



Autorité environnementale

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

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur le programme de coopération territoriale
européenne Interreg VI France-Suisse**

2021-2027

n°Ae : 2020-103

Avis délibéré n° 2020-103 adopté lors de la séance du 10 mars 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 10 mars 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme de coopération territoriale européenne Interreg VI France Suisse 2021-2027.

Ont délibéré collégialement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Pascal Douard, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 : Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Christian Dubost, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin

N'a pas participé à la délibération en application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae : Sophie Fonquernie

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la présidente de la Région Bourgogne-Franche-Comté, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 décembre 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 20 janvier 2021 :

- le ministre chargé de la santé,*
- les préfets des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté ainsi que les préfets des départements de l'Ain, du Doubs, de Haute-Savoie, du Jura et du Territoire de Belfort.*

Sur le rapport de Nathalie Bertrand et Marie-Françoise Facon, 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 de l'Ae porte sur le programme de coopération territoriale européenne (PCTE) Interreg VI France-Suisse 2021-2027, dont l'autorité de gestion est la Région Bourgogne-Franche-Comté, la Coordination régionale Interreg étant en charge du pilotage du programme pour la partie suisse.

Il porte sur les territoires situés de part et d'autre des 573 km de la frontière commune-avec la Suisse. Il couvre dans l'arc jurassien les départements du Doubs, du Jura et du Territoire de Belfort en région Bourgogne-France-Comté, les cantons de Berne, de Fribourg, du Jura et de Neuchâtel et, dans le bassin lémanique, les départements de l'Ain et la Haute-Savoie en région Auvergne-Rhône-Alpes et les cantons de Genève, du Valais et de Vaud.

L'enveloppe de financement des actions de ce programme, portant sur la période 2021-2027, est assurée pour la partie française par le Feder à hauteur de 69,5 millions d'euros. Côté suisse, des crédits fédéraux et/ou cantonaux sont mobilisés à hauteur de 50 millions de francs suisses (CHF), soit un peu moins de 45 millions d'euros.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux en relation avec les priorités du programme sont la préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels, la réduction de la pollution de l'air et la santé humaine, ainsi que la réduction de consommation de l'espace.

L'évaluation environnementale contribue à une meilleure intégration de l'environnement dans le PCTE et à une prise en compte transversale des effets directs et indirects de celui-ci ; elle reste cependant trop peu territorialisée pour rendre pleinement efficient l'effet de levier qu'un programme doté de financements, même limités, peut tout de même espérer avoir. L'absence de données ne permet pas réellement de conduire cette évaluation en prenant en compte les enjeux environnementaux selon une approche binationale. L'Ae recommande ainsi de territorialiser l'analyse des enjeux et des effets du programme prenant plus explicitement en compte les sensibilités territoriales présentes dans le périmètre. L'évaluation environnementale est trop peu détaillée sur certains volets de l'état des lieux et trop globalisante sur la priorisation des enjeux.

Par ailleurs, la prise en compte par le programme des enjeux environnementaux conduit à proposer des indicateurs environnementaux sans préciser l'importance qui leur sera attribuée dans l'ensemble des autres critères de sélection de projets. L'Ae recommande à l'autorité de gestion d'explicitier la pondération des critères de sélection des projets et de confirmer son engagement à mettre en œuvre les critères d'éco-conditionnalité.

Pour la bonne information du public, l'Ae recommande de compléter le dossier en resituant le programme par rapport à la génération précédente.

La question de la complémentarité entre programmes publics de soutien à l'investissement constitue un des enjeux majeurs pour l'efficacité du PCTE. L'Ae formule plusieurs recommandations et commentaires à ce sujet, tant en ce qui concerne les programmes thématiques (Life), Alcotra (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, ou encore l'articulation entre programmes Interreg (avec l'espace alpin en l'occurrence).

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 PCTE 2014–2020	6
	7	
1.2	Territoire du programme	8
1.3	Présentation du programme	9
1.4	Procédures relatives au programme.....	15
1.5	Principaux enjeux environnementaux du programme opérationnel	15
1.5.1	Enjeux du territoire transfrontalier.....	15
1.5.2	Principaux enjeux environnementaux selon l'Ae	16
2	Analyse de l'évaluation environnementale	16
2.1	Articulation avec d'autres plans ou programmes	17
2.1.1	Méthodologie d'analyse.....	17
2.1.2	Cas particuliers du Sdage, PGRI, Sraddet, PRSE, SRB	18
2.2	État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence du programme...	19
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	26
2.4	Effets notables probables de la mise en œuvre du programme	27
2.5	Évaluation des incidences Natura 2000.....	29
2.6	Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences du programme	31
2.7	Dispositif de suivi	32
2.8	Résumé non technique	33
3	Prise en compte de l'environnement par le programme.....	33
3.1	Gouvernance et association des parties prenantes.....	33
3.2	Les priorités affichées par le programme	34
3.2.1	La transition énergétique	34
3.2.2.	La préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques.....	35
3.2.3	L'adaptation au changement climatique, la prévention des risques.....	35
3.2.4	Les mobilités plus durables et multimodales	36
3.2.5	La santé humaine.....	37
3.2.6	Les mesures en faveur d'une gestion durable de l'eau	36
3.3	La transversalité de l'environnement	37
3.4	L'éco-conditionnalité	37

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du programme de coopération territoriale européenne (PCTE) Interreg VI France–Suisse 2021–2027, dont l'autorité de gestion (AG)² est la Région Bourgogne–Franche–Comté (BFC). La Coordination régionale Interreg (CRI) est en charge du pilotage du programme pour la partie suisse.

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 rapporteuses lors de leur visite. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le programme est également proposé, 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 être pris en compte lors des échanges ultérieurs avec les partenaires du programme, avant validation par la Commission européenne.

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 coopération transfrontalière, connue sous le nom d'Interreg⁴, s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne, principale politique d'investissement de celle-ci, dont elle constitue l'un des deux objectifs, l'autre étant la croissance et l'emploi. À travers cette coopération, les territoires sont incités à résoudre ensemble les problèmes dépassant leurs frontières administratives et à œuvrer à un développement conjoint. La période de programmation 2021–2027 est la sixième à consacrer un budget aux dispositifs de coopération territoriale. Le PCTE s'inscrit dans un nouveau projet de règlement⁵, soumis à la procédure législative ordinaire⁶. La proposition de cadre financier pluriannuel présentée par la Commission européenne fixe une

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

³ Deuxième version du programme, datée du 04/12/20 ; le document de mise en œuvre n'est pas encore disponible.

⁴ La base juridique de la politique de coopération est l'article 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et le règlement du 17 décembre 2013 (Règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne"). Les pays tiers peuvent également participer aux programmes de coopération.

⁵ En mai 2018, la Commission européenne a proposé des règlements pour la politique de cohésion de l'Union après 2020, à savoir un règlement relatif au FEDER et au Fonds de cohésion et un règlement portant dispositions particulières relatives à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (Interreg) ».

⁶ La procédure législative ordinaire accorde le droit au Parlement de proposer des modifications, sur un pied d'égalité avec le Conseil de l'Europe.

enveloppe de 330 milliards d'euros⁷ pour la cohésion économique, sociale et territoriale au titre de la période 2021–2027 (200,6 milliards pour le fonds européen de développement régional (Feder), fonds structurel d'investissement) dont la coopération territoriale européenne est un sous-programme⁸.

Le Feder, qui vise notamment à réduire les écarts de développement entre les régions, apporte l'intégralité des financements pour la partie française du PCTE. Les priorités du Feder découlent des objectifs de la « stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Ses financements sont concentrés sur les thématiques suivantes : 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 l'Union européenne relatif aux objectifs en matière de climat. Par ailleurs, la proposition de règlement européen relatif au Feder « *amplifie les dimensions "coopération régionale" et "développement urbain durable"* ».

Le Feder comprend cinq objectifs stratégiques (OS) dans lesquels le PCTE s'inscrit :

- « *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) ;
- « *une Europe plus sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux* » (OS4) ;
- « *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).

Le PCTE s'insère également dans la stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (Suera)⁹, cadre de travail commun pour l'ensemble des acteurs et des politiques concernés par ce territoire aux enjeux particuliers¹⁰. Certains de ses objectifs sont complémentaires des objectifs du PCTE.

1.1.2 Retour d'expérience du PCTE 2014–2020

Pour la partie française du territoire, le Feder est intervenu dans le financement du programme à hauteur de 66 millions d'euros (M€). Côté suisse, des crédits fédéraux et/ou cantonaux ont été mobilisés à hauteur de 50 millions de francs suisses (CHF)¹¹, soit environ 45 M€.

Le PCTE 2014–2020 a été approuvé par la Commission européenne le 16 décembre 2014. Il couvre la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2022¹². Le programme est accompagné d'un document de mise en œuvre (Domo), document officiel qui permet de déterminer les types d'opérations éligibles et de bénéficiaires potentiels, les taux maximaux d'intervention du Feder et

⁷ En euros 2018, soit a priori 373 milliards d'euros courants

⁸ Les actions de coopération sont soutenues par le Fonds européen de développement régional au moyen de trois éléments clés : la coopération transfrontalière, la coopération transnationale et la coopération interrégionale.

⁹ L'Europe a depuis plusieurs années défini plusieurs stratégies macro-régionales, dont la SUERA pour les Alpes.

¹⁰ Elle concerne 48 régions situées dans sept pays, dont cinq États membres de l'UE – Allemagne, Autriche, Italie, Slovaquie et France – et deux pays tiers – Suisse et Lichtenstein.

¹¹ 15 millions CHF de financement fédéral, 35 millions CHF de financement cantonal.

¹² En France, les dates d'éligibilité des dépenses sont prévues dans la convention d'attribution du FEDER, au minimum postérieure au 1^{er} janvier 2014. Source : Document de mise en œuvre Interreg France–Suisse 2014–2020 – Février 2016.

des subventions fédérales ainsi que les critères de sélection des projets pour garantir l'égalité de traitement des dossiers. Il est approuvé par le Comité de suivi du programme. Ce document n'est pas soumis à évaluation environnementale.

Le PTCE a été décliné selon quatre axes (désormais appelés « Priorités » dans le programme 2021–2027) et neuf objectifs stratégiques.

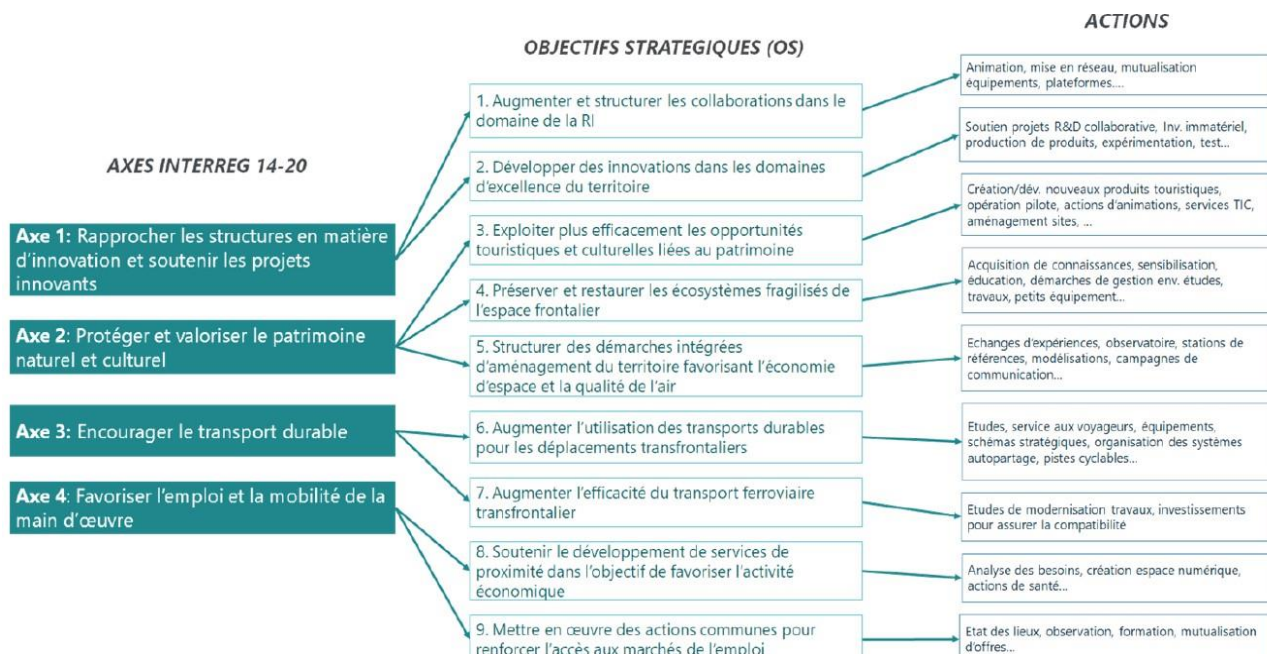


Figure 1 : Programme Interreg 2014–2020 (Source : Évaluation de mise en œuvre du programme de coopération territoriale européenne Interreg France–Suisse 2014–2020 » rapport final)

Le PCTE 2014–2020 a fait l'objet d'une « Évaluation de mise en œuvre du programme de coopération territoriale européenne Interreg France–Suisse 2014–2020 » (rapport final – octobre 2019) qui porte sur les 81 projets programmés jusqu'au 30 juin 2018. Celle-ci met en évidence une difficulté de renouvellement et de diversification des porteurs de projets.

PC INTERREG FRANCE-SUISSE 2014-2020

Mise à jour : 12/01/2021

MAQUETTE				PROGRAMMATION (cumul)				PAIEMENT (cumul)	
OS	Contenu de l'objectif spécifique	Montant coût total maquette	Montant UE maquette (€)	Nb opérations programmées	Montant coût total programmé	Montant UE programmé	Taux de programmation	Appel de fonds à la CE	Montant UE payé / % payé / programmé
		€ CT	€ UE		€ CT	€ UE	% avancement	€ CT	€ UE / %
OS 1	Augmenter et structurer les collaborations dans le domaine de la recherche et de l'innovation	23 833 333,00 €	3 400 000,00 €	12	6 209 428,03 €	3 344 779,55 €	98,38 %		657 537,22 € / 19,7%
OS 2	Développer les innovations dans les domaines d'excellence du territoire		10 900 000,00 €	39	20 993 179,24 €	11 856 250,07 €	108,77 %		2 660 629,81 € / 22,4%
TOTAL AXE 1	Rapprocher les structures en matière d'innovation et soutenir les projets innovants		14 300 000,00 €	51	27 202 607,27 €	15 201 029,62 €	106,30 %	5 891 509,64 €	3 318 167,03 € / 21,8%
OS 3	Exploiter plus efficacement les opportunités touristiques et culturelles liées au patrimoine	36 923 078,00 €	16 000 000,00 €	19	31 321 347,11 €	15 083 669,25 €	94,27 %		2 390 311,98 € / 15,8%
OS 4	Préserver et restaurer les écosystèmes fragilisés de l'espace transfrontalier		5 000 000,00 €	13	7 941 667,91 €	5 026 639,02 €	100,53 %		1 361 959,51 € / 27,1%
OS 5	Structurer les démarches intégrées d'aménagement du territoire favorisant l'économie d'espace et la qualité de l'air		3 000 000,00 €	9	5 422 353,57 €	3 397 749,67 €	113,26 %		485 128,72 € / 14,3%
TOTAL AXE 2	Protéger et valoriser le patrimoine naturel et culturel		24 000 000,00 €	41	44 685 368,59 €	23 508 057,94 €	97,95 %	6 249 546,23 €	4 237 400,21 € / 18,0%
OS 6	Augmenter l'utilisation des moyens de transports durables pour les déplacements transfrontaliers	29 494 284,00 €	5 250 000,00 €	8	6 401 745,15 €	3 744 127,22 €	71,32 %		878 268,84 € / 23,5%
OS 7	Augmenter l'efficacité du transport ferroviaire transfrontalier		12 446 570,00 €	5	36 599 498,00 €	14 003 871,00 €	112,51 %		6 216 062,87 € / 44,4%
TOTAL AXE 3	Encourager le transport durable		17 696 570,00 €	13	43 001 243,15 €	17 747 998,22 €	100,29 %	15 594 083,16 €	7 094 331,71 € / 40,0%
OS 8	Soutenir le développement de services de proximité dans l'objectif de favoriser l'activité économique	7 920 673,00 €	3 540 505,00 €	11	5 260 494,56 €	3 742 076,85 €	105,69 %		716 953,42 € / 19,2%
OS 9	Mettre en œuvre des actions communes pour renforcer l'accès aux marchés de l'emploi		2 400 000,00 €	5	2 797 695,42 €	2 097 735,03 €	87,41 %		521 995,92 € / 24,9%
TOTAL AXE 4	Favoriser l'emploi et accompagner la mobilité de la main-d'œuvre		5 940 505,00 €	16	8 058 189,98 €	5 839 811,88 €	98,30 %	1 647 073,80 €	1 238 949,34 € / 21,2%
TOTAL AXE 5	Assistance technique	4 652 254,00 €	3 953 430,00 €	3	4 935 609,02 €	4 193 371,48 €	106,07 %	1 492 112,93 €	1 267 980,52 € / 30,2%
GRAND TOTAL		102 823 622,00 €	65 890 505,00 €	124	127 883 018,01 €	66 490 269,14 €	100,91 %	30 874 325,76 €	17 156 828,81 € / 25,8%

Figure 2 : Tableau de bord de suivi Interreg au 12 janvier 2021 (actualisation)

L'évaluation fait également état d'une disparité dans les territoires : *« les projets soutenus par le programme sont avant tout positionnés sur des territoires « urbains » (60 % des projets s'inscrivent dans de grandes zones urbaines à forte densité de population, quel que soit l'Axe) »*. Cette évaluation étant datée, il n'est pas possible de savoir si tel est encore le cas, ou s'il y a eu un effet de rattrapage en fin de programme.

L'analyse souligne que *« Pour la prochaine programmation, il conviendra de porter une attention particulière à la définition du référentiel des indicateurs : pertinence au regard des projets visés, cohérence avec les résultats visés, capacité des données et méthodes de calculs, modalités de suivi en continu pour aider à l'animation et au pilotage du programme »*.

L'évaluation environnementale du programme précise que d'après un questionnaire adressé aux porteurs de projets, 91 % des projets intègreraient des enjeux ou actions liés au développement durable, 21 % ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale. Il ressort toutefois de l'évaluation environnementale *« qu'aucune évaluation n'a été menée sur les effets du programme 2014-2020 sur l'environnement et que les indicateurs proposés lors de l'évaluation environnementale de 2013 n'ont pas été mobilisés, la démultiplication des suivis et évaluations s'avérant trop lourde à mettre en place »*.

1.2 Territoire du programme

Le périmètre du PCTE Interreg France-Suisse, se situe de part et d'autre des 573 km de la frontière avec la Suisse, et couvre les départements du Doubs, du Jura et du Territoire de Belfort en région Bourgogne-France-Comté et les départements de l'Ain et la Haute-Savoie en région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA). Il inclut par ailleurs sept cantons suisses, dans l'arc jurassien, les cantons de Berne, de Fribourg, du Jura et de Neuchâtel et, dans le bassin Lémanique, les cantons de Genève, du Valais et de Vaud.

Le territoire de coopération est constitué de territoires ruraux et montagneux (deux massifs, jurassien et alpin¹³) représentés au sein de la Conférence Trans-Jurassienne et de l'Espace Mont-Blanc d'une part, et de territoires urbains structurants, espaces de coopération très intégrés telles que l'agglomération transfrontalière du Grand Genève¹⁴ ou l'agglomération Urbaine du Doubs (6 communes)¹⁵ d'autre part. D'autres territoires urbains caractérisent l'espace de coopération, tels Annecy, Besançon, Lausanne ou Belfort avec le pôle métropolitain Nord Franche-Comté (NFC). Le territoire de coopération s'étend sur le plateau suisse, le sillon alpin et jusqu'à la région urbaine de Lyon. Il comprend de nombreux lacs, dont le lac Léman et le lac de Neuchâtel.

Le territoire du programme opérationnel compte 3,9 millions d'hectares et 5,6 millions d'habitants (2016) avec une croissance démographique moyenne annuelle de +1,1 %¹⁶. La dynamique démographique devrait s'accroître encore en périphérie des grands pôles urbains français (Besançon, Belfort, Bourg-en-Bresse, Dole, Oyonnax...), tandis que la progression de la population

¹³ Dont le Mont-Blanc (4 809 mètres) et le sommet du mont Cervin (4 478 mètres).

¹⁴ Organisé autour de huit intercommunalités françaises frontalières, le canton de Genève et une partie du canton de Vaud des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie et des cantons suisses de Genève et de Vaud, la coopération transfrontalière est portée depuis 2013 par un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). www.grand-geneve.org et

¹⁵ Engagée dans une démarche de Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT), structure de droit public suisse qui dispose de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

¹⁶ La moyenne française étant de 0,7 % annuelles (Insee).

dans les centres urbains, en particulier ceux du bassin lémanique suisse, se fait par densification de l'habitat.

La population, qui se concentre principalement autour des pôles urbains, est inégalement répartie avec une croissance démographique deux fois plus élevée dans le bassin Lémanique (+1,4 %) que dans l'arc jurassien (+0,7 %). Le département du Jura est le seul à connaître une décroissance démographique continue sur les six dernières années. Selon les projections de l'Insee à 2050 les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie pourraient connaître un accroissement démographique de 500 000 habitants ; les territoires français de l'arc Jurassien resteraient quant à eux relativement stables voire en légère diminution démographique pour le département du Jura.

L'espace de coopération



Figure 1 : Territoire du PCTE Interreg France-Suisse (source : dossier)

L'espace de coopération forme un territoire relativement bien intégré grâce à l'unité linguistique et à des liens culturels forts. Le caractère extra-communautaire de la frontière franco-suisse entraîne cependant certaines problématiques spécifiques par rapport aux zones de coopération transfrontalières au sein de l'Union Européenne, notamment des difficultés administratives et juridiques de coopération et de mise en place de stratégies communes.

Le territoire de coopération s'inscrit par ailleurs dans une démarche plus large de stratégie macro-régionale à l'échelle des Alpes (Suera) validée par le Conseil européen de décembre 2013.

1.3 Présentation du programme

Le PCTE Interreg VI France-Suisse 2021-2027 soutient des projets transfrontaliers. La Suisse est associée au programme Interreg depuis 1994 dans le cadre de la loi sur la politique régionale suisse.

Dans ce contexte, les acteurs de l'arc Jurassien et du bassin lémanique ont eu la volonté de s'inscrire très tôt dans une démarche Interreg pour favoriser la mise en œuvre de leur stratégie de coopération transfrontalière.

Le programme est mis en œuvre sous la responsabilité de la Région Bourgogne-Franche-Comté autorité de gestion des fonds Feder (et la Coordination régionale Interreg pour les financements suisses), en partenariat avec la Région Auvergne-Rhône-Alpes, les préfets des Régions Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes et de l'ensemble des départements et cantons inclus dans le périmètre.

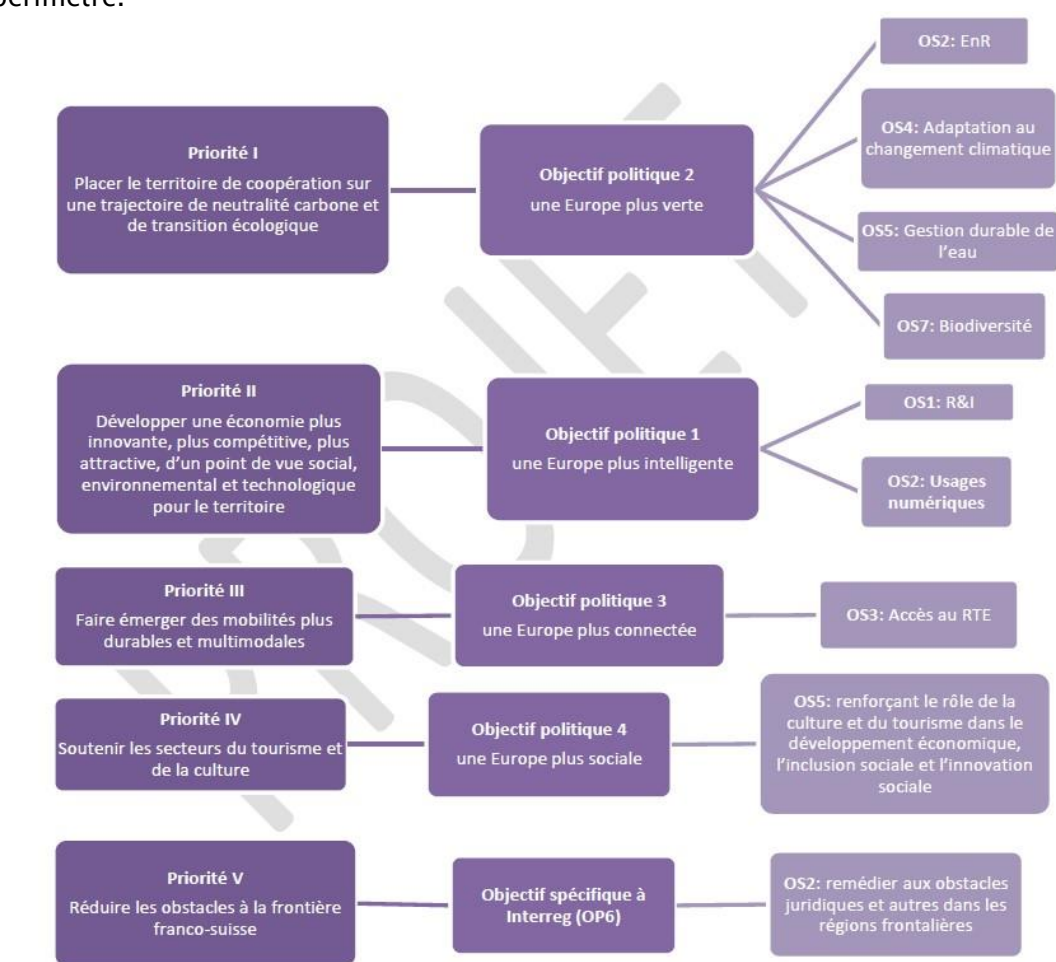


Figure 2 : Architecture du programme. Source : dossier (PCTE Interreg FS VI-16 07 2020)

Le projet de programme Interreg 2021-2027, transmis à l'Ae dans sa version 2 dont l'autorité de gestion a pu confirmer aux rapporteuses qu'elle constituait une version très aboutie, s'articule autour de cinq grandes priorités, associées à quatre des cinq grands axes prioritaires d'attribution des fonds européens (dénommés objectifs politiques). Chaque objectif politique est décliné en objectifs stratégiques (OS) (cf §1.1.1), puis en actions.

En réponse à la question « *quel territoire de coopération voulons nous en 2027 ?* » chacune des priorités retenues a permis d'identifier les défis auxquels répondre. Ces défis prennent en compte les disparités économiques, sociales et territoriales et définissent pour chaque priorité les besoins communs en matière d'investissements, de complémentarité avec d'autres formes de soutien¹⁷,

¹⁷ Point souligné par l'évaluation précitée « Évaluation de mise en œuvre du programme de coopération territoriale européenne Interreg France-Suisse 2014-2020 »

d'enseignements tirés de l'expérience passée et les stratégies macrorégionales (état des lieux, Suera Manifeste, juin 2020).

L'enveloppe financière prévisionnelle est fixée à 69,5 millions d'euros¹⁸, ce qui constitue un montant relativement modeste.

Priorité 1 : Placer le territoire de coopération sur une trajectoire de neutralité carbone et de transition écologique (Objectifs stratégiques/OS2, 4, 5 et 7)

Cette priorité porte les objectifs de transition écologique et climatique et répond à l'objectif politique d'une Europe plus verte. Elle couvre onze besoins listés par le programme et correspond à quatre objectifs stratégiques : OS 2 « prendre des mesures en faveur des énergies provenant de sources renouvelables », OS 4 « favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes », OS 5 « Prendre des mesures en faveur de la gestion durable de l'eau » et l'OS 7 « Améliorer la biodiversité, renforcer les infrastructures vertes en milieu urbain et réduire la pollution ».

Pour l'OS 2, le dossier souligne la nécessité de renforcer les politiques de déploiement en faveur des énergies renouvelables et de récupération (bois-énergie, réseaux de chaleur, éolien, hydro-électricité, géothermie, etc). Il soutient la mise en place de stratégies communes de part et d'autre de la frontière à travers des plans d'action commun, la création d'un observatoire de suivi commun, des actions d'animation ou encore des actions en faveur d'une utilisation plus économe de l'énergie.

Une opération prévoit de « développer les solutions de conversion de vecteurs et de stockage d'énergie » grâce à des actions d'animation, la réalisation d'études ou des investissements. La production d'hydrogène vert ou le recours à d'autres techniques telles que le « *power to gas*¹⁹ » et la pyrogazéification²⁰ seront encouragées. Le PCTE justifie la contribution de ces actions à la réalisation de l'objectif « *en permettant au territoire d'accélérer significativement sa transition énergétique, en agissant à la fois sur les sources de consommation et sur le potentiel des énergies renouvelables. [...] Ces actions encourageront également le développement des énergies renouvelables ... pourront soutenir le développement des systèmes intelligents de distribution d'énergie basse et moyenne tension et de chaleur ainsi que les dispositifs stockage de l'énergie (dont les systèmes liés à l'hydrogène). Les actions devront enfin permettre de progresser dans le sens d'une meilleure efficacité et d'une plus grande sobriété énergétique* ».

La contribution à la réalisation des stratégies macrorégionales est également précisée, ces actions contribuant à l'action stratégique n° 9 de la Suera dont l'objet est de faire du territoire de la région alpine un modèle en termes d'efficacité énergétique et d'énergies.

Au titre de l'OS 4, le plan prévoit le soutien de toutes les actions permettant de mieux comprendre, modéliser et suivre les effets du changement climatique sur le territoire de coopération, de

¹⁸ Dont 7 % d'assistance Technique soit 64,6 M€ pour financer des projets. La programmation 2014–2020 s'élevait à 65,9 M€.

¹⁹ Le Power-to-gas est une opération qui consiste à convertir le surplus d'électricité d'origine renouvelable (solaire ou éolien), qui ne peut pas être injecté directement sur les réseaux ou consommé en direct, en gaz. Concrètement, il s'agit d'une électrolyse de l'eau, technique permettant la conversion de l'énergie électrique en énergie chimique sous forme de gaz hydrogène (H2) et d'oxygène (O2). Source : Le Monde de l'énergie

²⁰ La pyrogazéification permet de valoriser des biomasses et déchets résiduels variés (sous-produits agricoles secs, boues séchées, résidus de la filière bois non valorisés par ailleurs, refus de tri préparés - CSR, etc.) pour produire de la chaleur et/ou de l'électricité ou un gaz de synthèse injectable dans les réseaux de gaz existants.

« *développer et renforcer la coopération en matière de sécurité* » (mise en place de stratégies partagées, d'exercices communs en cas de catastrophes, développement de formations communes entre les acteurs transfrontaliers) et d'« *accompagner les territoires vers plus de résilience* » (soutien de toutes les démarches d'animation des réseaux d'acteurs de part et d'autre de la frontière ainsi que des investissements permettant de développer des pratiques résilientes au changement climatique).

L'OS 5 prévoit des actions visant à « *prévenir et réduire la pollution des eaux* » (cartographie des zones à risques en termes de réserves en eau), à favoriser les usages économes de l'eau (sensibilisation, changement de pratiques...) et enfin à mieux assurer la coordination des acteurs, qualifiée de « *sujet majeur* »²¹. Ces actions contribueront directement ou indirectement à l'action stratégique n°6 de la Suera relative à la « *gestion intégrée et durable de l'eau* ».

L'OS 7 comprend 4 actions visant à « *préserver les espaces naturels du territoire de coopération* », à « *renforcer les pénétrantes de verdure et la nature en ville* », à « *développer les actions de réduction des pollutions et des déchets* » et à « *favoriser des modes de consommation durables* ».

La priorité I représente un peu plus d'un quart de l'enveloppe financière du programme. La contribution du Feder s'élève à 16 millions d'euros, répartie à égalité entre les objectifs spécifiques à hauteur de 4 millions d'euros chacun.

Priorité II : Développer une économie plus innovante, plus compétitive, plus attractive, d'un point de vue social, environnemental et technologique pour le territoire (OS 1 et 2)

Il s'agit ici à travers l'OS 1 d'améliorer les capacités de recherche et d'innovation ainsi que l'utilisation des technologies de pointe, de soutenir les domaines d'excellence du territoire et de favoriser la mise en réseau des acteurs de la recherche et de l'industrie. L'innovation sera soutenue notamment par des « *projets pilote* » modifiant le mode de production (intelligence artificielle dans l'industrie). Ces actions concourent directement ou indirectement à l'action stratégique n°1 de la Suera qui vise à créer un véritable « *écosystème d'innovation et de recherche* ».

L'OS 2 vise le soutien au développement des usages du numérique dans le domaine de la santé, de la formation et de la gouvernance ainsi que pour favoriser la transition écologique de la zone de coopération.

La contribution du Feder s'élève à 16 millions d'euros.

Priorité III : Faire émerger des mobilités plus durables et multimodales (OS 3)

Dans le domaine des transports, l'accent est mis sur le développement des transports en commun (nouvelles lignes transfrontières, transports en commun urbains ou interurbains), de la multimodalité et de l'interopérabilité des systèmes et sur le soutien aux solutions alternatives à la voiture individuelle. Le soutien à une mobilité plus durable qui limite les impacts sur le climat est ainsi complémentaire et cohérent avec la priorité I. La priorité encourage le développement et l'usage du numérique. Ces actions contribueront directement ou indirectement à l'action stratégique n°4 de la SUERA qui a pour but de promouvoir l'intermodalité et l'interopérabilité des transports ainsi que le report modal.

²¹ Voir à ce sujet l'[avis délibéré n°2020-62 du 23 décembre 2020 sur le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux \(Sdage\) du bassin Rhône-Méditerranée \(cycle 2022-2027\)](#)

La contribution du Feder s'élève à 15 millions d'euros.

Priorité IV : Soutenir le secteur du tourisme et de la culture (OS 5)

Ce volet a pour objet la valorisation et la promotion des potentialités touristiques avec notamment le développement d'une offre touristique intégrée (« pass franco-suisse » par ex), la création de produits touristiques communs, la valorisation des territoires, les échanges et la mise en réseau des acteurs. De manière complémentaire à la priorité I, le programme soutient le développement d'offres et de pratiques touristiques plus durables afin de garantir l'attractivité du territoire face aux effets du changement climatique (écotourisme, voies vertes). La transition vers un « tourisme « 4 saisons » est encouragée afin de réduire la dépendance aux ressources naturelles telles que la neige. Le programme promeut les actions culturelles transfrontières. En complément de la priorité II, il encourage le développement d'applications et des usages numériques dans ces deux secteurs et, en cohérence avec la priorité III, l'accès à la diversité transfrontalière (« pass culture » et « pass tourisme ») en utilisant les transports collectifs ou les modes actifs. Cette priorité est également complémentaire du groupe d'actions 2 de de la Suera « *accroître le potentiel économique des secteurs stratégiques* ».

Cette priorité se voit affecter 12 millions d'euros.

Priorité V : Réduire les obstacles à la frontière franco-suisse (OS 2)

Cette priorité s'inscrit dans un objectif spécifique au territoire de coopération. Il vise à identifier et réduire les obstacles afin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques transfrontalières. Il est très large puisqu'il concerne « *tous les domaines pertinents pour une bonne coopération transfrontalière* » (transformation numérique du marché du travail, formation, santé, connaissances statistiques...). En lien avec la priorité I, il prévoit de faire converger les priorités pour la « *restauration des masses d'eaux transfrontalières par une meilleure connaissance, un partage des données* ». Il vise également à soutenir la mise en place d'une stratégie de développement pour les zones fonctionnelles régionales (y compris un fonds pour micro-projet) et la mise en place de plans territoriaux intégrés (type Piter –Pitem)²².

Les actions contribueront à la mise en œuvre de plusieurs axes de travail lancés par la présidence française de la Suera en 2020, notamment quant au développement de solutions de mobilité et de transports durables et l'accélération de la transition énergétique.

Trois millions d'euros sont affectés à cette priorité.

Une dernière priorité concerne l'« assistance technique » nécessaire au fonctionnement du programme qui pourra également financer des actions communes à plusieurs fonds.

Les principales incertitudes d'un tel programme opérationnel sont liées à la dynamique de programmation et à son éventuelle réorientation à mi-parcours et dans la capacité du plan à

²² Les plans intégrés territoriaux (PITER) ont pour objectif le développement économique, social et environnemental d'un territoire transfrontalier à travers la mise en œuvre d'une stratégie commune ; sont pluri-thématiques, c'est-à-dire qu'ils peuvent s'inscrire dans les différents axes et objectifs spécifiques du programme ; peuvent être mis en œuvre sur un territoire formé au maximum de trois unités territoriales (départements/provinces) contiguës.

Les plans intégrés thématiques (PITEM) ont pour objectif principal la standardisation des approches et une mutualisation des outils entre les différents acteurs d'un secteur ou d'un domaine déterminé, dans la perspective d'une action coordonnée et efficace sur le long terme ; sont monothématiques : les projets simples qui le composent font référence à une thématique et à un seul objectif spécifique du programme. Source : www.interreg-alcotra.eu

mobiliser des porteurs de projets variés.

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.

Le dossier pourrait ainsi opportunément comporter une notice explicative, précisant davantage le cadre européen général dans lequel s'inscrit le programme (règlement, stratégie européenne 2021–2027 et les principales différences avec la stratégie 2014–2020) et décrivant les évolutions du PCTE par rapport aux PCTE Interreg du cycle précédent. Si le plan précise ses complémentarités avec la Suera, il ne fait que citer les autres stratégies ou programmes européens également susceptible de produire des effets sur le secteur concerné, et pourrait être utilement complété par la notice sur cet aspect. Enfin les échanges avec la Commission et les étapes d'adoption du plan mériterait d'être explicités.

Cette notice, utile pour assurer une complète information du public, pourrait accompagner les pièces requises par la Commission européenne.

Par ailleurs, même si le Feder couvre un champ très large, il ne constitue qu'un des outils de financement au service du territoire régional. Pour pouvoir disposer d'une vision d'ensemble de toutes les sources de financement au service d'objectifs similaires²³, 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 :

- ***précisant le cadre européen dans lequel s'inscrit le programme,***
- ***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 contribuant à la réalisation du programme.***

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, eux-mêmes soumis à évaluation environnementale²⁴. Il serait également utile, dans le même document, de produire des éléments de contexte synthétiques pour dégager la cohérence d'ensemble de ces démarches.

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

²³ Et notamment : les autres programmes européens (Feader, Feamp, 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 ;

²⁴ Rubrique 37° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement

et de l'emploi, appelle la France « à concentrer les investissements sur la transition verte et 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 ».

L'Ae recommande que le document de synthèse explicite comment la recommandation « 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.

1.4 Procédures relatives au programme

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 rapporteuses à l'occasion de l'instruction du dossier, la Région Bourgogne-Franche-Comté a soumis informellement le projet de programme opérationnel à la Commission européenne. Elle souhaite le transmettre officiellement à la fin du premier semestre de l'année 2021²⁵. La consultation préalable du public doit être réalisée sous la forme d'une participation par voie électronique. Pour la complète information du public, l'Ae souligne l'intérêt de lui présenter une version complète et stabilisée, éventuellement assortie d'avertissements en cas 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). Le PCTE est approuvé la fin du processus par une décision de la Commission européenne.

1.5 Principaux enjeux environnementaux du programme opérationnel

1.5.1 Enjeux du territoire transfrontalier

Du caractère attractif du territoire du PCTE et de la différence d'attractivité économique entre les deux pays résultent des déséquilibres spatiaux importants : une polarité de l'emploi en Suisse et l'accroissement de l'artificialisation²⁶ en France du fait du succès de l'habitat individuel (l'accès à la propriété y est plus facile qu'en Suisse) ; déplacements pendulaires transfrontaliers journaliers France Suisse²⁷ estimés à 220 000 (pour lesquels la voiture individuelle représente deux déplacements sur trois, principalement concentrés sur la ville de Genève) ; de grandes disparités territoriales entre le bassin lémanique et l'arc jurassien, en particulier démographique (les départements français traduisent ces disparités) et donc des pressions contrastées sur l'espace.

Ainsi le phénomène de périurbanisation est particulièrement marqué le long de la frontière et s'opère au détriment des espaces agricoles et des espaces naturels.

²⁵ Les premiers appels à projet pourraient donc être lancés au cours de l'été 2021.

²⁶ Entre 2006 et 2016, de 0,5 à 0,7 % dans le Doubs et 0,7 et 1 % pour l'Ain et la Haute Savoie (Cérema 2016). Une artificialisation des terres agricoles et naturelles qui reste élevée (malgré le ralentissement connu sur l'hexagone depuis 2008).

²⁷ Les flux journaliers des français allant travailler en Suisse a augmenté annuellement de 2,3 % entre 2010 et 2015 (Données INSEE), « la Suisse étant la première destination des travailleurs frontaliers » dans un contexte d'accords de libre circulation passés en 2002 entre l'Union Européenne et la Suisse.

Selon l'Insee, le nombre de français travaillant en Suisse, et résidant en France, à moins de 25 km de la frontière a augmenté de 2,3 % par an, la Suisse constituant la première destination des travailleurs frontaliers français²⁸. Même si le développement des moyens de transport alternatifs à la voiture s'inscrit comme une priorité des autorités²⁹, les infrastructures ferroviaires restent encore insuffisamment performantes et le recours aux modes actifs insuffisant.

Le territoire est globalement marqué par une augmentation des températures qui ne ralentit pas, avec des variations saisonnières importantes et une réduction constante de l'enneigement.

La grande majorité des déplacements se fait en véhicules individuels en Suisse comme en France. Même si le développement des moyens de transport alternatifs à la voiture s'inscrit comme une priorité des autorités³⁰, les infrastructures ferroviaires restent encore insuffisamment performantes et le recours aux modes actifs insuffisant.

En matière de qualité de l'air, les tendances de fond sont sensiblement identiques sur les deux pays : particules fines (et notamment PM₁₀), dioxyde d'azote (NO₂) et l'ozone (O₃) sont les principaux polluants en cause en cas de pic de pollution, les grandes agglomérations et les fonds de vallées des régions de montagne sont les zones les plus touchées. La production d'hydroélectricité assure une large part de la production d'EnR des départements, allant jusqu'à 71 % de la production d'EnR dans l'Ain. En Suisse, elle constitue également la source d'énergie renouvelable la plus utilisée avec 57 % de la production d'électricité du pays. Il est difficilement envisageable d'augmenter la production et la création de nouveaux barrages n'est pas d'actualité. Le défi est donc de diversifier les sources d'énergie renouvelable et de travailler sur l'évolution des comportements.

Le dossier fournit peu de données à l'échelle du massif des Alpes.

1.5.2 Principaux enjeux environnementaux selon l'Ae

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

- la préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction de la place de la voiture et le développement des transports multimodaux ;
- l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux multiples risques naturels ;
- la réduction de la pollution de l'air et la santé humaine ;
- la réduction de la consommation d'espace.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport de l'évaluation environnementale stratégique (EES) du PCET Interreg VI 2021–2027 respecte les termes de l'article R. 122–20 du code de l'environnement, le résumé non technique fait l'objet d'un volet séparé (30 pages). Le rapport est bien structuré et équilibré, clairement exposé,

²⁸ La Suisse affiche un PIB par habitant 1,5 fois supérieur à celui de la France.

²⁹ Par exemple, inauguration en 2019 du « Léman Express » reliant Genève à la Haute-Savoie.

³⁰ Par exemple, inauguration en 2019 du « Léman Express » reliant Genève à la Haute-Savoie.

et au-delà des faiblesses qui seront ci-après soulignées, allie effort de synthèse et articulation des différentes parties. Lors de la visite des rapporteures, l'autorité de gestion et le bureau d'étude en charge de la rédaction de l'EES ont pu souligner leurs intentions et les contraintes qui ont été les leur dans cette évaluation. Pour autant, l'Ae estime qu'il conviendrait, au-delà des avancées sur la prise en compte de l'environnement par le programme par rapport à la précédente période, d'en corriger certains aspects, et de développer plusieurs raisonnements qui restent pour l'instant absents.

L'évaluation environnementale comporte une présentation générale trop rapide du programme ne situant pas suffisamment celui-ci dans la politique de cohésion, surtout pour un lecteur peu averti de ces sujets. En outre, il ne comporte pas d'informations concernant les évolutions et modifications apportées par rapport au précédent programme opérationnel. Pour pleinement juger de l'évolution du programme en matière de prise en compte de l'environnement, il conviendrait en préambule de le resituer aussi (brièvement) par rapport aux orientations et options de la période 2014-2020.

Il a pu être précisé aux rapporteures que les différences d'accessibilité aux données et d'échelles de part et d'autre de la frontière entravaient la pleine comparaison transfrontalière, contraignant en particulier la représentation cartographique. Aucune carte représentant l'ensemble du territoire du programme opérationnel (PO) n'est ainsi présentée dans le dossier qui alterne des cartes de la partie suisse et des cartes centrées sur l'espace français. L'Ae a pleinement conscience de cette difficulté ; elle souligne toutefois le paradoxe de contribuer à construire un territoire de coopération transfrontalière sans pouvoir le représenter. Certaines données auraient pu être mobilisées davantage (par exemple celles du Grand Genève sur la partie de l'ex région rhône-alpine), fondées sur des études spécifiques ayant pour certaines d'entre elles élargi à Interreg.

De façon générale, le territoire du PCTE est resitué dans son contexte régional et départemental pour la partie française, cantonal et fédéral pour la partie suisse. Les artefacts de la rédaction (sans doute liés aux données disponibles) peuvent laisser croire pour certains enjeux que les données régionales (moyennes) s'appliquent au contexte local. Le rapport mériterait d'annoncer plus clairement les données manquantes pour une meilleure lecture du document.

L'Ae recommande de resituer, dès le début du rapport de l'évaluation environnementale stratégique, le programme opérationnel dans son évolution par rapport à la période d'évaluation précédente, en faisant mieux ressortir les spécificités de la période 2021-2027. Elle recommande également d'établir progressivement un corpus de cartes et de données permettant de traduire le renforcement de la coopération.

2.1 Articulation avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Méthodologie d'analyse

L'analyse de l'articulation et de la cohérence du PCTE avec les autres plans, schémas ou programmes est conduite en deux temps : d'une part, elle prend la forme d'un tableau en annexe, où pour chaque plan listé (67 plans listés) est brièvement rappelé son échelle d'application, le porteur du plan, et une description sommaire ; la prise en compte (ou non) du plan dans l'analyse de l'articulation avec le PCTE est mentionnée par oui /non surligné respectivement d'une couleur verte ou orange (les plans retenus pour l'articulation avec le PCTE et intégrés dans le Sradet sont surlignés en gris) ;

d'autre part, par un développement pour certains plans/programmes, du fait de leur lien particulier avec Interreg.

L'annexe reprend la liste des plans soumis à évaluation environnementale visés à l'article R. 122-17 du code de l'environnement et explicite les raisons pour lesquelles l'analyse de leur articulation avec le PCTE n'est pas opérée. Cette présentation a le mérite d'être claire. L'explication fournie n'est toutefois pas toujours convaincante, certains plans étant écartés « pour absence de territorialisation », comme les chartes des parcs naturels régionaux, qui sont pourtant des documents territorialisés et souvent finement, ou en raison de leur thématique (cas des plans régionaux forêts bois, PRFB). Il en est de même des documents d'urbanisme pour lesquels « *une telle analyse apparaît disproportionnée* ». Cette affirmation compréhensible pour les PLU, est difficilement recevable s'agissant des Scot qui devraient être pris en compte. En effet, ils couvrent pratiquement tout le territoire du PCTE et leur vocation première est d'intégrer dans un projet territorial l'articulation déplacement / habitats/ trame verte et bleue. L'articulation avec le plan d'action régional pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (PAR) n'est pas étudiée au motif que ce document trouve sa « déclinaison dans le Sdage » ce qui n'est pas exact.

Pour les programmes retenus – les programmes régionaux et de bassin concourant à la protection de l'environnement et les autres programmes portant sur les fonds européens – l'évaluation environnementale décrit succinctement le plan, son périmètre, sa période d'application, ses orientations fondamentales, ainsi que les contributions positives du PCTE par rapport au plan concerné, les points de vigilance. Elle termine l'analyse par une courte synthèse, ce qui est satisfaisant. Elle précise le niveau de convergence, sans toujours expliquer, en quoi le PCTE fait l'objet d'une « convergence partielle » par exemple.

L'évaluation environnementale ne mentionne pas non plus les différents programmes européens en lien avec l'environnement qui mériteraient d'être concernés (Life et Feader, qui concentrera selon le dossier les projets concernant les sites Natura 2000) ou territoriaux (Alcotra, Interreg Espace Alpin), d'autant plus que des programmes faiblement dotés auraient à jouer un effet de synergie en la matière.

L'Ae recommande de mieux étayer les raisons ayant conduit à ne pas retenir certains plans. Elle recommande également de mieux analyser l'articulation du PCTE notamment avec les schémas de cohérence territoriale, les chartes de parcs naturels régionaux et les programmes d'actions nitrates et, le cas échéant, d'apporter au programme et à son dispositif de suivi des ajustements visant à renforcer la cohérence des démarches.

2.1.2 Cas particuliers du Sdage, PGRI, Sraddet, PRSE, SRB

L'approche développée dans le rapport de l'évaluation environnementale pour chacun des plans et programmes retenus pour un approfondissement de l'articulation avec le PCTE, a été de démontrer (seulement) la cohérence du programme avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée (Sdage), le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), les deux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) AURA et BFC, les plans régionaux santé environnement (PRSE) et schémas régionaux biomasse (SRB) de ces deux mêmes régions. Le diagnostic en la matière est issu d'une analyse des contributions positives du programme aux objectifs portés par les plans sélectionnés (par exemple

pour le Sdage à l'apport des « *actions du PCTE visant à prendre des mesures en faveur d'une gestion durable de la ressource en eau et à en réduire la pollution* » liées à la priorité I). Des points de vigilance environnementale sont relevés pour chaque plan sur les possibles contradictions de leurs « actions et mises en œuvre » avec des objectifs stratégiques du PCTE. C'est notamment le cas pour les possibles incidences du tourisme « 4 saisons » (considéré dans l'évaluation des incidences du programme sur l'environnement, voir partie 2.) avec les objectifs du Sdage, par exemple sur la dégradation des cours d'eau lié à leur utilisation comme support d'activité).

Une telle analyse aurait pu avoir comme intérêt de préciser des dispositions permettant de cibler ou de favoriser des mesures en cohérence avec des règles ou des objectifs quantifiés par les autres plans (à titre d'exemple, la contribution positive des OS 2 et 4 à l'objectif « *entrer dans l'ère des transitions* » du Sradet de BFC aurait pu être mise en évidence) ou au contraire pointer les possibles concurrences entre objectifs (comme celles sur la limitation de la consommation d'espace). Elle aurait pu encore retenir, dans le dispositif de suivi, des indicateurs cohérents avec ses priorités, ce qui n'est pas présent ici.

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

L'état initial est une actualisation du diagnostic réalisé en 2013 dans le cadre de l'évaluation environnementale du PCTE Interreg France–Suisse 2014–2020.

Le chapitre est introduit par un rappel synthétique des attendus du cadre européen et réglementaire (directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 et article R. 122–20 du code de l'environnement), donnant de façon peu approfondie les principaux enjeux et thématiques correspondant soit aux domaines d'actions du programme soit à ceux susceptibles d'effets potentiellement significatifs. Cette introduction précise l'architecture retenue (sept thématiques³¹ et 19 sous-thématiques). Une analyse problématisée est proposée pour chaque thématique par une matrice « AFOM » (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) complétée par les principales perspectives d'évolution (accompagnées de pictogrammes distinctifs sous forme de flèches) et par l'identification d'enjeux territoriaux.

Chaque thématique est développée alternativement pour les parties suisse et française, de manière équilibrée.

Alors que le dossier souligne la grande diversité de la composante française du programme, celle-ci est traitée selon ses partitions administratives, régionales et départementales. Une analyse croisant territoires géographiques et dynamiques économique et sociale aurait été justifiée à l'échelle franco-suisse. Cette option, qui aurait consisté à mener l'état des lieux autour des pressions exercées sur des territoires de sensibilités différentes (massif montagneux, espaces transfrontaliers sous pression urbaine, plaine propice à l'étalement urbain, ...) n'a pas été retenue, comme expliqué aux rapporteuses, en partie faute de moyens et de données homogènes. Il en résulte une analyse qui ne permet pas d'ancrer dans les territoires vécus le diagnostic AFOM, clef de voute de l'analyse sur les enjeux territoriaux et sur les leviers potentiels portés par le programme.

³¹ Dynamique territoriale, ressources naturelles, cycle de l'eau, biodiversité - continuités écologiques, patrimoines bâtis et paysagers, santé-environnement, énergie-climat.

Un tel besoin de territorialisation de l'évaluation avait déjà été relevé par les avis d'autorité environnementale émis en 2014 sur la génération précédente du PCTE ; une orientation dans ce sens avait aussi été sous-entendue en 2019 dans l'« Évaluation de la mise en œuvre du programme de coopération territoriale européenne Interreg France–Suisse 2014–2020 », par le développement d'approches territoriales intégrées (ATI)³² tel que le promeut la politique de cohésion européenne.

Lors de leur visite, l'autorité de gestion a pu confirmer aux rapporteuses que les territoires français n'avaient pas souhaité s'engager dans de telles structurations opérationnelles, justifiant ainsi le choix fait de ne pas territorialiser l'évaluation environnementale. Si l'Ae comprend le contexte local où l'exercice supracommunal des Scot³³ a souvent déjà demandé un effort local conséquent, elle considère que l'évaluation environnementale est également là pour faire prendre conscience de l'acuité d'enjeux différents dans chaque territoire et qu'il conviendrait donc de procéder à une telle analyse.

Enfin, s'exonérer d'une telle territorialisation de l'évaluation environnementale a, selon l'Ae, trois conséquences :

- un effet de lissage des enjeux et des incidences environnementaux le diagnostic reflétant une moyenne issue de territoires disparates ;
- une sous-évaluation de certains enjeux comme par exemple la consommation d'espace agricoles et naturels dans un contexte où la politique nationale française promeut le « zéro artificialisation nette », même si l'effet de levier du projet sur de telles dynamiques semble modeste ;
- la non prise en compte de projets locaux transfrontaliers structurants comme celui du Grand Genève dans le périmètre du PCTE qui exercera dans le futur une régulation locale marquante du rapport habitats– emplois – déplacements³⁴... sur des registres sur lesquels le programme a un effet de levier, et donc des incidences (positives ou négatives) sur l'environnement.

Une territorialisation de l'évaluation environnementale aurait de surcroît permis une meilleure connaissance globale du territoire, objet même du plan. Pour autant, les données existantes sont parfois difficiles à comparer ou difficiles d'accès. Il s'agit là pour l'Ae d'un enjeu fort pour la prochaine génération du programme, qu'il convient d'ores et déjà d'anticiper.

L'état initial se conclut par une matrice de hiérarchisation des enjeux organisée selon dix « dimensions » environnementales (issues d'un mixte entre ce qui est appelé précédemment « thématique » et « sous-thématique » sans plus de précision).

L'Ae recommande pour la prochaine génération du programme, de territorialiser l'analyse des enjeux présents à l'échelle du périmètre du PCTE en les ciblant sur les territoires les plus concernés par ses orientations et par les actions qu'il est susceptible de financer.

³² « Dans le cadre de la programmation 2021-2027 et de la stratégie d'intervention du futur programme France Suisse, des enjeux territoriaux plus spécifiques pourraient être traités via les approches territorialisées notamment pour traiter des enjeux et des besoins sur le thème du développement économique, culturel et patrimonial ». A.T.I est un programme européen d'aide financière à l'investissement du FEDER, complémentaire du programme LEADER.

³³ Le rapport rappelle que le périmètre du PO rassemble 18 SCOT en Haute-Savoie et dans l'Ain, et 14 sur la partie franc-comtoise, SCOT en vigueur, en cours d'élaboration, en cours de révision.

³⁴ Le Grand Genève comprend 8 PACA (Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération) donc deux concernent le périmètre du PO, qui ont permis d'identifier les mesures phares à mettre en œuvre en matière d'urbanisation, de mobilité, d'environnement et de paysage, constituant un échelon de gouvernance intermédiaire entre l'agglomération et les communes.

De fait, l'Ae centre l'analyse qui suit sur le versant français du programme et son rapport transfrontalier. Elle relève, autant que de besoin, les éventuels points à compléter.

Milieu naturel et continuités écologiques

Le patrimoine naturel de l'espace français du PCTE, à l'instar de la partie Suisse, est d'une grande richesse : 17 % du territoire relève du réseau Natura 2000³⁵ (soit 361 608 ha, 44 ZPS³⁶ et 84 ZSC), 40 % fait l'objet d'inventaires, que ce soit des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type 1 (251 016 ha) ou 2 (797 953 ha), 216 sites sont des espaces naturels sensibles, 41 522 ha font l'objet d'arrêtés préfectoraux de protection de biotope. Enfin, le territoire compte également 9 685 ha gérés par les conservatoires d'espaces naturels (CEN), 35 128 ha de réserves naturelles nationales et 503 ha de réserves naturelles régionales... Au total, « 26 % du périmètre français du PO est classé « réservoir de biodiversité terrestre » ». Le territoire recoupe de plus trois parcs naturels régionaux (PNR) : le PNR du Haut-Jura, le PNR du Massif des Bauges, le PNR des Balcons des Vosges. Trois sites Ramsar³⁷ rassemblant 9 801 ha (Rives du lac Léman, Lac d'Annecy, Bassin du Druegon et l'impluvium d'Evian) figurent au territoire.

L'artificialisation et la fragmentation du territoire contribuent à une forte érosion de la biodiversité. Le dossier donne peu d'information sur les zones humides qui contribuent à structurer trois corridors transfrontaliers, renvoyant aux inventaires départementaux existants.

L'Ae recommande de compléter l'état initial par les zones humides ayant fait l'objet des inventaires départementaux ou par ceux des Scot et d'en donner l'état.

Les schémas régionaux de cohérence écologiques (SRCE) des deux ex-régions Rhône-Alpes et Franche-Comté schématisés par une cartographie de synthèse au 1/100 000^e (Figure 3), identifient plusieurs centaines de continuités écologiques d'intérêt régional constituant la trame verte et bleue, en particulier transfrontalières (vingt-six) dont onze (rassemblant milieux forestiers, espaces agricoles extensifs ou milieux aquatiques et humides) qui ont un rôle essentiel dans la mise en réseau à l'échelle nationale et européenne des massifs français et suisses.

Au regard du rythme d'artificialisation soutenu que connaissent certaines parties du territoire, les fonctionnalités des continuités écologiques sont mises à mal ; dans l'Ain et la Haute-Savoie, 75 % d'entre elles sont à restaurer (en particulier dans le cadre du genevois soumis à une pression urbaine importante, dans le Doubs et le Territoire de Belfort). La préservation et restauration des fonctionnalités écologiques constitue donc un enjeu majeur.

³⁵ Le tableau de synthèse sur les protections et labellisation du patrimoine naturel indique 151 sites Natura 2000, incluant la zone tampon prise pour l'évaluation des incidences du PO, voir 2.5.

³⁶ ZPS : Zone de protection spéciale ; ZPC : zone spéciale de conservation

³⁷ Signataire de la Convention de Ramsar en 1971, la France a ratifié ce traité en 1986. Elle s'est alors engagée sur la scène internationale à préserver les zones humides de son territoire. A ce jour (mai 2020), 50 sites Ramsar s'étendent sur une superficie de plus de 3,6 millions d'hectares, en métropole et en outre-mer » (<http://www.zones-humides.org/entre-terre-et-eau/ou-les-trouve-t-on/les-sites-reconnus/les-sites-ramsar-en-france>).

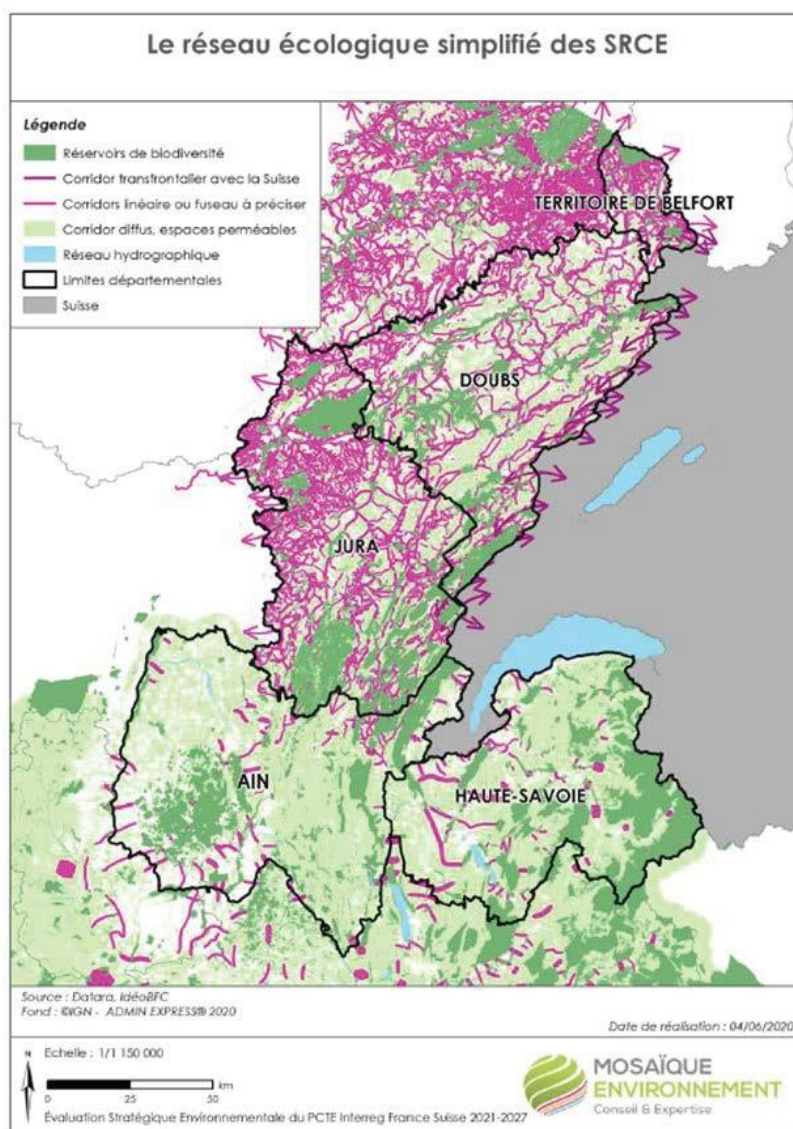


Figure 3 : Le réseau écologique simplifié des SRCE (Source – dossier)

De façon assez surprenante, la carte des continuités proposée sur la partie française ne représente que les continuités transfrontalières franc-comtoises, sans les hiérarchiser, et ne figure pas celles qui existent pour la partie rhône-alpine. Cependant, dans le cadre du projet du Grand Genève, des contrats corridors³⁸ ont été signés avec l'ex région Rhône-Alpes pour restaurer les continuités du territoire de l'agglomération qu'il conviendrait de faire figurer. Aucune cartographie de synthèse donnant à voir les continuités écologiques sur l'ensemble du territoire du PCTE ne figure au dossier. Il a pu être précisé aux rapporteuses les difficultés rencontrées quant aux échelles disparates entre le réseau national écologique (REN) suisse et la Trame verte et bleue (TVB) côté français. Par ailleurs, le cahier des charges du bureau d'étude n'incluait pas la production de données nouvelles. L'Ae observe toutefois que la richesse des continuités des départements de l'ex région Franche-Comté, bien supérieure à celle de l'ex région Rhône-Alpes et qui saute aux yeux sur la carte de la figure 3, signe aussi probablement une hétérogénéité méthodologique française qui devrait être corrigée.

³⁸ La majorité du territoire du Grand Genève est couverte par des contrats corridors « vert et bleu », signés entre 2012 et 2016 (6 au total). A titre d'exemple, le contrat « Mandement – Pays de Gex » (2016) couvre la moitié Sud du Pays de Gex et la vallée de la Valserine côté français. Le périmètre de ce contrat couvre une superficie d'environ 312 km² et s'étend sur les 5 communes genevoises et 14 communes françaises. Il fait l'objet du Cahier n°13-64 : contrat vert et bleu Mandement-Pays de Gex.

L'Ae recommande de compléter la représentation cartographique des continuités transfrontalières en fonction des informations disponibles sur la partie française, y compris en représentant différemment celles qui ont un rôle essentiel dans la mise en réseau à l'échelle nationale et européenne des massifs français et suisses.

Paysages et patrimoine

Le territoire français du PCTE dispose d'un patrimoine culturel riche, avec notamment 390 sites classés.

Ces espaces connaissent cependant une banalisation par l'urbanisation rapide et le morcellement. Si les régions BFC et AURA restent moins artificialisées que la moyenne nationale (9 % en France contre 6,6 % en BFC et 8,7 % en AURA)³⁹, les départements transfrontaliers Doubs, Ain et Haute-Savoie connaissent une dynamique de consommation d'espaces naturels et agricoles plus importante que le reste de la région, en particulier dans la vallée entre Annecy et Genève.

En dépit de l'importance de la forêt dans les territoires, de l'intérêt porté au développement de filières locales d'énergies renouvelables par le programme, et de l'existence de deux programmes régionaux forêt bois, la forêt n'est pas évoquée dans l'état initial si ce n'est incidemment.

Eau

L'évaluation environnementale fait le constat d'un territoire dont la ressource en eau est aujourd'hui « *abondante* », pour l'alimentation en eau potable, l'agriculture, le tourisme, l'hydroélectricité. Le dossier n'évoque pas des tensions déjà existantes sur la ressource en eau (sur le Rhône avec le barrage de Verbois, canton de Genève). Les tensions pourraient à l'avenir, avec la hausse des températures et le changement climatique, se renforcer et générer des conflits d'intérêts. Il ne fournit guère plus de précision sur les territoires plus particulièrement concernés par des tensions existantes ou futures. Il est peu disert sur la dégradation de la qualité des cours d'eau alors que « *la réduction des pollutions de toute nature, notamment des pollutions émergentes (micropolluants, microplastiques)* » et l'identification de « *nouvelles substances indésirables sont détectées dans les eaux qui sont issues d'activités humaines (pesticides ou résidus médicamenteux)* » constituent un enjeu territorial. L'origine de cette dégradation n'est pas précisée.

Face à cette situation dégradée des masses d'eau, au caractère fortement artificialisé des cours d'eau (centrales hydroélectriques), le dossier ne donne aucun chiffre clé sur l'état chimique et biologique des masses d'eau alors qu'il aurait dû mobiliser au moins les données du Sdage, voire des Sage et contrats de rivière⁴⁰ existants permettant d'étayer les enjeux identifiés à savoir la préservation et restauration des fonctionnalités écologiques des cours d'eau, la gestion quantitative de la ressource en eau, l'amélioration de la qualité des masses d'eau et la sécurisation de l'alimentation en eau potable.

L'Ae recommande de préciser dans l'état initial la qualité chimique et biologique des masses d'eau du territoire du programme opérationnel, l'origine des dégradations, en particulier transfrontalières,

³⁹ MTES (enquête Teruti-Lucas 2017-2018)

⁴⁰ Le dossier précise ainsi et à titre d'exemple la mise en place de contrats de rivières transfrontaliers qui ont instauré une gestion « intégrée et coordonnée », prenant l'exemple du contrat Pays de Gex-Léman qui en est à sa seconde génération et qui a permis des améliorations en termes de qualité des cours d'eau, de circulation piscicole et de sécurisation contre les inondations.

et par département les tensions naissantes ou déjà existantes sur la ressource afin d'étayer les enjeux sur celle-ci, les milieux humides et aquatiques.

Matériaux

Le sous-sol des deux régions françaises du PCTE sont riches en matériaux, roches meubles et roches massives pour la production de granulats⁴¹. Le dossier souligne la proximité entre zones de production et d'utilisation des matériaux dans les deux régions ; ces informations sont attribuées aux schémas régionaux des carrières⁴² des régions AURA et BFC, « 95 % de la population est couverte par une alimentation en matériaux à 30 km ».

Les 22 000 sites qui ont pu héberger des activités à l'origine de pollution des sols expliquent qu'en 2020, 321 sites pollués étaient recensés sur le territoire français du PO.

Risques naturels et technologiques

Les risques naturels constituent un sujet important et diversifié sur le territoire du PCTE (inondations, coulées de boues, mouvements de terrain, avalanches, séisme, tempêtes) qui font l'objet d'une bonne connaissance et d'un suivi. Concernant les risques technologiques le dossier note 2 000 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), tous régimes confondus, présentes dans les départements du programme opérationnel.

La question des risques naturels et technologiques est l'une des thématiques retenues dans les objectifs spécifiques du PO (OS4, priorité I) sur l'adaptation au changement climatique.

Bruit

Le territoire du PCTE, la partie française étant en particulier concernée, est exposé au dépassement des valeurs réglementaires d'exposition au bruit, principalement lié au trafic routier. La Haute-Savoie est particulièrement exposée aux nuisances sonores avec un réseau routier dense au niveau de l'agglomération Annemasse-Genève, de l'agglomération d'Annecy et de la vallée de l'Arve. À titre d'exemple, le département de l'Ain a élaboré un plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) pour la période 2018-2022 ; le Territoire de Belfort a élaboré des cartes stratégiques de bruit des infrastructures routières comme base d'élaboration de PPBE par les gestionnaires des infrastructures (routes départementales, routes communales, autoroute A36, RN 1019).

Déchets

La production des déchets ménagers et assimilés augmente sur le territoire du PCTE malgré un processus de tri plus important ; cette évolution est essentiellement attribuée à l'augmentation de population, la partie française voyant ses quantités de déchets ménagers collectés par habitant diminuer. En 2017, la quantité de déchets produite par habitant était sur la partie française de 553 kilogrammes par habitant (contre une moyenne nationale de 568 kilogrammes) ; 42,9 % des déchets urbains sont collectés séparément et recyclés (contre 53 % en Suisse).

⁴¹ En 2017, près de 600 carrières d'extraction étaient encore en activité en Auvergne-Rhône-Alpes (première région productrice de France avec 45 millions de tonnes de matériaux dont 11% en Rhône-Alpes) ; en Bourgogne Franche-Comté près de 340 carrières étaient actives.

⁴² Le dossier fait un raccourci appelant schémas régionaux les anciens schémas départementaux.

Les déchets liés aux activités économiques ne sont pas mentionnés. Pour les déchets dangereux, les informations fournies sont régionales et ne concernent pas spécifiquement le territoire du PCTE, le dossier précisant cependant que les départements du Jura et du Doubs sont parmi les plus gros producteurs de Bourgogne Franche Comté. L'une des actions du PCTE (OS7, priorité I) prévoit le développement d'actions de réduction des pollutions et déchets. Il conviendrait que des informations quantitatives soient fournies dans le dossier.

Qualité de l'air

À l'échelle du territoire du PCTE, la qualité de l'air est jugée « *plutôt satisfaisante* », avec de fortes disparités, les zones d'axes de trafic routier étant les plus polluées (comme dans l'Ain et en Haute Savoie), la qualité de l'air s'améliorant avec la montée en altitude (massifs du Jura et des Alpes). Le territoire de Belfort est particulièrement exposé avec en moyenne « *une quarantaine de jours où la qualité de l'air est mauvaise ou médiocre* ». Le dossier ne mentionne pas la condamnation de la France par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) le 24 octobre 2019 pour cause de dépassement de la valeur limite annuelle du dioxyde d'azote qui concerne en particulier la vallée de l'Arve dans le périmètre du programme.

Le Territoire de Belfort est particulièrement touché par ces dépassements, avec en moyenne une quarantaine de jours où la qualité de l'air est mauvaise ou médiocre, en faisant le territoire le plus exposé de la Région Bourgogne-Franche-Comté.

Émissions de gaz à effet de serre

Les émissions à l'origine de la détérioration de la qualité de l'air (ozone, oxydes d'azote, particules en suspension (PM10)) sont en majorité émises par le transport routier. Ces émissions totales de GES annuelles allaient de 787 ktCO_{2e} en 2016 pour le Territoire de Belfort à 4 345 ktCO_{2e} en 2018 dans l'Ain. Elles tendent globalement à diminuer ; le dossier remarque cependant « *Avec les tendances actuelles de croissance démographique et d'augmentation de la consommation et des déplacements, on peut néanmoins supposer que les émissions de GES devraient vont continuer à continuer à augmenter* ».

Une question évaluative du programme opérationnel concerne la capacité de celui-ci à accompagner les territoires vers un objectif de limitation de la pollution de l'air et des émissions de GES.

Climat, Énergie

L'évaluation environnementale relaie le caractère particulièrement vulnérable du territoire du PCTE face au changement climatique : à l'horizon 2100 les variations de température attendues sur la partie française du territoire se situent entre +2C° et +4C°⁴³, les territoires de montagne étant spécifiquement touchés avec des conséquences déjà visibles sur la fonte des glaciers et l'enneigement des domaines skiables.

La consommation énergétique sur le territoire du PCTE est en baisse depuis 2005 avec une certaine disparité géographique. Sans surprise, les secteurs les plus consommateurs d'énergie sont le transport routier, le secteur résidentiel, l'industrie (38 % dans le Jura). Ces dernières années les

⁴³ Site Drias, les futurs du climat ; « modèle CNRM2014 Météo France »

installations d'énergie renouvelable de la partie française du programme se sont développées en particulier pour l'hydroélectricité avec un taux de couverture variable selon les départements, de 23% (Ain) à 1% (Territoire de Belfort). La filière bois énergie est mentionnée comme présentant un important potentiel, sans plus de précision ; le dossier indique très brièvement le potentiel solaire photovoltaïque estimé par l'Orcéa⁴⁴ pour la Haute Savoie et l'Ain, respectivement à 3 634 Gwh et 3 944 Gwh.

Les perspectives d'évolution du territoire

L'évaluation environnementale présente un tableau « Synthèse et hiérarchisation des enjeux » récapitulant pour dix thématiques environnementales⁴⁵, 36 enjeux⁴⁶ selon trois niveaux de hiérarchisation possibles – faible à modéré, modéré à fort, fort à très fort, en fonctions « *des sensibilités environnementales du territoire* », les leviers d'action du programme opérationnel, leur niveau de priorité pour le programme. La santé n'y figure pas, alors qu'elle est identifiée clairement par rapport aux effets du programme, ce qui constitue un manque dans la hiérarchisation des enjeux dans l'évaluation environnementale.

Au final, tous les enjeux sont classés en niveau de priorité « fort » sauf quatre en niveau « moyen » (lutte contre l'expansion des espèces exotiques envahissantes, préserver les éléments de nature ordinaires générateurs des services écosystémiques, prise en compte des zones de fortes émissions dans les documents de planification, poursuivre les efforts de collecte et recyclage des déchets), ce qui est peu satisfaisant pour une réelle évaluation en fonction des effets de levier de leur incidences que le programme peut avoir sur l'environnement et, en fonction, permettre de sélectionner de façon éclairée les projets.

La méthodologie de production de ce tableau, qui théoriquement est intéressant, n'est pas explicitée, y compris sur l'effet de levier que le programme peut avoir sur les enjeux.

L'Ae recommande de compléter le tableau de synthèse et de hiérarchisation des enjeux, par la thématique environnementale portant sur la santé.

L'Ae recommande également de clarifier et de mieux argumenter la hiérarchisation des enjeux (en particulier par rapport à des sensibilités territoriales) et d'en tirer les conséquences sur les niveaux de priorités thématiques du programme.

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. Les alternatives possibles se sont situées, dans un processus itératif entre l'autorité de gestion et les partenaires, sur le choix des objectifs politiques fixés par l'Union européenne d'une

⁴⁴ Observatoire régional climat, air, énergie

⁴⁵ Dénommée « dimensions environnementales » : espace/foncier, transports et déplacements ; biodiversité ; paysage et patrimoines ; milieux aquatiques/ ressource en eau ; ressources en matériaux ; risques majeurs ; nuisances sonores et qualité de l'air ; déchets ; énergie et climat.

⁴⁶ tels que « baisse de la part modale de la voiture et de l'autosolisme », « Préserver les éléments de nature ordinaire générateurs de services (nature en ville / qualité du milieu urbain/structures éco-paysagère agricoles et forestières) », ...

part, les arbitrages sur l'affectation des fonds attribués par la Commission européenne aux cinq priorités du programme opérationnel d'autre part.

Les choix concernant le programme ont été les suivants. Le programme n'a pas retenu le cinquième objectif politique « *une Europe plus proche des citoyens* » (priorité V). Cette option a ainsi répondu aux souhaits des acteurs locaux de ne pas s'engager dans des approches territoriales intégrées (ATI), comme cela a pu l'être précisé aux rapporteuses.

Les priorités I et III ont été dotées chacune d'un quart du financement du programme eu égard à l'importance des enjeux de transition écologique et climatique, et de mobilité durable. Dans ce cadre, des choix ont été faits sur les objectifs stratégiques à retenir, en accord avec les partenaires. À titre d'exemple : l'OS 5 sur la gestion durable de l'eau a été rajouté dans la priorité I, l'enjeu environnemental de préservation de la ressource en eau et de la gestion des milieux aquatiques étant jugé majeur ; la priorisation par la priorité II des deux premiers objectifs (recherche et innovation, numérisation) s'est par ailleurs fait sur un consensus entre les techniciens de l'autorité de gestion et les partenaires politiques.

Sans sous-estimer les contraintes réelles d'un tel exercice⁴⁷, l'analyse des solutions de substitution raisonnables pour ce type de programme pourrait également préciser :

- la ventilation de l'enveloppe globale : l'évaluation environnementale rappelle la fourchette des enveloppes retenues et le cheminement ayant conduit aux montants présentés pour les différents objectifs spécifiques et les priorités. Elle devrait également préciser l'évolution de la ventilation par rapport au PCTE 2014–2020 ce qui permettrait d'éclairer les évolutions d'enveloppes financières dédiées à chacune des priorités ;
- les conditions d'utilisation des crédits : à enveloppes fixées, la sélection des projets peut faire l'objet d'options différentes. Plusieurs facteurs d'éco-conditionnalité ont été envisagés. L'évaluation environnementale devrait rappeler les règles préexistantes ou envisagées au cours de la construction du PCTE en matière de conditionnalité notamment environnementale ou de taux d'aide et préciser leur évolution au cours du processus.

L'Ae recommande de :

- ***développer l'analyse des solutions de substitution raisonnables, en explicitant les différentes options discutées au cours d'élaboration du programme en matière de ventilation des montants et de règles de conditionnalité environnementale des actions financées,***
- ***et d'apprécier l'amélioration de la performance environnementale du programme en tenant compte des montants financiers engagés et de l'efficience environnementale des mesures financées.***

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du programme

L'analyse des effets du programme opérationnel est menée à la lumière d'un « référentiel évaluatif » composé de douze questions (une par thématique environnementale y compris la santé, les dimensions « nuisances sonores » et « qualité de l'air » précédemment regroupées et ici distinguées), présentée dans l'annexe IX.B.

⁴⁷ La proposition de l'autorité de gestion doit en outre être approuvée par l'ensemble des partenaires.

Elle propose une double évaluation des effets du programme : par typologie d'actions des objectifs spécifiques sélectionnés pour le programme opérationnel dans chaque priorité, susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement (effet direct vs indirect, temporaire vs permanent, de court, moyen ou long termes, réversible vs irréversible, probable vs incertain) ; par thématique environnementale dont la synthèse est proposée dans une matrice croisant objectifs spécifiques du programme et dimensions environnementales, sans toutefois définir un score global pour chacune des OS.

Pour ce faire une notation est mobilisée pour quantifier l'effet probable de chaque OS ou action : « ++ », « + », « - », « -- », « ?? », « ⊗ » qui dans le tableau se traduit respectivement par « très positif », « positif », « négatif », « très négatif », « indéterminé », « peu significatif ».

La synthèse des incidences attendues du programme par dimension environnementale souligne que le PCTE a globalement des effets significativement positifs : sur la protection de la santé humaine en agissant directement sur la réduction du transport routier et sur la lutte contre les pollutions et nuisances en particulier ; sur l'adaptation du territoire et la transition énergétique (effet direct par la promotion d'énergies renouvelables et l'amélioration de la gestion de l'eau par exemple ou indirect par la protection de la biodiversité et le développement du numérique). Il en va de même pour la prévention des risques majeurs.

Le programme a des effets majoritairement positifs (avec des effets négatifs limités voire localisés et peu significatifs) sur l'amélioration de la qualité de l'air et la réduction des pollutions, la gestion des déchets, la prévention et réduction des nuisances sonores.

L'incidence du programme sur d'autres dimensions environnementales est plus partagée, avec des incidences directes positives mais également des effets indirects qui peuvent potentiellement s'avérer négatifs. Ainsi, à titre d'exemple l'OS 3, consacré à une mobilité durable, intelligente, intermodale et résiliente contribue très positivement à la qualité de l'air, la santé humaine, l'adaptation au changement climatique mais pourrait avoir un effet jugé dans le dossier négatif sur la biodiversité (développement de nouvelles infrastructures). L'OS 5 sur le renforcement du rôle de la culture et du tourisme pourrait se traduire par des effets négatifs sur la biodiversité, les déchets, la ressource en eau. L'OS 2 sur le développement des usages numériques est jugé dans le dossier très positif sur la santé (développement de l'e-santé) mais négatif sur la production de déchets et la pression sur les ressources rares (importation).

L'évaluation environnementale propose ~~donc~~ un ensemble de mesures de réduction présentées par OS, sur les termes de l'éligibilité des appels à projets et sur les critères de sélection des projets à financer (comme par exemple pour le bois-énergie des « *critères d'éco-conditionnalité sur la provenance du bois et le mode d'exploitation de la forêt* »), et de privilégier des actions qui réduiraient l'impact environnemental (par exemple pour le numérique et les énergies renouvelables sur la production de déchets). Le dossier précise aussi que certaines mesures n'ont pas été retenues par le comité de pilotage. Il en est ainsi dans la priorité II, du « *soutien des initiatives permettant d'améliorer les équipements d'ENR afin que leur production soit moins impactante sur l'environnement et notamment l'utilisation des ressources rares* », sans plus de détail.

Dans le cas de l'incidence réelle sur la biodiversité, le dossier souligne la difficulté de la quantifier en l'absence de concrétisation de projet y compris sur leur localisation en en faisant un point d'attention dans la sélection des projets, mais semblant reporter sur les études environnementales

réglementaires la définition d'éventuelles mesures compensatoires⁴⁸. L'Ae estime que si le cadre réglementaire doit jouer son rôle, il revient au programme de s'assurer que ses financements ne favorisent pas l'érosion de la biodiversité, enjeu national au cœur de la loi sur la reconquête de la biodiversité⁴⁹.

L'Ae recommande de préciser la façon dont les mesures de réduction se traduiront concrètement dans les appels à projets, et dans la sélection et la hiérarchisation des projets retenus pour financement en fonction de leurs incidences environnementales.

Enfin, le dossier précise que « *les effets du programme sur la consommation foncière devraient donc être assez limités* », et indique de plus que cette question devra « *constituer une préoccupation transversale dans le cadre de la mise en œuvre du programme, en lien avec les objectifs de limitation de l'artificialisation des sols existant tant en France qu'en Suisse* » reconnaissant par-là l'importance de l'enjeu pour cette région transfrontalière. L'Ae rappelle que tout programme s'inscrivant sur le sol français est appelé à contribuer à l'objectif national du « zéro artificialisation nette » et que les problématiques française et suisse en matière de protection des sols n'ont rien de comparable⁵⁰. Bien que les objectifs stratégiques du programme ne traitent pas directement de ce sujet, cela reste une préoccupation transversale qu'il convient de ne pas sous-estimer même si le manque de territorialisation du programme n'y aide pas.

L'Ae recommande de reconsidérer les contributions du programme à la réduction de la consommation foncière, notamment à l'objectif de zéro artificialisation nette côté français, en particulier par les critères de sélection des projets et de suivi du programme.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences du PCTE sur les sites Natura 2000 est claire et détaillée. Elle est introduite par un long rappel (6 pages sur 20) sur le cadre juridique du réseau Natura 2000, certes intéressant pour la bonne information du public mais qui aurait pu être mis en annexe pour centrer le corps de l'évaluation sur la zone d'étude.

La zone d'étude tient compte par ailleurs d'une zone tampon de 5 km « *pour prendre en compte d'éventuelles incidences indirectes sur les sites Natura 2000 situés à proximité du périmètre d'application du programme* » portant à 151 les sites Natura 2000 considérés.

L'analyse est structurée en trois temps : une présentation des sites Natura 2000 regroupés selon douze catégories de milieux naturels (grands massifs forestiers de plaine ou montagnards, vallées alluviales, petites cours d'eau, vallées karstiques, etc.) et illustrée par une carte au 1/1 150 000^e ; une analyse des incidences potentielles du programme synthétisées par OS dans un tableau distinguant quatre catégories d'incidences, directes ou indirectes, positives ou négatives ; une conclusion sur les incidences du programme qui reprend les éléments marquants présentés dans le tableau.

⁴⁸ Le dossier concernant la protection et restauration des infrastructure vertes et bleues, propose en termes de mesures de 'soutenir les espaces / thématiques dit « orphelins » (nature en ville, trame noire, reconquête des sols dégradés), ce qui pourrait être considéré comme un début de territorialisation du programme opérationnel.

⁴⁹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (1)

⁵⁰ La Suisse ayant depuis la fin de la seconde guerre mondiale établi un système de surfaces d'assolement (SDA) au nom d'une souveraineté alimentaire suisse qui préserve majoritairement les meilleures terres agricoles de l'érosion foncière.

Le dossier identifie quatre OS pouvant avoir des incidences directes ou indirectes négatives sur le réseau Natura 2000 par destruction potentielle d'habitats ou d'individus, dérangement, effets indirects (pollutions, modifications des niveaux d'eau...) ou d'« *incidences ne se limitant pas aux périmètres des sites Natura 2000* ». Il souligne que « *les actions ne sont pas localisées au sein de ce vaste périmètre interrégional* », et qu'il conviendra de raisonner « *en termes d'impacts potentiels de ces actions* » étant donné qu'« *à ce stade, il n'est pas possible d'apprécier les incidences réelles de ces projets* ». L'Ae relève la justesse de cette remarque, en partie liée à l'absence de territorialisation du programme mais souligne que si l'appréciation des incidences des projets retenus ne peut être réalisée, il revient au programme de s'en prémunir en définissant précisément les conditions d'éco-conditionnalité de l'éligibilité des projets ou de joindre à titre informatif le document complémentaire dans lequel ces informations figurent.

L'OS 1.2. « *Prendre des mesures en faveur des énergies provenant de sources renouvelables* » (Priorité I) est susceptible d'avoir une incidence directe négative. La principale mesure d'évitement proposée est de privilégier l'implantation des projets sur des sites artificialisés, hors sites Natura 2000, en précisant que « *les études environnementales réglementaires menées dans le cadre de ces projets devront s'assurer de l'absence d'effets significatifs résiduels sur les espèces* ». L'Ae remarque qu'une première étape d'évitement devrait être de sélectionner pour financement les projets répondant à ce type d'exigence ce qui passe par l'existence de critères d'éco-conditionnalité des projets retenus. Il conviendra aussi de veiller aux éventuels effets cumulés des projets.

L'OS 1.4⁵¹ « Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes » (Priorité I) dont une action porte sur les changements de pratiques agricoles et forestières aurait une incidence indirecte négative par les changements de pratiques agricoles et forestières sur les systèmes prairiaux ou forestiers susceptibles d'induire la (destruction et la perturbation d'habitats, introduction d'espèces exotiques envahissantes). La mesure d'évitement proposée est celle de financer les actions pilotes hors du réseau de sites Natura 2000.

L'OS 3.3. « *Mettre en place une mobilité durable, intelligente, intermodale et résiliente face aux facteurs climatiques aux niveaux national, régional et locale, notamment en améliorant l'accès au RTE-T et la mobilité transfrontalière* » (Priorité III) aurait une incidence directe négative. La construction de nouvelles infrastructures de transports alternatifs risque de concerner des sites Natura 2000, « *les études d'incidences devront s'assurer de l'absence d'impact significatifs résiduels. Des solutions alternatives seront à étudier le cas échéant* ». L'Ae souligne que si l'urgence climatique réclame cette transition des mobilités, elle ne doit pas s'affranchir de l'obligation d'absence de perte nette de biodiversité.

L'OS 4.5.⁵² « *Renforcer le rôle de la culture et du tourisme dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale* » (Priorité IV) aurait une incidence directe négative due aux tensions voire pressions sur les sites Natura 2000 liées à la fréquentation touristique. Le dossier souligne la nécessité que de tels projets fassent l'objet d'une évaluation de l'incidence sur les sites Natura 2000 et que « *le cas échéant, des mesures d'évitement devront être prises* », sans plus de précision. L'Ae souligne que le programme a également un rôle propre à jouer dans l'évitement voire la réduction de telles incidences, devrait donc en tenir compte et faire figurer dans ses critères de sélection de projets, la non atteinte au réseau Natura 2000.

⁵¹ Notée 2.4. dans le dossier mais qui devrait être l'OS 1.4.

⁵² Intitulé par erreur comme l'OS 3.3. dans le tableau sur les thématiques et enjeux environnementaux relatifs à cet OS,

Le dossier conclut « *sous réserve de la mise en œuvre de ces mesures et de celles qui seront définies au cas par cas dans le cadre des études réglementaires* » que les incidences du programme sur le réseau Natura 2000 ne sont pas significatives.

L'Ae recommande d'indiquer dans le contenu du programme opérationnel que les projets susceptibles de bénéficier d'un soutien financier doivent s'inscrire pleinement dans le respect des documents d'objectifs du site Natura 2000. L'Ae recommande également de proposer, au niveau du programme, de reprendre l'ensemble des mesures d'évitement et de réduction proposées dans l'évaluation stratégique environnementale.

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

L'évaluation environnementale, compte-tenu des incidences probables du programme ne considère que des mesures d'évitement et de réduction : « *En lien avec le niveau de précision du programme, il n'a pas été défini de mesures de compensation, le niveau d'effets résiduels ne pouvant être apprécié* ». Elle envisage comme mesures d'évitement celles déjà intégrées dans la conception du programme ; les autres mesures, « *la distinction n'étant à l'aune du niveau de définition des projets pas possible* », sont considérées comme mesures de réduction.

Ces dernières « *dans un souci de clarté* » sont présentées dans le chapitre consacré aux incidences du projet, OS par OS. Elles sont résumées sous forme de tableau proposant vingt-quatre mesures de réduction mises en œuvre selon : des critères environnementaux d'éligibilité inclus dans l'appel à projets (par exemple les « *projets ayant des effets limités sur la biodiversité, le patrimoine et le paysage pour être éligibles* » ... « *lorsque cela est possible* »), les critères à mettre en œuvre pour sélectionner les projets soumis (par exemple les projets valorisant des espaces déjà artificialisés ou dégradés), des critères explicitement appelés d'éco-conditionnalité par le programme.

Ces critères se centrent essentiellement sur la production de bois énergie, l'objectif étant que les porteurs de projet respectent un certain nombre de critères relatifs à différentes thématiques environnementales. Ce principe laisse aux porteurs de projet des marges de manœuvre. Il apparaît nécessaire que le dossier le développe sur d'autres objectifs, précise la méthodologie retenue, y compris en termes de concertation avec les parties prenantes, de telle sorte que la mise en application des critères soit effective et pérenne.

Aucun détail n'est précisé sur la pondération des différents critères proposés pour la sélection des projets et comment seront considérés ceux relatifs aux questions environnementales.

Cinq mesures d'accompagnement sont par ailleurs présentées sur les priorités I et IV dans le dossier telles que « *soutenir des études d'incidences globales du tourisme sur l'environnement, mis en place d'observatoires, de suivi dans ce domaine* » (OS 5), ou « *coupler les actions sur la séquestration du carbone dans les forêts à des actions de préservation de biodiversité* » (OS 4), sans plus de précision. Si de telles mesures peuvent être intéressantes il conviendrait de les préciser tant sur leurs modalités de mise en œuvre, sur la concertation avec les porteurs de projets, ou sur les financements disponibles pour les mener à terme.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion d'explicitier la pondération des critères de sélection des projets et de confirmer son engagement à mettre en œuvre les critères d'éco-conditionnalité et les

mesures d'évitement et de réduction des effets du programme présentées dans l'évaluation environnementale.

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

2.7 Dispositif de suivi

L'évaluation environnementale resitue le dispositif de suivi par rapport à l'expérience issue de l'exercice 2014–2020. Quatre évaluations ont été menées ; seule une d'entre elle portait « en partie » sur la prise en compte de l'environnement. Si 91 % des projets mobilisaient la notion de développement durable, seulement 21 % ont été évalués du point de vue environnemental, malgré les indicateurs proposés en 2013 (qui ne sont pas rappelés) restés inutilisés.

Le dossier retient un ensemble d'indicateurs de suivi des effets du programme sur l'environnement présentés dans un tableau organisé par priorité et OS. Il comprend ceux issus de la Commission européenne choisis dans le programme pouvant refléter des incidences environnementales (nommée indicateurs du programme, par exemple « *les infrastructures cyclables dédiées prises en charge* » par le programme), ceux spécifiquement dédiés aux questions environnementales et proposés en propre par le programme (intitulés indicateurs spécifiques, par exemple « *superficie consommée en zone rurale ou naturelle par des infrastructures ou équipements soutenus* » sur la potentielle consommation des sols liée au financement de l'OS 5 « *renforcer le rôle de la culture et du tourisme dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale* »). Bien que le nombre d'indicateurs retenus soit limité (dix-sept), ceux-ci demanderont de mettre en place un véritable suivi ou tout du moins de proposer aux porteurs de projets une méthodologie pour leur permettre de mettre en œuvre ce suivi, ce qui a été évoqué auprès des rapporteuses mais qui n'est pas indiqué dans le dossier. Ces indicateurs sont à la fois des indicateurs de résultats et de moyens.

Ces dix-sept indicateurs sont complétés par six indicateurs généraux de « *suivi de l'état initial de l'environnement* » (part des transports alternatifs à la voiture dans les déplacements ; habitats naturels et habitat d'espèces remarquables ; continuités écologiques, liaison agricoles ou forestières, liaison vertes et espaces de respiration ; quantité de déchets produits ; part d'énergies renouvelables dans la consommation finale ; quantité de GES émis et part du transport routier et des bâtiments) mobilisant des bases de données générales (INSEE, ALTERRE et Dreal⁵³ pour la partie française). L'Ae regrette que la consommation des espaces agricoles et naturels n'y figure pas compte-tenu de l'enjeu national et local qu'elle représente et sachant que les existent (alors que cet enjeu était considéré dans le programme 2014–2020).

Lors de leur visite, il a été confirmé aux rapporteuses qu'un choix de suivi du programme par un petit nombre d'indicateurs environnementaux avait été fait au regard de la lourdeur de recueil de l'information, du peu de moyens à disposition et de la difficulté d'attirer des porteurs de projets sur des programmes européens peu dotés.

L'Ae recommande de préciser les mesures d'accompagnement projetées en spécifiant leur inscription dans le programme opérationnel, leur financement et en s'assurant de la contribution des porteurs de projet, y compris dans les modalités de concertation à mettre en place.

⁵³ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique (RNT), présenté dans un document à part de 30 pages, est clair, synthétique et assez efficace. Il reprend les principaux points de synthèse de l'évaluation environnementale et en suit principalement le plan. Il peut être regretté que l'apport de l'analyse AFOM (au moins pour les forces faibles) ne soit pas systématiquement repris. Le document reflète les apports et les manques de l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande 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

La programmation 2021–2027 comporte, par rapport à la génération précédente du programme, de nombreuses avancées en faveur d'actions favorables à la transition écologique et à la prise en compte du changement climatique.

Le manque de territorialisation des incidences sur l'environnement des orientations et des actions génère une certaine incertitude quant à la capacité du programme à répondre aux enjeux locaux. Si des critères environnementaux sont proposés dans l'évaluation environnementale, le programme ne les inscrit pas comme critère d'éligibilité ou de sélection des projets, tous n'ont pas été retenus (par exemple « le soutien aux initiatives permettant d'améliorer les équipements d'EnR »), ou sont formulés de manière très générale par exemple « dans le respect de la biodiversité et de la hiérarchie des usages ». Les critères de sélection des projets figurent en principe dans le document de mise en œuvre du programme (DOMO), qui n'est pas soumis à évaluation environnementale et ne figure pas dans les éléments transmis à l'Ae pour la période 2021–2027.

L'Ae recommande au maître d'ouvrage de s'engager clairement à reprendre dans le programme les critères d'éligibilité des projets proposés dans l'évaluation environnementale.

3.1 Gouvernance et association des parties prenantes

De nombreuses réunions techniques et politiques ont eu lieu depuis le début de l'année 2019 témoignant d'une réflexion itérative entre élus et techniciens de l'autorité de gestion. Un séminaire de concertation dédié, qui a réuni l'ensemble des partenaires⁵⁴, a été organisé en septembre 2019 et a permis l'expression par ces derniers des idées d'actions souhaitables pour le territoire de coopération pour les années à venir. Le comité de suivi, organe politique de pilotage, s'est réuni à deux reprises. Le projet de programme a également fait l'objet d'une concertation avec le Ceser⁵⁵.

Il a été précisé aux rapporteuses que des acteurs économiques et institutionnels de poids, tel que le Grand Genève, n'ont pas été intégrés dans le partenariat, les situant davantage dans les potentiels candidats à dépôt de projets.

⁵⁴ 5 départements français : 01, 25, 39, 74, 90, deux Régions : AURA et BFC, deux SGAR : AURA et BFC, 7 cantons suisses : VD, VS, GE, JU, FR, NE, BE

⁵⁵ Conseil économique, social et environnemental régional

Les travaux concernant le programme Interreg France–Suisse sont bien avancés par comparaison avec les autres programmes Interreg français. La validation du programme par la Commission européenne est prévue entre novembre 2021 et janvier 2022.

3.2 Les priorités affichées par le programme⁵⁶

Un grand nombre d'actions prévues par le programme opérationnel prennent en compte l'environnement. Cette volonté apparaît transversalement aux objectifs stratégiques, au-delà de la priorité I qui décline l'objectif politique d'une « Europe plus verte ».

Un rapide bilan du programme précédent pour les actions communes avec le programme 2021–2027 aurait été utile pour juger de l'évolution entre les deux générations de programme et de la réelle avancée environnementale, et pourrait figurer dans le document de synthèse préconisé, le dossier ne présentant aucun historique des précédents PCTE.

3.2.1 La transition énergétique

L'objectif affiché dans le cadre du programme et les actions qu'il flèche s'inscrivent dans un objectif global de transition énergétique et de réduction des émissions de GES ; il est cohérent avec l'objectif affiché dans le cadre du Feder d'une « massification des énergies renouvelables », en tirant parti du potentiel présent sur le territoire régional.

L'évaluation environnementale fait ressortir que certaines mesures ne sont pas retenues sans en expliciter les raisons dans le dossier. Ainsi, le développement qualitatif des énergies renouvelables ne l'a pas été, il est pourtant un enjeu important, ce que l'Ae a l'occasion de souligner régulièrement dans ses avis⁵⁷.

Le programme soutiendra (priorité II) les projets fortement innovants (innovation de rupture) et les actions de recherche et d'innovation relatives à la transition énergétique au sens large : énergies renouvelables, matériaux biosourcés, filière hydrogène, stockage énergétique, écoconception des produits...

Le soutien à l'écoconception des produits s'inscrit dans la recherche d'une économie plus verte. Le programme ne le situe toutefois pas comme une priorité qui s'imposerait aux projets soutenus.

Il n'indique pas de manière précise les mesures d'accompagnement et les critères de sélection des projets en vue d'éviter certains effets négatifs bien connus des énergies renouvelables qui ne peuvent de ce fait être exclus.

L'Ae recommande d'accompagner le développement des énergies renouvelables de critères d'éco-conditionnalité des aides particulièrement au regard de leur impact sur la biodiversité, la consommation foncière, le paysage, l'eau, la production de déchets, le bruit ou l'utilisation des ressources.

⁵⁶ Selon les dernières informations communiquées par l'AG aux rapporteurs (5/03/21), les données chiffrées ont légèrement évolué et le montant des priorités également.

⁵⁷ Cf par exemple l'avis délibéré n°2020–77 du 27 janvier 2021 – « Feder et FSE+ PACA / Massif des Alpes »

3.2.2. La préservation de la biodiversité et la restauration des continuités écologiques

Une des questions évaluatives du programme porte explicitement sur la préservation de la biodiversité et les fonctionnalités des écosystèmes : *« le programme s'inscrit-il dans la préoccupation de préserver la biodiversité dans toutes ses composantes et les trames vertes et bleues ? »*. Les actions ciblant directement cette question, qui seront soutenues dans le programme, apportent une réponse positive à cette interrogation (définition d'une stratégie commune de protection et valorisation de la biodiversité par grands territoires transfrontaliers, préservation des espaces naturels du territoire de coopération, lutte contre l'imperméabilisation des sols, etc.). D'autres actions en lien avec des objectifs de développement s'inscrivent également dans cette préoccupation. Ainsi, sur le développement touristique, objet de la priorité IV, est prévu le *« soutien aux processus respectueux de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources dans les PME particulièrement orientées vers les activités agricoles et touristiques »*. Le programme soutient l'écotourisme avec notamment des actions liées à la formation et *« l'adaptation des activités touristiques pour réduire l'impact sur la faune et la flore (hébergements, pédagogie, activités, services ...) et améliorer l'empreinte écologique »*. Il envisage également le développement de loisirs itinérants durables (voies vertes, itinéraires de randonnées, sports de nature) et cherche à orienter le tourisme vers un tourisme *« 4 saisons »*.

Toutefois, rien n'est dit dans la priorisation et la sélection des projets quant aux éventuelles contradictions sur des actions *a priori* favorables à l'environnement comme, par exemple, l'ouverture de voies nouvelles même « vertes » de déplacement actif pouvant contribuer par exemple à fragmenter les espaces et à déranger la faune.

Le dossier ne précise pas comment sont levées ces contradictions potentielles, ni comment il priorise les projets porteurs d'enjeux contradictoires. L'absence de ces éléments et de toute territorialisation rend difficile l'appréhension des effets concrets du programme au regard des objectifs affichés.

L'Ae recommande de décrire le dispositif mis en place pour s'assurer de l'absence d'incidences résiduelles négatives sur l'environnement des actions conduites au titre du programme et de fournir les critères de sélection des projets et leur pondération respective.

3.2.3 L'adaptation au changement climatique, la prévention des risques

Les actions retenues sont largement immatérielles visant l'amélioration des connaissances et le suivi des impacts du changement climatique et le développement de la coopération en matière de sécurité (plans d'urgence, exercices communs). La 3^e action *« accompagner le territoire vers plus de résilience »* (OS 4, priorité I) contient des démarches d'animation et des investissements permettant de développer des pratiques résilientes au changement climatique dont le développement des circuits courts ou la séquestration de carbone. Les actions proposées sont cependant souvent imprécises. Il est difficile dès lors d'en appréhender les effets concrets et l'« effet levier » que le programme peut avoir. Ces actions sont cependant à mettre en regard de celles menées en faveur de mobilités plus durables.

Comme le constate le programme qui prévoit des mesures dans ce sens, les évolutions récentes révèlent la grande vulnérabilité territoriale, par exemple la baisse de l'enneigement pour l'économie touristique, ou des événements météorologiques extrêmes auxquels seront soumis certains territoires. Les mesures prises reflètent une traduction encore modeste d'une priorité ayant pourtant

déjà dépassé le stade de l'émergence. Pour l'Ae, le programme devrait être davantage 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 programme 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 ses interventions.

3.2.4 Les mobilités plus durables et multimodales

Le programme soutient clairement le développement des réseaux de transport en commun et de nouvelles liaisons ferroviaires transfrontières, encourage la multimodalité et les modes alternatifs à la voiture individuelle.

Ces mesures auront donc des effets positifs sur la réduction de la pollution de l'air, du bruit, des GES et s'inscrivent dans l'objectif de lutte contre le changement climatique. Pour autant, il serait utile que le document précise les conditions présidant au financement d'infrastructures nouvelles par rapport au risque de reports probables d'urbanisation et d'artificialisation, des impacts sur le paysage ou sur la fragmentation des espaces par exemple et démontre, au regard de ses conditions de mise en œuvre, que cet objectif ne contrevient pas à d'autres priorités.

3.2.5 La santé humaine

L'incidence des objectifs stratégiques du programme (et types d'actions) est jugée dans le dossier très positive et synthétisée sous la thématique « protection de la santé ». Le programme y contribue couvrant plusieurs dimensions de la santé humaine : la qualité de l'air ; l'exposition aux risques et la vulnérabilité des populations ; la qualité de l'eau potable ; la réduction des pollutions, des déchets, des nuisances sonores ; l'accès à la nature et à la culture. À titre d'exemple : son effet sera ainsi direct avec des actions visant la réduction du trafic routier (et les émissions de GES), la lutte contre les pollutions et les nuisances, l'adaptation au changement climatique (priorités I et III) ; indirectement, les actions portant sur la préservation de la biodiversité, la nature en ville, le tourisme de plein air auront des incidences sur le cadre de vie propice à la santé humaine (priorités I et IV).

Enfin, les actions visant au développement d'applications numériques dans des différents domaines tels que l'e-santé ou la télémédecine (priorité II) répondront également aux enjeux et besoins en matière de santé.

3.2.6 Les mesures en faveur d'une gestion durable de l'eau

Le programme prévoit des actions visant à améliorer la connaissance ainsi que des actions de prévention et réduction avec notamment un soutien au changement de pratiques afin de valoriser des pratiques sobres en azote et réduisant les pollutions. L'autorité de gestion devrait préciser si ces mesures s'inscrivent ou non en complémentarité des programmes d'actions régional (PAR) nitrates de la région Bourgogne-Franche-Comté et de la région AURA.

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 ou 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 programme semble s'arrêter à mi-chemin puisque au-delà de l'évaluation des effets se pose la question de la mise en œuvre et de l'orientation de la traduction opérationnelle au travers des projets sélectionnés. Comme il l'a été souligné précédemment, le programme se caractérise par des critères dit « environnementaux » très généraux, à peu d'éco-conditionnalité et à un silence certain sur la pondération des critères environnementaux dans le classement pour financement de projets soumis. La marche à franchir est encore haute pour une pleine prise en compte de l'environnement. L'Ae attire l'attention de l'autorité de gestion mais aussi des partenaires sur ce qu'il conviendra de mettre en œuvre à l'avenir.

L'Ae recommande de donner à l'environnement et la santé humaine une véritable dimension transversale pour l'ensemble du programme.

3.4 L'éco-conditionnalité

L'éco-conditionnalité des projets à financer, quel qu'en soit la nature, était de fait absente de la précédente génération du PCTE. Dans le programme 2021–2027 sur l'ensemble de celui-ci émerge l'intention d'une « *Mise en œuvre des critères d'éco-conditionnalité définis dans la présente évaluation* ». Pour autant, elle n'apparaît explicitement que pour l'énergie-bois.

Il a pu être précisé aux rapporteuses lors de leur visite, qu'un engagement plus avant dans des critères d'éco-conditionnalité n'avait pu être fait par crainte qu'il soit trop dissuasif pour les porteurs de projets, alors que le programme souhaitait, par rapport à la génération précédente, les diversifier et mieux investir certaines priorités moins bien investies jusqu'à lors.

L'Ae note l'émergence de ce type de critères environnementaux dans le programme. Elle attend cependant un investissement plus conséquent sur des domaines phares du programme comme le tourisme « 4 saisons » par exemple (ce qui par ailleurs pourrait contribuer à construire une image de qualité de ce nouveau mode de développement). Enfin, cette éco-conditionnalité devra s'accompagner (comme dans le cas de la filière bois-énergie) d'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.