



Autorité environnementale

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

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le programme FEDER, FSE+ et fonds de
transition juste (FTJ) 2021-2027 pour la région
Auvergne-Rhône-Alpes et les territoires Rhône-
Saône et Massif central**

n°Ae : 2021-21

Avis délibéré n° 2021-21 adopté lors de la séance du 9 juin 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 9 juin 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme FEDER, FSE+ et FTJ 2021-2027 pour la région Auvergne-Rhône-Alpes et les territoires Rhône-Saône et Massif central.

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

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

Étaient absents : Michel Pascal, Éric Vindimian

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 le président de la Région Auvergne-Rhône-Alpes par courrier du 2 mars 2021, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 9 mars 2021.

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 7 avril 2021 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé Auvergne - Rhône-Alpes, qui a transmis une contribution en date du 17 mai 2021,
- le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes ;
- les préfètes des départements de l'Ain, de l'Allier, de l'Ardèche et de la Loire ainsi que les préfets du Cantal, de la Drôme, de l'Isère, de la Haute-Loire, de la Haute-Savoie, du Puy de Dôme et du Rhône et a reçu une contribution des directeurs départementaux des territoires de l'Ardèche en date du 29 avril 2021, de la Loire en date du 31 mai 2021.

Sur le rapport de Sylvie Banoun et Véronique Wormser, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

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

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

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

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

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

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du volet déconcentré en région Auvergne – Rhône–Alpes du programme opérationnel national fonds social européen (FSE+), du programme opérationnel régional du fonds européen de développement régional (Feder) 2021–2027, du volet régional du fonds de transition juste, ainsi que des volets interrégionaux Rhône–Saône d'une part et Massif central d'autre part, dont l'autorité de gestion est la Région Auvergne – Rhône–Alpes.

Dans la version provisoire soumise à l'avis de l'Ae, le territoire bénéficierait pour la période 2021–2027 d'une stabilité de sa dotation Feder, résultat d'une diminution de la partie rhônalpine et d'une augmentation de la partie auvergnate, et d'une réduction significative de la dotation FSE+ du fait d'une diminution importante de la part rhônalpine. L'enveloppe prévisionnelle se monte à 874,7 millions d'euros : soit, hors assistance technique 562,7 au titre du Feder régional, 136 pour le FSE+, 77 pour le fonds de transition juste, 31,8 pour Rhône–Saône et 38,6 pour le Massif central. Le dossier ne comprend aucun retour d'expérience sur la programmation 2014–2020.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la préservation des ressources : réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols, maîtrise des consommations énergétiques, préservation de la ressource en eau ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux conséquences du changement climatique ;
- la santé des populations, exposées à la pollution de l'air et au bruit ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;
- la prévention et la réduction de l'exposition des populations et milieux aux risques naturels et technologiques ;
- la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire.

Dans l'ensemble, la démarche d'évaluation environnementale a été conduite précisément pour chacun des domaines abordés mais elle se borne à indiquer les lacunes du programme : gestion de l'eau, changement climatique... L'état des lieux établi pour la rédaction du Sraddet a été bien exploité et des aperçus spécifiques ont été intégrés pour les volets Rhône–Saône et Massif central. Certaines données devraient être actualisées et l'examen des solutions de substitution repris. La question de la complémentarité entre programmes publics de soutien à l'investissement, qui n'est pas abordée par le programme, en constitue pourtant un enjeu majeur.

Le programme comprend plusieurs dispositions en principe favorables à l'environnement et à la transition écologique, d'efficacité énergétique, d'économie circulaire, d'énergies renouvelables, de biodiversité, de développement urbain et de tourisme durable. La prise en compte du changement climatique ne paraît pas adaptée aux spécificités régionales et la prise en compte de l'environnement dans les actions non dédiées à cet objectif, notamment de réduction des inégalités territoriales, n'est pas explicitée. L'Ae recommande, de procéder à un retour d'expérience effectif du cycle précédent, de donner à l'environnement une dimension transversale pour l'ensemble du programme et de mettre en place un dispositif esquissé dans l'évaluation environnementale, d'éco-conditionnalité des aides et de suivi environnemental. L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du volet déconcentré en région Auvergne – Rhône–Alpes du programme opérationnel national fonds social européen (FSE+) du programme opérationnel régional du fonds européen de développement régional (Feder) 2021–2027 et du volet régional du fonds de transition juste ainsi que des volets interrégionaux Rhône–Saône d'une part et Massif central d'autre part dont l'autorité de gestion² est la Région Auvergne – Rhône–Alpes. Cet avis analyse la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le programme.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et éclairer certaines de ses recommandations, de présenter le territoire et le contexte d'élaboration de ce programme. Cette présentation est issue des documents transmis à l'Ae et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural est également fourni.

La Région a transmis à l'Ae une version provisoire de ces plans datée du 4 février 2021 (version 2), l'avis étant sollicité 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.

1.1 Contexte, présentation du programme et enjeux environnementaux

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

La proposition de cadre financier pluriannuel présentée par la Commission européenne fixe une enveloppe de 330 milliards d'euros (Md€) (valeur 2018) pour la cohésion économique, sociale et territoriale pour la période 2021–2027, dont 201 Md€ pour le Feder et 89 Md€ pour le FSE. Le solde correspond au fonds de cohésion. Pour le Feder, le choix est de concentrer les financements sur un nombre limité de thématiques, distinctes de celles de la génération précédente³ tout en s'inscrivant dans sa continuité : innovation, économie numérique et 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 climat⁴). Par ailleurs, le futur règlement prévoit d'« *amplifier les dimensions "coopération régionale" et "développement urbain durable"* »⁵. Le FSE+ reprend les champs d'action du fonds social européen 2014–2020, l'initiative pour l'emploi des jeunes et le fonds européen d'aide aux plus démunis. Pour l'année 2021, s'y ajoutent des financements de relance économique (dispositif React–EU) de 151,3 millions d'euros.

La dotation française pour le Feder et le FSE+ est de 15,7 Md€. S'y ajoute à hauteur d'1 Md€ le fonds de transition juste (FTJ) pour accompagner les territoires les plus dépendants des énergies fossiles dans leurs projets de reconversion. L'assistance technique⁶, comprise dans cette enveloppe, s'élève

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

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

⁴ Le projet de règlement européen relatif au Feder précise que « *Les opérations au titre du FEDER devraient contribuer à hauteur de 30 % de l'enveloppe financière globale du FEDER à la réalisation des objectifs en matière de climat.* »

⁵ Concrètement un minimum de 6 % des ressources du Feder doit être consacré au développement urbain durable.

⁶ L'assistance technique a pour objectif de faciliter la tâche des organismes publics ou privés gestionnaires des fonds structurels européens dans chaque État membre.

à un peu moins de 633 millions d'euros. Le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) pourrait évoluer à partir de 2023 et se concentrer sur les aides à l'agriculture.

Le règlement européen définit cinq objectifs stratégiques (OS) et 21 sous-objectifs :

1. « *une Europe plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique intelligente et innovante* » (OS1) ;
2. « *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) ;
3. « *une Europe plus connectée par l'amélioration de la mobilité et de la connectivité régionale aux TIC* » (OS3) (en France, cet objectif ne concerne que les territoires ultramarins) ;
4. « *une Europe plus sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux* » (OS4) ;
5. « *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)

En France, la plus grande partie des investissements du fonds européen de développement régional sera concentrée sur les deux premiers objectifs hors assistance technique. Pour l'ancienne région Rhône-Alpes, considérée comme région plus développée, cette part est d'au moins 85 %, pour l'ancienne région Auvergne, considérée comme « en transition », elle est de 70 %. Le règlement exclut explicitement le financement de matériel roulant ferroviaire ou d'installations de traitement des déchets résiduels⁷.

1.1.2 Retour d'expérience du programme 2014–2020

Pour la période 2014–2020, les programmes Feder, FSE et IEJ (initiative pour l'emploi des jeunes) avaient mobilisé pour la France entière 15,1 milliards d'euros, dont 5,8 milliards pour le Feder en métropole⁸ : 1,46 milliards pour la recherche, le développement et l'innovation ; 0,74 milliard pour le numérique, 0,88 milliard pour l'aide aux entreprises ; 1,51 milliard pour le soutien à la transition énergétique⁹ ; 0,18 milliard pour l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques ; et enfin 0,56 milliard pour l'environnement¹⁰. Les trois objectifs en lien avec la transition écologique représentaient donc, avec environ 2,25 milliards, 42,3 % de l'ensemble des crédits du Feder.

Le dossier ne fournit aucun élément de bilan ou de retour d'expérience régional ou interrégional du programme 2014–2020. Les éléments qui suivent sont exclusivement extraits de documents publiés par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

⁷ Déchets restant après avoir trié les déchets recyclables (et donc déchets ménagers non recyclables, restant après collecte sélective).

⁸ 2,6 milliards pour le Feder Outre-mer

⁹ Énergies renouvelables, efficacité énergétique dans le logement, les bâtiments publics et les entreprises.

¹⁰ Protection du patrimoine naturel et culturel, préservation de la biodiversité, amélioration de l'environnement urbain

	Avancement France	Avancement AUV	Avancement RA
Feder programmé (tous financements)	103 %	127%	86 %
Feder programmé (crédits européens)	79 %	89 %	71 %
Feder certifié	36 %	52 %	30 %
FSE programmé (tous financements)	105 %	83 %	66 %
FSE programmé (crédits européens)	95 %	76 %	68 %
FSE certifié	45 %	37 %	31 %

Tableau 1 : Taux de programmation en France et en Auvergne – Rhône-Alpes au 30 septembre 2020¹¹.
(Source : ANCT)

Les taux nationaux d'engagement des crédits européens étaient, au 30 septembre 2020, de 79 % pour le Feder et de 95 % pour le FSE¹² ; en Auvergne ce taux est significativement supérieur pour le Feder : 89 %, et inférieur pour le FSE : 76 % ; pour Rhône-Alpes, les deux chiffres sont très inférieurs à la moyenne nationale avec un écart de 8 points pour le Feder et de 27 points pour le FSE. Le taux de crédits certifiés est supérieur au taux national pour le Feder Auvergne, inférieur dans les deux cas pour le FSE. Au 31 décembre 2018, le taux de programmation des crédits européens du programme interrégional Massif central était de 51 % et le taux de certification de 12 %, pour le programme Rhône-Saône, les chiffres sont respectivement de 54 % et 21 %.

On notera que l'effet levier du FSE apparaît plus important en Rhône-Alpes qu'au niveau national ; il est plus faible en Auvergne pour le Feder comme pour le FSE.

	France	Auvergne	Rhône-Alpes
Feder			
Crédits fonds européens et cofinancements nationaux (publics et privés) (M€)	17 973	359	728
Crédits européens (M€)	8 471	215	364
Ratio	2,12	1,67	2,00
FSE			
Crédits fonds européens et cofinancements nationaux (publics et privés) (M€)	9 672	47	291
Crédits européens (M€)	5 469	28	145
Ratio	1,76	1,68	2,01

Tableau 2 : Crédits européens, contreparties et effet de levier France/Auvergne et Rhône-Alpes au 30 septembre 2020 en millions d'euros (M€). Source : ANCT

De nombreux documents produits par l'agence nationale de la cohésion des territoires permettent de tirer des enseignements intéressants. En matière d'énergie et d'efficacité énergétique, l'un de ces rapports¹³ indique que l'objectif de la prochaine génération doit être en premier lieu de « rattraper le retard considérable par rapport aux objectifs fixés¹⁴ ».

¹¹ Programmé : la somme est inscrite dans un programme d'actions en cours de réalisation ; engagé : la somme est dépensée mais pas nécessairement décaissée ; certifié : la somme est décaissée, les justificatifs ont été envoyés à l'Union européenne et le remboursement par l'Union européenne est en cours après vérification de l'ensemble des procédures.

¹² Les taux d'engagement tous financements confondus sont plus importants (103 % Feder ; 105 % FSE) traduisant à la fois l'effet de levier des fonds européens mais aussi une éventuelle compensation avec des contreparties nationales de difficultés administratives dans la gestion des crédits européens (non éligibilité de certaines dépenses...)

¹³ Mise en œuvre du Feder 2014-2020 et 2021-2027 en France métropolitaine / synthèse des éléments de diagnostic (janvier 2020)

¹⁴ C'est notamment le cas en matière d'énergies renouvelables, la France n'ayant pas atteint son objectif 2020 fixé à 23 %.

1.2 Territoire du programme

Le périmètre du programme opérationnel soumis à l'avis de l'Ae couvre pour tout ou partie cinq régions métropolitaines. Le dossier ne présente cependant que des cartes de la région Auvergne-Rhône-Alpes.



Figure 1 – Carte de la région (Source : dossier du Sradet)

Le volet régional porte sur la région Auvergne – Rhône-Alpes (ARA), qui résulte de la fusion en 2015 des anciennes régions Auvergne et Rhône-Alpes. Deuxième région métropolitaine par sa population (7,9 millions d'habitants) et son économie (11,5 % du produit intérieur brut national), elle est au troisième rang en termes de superficie (69 711 km²) et comprend douze départements. La région, dont 80 % de la superficie est en zone de montagne et 48 % est dédiée à l'agriculture et 46 % aux forêts et aux milieux naturels, est constituée de trois grands ensembles géographiques : le sillon rhodanien et de part et d'autre deux massifs de grande taille très différents : les Alpes et le Massif central formant trois paysages emblématiques : paysages de montagne, grandes vallées et grands ensembles agro-paysagers homogènes (la forêt couvre 34 % du territoire). En termes de biodiversité, la part du territoire protégée « réglementairement » (2,9 %) est du double de la moyenne nationale (1,4 %), 13,6 % sont couverts par un site Natura 2000 et 51 % du territoire est inventorié en Znieff¹⁵. Un tiers de la biodiversité remarquable d'intérêt européen est concentrée en Auvergne.

¹⁵ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

L'appréciation de l'état des lieux est différente dans la région et pour le Massif central mais la tendance est dans les deux cas à la dégradation.

Le sillon rhodanien constitue le cœur économique et démographique de la région. Le fleuve Rhône, avec une production hydroélectrique importante, relie la région avec, au nord, la Suisse et, au sud, la Méditerranée ; la Saône relie la région avec l'Île-de-France et l'Europe rhénane et du Nord. C'est la ville de Lyon qui marque la confluence. Les terres du Massif central, irriguées par la Loire et ses affluents, composent une large mosaïque de plateaux, volcans, vallées et gorges. Le massif est longtemps resté à l'écart des grands flux au contraire de la vallée du Rhône. Les massifs alpins sont plus élevés et s'étendent vers le sud depuis le sud du Jura ; ils sont traversés par de grands axes de transport, notamment transfrontaliers relayés par des tunnels routiers et ferroviaires.

La région compte quatre métropoles (Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand et Saint-Étienne) et 21 aires urbaines de plus de 50 000 habitants souvent contiguës. Les pôles urbains concentrent un tiers des emplois régionaux. Les espaces montagneux se structurent autour de polarités urbaines de plus petite taille. Les mobilités sont concentrées au sein des aires urbaines (un quart des déplacements) ou en lien avec elles (23 % entre territoires peu denses et pôles urbains) et deux travailleurs sur trois travaillent en dehors de leur commune de résidence, ce qui témoigne d'un phénomène de périurbanisation à l'origine d'une artificialisation importante et d'une mobilité (notamment entre le domicile et le travail) élevée (15 %).

Si la région est attractive, avec un solde migratoire positif de 17 000 personnes par an, c'est davantage en direction de la partie rhônalpine et urbaine, même si l'Auvergne est réputée pour sa qualité de vie. Les inégalités d'accessibilité aux équipements, en particulier de santé, sont marquées entre les espaces urbains et les espaces ruraux ou montagnards. Dans les territoires de faible ou de très faible densité, l'utilisation de la voiture est massive et en augmentation.

Première région industrielle en termes d'emploi, elle est spécialisée sur quelques secteurs : chimie-pharmacie, énergie, mécanique, transports, agro-alimentaire et logistique (13 millions de m²) avec des systèmes productifs fortement territorialisés. Les friches industrielles se multiplient, la qualité de l'eau se dégrade comme l'adéquation entre les prélèvements et la disponibilité en eau (phénomène plus aigu sur l'axe Rhône-Saône). L'exposition aux risques est généralisée pour les risques naturels avec 87 % des communes exposées et très présente et variée pour les risques technologiques et industriels, avec 49 000 sites potentiellement pollués (Basias¹⁶), 1 119 sites pollués (Basol¹⁷), 6 000 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et installations polluantes.

Trois des métropoles ont une qualité de l'air suffisamment dégradée pour être concernées par le contentieux en cours entre la France et la Commission européenne sur le sujet¹⁸, la pollution atmosphérique étant essentiellement due au transport routier. Ainsi 62 % des communes sont en zone sensible¹⁹ pour la pollution de l'air du fait d'oxydes d'azote et de particules fines avec un

¹⁶ Base de données des sites industriels et activités de service

¹⁷ Base de données des sites et sols pollués

¹⁸ Ce que le dossier ne mentionne pas.

¹⁹ Une zone est dite sensible à la qualité de l'air lorsqu'elle est concernée par un dépassement réglementaire avéré ou potentiel pour le NO₂ ou les particules PM10, et en présence de population ou d'un écosystème remarquable (protection de biotope, réserve naturelle, parc naturel) à proximité immédiate.

contentieux européen pour ces deux aspects : 2 millions habitants respirent un air pollué au-delà de la valeur limite recommandée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour les PM₁₀²⁰ et 40 000 personnes sont dans la même situation pour les NO₂. Quant à l'objectif de long terme pour l'ozone, il est dépassé pour l'ensemble du territoire. Pour le Massif central, c'est la conjonction des transports et des émissions agricoles (émettant NH₃ et CH₄) qui conduit à un bilan mitigé.

En outre, 4 % de la population régionale (300 000 personnes) sont potentiellement exposés à des niveaux de bruit dépassant les valeurs limites du fait d'infrastructures de transport, installations industrielles, activités... Selon le rapport environnemental, les communes exposées se concentrent le long des grands axes routiers (10 000 km) et ferroviaires de la région. 18 % des communes ont une population exposée comprise entre 1 et 100 habitants et 17 % d'entre elles dépassent la centaine d'habitants exposés. Les principales agglomérations régionales sont concernées. De ce fait, ARA est considérée comme la 2^e région en termes d'exposition au bruit.

Avec un réchauffement climatique constaté de l'ordre de 2 °C sur les cinquante dernières années, la région est confrontée à des défis particuliers : intensification des risques naturels, raréfaction de la ressource en eau, notamment au sud de la région et en tête de bassins versants, qui induit des conflits d'usage entre tourisme, agriculture, industrie et production d'énergie. La vulnérabilité au changement climatique est évoquée dans le rapport environnemental sous différents angles : disponibilité en eau, biodiversité des cours d'eau, diminution de l'enneigement (passé de 5 à 4 mois par an à 1 500 m dans les Alpes du nord), augmentation des risques naturels. Il est noté que les objectifs réglementaires des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) n'ont pas été atteints en 2020 sans indiquer les niveaux atteints et les écarts aux objectifs.

La question des déchets dangereux (786 000 tonnes annuelles en 2015), des déchets d'activités de soins (19 000 tonnes, dont 97 % à risque infectieux) et des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics (27,5 millions de tonnes) est particulièrement aiguë dans la région. Le rapport environnemental note ainsi une consommation régionale élevée de granulats et de béton prêt à l'emploi (pour celui-ci 1 m³ par an et par habitant pour 0,58 m³/an en moyenne nationale)²¹, un faible taux de recyclage des déchets du bâtiment et des travaux publics (de l'ordre de 30 % des matériaux inertes, principalement en remblaiement d'anciennes carrières et environ 1,2 million de tonnes déposées illégalement dans la nature chaque année).

L'Ae constate que ces éléments ne sont que peu ou pas identifiés dans les priorités du programme opérationnel (PO) retenu.

Le diagnostic territorial sur lequel s'appuie le PO met en avant l'enjeu de l'équilibre territorial, accentué par l'association des deux anciennes régions Auvergne et Rhône-Alpes avec un dynamisme

Dans le cadre de la réalisation des schémas régionaux climat-air-énergie, des cartes régionales définissant des zones dites « sensibles » à la dégradation de la qualité de l'air doivent être élaborées. Il s'agit d'identifier les portions des territoires susceptibles de présenter des sensibilités particulières à la pollution de l'air (dépassements de normes, risque de dépassement, etc.) du fait de leur situation au regard des niveaux de pollution, de la présence d'activités ou de sources polluantes significatives, ou de populations plus particulièrement fragiles. Ces zones sensibles sont les zones où les actions en faveur de la qualité de l'air devront être jugées prioritaires par rapport à d'éventuelles actions – dont la synergie entre elles ne serait pas assurée – pour la préservation du climat.

²⁰ La qualité de l'air est notamment qualifiée par les particules en suspension (*particulate matter* ou PM en anglais) de moins de 10 micromètres (noté µm soit 1 millième de millimètre), respirables, qui peuvent pénétrer dans les alvéoles pulmonaires. On parle de particules fines (PM₁₀), très fines (PM₅) et ultrafines (PM_{2,5}) dont le diamètre est inférieur respectivement à 10, 5 ou 2,5 micromètres (noté µm soit 1 millième de millimètre).

²¹ Le document présente une discordance entre fiche synthétique et texte à ce sujet.

économique inégal, des disparités d'accès aux équipements et infrastructures, d'emploi et de niveau de vie. Il insiste sur quelques atouts : le potentiel scientifique régional, la compétitivité des entreprises, tant petites et moyennes que de taille intermédiaire, l'attractivité pour le tourisme, une production d'énergie renouvelable, un réservoir de biodiversité (23 % du territoire régional), avec 4 400 espèces végétales et 684 espèces animales, néanmoins fragile. Il mentionne cependant une consommation d'énergies majoritairement non renouvelables, des performances énergétiques du parc social inférieures au parc français, l'enfouissement de près d'un quart des déchets, un rythme d'artificialisation soutenu et une mobilité principalement en voiture individuelle bien que les trois-quarts des déplacements soient inférieurs à 7 km.

Le périmètre du volet Fonds de transition juste (qui vise à favoriser la diversification économique des territoires les plus touchés par la nécessaire transition énergétique et écologique et de permettre la reconversion des travailleurs concernés) est celui des départements du Rhône et de l'Isère, identifiés comme particulièrement exposés puisque les plus émetteurs de CO₂ du fait de leur organisation spatio-économique et de la forte présence d'activités industrielles.

Volet	Priorités	Régions
Volet régional	Priorités 1, 2, 3, 4, 5, 8 et 10	Auvergne-Rhône-Alpes
Volet interrégional Rhône-Saône	Priorités 6 et 10	Auvergne-Rhône-Alpes (ex-Rhône-Alpes), Bourgogne-Franche-Comté (ex-Bourgogne), Occitanie (ex-Languedoc Roussillon), Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur.
Volet interrégional Massif central	Priorités 7 et 10	Auvergne-Rhône-Alpes Bourgogne-Franche-Comté (ex-Bourgogne) Nouvelle Aquitaine (ex-Limousin) Occitanie
Volet Fond de transition Juste	Priorité 9	Auvergne-Rhône-Alpes : départements du Rhône et de l'Isère

Figure 2 – Périmètre des différents volets du programme (source : rapport environnemental)

À propos du volet Rhône-Saône, le PO insiste sur la vulnérabilité du territoire concerné au risque d'inondation²² aggravée par le développement économique qui s'est opéré de manière opportuniste dans la vallée alluviale à la faveur de l'aménagement du fleuve. L'axe Rhône-Saône est une voie de communication historique et actuelle, disposant selon le dossier d'un fort potentiel pour le développement du transport fluvial et de développement touristique appuyé sur un riche patrimoine culturel et des infrastructures cyclables. Son potentiel biologique remarquable, avec 200 000 hectares de zones humides, est soumis à de nombreuses pressions : pollution des eaux, aménagements...

Le dossier caractérise le Massif central comme un territoire vaste (15% du territoire national mais seulement 5,9 % de la population en 2016) et une montagne habitée, dotée de trois aires urbaines de plus de 200 000 habitants (Saint-Étienne, Clermont-Ferrand et Limoges). Plusieurs enjeux spécifiques sont identifiés : meilleure valorisation de ses ressources naturelles minérales et biologiques, préservation de son patrimoine naturel (paysages, forêt, biodiversité et eau) dans un

²² La crue de décembre 2003 a causé des dommages estimés à 1 milliard d'euros pour moitié supportés par les particuliers.

contexte d'évolution climatique ; désenclavement de l'intérieur du massif et développement de la mobilité en secteur peu dense, attractivité, notamment touristique ou d'accueil de nouveaux entrepreneurs dans un contexte de télétravail.

1.3 Présentation du programme

Dans la version provisoire soumise à l'avis de l'Ae (qui n'est pas la dernière version en date du programme), le territoire bénéficierait pour la période 2021-2027 d'une stabilité de sa dotation Feder, résultat d'une diminution de la partie rhônalpine et d'une augmentation de la partie auvergnate, et d'une réduction significative de la dotation FSE+ du fait d'une diminution importante de la part rhônalpine. Ces évolutions sont en cohérence avec les options examinées par le projet de règlement : réduction de la contribution destinée aux régions plus développées, maintien du soutien dans les domaines clés mais réduction pour les autres thèmes. La maquette financière fournie dans le dossier ne fait pas apparaître les crédits React-EU pour 2021.

	Montants prévisionnels Feder-FSE+ 2021-2027	Rappel montants Feder-FSE 2014-2020
Feder Rhône-Saône	33 M€	33 M€
Feder Massif central	40 M€	39 M€
Feder régional ARA	583,1 M€	
Feder régional Auv	225,2 M€	215 M€
Feder régional RA	357,9 M€	364 M€
FSE + ARA	141,3 M€	
FSE + Auv	30,8 M€	28 M€
FSE+ RA	110,5 M€	145 M€

Tableau 1: Montants comparés 2014-2020 (source : ANCT) et prévisionnel 2021-2027 (Source : Dossier) Tableau établi par les rapporteures

		2021-2027					
		AURA		Auvergne		Rhône Alpes	
		M€	%	M€	%	M€	%
FEDER	PRIORITE 1 - Recherche, Innovation, Numérique, Compétitivité et Réindustrialisation	254,3	45%	92,0	42%	162,3	47%
	PRIORITE 2 - Transition énergétique et environnement	213,3	38%	82,0	38%	131,3	38%
	PRIORITE 3 - Connectivité numérique	10,0	2%	10,0	5%	0,0	0%
	PRIORITE 4 - Tourisme - Santé	33,8	6%	13,0	6%	20,8	6%
	PRIORITE 5 - Approches territoriales	51,3	9%	20,3	9%	31,0	9%
	TOTAL CREDITS D'INTERVENTION FEDER REGIONAL	562,7	100,0%	217,3	100,0%	345,4	100,0%
	PRIORITE 6 - Rhône Saône	31,8					
	PRIORITE 7 - Massif Central	38,6					
	TOTAL CREDITS D'INTERVENTION FEDER	633,1		217,3		345,4	
FSE+	PRIORITE 8 - Formation, Emploi, Création, Orientation, Santé	136,0		29,7		106,3	
FTJ	PRIORITE 9 - Fonds de transition juste	77,0		0,0		77,0	
AT	PRIORITE 9 - Assistance technique FEDER/FSE+	28,6					
	TOTAL DES CREDITS	874,7		247,0		528,7	

Tableau 2 - Répartition prévisionnelle du programme M€ : million d'euros (Source : Dossier, modifié par les rapporteures pour améliorer sa lisibilité)

Le PO régional et interrégional s'inscrit dans les cinq objectifs stratégiques indiqués par le projet de règlement européen, y compris celui de connectivité numérique, en principe destiné aux régions ultra-périphériques²³. La maquette respecte la concentration thématique sur les deux premiers

²³ Ce sont des territoires de l'Union européenne situés en dehors du continent européen, reconnus pour la première fois dans le traité de Maastricht de 1992. Les régions ultrapériphériques font partie de l'union européenne à l'inverse des pays et territoires d'outre-mer. Les départements d'outre-mer sont des régions ultrapériphériques.

objectifs stratégiques (OS1 et OS2) – 85 % pour Rhône–Alpes dont au moins 30 % pour l’OS 2, 70 % pour l’Auvergne ; pour la partie rhônalpine la part destinée au développement urbain durable est de 8 % (le minimum prévu par le règlement est de 6 %).

1.3.1 La structuration en priorités

Pour chaque priorité, les objectifs spécifiques correspondants sont décrits, avec successivement : l’objet de l’intervention des fonds, présentant les ou des types d’action qui seront financés, chacune étant décrite dans son contenu en précisant les bénéficiaires éligibles, la contribution à l’objectif européen, les éventuelles coopérations internationales et transfrontalières, y compris Suera ²⁴, les groupes cibles et l’existence d’opérations d’importance stratégique le cas échéant (ce qui n’est jamais le cas), le seul libellé des indicateurs associés, sans plus de précision ; la ventilation financière, annoncée, n’est pas renseignée. La priorité relative à l’assistance technique reste à préciser. La communication vise à favoriser et rendre plus lisible et plus facile l’accès aux fonds. La priorité 9 porte sur le fonds de transition juste. Le contenu des actions n’en est pas détaillé.

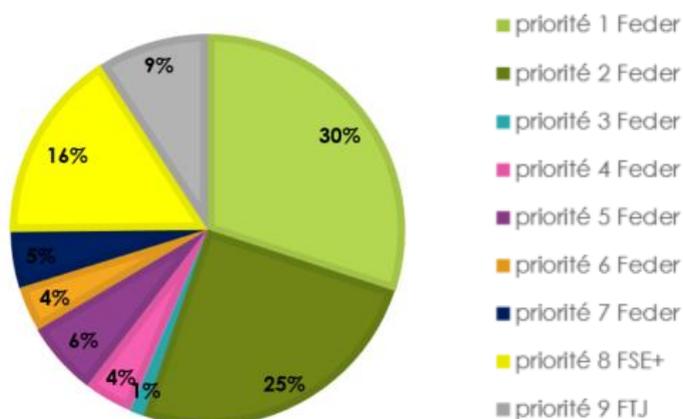
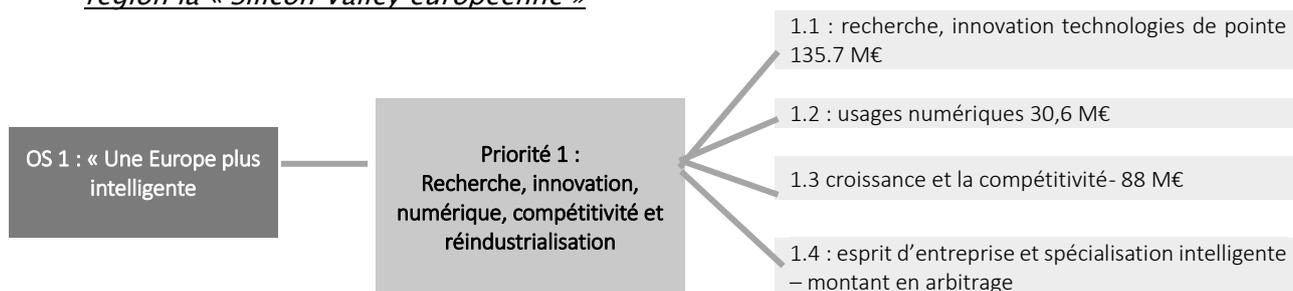


Figure 3 – Répartition des enveloppements par priorité (Source – rapport environnemental)

Priorité 1 : Recherche, innovation, numérique, compétitivité et réindustrialisation : faire de la région la « Silicon Valley européenne »



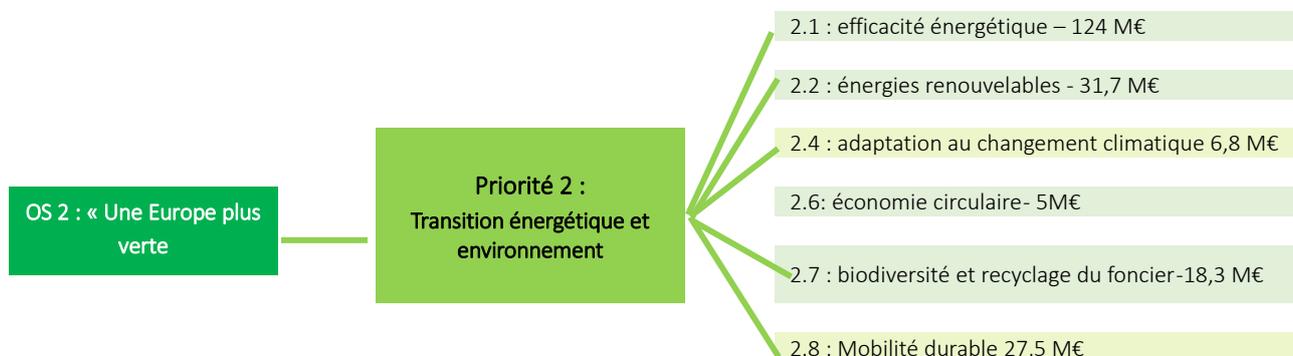
Le PO s’appuie pour cet aspect sur la « stratégie régionale d’innovation et de spécialisation intelligente » actualisée en 2020 pour conforter les huit « domaines d’excellence » identifiés au plan régional, notamment l’hydrogène, l’économie circulaire et l’intelligence artificielle.

Les financements devraient viser à dynamiser la recherche (l’objectif est d’y consacrer 3 % du PIB régional) et la rapprocher des entreprises par le soutien à des équipements structurants nécessaires

²⁴ Stratégie macrorégionale commune à cinq États membres de l’Union européenne (Allemagne, Autriche, Italie, Slovénie et France) ainsi qu’à deux États tiers (Liechtenstein et Suisse) (source : dossier). Sa première priorité politique est « un accès équitable à l’emploi, en s’appuyant sur la forte compétitivité de la région »

à des projets collaboratifs dans des domaines clés et l'appui à des démarches individuelles d'innovation, y compris pour contribuer à l'attractivité touristique non évoquée dans le règlement.

Priorité 2 : Transition énergétique et environnement : un « Green deal » régional



Les financements visent à favoriser la réhabilitation énergétique et la qualité environnementale du bâti, renforcer les filières d'énergies renouvelables, d'hydrogène « vert » et d'économie circulaire, de promotion des mobilités active et de reconquête des écosystèmes.

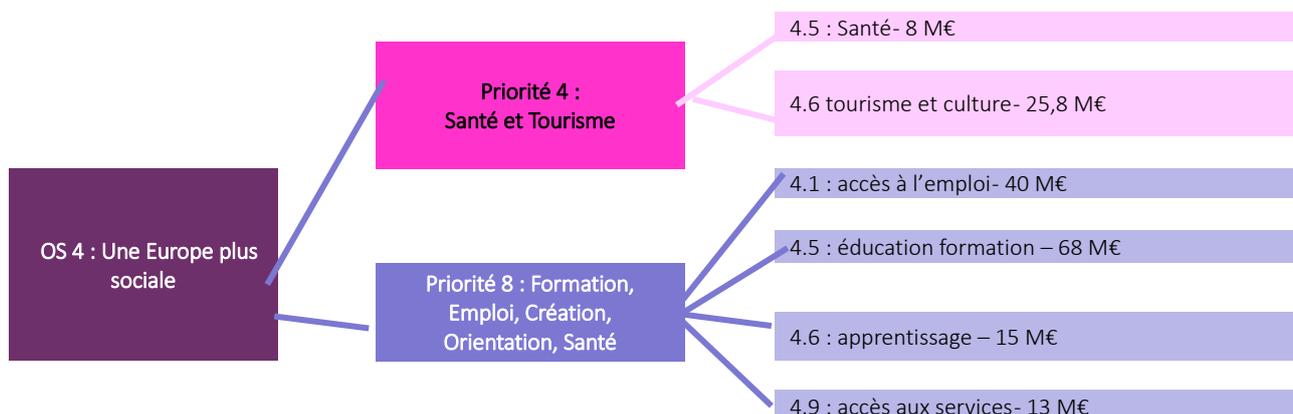
Pour cette orientation, l'ambition est chiffrée en matière de réduction de consommation énergétique dans l'habitat (- 23 % en 2030, -38 % en 2050), en matière de méthanisation (multiplication par dix entre 2015 et 2030, pour parvenir à couvrir 30 % de la consommation régionale de gaz par du biométhane, en matière de réduction du taux d'enfouissement des déchets (division par deux entre 2010 et 2025) et de valorisation matière (+ 70 % d'ici 2030) par le soutien aux filières (bâtiment et travaux publics, plasturgie, agriculture-alimentation...) et le développement d'une filière de combustible solide de récupération. Les autres objectifs spécifiques ne sont pas chiffrés.

Priorité 3 : Connectivité numérique



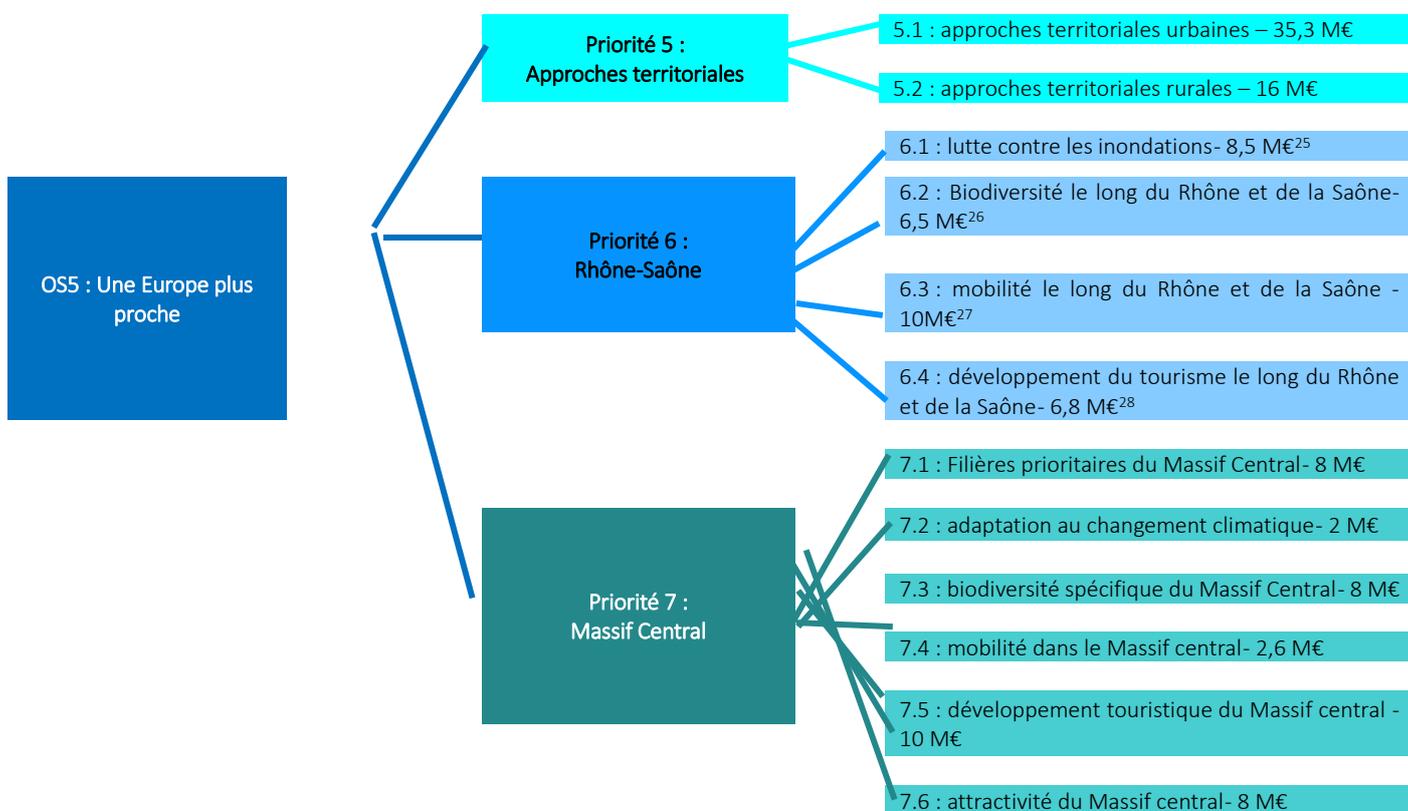
L'objectif est de couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit. L'horizon n'est pas précisé. Les projets soutenus sont situés dans les quatre départements de l'ancienne région Auvergne.

Priorités 4 et 8 : Formation, emploi durable et santé – Feder et FSE +



Les actions visent à renforcer l'adéquation de l'offre de formation et d'orientation aux besoins des territoires et aux publics, favoriser l'insertion professionnelle inscrite dans un développement régional en articulant les compétences et les qualifications professionnelles aux évolutions sociales, économiques, environnementales et techniques. Dans la même orientation, s'inscrivent des opérations visant à réduire les déserts médicaux et à accompagner la relance du tourisme régional. Les liens entre ces deux priorités paraissent ténus. Un objectif chiffré est indiqué à propos de l'accessibilité aux services de santé : diviser par deux les zones blanches de téléphonie mobile dans une perspective de télémédecine. Le PO mentionne l'achat d'équipements et de matériels pour les hôpitaux de proximité et des investissements dans des équipements structurants au plan régional. Le montant paraît modeste en regard.

Priorités 5, 6 et 7 : accompagnement territorial



Les trois volets d'approches territoriales illustrent, à bien des égards avec des objectifs spécifiques dont le libellé est identique, une même démarche d'accompagnement de stratégies territoriales intégrées à différentes échelles.

²⁵ Dans la maquette financière : « Objectif spécifique 2.4 : Renforcer l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes, en prenant en compte les approches basées sur la nature »

²⁶ Dans la maquette financière : « Objectif spécifique 2.7 : Améliorer la protection et la préservation de la nature, la biodiversité et renforcer les infrastructures vertes, notamment en milieu urbain, et réduire toute forme de pollution »

²⁷ Dans la maquette financière : « Objectif spécifique 3.1 : Développer un RTE-T intermodal, durable, sûr, intelligent et résilient face aux facteurs climatiques »

²⁸ Dans la maquette financière : « Objectif spécifique 4.6 : Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale »

S'agissant du volet Rhône-Saône des particularités sont pointées, le territoire présentant un « *patrimoine relictuel riche mais endommagé par l'aménagement économique du fleuve* », justifiant des efforts de maîtrise des rejets polluants. Aucune cible n'est identifiée cependant. Un objectif implicite apparaît à propos du tourisme durable : financer les sections manquantes des grands itinéraires cyclables et les services publics le long de ces axes.

Pour le Massif central, les orientations sont plus circonscrites : les filières spécifiques dont la structuration est à accompagner sont le bois, le textile/cuir et la pierre ; la gestion des conflits d'usage entre alimentation en eau potable, agriculture, industrie et tourisme ; le désenclavement et la mise en valeur touristique.

La stratégie d'intervention du PO régional est décrite comme devant « *accompagner en priorité la relance économique et compenser les effets de la crise sanitaire* » portée par le plan de relance régional autour de quatre axes : « *renforcer le soutien à l'économie de proximité ; relancer la préférence régionale ; ramener les emplois en région ; développer une économie plus verte et plus numérique* ». Il est également précisé qu'elle s'insère dans le cadre de la Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (Suera) dont les trois priorités politiques sont rappelées : *un accès équitable à l'emploi, en s'appuyant sur la forte compétitivité de la région ; une accessibilité interne et externe durable ; un cadre environnemental plus inclusif et des solutions énergétiques renouvelables et fiables pour l'avenir* ».

Le règlement européen précise que « *les opérations au titre du Feder devraient contribuer à hauteur de 30 % de l'enveloppe financière globale à la réalisation des objectifs en matière de climat.* » Il est difficile de lire la traduction de ce principe dans le PO, seuls apparaissant clairement les 6,8 M€ dédiés à l'adaptation au changement climatique ; pour les 125 M€ dédiés à l'efficacité énergétique du bâti et les 31,7 M€ d'EnR limitant la consommation de ressources énergétiques, le dossier relève que les bilans (analyse du cycle de vie) des actions projetées n'apparaissent pas indéniablement favorables en l'absence de démarches visant à la sobriété dans l'utilisation des ressources. Par exemple, le dossier indique que l'effet rebond lié à la réhabilitation énergétique des bâtiments pourra induire une hausse de la consommation en énergie. cf. partie 3 du présent avis.

1.4 Procédures relatives au programme

La Région ARA, autorité de gestion, est chargée de l'élaboration des programmes opérationnels régionaux du Feder et du FSE et de la coordination des programmes opérationnels interrégionaux Rhône-Saône et Massif central réunis dans un même programme opérationnel, en vertu du projet d'accord de partenariat national piloté par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Relevant de la rubrique 1° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, ce programme est soumis à évaluation environnementale. S'agissant d'un programme interrégional, l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce dossier.

Selon les indications fournies aux rapporteurs, la Région ARA a soumis une version modifiée du projet de programme à la Commission européenne en avril 2021. La consultation préalable du public devrait donc être réalisée au courant de l'été via les sites internet de la Région et des fonds européens. L'Ae souligne l'intérêt, pour la bonne information du public, de présenter une version complète et stabilisée, assortie d'avertissements en cas de points non définitivement arbitrés et des évolutions préconisées par l'Ae, ainsi que des informations sur le processus de validation.

1.5 Principaux enjeux environnementaux du programme opérationnel

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la préservation des ressources : réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols, maîtrise des consommations énergétiques, développement des énergies renouvelables préservation de la ressource en eau ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux conséquences du changement climatique ;
- la santé des populations, exposées à la pollution de l'air et au bruit ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;
- la prévention et la réduction de l'exposition des populations et milieux aux risques naturels et technologiques ;
- la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Dans l'ensemble, la démarche d'évaluation environnementale a été conduite précisément pour chacun des domaines abordés mais elle s'abstient de souligner les lacunes ou faiblesses du programme dans les domaines de la gestion de l'eau et du changement climatique. L'état des lieux établi pour la rédaction du Sraddet a été bien exploité et des focus bienvenus ont été intégrés pour les volets Rhône-Saône et Massif central. Certaines données nécessiteraient d'être actualisées (celles sur les émissions de gaz à effet de serre sont de 2016, les surfaces artificialisées sont de 2012...). L'examen des solutions de substitution est elliptique faute d'exploitation du retour d'expérience sur la programmation 2014-2020 et devra être repris.

Les enjeux sont repris de ceux du rapport environnemental du Sraddet, précisés pour les deux volets interrégionaux. Le rapport environnemental ne reprend cependant pas leur territorialisation par type d'unités fonctionnelles (vallée du Rhône, vallées urbanisées, grandes métropoles, territoires ruraux, agglomérations, parcs naturels régionaux, continuités écologiques régionales, têtes de bassin versant et secteurs de montagne), qui figurait utilement dans celui du Sraddet. Les manques soulignés dans l'avis de l'Ae sur le Sraddet n'ont pas été corrigés. L'Ae observe toutefois quelques évolutions : certains enjeux ont été dénommés autrement (GES est devenu changement climatique), l'enjeu santé-environnement a été ajouté et la tendance indiquée pour les risques majeurs est désormais une dégradation. Pour autant les populations exposées par type de risque n'ont pas été évaluées hormis pour le risque d'inondation (2,5 millions d'habitants, 77 % des communes et 1.5 millions d'emplois selon des chiffres de 2011)²⁹.

2.1 Cohérence et articulation avec d'autres plans ou programmes

Cette analyse (concluant à des « contributions positives » et des « incompatibilités potentielles » avant d'aboutir à une synthèse en termes de convergence, totale ou partielle) est conduite pour les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, les plans de gestion des risques

²⁹ Chiffres qui seraient à mettre en adéquation par exemple avec ceux fournis dans le plan de gestion du risque d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée (cycle 2022-2027), objet de [l'avis Ae n°2020-87 du 10 février 2021](#), et en particulier à présenter à l'échelle pertinente du bassin.

d'inondation, les schémas régionaux biomasse, les Sraddet, le document stratégique de façade Méditerranée, les stratégies portuaires, le plan de gestion des poissons migrateurs et le plan régional santé environnement.

Il en résulte notamment que les actions de développement (économique, touristique, industriel, de transport fluvial, d'attractivité...) sont susceptibles d'incidences négatives sur la ressource en eau, la gestion des risques inondation ou des poissons migrateurs. Par ailleurs la convergence est meilleure avec les documents régionaux et seulement partielle avec ceux des autres régions concernées par le PO.

Alors que le programme constitue un des outils de financement importants pour la mise en œuvre de plusieurs stratégies régionales, l'évaluation environnementale ne conduit pas d'analyse précise permettant de faire ressortir de façon ciblée les objectifs et les règles des Sraddet pour lesquels le programme pourrait constituer un levier privilégié de mise en œuvre ou soutenir des mesures en cohérence avec des objectifs quantifiés par les Sraddet ou encore de retenir, dans le dispositif de suivi, des indicateurs cohérents avec les priorités des Sraddet.

Enfin, les actions envisagées pour réduire les incompatibilités ne sont pas identifiées.

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

La cohérence avec les autres programmes européens fait ensuite l'objet d'un tableau pour quatre programmes Interreg et les trois programmes « massif du Jura », « massif des Alpes » et « fleuve Loire » dont il ressort une complémentarité ou au moins une neutralité avec la totalité des priorités (ou une absence de relation), même si l'analyse littérale relève que les actions relevant notamment de la priorité 1 du PO pourraient aller à l'encontre des objectifs de préservation des espaces naturels.

2.2 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence du programme et identification des enjeux

Le document de référence est le rapport environnemental du Sraddet Auvergne – Rhône–Alpes. De ce fait, il est pareillement structuré en trois dimensions : milieu physique, milieu naturel et milieu humain dans lesquelles sont regroupées les thématiques du programme.

Milieu physique	Milieu naturel	Milieu humain
Contexte géographique Relief Géologie Ressources minérales	Paysage Patrimoine bâti	Énergie Consommation et production énergétique Énergies renouvelables
Occupation des sols Types d'occupation des sols Consommation de l'espace	Milieux naturels et biodiversité Patrimoine naturel Continuités écologiques	Bruit
Caractéristiques climatiques Gaz à effet de serre Adaptation et lutte contre le changement climatique		Qualité de l'air
Ressources en eau Hydrographie et hydrogéologie Usages de l'eau		Déchets
		Sols pollués
		Risques majeurs naturels et technologiques

Figure 4 –Structuration de l'état initial en trois dimensions (Source : rapport environnemental)

Chacune des thématiques fait l'objet d'une fiche synthétique récapitulant chiffres clés, forces, faiblesses, opportunités et menaces, perspectives d'évolution et enjeux. Trois niveaux caractérisent l'état actuel (bon, mitigé, mauvais), quatre niveaux l'évolution (dégradation, stabilisation, amélioration, variable). Une fiche synthétique porte sur les spécificités des volets interrégionaux. Quelques points saillants sont identifiés pour chacune des dimensions (milieu physique, naturel ou humain). Le rattachement des thématiques à ces dimensions est toutefois souvent inattendu.

Il résulte de ces analyses un niveau d'enjeu réputé fort pour la consommation d'espace, le changement climatique, la biodiversité, l'énergie, la qualité de l'air et les déchets. L'enjeu est moyen pour les risques majeurs, les questions de santé-environnement, de ressource en eau, de paysage et de patrimoine. Il est considéré comme faible à modéré pour les ressources minérales, le bruit et les sites et sols pollués. Les descriptions ne paraissent que partiellement corroborer ces appréciations et tous les enjeux réputés forts sont qualifiés d'une évolution positive ou stable au contraire des enjeux moyens ou modérés. Cette qualification ne s'appuie pas, par exemple, sur des éléments quantitatifs de leur dynamique passée et en cours qui pourraient éclairer les équilibres pouvant s'instaurer entre leurs atouts et leurs faiblesses et leurs opportunités et leurs menaces.

L'Ae recommande de reprendre et mieux documenter l'analyse des perspectives d'évolution de chacune des thématiques environnementales étudiées.

2.3 Solutions de substitution raisonnables et justification des choix

Ce chapitre est elliptique et se résume à identifier les contraintes imposées par l'exercice du fait des règlements européens et de la concentration thématique. Il n'envisage dès lors pas de solutions de substitution mais seulement des alternatives possibles sur l'affectation des fonds au sein du programme.

Une revue des thématiques environnementales est effectuée précisant la priorité du programme les abordant le cas échéant. Cette présentation ne correspond pas à une analyse de solutions de substitution au regard d'une situation de référence qui serait l'évolution sans programme. Elle ne retrace pas de cheminement conduisant à des choix d'options faute d'explications relatives à une itération avec l'évaluation environnementale et la prise en compte des enseignements du programme précédent.

Sans sous-estimer les contraintes réelles d'un tel exercice³⁰, l'analyse des solutions de substitution raisonnables pour ce type de programme peut en effet porter sur plusieurs options concernant :

- les objectifs spécifiques retenus dans la liste de ceux ouverts par le règlement européen ;
- la ventilation de l'enveloppe totale : l'évaluation environnementale devrait en particulier rappeler la fourchette des enveloppes retenues tout au long du processus pour les différents objectifs spécifiques et décrire le cheminement ayant conduit aux montants proposés, en précisant de quelle façon les enjeux environnementaux ont été pris en compte ;
- les conditions d'utilisation des crédits : à enveloppes fixées, d'autres options concernent la sélection des projets. Plusieurs hypothèses de conditionnalité peuvent être envisagées. Là également, l'évaluation environnementale devrait rappeler les règles préexistantes ou envisagées

³⁰ La proposition de l'autorité de gestion doit en outre être approuvée par l'ensemble des partenaires.

au cours de la construction du PO en matière de conditionnalité ou de taux d'aide et préciser leur évolution au cours du processus. Le programme lui-même ne fait état d'aucun critère d'éligibilité, cette mention apparaissant uniquement dans le rapport environnemental.

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 d'objectifs spécifiques, de ventilation des montants et de règles de conditionnalité environnementale,*
- d'explicitier de quelle façon les enjeux environnementaux ont été pris en compte dans les discussions et choix effectués.*

2.4 Analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du programme par rapport à une évolution sans mise en œuvre du programme

À partir des priorités du PO et des objectifs spécifiques, une première analyse a consisté en une qualification (négative, positive, non significative ou indéterminée) des effets de chaque objectif spécifique en réponse à une série de questions évaluatives. L'identification des effets s'appuie sur une matrice qui consiste à croiser les objectifs spécifiques du programme avec les principales thématiques environnementales : l'effet probable sur l'environnement est apprécié au travers d'une grille en six niveaux : peu significatif, indéterminé, très négatif, négatif, positif ou très positif. Les quatre derniers niveaux sont associés à des notes de -2 à +2.

Cette méthode classique est affectée d'une pondération qui prend en compte les sommes affectées sur chaque objectif spécifique actant de ce fait le principe que le montant marque le niveau d'ambition de l'intervention.

L'action peut avoir des effets directs ou indirects, induire des effets temporaires ou permanents, de court, moyen ou long terme, réversibles ou irréversibles, probables ou incertains. Pour les effets positifs, neutres ou négligeables, les autres critères ne sont pas renseignés.

Il en résulte que les trois premiers objectifs spécifiques de la priorité 1 (OS 1 du Feder) ont des effets indéterminés ou positifs, de même que le premier des approches territoriales régionales et le fonds de transition juste (cf.1.3.1). D'autres sont clairement réputés positifs ou très positifs tels les 2.4, 2.6 et 2.7, 2.8 pour sa déclinaison Massif central et 4.9. Les autres sont plus variables.

Ainsi l'OSP 1.4 (Esprit d'entreprise et transition industrielle) qui a pour objet d'attirer de nouveaux projets d'implantations, devrait entraîner une augmentation de consommations de ressources, de pollutions et de production de déchets et de gaz à effet de serre. D'autres dépendront du contenu des projets soutenus : recherche, développement et innovation (OSP 1.1), efficacité énergétique (OSP 2.1), développement du très haut débit (OSP 1.5), renforcement du rôle de la culture et du tourisme dans le développement économique (OSP 4.6).

Selon le rapport environnemental, les actions contribuant à l'adaptation au changement climatique, bien que souvent de façon induite, représentent une part importante du Feder et devraient se traduire par des effets très positifs sur ce thème. L'Ae constate que la justification en la matière est très réduite et non convaincante. Elle observe également que la question des effets rebonds du

développement de nouvelles techniques numériques n'est pas abordée même si elle l'est pour l'isolation thermique.

L'Ae recommande de prendre en compte l'effet rebond de l'amélioration des techniques numériques en termes de consommation énergétique et de consommation de ressources.

S'agissant des milieux aquatiques et de la ressource en eau, le rapport environnemental indique que les effets sont considérés comme indéterminés malgré la faiblesse des soutiens aux objectifs spécifiques qui lui seraient favorables et le niveau élevé des sommes affectées à des opérations dont les effets sont potentiellement négatifs. La question des conflits d'usage n'est pas abordée. L'Ae note par ailleurs que l'utilisation d'un procédé de pompage des milieux humides pour réduire le temps de submersion, déclinant la priorité 6.1 « lutte contre les inondations » « Soutien aux investissements permettant de prévenir et réduire la vulnérabilité face aux risques inondation » attachée à l'objectif spécifique 2.4³¹ : « Renforcer l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes, en prenant en compte les approches basées sur la nature » n'est pas explicitée dans le programme opérationnel, celui-ci se contentant d'indiquer que « le FEDER soutiendra la réduction des conséquences des crues du Rhône via l'amélioration des conditions de ressuyage notamment afin de diminuer les durées de submersion. » et qu' « il y a lieu de soutenir certaines opérations concrètes à valeur exemplaire de réduction de la vulnérabilité impliquant les acteurs économiques et les acteurs publics : activité économique et des équipements et bâtiments publics. Cette spécialisation est notamment justifiée par le fait que ces deux derniers secteurs concentrent les montants de dommages en cas de crue » mais uniquement dans le rapport environnemental, alors qu'elle est lourde d'incidences potentielles.

L'Ae recommande d'explicitier les conséquences sur les milieux naturels des opérations comprises dans l'objectif spécifique 3.1 « développer un RTE-T intermodal, durable, sûr, intelligent et résilient face aux facteurs climatiques » notamment le pompage des zones humides.

S'agissant des pollutions et nuisances, le rapport environnemental souligne à juste titre la production de déchets, le cas échéant dangereux, issus des opérations de soutien au développement économique et à la réhabilitation énergétique, accentuée par l'importance des montants affectés à ces actions mais en relativise aussitôt l'effet.

Finalement, le récapitulatif des effets potentiels après pondération financière est réputé positif sauf pour l'OSP 1.4.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences est succincte³² mais comprend une carte indiquant la localisation approximative des 269 sites (la liste figure en annexe) qui couvrent 13,7 % du territoire régional (près de 97 000 hectares) et comprennent six sites interrégionaux (deux communs avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), trois avec l'Occitanie et un avec Bourgogne-Franche-Comté), 219 au titre de la directive « Habitats », 50 au titre de la directive « Oiseaux ». Les sites relèvent de trois zones biogéographiques : alpine (41 % des sites, quatre départements), continentale (12

³¹ Par erreur identifié comme 2.5.

³² Le rapport environnemental évoque un document spécifique qui ne figure pas au dossier.

départements, 47 % des sites), méditerranéenne (12 % des sites, deux départements : l'Ardèche et la Drôme).

La région présente une grande variété de milieux naturels et d'espèces remarquables. Elle le doit à sa situation charnière entre les zones continentale, alpine et méditerranéenne, et à la diversité du relief, de la géologie et du climat qui en résulte. Elle concentre, en outre, une part essentielle, au niveau national, des glaciers permanents et des grottes non exploitées par le tourisme.

Le réseau Natura 2000 sur le territoire interrégional Rhône-Saône se compose de 109 sites (69 au titre de la directive Habitats, 40 au titre de la directive Oiseaux) dont quatre en partie ou en totalité en mer. Ces sites subissent de nombreuses pressions liées à l'urbanisation, aux systèmes de traitement des eaux usées défectueux, à la mise en culture ou à la fauche précoce des prairies, à l'aménagement des cours d'eau ou à la fréquentation touristique et parfois à l'abandon de l'entretien.

Le réseau sur le territoire du Massif central se compose de 284 sites dont 251 désignés au titre de la directive Habitat et 33 au titre de la directive Oiseaux. Traversé par de nombreuses vallées (Loire, Allier, Dordogne, Tarn, Lot...) et gorges il offre de nombreux habitats naturels... Bon nombre de ces sites subissent l'évolution des pratiques agricoles, le développement de boisements exotiques envahissants, la destruction de zones humides et la dégradation des milieux aquatiques.

Les opérations n'étant pas localisées, le rapport environnemental identifie d'abord des risques potentiels puis, pour celles qui ont des incidences potentiellement négatives, apprécie leur niveau en vue de proposer des mesures d'évitement et de réduction adaptées. Un tableau les récapitule. Elles sont liées à la construction ou l'extension de bâtiments ; à leur aménagement (afin d'améliorer la performance énergétique) affectant leur capacité de gîtes (essentiellement pour les chauves-souris) ; à l'aménagement de sites pour la production d'énergie renouvelable, à la création d'infrastructures de transport ; à l'installation de câbles souterrains pour le très haut débit ou aériens (transport par câble) et enfin au développement du tourisme susceptible de dégrader les habitats et la flore ou déranger la faune.

Le rapport environnemental propose, pour les projets non soumis à évaluation d'incidences et situés dans ou à proximité d'un site Natura 2000 (jusqu'à moins de 5 km pour les sites désignés pour la conservation de chauves-souris ou oiseaux d'intérêt communautaire), y compris la rénovation de bâtiments à des fins d'amélioration énergétique, de demander le remplissage d'un formulaire simplifié d'évaluation d'incidences. L'Ae souscrit à cette proposition.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) des incidences

Il a été indiqué oralement aux rapporteuses que le programme présenté résultait d'itérations générées par l'évaluation environnementale. Aucun élément du dossier n'en témoigne.

Les mesures de réduction sont assez génériques mais utiles (ainsi la mise en place de dispositifs anti-batillage³³ le long de la Saône, la gestion des déchets sur les futurs itinéraires piétons et cyclables, l'évitement de l'exploitation de peuplements jusqu'alors non exploités, l'utilisation

³³ Évitant la dégradation des berges suite à des remous résultant le plus souvent de la marche d'un bateau.

privilegiée du bois en « cascade »³⁴...). Certaines sont spécifiquement intégrées au programme comme le soutien d'initiatives permettant d'améliorer les procédés de production et stockage d'hydrogène (OS1.1). D'autres sont du ressort du respect des règles comme la planification des épandages et les suivis associés dans le cadre de la méthanisation. D'autres encore relèvent potentiellement en partie du respect de la réglementation en vigueur ou d'une démarche d'évaluation environnementale conduisant à privilégier l'évitement à la réduction ou la compensation³⁵. D'autres enfin, relèvent du simple bon sens et conditionnent juste l'efficacité des actions projetées, comme par exemple le fait de limiter les distances d'approvisionnement des sources d'énergies renouvelables (OS2.2) ou celui de définir des projets en adéquation avec la capacité des sites à les recevoir (OS4.6). Un toilettage parmi les mesures de réduction présentées, pour intégrer aux actions elles-mêmes celles relevant de simples obligations réglementaires, techniques ou de rendement apparaît nécessaire.

Des mesures d'accompagnement sont également prévues (soutenir la récupération de la chaleur fatale, rechercher une synergie entre économie circulaire et produits biosourcés, concentrer les crédits Feder sur le soutien à la mobilité durable, identifier les milieux humides à mobiliser dans la gestion des inondations, définir un référentiel de sélection des projets basé sur des critères garantissant leur exemplarité environnementale, bonifier les aides dans des démarches d'écolabels...). La raison de leur qualification de mesure d'accompagnement et non pas de mesure de réduction, comme par exemple celle concernant la chaleur fatale, n'apparaît pas évidente. Certaines relèvent de mesures de suivi du programme et de ses effets potentiels sur l'environnement (comme le suivi des impacts de la fréquentation touristique sur un échantillon de sites et d'espèces sensibles). De nombreuses s'apparentent à des critères d'éligibilité des projets ou actions soutenues par le programme (« définition d'un référentiel de sélection des projets basé sur des critères garantissant leur exemplarité environnementale », OS4.5, ou bien « soutenir les initiatives permettant d'améliorer les procédés de production de l'hydrogène et de substituer, lorsque cela est possible, des ressources renouvelables aux ressources d'hydrogène fossiles » (OS2.2), ou « Favoriser l'utilisation d'essences locales, non-allergènes, nécessitant peu d'entretien et peu d'eau pour les plantations, soutenir des démarches apportant une plus-value au niveau des techniques mobilisées et/ou la gestion des déchets dangereux, la décontamination de sites, la restauration des terres ... pour le réinvestissement de sites et sols pollués ou potentiellement pollués » OS5.1 et 5.2...). La mesure « *Ne pas rendre l'atteinte du niveau BBC³⁶ obligatoire sur toutes les opérations* » (OS2.1) interroge sur l'engagement envers les objectifs affichés. Selon l'Ae, elle devrait être supprimée.

Le rapport environnemental propose également des critères d'éligibilité des projets pour chacun des objectifs spécifiques pour lesquels des incidences potentiellement négatives ont été identifiées. Leur caractère réglementaire ou « de règle de l'art » est avéré pour certains (comme par exemple l'obligation de réversibilité de l'aménagement des installations de production d'énergie renouvelable, l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000 ou l'obligation de mener

³⁴ La multiplication des utilisations, dite utilisation « en cascade » est destinée à en accroître la plus-value, réduire l'exploitation des ressources et capturer durablement le carbone : le bois non traité issu de bâtiments ou de palettes sert à fabriquer des panneaux de fibres ou de particules ; les fibres de papier peuvent être recyclées, et l'utilisation du bois pour produire de l'énergie n'intervient que dans une dernière phase.

³⁵ Évitement des sites écologiquement, culturellement, ou historiquement sensibles, interdiction des activités/pratiques ne garantissant pas la protection des biens/sites/ressources historiques, archéologiques, culturelles naturelles

³⁶ C'est la réglementation thermique 2012 qui s'applique au bâtiments de basse consommation (BBC) (la norme BBC fixe la limite de consommation à 50 kWh/m² par an), alors que la réglementation thermique 2020 (RT2020) correspond à des bâtiments dits à énergie positive, c'est-à-dire dont l'énergie générée sera supérieure à l'énergie consommée.

des études faunes–flore sur un cycle complet de 12 mois...). Leur rappel présente cependant un intérêt certain.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion :

- ***de s'engager à mettre en œuvre l'ensemble des « mesures de réduction » et d'accompagnement des effets du programme présentées dans l'évaluation environnementale ou d'expliquer et de justifier celles qu'elle ne retient pas,***
- ***de distinguer explicitement parmi les critères d'éligibilité ceux s'apparentant au simple respect de la réglementation ou des règles de l'art,***
- ***d'intégrer explicitement les « critères d'éco-conditionnalité » affichés dans le rapport environnemental dans le barème de sélection des projets.***

2.7 Dispositif de suivi

Le programme opérationnel fait l'objet d'un rapportage auprès de la Commission européenne, au travers d'indicateurs de réalisation et de résultats³⁷. Le projet de règlement européen définit ainsi 73 indicateurs de réalisation et 77 indicateurs de résultats pour le Feder³⁸. Une revue de performance à mi-parcours est prévue en mars 2025 sur la base des données 2024, afin d'étudier l'atteinte des objectifs et de réorienter si nécessaire les mesures.

Au moment de la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique et de l'élaboration du dispositif de suivi et d'évaluation (DSE), aucune cible (2029) n'est encore identifiée dans le cadre du programme.

L'évaluation environnementale identifie 18 indicateurs environnementaux qu'elle rapporte aux seules priorités 2 (transition énergétique et environnement), 6 (Rhône–Saône) et 7 (Massif central). Pour chacun d'entre eux elle établit une fiche descriptive synthétique. L'ensemble paraît robuste et immédiatement opérationnel. L'autorité de gestion ne s'est aucunement engagée à mettre en place ces indicateurs en plus du système d'indicateurs de résultats liés au programme. Au contraire, elle a indiqué aux rapporteuses que les indicateurs requis par la Commission étaient déjà suffisamment complexes à renseigner.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion de reprendre à son compte les indicateurs proposés par le rapport environnemental, de les intégrer dans la prochaine version du programme en renseignant pour chacun un état zéro et de cibles intermédiaires et finales (2024 et 2029).

³⁷ Extrait du projet de règlement-cadre : « L'État membre met en place un cadre de performance qui permet de suivre et d'évaluer les performances des programmes au cours de leur mise en œuvre et d'en rendre compte, et qui contribue à mesurer les performances globales des Fonds. Le cadre de performance comprend : (a) les indicateurs de réalisation et de résultat liés aux objectifs spécifiques définis dans les règlements spécifiques des Fonds; (b) les valeurs intermédiaires que les indicateurs de réalisation doivent atteindre d'ici à la fin de l'année 2024, et (c) les valeurs cibles que les indicateurs de réalisation et de résultat doivent atteindre d'ici à la fin de l'année 2029 ».

³⁸ Le système d'indicateurs du FSE est moins structuré que pour le Feder, avec plus d'indicateurs de réalisations que de résultats, l'annexe au règlement indiquant ainsi « Au minimum, ces données doivent être collectées sur la base d'un échantillon représentatif de participants pour chaque objectif spécifique ».

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique du rapport environnemental, présenté dans un document séparé est synthétique et illustré, particulièrement lisible et clair. Il présente les mêmes qualités et manques que 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 construction d'un programme opérationnel est fortement encadrée aux niveaux européen et national, notamment pour ce qui est de la concentration des crédits sur certaines thématiques³⁹. La Région a fait le choix de consacrer 38 % du Feder à la priorité environnementale (OS2) au-delà du minimum de 30 % imposé par l'Europe. Celle-ci nécessite cependant d'être analysée de plus près.

De façon générale, le programme, encore en version provisoire, ce que le lecteur ne peut manquer de constater, est présenté de façon très administrative et même technocratique. Il ne comprend pas les informations minimales, compréhensibles par le public, relatives à son élaboration et à son intégration dans les priorités des territoires concernés, au côté d'autres outils de financement.

3.1 Gouvernance et association des parties prenantes

Le dossier fait état de la seule autorité de gestion, assurée par la Région. Il précise que le projet de programme est un document de travail technique élaboré par les services de la Région se fondant sur les orientations votées par l'assemblée du Conseil régional en juillet 2020. Il prend en compte selon le dossier « *les retours de la concertation lancée auprès du partenariat au printemps 2020 et en novembre 2020* ».

La concertation menée en phase préparatoire, les acteurs associés, le contenu du projet de programme présenté en assemblée régionale, le fonctionnement de la gouvernance du programme en phase de mise en œuvre ne sont pas décrits dans la version du programme transmise pour avis à l'Ae ni dans le rapport environnemental. Le comité de massif pour le volet Massif central du programme est évoqué une fois.

L'Ae recommande de décrire précisément la gouvernance de chacun des volets du programme et leur articulation.

L'évaluation environnementale conclut de manière récurrente à un effet négatif ou indéterminé des actions majeures du PO (OSP 1.1, 1.3 et 1.4, OSP 2.1, OSP 3.1, OSP 4.6 notamment). La mise en place d'un suivi des effets de ces objectifs spécifiques du PO sur l'environnement est nécessaire, comme déjà évoqué au § 2.6. du présent avis.

³⁹ Consacrer 65 à 85 % des ressources du Feder aux OS1 et OS2. Pour le FSE+, au moins 25 % au soutien à l'inclusion sociale et au moins 10 % à l'emploi des jeunes, la transition de l'enseignement au monde du travail...

3.2 Analyse des priorités affichées

3.2.1 L'absence de bilans

Aucun bilan de la programmation précédente, sur aucun des périmètres du programme (régionaux, interrégionaux, territoriaux, ou thématiques) n'est présenté dans le programme ou dans le reste du dossier. Les rapporteuses ont eu connaissance de la réalisation en 2020 de différentes évaluations, finalisées en fin d'année et non encore publiées, sur lesquelles se serait appuyé le Conseil régional pour élaborer le cadre du programme présenté en juillet 2020 puis le finaliser. Aucune comparaison de répartition des crédits n'est fournie non plus entre la période précédente et celle à venir.

L'Ae recommande de présenter un bilan qualitatif et quantitatif, de la programmation précédente ainsi qu'une comparaison à périmètres homogènes de la répartition des crédits entre les programmes opérationnels 2014–2020 et 2021–2027.

3.2.2 La complémentarité et les synergies avec les autres schémas, plans et programmes

Le rapport environnemental précise que la prise en compte des incidences du changement climatique et le développement de politiques d'adaptation n'apparaissent pas dans le programme précédent. Les fonds sont concentrés selon le rapport sur la protection de la biodiversité et notamment la mise en œuvre du schéma régional de cohérence écologique, et, dans une moindre mesure, sur la gestion des risques et des actions visant à améliorer la prise en compte de l'environnement au sens large sont intégrées dans l'axe 1 de soutien à la recherche et l'économie et dans l'axe 4 relatif à la politique sanitaire et touristique.

Il note cependant que la préservation de la ressource en eau (qu'il considère comme un enjeu moyen) est très peu abordée dans le programme, en particulier en lien avec le changement climatique ; que l'enjeu préservation des sols et des milieux naturels et de lutte contre la périurbanisation n'est traité qu'indirectement au travers de la gestion des infrastructures vertes et bleues, la maîtrise des inondations et la gestion des zones humides ou la reconquête des friches ; que la question des risques (enjeu moyen selon le rapport) n'est abordée que dans le volet Rhône–Saône, les autres risques que l'inondation étant absents ; que la qualité de l'air est abordée par les transports collectifs, les modes actifs et l'énergie et enfin que la thématique des déchets apparaît au travers de l'économie circulaire et non comme une préoccupation transversale, s'agissant d'une conséquence des opérations d'aménagement, de traitement ou de réhabilitation.

L'absence d'approfondissement de ces constats, par exemple par une justification plus poussée des choix de programmation effectués, n'est pas compréhensible, ceux-ci s'appliquant à des enjeux environnementaux majeurs pour la région et plus largement les territoires concernés. Un descriptif détaillé de l'articulation et surtout de la complémentarité de ce programme avec les autres programmes européens et les autres outils de financement pouvant intervenir sur le territoire d'une part, avec l'ensemble des schémas, plans et programmes régionaux ou territoriaux d'autre part, aurait permis de lever cette incompréhension⁴⁰. Il aurait permis également de consolider les analyses

⁴⁰ La programmation comporte différents éléments destinés à soutenir des projets favorables à la transition écologique et prendre en compte le changement climatique. « La Région Auvergne–Rhône–Alpes et ses partenaires ont également fait le choix de concentrer les fonds sur deux volets environnementaux complémentaires : la protection de la biodiversité et notamment la mise en œuvre du schéma régional de cohérence écologique, et dans une moindre mesure la gestion des risques. La mise en œuvre du schéma régional de cohérence écologique répond à la fois à la nécessité de préserver la

produites, permettant d'évaluer les effets cumulés des différents programmes en action sur le territoire et de fiabiliser l'analyse de leurs articulations et d'identifier les points d'alerte à suivre.

Cette complémentarité est analysée qualitativement dans le rapport environnemental sous forme d'interactions positives et de risques d'incompatibilité, sans s'attacher aux priorités et règles précises ni aux financements associés. L'articulation avec la stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (Suera), avec les volets interrégionaux pilotés par d'autres conseils régionaux⁴¹ et avec les programmes Interreg auxquels le territoire régional est éligible⁴² est superficielle. La complémentarité avec le Feader n'est pas abordée, ce qui n'est pas compréhensible au vu des incidences des activités agricoles sur les enjeux environnementaux régionaux et les priorités retenues par le PO.

Il n'est donc pas possible d'évaluer le degré d'articulation existant entre les différents programmes de financement européens et nationaux ou régionaux ni comment ils contribuent ensemble à la mise en œuvre des priorités régionales affichées dans le Sraddet, en particulier en matière d'environnement (y compris de risques naturels et technologiques) et de santé humaine.

Le programme affirme, tout en devant accompagner en priorité la relance économique et compenser les effets de la crise sanitaire (sans préciser lesquels), s'inscrire en cohérence avec le Sraddet et d'autres schémas régionaux pilotés par le conseil régional⁴³. Les autres schémas régionaux ou supra territoriaux, porteurs d'engagements environnementaux comme le plan régional de prévention et de gestion des déchets le futur schéma régional des carrières, le plan de gestion du risque d'inondation Rhône-Méditerranée, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et également le futur contrat de plan État-Région sont évoqués dans le rapport environnemental sans l'être dans le programme. Le positionnement du Conseil régional comme autorité de gestion ne légitime pas un tel parti pris qui n'apparaît pas être au bénéfice du territoire et de ses habitants.

La démarche de transition écologique, la prise en compte des changements climatiques et en particulier des risques naturels est transversale et suppose la mise en cohérence des politiques publiques et des programmes de financement associés. Le PO ne peut donc être dédié à des enjeux environnementaux que viendraient contredire ou neutraliser d'autres programmes financiers (CPER, par exemple...) tout aussi nécessaires pour mettre en œuvre ces priorités.

L'Ae recommande à l'ensemble des porteurs de schémas, plans et programmes de s'inscrire dans les priorités environnementales de la région Auvergne-Rhône-Alpes, telles que définies dans le Sraddet et les schémas environnementaux (PGRI, Sdage, PRPGD...), et d'explicitier les complémentarités et les synergies entre les programmes, y compris le Feader, permettant qu'ils concourent ensemble à l'atteinte des objectifs environnementaux régionaux et nationaux.

dimension fonctionnelle et la dimension patrimoniale. On peut regretter la part du budget affectée à cette dimension. Mais ce choix est d'une part la traduction des exigences de la Commission, et d'autre part des logiques d'arbitrage avec les autres programmes régionaux et interrégionaux dont l'intervention sera complémentaire dans ce domaine (volet Rhône-Saône et Massif Central pour le Feder/FSE+, programmes de Massifs, PO Interreg France-Suisse, PDR Auvergne-Rhône-Alpes au titre du Feader). ».

⁴¹ Trois volets interrégionaux sont pilotés par des Régions voisines : pour le Massif des Alpes (programme porté par la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur), pour le Massif du Jura (programme porté par la Région Bourgogne-Franche-Comté) et pour le fleuve Loire (programme porté par la Région Centre-Val de Loire).

⁴² Le territoire régional est également éligible à six programmes Interreg : Alcotra, Auvergne-Rhône-Alpes est autorité de gestion, France-Suisse, Espace Alpin, SUDOE, Méditerranée, Europe

⁴³ Schéma régional enseignement supérieur recherche innovation (SRESRI), schéma régional de développement économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), contrat de plan régional pour le développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP)

Les principales incertitudes d'un tel programme opérationnel sont liées à la dynamique de programmation et à son éventuelle réorientation à mi-parcours, comme à celle des autres programmes de financement associés.

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

3.2.3 Les objectifs spécifiques retenus

Dans le détail, le choix des sous-objectifs se distingue pour partie de ceux listés dans le projet de règlement européen. Au sein du PO, ils sont dénommés objectifs spécifiques (OSP).

Il manque notamment complètement l'OS 2.v qui traite de la gestion durable de l'eau et l'OS 2.iii qui porte sur le développement des systèmes, réseaux et équipements de stockage énergétiques à l'échelon local. Selon le rapport environnemental, l'OS 2.v n'aurait pas été jugé prioritaire par la Commission européenne pour la France métropolitaine. Le PO a cependant fait le choix d'ajouter d'autres objectifs spécifiques non retenus comme prioritaires par la Commission pour la France métropolitaine comme le très haut débit.

D'autres sous-objectifs sont déplacés dans la maquette du PO par rapport à leur situation dans le projet de règlement européen tels l'OS 3.iv en faveur d'une mobilité urbaine multimodale durable qui devient dans la maquette du PO un objectif 2.8 « *prendre des mesures en faveur d'une mobilité urbaine multimodale durable, dans le cadre de la transition vers une économie neutre en carbone* » ou l'OS 3.i qui est numéroté 1.5.

Quelques sous-objectifs subissent des modifications plus substantielles :

- ainsi l'OS 4.iv « garantissant l'égalité de l'accès aux soins de santé grâce au développement des infrastructures, y compris les soins de santé primaires » devient 4.5 « *Assurer l'égalité de l'accès aux soins de santé et favoriser la résilience des systèmes de santé, y compris les soins de santé primaires et promouvoir la transition d'un système de soins hospitaliers à des soins de proximité* », la question des infrastructures ayant disparu de la formulation ;
- de même l'OS 2.iv « *favorisant l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes* », est reformulé en 2.4 « *favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes, en prenant en compte les approches basées sur la nature* » ; les approches « *basées sur la nature* » sont définies par le document comme devant « *satisfaire à deux exigences principales : contribuer de façon directe à un défi de société identifié, autre que celui de la conservation de la biodiversité ; s'appuyer sur les écosystèmes et présenter des bénéfices pour la biodiversité* ». C'est dans le cadre de cette explication que figure dans le document la question de la « *sécurisation de la ressource en eau pour l'approvisionnement : préservation de tourbières, cycle de l'eau* » même si la question de la gestion quantitative et qualitative apparaît à propos du Massif central (« *Type d'action 7.2.1⁴⁴ : Accompagner les projets permettant l'adaptation aux changements climatiques notamment dans le domaine de la gestion durable de la ressource en eau* », les « projets » concernés couvrant des inventaires, cartographies, animations, sensibilisations, études, projets et aménagements sans plus de précisions).

⁴⁴ Sans doute 2.7.1

Enfin un sous-objectif apparaît nouveau par rapport aux 21 du projet de règlement, le 4.6 « *Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale* », un autre objectif spécifique portant le même numéro 4.6 renvoyant à l'OS 4.ii. sur la formation et l'apprentissage tout au long de la vie. Or, le projet de règlement ne mentionne aucun soutien au tourisme, présent dans plusieurs types d'actions liées aux priorités d'investissement du PO et donnés en exemple dans le rapport environnemental.

Ainsi, par exemple, la part effective des actions relatives à la prise en compte du changement climatique (hors rénovation énergétique du bâti et énergies renouvelables) par exemple et aux risques (de l'ordre de 15,3 M€ sur un total de 874 M€) ne paraît pas à la hauteur des enjeux régionaux ni des orientations affichées par la Commission. Le choix de retenir la rénovation du parc bâti résidentiel et tertiaire pour limiter les émissions de gaz à effet de serre et de ne pas agir sur les autres secteurs les plus émetteurs (transport, agriculture, industrie)⁴⁵, outre le fait de ne pas apporter de garantie de limitation de la consommation d'énergie, n'est pas explicité. Celui de ne pas agir massivement notamment en faveur des économies d'eau pour faire face à la baisse de la ressource et aux conflits d'usage n'est pas explicité non plus.

Ainsi, l'obligation réglementaire européenne que la Région s'engage à respecter avec le présent programme en termes de part du programme dédiée à l'objectif stratégique 2 (concernant l'environnement et notamment la prise en compte du changement climatique) n'apparaît pas pouvoir être assurée par les choix d'orientations et les types d'actions présentées. Son application dans la mise en œuvre au travers de critères environnementaux exigeants pour le choix des projets, aménagements et actions et son contrôle via un suivi rigoureux de leurs incidences sur l'environnement ne sont pas assurés.

L'Ae recommande de présenter les raisons ayant conduit à ne pas retenir certains des sous-objectifs du règlement ou à en limiter la portée et de justifier leur poids financier au regard des enjeux environnementaux du territoire. Elle recommande de revoir le contenu des orientations, types d'actions et critères du programme pour mieux assurer le respect du règlement européen vis-à-vis de l'environnement et notamment du changement climatique.

3.3 La transversalité de l'environnement

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

Le projet de règlement européen relatif aux fonds européens, qui sert de cadre de référence, indique « *Pour la sélection des opérations, l'autorité de gestion établit et applique des critères et procédures qui sont non discriminatoires et transparents, assurent l'égalité entre les femmes et les hommes et tiennent compte de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que du principe de développement durable et de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement...* ». Le

⁴⁵ En 2015, les émissions de GES de la région s'élèvent à 51,1 MteqCO₂, soit 11% du total national, pour un poids démographique de 12 % : 76% sont d'origine énergétique et proviennent du transport routier (33 %), du résidentiel et du tertiaire (28 %), de l'agriculture (18 %) puis de l'industrie (17 %) ; les 24 % d'émissions d'origine non énergétique sont essentiellement dus à l'agriculture et l'industrie. Les produits pétroliers sont la source de près de la moitié des émissions de GES régionales.

projet de règlement européen relatif au FSE cherche également à concrétiser cette notion, en insistant sur l'articulation entre objectifs : « *le FSE+ contribue également à la réalisation des autres objectifs stratégiques[...], en particulier pour parvenir [...] à une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone par l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation nécessaire à l'adaptation des compétences et des qualifications, le perfectionnement professionnel de tous, y compris de la main-d'œuvre, la création de nouveaux emplois dans les secteurs liés à l'environnement, au climat et à l'énergie et à la bioéconomie* ».

Cette approche transversale de l'environnement ne transparaît pas de la lecture du programme lui-même, qui ne s'affranchit pas des logiques sectorielles ayant leurs propres logiques techniques et financières. Le rapport environnemental en déclinant des mesures de réduction, d'accompagnement, des critères d'éligibilité, dont des critères environnementaux, offre une approche transversale de l'environnement. Celle-ci n'est cependant l'objet d'aucun engagement du maître d'ouvrage et des autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme.

En matière de formation, le rapport environnemental soulève qu'il n'est pas fait mention de formations et de compétences à acquérir en sciences de l'environnement et pour améliorer les performances environnementales des modes de production des filières correspondant aux priorités 1 par exemple, le document évoquant pourtant l'émergence de nouvelles filières économiques innovantes.

Même si le programme permettrait de privilégier de tels projets, il n'est pas précisé comment de telles synergies seront en effet ou non encouragées. Il serait également opportun, pour les projets éligibles à l'OS1, de conditionner l'attribution des aides à la prise en compte de la « taxonomie verte européenne »⁴⁶, en particulier pour les concours apportés à des organismes de financement des entreprises.

Le rapport environnemental réitère à plusieurs reprises, sous forme d'alerte, la nécessité de s'assurer des modalités de mise en œuvre des actions financées dans le cadre du programme, celles-ci conditionnant les effets de l'objectif spécifique auquel elles contribuent. Des critères d'éligibilité ou critères environnementaux sont proposés dans le rapport environnemental, en même temps que des mesures de réduction et d'accompagnement. Cependant, il n'est *a priori* pas envisagé d'appliquer ces critères d'éligibilité listés dans le rapport environnemental à toutes les actions et à toutes les priorités : seuls sont en effet récapitulés ceux correspondants aux OS 1.4, 2.1, 3.1, et aux priorités 6 et 7. En outre, ils ne prennent en compte que partiellement les incidences environnementales que ces opérations pourraient avoir.

L'Ae recommande de donner à l'environnement une véritable dimension transversale pour l'ensemble du programme, au-delà de sa prise en compte dans des objectifs dédiés, et de s'engager explicitement dans une démarche générale d'éco-conditionnalité appliquée à l'ensemble des projets et actions financées par le programme, tous fonds confondus, dans une logique de filière.

⁴⁶ Classification standardisée pour évaluer la durabilité de 70 activités économiques, représentant 93 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne