes financières des CPER 2015-2020 et de leurs avenants publics. Cette première étape permet d’identifier les dépenses potentiellement structurantes au regard de l’adaptation

d’après l’état des connaissances dans la littérature scientifique. L’annexe technique du volet Adaptation de l’Évaluation climat du budget des collectivités propose une sélection d’éléments de bibliographie sur l’adaptation (p.19/20) permettant de réaliser cette première étape.

Les engagements financiers des CPER 2015-2020 ont ainsi été classés selon deux catégories au regard de l’adaptation aux changements climatiques :

FINANCEMENTS POTENTIELLEMENT STRUCTURANTS

Un financement classé « potentiellement structurant » au regard de l'adaptation est un financement pour lequel il est nécessaire de se poser explicitement la question de la vulnérabilité aux changements climatiques en cours et à venir et de la contribution à la résilience des territoires. Il remplit notamment les deux conditions suivantes :

- Il renvoie à une action de la collectivité qui pourrait constituer un levier d'adaptation ;
- Il porte sur une population, un espace, une activité, un service présentant un enjeu d'adaptation fort, c'est-à-dire qui pourrait être affecté de manière significative par les changements climatiques.

Exemples : les financements dédiés à l'entretien et au développement des infrastructures de transport (routes, ferroviaires), à la rénovation et à la construction de bâtiments, aux opérations d'aménagement du territoire et de renouvellement urbain, à la politique de la Ville.

FINANCEMENTS NEUTRES

Un financement est classé « neutre » au regard de l'adaptation lorsqu'il n'est pas considéré comme un enjeu prioritaire d'adaptation et/ou ne présente pas de levier préconisé sur l'adaptation d'après l'état des connaissances dans la littérature scientifique.

Exemples : les financements dédiés à la valorisation, au recyclage et au tri des déchets, au soutien à l'innovation industrielle, à l'amélioration de l'efficacité énergétique des procédés industriels, à la déconstruction de bâtiments, au soutien aux usages et aux infrastructures du numérique, à la formation professionnelle et à l'emploi.

@I4CE_

Bibliographie de l’annexe méthodologique :

- Cour des Comptes, *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence. Des réformes tardives, une clarification nécessaire*, octobre 2019.
- EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, *Taxonomy: Final report*, March 2020.
- EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, *Taxonomy report: Technical Annex*, March 2020.
- I4CE, Fetet, Nicol, Perrier, Stroeymeyt & Dépoues, *Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales : guide méthodologique*, novembre 2020.
- I4CE, Fetet, Nicol, Perrier, Stroeymeyt & Dépoues, *Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales, Annexe technique - volet Atténuation*, novembre 2020.
- I4CE, Fetet, Nicol, Perrier, Stroeymeyt & Dépoues, *Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales, Annexe technique - volet Adaptation*, novembre 2020.
- I4CE, Perrier, Postic & Fetet, *Une évaluation à 360° du budget de l'État*, octobre 2019.
- Inspection Générale des Finances (IGF) et Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), Green Budgeting : *proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, septembre 2019.

ANNEXE 2 : FICHES RÉGIONS

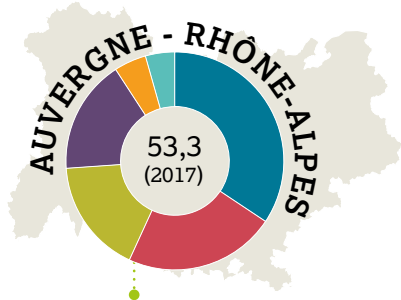
AVERTISSEMENT

Les fiches présentées dans cette annexe visent à proposer aux lecteurs une vision synthétique de l'analyse climat de chaque CPER 2015-2020 réalisée par l'4CE dans le cadre de ce rapport. Cette annexe n'a pas pour but de proposer un « classement » ou d'inviter à une comparaison des résultats de ces analyses régionales, qui n'aurait aucun sens. En effet, les caractéristiques géographiques, démographiques, socio-économiques des régions sont spécifiques à chacune. Ainsi, les profils d'émissions de gaz à effet de serre des régions sont, comme l'a rappelé le Haut Conseil pour le Climat (HCC, p.75, 2020), très différents. Les décisions (priorités, investissements) en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, si elles doivent contribuer aux objectifs nationaux, dépendent aussi de ces spécificités régionales. De même, les vulnérabilités régionales aux impacts des changements climatiques, et donc les priorités pour les politiques et mesures d'adaptation, ne peuvent être identiques.

Les graphiques présentant dans chaque Fiche Région les émissions régionales de gaz à effet de serre par secteur (au format PCAET), sont reproduits avec l'aimable autorisation du Réseau des Agences Régionales de l'Environnement (RARE) et de la Fédération ATMO France, qui rassemblent les Observatoires Régionaux Climat Energie (OREC) et/ou Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA) – sources des données utilisées. Les noms des OREC ou AASQA sont précisés dans chaque Fiche Région. Le Haut Conseil pour le Climat a traité et publié ces données une première fois dans son rapport annuel de juillet 2020. Pour toute précision méthodologique sur ces données, nous invitons les lecteurs à se reporter au rapport du HCC, pages 134-136.

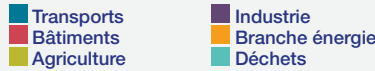
CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020

Auvergne-Rhône-Alpes



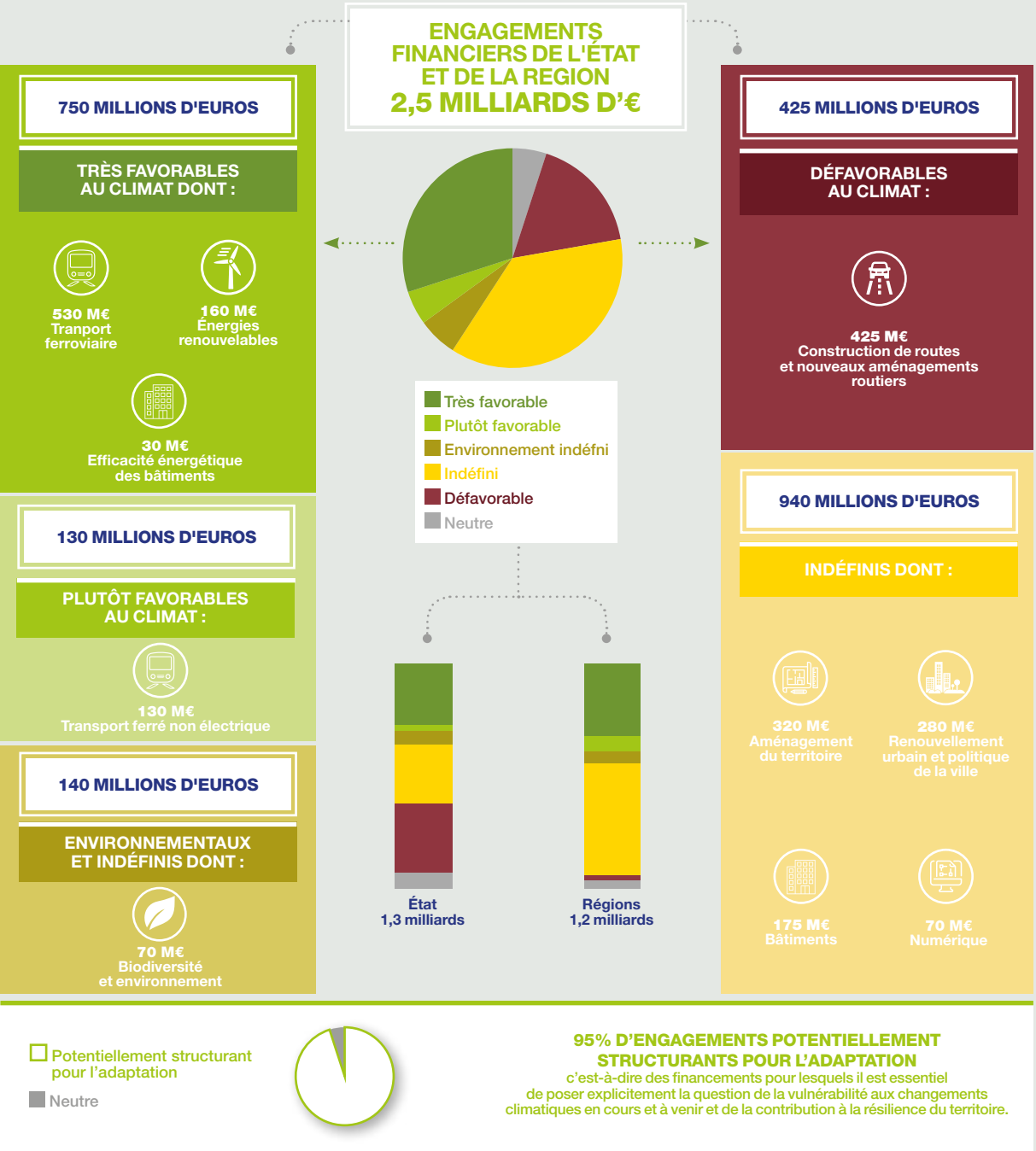
- Superficie : **69 711 km²**
- Population : **7 948 287 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **20,4 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **6,7 milliards d'euros**

Émissions de GES totales et par secteur (GtCO₂ eq et au format PCAET)



Source : ORCAE Auvergne-Rhône-Alpes : <https://www.orcae-auvergne-rhone-alpes.fr/>

ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ



- Superficie : **47 784 km²**
- Population : **2 811 423 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **8,6 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **2,7 milliards d'euros**

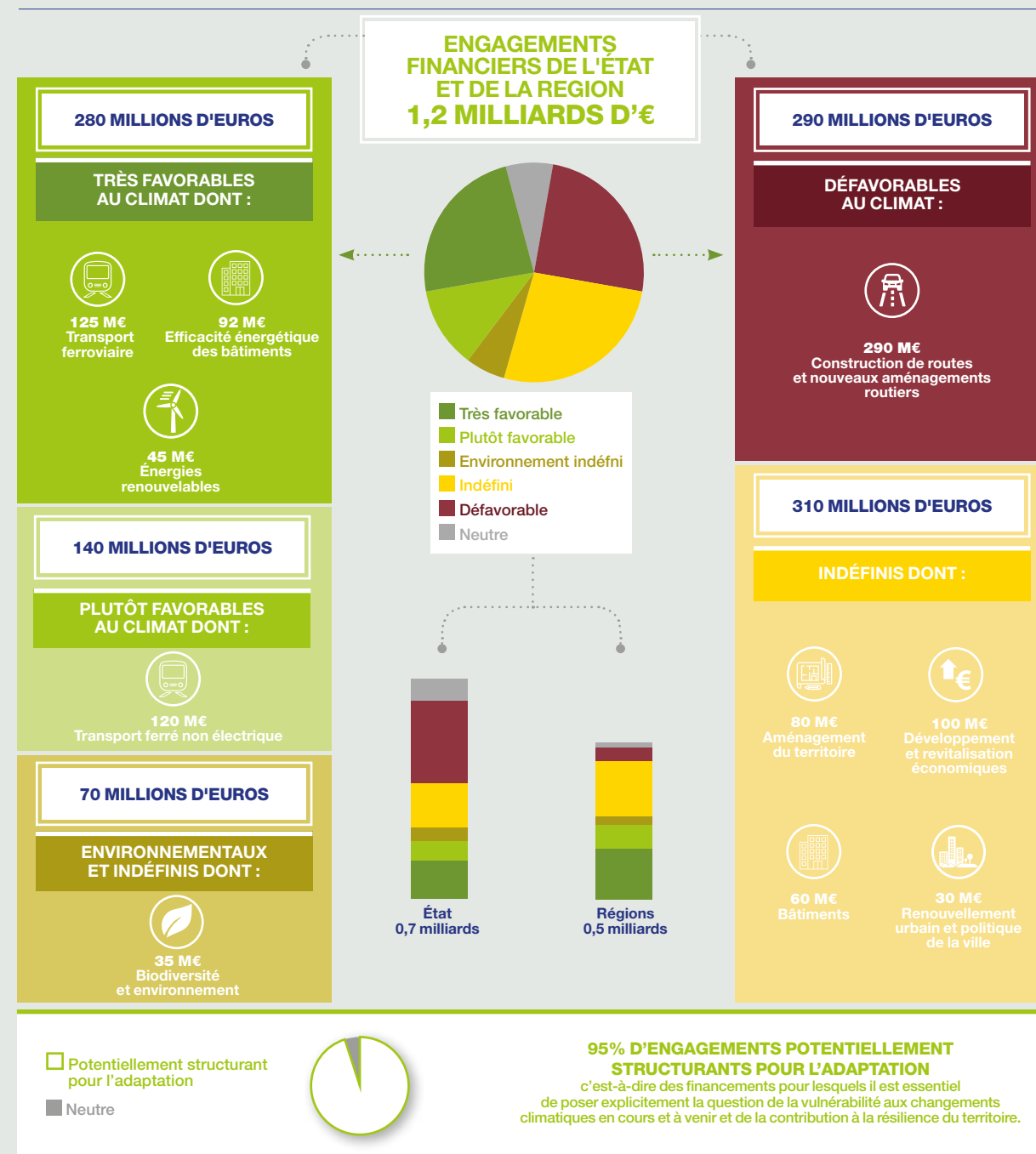


Émissions de GES totales et par secteur (GtCO₂ eq et au format PCAET)

Transports	Industrie
Bâtiments	Branche énergie
Agriculture	Déchets

Source : ORECA Bourgogne-Franche-Comté – Partenariat Alterre et Atmo BFC : <http://www.oreca-bfc.fr/>

ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



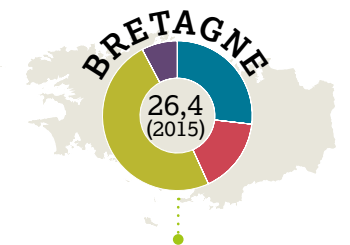
Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

Mai 2021

BRETAGNE



- Superficie : **27 208 km²**
- Population : **3 318 904 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **8,6 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **3,3 milliards d'euros**

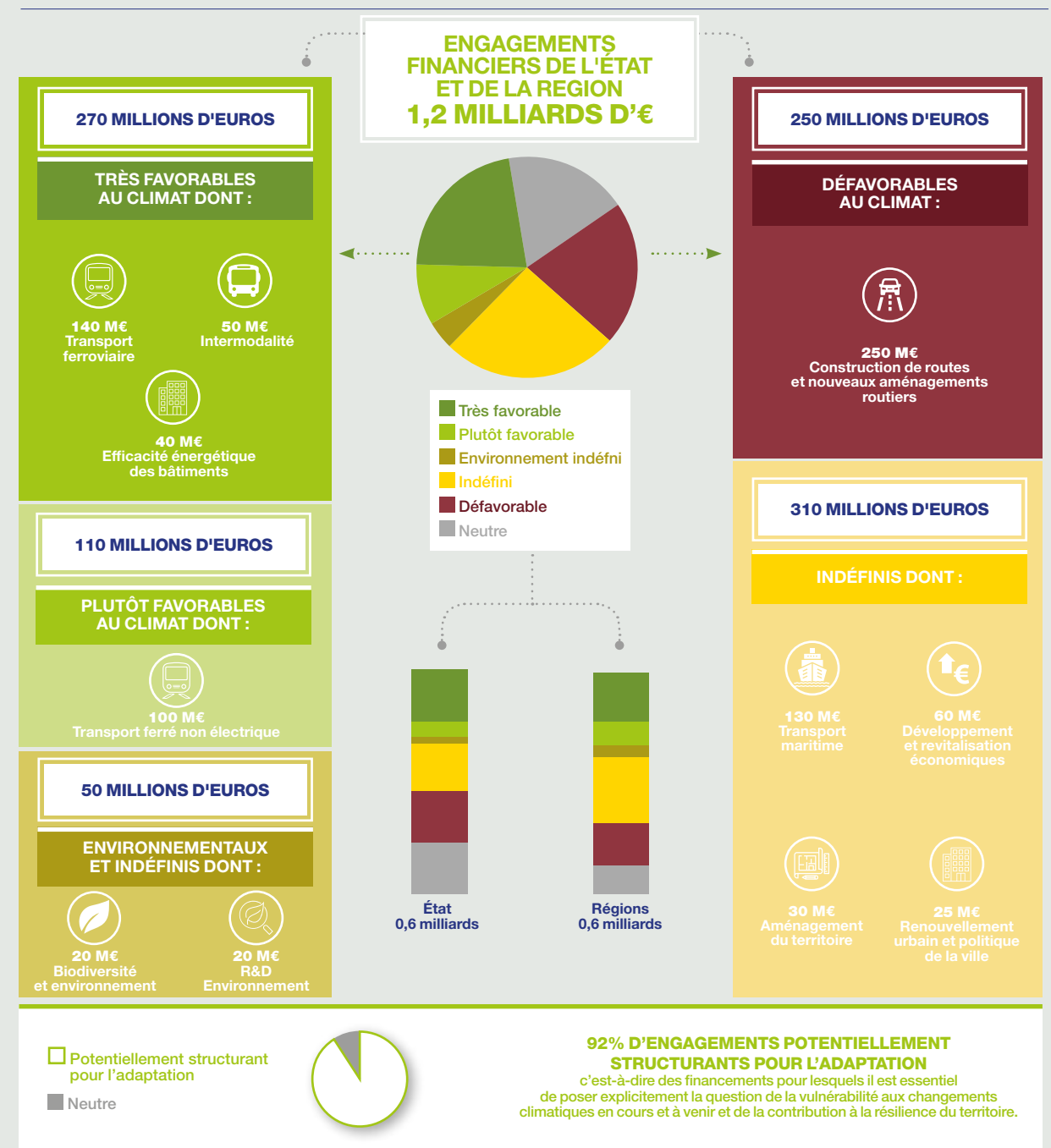


Émissions de GES totales et par secteur (GtCO₂ eq et au format PCAET)

Transports	Industrie
Bâtiments	Branche énergie
Agriculture	Déchets

Source : Observatoire de l'Environnement en Bretagne : <http://cartographie.bretagne-environnement.org/>

ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020

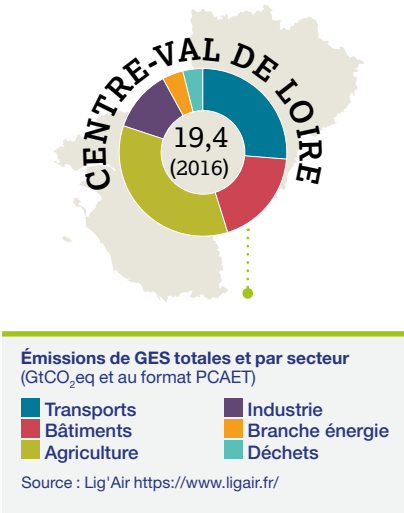


Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

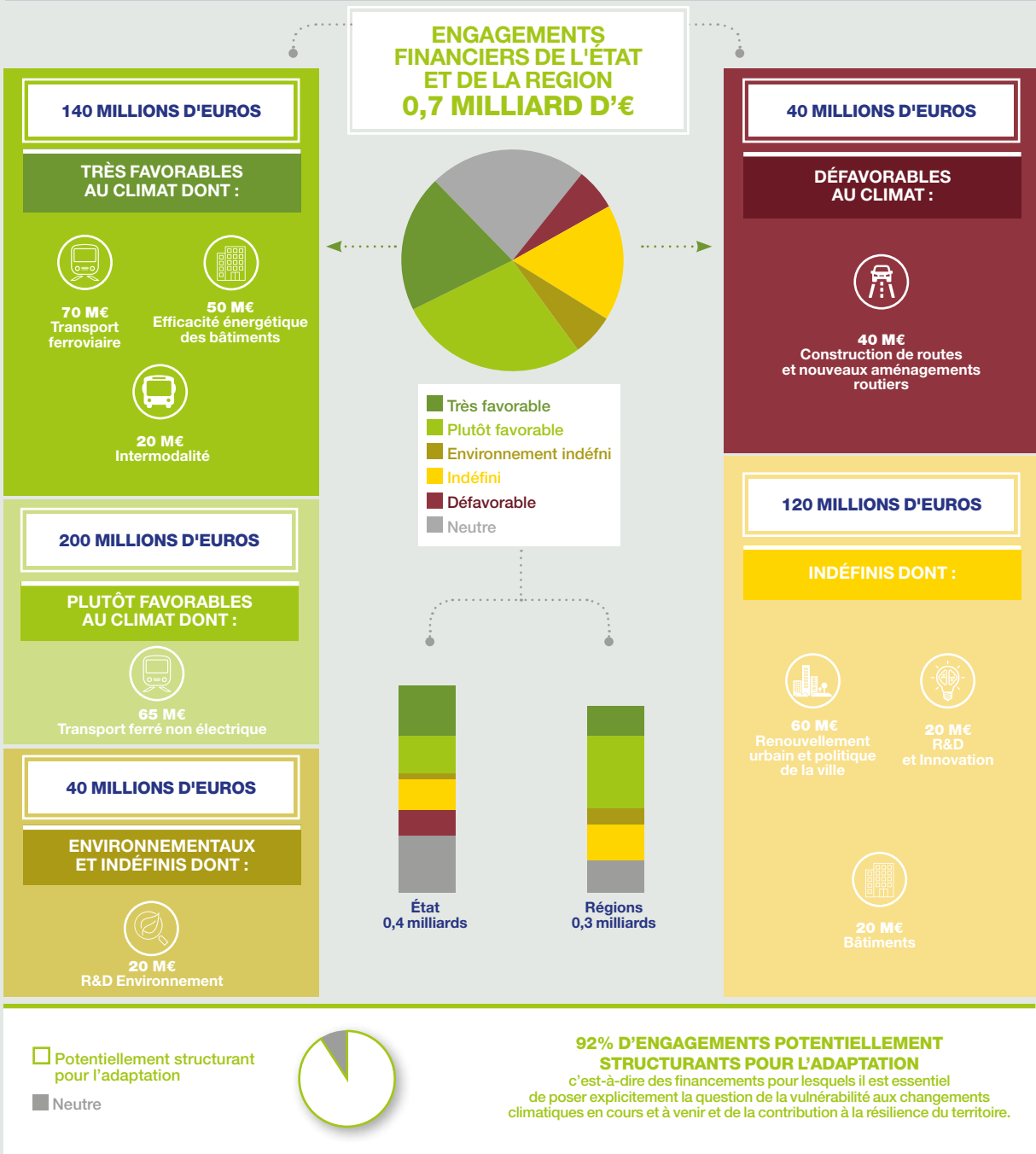
Les Contrats de Plan État-Régions : des milliards d'investissement structurants pour climat

CENTRE-VAL DE LOIRE

- Superficie : **39 151 km²**
- Population : **2 576 252 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **7,4 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **2,2 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020

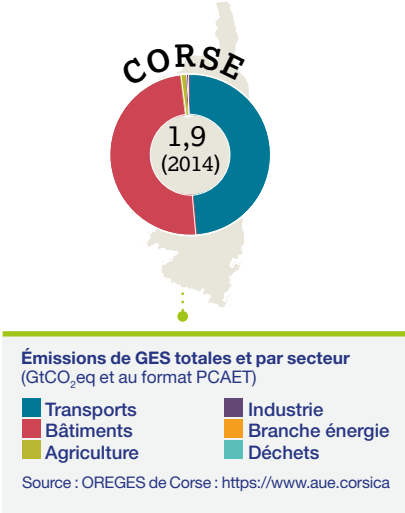


@I4CE_

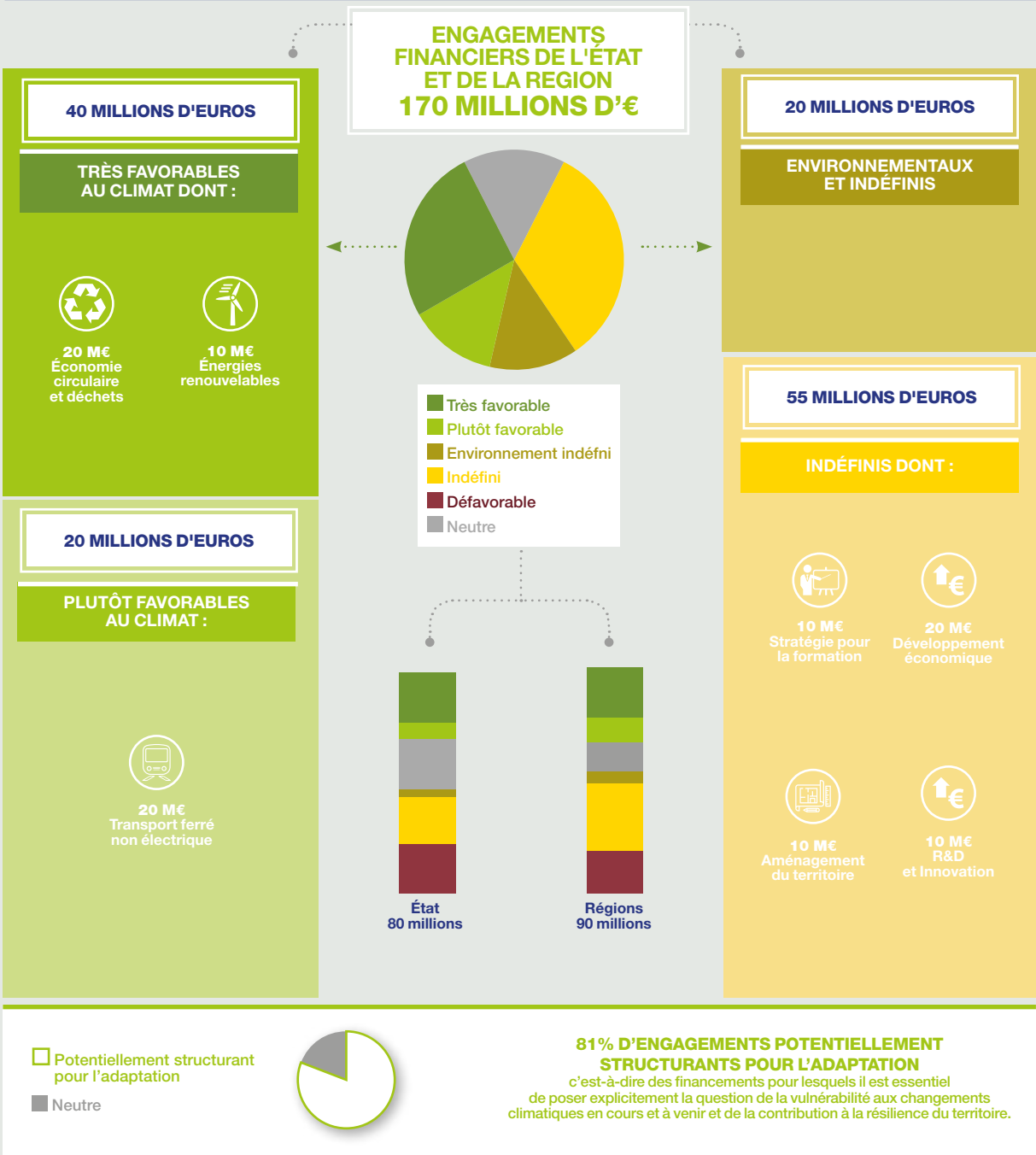
Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

CORSE

- Superficie : **8 690 km²**
- Population : **334 938 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **5,8 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **1,7 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020

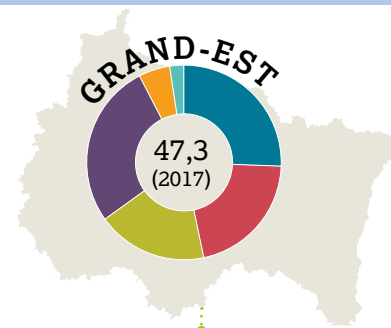


@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

GRAND-EST

- Superficie : **57 441 km²**
 • Population : **5 549 586 hab. (2021)**
 • Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **15,7 milliards d'euros**
 dont dépenses d'investissement : **4,6 milliards d'euros**

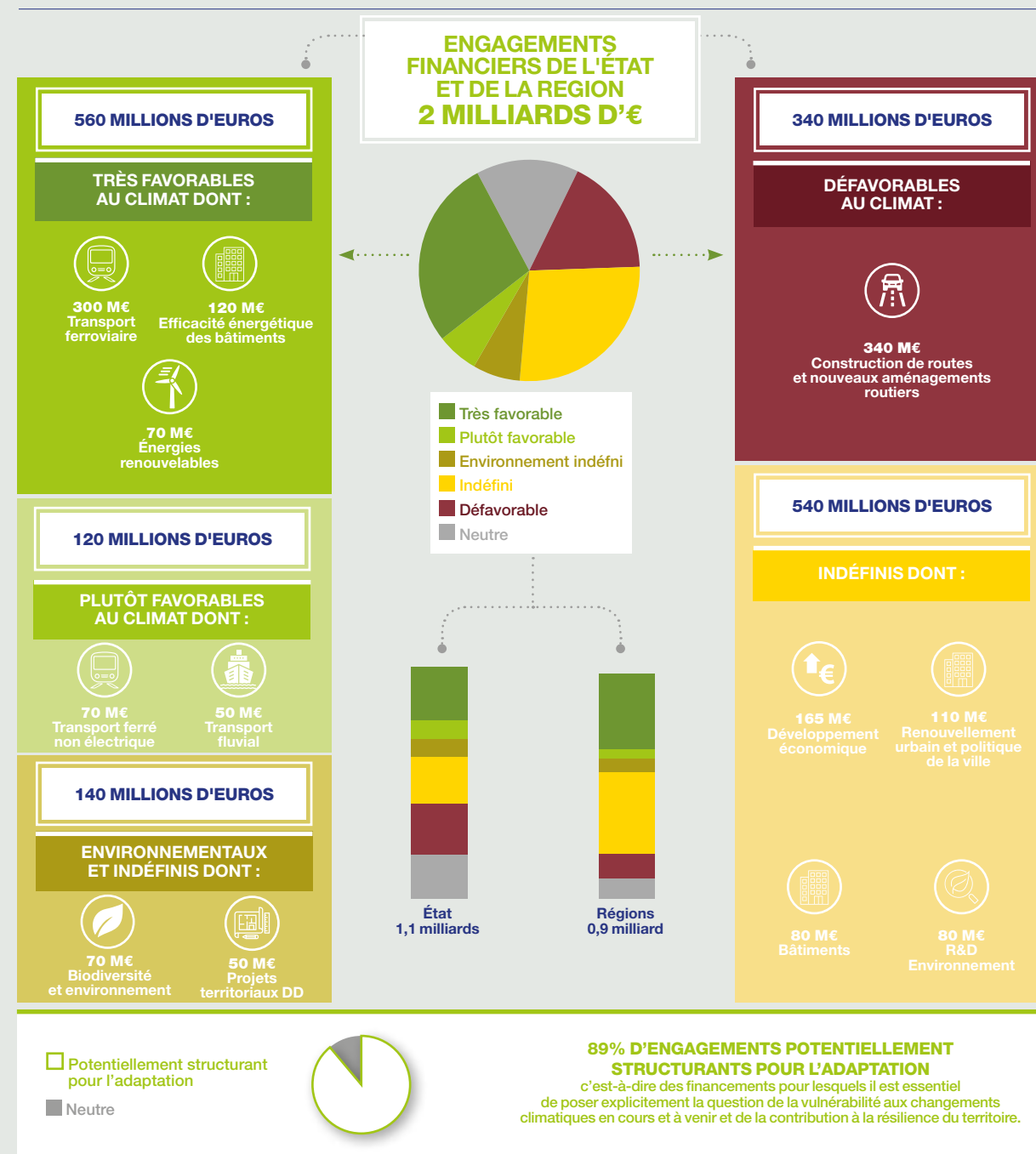


Émissions de GES totales et par secteur (GtCO₂eq et au format PCAET)

Transports	Industrie
Bâtiments	Branche énergie
Agriculture	Déchets

Source : Atmo Grand Est - <https://observatoire.atmo-grandest.eu/>

ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



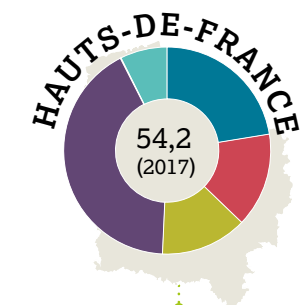
@I4CE_

Mai 2021

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

HAUTS-DE-FRANCE

- Superficie : **31 806 km²**
 • Population : **6 003 815 hab. (2021)**
 • Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **19,1 milliards d'euros**
 dont dépenses d'investissement : **5,6 milliards d'euros**

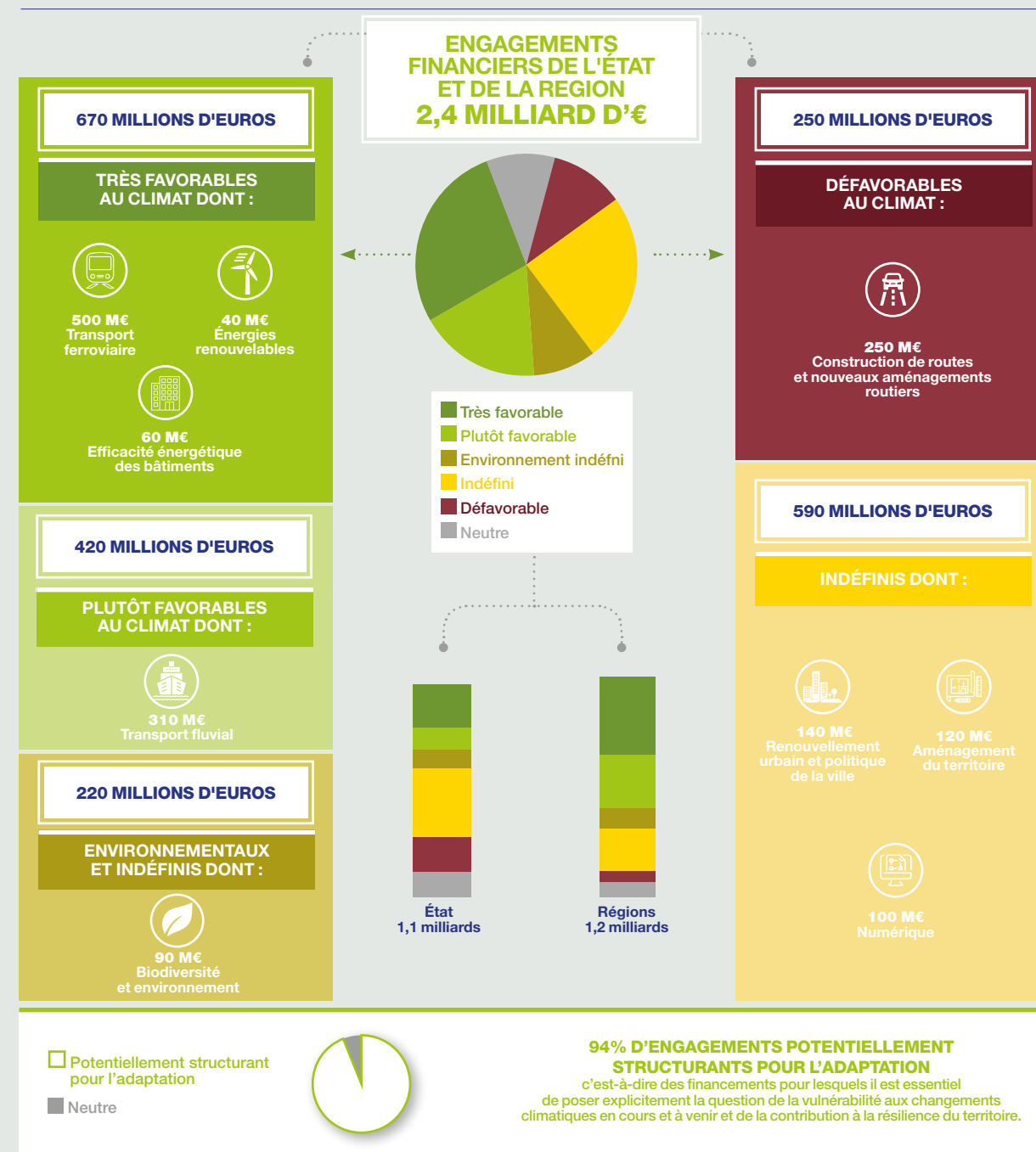


Émissions de GES totales et par secteur (GtCO₂eq et au format PCAET)

Transports	Industrie
Bâtiments	Branche énergie
Agriculture	Déchets

Source : Observatoire Climat des Hauts-de-France - <http://www.observatoireclimat-hautsdefrance.org/>

ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



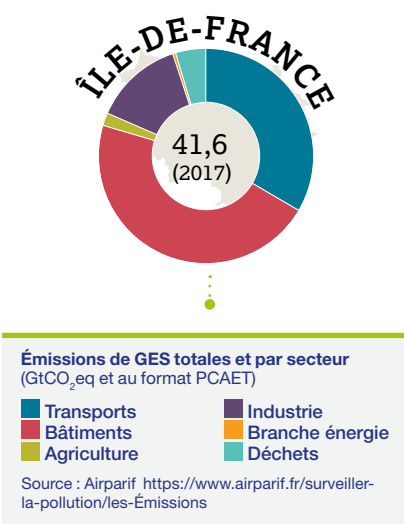
@I4CE_

Les Contrats de Plan État-Régions : des milliards d'investissement structurants pour climat

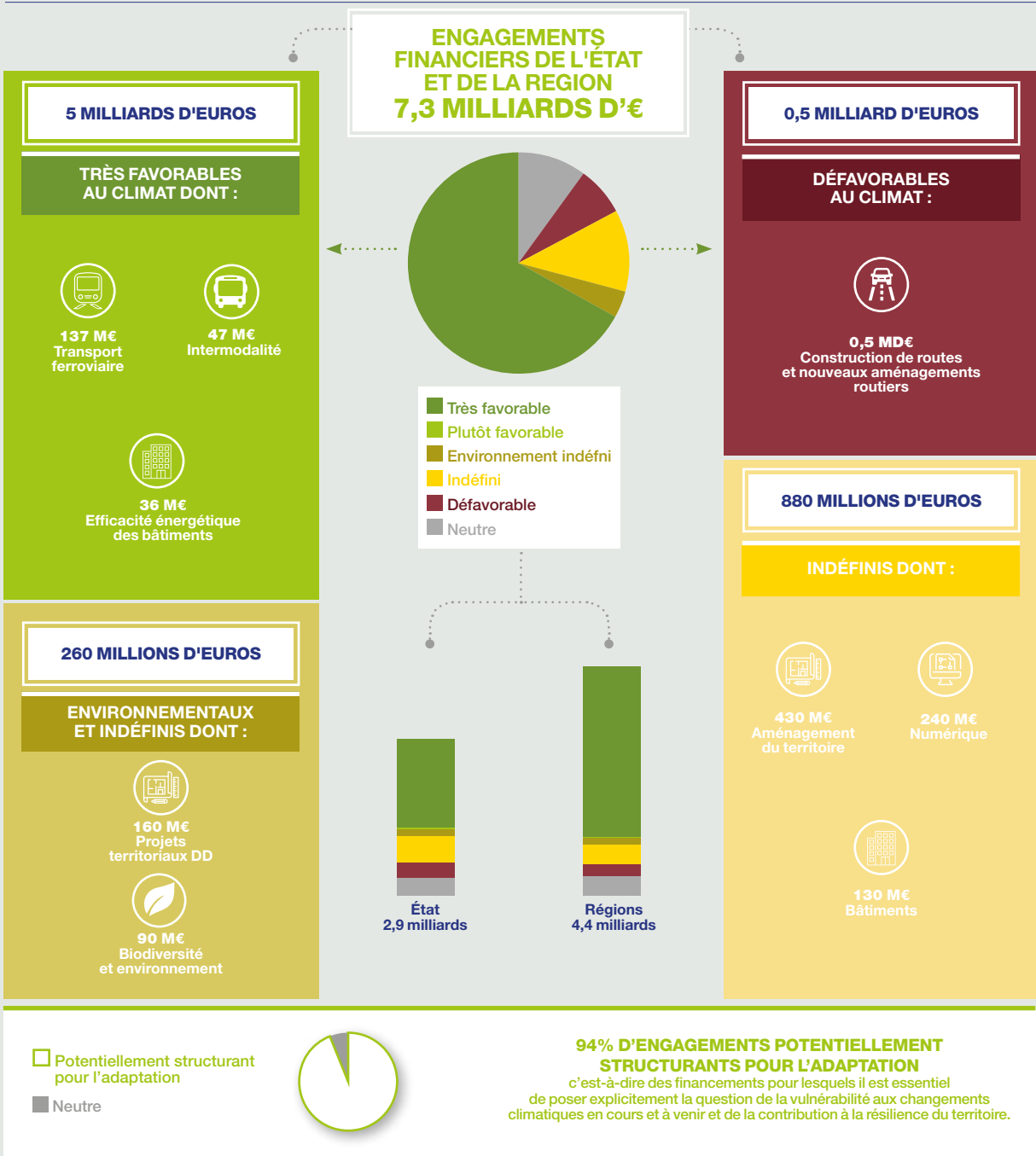
Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

ÎLE-DE-FRANCE

- Superficie : **12 012 km²**
- Population : **12 174 880 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **28 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **11,5 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020

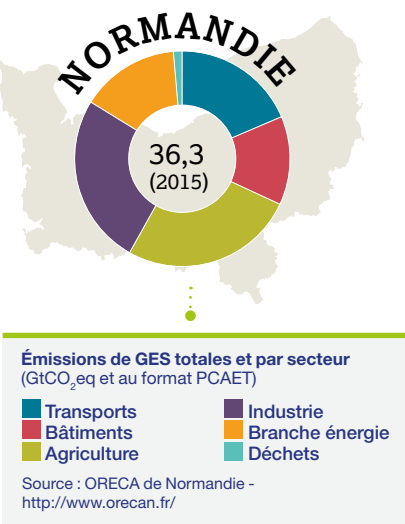


@I4CE_

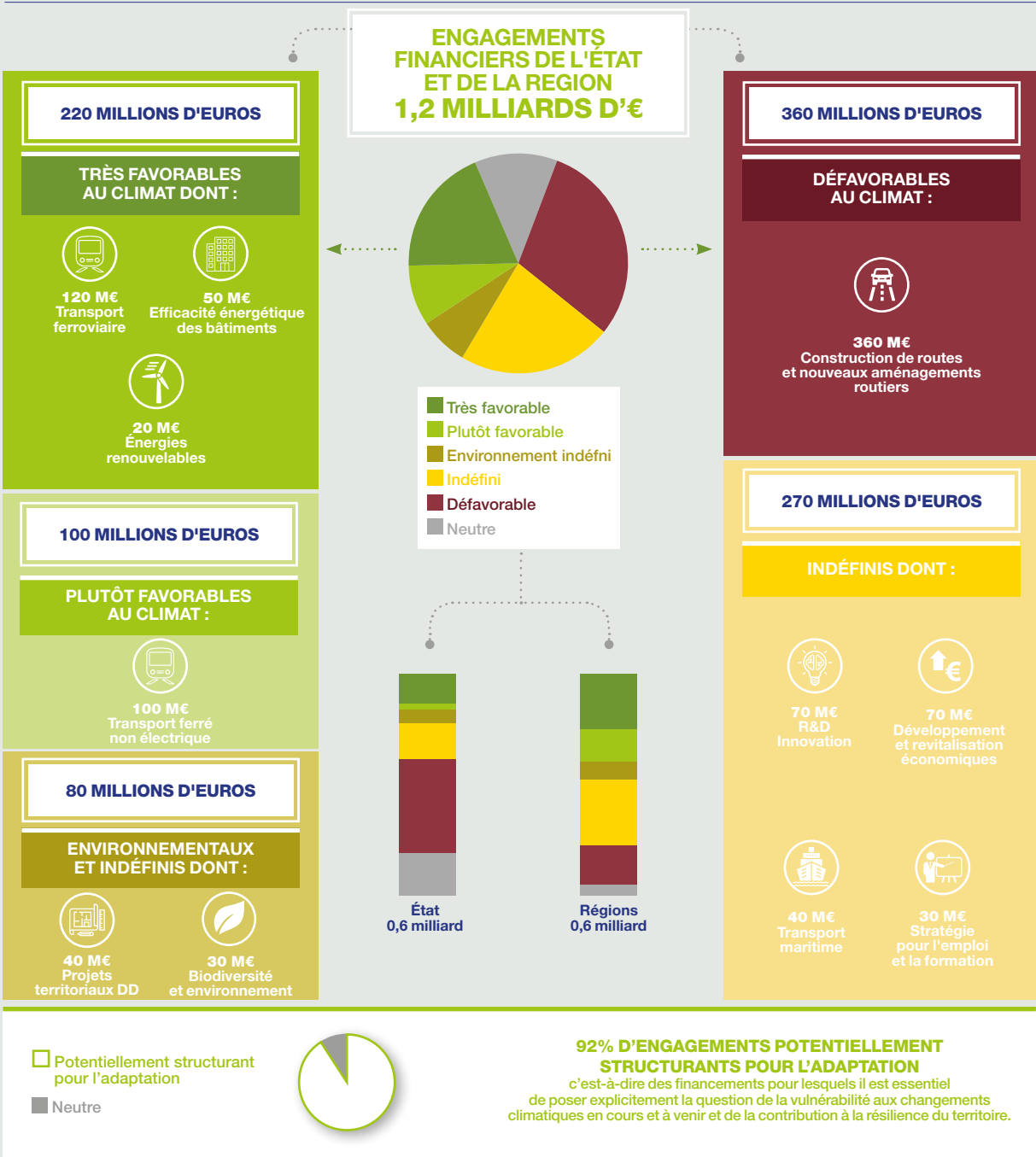
Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

NORMANDIE

- Superficie : **29 907 km²**
- Population : **3 330 478 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **10,3 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **3,7 milliards d'euros**



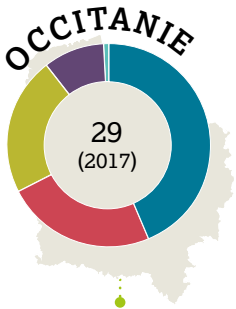
ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

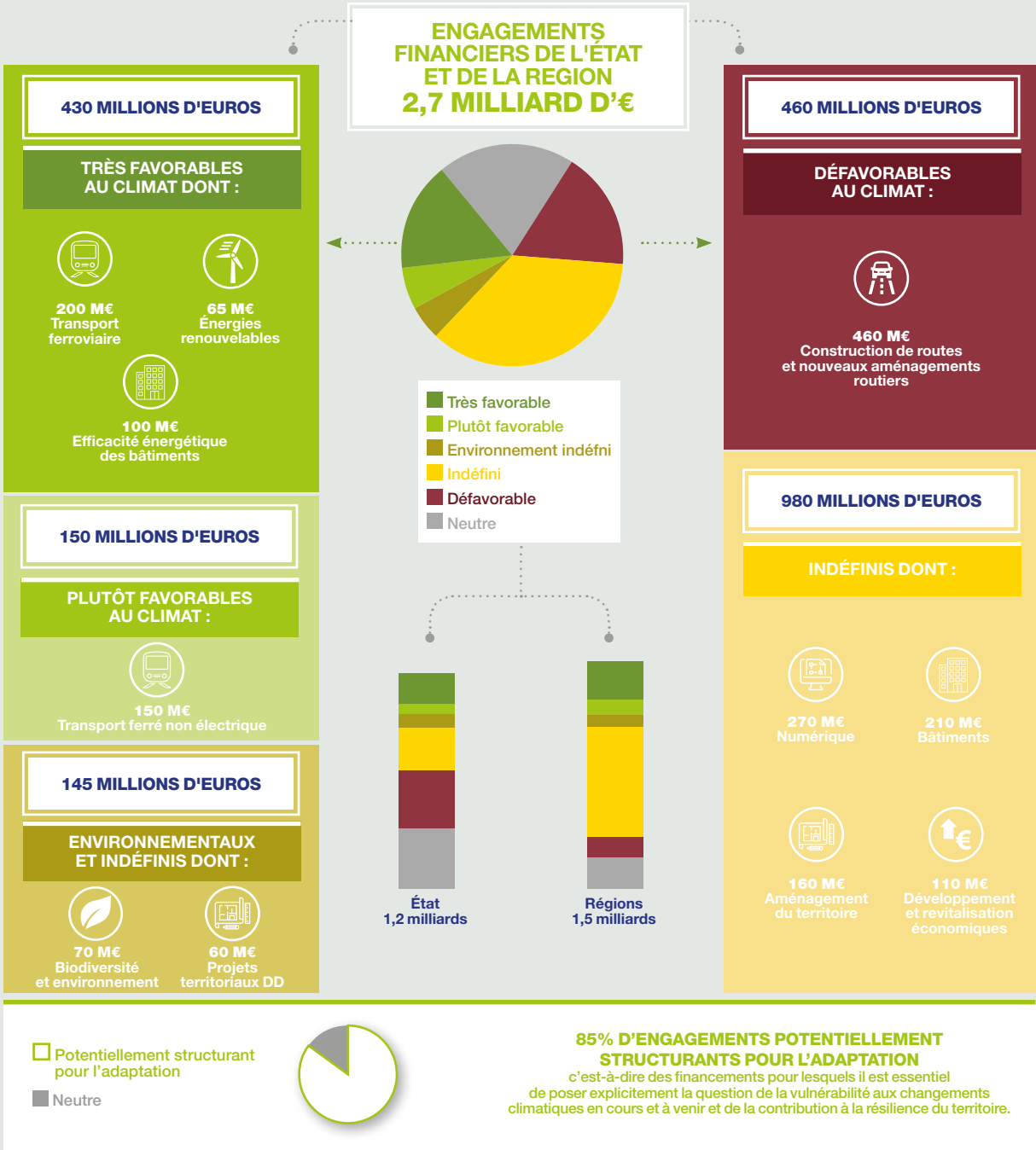
OCCITANIE



- Superficie : **72 724 km²**
- Population : **5 845 102 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **18,5 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **6,8 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

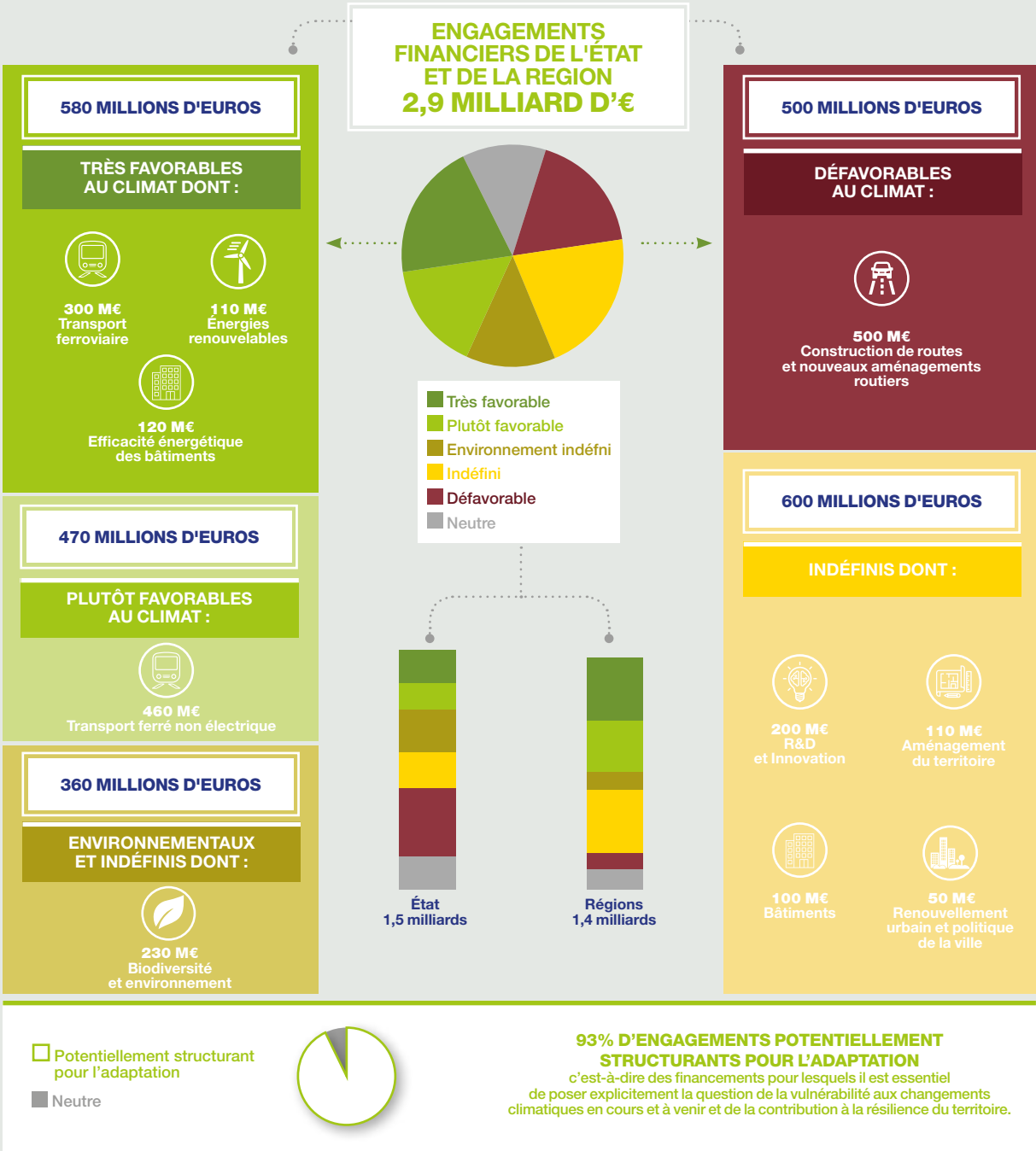
NOUVELLE-AQUITAINE



- Superficie : **84 036 km²**
- Population : **5 956 978 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **16,9 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **5,6 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020

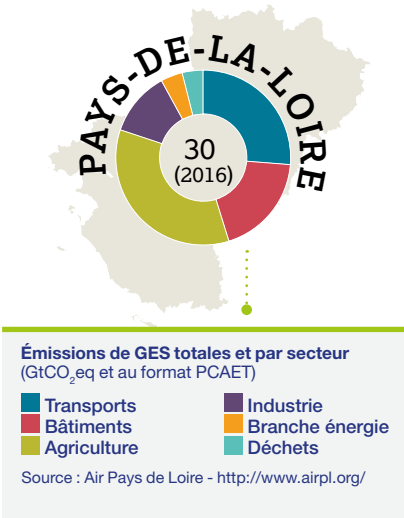


@I4CE_

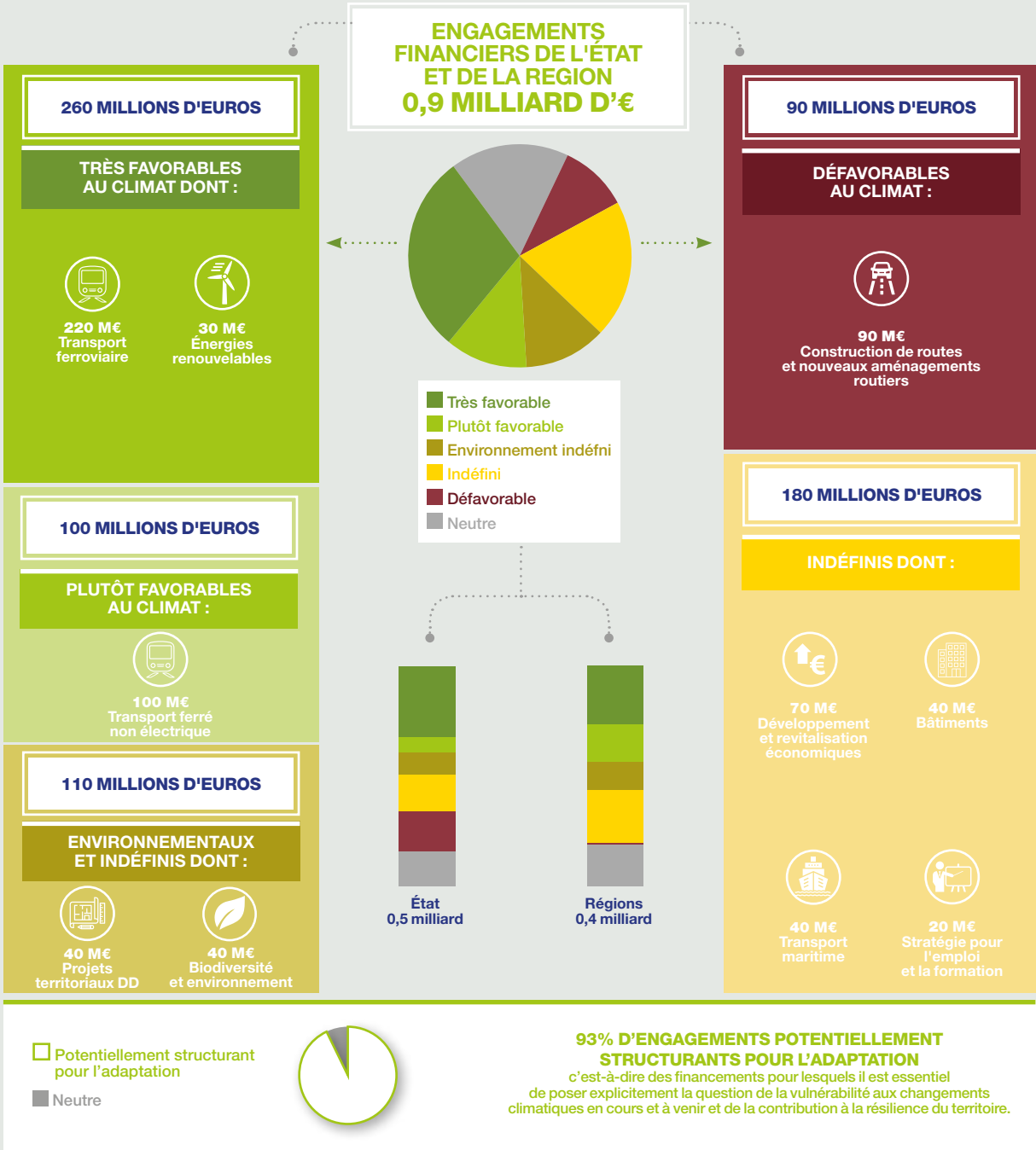
Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

PAYS-DE-LA-LOIRE

- Superficie : **32 082 km²**
- Population : **3 757 300 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **9,5 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **3,7 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020

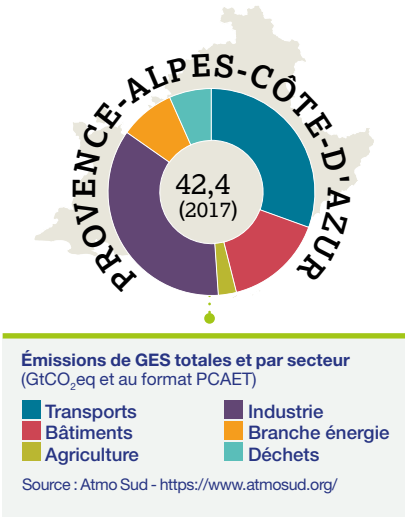


@I4CE_

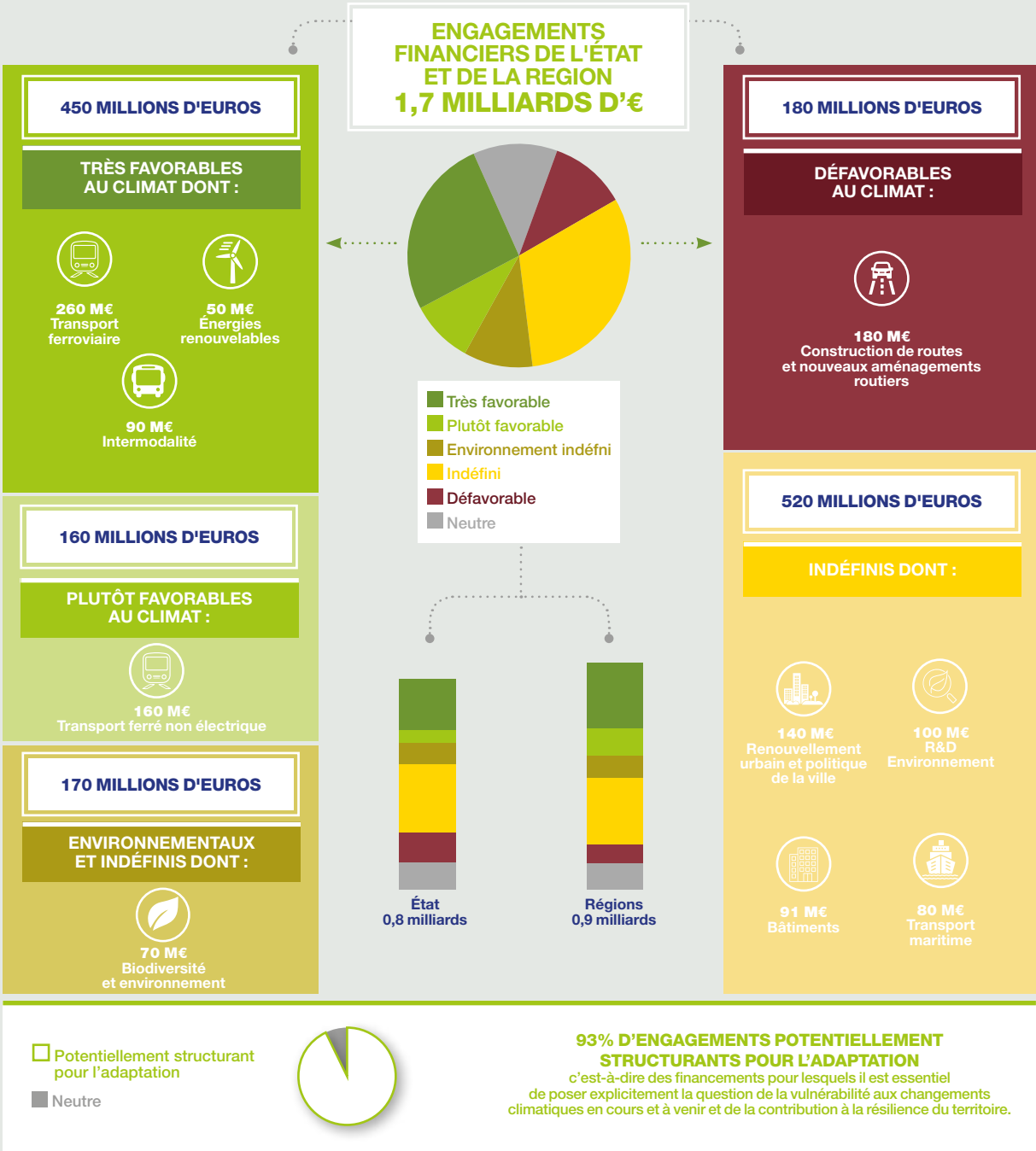
Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

- Superficie : **31 400 km²**
- Population : **5 030 890 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **12,5 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **3,6 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



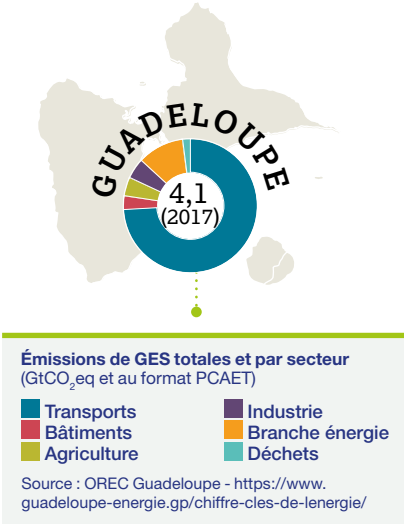
@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

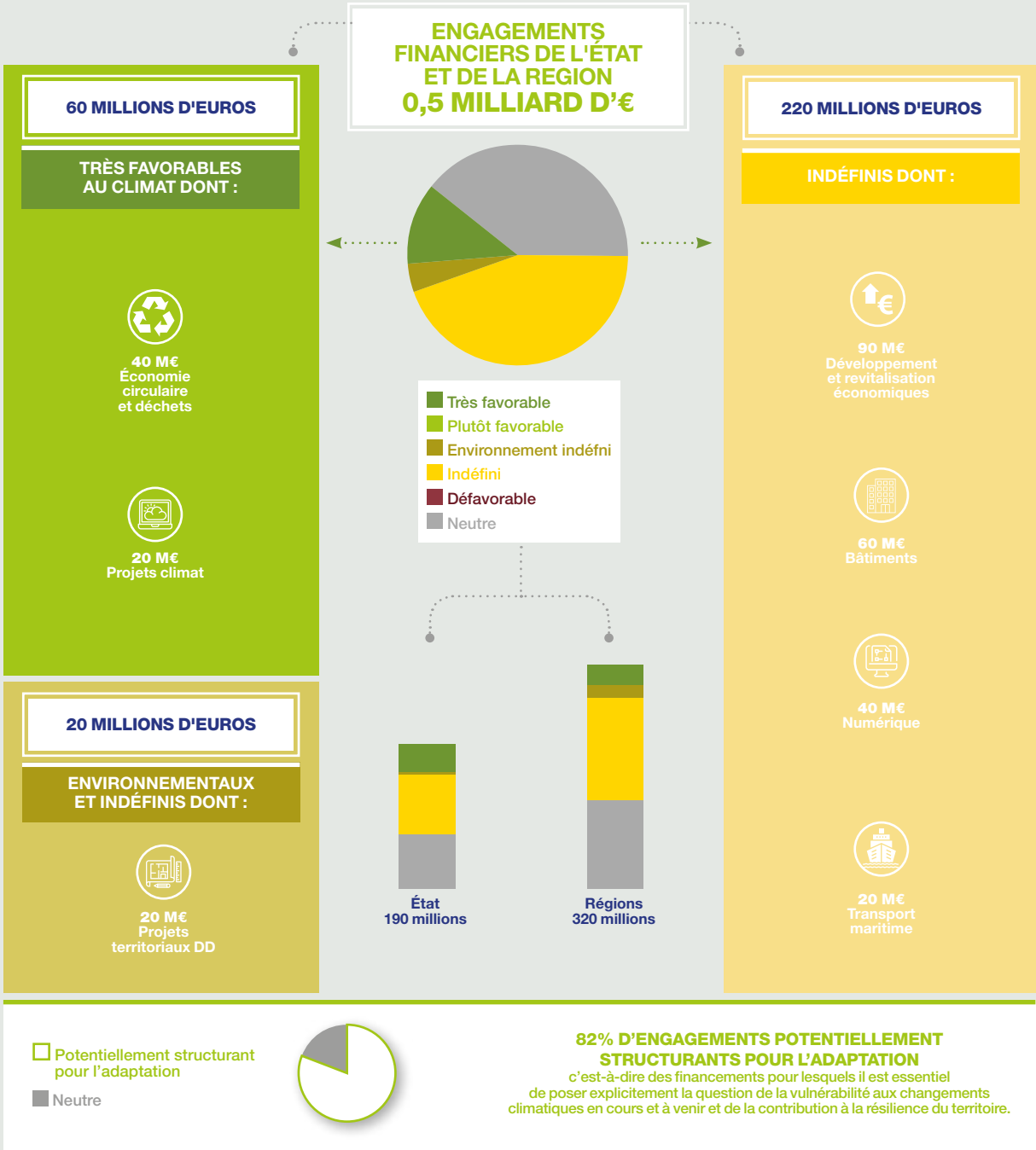
CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020

GUADELOUPE

- Superficie : **1 628 km²**
- Population : **390 253 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **2,6 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **1,2 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



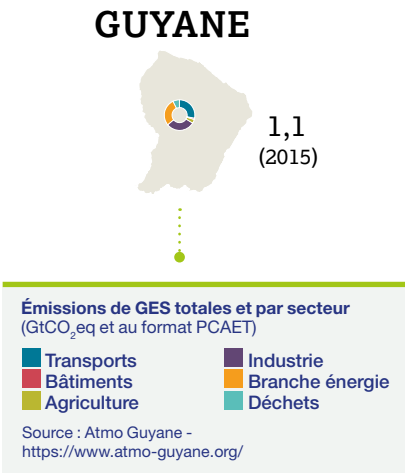
@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

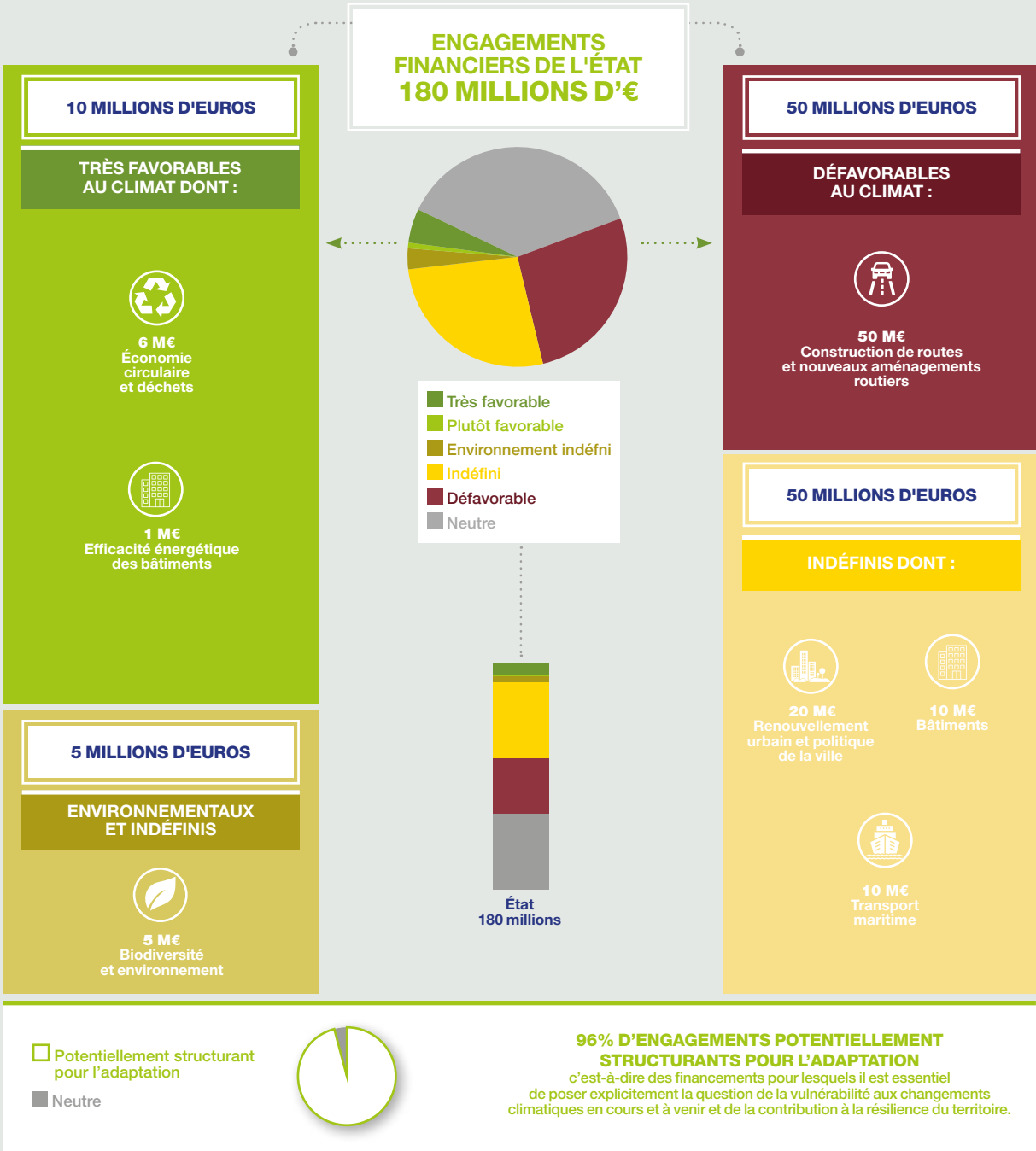
CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020

GUYANE

- Superficie : **83 534 km²**
- Population : **268 700 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **3 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **0,6 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



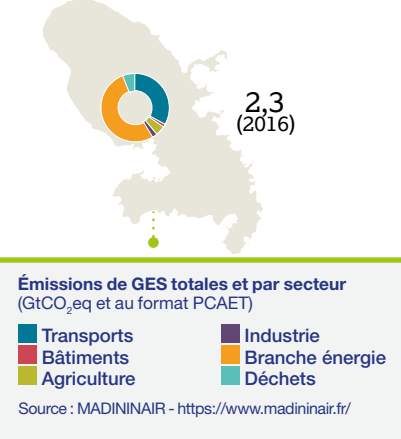
@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

MARTINIQUE

- Superficie : **1 128 km²**
- Population : **372 594 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **5,7 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **1,3 milliards d'euros**

MARTINIQUE



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



- Potentiellement structurant pour l'adaptation
- Neutre



76% D'ENGAGEMENTS POTENTIELLEMENT STRUCTURANTS POUR L'ADAPTATION
c'est-à-dire des financements pour lesquels il est essentiel de poser explicitement la question de la vulnérabilité aux changements climatiques en cours et à venir et de la contribution à la résilience du territoire.

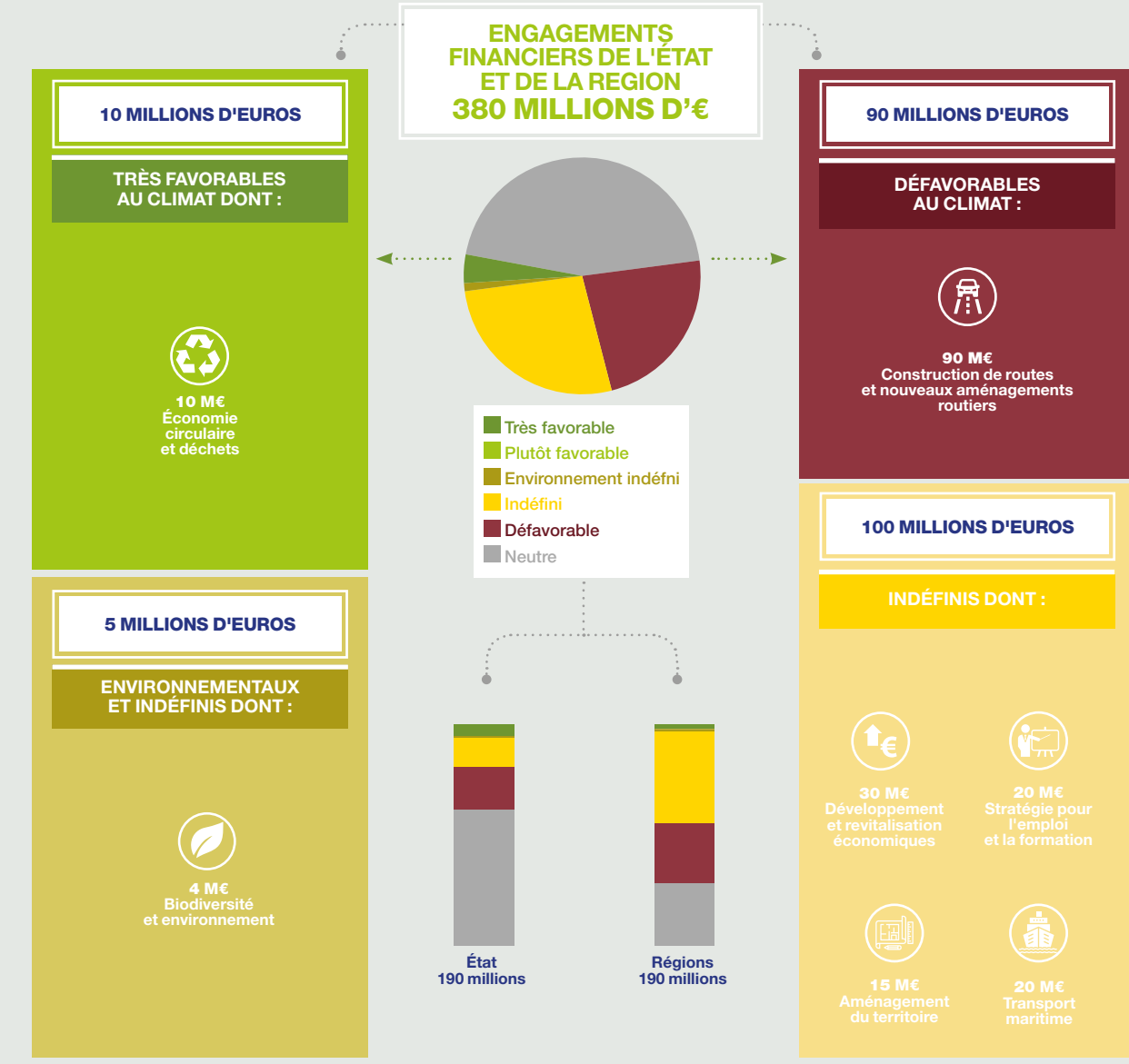
@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

MAYOTTE

- Superficie : **374 km²**
- Population : **256 518 hab. (2021)**

ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



- Potentiellement structurant pour l'adaptation
- Neutre



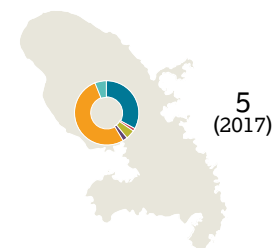
90% D'ENGAGEMENTS POTENTIELLEMENT STRUCTURANTS POUR L'ADAPTATION
c'est-à-dire des financements pour lesquels il est essentiel de poser explicitement la question de la vulnérabilité aux changements climatiques en cours et à venir et de la contribution à la résilience du territoire.

@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.

LA RÉUNION

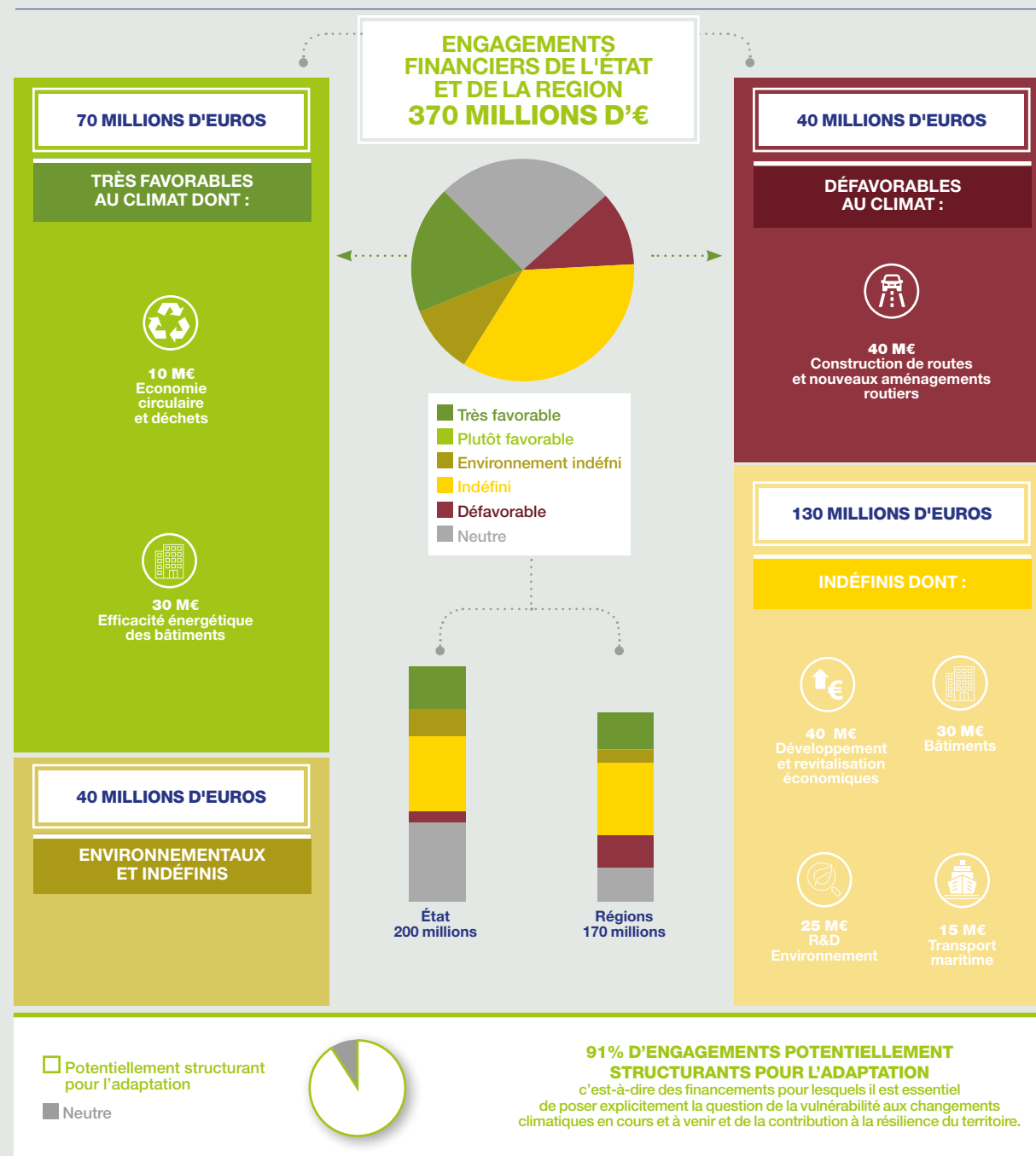
LA RÉUNION

5
(2017)

- Superficie : **2 504 km²**
- Population : **853 659 hab. (2021)**
- Budget du Conseil Régional cumulé sur la période 2015-2020 : **5,8 milliards d'euros** dont dépenses d'investissement : **3,3 milliards d'euros**



ANALYSE CLIMAT DU CPER 2015-2020



@I4CE_

Ces données ne sont pas comparables d'une Région à l'autre.



Le plan de relance français et ses conséquences pour le climat ont fait l'objet de nombreux débats. Il devrait permettre à la France de rattraper une partie de son retard d'investissement dans la mobilité durable, la rénovation des bâtiments ou la production d'énergie décarbonée. Pour I4CE, il faut anticiper la suite et préparer « l'aprèsplan de relance ». Ce plan arrivera à échéance en 2022, en même temps que les financements européens qui le rendent possible. Les

besoins de financement public pour le climat n'auront pas disparu d'ici là. Les décideurs politiques d'aujourd'hui ont donc la responsabilité d'anticiper l'aprèsrelance et d'élaborer une « stratégie climat des finances publiques » pour garantir que la France ait les moyens budgétaires – et fiscaux – de son ambition contre le dérèglement climatique. Les futurs candidats à l'élection présidentielle quant à eux peuvent et doivent déjà se demander : « Quel sera mon premier budget pour le climat ? »

Tout au long de 2021, I4CE publiera une série d'études pour apporter des éclairages aux décideurs publics d'aujourd'hui et de demain qui veulent aligner le budget de la France avec leur stratégie en faveur du climat.

Retrouvez toutes les publications de cette collection sur la page [i4ce.org/quel budget pour le climat](https://i4ce.org/quel-budget-pour-le-climat).



**L'Institut de l'économie pour le climat
est une association experte de l'économie
et de la finance** dont la mission est de faire avancer
l'action contre les changements climatiques.
Grâce à ses recherches appliquées, l'Institut
contribue au débat sur les politiques liées au climat.
Il rend aussi publiques des analyses pour
appuyer la réflexion des institutions financières,
des entreprises ou encore des territoires et les aider
à intégrer concrètement les enjeux climatiques
dans leurs activités.

I4CE est une association d'intérêt général,
à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts
et l'Agence Française de Développement.

INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS
30 rue de Fleurus - 75006 Paris

www.i4ce.org
Contact : contact@i4ce.org

Suivez-nous sur

