



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur le programme opérationnel**

« Feder et FSE+ PACA / Massif des Alpes »

n°Ae : 2020-77

Avis délibéré n° 2020-77 adopté lors de la séance du 27 janvier 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 27 janvier 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme opérationnel « Feder et FSE+ PACA / Massif des Alpes »

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Alby Schmitt, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Éric Vindimian

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 30 octobre 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 17 novembre 2020 :

- la ministre chargée de la santé,*
- les préfets des départements des Alpes de Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, de la Drôme, de l'Isère, de Savoie, de Haute-Savoie, du Var et de Vaucluse, et a reçu une contribution du préfet des Hautes-Alpes en date du 23 décembre 2020.*

Sur le rapport de Christian Dubost et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

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

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du programme opérationnel (PO) relatif au fonds européen de développement régional (Feder) et au fonds social européen (FSE+) pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), ainsi qu'au programme interrégional relatif au massif des Alpes, dont l'autorité de gestion commune est la Région PACA.

L'enveloppe de financement des actions de ce programme, portant sur la période 2021-2027, est de 137,6 millions pour le FSE, et d'environ 340 millions d'euros pour le Feder, dans le cadre de quatre grandes priorités relatives à l'innovation et au développement économique (136 millions), à la transition environnementale et énergétique (121 millions, en hausse de 40 %), au développement territorial des villes et petites centralités (50 millions) et des territoires alpins (33 millions).

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux en relation avec les priorités du programme opérationnel sont : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, par la diminution des consommations énergétiques et la promotion du développement des énergies renouvelables, des mobilités propres et de l'économie circulaire ; la préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques ; l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux multiples risques naturels ; la réduction de la pollution de l'air.

L'évaluation environnementale, qui a contribué à une meilleure intégration de l'environnement dans le PO, apparaît trop générale. L'Ae recommande de la reprendre en prenant mieux en compte la nature du programme évalué, en se focalisant davantage sur les principaux enjeux concernés par les actions susceptibles d'être financées par le programme opérationnel, en renforçant l'analyse de l'articulation avec le Sraddet PACA et le schéma interrégional du massif des Alpes, notamment en matière d'environnement, et les synergies entre les objectifs régionaux et interrégionaux. L'évaluation environnementale n'est par ailleurs pas suffisamment explicite quant à sa méthodologie et aux nombreux tableaux et graphiques de cotation des enjeux puis des mesures du programme.

Pour la bonne information du public, l'Ae recommande de compléter le dossier par un document de synthèse présentant la vision stratégique (en particulier pour l'environnement de la région et du massif), l'articulation avec les schémas régionaux et notamment le Sraddet PACA et explicitant la méthodologie d'élaboration du PO.

La question de la complémentarité entre programmes publics de soutien à l'investissement constitue un des enjeux majeurs pour l'efficacité du PO. L'Ae formule plusieurs recommandations et commentaires à ce sujet, tant en ce qui concerne le CPER que les programmes thématiques (Life), interrégionaux (notamment relatifs au massif alpin) ou encore le Feader dont le maintien du soutien aux actions en faveur de la biodiversité, notamment sur les sites du réseau Natura 2000, est incertain au-delà de 2023.

Le PO, tant dans son volet régional que dans sa composante alpine, comporte de nombreuses dispositions spécifiques à l'environnement en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, de biodiversité et d'adaptation au changement climatique, d'économie circulaire et de risques. La prise en compte de l'environnement dans les autres actions n'est pas suffisamment explicitée. L'Ae recommande ainsi de donner à l'environnement une véritable dimension transversale pour l'ensemble du programme, au-delà de sa prise en compte dans des objectifs dédiés, et de mettre en place un dispositif ambitieux, esquissé dans l'évaluation environnementale, en matière d'éco-conditionnalité des aides. La démarche devrait enfin apporter plus de garantie sur les effets environnementaux du PO (choix des projets, efficacité environnementale des mesures, y compris en cas de révision à mi-parcours).

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

Sommaire

1	Contexte, présentation du programme et enjeux environnementaux.....	5
1.1	Contexte du programme.....	5
1.1.1	La nouvelle génération de programmes européens (2021–2027)	5
1.1.2	Retour d'expérience du programme 2014–2020	6
1.2	Territoire du programme	9
1.3	Présentation du programme.....	9
1.4	Procédures relatives au programme	14
1.5	Principaux enjeux environnementaux du programme opérationnel	14
1.5.1	Enjeux de la région PACA.....	14
1.5.2	Enjeux du massif des Alpes	16
1.5.3	Principaux enjeux environnementaux selon l'Ae.....	17
2	Analyse de l'évaluation environnementale.....	17
2.1	Articulation avec d'autres plans ou programmes	18
2.1.1	Méthodologie d'analyse	18
2.1.2	Cas particulier du Sradet PACA.....	19
2.2	État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence du programme	20
2.2.1	État initial de l'environnement	20
2.3	Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de programme a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement	24
2.4	Effets notables probables de la mise en œuvre du programme.....	25
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000	27
2.6	Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences du programme .	28
2.7	Dispositif de suivi	29
2.8	Résumé non technique.....	30
3	Prise en compte de l'environnement par le programme.....	30
3.1	Gouvernance et association des parties prenantes	30
3.2	Les priorités affichées	31
3.2.1	L'efficacité énergétique.....	32
3.2.2	Les énergies renouvelables	32
3.2.3	Les milieux naturels.....	33
3.2.4	La prévention des risques et l'adaptation au changement climatique	33
3.2.5	Économie circulaire.....	34
3.3	La transversalité de l'environnement	35
3.4	L'éco-conditionnalité.....	36
3.5	Révision de la programmation.....	37
	Annexe : maquette financière du programme opérationnel (version du 29/09/20 transmise à l'Ae).....	38

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du programme opérationnel (PO) relatif au fonds européen de développement régional (Feder) et au fonds social européen (FSE+) pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), ainsi qu'au programme interrégional relatif au massif des Alpes (relevant également du Feder), dont l'autorité de gestion (AG)² commune est la Région PACA. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de programme.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration de ce programme. Cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à la consultation du public, et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le programme est également fourni, toujours pour la complète information du public.

Les éléments transmis à l'Ae par l'autorité de gestion sont encore dans une version provisoire³ : cet avis est rendu à ce stade du processus pour permettre l'information et la participation du public et pour pouvoir être pris en compte lors des échanges ultérieurs avec les partenaires du programme, avant validation par la Commission européenne.

Le présent avis porte essentiellement sur le Feder dans ses dimensions régionale et alpine, les effets du FSE sur l'environnement étant par nature beaucoup plus limités et difficiles à évaluer.

1 Contexte, présentation du programme et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du programme

1.1.1 La nouvelle génération de programmes européens (2021–2027)

La proposition de cadre financier pluriannuel présentée par la Commission européenne fixe une enveloppe de 330 milliards d'euros⁴ pour la cohésion économique, sociale et territoriale pour la période 2021–2027, dont 200,6 pour le fonds européen de développement régional (Feder) et 88,6 pour le fonds social européen (FSE)⁵.

En ce qui concerne le Feder, le choix est fait de concentrer les financements sur un nombre limité de thématiques, distinctes de celles de la génération précédente⁶ tout en s'inscrivant dans la continuité de celle-ci : soutien à l'innovation, à l'économie numérique et aux PME ; économie circulaire et sobre en carbone, conformément à l'engagement global de 25 % des dépenses de

² Chargée de l'élaboration du programme, de la sélection des projets et de la gestion de leur mise en œuvre

³ Datée du 29/09/20. L'Ae a eu connaissance d'une mise à jour ultérieure

⁴ En euros 2018, soit a priori 373 milliards d'euros courants

⁵ Le solde correspond au fonds de cohésion (41,3 milliards)

⁶ Axe 1 : Recherche, innovation, PME ; Axe 2 : Développer l'économie et les services numériques ; Axe 3 : Transition énergétique et valorisation durable des ressources ; Axe 4 : Inclusion sociale par l'emploi ; Axe 5 : Investir dans les compétences, l'éducation, la formation tout au long de la vie

l'Union européenne relatif aux objectifs en matière de climat⁷. Par ailleurs, le nouveau règlement « *amplifie les dimensions "coopération régionale" et "développement urbain durable" »*⁸.

La proposition de règlement européen relatif au Feder comprend cinq objectifs stratégiques déclinés en 21 sous-objectifs :

- « *une Europe plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique intelligente et innovante* » (OS1) ;
- « *une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone par l'encouragement d'une transition énergétique propre et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'adaptation au changement climatique, de la prévention et de la gestion des risques* » (OS2) ;
- « *une Europe plus connectée par l'amélioration de la mobilité et de la connectivité régionale aux TIC* » (OS3)⁹ ;
- « *une Europe plus sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux* » (OS4)¹⁰ ;
- « *une Europe plus proche des citoyens par l'encouragement du développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières et des initiatives locales* » (OS 5)

La dotation nationale pour le Feder et le FSE+ est de 15,745 milliards d'euros à répartir entre régions « moins développées » (3,573 milliards), régions « plus développées » (1,705 milliards) et régions « en transition » (10,467 milliards)¹¹ ; PACA est considérée comme une région en transition. S'y ajoutent les crédits du fonds de transition juste (FTJ ; 1,03 milliard) et du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp) (0,564 milliard) pour un total de 17,339 milliards d'euros. Il a été indiqué aux rapporteurs que le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) évoluerait à partir de 2023 pour pouvoir tenir compte de la nouvelle politique agricole commune : il pourrait se concentrer sur les aides à l'agriculture, la Commission européenne ayant en outre requis qu'il n'y ait plus qu'une autorité de gestion. L'assistance technique¹², comprise dans cette dotation, s'élève à un peu plus de 666 millions d'euros.

1.1.2 Retour d'expérience du programme 2014–2020

Pour la période 2014–2020, les programmes Feder, FSE et IEJ (initiative pour l'emploi des jeunes)¹³ avaient mobilisé 15,1 milliards d'euros, dont 5,8 milliards pour le Feder en métropole¹⁴ : 1,46 milliards pour la recherche, le développement et l'innovation ; 0,74 milliard pour le numérique, 0,88 milliard pour l'aide aux entreprises ; 1,51 milliard pour le soutien à la transition énergétique¹⁵ ; 0,18 milliard pour l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques ; et enfin 0,56 milliard pour l'environnement¹⁶. Les trois objectifs en lien avec la transition écologique représentaient donc, avec environ 2,25 milliards, 42,3 % de l'ensemble des crédits du Feder, avec les orientations suivantes :

⁷ Le projet de règlement européen relatif au Feder précise que « *Les opérations au titre du FEDER devraient contribuer à hauteur de 30 % de l'enveloppe financière globale du FEDER à la réalisation des objectifs en matière de climat.* »

⁸ Concrètement un minimum de 6 % des ressources du Feder doit être consacré au développement urbain durable

⁹ Cet objectif ne concerne, pour la France, que les territoires ultramarins.

¹⁰ Cet objectif, assez redondant avec l'objet du FSE, n'est pas retenu en PACA.

¹¹ Les régions en transition sont celles dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'Union européenne.

¹² L'assistance technique a pour objectif de faciliter la tâche des organismes publics ou privés gestionnaires des fonds structurels européens dans chaque État membre.

¹³ FSE et IEJ ont fusionné pour devenir FSE+ dans la génération 2021-2027.

¹⁴ 2,6 milliards pour le Feder en outre-mer

¹⁵ Énergies renouvelables, efficacité énergétique dans le logement, les bâtiments publics et les entreprises.

¹⁶ Protection du patrimoine naturel et culturel, préservation de la biodiversité, amélioration de l'environnement urbain

- transition énergétique : soutien des projets relatifs à la production d'énergies renouvelables (bois-énergie et méthanisation essentiellement), à l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel (logements sociaux notamment), et dans les bâtiments publics (avec une forte proportion de bâtiments scolaires), ainsi que marginalement des actions en faveur des entreprises ;
- changement climatique et prévention des risques : le Feder a permis d'accompagner des projets d'aménagements de protection contre les risques naturels, des études visant à améliorer la connaissance des risques, la mise en place de stratégies et de plans d'actions, ou encore de sensibilisation du public. Peu de projets d'adaptation au changement climatique ont été soutenus, par manque de maturité des acteurs mais aussi du fait de leur complexité ;
- environnement : les actions soutenues concernent la protection du patrimoine naturel et culturel en lien avec le tourisme local, la préservation de la biodiversité (acquisitions foncières et aménagements, animation et sensibilisation du public...) ainsi que l'aménagement urbain.

Les taux de programmation étaient, au 31 mars 2020, de 71 % pour le Feder et de 85 % pour le FSE¹⁷ au niveau national. Au 31 décembre 2018, le taux d'engagement des crédits du sous-programme (Pi) « Biodiversité, Natura 2000 et infrastructures vertes » était particulièrement faible en PACA avec 26 % (avant-dernière région sur ce critère).

	AVANCEMENT FRANCE	AVANCEMENT PACA
FEDER PROGRAMMÉ (tous financements)	93%	108%
FEDER PROGRAMMÉ (crédits européens)	71%	83%
FEDER CERTIFIÉ	32%	33%
FSE PROGRAMMÉ (tous financements)	94%	76%
FSE PROGRAMMÉ (crédits européens)	85%	75%
FSE CERTIFIÉ	39%	31%

Tableau 1 : Taux de programmation en France et en PACA au 31 mars 2020. Source : ANCT

Le programme Alpes a quant à lui un taux de programmation tous financements confondus de 119 %, un taux de programmation de crédits européens de 86 % et un taux de certification¹⁸ de 40 %.

On notera par ailleurs que l'effet levier du Feder apparaît moins important en PACA qu'au niveau national, comme le montre le tableau ci-après.

	FRANCE	PACA
FEDER		
Crédits fonds européens et cofinancements nationaux (publics et privés) (M€)	16 696	569
Crédits européens (M€)	5 988	284
Ratio	2,79	2,00
FSE		
Crédits fonds européens et cofinancements nationaux (publics et privés) (M€)	9 264	293
Crédits européens (M€)	4 690	147
Ratio	1,98	1,99

Tableau 2 : Crédits européens, contreparties et effet de levier France/PACA. Source : ANCT

¹⁷ Les taux tous financement confondus sont plus importants (93 % Feder ; 94 % FSE) et peuvent dans certains cas dépasser 100 %, traduisant à la fois l'effet de levier des fonds européens mais aussi une éventuelle compensation avec des contreparties nationales de difficultés administratives dans la gestion des crédits européens (non éligibilité de certaines dépenses...) ou encore des dépassements de coûts des projets.

¹⁸ Le ministère des finances (direction générale des finances publiques) est « autorité de certification » (AC). L'AC a pour mission de certifier les dépenses afin d'en garantir la régularité et l'éligibilité en vue d'en obtenir le remboursement dans le cadre de demandes de paiement adressées à la Commission européenne.

Le Conseil régional, en tant qu'autorité de gestion, a pris le parti pour le Feder de procéder quasi systématiquement par appel à propositions / appels à projets (AAP) afin notamment de garantir transparence et équité de traitement. Quatre catégories de critères de sélection ont été instaurées : contribution du projet aux objectifs du PO, qualité du projet, respect des exigences administratives et financières, performance financière. Les mesures sur le massif des Alpes interviennent en soutien à des projets portés par différents partenaires, notamment les parcs nationaux et naturels régionaux qui sont nombreux dans ce massif.

Ce système a correctement fonctionné pour les objectifs relatifs à l'innovation et au développement économique. En revanche, il a connu d'importantes difficultés pour les objectifs relatifs à la transition énergétique et écologique : mi-2017, le taux d'engagement de l'objectif 4 relatif à la transition énergétique n'était que de 15 %, celui de l'objectif 6 (environnement) de 46 % alors que les programmes « économiques » connaissaient des taux beaucoup plus élevés (90 % pour la recherche innovation, 64 % pour le soutien aux entreprises, 49 % pour le numérique). L'évaluation faite par l'AG en 2018 met notamment en avant, pour ce qui concerne la transition énergétique, l'absence de soutien effectif au logement privé, du fait de la complexité des procédures. Elle constate l'absence d'avancement de l'objectif OS4d « *Réaliser des économies d'énergie grâce aux systèmes intelligents* », faute de maturité des dossiers. En ce qui concerne les énergies renouvelables (EnR), le faible taux d'engagement s'explique en particulier par l'intégration dans ce programme du projet d'éolien offshore « Provence Grand Large », qui a souffert d'un optimisme excessif au regard des délais nécessaires à la concrétisation de ce type de projet, et par des difficultés à faire émerger d'autres projets innovants. Ces retards ont conduit l'autorité de gestion à proposer à la Commission européenne un redéploiement sur l'axe 1 de crédits initialement programmés sur l'axe 3, en veillant à concentrer ces crédits sur des secteurs contribuant à la transition énergétique et climatique.

De nombreux documents produits par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) permettent de tirer divers enseignements de ce cycle. En matière d'énergie et d'efficacité énergétique, l'un de ces rapports¹⁹ indique que l'objectif de la prochaine génération doit être en premier lieu de « *ratrapper le retard considérable par rapport aux objectifs fixés*²⁰ ».

¹⁹ Mise en œuvre du Feder 2014-2020 et 2021-2027 en France métropolitaine / synthèse des éléments de diagnostic (janvier 2020)

²⁰ C'est notamment le cas en matière d'énergies renouvelables, la France n'ayant pas atteint son objectif 2020 fixé à 23%.

1.2 Territoire du programme

Le programme opérationnel concerne la région PACA et le massif des Alpes.

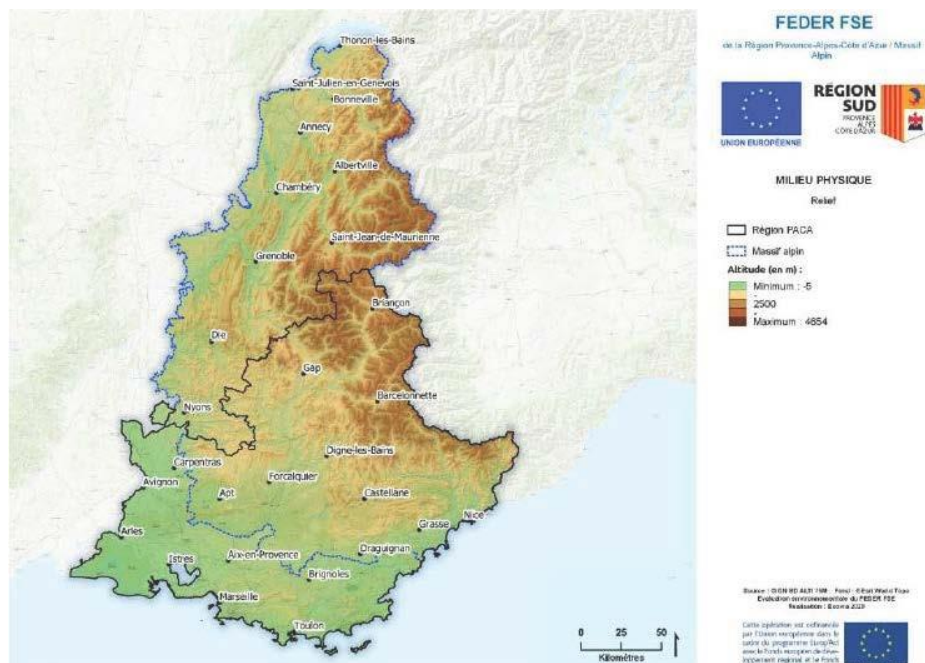


Figure 1 : Le territoire concerné par le programme opérationnel (source : dossier)

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) compte un peu plus de cinq millions d'habitants pour une superficie de 31 400 km². Elle se caractérise par une forte concentration (environ 90 %) de sa population dans les trois métropoles (Marseille, Nice, Toulon) et dans les communes de plus de 20 000 habitants.

Le massif des Alpes²¹ couvre une superficie de près de 41 000 km², comprenant l'intégralité des départements de Haute-Savoie, Savoie, Hautes-Alpes et Alpes de Haute-Provence, ainsi qu'une partie des territoires de l'Isère, de la Drôme, de Vaucluse, des Alpes-Maritimes et du Var. La population est concentrée dans les vallées, notamment au nord du massif (sillon alpin entre Grenoble et Genève...).

1.3 Présentation du programme

Provence-Alpes-Côte d'Azur, classée « région en transition » suivant la nomenclature européenne doit consacrer au moins 40 % de l'enveloppe du PO à l'OS1, 30 % à l'OS2 et 6 % au développement urbain durable. Les proportions retenues par la Région sont respectivement de 40 %, 35,6 % et 8,8 %. Le PO est construit autour de cinq priorités présentées dans le schéma ci-après, la cinquième priorité correspondant à la reprise du programme alpin (PACA et Auvergne-Rhône-Alpes). On trouvera en annexe les dotations de chacun des objectifs du Feder, dans la version transmise officiellement à l'Ae²².

²¹ Selon la loi relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne », du 9 janvier 1985, le massif englobe, non seulement les zones de montagne, mais aussi les zones qui leur sont immédiatement contigües.

²² Un nouveau projet, non encore abouti, a été transmis informellement aux rapporteurs ; il comporte pour le Feder quelques modifications rédactionnelles, et d'une évolution assez significative, y compris au niveau des Osp, sur le FSE, sans réelle incidence pour l'avis de l'Ae.

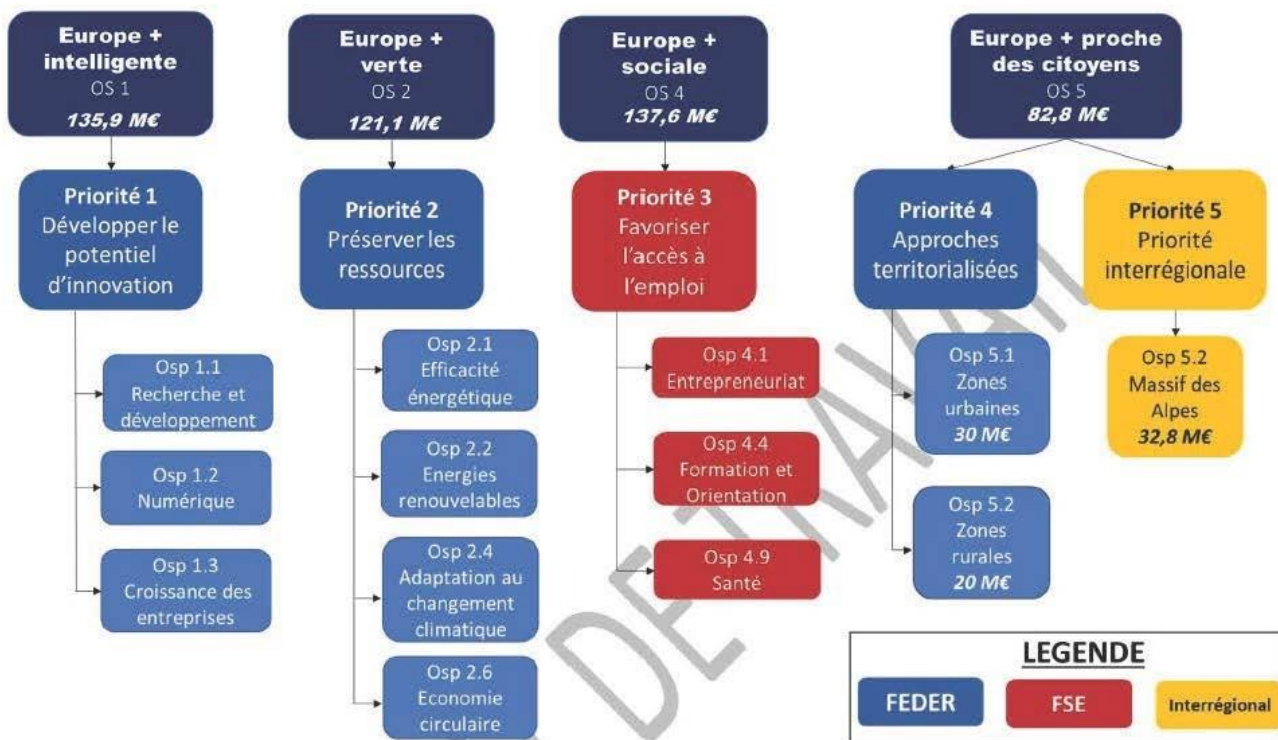


Figure 2 : Structure et projet de maquette du programme opérationnel. Source : dossier

Priorité I : Stimuler le potentiel d'innovation sur le territoire régional et placer les entreprises régionales au cœur d'un environnement adapté (Objectif stratégique/OS1)

Le dossier souligne la proportion importante de l'emploi dans les microentreprises (un quart contre un cinquième au niveau national). Il fait état du souhait de la Région de continuer à mobiliser du Feder sur le déploiement d'instruments financiers (fonds d'investissement, fonds de garantie...). Il indique par ailleurs : « Avec la mobilisation des fonds issus de la politique de cohésion, la Région souhaite intervenir pour stimuler le potentiel d'innovation sur le territoire régional en renforçant les moyens au service de la Recherche et du Développement (en lien avec les filières stratégiques régionales), développer le numérique au service (des acteurs) du territoire et placer les entreprises régionales au cœur d'un environnement adapté en renforçant leur croissance et leur compétitivité ».

La dotation de ce volet est d'environ 136 millions d'euros, dont 60 pour la recherche et l'innovation, environ 26 pour le numérique, et 50 pour le soutien aux PME²³.

Priorité II : Préserver les ressources du territoire régional en accompagnant la transition environnementale et énergétique (OS2)

Cette priorité a un périmètre proche de celui de l'axe 3 du PO 2014-2020.

Le document met en avant la richesse naturelle de la région et l'implication de la Région sur les questions d'environnement au travers du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) et du plan climat « une COP d'avance ». L'atteinte par la région de la neutralité carbone passe par un accroissement significatif de la production d'énergies renouvelables et de récupération. Le PO se fixe comme objectif de « mobiliser l'intégralité du

²³ Chaque objectif spécifique est lui-même subdivisé en plusieurs enveloppes ; exemple pour le numérique : 8,5 millions d'euros pour accompagner et accélérer la transformation numérique des entreprises et 17,5 millions d'euros pour améliorer l'efficacité de l'action publique par la mobilisation de solutions numériques innovantes

potentiel identifié pour chaque source d'énergie renouvelable à l'horizon 2050 afin de couvrir l'intégralité de sa consommation énergétique actuelle ».

Cette priorité intègre les questions d'adaptation au changement climatique (notamment au travers des solutions fondées sur la nature) et d'économie circulaire (en s'appuyant sur le Pacte vert européen de décembre 2019). Le document indique : « *La Région souhaite mobiliser les fonds issus de la politique de cohésion pour intervenir sur l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le bâtiment et les transports, le soutien au développement des énergies renouvelables et de récupération en lien avec son potentiel régional, la restauration de la biodiversité régionale et de ses fonctionnalités notamment au regard des aléas climatiques méditerranéens et la transition vers une économie circulaire ciblée sur la réduction à la source et la valorisation des déchets* ».

Priorité III : Développer et adapter les moyens au service de l'accès à l'emploi grâce à une orientation accessible à tous, à une offre de formation de qualité et un accompagnement à l'entrepreneuriat (notamment à l'ESS) ainsi que grâce à l'accès aux soins sur le territoire régional (OS4²⁴)

Dans le domaine social, au-delà des actions classiques soutenues par le FSE, une priorité est clairement affichée vis-à-vis de la santé : « *Ainsi, la Région souhaite mobiliser la politique de cohésion pour [...] favoriser la réussite de l'entrepreneuriat en accompagnant la création, la pérennisation et la reprise d'entreprises par les demandeurs d'emploi, développer une offre de formation de qualité et structurer une orientation accessible à tous et favoriser l'accès aux soins* ». À noter que le diagnostic effectué par la Région évoque une double fragilité socio-économique, mais aussi environnementale.

Priorité IV : Approche territorialisée : Apporter une réponse intégrée aux besoins spécifiques des territoires de la région PACA (OS5)

Ce volet concerne notamment le renforcement de la cohésion sociale et territoriale. Il correspond à des enveloppes contractualisées avec les quatre principales aires urbaines (Marseille/Aix, Nice, Toulon, Avignon) dans le cadre du concept européen d'Investissements Territoriaux Intégrés²⁵. L'autre objectif poursuivi est la lutte contre l'étalement urbain et la dévitalisation des centres-villes, en faisant explicitement référence au Sraddet et à ses trois niveaux de centralités : les centres métropolisés, les centres urbains régionaux et les centralités locales et de proximité, l'intervention du Feder se concentrant sur ce troisième niveau. Parmi les actions identifiées quelques-unes sont en lien avec l'environnement : opérations de réintroduction/préservation de la nature en ville, mobilité durable (modes actifs²⁶). La définition des objectifs et des mesures fait l'objet d'un partenariat étroit avec les territoires concernés.

Priorité V : Soutenir le développement du territoire interrégional du Massif des Alpes (OS5)

Suite à la demande de la Commission de réduire le nombre de programmes opérationnels, le programme alpin est désormais intégré au PO Feder/FSE PACA dont il constitue le volet inter-

²⁴ L'objectif stratégique 3 relatif à la couverture numérique est réservé à l'outre-mer.

²⁵ Les investissements territoriaux intégrés (ITI) permettent de fusionner des investissements relevant de plusieurs axes prioritaires dans un ou plusieurs programmes opérationnels pour financer des interventions multidimensionnelles et intersectorielles (source : Commission).

²⁶ À noter que la version communiquée informellement aux rapporteurs intègre également le financement d'infrastructures cyclables dans l'objectif 2

régional. L'enjeu majeur identifié est celui de l'adaptation et de l'atténuation des effets du changement climatique dans les Alpes.

Cette partie du programme s'inscrit dans la continuité du programme précédent. Le Feder soutiendra le développement touristique durable sur les quatre saisons : valorisation du patrimoine naturel et culturel, éco-mobilité touristique et de loisirs. Le document évoque notamment : des projets de recherche appliquée, d'ingénierie locale et de mise en place de stratégies locales en matière de risques naturels ; des actions en faveur de la biodiversité (désormais dotée d'une ligne spécifique) : capitalisation des savoirs sur les écosystèmes, opérations de préservation et de restauration ; accroissement de la production en bois certifié « bois des Alpes » : poursuite de l'aide aux entreprises de transformation. Un volet « mobilité durable » a été ajouté, notamment dans l'optique de création de chaînes de transports propres (accès aux stations, aux fonds de vallées depuis des pôles d'échanges multimodaux, appui à un réseau expérimental de production-recharge de carburants alternatifs...).

L'enveloppe globale du programme interrégional 2021-2027 est la même que celle du programme précédent (34 millions d'euros dont 32,8 pour le soutien aux actions, le reste étant consacré au financement de l'assistance technique), avec toutefois des répartitions différentes entre domaines d'actions (cf. tableau ci-après). L'enveloppe financière 2014-2020 a été entièrement consommée.

DOMAINE D'INTERVENTION	Programme 2014-2020 (millions d'euros)	Programme 2021-2027 (millions d'euros)
Tourisme durable	22,12	11,81
Biodiversité		5
Filière bois	6	5
Risques et résilience des territoires	4,69	5
Mobilité durable	0	6

Tableau 3 : Évolutions du programme opérationnel interrégional Alpes (Source : rapporteurs)

Pistes d'amélioration pour la présentation du programme

Le format d'un programme opérationnel est imposé par la Commission européenne (plan-type, nombre de signes maximal pour chacune des parties), ce qui ne permet pas d'explicitement totalement les intentions de l'autorité de gestion. En principe, l'évaluation environnementale doit comporter « une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu ». Si le résumé non technique comporte des éléments très synthétiques à ce sujet, l'évaluation environnementale ne comporte pas véritablement cette présentation générale : les informations concernant les modifications apportées par rapport au précédent PO et les justifications de ces modifications y sont dispersées, sans qu'on puisse accéder aisément à une vision d'ensemble.

Le dossier pourrait ainsi opportunément comporter une notice explicative, précisant le cadre européen (finalités et dotations du Feder et du FSE aux niveaux européen et national), décrivant succinctement les évolutions du PO par rapport aux PO du cycle précédent, explicitant la vision stratégique qui le sous-tend, sur les plans économique et environnemental, par exemple en référence aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRD2I) des régions concernées, ou encore le schéma interrégional du massif des Alpes, récemment mis à jour.

De très nombreux documents, nationaux²⁷ et régionaux, de bilan de la programmation 2014–2020 avec une mise en perspective et des préconisations, ont été produits, sans que le lecteur puisse comprendre comment le programme s'est nourri de ces analyses.

Cette synthèse pourrait également expliquer l'articulation entre le présent PO et les autres programmes européens ayant des effets en région PACA ou dans le massif des Alpes²⁸. Cette notice, nécessaire pour assurer une complète information du public, compléterait utilement les pièces requises par la Commission européenne.

Par ailleurs, même si le Feder/FSE+/Massif des Alpes couvre un champ très large, il ne constitue qu'un des outils de financement au service du territoire régional et du massif. Pour pouvoir disposer d'une vision d'ensemble de toutes les sources de financement au service d'objectifs similaires²⁹, une telle notice pourrait présenter la complémentarité des différents fonds et les contreparties anticipées pour chacun des objectifs spécifiques (Osp).

L'Ae recommande de compléter le dossier par un document de synthèse :

- ***présentant la vision stratégique sous-tendant la conception du programme opérationnel en référence aux cadres stratégiques régionaux et de massif, notamment les Sraddet et le SRD2I concernés, ainsi que le schéma interrégional du massif des Alpes,***
- ***explicitant la méthodologie de son élaboration, en particulier les évolutions par rapport au programme précédent, à partir des bilans régionaux et nationaux,***
- ***et précisant la complémentarité avec les autres financements concrétisant les mêmes objectifs.***

Au cours de l'instruction de cet avis, les rapporteurs ont été informés que la stratégie européenne, connue sous le nom de « Green Deal », allait également être déclinée par le biais d'un « fonds de transition juste » pour le seul département des Bouches-du-Rhône, selon une logique complémentaire à celle du Feder. La Région PACA prévoit une évaluation environnementale spécifique sur ce dossier³⁰. De même, dans le contexte de la crise sanitaire, l'État élabore un plan de relance de l'économie ayant vocation à être décliné dans chaque région. La crise a par ailleurs entraîné un retard dans la conception des contrats de plan État-Région, qui sont eux-mêmes soumis à évaluation environnementale³¹. Il serait également utile, dans le même document, de produire des éléments de contexte synthétiques pour dégager la cohérence d'ensemble de ces démarches.

Toujours dans le même esprit, ce document pourrait opportunément expliciter comment la « *Recommandation du Conseil [européen] concernant le programme national de réforme de la France pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité pour la France pour 2020* », transmise à l'Ae, a été intégrée. Cette recommandation, qui évoque par ailleurs la nécessité de soutenir l'économie touchée par la pandémie et d'atténuer ses conséquences sur le plan social et de l'emploi, appelle la France « *à concentrer les investissements sur la transition verte et*

²⁷ L'ANCT a en particulier conduit une démarche globale visant à réaliser un état des lieux des bonnes pratiques des programmes FEDER actuels, à identifier les enjeux de la prochaine période de programmation et à formuler des préconisations, avec la production de très nombreux rapports, certains d'entre eux étant cités dans l'avis.

²⁸ C'est tout particulièrement le cas pour le programme interrégional alpin Alcotra, doté de crédits conséquents, mais aussi du PO Feder de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

²⁹ Et notamment : les autres programmes européens (Feader, Feamp, Interreg, Life, etc.), les contrats de plan régionaux ou interrégionaux (CPER/CPIER), les programmes de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

³⁰ La Région saisira la mission régionale d'autorité environnementale, compétente pour les programmes européens à vocation régionale ou infra régionale, sur le FTJ.

³¹ Rubrique 37° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement

numérique, en particulier sur les transports durables, une production et une consommation d'énergie propre et efficace, les infrastructures énergétiques et numériques, ainsi que la recherche et l'innovation ».

1.4 Procédures relatives au programme

La Région PACA est l'autorité de gestion chargée de l'élaboration des programmes opérationnels régionaux du Feder et du FSE et de la coordination de l'élaboration du programme opérationnel interrégional du massif des Alpes, réunis dans un même programme opérationnel.

Relevant de la rubrique 1° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, ce programme est soumis à évaluation environnementale. S'agissant d'un programme interrégional, l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce dossier.

Selon les indications fournies aux rapporteurs à l'occasion de l'instruction du dossier, la Région PACA souhaite soumettre le projet de programme à la Commission européenne, d'abord informellement, puis officiellement à la fin du premier semestre de l'année 2021³². La consultation préalable du public doit donc être réalisée dès la fin de l'hiver, selon des modalités encore incertaines, compte tenu des contraintes résultant de la crise sanitaire. Les pièces du dossier sont d'ores et déjà disponibles sur un site Internet dédié aux fonds européens, auquel le public est accoutumé. La Région prévoit aussi une mise à disposition « physique » au siège et dans les antennes territoriales du Conseil régional³³. L'Ae souligne l'intérêt, pour la complète information du public, de lui présenter une version complète et stabilisée, éventuellement assortie d'avertissements en cas de points non définitivement arbitrés et d'évolutions par rapport à la version transmise à l'Ae, ainsi que des informations relatives au processus conduisant à la validation du programme (étapes franchies et à franchir).

1.5 Principaux enjeux environnementaux du programme opérationnel

1.5.1 Enjeux de la région PACA

Le Sradet vise une croissance démographique modérée (+ 0,4 % par an).

La région est plus artificialisée que la moyenne (7,2 % contre 6,0 %). Le document signale notamment un taux très important d'artificialisation (40 %) des terres situées à moins de 250 mètres de la mer, soit près du double de la moyenne nationale. Les espaces naturels occupent 67,5% du territoire, avec un couvert forestier très important (51 % du territoire régional), composé à parts égales de feuillus et de résineux. Les surfaces agricoles (22,8 %³⁴) sont très inférieures à la moyenne nationale. Le Sradet fixe pour objectif de diminuer de moitié le rythme de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers (soit 375 ha/an à l'horizon 2030) par rapport à 2006-2014 et de concentrer les nouveaux développements en zones urbaines.

Sur le plan économique, PACA représentait 7,1 % du PIB national en 2016. Le contexte économique prévalant avant l'apparition de la Covid-19 était globalement favorable, avec de nombreux

³² Les premiers appels à projet pourraient donc être lancés au cours de l'été 2021.

³³ Ce devrait également être le cas des antennes de la Région Auvergne-Rhône-Alpes pour la dimension alpine du programme

³⁴ Un chiffre différent (21%) est donné au chapitre de l'évaluation environnementale relatif à l'agriculture

indicateurs présentant une amélioration depuis 2014/2015 : hausse significative des créations d'entreprises, accroissement du chiffre d'affaires moyen, endettement limité (baisse très importante du ratio dettes sur fonds propres). Mais la région a été très fortement affectée par la crise sanitaire, du fait de l'importance du secteur touristique (clientèle internationale, sports d'hiver...).

L'actualisation par la Région de la stratégie de spécialisation intelligente (S3) 2021–2027 n'était pas achevée lors de la saisine, alors qu'elle devrait constituer l'un des fondements du programme opérationnel (elle a été formellement adoptée par le Conseil régional en décembre 2020). L'évaluation environnementale évoque à ce sujet l'existence de huit filières stratégiques³⁵, légèrement différentes du schéma finalement validé comprenant sept domaines de spécialisation (naturalité³⁶ ; tourisme, culture, sport ; santé et *silver* économie³⁷ ; économie bleue ; aérospatial, sécurité, défense ; transition écologique ; transition énergétique) et trois technologies clé (chimie verte et matériaux avancés ; optique-photonique ; technologies intelligentes, communicantes et sécurisées).

La transition écologique, qui recouvre les domaines de l'économie circulaire dont l'écoconception, de l'eau, et de l'adaptation au changement climatique et des risques, constitue un domaine nouveau de la S3 par rapport à la précédente stratégie. Cependant, ni le PO ni son évaluation environnementale n'expliquent comment cette évolution est prise en compte pour faire de la transition écologique une opportunité économique et de PACA un territoire d'excellence pour cette filière. Plus généralement, le programme objectif ne fait pas réellement référence à la S3, se contentant d'indiquer que « *les typologies de projets s'inscriront dans les filières stratégiques identifiées dans [la]...S3* ». Ceci est d'autant plus regrettable que cette stratégie développe une approche plurielle des questions environnementales, y compris de manière transversale, chaque analyse sectorielle comprenant ainsi une analyse intitulée « *enjeux et défis sociétaux et environnementaux* ».

L'Ae recommande de détailler l'articulation du PO avec la stratégie de spécialisation intelligente, notamment en ce qui concerne l'approche environnementale sectorielle et transversale de celle-ci.

La région PACA se caractérise par un poids relatif important (plus d'un tiers³⁸) de l'industrie dans les émissions de gaz à effet de serre. L'essentiel des émissions est lié à la métallurgie, à l'industrie pétrochimique ou encore à la production d'électricité par le charbon³⁹. Les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) par habitant s'élevaient en 2017 à 9,7 tonnes d'équivalent CO₂ en PACA, soit environ un tiers de plus que la moyenne nationale⁴⁰. Le dossier consacre un développement significatif à la production d'énergie, notamment renouvelable, avec de grands enjeux sur le solaire ; PACA dispose d'un fort ensoleillement, mais ses espaces sont également très riches en biodiversité, rendant délicate l'installation de grandes installations photovoltaïques au sol sur une partie importante du territoire régional.

³⁵ Santé et *silver* économie ; alimentation et bien être ; tourisme, culture, sport ; économie bleue ; aéronautique & spatial ; innovation autour de trois technologies clés (technologies intelligentes, communicantes et sécurisées ; optique-photonique ; chimie verte et matériaux actifs et avancés) ; transition énergétique ; transition écologique (résilience des territoires, compétitivité des industries)

³⁶ Ce terme regroupe les domaines de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et des cosmétiques.

³⁷ La *silver* économie (ou économie des seniors) est une notion récente (apparue au début des années 2000) qui désigne l'ensemble des marchés, activités et enjeux économiques liés aux personnes âgées de plus de 60 ans (source Wikipedia).

³⁸ Seule la région des Hauts de France a un poids relatif plus important.

³⁹ Centrale de Gardanne/Meyreuil, en cours de fermeture suite à la loi énergie-climat de novembre 2019

⁴⁰ Les émissions sont notamment concentrées dans les Bouches-du-Rhône, du fait de la présence d'une industrie lourde ; le FTJ cible ce type de territoire, avec l'objectif d'accompagner leur transition. Il est dès lors complémentaire du Feder.

Le Plan climat de la Région PACA (« une COP d'avance »), adopté le 15 décembre 2017, ambitionne une région neutre en carbone d'ici 2050. Le Sraddet fixe un objectif particulièrement ambitieux de couverture intégrale de la consommation énergétique régionale par des énergies renouvelables en 2050, le taux actuel étant d'environ 10 %. Une priorité du Sraddet concerne l'amélioration des transports du quotidien, avec un objectif : « *Atteindre un report modal de la voiture individuelle vers d'autres modes plus collectifs et durables de 15 % à l'horizon 2030* ».

En matière des déchets, la région est très en retrait vis-à-vis de la plupart des objectifs fixés par la réglementation et présente des fortes disparités entre l'ouest et l'est, induisant des mouvements importants interdépartementaux vers l'ouest de déchets ménagers⁴¹.

1.5.2 Enjeux du massif des Alpes

Les Alpes françaises représentent 21 % de la superficie de l'arc alpin européen. La population (2,8 millions d'habitants) est concentrée le long du sillon alpin, qui relie Grenoble à Genève via Chambéry et Annecy.

Le dossier fournit peu de données économiques consolidées à l'échelle du massif.

Les paysages des grandes vallées sont les plus marqués par l'urbanisation, la présence des autoroutes et des voies ferrées, les équipements industriels et énergétiques, notamment dans les Alpes du Nord.

Le pastoralisme est un des piliers des activités d'élevage dans le massif alpin. Partant historiquement d'une « agriculture de montagne », les zones agricoles isolées sont désertées au profit d'espaces plus favorables aux cultures nouvelles et intensives telles que les larges vallées et les versants facilement accessibles. Cette tendance conduit à la fermeture de certains milieux ouverts d'altitude, tels que les prairies de montagne.

Le développement des stations de ski et l'élargissement des domaines skiables impactent les paysages de montagne et au-delà l'équilibre naturel de ces espaces. Selon l'évaluation environnementale, un développement non maîtrisé des constructions de résidences secondaires ou de réhabilitations hasardeuses pourrait faire perdre leur attractivité aux territoires de moyenne montagne. La soutenabilité de l'activité touristique constitue un défi pour plusieurs enjeux environnementaux.

Les espaces forestiers couvrent 50 % de la superficie du massif. Le schéma interrégional du massif des Alpes préconise d'augmenter la production forestière dans le cadre d'une gestion durable intégrant paysage et biodiversité en cohérence avec le programme national forêt et bois approuvé le 10 février 2017 et les plans régionaux forêt et bois qui le déclinent dans les deux régions. La surface forestière a augmenté de 30 % en PACA au cours des trente dernières années, le développement des espaces forestiers étant essentiellement lié à la déprise agricole. La récolte de bois est actuellement en hausse en raison du fort développement du bois énergie, qui s'explique en grande partie par l'émergence de deux projets industriels de centrale biomasse (Brignoles et Gardanne).

⁴¹ Voir [avis Ae n°2018-102 du 20 février 2019](#)

1.5.3 Principaux enjeux environnementaux selon l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux en relation avec les priorités du programme opérationnel sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, par la diminution des consommations énergétiques et la promotion du développement des énergies renouvelables, des mobilités propres et de l'économie circulaire ;
- la préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques ;
- l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux multiples risques naturels ;
- la réduction de la pollution de l'air.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale, qui a contribué à une meilleure intégration de l'environnement dans le PO, apparaît toutefois trop générale. Le rapport de l'évaluation environnementale pâtit de plusieurs imperfections qui la rendent difficilement compréhensible et sa valeur ajoutée peu identifiable. Les explications données aux rapporteurs lors de l'instruction de l'avis ont ainsi permis de mieux comprendre les intentions et les contraintes de l'autorité de gestion et de quelle façon la démarche avait permis d'améliorer les incidences environnementales du plan. Pour l'Ae, ceci justifierait de compléter le rapport de l'évaluation environnementale, d'en corriger certains aspects et de développer plusieurs raisonnements qui restent pour l'instant trop implicites.

Comme déjà indiqué dans la partie § 1.3 ci-dessus, l'évaluation environnementale doit également comporter « *une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu* ».

De façon générale, le territoire alpin est abordé souvent incidemment. Le parti pris d'identifier les développements spécifiques relatifs au massif alpin, inscrits sur fond bleu, est intéressant, mais n'est pas systématisé, le document traitant principalement de l'ensemble des sujets pour le territoire de PACA. De fait, la nécessaire spécificité de l'approche alpine, du fait du ciblage du programme pour le massif des Alpes sur un nombre limité de thématiques (tourisme durable, bois, biodiversité, risques et mobilité) n'est prise en considération que très partiellement.

L'Ae recommande de faire, dès le début de l'évaluation environnementale, une présentation synthétique du programme, en faisant mieux ressortir les spécificités du massif des Alpes.

Le rapport est par ailleurs assez déséquilibré avec une partie très détaillée relative à l'état initial, représentant les deux tiers du document. Les autres points requis par le code de l'environnement (article R. 122-20) sont quant à eux traités parfois très rapidement. Le document transmis ne respecte pas l'ordre logique des éléments requis par l'article R. 122-20⁴², ce qui rend sa lecture difficile.

L'approche générale retenue, bien adaptée pour des stratégies transversales comme un Sraddet, trouve ses limites pour un programme financier ciblé sur certaines priorités sectorielles et

⁴² L'articulation avec les plans et programmes est traitée après l'état initial, contrairement à ce qu'indique le Code qui préconise également de traiter des solutions de substitution raisonnables avant la justification du programme retenu.

thématiques. Un traitement différencié par thématique apparaîtrait plus approprié. Ainsi, certaines d'entre elles pourraient ne pas être développées (par exemple, le recensement des installations classées pour la protection de l'environnement ou encore le bruit⁴³) ; en revanche, d'autres devraient être davantage approfondies comme le changement climatique ou encore les continuités écologiques afin de mieux éclairer les objectifs du Feder.

Les cartes, qui portent à la fois sur PACA et l'espace alpin, sont à une taille trop réduite (échelle d'environ 1/3 500 000^{ème}) pour apporter une information utile⁴⁴ ; elles ne sont pas positionnées en regard du texte correspondant. Certaines illustrations ne sont pas légendées de manière précise, par exemple les « camemberts » explicitant les sources d'émissions de polluants dans le massif alpin n'indiquent ni l'année de référence ni le périmètre.

De nombreuses informations sont assez anciennes, voire peu opérantes comme la référence à la démarche Source sur la ressource en eau, datant d'une dizaine d'années et qui n'a pas depuis été poursuivie par la Région PACA.

2.1 Articulation avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Méthodologie d'analyse

Cette analyse est conduite sous la forme d'un tableau croisant les objectifs du programme opérationnel avec ceux d'un certain nombre de programmes : le Sraddet des régions PACA et Auvergne-Rhône-Alpes, le schéma d'orientations pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau (Source) de la région PACA, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) du bassin Rhône-Méditerranée, le plan régional santé-environnement 3 (PRSE 3) 2015-2021, le document stratégique de façade (DSF) de la Méditerranée, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée, ainsi qu'avec les objectifs de développement durable des Nations-Unies. Est également citée la « stratégie régionale biodiversité », et non le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) intégré au Sraddet de la région PACA. Les spécificités alpines sont peu signalées : le document analyse le Sraddet Auvergne-Rhône Alpes de manière trop globale, mais pas le schéma de massif récemment mis à jour qui constitue pourtant le cadre de référence en matière de stratégie pour cet espace.

Ce tableau comprend un code couleur présentant le degré de pertinence des objectifs du document⁴⁵, sans que l'affirmation sous-tendue par ce codage ne soit argumentée. Plusieurs difficultés (code couleur : orange) sont recensées, toutes concentrées sur la gestion de la ressource en eau, avec le Sdage (non dégradation des milieux aquatiques, cohérence entre aménagement et gestion de l'eau, équilibre quantitatif), avec le programme Source (accès à l'eau, gouvernance régionale de l'eau), le DSF (apports en mer, accompagnement des activités de loisirs, et de l'économie du tourisme), ou

⁴³ Neuf pages de l'état initial de l'évaluation environnementale sont consacrées au bruit, alors que le programme ne prévoit pas de mesures visant à réduire les nuisances sonores, et ne soutient pas la création d'infrastructures potentiellement bruyantes.

⁴⁴ Le diagnostic de l'occupation du sol présente sur une même page l'occupation du sol en 2012 et 2018, aucune distinction n'étant possible à cette échelle.

⁴⁵ Vert foncé : le PO prend très bien en compte les objectifs du document ; vert : le PO prend bien en compte les objectifs du document ; vert clair : peu d'interaction entre les deux schémas, mais sans que cela diverge ; blanc : absence d'interaction entre le PO et le document ; orange : le PO montre quelques divergences qui vont dans le sens contraire des objectifs du document ; rouge : le PO montre de fortes divergences qui vont dans le sens contraire des objectifs du document

encore l'ODD6 (garantie d'accès à l'eau). Ces problèmes de cohérence ne sont pas explicités et le document ne présente pas la portée de cette analyse pour la suite de l'évaluation environnementale.

Les documents relatifs à la forêt et la biomasse (PRFB, SRB⁴⁶) ne sont pas analysés ; il en est de même pour la stratégie de l'Union européenne pour la région Alpine (EUSALP), alors que la mobilisation du bois est au cœur de la priorité n°5 et que l'augmentation de sa production est susceptible de présenter des incidences significatives sur l'environnement.

L'Ae recommande de justifier les niveaux d'articulation retenus dans le tableau, et de consacrer un développement spécifique à la question de la ressource en eau, pour laquelle des difficultés sont identifiées. Elle recommande également d'analyser l'articulation du PO avec les plans régionaux forêt et bois et les schémas régionaux de biomasse des régions PACA et Auvergne-Rhône-Alpes.

L'évaluation environnementale analyse ensuite l'articulation avec les différents programmes européens ; là encore, l'analyse mériterait d'être concentrée et approfondie sur les programmes en lien avec l'environnement (Life et Feader, qui concentrera selon le dossier les projets concernant les sites Natura 2000) ou territoriaux (Alcotra pour l'espace alpin, Interreg...). Il convient enfin de souligner l'existence dans le chapitre relatif aux solutions de substitution raisonnables d'un petit développement consacré à la « *cohérence des mesures avec les stratégies environnementales régionales* » qui pourrait être repositionné au sein de ce chapitre.

2.1.2 Cas particulier du Sraddet PACA

Alors que le PO constitue un des outils de financement importants pour la mise en œuvre de plusieurs stratégies régionales, la méthodologie retenue dans le rapport de l'évaluation environnementale ne semble viser qu'à démontrer la cohérence du PO avec les Sraddet, principalement le Sraddet PACA. L'analyse devrait conduire à faire ressortir la manière dont le PO pourrait constituer un levier privilégié de mise en œuvre de certaines règles et de certains objectifs du Sraddet notamment pour la prise en compte renforcée de l'environnement ⁴⁷. Même si le PO n'est pas le seul outil, et si sa mise en œuvre est fondée sur des appels à projet ouverts, une telle analyse aurait comme intérêt de préciser des dispositions permettant de cibler ou de favoriser des mesures en cohérence avec des règles ou des objectifs quantifiés par le Sraddet ou encore de retenir, dans le dispositif de suivi, des indicateurs cohérents avec ses priorités. Le PO ne fait d'ailleurs que rarement référence au Sraddet⁴⁸ ; l'exemple de l'Osp 5.2 relatif au développement rural éclaire pourtant l'intérêt du Sraddet, qui permet de concentrer les soutiens du PO sur les troisièmes niveaux de centralité qu'il définit, évitant ainsi en bonne partie l'écueil du saupoudrage. Les interventions s'inscriront dans le cadre de stratégies locales élaborées dans le cadre du volet territorial du CPER. Le document évoque opportunément la question de la sobriété foncière, qui constitue un enjeu fort de la région, bien identifié dans le Sraddet.

L'Ae recommande de détailler l'analyse de l'articulation du PO avec le Sraddet PACA et, le cas échéant, d'apporter au programme et à son dispositif de suivi des ajustements visant à renforcer la cohérence des deux démarches.

⁴⁶ Programme régional forêt bois ; schéma régional biomasse.

⁴⁷ Par exemple, le document n'évoque pas l'objectif du Sraddet de couverture intégrale de la consommation énergétique régionale par des énergies renouvelables en 2050, le taux actuel étant selon le dossier de 10 %. L'objectif 50 relatif à la trame verte et bleue et la règle associée LD2-OBJ50C, qui ciblent 19 secteurs prioritaires pour améliorer la transparence des infrastructures linéaires, se prêtent particulièrement bien à une incitation au sein de la priorité 2.

⁴⁸ C'est en particulier le cas en ce qui concerne la biodiversité, l'annexe « Protection et restauration de la biodiversité (ex Schéma régional de cohérence écologique - SRCE) n'étant pas cité.

Le programme a pris le parti d'une faible territorialisation de ses objectifs, qui se limite aux objectifs IV (les quatre plus grandes villes de PACA) et en partie V (petites centralités), venant ainsi en relatif décalage avec le Sraddet, dont l'une des caractéristiques est d'avoir retenu une telle différenciation.

L'évaluation environnementale consacre un développement à la présentation du plan climat de la région, qui prévoit notamment des financements pour l'écomobilité, à articuler avec les crédits Feder.

2.2 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence du programme

2.2.1 État initial de l'environnement

Chaque chapitre thématique s'ouvre par un rappel extensif des textes en vigueur, sans réelle hiérarchie. Il s'achève avec une analyse atouts/faiblesses associée à des perspectives d'évolutions et l'identification d'une ou plusieurs « questions évaluatives »⁴⁹. Comme dans l'évaluation environnementale du Sraddet PACA, ceci constitue une approche intéressante. Toutefois, le traitement de ces questions n'est pas réellement abordé dans la suite du document, notamment à l'occasion de l'analyse des incidences, ce qui rend l'exercice essentiellement théorique et peu compréhensible par le public.

De nombreuses informations tirées de l'évaluation environnementale du Sraddet sont désormais anciennes (2014 pour plusieurs types de données comme par exemple les matériaux), et l'absence d'analyse de l'évolution du territoire au cours de la période récente rend délicate, pour certaines thématiques, la bonne appréciation de la situation régionale.

L'Ae concentre l'analyse ci-après sur les thématiques correspondant soit aux domaines d'actions du plan soit à celles susceptibles d'effets potentiels significatifs. Le cas échéant, elle relève quelques points à compléter.

Climat

L'évaluation environnementale met en relief, pour PACA, les évolutions climatiques caractérisées par une hausse des températures en moyenne de 0,3° par décennie (période 1959/2009) et une baisse des précipitations annuelles, avec des conséquences sur la ressource en eau. Pour le massif, elle mentionne la diminution de la durée d'enneigement en moyenne montagne dans les Alpes du nord (correspondant à une hausse encore plus significative des températures).

Eau

L'évaluation environnementale fait le constat d'une région dont la ressource en eau est « *conséquence mais fragile et inégalement répartie* ». Les ZRE⁵⁰ couvrent 5,5 % du territoire régional et même 8,3 % du massif alpin. La ressource concourt à plusieurs usages importants pour l'économie des territoires : hydroélectricité, tourisme d'été et d'hiver, agriculture... qui entrent en

⁴⁹ Comme par exemple « *Le projet contribue-t-il à préserver les identités paysagères et patrimoniales du territoire (paysage, architecture, histoire, culture), la lisibilité des paysages emblématiques et de valoriser les points de vue remarquables ?* » ou encore « *[le projet] contribue-t-il à atteindre les objectifs fixés [en matière de climat] par la loi et les engagements régionaux ?* »,

⁵⁰ Une zone de répartition des eaux (ZRE) est une zone comprenant des bassins, sous-bassins, systèmes aquifères ou fractions de ceux-ci caractérisés par une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins (source : portail)

concurrence avec les besoins en eau potable des populations dans certains secteurs (stations de ski du nord du massif et plaines agricoles provençales par exemple). Le dossier souligne l'importance des transferts d'eau du massif alpin vers la vallée du Rhône et la zone littorale. Il fait également état de prélèvements très importants de l'agriculture de l'ordre du quintuple des besoins hydriques des plantes.

La qualité chimique des eaux souterraines est globalement bonne à l'exception d'une partie du Vaucluse et des Alpes de Haute Provence (pollution aux nitrates du plateau de Valensole).

À l'échelle du massif, les problèmes de continuité des cours d'eau se concentrent principalement dans le massif alpin et sur les grands cours d'eau du bassin du fait d'aménagements hydroélectriques. La fragmentation des cours d'eau entraîne un blocage du transport des sédiments qui provoque une érosion des berges.

Milieu naturel et continuités écologiques

Le territoire se caractérise par une très grande richesse écologique : 54 % de PACA et 78 % du massif alpin sont couverts par des Znieff (contre seulement 27 % pour la moyenne nationale).

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, 128 sites Natura 2000 (115 sites terrestres et 13 sites majoritairement marins) couvrent 9 693 km², soit 31 % de la surface régionale (moyenne nationale : 12,9 %). Sur le massif alpin, 182 sites sont identifiés dont 144 sites de la directive Habitats sur 8 535 km² et 38 sites de la directive Oiseaux sur 4 647 km². La totalité de ces sites (toutes entités fusionnées) couvrent 23 % du massif alpin.

L'indice « région vivante » développé par l'observatoire régional de la biodiversité fait état d'une certaine stabilisation de la biodiversité globale en PACA, contrastant avec des baisses prononcées pour certaines catégories : espèces non déterminantes de Znieff, espèces de massifs provençaux et des plaines alluviales (-34 % depuis 2000).

La biodiversité alpine est fragilisée par le réchauffement climatique, particulièrement prononcé dans les Alpes du nord.

Paysage et patrimoine

De très nombreux sites classés (216 en PACA ; 225 sur le massif alpin), inscrits (338 en PACA ; 556 sur le massif alpin) et sites patrimoniaux remarquables (11 en PACA ; 120 sur le massif alpin) témoignent de l'exceptionnelle richesse de ces deux territoires en termes de paysage et de patrimoine. PACA dispose de sept opérations Grand Site, de deux sites classés géoparcs mondiaux de l'UNESCO dans la partie provençale du massif alpin, et de cinq sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Matériaux

La région PACA se caractérise par une consommation importante de matériaux, nettement supérieure à la moyenne nationale (7,3 tonnes par an contre 5,7 pour la France) provenant aux deux-tiers de carrières de roche massive. La production est toutefois en baisse, notamment pour les carrières alluvionnaires.

Qualité de l'air

La région PACA et les vallées alpines sont très marquées par la pollution atmosphérique. Le document ne fait pas mention de la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne le 24 octobre 2019⁵¹, qui concerne notamment les agglomérations de Marseille, Toulon, Nice, Grenoble et la vallée de l'Arve, pour cause de dépassements de la valeur limite annuelle du dioxyde d'azote. Aucune question évaluative ne concerne la capacité du PO à accompagner le retour de ces territoires à une situation non infractionnelle.

Déchets

L'évaluation environnementale souligne l'importante production de déchets ménagers et assimilés dans la région : 722 kilogrammes par habitant en 2017 contre une moyenne nationale de 568 kilogrammes. Il ne met pas réellement en avant le déficit de traitement dans l'est de la région. En ce qui concerne les déchets, de natures diverses, liés aux activités économiques, le dossier ne fait pas état de la situation relative de la région. Alors que l'une des thématiques fortes du PO est relative aux déchets plastiques, aucune information quantitative n'est donnée dans le dossier.

Risques naturels

Les risques naturels constituent un sujet majeur tant pour la région que pour le massif alpin, avec de très nombreux événements, parfois catastrophiques (l'évaluation environnementale ne relève pas les événements récurrents dans les Alpes-Maritimes et dans le Var au cours de la décennie 2010-2020). Depuis l'instauration en 1982 du dispositif de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (« catnat ») et jusqu'en avril 2020, le dossier, citant l'observatoire régional des risques majeurs, fait état pour PACA de 6 368 reconnaissances catnat dont 3 852 concernent les inondations terrestres. Toutes les communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont soumises au moins à un aléa naturel : feux de forêt (95 %), inondation (plus de 80 %), mouvements de terrain, avalanches, submersion (pour toutes les communes du littoral). Une proportion importante de communes est concernée par plusieurs risques. Environ la moitié des territoires de PACA et du massif alpin est classée en zone de sismicité moyenne.

Alors que la question des risques naturels est l'une des thématiques retenues dans les objectifs spécifiques du PO, le chapitre se conclut par une seule question évaluative très générale (*« le projet améliore-t-il la prévention des risques ? »*), ne permettant pas, à l'image des autres thématiques, d'aider à cadrer les objectifs du programme.

Cette analyse mériterait donc d'être ciblée sur les enjeux environnementaux les plus concernés par les objectifs et les mesures du PO, en précisant le cas échéant les territoires les plus sensibles pour chaque enjeu. Il serait utile de préciser la façon dont cette analyse et les questions évaluatives ont été ou seront mobilisées pour l'ensemble de la démarche, en particulier pour la sélection des projets ou pour la bonification de certaines mesures.

L'Ae recommande de reprendre l'état initial en ciblant les analyses sur les enjeux environnementaux de la région et du massif les plus concernés par les orientations du programme opérationnel et par les actions qu'il est susceptible de financer.

⁵¹ Le document, non actualisé, évoque très brièvement l'existence d'un « contentieux européen ».

L'évaluation environnementale présente deux tableaux récapitulant treize thématiques, pour PACA et pour le massif alpin, avec une cotation de 1 à 5 liée à la sensibilité du territoire :

- cinq thématiques avec une sensibilité de niveau 5 : milieux naturels, résilience au changement climatique, maîtrise de l'énergie, qualité de l'air, ressource en eau ;
- deux thématiques de niveau 4 : risques naturels, déchets et économie circulaire ;
- trois thématiques de niveau 3 : paysage et patrimoine, risques technologiques, ressource foncière ;
- une thématique de niveau 2 : ressources minérales ;
- deux thématiques de niveau 1 : sites et sols pollués, nuisances sonores.

Cette qualification est précisée par des signes « ++ » ou « + » pour distinguer des écarts entre espaces régional et espace alpin.

La cotation présentée n'est pas argumentée. Plusieurs qualifications sont ainsi peu convaincantes ; en particulier, le classement en sensibilité moyenne (niveau 3) de la thématique « ressource foncière » interpelle ; la région est en effet caractérisée par une forte consommation d'espaces agricoles et naturels, la limitation de celle-ci constituant d'ailleurs un des fondements du Sraddet. L'articulation entre les deux tableaux est en outre difficilement compréhensible.

Les perspectives d'évolution du territoire

S'ajoute à cette cotation difficile à interpréter, un autre tableau, concernant les tendances évolutives pour chaque enjeu, qui intègre une cotation de l'effet levier du PO, qualifiée par des signes « ++++ », « +++ », « ++ », « + », ou « - » selon l'appréciation de l'effet levier du PO. De fait, seul ce tableau semble exploitable pour le PO, en mettant en relief sa capacité à apporter un bénéfice pour l'enjeu considéré : ++++ pour « milieux naturels et biodiversité », « maîtrise de l'énergie » et « résilience au changement climatique » ; +++ pour « paysages et patrimoine » ; ++ pour « consommation d'espace », « qualité de l'air », « risques naturels » et « risques technologiques » ; + pour les autres enjeux.

Comme pour la qualification des enjeux, la méthodologie de production de ce tableau, théoriquement intéressant, n'est pas explicitée. Certaines mentions du tableau n'apparaissent pas toujours cohérentes avec l'analyse qui précède, par exemple celles relatives à la biodiversité (« *état défavorable, voire alarmant* » et « *dégradation de la situation sans PO* ») qui ne correspond pas au constat d'une quasi stabilité (cf. supra), et celles concernant la consommation d'espaces, avec une analyse optimiste (« *situation nécessitant attention ou vigilance* » et « *tendance à l'amélioration de la situation sans PO* ») qui tranche avec le constat du mitage et de l'imperméabilisation des sols.

Les enjeux « qualité de l'air » et « risques naturels » semblent également sous-estimés, en lien respectivement avec la production et la consommation énergétique et l'adaptation au changement climatique, au cœur du PO. Enfin en ce qui concerne l'économie circulaire, qui constitue pourtant l'une des thématiques retenues pour le PO, le levier est jugé faible (un seul signe « + » alors que le niveau de levier s'étale de + à ++++) avec la mention « *transformation ou création d'UVE (unités de valorisation énergétique)* », ce qui ne correspond ni aux orientations politiques actuelles ni à celles du PO.

L'Ae recommande de clarifier et de mieux argumenter la cotation utilisée dans les deux tableaux relatifs aux enjeux et de réévaluer l'enjeu de la consommation foncière, tout particulièrement

sensible en PACA. Elle recommande également de revoir la cotation des leviers du PO vis-à-vis des tendances évolutives, en cohérence avec les constats de l'état initial.

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

La construction d'un programme opérationnel est fortement encadrée aux niveaux européen et national. L'évaluation environnementale décrit, pour chacun des objectifs stratégiques, les besoins identifiés à l'échelle nationale et, en parallèle, leur traduction dans le PO. En outre, quelques exemples concrets ont été donnés aux rapporteurs d'orientations complémentaires non écrites, résultant de l'évaluation de l'exercice précédent, conduisant à réduire la liste potentielle de projets éligibles⁵².

Le dossier développe ainsi une motivation unique à l'appui de chaque enveloppe et considère qu'il « *n'est ainsi pas possible de définir des solutions de substitution raisonnable* », tout en présentant des variantes étudiées.

Le dossier fait état d'une analyse itérative avec un « accompagnement-conseil » des rédacteurs du programme opérationnel par l'évaluateur. Cette démarche a permis, selon le dossier, de renforcer la prise en compte de l'environnement par le PO entre la version initiale (V0) et la version présentée à l'Ae (V1), ce qui est illustré par le diagramme « radar » ci-après.

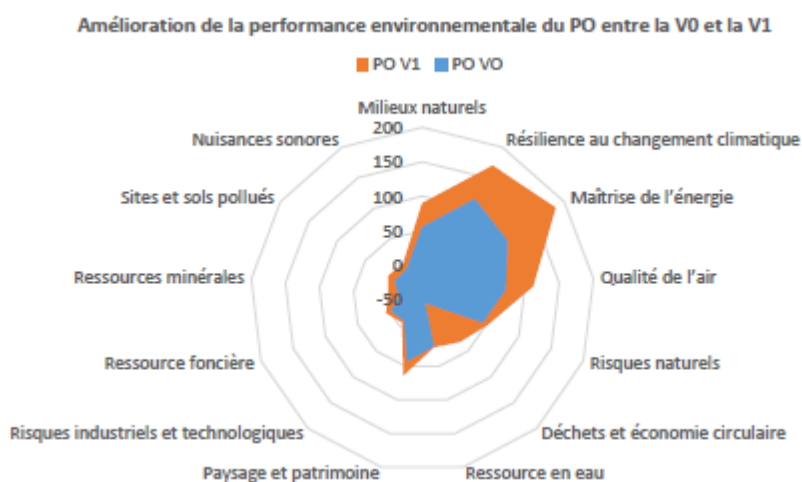


Figure 3 : Amélioration de la performance environnementale du programme opérationnel entre la V0 et la V1 (Source : dossier)

Sans sous-estimer les contraintes réelles d'un tel exercice⁵³, l'analyse des solutions de substitution raisonnables pour ce type de programme peut porter sur plusieurs options concernant :

- la ventilation de l'enveloppe globale : l'évaluation environnementale devrait en particulier rappeler la fourchette des enveloppes retenues tout au long du processus pour les différents objectifs spécifiques et décrire le cheminement ayant conduit aux montants présentés, en

⁵² Pendant la période 2014–2010, plusieurs pôles d'échange multimodaux ont ainsi été soutenus au titre de la mobilité durable. Le bilan du PO à mi-parcours a conduit la Commission à exclure désormais cette possibilité, fortement consommatrice de crédits et jugée mature.

⁵³ La proposition de l'autorité de gestion doit en outre être approuvée par l'ensemble des partenaires.

précisant de quelle façon les enjeux environnementaux ont été pris en compte. Le document fournit une évolution globale qui fait état d'une réduction de l'enveloppe de la priorité 1 (par rapport aux financements antérieurs) de 160,9 à 136 millions d'euros, et une augmentation de la priorité 2 (par rapport à l'axe 3) de 86,7 à 121,2 millions d'euros. Une présentation plus précise et plus développée, faite aux rapporteurs lors de l'instruction, mériterait d'être explicitée dans l'évaluation environnementale ;

- les conditions d'utilisation des crédits : à enveloppes fixées, d'autres options concernent la sélection des projets. Plusieurs hypothèses de conditionnalité peuvent être envisagées. Là aussi, l'évaluation environnementale devrait rappeler les règles préexistantes ou envisagées au cours de la construction du PO en matière de conditionnalité ou de taux d'aide et préciser leur évolution au cours du processus. Le graphique de la figure 3 illustre probablement ce processus, mais, au-delà du profil résultant d'un système de notation non explicité, il serait plus intéressant de connaître les progrès réalisés en tenant compte des montants engagés et de l'efficacité environnementale des mesures financées.

L'Ae recommande de :

- ***développer l'analyse des solutions de substitution raisonnables, en explicitant les différentes options discutées au cours d'élaboration du PO en matière de ventilation des montants et de règles de conditionnalité environnementale des actions financées,***
- ***d'expliciter de quelle façon les enjeux environnementaux sont pris en compte,***
- ***et d'apprécier l'amélioration de la performance environnementale du programme en tenant compte des montants engagés et de l'efficacité environnementale des mesures financées.***

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du programme

L'évaluation environnementale procède à une nouvelle hiérarchisation des thématiques, pondérant les sensibilités du territoire (cf. 2.2.1 synthèse de l'état initial) avec les leviers d'actions régionaux pour aboutir à une « pondération moyennée ».

Thématique	Sensibilité du territoire	FEDER/FSE leviers d'action régionaux	Pondération moyennée
Milieus naturels	5	5	5
Résilience au changement climatique	5	5	5
Maîtrise de l'énergie	5	5	5
Qualité de l'air	5+	3	4
Risques naturels	4	3	4
Déchets et économie circulaire	4++	3	4
Ressource en eau	5	1	3
Paysage et patrimoine	3+	2	3
Risques technologiques	3+	1	2
Ressource foncière	3	1	2
Sites et sols pollués	1	1	1
Ressources minérales	2+	1	2
Nuisances sonores	1+	1	1

Tableau 4 : Enjeux du territoire régional au regard des leviers du programme opérationnel (source : rapporteurs d'après l'évaluation environnementale)

Ce tableau pourrait opportunément figurer à la fin de l'analyse de l'état initial pour renforcer la cohérence interne du document.

La faible cotation des questions foncières, déjà signalée précédemment, est ici encore renforcée par le parti pris de considérer que le PO ne possède pas de levier sur cette thématique. Cette affirmation n'est pas partagée par l'Ae, le PO présentant notamment des actions territorialisées qui ciblent le renouvellement urbain et la revitalisation des bourgs centres. Des critères d'éco-conditionnalité seraient par ailleurs tout à fait envisageables afin d'éviter que des crédits du PO ne soient accordés pour des projets non économes en foncier.

Les effets du PO sur l'environnement sont analysés à l'aide d'une grande matrice (fournie en annexe de l'évaluation environnementale) croisant mesures et enjeux avec un effet positif, neutre ou négatif (notations de +3 à théoriquement -3, mais en pratique -2) multiplié par la pondération moyenne. Ceci permet notamment de définir un score global pour chacun des OS (cf. figure ci-après). La conclusion de l'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes dégage quelques enseignements généraux. Elle souligne que le programme opérationnel traite plus particulièrement trois thématiques environnementales (biodiversité, énergie, changement climatique), notamment au travers du soutien à la maîtrise de l'énergie et au développement des énergies renouvelables. Elle relève que les actions en soutien au numérique contribueront à l'augmentation des gaz à effet de serre mais aussi aux effets indirects liés à l'extraction des minerais. Elle signale également que la santé et l'exposition aux risques sont couvertes de manière incomplète dans le programme opérationnel (ce point sera discuté dans la partie 3).

Sans surprise, l'objectif d'accompagnement des PME (1.3) possède des effets potentiels négatifs liés aux atteintes possibles au milieu naturel, à la consommation d'espaces et de matériaux, ou encore à l'accroissement des risques industriels.

Les effets positifs majeurs du plan, liés en partie au système de calcul pondéré retenu, concernent les deux thématiques « résilience au changement climatique » et « maîtrise de l'énergie », et dans une moindre mesure celles relatives au milieu naturel à la qualité de l'air, au paysage et au patrimoine, ainsi qu'aux risques naturels.

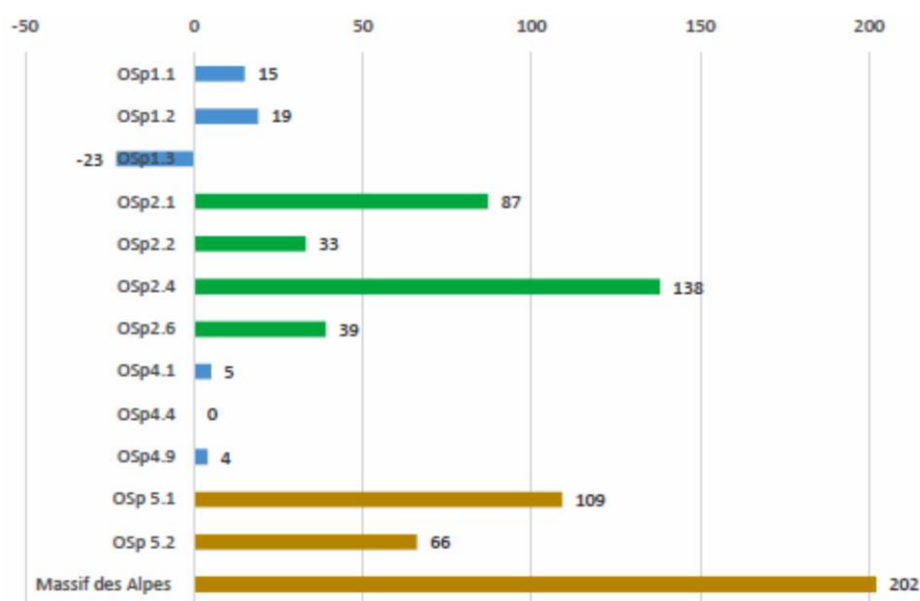


Figure 4 : Effets probables de la mise en œuvre du PO (source : évaluation environnementale)

La cotation du programme alpin, très élevée, est questionnable ; la cotation maximale de +3 au titre de la qualité de l'air de la mesure « *Partager à l'échelle du massif des connaissances approfondies et des savoirs capitalisés relatifs à la biodiversité et aux écosystèmes alpins* » est ainsi peu compréhensible, un effet neutre semblant plus adapté. Une implication de parties prenantes à la finalisation/révision de la matrice pourrait s'avérer opportune.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences est particulièrement succincte (deux pages) et n'apparaît pas conforme au code de l'environnement, l'article R. 414-23 stipulant « *Le dossier comprend dans tous les cas : 1° Une présentation simplifiée du document de planification, ou une description du programme [...], accompagnée d'une carte permettant de localiser l'espace terrestre ou marin sur lequel il peut avoir des effets et les sites Natura 2000 susceptibles d'être concernés par ces effets* ». Le dossier transmis à l'Ae comprend, dans l'état initial (et non dans celui relatif à l'évaluation des incidences) une carte à une échelle ne permettant pas de visualiser correctement les sites (cf. remarque précédente en début du chapitre 2) et ne comprend pas la liste des sites susceptibles d'être affectés.

L'évaluation environnementale justifie l'absence d'une analyse approfondie par la non-spatialisation des mesures du PO qui « *n'ont donc pas, en tant que telles, d'incidences identifiées sur les sites Natura 2000* ». Elle renvoie aux projets mis en œuvre dans le cadre du PO, qui devront le cas échéant être soumis à évaluation des incidences. Une analyse par grande catégorie de projets apparaît pourtant possible, permettant une première appréciation des incidences potentielles en cas d'implantation au sein des sites. Le chapitre se conclut par une « *mesure d'évitement fondamentale* » : « *Le PO devra s'attacher à financer des projets d'installation d'EnR en dehors des sites Natura 2000 ou n'étant pas susceptibles de remettre en cause l'état de conservation d'espèces et d'habitats d'intérêt communautaire* ».

Cette mesure d'évitement ne concerne que les projets d'énergie renouvelable, et non l'ensemble des projets soutenus. Une alternative, consistant à indiquer dans le contenu du PO que tous les projets susceptibles de bénéficier d'un soutien financier de ces programmes doivent être conformes au document d'objectifs du site, permettrait d'assurer la compatibilité avec les objectifs de conservation du réseau Natura 2000, et à l'esprit de l'évaluation des incidences pour un plan ou un programme qui doit intégrer des mesures d'évitement et de réduction.

On peut également souligner que cette évaluation ne semble pas articulée avec la séquence ERC (éviter-réduire-compenser) qui comprend pourtant un grand nombre de mesures dont certaines pourraient opportunément être reprises, avec le cas échéant une application plus stricte (cf. 2.6).

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 par une carte à une échelle plus grande permettant de faire apparaître les sites et par une liste de ceux-ci pour PACA et pour le massif alpin. Elle recommande également d'effectuer une première analyse par type d'opérations et de proposer, au niveau du programme objectif, des mesures d'évitement et de réduction adaptées.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences du programme

L'évaluation environnementale présente dans un premier temps des recommandations visant, d'une part, à augmenter le poids de l'environnement dans le processus de sélection des projets et, d'autre part, à définir des critères d'éco-conditionnalité dans les appels à projets. Cette démarche, judicieuse, n'est pas méthodologiquement explicitée. Il serait en particulier intéressant d'apprécier comment les bilans et retours d'expérience de la séquence 2014–2020 ont été utilisés pour définir et faire évoluer les critères d'éco-conditionnalité.

Constatant que lors de la période 2014–2020 l'environnement n'était de fait que très marginalement présent dans le système de notation des projets soumis, le document propose, pour l'évaluation des projets par l'AG, d'introduire un nouveau critère⁵⁴ centré sur l'environnement avec une pondération limitée (deux points sur vingt)⁵⁵. Cette évolution est particulièrement adaptée pour les objectifs 1 et 3 qui n'ont pas de finalité environnementale.

L'évaluation environnementale souligne que les critères d'éco-conditionnalité visent notamment à « *s'assurer que le PO soutient un modèle soutenable pour l'environnement et les habitants du territoire* ». L'objectif est que les candidats respectent un certain nombre de critères relatifs à différentes thématiques environnementales (maîtrise de l'énergie, eau, déchets et ressources minérales, qualité de l'air, foncier, management environnemental), adaptées au type de projet présenté.

Ce principe, qui laisse aux porteurs de projet des marges de manœuvre⁵⁶, tout en appréhendant l'environnement de manière opérationnelle, constitue une véritable avancée. Il serait intéressant que le dossier précise la méthodologie retenue, y compris en termes de concertation avec les parties prenantes, intègre également la biodiversité et confirme l'inscription de cette proposition dans le PO, de telle sorte que la mise en application soit effective et pérenne.

Le document présente ensuite une cinquantaine de mesures de la séquence ERC, dont trois s'appliquant à tous les projets éligibles : « *Intégrer un système de bonification valorisant les candidats intégrant les enjeux environnementaux liés à leur activité et à sa localisation* » ; « *Financer en priorité les projets s'inscrivant en réponse aux enjeux environnementaux du territoire* » ; « *Engager et accompagner le porteur de projet dans une démarche environnementale* » improprement appelée mesure de compensation.

Les autres mesures sont classées par Osp. Nombre d'entre elles s'avèrent intéressantes et de nature à diminuer les effets potentiels négatifs du programme. On peut citer notamment :

- pour l'Osp1.1 (recherche-innovation) l'évitement consistant à « *Privilégier strictement les projets s'implantant sur des sites déjà bâtis ou des zones déjà artificialisées (friches urbaines ou industrielles)* » ;

⁵⁴ « *Que le porteur de projet et son projet contribuent à la transition énergétique et écologique : les critères relatifs à la qualité environnementale du projet* ».

⁵⁵ Les AAP de la précédente programmation comportaient une notation sur 4 intégrant plusieurs thématiques parmi lesquelles le développement durable. Le guide du candidat ne comprenait aucune éco-conditionnalité.

⁵⁶ Par exemple, pour l'OS1, les entreprises doivent satisfaire cinq critères sur une liste de huit en matière de maîtrise de l'énergie

- pour l'Osp 1.2 (numérique), une mesure visant à vérifier l'intérêt environnemental d'une opération de numérisation « *Évaluer le bénéfice environnemental de la digitalisation par une approche de type analyse de cycle de vie, coûts-bénéfices environnementaux (artificialisation des sols, déchets, nuisances sonores, eaux, rejets, émissions de polluants et de GES...)* » ;
- pour plusieurs Osp une mesure de réductions consistant à « *Engager le porteur de projet (centre de recherche, entreprise, industrie par exemple) dans une démarche environnementale durable (certifications, labels, bilan carbone...)* » ;
- pour l'Osp 1.3 (PME) « *Favoriser les projets s'implantant optimisant l'accès en transports en commun ou mettant en œuvre un PDE conjoint avec les entreprises voisines* ».

La lecture du document (« *Les mesures d'évitement et de réduction prendront tout leur sens en amont de la rédaction des appels à projets. Ce chapitre vise à renseigner l'Autorité de gestion dans ce sens* ») rappelle les limites de l'évaluation environnementale à ce stade. L'Ae revient sur ce sujet, central, au chapitre 3 du présent avis.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion de confirmer son engagement à mettre en œuvre la notation, les critères d'éco-conditionnalité et les mesures d'évitement et de réduction des effets du programme présentées dans l'évaluation environnementale.

Le dossier ne précise pas si les effets probables, synthétisés dans le système de cotation présenté, a ou non pris en compte les mesures d'évitement et de réduction présentées.

L'Ae recommande d'explicitier dans le document les effets spécifiques des mesures d'évitement et de réduction présentées.

2.7 Dispositif de suivi

Le programme opérationnel fait l'objet d'un rapportage auprès de la Commission, au travers d'indicateurs de réalisation et de résultats⁵⁷. Le projet de règlement européen définit ainsi 73 indicateurs de réalisation et 77 indicateurs de résultats pour le Feder⁵⁸.

Une revue de performance à mi-parcours est prévue en mars 2025 sur la base des données 2024, afin d'étudier l'atteinte des objectifs et de réorienter si nécessaire les mesures. L'évaluation environnementale propose en complément la mise en place d'une batterie d'indicateurs d'incidence : indicateurs d'état, de pression et de réponse. L'objectif affiché, ambitieux du fait notamment du nombre élevé d'indicateurs (67 au total pour le FEDER et le FSE, une vingtaine pour le FTJ), peut constituer une véritable avancée. Des améliorations semblent possibles afin de remédier à certaines lacunes comme l'absence de correspondance avec les différents objectifs opérationnels (la liste Feder/FSE est classée par thématique environnementale) ou le caractère très général de certains items (exemples d'indicateurs peu précis : « *rénovation énergétique des logements du parc social* » ; « *prise en compte des zones à risque à travers les documents d'urbanisme* » ; « *PME investissant*

⁵⁷ Extrait du projet de règlement-cadre : « *L'État membre met en place un cadre de performance qui permet de suivre et d'évaluer les performances des programmes au cours de leur mise en œuvre et d'en rendre compte, et qui contribue à mesurer les performances globales des Fonds. Le cadre de performance comprend: (a) les indicateurs de réalisation et de résultat liés aux objectifs spécifiques définis dans les règlements spécifiques des Fonds; (b) les valeurs intermédiaires que les indicateurs de réalisation doivent atteindre d'ici à la fin de l'année 2024, et (c) les valeurs cibles que les indicateurs de réalisation et de résultat doivent atteindre d'ici à la fin de l'année 2029* ».

⁵⁸ Le système d'indicateurs du FSE est moins structuré que pour le FEDER, avec plus d'indicateurs de réalisations que de résultats, l'annexe au règlement indiquant ainsi « *Au minimum, ces données doivent être collectées sur la base d'un échantillon représentatif de participants pour chaque objectif spécifique* ».

dans le développement des compétences »). Le dossier fait état de la construction d'un guide régional des indicateurs qui pourrait effectivement permettre de renforcer le caractère opérationnel de la démarche, sans plus de précisions notamment sur la production de véritables « fiches indicateurs » élaborées avec les parties prenantes ni sur les modalités de mise en œuvre d'actions correctives en cas de difficultés avérées.

L'Ae recommande la mise en œuvre concertée d'un dispositif régional (guide, fiches indicateurs) de suivi des programmes opérationnels, permettant le cas échéant de mettre en place des mesures correctives.

On notera enfin que le programme alpin 2014–2020 mettait en avant pour chaque domaine d'intervention un indicateur de résultat (« nombre de nuitées touristiques estivales » ; « taux de la population alpine concernée par une démarche de gestion intégrée des risques naturels ») assorti d'une cible pour la fin de programme, ce qui constitue une initiative intéressante.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique (RNT), présenté en début de document, est court (dix pages). Il ne consacre qu'une place très limitée à l'analyse de l'état initial (qui représente pourtant presque les deux tiers du document développé) ; il pourrait opportunément être complété avec tout ou partie des questions évaluatives situées à la fin de chaque chapitre de cette partie.

Ce résumé n'est pas totalement autoportant, évoquant en particulier des grilles « AFOM » (Atouts ; Faiblesses ; Opportunités : Menaces) sans même expliciter le sigle. Le développement sur les éco-conditionnalités est par ailleurs peu compréhensible à la seule lecture du RNT.

L'Ae recommande de compléter la partie du résumé non technique relative à l'état initial et de rendre la lecture de ce document réellement autoportante. Elle recommande également de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le programme

Dans l'attente de sa validation par l'ensemble des partenaires et par la Commission européenne, la programmation présentée comporte de nombreux progrès pour soutenir des projets favorables à la transition écologique et prendre en compte le changement climatique.

Les principales incertitudes d'un tel programme opérationnel sont liées à la dynamique de programmation et à son éventuelle réorientation à mi-parcours. La fusion du Feder avec le PO du massif des Alpes devrait conduire, dans le respect de leur gouvernance et de leurs périmètres respectifs, à renforcer leur complémentarité.

3.1 Gouvernance et association des parties prenantes

Le dossier fait état d'une concertation approfondie en phase préparatoire :

- Association des partenaires aux ateliers internes ; les six ateliers départementaux dématérialisés ont rassemblé près de 400 personnes

- Démarche de concertation avec les acteurs territoriaux (avec des réunions virtuelles et d'autres en présentiel)
- Mise en ligne d'une première version du programme opérationnel
- Implication de la gouvernance.

Cette démarche collaborative a également permis de communiquer autour des fonds européens et d'identifier de premiers projets matures qui pourraient être financés dès le début de la programmation. Elle se poursuivra pour la mise en œuvre du programme opérationnel. Un comité régional de programmation inter-fonds 2021–2027 sera ainsi institué : il vise à réunir les autorités des programmes, les services instructeurs et les principaux cofinanceurs afin de donner un avis sur les propositions de programmation, avant la décision du Président du Conseil régional portant sur la sélection des opérations.

Le volet alpin du programme fait l'objet d'une gouvernance spécifique, avec une implication du Comité de massif et d'un comité plus restreint réunissant les deux Régions, l'État (préfectures de région et commissariat de massif), et les neuf Départements concernés.

Comme mentionné ci-avant, l'analyse des effets sur l'environnement d'une part, et la production d'indicateurs d'autre part, pourraient opportunément faire l'objet d'un travail collaboratif avec certaines parties prenantes.

3.2 Les priorités affichées

Comme le souligne l'évaluation environnementale, « *Les 35 % de l'enveloppe globale dédiée à l'objectif stratégique 2 dépassent les 30 % imposés par le cadre européen en région, ce qui démontre la volonté de l'Autorité de gestion d'engager des mesures ayant des effets positifs sur l'environnement* ».

Le dossier effectue une comparaison entre le programme précédent et le projet de programme opérationnel, qui souligne l'accroissement des crédits en lien avec les transitions écologique et énergétique. Il convient toutefois de noter que les périmètres ne sont pas similaires, les crédits relatifs à la mobilité durable (dont les montants ont été, selon le document, « *drastiquement réduits* ») relevant dans le programme précédent de l'OS1.

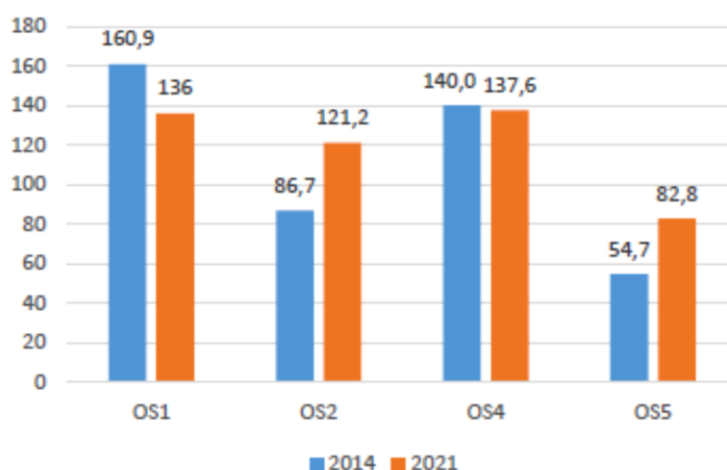


Figure 5 : Répartition des financements du programme précédent (2014–2020) et du projet de programme 2021–2027 (source ; évaluation environnementale)

Ce graphique fait néanmoins ressortir la forte croissance de l'OS2, ce qui mérite d'être salué.

L'Ae recommande de présenter une comparaison à périmètres homogènes de répartition des crédits entre les programmes opérationnels 2014-2020 et 2021-2027.

3.2.1 L'efficacité énergétique

La transition énergétique constitue l'un des sept domaines de spécialisation de la S3, avec une déclinaison dans quatre segments : énergie décarbonée, systèmes énergétiques optimisés, décarbonation de l'industrie et transport décarboné et connecté.

En ce qui concerne les différents objectifs spécifiques relevant de l'objectif stratégique 2, le document esquisse un certain nombre de priorités, en lien avec l'ambition d'atteindre la neutralité carbone en 2050, mais aussi avec l'enjeu de l'amélioration de la qualité de l'air.

En matière d'efficacité énergétique, l'objectif est de concentrer les efforts sur les deux secteurs des transports et du résidentiel. Il n'est en fait pas indiqué que le Fonds de transition juste sera centré sur l'industrie. Trois priorités sont affichées (deux pour le bâtiment et une pour la mobilité) :

- *« soutenir des projets de rénovation énergétique répondant à l'approche globale de qualité environnementale du bâtiment »* : travaux de rénovation énergétique atteignant *a minima* les critères de rénovation Bâtiment Basse Consommation (BBC) en priorité sur les bâtiments publics et les ensembles de logements sociaux ;
- *« soutenir des projets de sensibilisation, information, conseil, accompagnement et formation des citoyens, des professionnels et des décideurs à la rénovation énergétique »*. La question de la sobriété des usages n'est pas évoquée ; elle est pourtant majeure afin d'éviter les effets rebonds ;
- *« accompagner les actions de réduction des consommations d'énergie fossile et d'émissions notamment par le biais de la mobilité durable »* : infrastructures cyclables pour la mobilité du quotidien, distribution et usage des carburants alternatifs. Les modes routier, maritime et ferroviaire sont concernés.

L'Ae note que ni le PO ni les autres outils financiers (contrat de plan, programme Alcotra...) n'abordent la question de la rénovation énergétique des stations d'altitude, âgées de plusieurs dizaines d'années. Sans se substituer à des outils fiscaux, des réflexions pourraient néanmoins être conduites sur quelques sites pilotes afin d'identifier les spécificités des travaux à conduire et de cibler les modalités d'intervention opportunes (programmes d'investissement, sources de financement, voire des dispositions réglementaires permettant de concrétiser, en PACA et dans le massif des Alpes, les ambitions de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)).

3.2.2 Les énergies renouvelables

L'objectif affiché dans le cadre du Feder est celui d'une « massification des énergies renouvelables », en tirant parti du potentiel présent sur le territoire régional. Le projet de PO rappelle les ambitions du Sraddet aux horizons 2030 et 2050 en matière d'éolien flottant, de réseaux de chaleur, de méthanisation, de récupération de chaleur et de photovoltaïque, sans toutefois les décliner à l'horizon de la fin de la période de programmation du PO. Le document indique qu'il s'agira de soutenir les projets ou procédés innovants de production d'énergies renouvelables et de récupération ayant dépassé le stade de la recherche-développement (R&D), les projets de

méthanisation et les réseaux locaux d'autoconsommation d'électricité. Un accent significatif sera mis sur l'hydrogène.

L'Ae souligne l'importance d'accompagner fortement le développement qualitatif des énergies renouvelables, comme elle l'avait souligné dans son avis sur le Sraddet⁵⁹. S'inscrire dans la trajectoire 2030 de ce schéma va nécessiter un travail important d'accompagnement des porteurs de projet, le PO ayant un horizon assez voisin (2027 pour les engagements, fin 2029 pour l'éligibilité des dépenses). Dans cette optique, l'Ae note avec intérêt l'information, donnée par la Région aux rapporteurs, de réflexions relatives à la mise en place d'un instrument financier visant à soutenir la création de sociétés de projet pour des investissements collectifs de production et autoconsommation d'électricité renouvelable n'induisant pas de nouvelle artificialisation.

L'Ae recommande d'accompagner le développement du photovoltaïque en toitures dans le cadre de projets d'autoconsommation collective.

3.2.3 Les milieux naturels

Le bilan thématique relatif à l'adaptation au changement climatique, à la prévention des risques et à l'environnement⁶⁰ indique « *Le volet biodiversité sera donc à renforcer dans la prochaine programmation au regard des enjeux d'érosion de la biodiversité [...]. C'est pourquoi, il faudra en particulier amplifier le financement d'actions sur les sites Natura 2000 (élaboration/ révision des DOCOB, animation des sites Natura 2000, contrats Natura 2000)* ». Dans le cycle actuel, cette question est prise en charge par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Or, une reconcentration de ce fonds est prévue à partir de 2023 pour mettre en œuvre la nouvelle politique agricole commune, suite à la demande de la Commission européenne de réduire le nombre d'autorités de gestion. Les informations recueillies par les rapporteurs laissent à penser que le Feader pourrait désormais être dédié à l'agriculture, avec de fortes incertitudes relatives au soutien au développement rural. Par conséquent, la question se pose notamment de savoir si les soutiens aux actions en faveur des sites Natura 2000 seront maintenus.

L'Ae recommande de clarifier, dans le dossier présenté, de quelle façon le Feder – dont le programme opérationnel interrégional du massif des Alpes – et le Feader seront articulés pour les interventions en faveur de la biodiversité, tout particulièrement pour ce qui concerne les sites Natura 2000.

3.2.4 La prévention des risques et l'adaptation au changement climatique

Un lien fort est effectué dans le PO entre adaptation au changement climatique, risques naturels et restauration de la biodiversité au travers notamment des solutions fondées sur la nature ; l'autre objectif est de réduire la vulnérabilité de la population aux aléas climatiques amenés à s'intensifier. Deux priorités sont affichées :

- « *Atténuer la vulnérabilité du territoire aux risques naturels grâce aux solutions fondées sur la nature* » ; restauration (voire récréation) d'écosystèmes et de leur fonctionnalité de

⁵⁹ « L'atteinte des objectifs en matière d'énergie renouvelable et de réduction des émissions de gaz à effet de serre relève moins d'une difficulté technique que d'une acceptabilité des installations correspondantes dans les territoires et du portage financier des projets. Pour la plupart des énergies renouvelables, le rythme de progression actuel est très inférieur à celui qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs du Sraddet. Le haut niveau d'ambition de ces objectifs doit amener logiquement à la mise en œuvre de moyens importants qui restent à définir et devront rester compatibles avec d'autres objectifs affichés dans le Sraddet (notamment le respect des enjeux environnementaux et la gestion équilibrée de la ressource en bois) ».

⁶⁰ Mise en œuvre du Feder 2014–2020 et 2021–2027 en France métropolitaine éléments de préconisations – approche thématique (ANCT, juin 2020).

régulation et d'atténuation en cas de survenue d'aléas climatiques ; soutien de projets pilotes de recomposition spatiale... ;

- « *Restaurer les continuités écologiques pour maintenir la biodiversité et ses fonctionnalités* » ; l'objectif est de restaurer les continuités écologiques terrestres et aquatiques altérées par les obstacles physiques et le morcellement des habitats (renaturation, mise en transparence d'infrastructures et obstacles, réduction des pressions d'usage, corridors écologiques).

Il s'agit d'une traduction encore modeste d'une priorité ayant pourtant déjà dépassé le stade de l'émergence. Les évolutions récentes révèlent ainsi la grande vulnérabilité de ces territoires, par exemple de l'économie touristique à la réduction de l'enneigement, ou encore de certains territoires à des événements météorologiques extrêmes. Pour l'Ae, le PO devrait être mobilisé pour la réalisation, à différentes échelles, de diagnostics des principaux risques liés au changement climatique pour l'économie et les territoires (enjeux urbains et infrastructures exposées à des crues torrentielles, activités économiques remises en cause par l'augmentation des températures ou par un aléa majeur), le PO pouvant alors s'appuyer sur ces diagnostics pour prioriser ou bonifier ses interventions.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion de soutenir la réalisation de diagnostics de vulnérabilité des territoires au changement climatique et d'en tirer les conséquences pour prioriser ou bonifier ses interventions.

Alors que l'évaluation environnementale identifie la qualité de l'air comme un enjeu majeur pour le littoral et les vallées alpines, le PO ne retient aucune déclinaison spécifique sur ce sujet (même si de nombreuses actions soutenues à d'autres titres engendreront des co-bénéfices en ce domaine). Plusieurs possibilités mériteraient d'être envisagées (mesures ERC par exemple pour le soutien au bois énergie, appel à projets transversal...).

L'Ae recommande de préciser de quelle façon le Feder contribuera à la réduction de la pollution de l'air.

3.2.5 Économie circulaire

Le document insiste sur l'enjeu de réduction de production de déchets ultimes au profit de filières de valorisation matière créatrices de valeur et d'emplois. La rédaction de ce chapitre, qui n'est pas encore aboutie, fait apparaître deux objectifs :

- accompagner les entreprises dans la mise en œuvre des principes de l'économie circulaire en leur permettant de réduire nettement leurs consommations, de s'approvisionner de manière responsable et d'écoconcevoir leurs produits ;
- répondre aux besoins d'infrastructures et d'équipements de valorisation matière, y compris en termes de besoins fonciers, particulièrement pour les déchets du BTP et les déchets organiques.

La version transmise à l'Ae n'évoque pas le sujet de l'écologie industrielle et territoriale, dans une acception plus collective et non pas uniquement individuelle du sujet, ni le soutien à la modernisation des centres de tri : l'une des études de l'ANCT avait pourtant pointé le risque de diminution de leur nombre du fait de la complexification des opérations de tri et suggéré d'accompagner la modernisation de sites afin de conserver un maillage du territoire. Comme

souligné précédemment la question des déchets plastiques mériterait une identification explicite dans le programme.

Là encore, une explication sur l'articulation avec les autres programmes européens (volet déchet du programme Life, fonds de transition juste pour les Bouches-du-Rhône ou encore initiative REACT-EU avec une enveloppe estimée actuellement à 117 millions d'euros pour la région) permettrait de mieux comprendre la complémentarité entre les différents fonds.

3.3 La transversalité de l'environnement

La question de la prise en compte de l'environnement ne doit pas se limiter à l'affectation de crédits à des objectifs en lien direct avec l'environnement mais aussi se traduire par une reconnaissance de la vocation transversale de l'environnement et de l'intégration des transitions énergétique et écologique dans l'ensemble des objectifs et mesures du programme.

Le projet de règlement européen relatif aux fonds européens, qui sert de cadre de référence, indique *« Pour la sélection des opérations, l'autorité de gestion établit et applique des critères et procédures qui sont non discriminatoires et transparents, assurent l'égalité entre les femmes et les hommes et tiennent compte de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que du principe de développement durable et de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement... »*. Le projet de règlement européen relatif au FSE cherche également à concrétiser cette notion, en insistant sur l'articulation entre objectifs : *« le FSE+ contribue également à la réalisation des autres objectifs stratégiques[...], en particulier pour parvenir [...] à une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone par l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation nécessaire à l'adaptation des compétences et des qualifications, le perfectionnement professionnel de tous, y compris de la main-d'œuvre, la création de nouveaux emplois dans les secteurs liés à l'environnement, au climat et à l'énergie et à la bioéconomie »*.

Cette approche transversale de l'environnement ne transparaît pas à la lecture du document, qui ne s'affranchit pas des logiques sectorielles ayant leurs propres approches techniques et financières, comme le montrent les quelques exemples ci-après :

- l'ambition de *« favoriser les solutions numériques par les entreprises, les acteurs et les citoyens »*, ne fait jamais mention de la sobriété numérique, alors que les impacts notamment climatiques du numérique sont désormais bien documentés. Le dossier indique ainsi de manière rapide *« Ces services optimisés contribuent à la transition écologique et énergétique »*, alors que l'évaluation environnementale souligne les limites de ce postulat. L'analyse des projets devrait comprendre des analyses de cycle de vie, incluant celle des usages et les effets rebonds⁶¹ ;
- en matière de recherche et d'innovation, le lien n'est pas effectué entre les objectifs stratégiques 1 et 2, aucun développement n'étant consacré aux sciences de l'environnement et aux applications permettant d'améliorer les performances environnementales des process, d'innover dans la transition énergétique... ;
- le développement consacré au FSE n'identifie pas, notamment en matière de formation professionnelle qualifiante, les filières correspondant au verdissement de l'économie, le document évoquant pourtant l'émergence de nouvelles filières économiques ;

⁶¹ Le PO pourrait opportunément se référer sur ce sujet à la stratégie de spécialisation intelligente qui met en avant la prise en compte des impacts énergétiques et environnementaux du numérique en appelant notamment à une sensibilisation des producteurs et des utilisateurs à la limitation de leur empreinte et que ceux-ci agissent en ce sens.

- le soutien à la réhabilitation d'équipements collectifs dans le cadre du développement urbain durable ne met pas en avant l'intérêt que les projets comportent une composante environnementale et énergétique.

L'Ae comprend que le PO permet de financer, voire de privilégier de tels projets, mais il n'est pas précisé comment de telles synergies pourraient être encouragées. Il serait également opportun, pour les projets éligibles à l'OS1, de conditionner l'attribution des aides à la prise en compte de la « taxonomie verte européenne »⁶², en particulier pour les concours apportés à des organismes de financement des entreprises.

L'Ae recommande de donner à l'environnement une véritable dimension transversale pour l'ensemble du programme, au-delà de sa prise en compte dans des objectifs dédiés.

3.4 L'éco-conditionnalité

La question de l'éco-conditionnalité est évoquée à diverses reprises dans le document :

- pour l'OSP 1.1 relatif à la recherche, l'innovation et les technologies de pointe : *« Pour l'ensemble des actions envisagées, des critères d'éco-conditionnalité visant à éviter ou réduire les incidences en matière de consommation d'énergie, de gestion de l'eau et des déchets seront appliqués aux appels à projets. L'Ae salue cette volonté d'intégrer ce type de critères. Il conviendra toutefois de procéder à une déclinaison opérationnelle précise afin de ne pas laisser les gestionnaires de programmes et les porteurs de projet sans outils. D'autres critères pourraient être opportunément ajoutés, comme un bilan carbone comprenant aussi la phase de construction afin de minimiser l'empreinte de celle-ci en matière d'émissions de gaz à effet de serre, ou encore des critères en matière d'artificialisation et de biodiversité ;*
- pour plusieurs objectifs (Osp 1.2 sur l'efficacité de l'action publique par la mobilisation de solutions numériques innovantes ; Osp 1.3 relatif à la croissance et à la compétitivité des PME ; Osp 5.1 concernant le développement urbain et territorial), les formulations retenues sont peu précises, laissant craindre des difficultés de concrétisation, faute d'orientations claires ;
- en revanche, les dispositions relatives à l'Osp 5.2 (massif alpin) sont plus précises : *« Des critères d'éco-conditionnalité visant à éviter ou réduire les incidences sur l'environnement dans le cadre de la construction ou la réhabilitation de bâtiments et d'équipements collectifs et de création de bâtiments à vocation touristique, sanitaire ou sociale, seront appliqués aux appels à projets concernant le développement touristique du territoire. Des critères en matière de consommation d'énergie, de gestion des déchets, de qualité de l'air, et de management environnemental pourront également être appliqués afin de veiller à la préservation des espèces et habitats naturels sensibles » ; « Des critères d'éco-conditionnalité visant à maintenir le rôle préventif de la forêt vis-à-vis des risques naturels et à maintenir la fonctionnalité écologique de l'écosystème pourront être appliqués aux appels à projets concernant l'exploitation du bois des alpes ».* Des échanges des rapporteurs avec le commissariat de massif, il ressort que le soutien aux exploitations forestières est ainsi conditionné à l'obtention d'un des deux labels PEFC ou FSC⁶³. Le dossier est moins explicite concernant les pressions du tourisme estival sur les milieux.

⁶² Classification standardisée pour évaluer la durabilité de 70 activités économiques, représentant 93 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne

⁶³ PEFC : Pan European Forest Certification ; FSC : Forest Stewardship Council

L'évaluation environnementale souligne que « *les conditionnalités ex ante du PO sont considérées comme globalement satisfaisantes* ». L'Ae constate toutefois un potentiel décalage en termes de précision et de fermeté des engagements entre les développements consacrés à ce sujet dans l'évaluation environnementale (cf. chapitre 2.6) et ceux du programme proprement dit, qui ne font pas état du caractère systématique de la mise en place de ce type de critères, si bien que le lecteur ne peut savoir si le dispositif préconisé dans l'évaluation environnementale sera effectivement mis en œuvre.

L'Ae recommande d'assurer la cohérence des dispositions relatives à l'éco-conditionnalité entre le programme et son évaluation environnementale et de systématiser la mise en place de critères d'éco-conditionnalité, adaptés à chacun des types d'appels à projets.

3.5 Révision de la programmation

Les programmations initiales sont quasi-systématiquement revues, pour tenir compte de l'état d'avancement des engagements des différentes orientations et mesures du programme opérationnel. Les autorités de gestion sont souvent confrontées à des risques de « dégagement d'office », pour des mesures présentant des engagements très inférieurs à la programmation. Le bon usage de l'argent public conduit alors à privilégier le redéploiement des financements sur d'autres mesures plus dynamiques, dans le respect des règles de concentration des PO.

Ainsi, selon les indications de la Région, lors de l'exercice 2014–2020, plusieurs mesures de l'axe 3 se sont trouvées dans cette configuration, la conduisant à proposer un transfert de l'axe 3 (transition énergétique) sur l'axe 1 (recherche, développement, compétitivité des entreprises). Même si toute révision de la programmation requiert l'accord préalable de la Commission européenne, le redéploiement éventuel de certaines mesures pourrait conduire à des effets environnementaux significativement moins positifs que ceux affichés dans l'évaluation environnementale ex ante⁶⁴. Les révisions ne sont pas accompagnées d'une obligation d'actualisation de l'évaluation environnementale. Une réflexion pourrait cependant opportunément être entreprise par la Région afin de définir une méthode permettant d'apprécier et de limiter les effets environnementaux négatifs d'une révision, et d'améliorer la prise de décision.

L'Ae recommande de concevoir un processus permettant de préserver les effets positifs sur l'environnement du programme opérationnel en cas de redéploiement nécessaire au détriment des orientations en faveur de l'environnement.

⁶⁴ L'Ae n'a connaissance d'aucune traduction validée du principe de non-régression environnementale pour les programmes opérationnels.

Annexe : maquette financière du programme opérationnel (version du 29/09/20 transmise à l'Ae)

Maquette financière du PO V1	Montants en euros
Objectif Stratégique 1 - Europe plus intelligente	135 974 212,03 €
OSp1.1 - Recherche & Innovation	60 000 000,00 €
OSp1.2 - Numérique	25 974 212,03 €
OSp1.3 - Soutien aux PME	50 000 000,00 €
Objectif Stratégique 2 - Europe plus vert	121 151 318,04 €
OSp2.1 - Efficacité Energétique et mobilité durable	51 977 435,52 €
<i>Soutien Efficacité Energétique</i>	<i>31 977 435,52 €</i>
<i>Soutien Mobilité Durable</i>	<i>20 000 000,00 €</i>
OSp2.2 - Energies Renouvelables	30 000 000,00 €
OSp2.4 - Adaptation au changement climatique	29 000 000,00 €
OSp2.6 - Economie Circulaire	10 173 882,52 €
Objectif Stratégique 4 - FSE	137 609 376,96 €
Osp 1 - Entrepreneuriat	23 500 000,00 €
Osp 4 - Formation/Orientation	99 109 376,96 €
Osp 9 - Santé	15 000 000,00 €
Objectif Stratégique 5 - Développement Urbain Durable	30 000 000,00 €
Objectif Stratégique 5 - RURAL	20 000 000,00 €
Objectif Stratégique 5 - MASSIF DES ALPES	32 810 000,00 €
Tourismes / Espaces Valléens	11 810 000,00 €
Biodiversité	5 000 000,00 €
Bois des des Alpes	5 000 000,00 €
Risques	5 000 000,00 €
Mobilité	6 000 000,00 €
Total FEDER hors Assistance Technique (AT)	339 935 530,07 €
Total FSE hors AT	137 609 376,96 €
Total général	477 544 907,03 €