



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré
Élaboration du programme opérationnel
Feder-FSE+ 2021-2027 de la Région Normandie**

N° MRAe 2021-4004

PRÉAMBULE

Par courrier reçu le 13 avril 2021 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie, l'autorité environnementale a été saisie pour avis par le Conseil régional de Normandie sur son projet de programme opérationnel Feder-FSE+ pour la période 2021-2027.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie, réunie le 7 juillet 2021 par télé-conférence, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale, sur la base des travaux préparatoires produits par la Dreal de Normandie.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Marie-Claire BOZONNET, Édith CHÂTELAIS, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR et Olivier MAQUAIRE.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe, adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, chacun des membres 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.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, 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 l'article R. 122-21-II du même code, la Dreal a consulté le 19 avril 2021 l'agence régionale de santé de Normandie et les directions départementales des territoires.

La MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. 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 n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/textes-officiels-de-la-mrae-normandie-r457.html>

SYNTHÈSE

Le Conseil régional de Normandie présente l'évaluation stratégique environnementale de son projet de programme opérationnel (PO) destiné à la mise en œuvre des financements européens issus du Fonds européen de développement régional (Feder) et du Fonds social européen (FSE+) pour la période 2021-2027, dont la Région constitue l'autorité de gestion sur son périmètre. Ce programme s'appuie sur une stratégie territoriale qui vise à intégrer les enjeux régionaux, sur la base d'une maquette financière de 488,131 millions d'euros.

Le dossier reçu par l'autorité environnementale, dont la présentation du projet lui-même est qualifié de « *document de travail* », comporte un certain nombre d'éléments, y compris de l'évaluation environnementale, qui manquent de précision ou ne paraissent pas encore stabilisés. Ces incertitudes, qui suggèrent des compléments ultérieurs sans que ces derniers soient clairement annoncés par le maître d'ouvrage, nuisent à la compréhension du projet de programme opérationnel et à l'analyse de ses incidences sur l'environnement et la santé humaine.

Par ailleurs, l'évaluation environnementale présentée apparaît insuffisante compte tenu de l'importance des choix stratégiques et des montants financiers afférents. L'état initial de l'environnement est incomplet et inégal : certaines composantes, qui s'appuient sur des données régionales existantes, sont bien analysées, mais d'autres sont insuffisamment développées. Les enjeux dégagés par cette analyse sont trop peu repris dans l'évaluation des incidences, qui est imprécise et incomplète. Enfin, la démarche « éviter, réduire, compenser » n'est pas correctement appliquée.

Les enjeux environnementaux particulièrement identifiés par l'autorité environnementale, et faisant l'objet de recommandations spécifiques dans le présent avis, sont le climat, l'air, les milieux aquatiques, la biodiversité, les sols, les paysages et la santé humaine.

D'une façon générale, les conditions d'éligibilité aux financements prévus par le programme opérationnel sont insuffisamment encadrées pour assurer l'atteinte des objectifs environnementaux. En particulier, l'absence de critères d'éco-conditionnalité est préjudiciable. La prise en compte des incidences environnementales est trop souvent reléguée dans des listes indicatives ou des mesures incitatives, sans garantie d'effets.

Le programme prévoit le financement d'un certain nombre d'actions aux impacts potentiellement positifs pour l'environnement et la santé humaine, telles que la gestion et la préservation de la trame verte et bleue, l'adaptation au recul du trait de côte, etc. Cependant, certains effets potentiels négatifs notables d'autres actions susceptibles d'être financées par le programme sont insuffisamment évalués, justifiés et pris en compte, en particulier les actions en faveur de certaines filières énergétiques (notamment la biomasse, incluant la méthanisation, les chaufferies-bois ou les biocarburants). Ces choix doivent être étayés par une comparaison avec des scénarios alternatifs précis au regard de leurs incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine.

Le dispositif de suivi et de pilotage du programme devrait être assorti d'un tableau de bord général et pédagogique permettant de mesurer l'atteinte des objectifs régionaux et le respect des performances environnementales.

1 Contexte réglementaire

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite en amont des procédures et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document sur l'environnement, à un stade où les évolutions sont plus aisées à mettre en œuvre. Cette démarche doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

1.2 Contexte réglementaire du projet de programme

Le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (FSE, devenu FSE+ pour la période 2021-2027) ont pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions. Le Feder finance également des actions soutenant notamment l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques. Le FSE+ porte plus spécifiquement sur la promotion de l'emploi et l'amélioration des qualifications professionnelles et de l'inclusion sociale. Dans le contexte national de décentralisation, la responsabilité d'autorité de gestion des Feder-FSE a été confiée aux Conseils régionaux depuis la période de programme 2014-2020.

Le portage régional des deux fonds européens est articulé autour d'un programme opérationnel (PO), commun à ces deux fonds, élaboré par l'autorité de gestion et déclinant localement les objectifs stratégiques définis à l'échelle européenne. Par ailleurs, comme pour la période 2014-2020, les fonds européens feront l'objet d'un accord de partenariat entre la Commission européenne et l'État membre qui s'engage sur la mise en œuvre et l'utilisation des fonds. Le Conseil régional de Normandie a élaboré un programme destiné à définir une stratégie territoriale et à répartir les fonds entre plusieurs objectifs dits spécifiques pour la période 2021-2027, sur la base d'une enveloppe financière de 488, 131 millions d'euros, dont environ 91 millions d'euros au titre du FSE+, et le reste au titre du Feder.

L'article R. 122-17 I – 1° du code de l'environnement prévoit que « *les programmes opérationnels élaborés par les autorités de gestion établies pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds européen agricole et de développement rural et le Fonds de l'Union européenne pour les affaires maritimes et la pêche* » font l'objet d'une évaluation environnementale. Cette démarche doit permettre de concevoir un programme opérationnel qui prenne en compte, dans une approche intégrée et systémique, l'ensemble des impacts sur l'environnement et la santé humaine de la mise en œuvre du programme. En cas d'incidences négatives potentielles sur l'environnement, le projet doit suivre une démarche « éviter réduire, compenser ». L'évaluation doit intégrer notamment une analyse des incidences notables du programme sur les sites Natura 2000 de la région².

² Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

2 Contexte environnemental

L'analyse des profils environnementaux de Normandie fait ressortir plusieurs grandes caractéristiques régionales.

La Normandie est un territoire où se rencontrent deux entités géologiques : à l'ouest, le Massif ancien armoricain et, à l'est, le Bassin parisien. Cette configuration est source d'une grande diversité dans la morphologie des cours d'eau et dans l'organisation des masses d'eau souterraines. Les milieux aquatiques superficiels et souterrains sont fortement concernés par des pollutions chimiques récurrentes, notamment d'hydrocarbures aromatiques polycycliques, de nitrates et de pesticides. Ce socle géologique est aussi à l'origine de la constitution de sols très diversifiés, et présente de forts potentiels pour la biodiversité et l'agriculture. Les sols ont été cependant dégradés, du fait des activités humaines, urbaines, industrielles et agricoles.

La qualité de l'air en Normandie présente, au-delà des fluctuations saisonnières, de nombreuses disparités en fonction notamment de la répartition et de l'intensité des activités humaines et de la proximité des sources de pollutions. Si les valeurs limites réglementaires sont respectées pour de nombreux polluants, des pollutions de fond sont présentes, notamment concernant les particules fines, les oxydes d'azote et l'ozone. L'activité agricole concerne près de 70 % de l'espace régional. Les émissions d'ammoniac et de pesticides sont une source de préoccupation majeure au regard de leur importance et de leurs impacts sur la santé humaine et sur l'environnement.

La biodiversité est un atout essentiel pour la région. Les espaces marins, les littoraux, les cours d'eau, les zones humides, les forêts, bocages, plaines et de nombreux milieux singuliers (coteaux, pierriers, grottes...) abritent une faune et une flore spécifiques liées à la richesse géologique et pédologique, à la climatologie, à la diversité des habitats et à leurs différentes interfaces. La biodiversité, dans son ensemble, est notamment menacée par les destructions d'écosystèmes et l'augmentation des pollutions chimiques. Elle est également impactée par la simplification des agrosystèmes ainsi que par la fragmentation des territoires, l'artificialisation des milieux naturels et la banalisation des paysages du fait de l'urbanisation³.

3 Qualité formelle du dossier transmis à l'autorité environnementale

L'autorité environnementale a reçu la « version 3 » (« *document de travail* ») du projet de programme opérationnel datée du 9 avril 2021. Le dossier contient principalement :

- des éléments de présentation (section 1), notamment les « *principaux défis de développement* » pris en compte dans l'élaboration du programme ;
- la déclinaison programmatique des fonds européens en cinq priorités, ou objectifs stratégiques, eux-mêmes déclinés en « *objectifs spécifiques* » (section 2) ;
- un plan de financement (section 3) ;
- les « *conditions favorisantes* » (section 4) ;
- la présentation des autorités responsables (section 5) ;
- la présentation des partenaires et de la gouvernance du programme, ainsi que de la concertation (section 6) ;
- la communication et les méthodes de calcul financier (sections 7 et 8).

S'agissant d'une version présentée comme un document de travail, des précisions sur la procédure globale d'élaboration et les perspectives d'adoption du programme sont attendues, compte tenu notamment des éléments complémentaires ou de consolidation qui pourraient être apportés au projet.

³ Sources : Collectif coordonné par la Dreal de Basse-Normandie. « *La biodiversité, profil environnemental de Basse-Normandie 2015* » et Dreal de Haute-Normandie « *Profil environnemental de Haute-Normandie 2015* ».

Les éléments attendus relatifs à la mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale doivent être présentés dans un rapport environnemental dont le contenu est décrit par l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Ce rapport, intitulé « *rapport d'évaluation environnementale et stratégique* » (et appelé ci-après rapport environnemental), a été transmis à l'autorité environnementale et est divisé en plusieurs parties :

- un état initial de l'environnement ;
- une explication des choix retenus au regard des solutions de substitution raisonnables ;
- un exposé des effets notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, incluant une évaluation spécifique des incidences sur les sites Natura 2000 ;
- une présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation ;
- une présentation des dispositifs de suivi environnemental ;
- une présentation des méthodes utilisées ;
- un résumé non technique.

Cette composition répond aux exigences formelles de la démarche d'évaluation environnementale. Les documents sont lisibles, à l'exception notable de la cartographie, dont la qualité de reproduction est perfectible.

Par ailleurs, à de nombreuses reprises, des erreurs de référencement ont été relevées dans la mention des auteurs⁴.

Enfin, il est indiqué que « *le niveau de détail apporté à la description de certaines mesures (notamment les facteurs d'éligibilité) peut être limité dans certains cas* » et que « *le présent rapport environnemental vise à apporter des éclairages sur les modalités de prise en compte des enjeux environnementaux dans la mise en œuvre de certaines actions, y compris lorsque ces éléments n'ont pas pu être autant précisés que souhaité dans la version actuelle du [programme opérationnel]* » (rapport environnemental, p. 11). Ces éléments, qui « *pourront par exemple faire l'objet d'approfondissements dans les futurs documents de mise en œuvre associés ou les appels à projets* », doivent, pour l'autorité environnementale, être clairement identifiés afin de comprendre dans quelle mesure le document transmis à l'autorité environnementale a vocation à être complété et à faire l'objet, le cas échéant, d'une actualisation de l'évaluation environnementale, ainsi que d'une nouvelle saisine de l'autorité environnementale, ou renvoie au contraire à une phase ultérieure de sa mise en œuvre.

L'autorité environnementale recommande de préciser les suites envisagées de la procédure d'élaboration et d'adoption du projet de programme opérationnel (PO) Feder-FSE+, et d'identifier clairement les éléments susceptibles de faire l'objet de compléments ou d'évolutions dans le cadre de cette procédure, ainsi que ceux dont les approfondissements sont renvoyés à une phase ultérieure de mise en œuvre du programme.

4 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

4.1 La démarche d'évaluation environnementale et sa retranscription dans le dossier

La qualité de l'évaluation environnementale se traduit par le suivi de différentes étapes :

- réalisation d'un état initial de l'environnement ;
- suivi d'une démarche itérative ;
- examen des solutions de substitution raisonnables ;
- justification des choix ;
- présentation des incidences notables du programme sur l'environnement ;

⁴ Certaines structures sont indiquées en qualité d'auteur de nombreux ouvrages alors qu'il s'agit de collectifs (analyses statistiques de la dynamique bocagère, schéma régional de cohérence écologique, profils environnementaux Climat et Air...)

- analyse spécifique des incidences Natura 2000
- et définition de mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

L'état initial de l'environnement réalisé est relativement clair et pédagogique. Sur 74 pages, il aborde l'ensemble des composantes environnementales, pour lesquelles il dégage des enjeux, la sensibilité et le scénario tendanciel. La conclusion (« *lecture des enjeux au regard du PO FEDER-FSE+ 2021-2027* ») s'attache à fixer les éléments principaux que le projet de programme opérationnel doit prendre en compte. Cette partie reste très générale à l'échelle de la Normandie et devrait être enrichie d'une cartographie de synthèse. Elle est surtout inégale : approfondi sur certaines composantes, l'état initial s'avère trop superficiel sur d'autres (sur la biodiversité par exemple). De nombreuses données disponibles n'ont pas été suffisamment ou explicitement mobilisées, alors qu'il s'agit de documents supports essentiels à l'évaluation environnementale : profils environnementaux (outils de référence⁵ tels que les publications 2015 et les profils « Air » et « Climat » des publications 2020, en particulier les cartographies), données de l'Agence normande de la biodiversité et du développement durable⁶, travaux du réseau d'observation du littoral de Normandie et des Hauts de France⁷, de l'état des lieux santé environnement de Normandie⁸, des atlas des paysages, etc.).

La démarche itérative d'une évaluation environnementale consiste à étudier différents scénarios, à comparer leurs effets sur l'environnement et à retenir le scénario ayant le moindre impact sur l'environnement, avec, si nécessaire, le suivi de mesures permettant d'éviter les incidences potentielles notables négatives et, si ce n'est pas possible, de les réduire, voire de les compenser. Cette démarche s'accompagne d'une justification des choix effectués. Elle implique également une concertation avec le public et une information de ce dernier.

Le rapport environnemental indique (p. 10 et 11) que la Région a mené trois phases de concertation partenariale d'octobre 2019 à septembre 2020, et que cette concertation devait s'achever au printemps 2021. Toutefois, cette démarche, telle qu'elle est rapportée dans le dossier, ne paraît pas avoir abordé la question des incidences environnementales potentielles du projet de programme, ni proposé de scénarios alternatifs en matière de choix et de priorisation, alors que l'ampleur des enveloppes financières et donc l'importance du projet de document mis en concertation imposaient une telle démarche approfondie conformément à l'exigence de proportionnalité imposée par le code de l'environnement⁹.

Le rapport environnemental présente (p. 8) des éléments sur les enseignements à tirer du programme précédent (période 2014-2020). Cette partie reste cependant très générale et présente seulement les montants alloués et les taux de programmation, sans proposer une évaluation des incidences du programme mis en œuvre ni rendre compte de l'atteinte des objectifs environnementaux initiaux.

La section 6 du projet de programme opérationnel (« *partenariat* », p. 150 et suivantes) présente le processus de concertation adopté pour son élaboration : association des collectivités territoriales, des acteurs socio-économiques, des représentants de la société civile et des associations environnementales, dans le cadre d'ateliers de travail thématiques, puis consultation du public. Cependant, aucun élément spécifique n'est mis en avant ou présenté concernant les résultats de cette concertation alors que le rapport environnemental souligne que « *les sujets relatifs à la transition écologique sont ceux qui ont suscité le plus de réactions et de commentaires. Les attentes sont fortes, tant en ce qui concerne les opportunités de financement que le strict respect des conditionnalités environnementales.* »¹⁰ Le rapport ne montre pas comment le projet de programme prend en compte les résultats de la concertation et de quelle façon les incidences environnementales des éventuelles

5 Conformément aux circulaires ministérielles du 11 mai 1999, du 2001 et du 23 mars 2009

6 <https://www.anbdd.fr/>

7 <https://www.rolnp.fr/>

8 <http://www.normandie.prse.fr/l-etat-des-lieux-a38.html>

9 Article R. 122-20 du code de l'environnement : « *L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée* ».

10 Rapport environnemental, p. 11

évolutions du programme ont été prises en compte, alors qu'il s'agit précisément d'éléments essentiels à la démarche d'évaluation environnementale.

Ainsi, alors que le porteur de projet met en avant « *un processus d'évaluation largement itératif* » (p.149), la description de la démarche n'en rend pas compte.

Aucune solution de substitution au scénario retenu n'est présentée, alors qu'il s'agit d'un point fondamental de la démarche d'évaluation environnementale. Ainsi, le choix de la répartition des montants financiers entre objectifs spécifiques, qui induit une priorisation de certains objectifs plutôt que d'autres, ne fait pas l'objet d'une comparaison avec des scénarios alternatifs. Dans ce contexte, la partie relative à l'« **explication des choix retenus au regard des solutions de substitution raisonnables** » (p. 113) consiste en un argumentaire en faveur des objectifs spécifiques retenus, dénué de référence à des choix alternatifs avec lesquels ces objectifs auraient pu être comparés au regard de leurs impacts environnementaux respectifs.

L'analyse des effets notables probables de la mise en œuvre du programme sur l'environnement est très générale et, dans le détail, peu justifiée (pages 120 à 145). L'approche s'appuie tout d'abord sur l'examen des impacts généraux du programme par grandes priorités (objectifs spécifiques), puis sur une évaluation des incidences des mesures du programme issue de leur croisement avec les thématiques environnementales susceptibles d'être impactées. Une « *présentation de la méthode de quantification des impacts* » (p. 120) explique le fonctionnement des différentes matrices d'incidences présentées aux pages 130 et suivantes. Les incidences sont ainsi déclinées par composante environnementale sous la forme d'une synthèse par composante et d'une série de tableaux présentant, par objectif stratégique et par composante environnementale, la nature des impacts (positif, négatif, négligeable), leur type (direct ou indirect) et leur degré de réversibilité.

Ces matrices sont un outil pertinent de synthèse mais ne constituent pas une analyse en tant que telle. Les incidences ne sont ni détaillées, ni justifiées. Dans l'ensemble, cette présentation ne permet pas de savoir si les effets sont notables au regard de la sensibilité des composantes, et si des effets résiduels sont attendus. Les objectifs eux-mêmes ne sont d'ailleurs pas quantifiés avec des valeurs cibles. Les incidences, de fait, sont évoquées de manière superficielle.

De plus, les résultats affichés par ces matrices tendent à sous-estimer les effets négatifs et à surestimer les effets positifs. Par exemple, il est estimé que l'objectif spécifique 1.2 sur la « *connectivité numérique* » aura un impact « *plutôt positif* » sur la contribution au changement climatique (baisse des émissions de gaz à effet de serre -GES-), au même titre que celui (2.1) d'améliorer l'efficacité énergétique et de réduire les émissions de GES, ce qui élude les incidences potentiellement défavorables à l'environnement et à la santé humaine du développement des infrastructures numériques. . De même, l'objectif spécifique 1.3 (sur la croissance et la compétitivité des entreprises normandes) est identifié comme ayant un effet plutôt positif sur le climat et négligeable sur l'air, l'eau et les sols, ce qui, là encore, ne permet pas de rendre compte des effets négatifs potentiels des actions financées à ce titre, notamment en matière de consommation d'énergie et d'eau, d'émission de GES et de polluants.

Enfin, cette méthode propose un système de notes attribuées aux différents objectifs spécifiques en fonction de leur impact estimé sur l'environnement (un effet positif correspondant à +1, négatif à -1 et négligeable ou incertain à 0), dont la somme permettrait d'établir une note globale rendant compte de l'incidence du programme sur chaque thématique environnementale. Ces notes globales, qui vont de +2 (impact en matière de bruit et autres nuisances, de risques naturels et technologiques et d'adaptation au changement climatique) à +7 (impact en matière de contribution au changement climatique) tendent ainsi, là encore, à minimiser les sensibilités spécifiques de certaines composantes et à masquer les incidences négatives, ou parfois complexes du programme (par exemple, concernant la mise en valeur touristique de sites naturels patrimoniaux, certes facteurs potentiels de restauration de la biodiversité mais également de pressions humaines accrues sur ces milieux sensibles).

De manière générale, l'emploi régulier du conditionnel et de formulations hypothétiques (« *devrait* », « *pourrait* ») interroge sur le degré de précision de l'analyse et de l'appréciation des incidences environnementales.

L'analyse des effets cumulés et potentiellement contradictoires de la mise en œuvre du programme est présentée comme prise en compte dans la méthode de quantification des impacts évoquée précédemment (p. 120). Toutefois, s'il est bien envisagé que des actions dont il est attendu un impact positif peuvent avoir également un impact négatif, il est indiqué que ces actions peuvent alors cumuler des impacts « *qui se valent* » et que par conséquent l'effet sera qualifié d'« *incertain* », c'est-à-dire équivalent à une action dont il n'est pas possible de se prononcer si elle aura un effet positif ou négatif.

Pour l'autorité environnementale, une telle méthode de traitement des effets cumulés ou contradictoires, qui repose sur un jeu à somme nulle dans la balance entre effets positifs et négatifs potentiels, ne saurait se justifier et est en pleine contradiction avec le principe même de la démarche d'évaluation environnementale. Ce principe impose en effet d'évaluer à leur juste mesure l'ensemble des impacts potentiels en prenant en compte les caractéristiques de chacun d'entre eux afin de définir les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation permettant d'y répondre spécifiquement.

L'évaluation des incidences Natura 2000 (p 135 et 136) est très succincte. Les 94 sites Natura 2000 (et non 92 comme indiqué au dossier)¹¹ ne sont pas identifiés, même par le biais d'une carte générale à l'échelle de la région. L'analyse des impacts demeure imprécise, incertaine et, en l'absence d'une caractérisation *a minima* des sites, elle n'est pas croisée avec leurs enjeux et leurs sensibilités. Certaines interactions sont mises en avant, concernant par exemple les énergies renouvelables ou les constructions d'infrastructures. Celles-ci conduisent à des recommandations ne formulent pas de critères d'éco-conditionnalité des aides vis-à-vis des sites Natura 2000.

Enfin, le pétitionnaire estime que « *les incidences décrites de façon générale [...] ne présument en rien de l'incidence réelle des projets qui contribueront à la mise en œuvre du PO FEDER-FSE+ sur les sites du réseau Natura 2000* ». Or, il appartient bien à l'autorité de gestion d'estimer, au travers de la démarche d'évaluation environnementale, l'impact potentiel de ses financements et de prévoir le cadre nécessaire permettant de l'éviter, de le réduire ou, à défaut, de le compenser, notamment par la définition des critères d'éco-conditionnalité adaptés.

Pour l'autorité environnementale, il n'est donc pas satisfaisant de conclure qu'« *aucune incidence notable négative sur les sites du réseau Natura 2000 [...] n'est identifiée à ce stade* » (p. 136).

La démarche de définition et de mise en œuvre de mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) n'a pas été correctement appliquée. Dans le cadre d'une procédure d'évaluation environnementale, l'identification d'incidences potentielles négatives notables requiert, en premier lieu, la définition de mesures d'évitement de celles-ci. Si l'évitement des incidences négatives n'est pas possible, des mesures de réduction des impacts doivent être définies. En dernier ressort, lorsque des mesures de réduction ne peuvent être mises en œuvre, il est alors nécessaire de prévoir des mesures de compensation de ces impacts¹². S'agissant d'un programme opérationnel, de telles mesures devraient prendre notamment la forme privilégiée de critères d'éco-conditionnalité précis. Or, il est indiqué (p. 137), sans plus de précision ni d'engagement, qu'« *au-delà du respect de la réglementation européenne et nationale relative à la protection de l'environnement (...), la sélection des projets s'appuiera, lorsque cela est pertinent au regard du projet, notamment sur les principes directeurs (...)* » dont une « *liste indicative* » décline un certain nombre de thématiques environnementales générales.

Les mesures présentées comme d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) dans le tableau qui suit (p. 138 et suivantes) sont ainsi d'un statut incertain et d'une lecture complexe (la colonne centrale du tableau paraissant correspondre à des recommandations formulées par le bureau d'études en charge de l'évaluation environnementale, sans qu'il soit précisé si elles ont été retenues par la Région). Les mesures effectives (colonne de droite) sont formulées en termes vagues, ou privilégient des actions de sensibilisation, la plupart des propositions de recommandations à caractère prescriptif ayant été écartées. Ainsi, par exemple, l'objectif spécifique 1.3 (croissance et compétitivité) n'est assorti d'aucun

¹¹ Ces 94 sites Natura 2000 correspondent à une superficie approximative de 205 000 ha sur le domaine terrestre, soit 7 % de la superficie de la région, et 775 000 ha sur le domaine marin.

¹² Article L. 122-6-du code de l'environnement : « *[le] rapport [environnemental] présente les mesures prévues pour éviter les incidences négatives notables que l'application du plan ou du programme peut entraîner sur l'environnement, les mesures prévues pour réduire celles qui ne peuvent être évitées et les mesures prévues pour compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites* ».

critère d'éco-conditionnalité pour sélectionner les projets à financer. Enfin, les « *principes directeurs* » environnementaux qui régissent la sélection des projets ne sont pas intégrés au sein du pilotage du programme proprement dit, ce qui permettrait de les traduire de manière plus explicite et opérationnelle en critères de financement et pouvoir faire l'objet de mesures correctrices si les objectifs ne sont pas atteints.

Un tableau identifiant, pour chaque composante environnementale, de nombreux **indicateurs de suivi** des différents objectifs spécifiques est présenté (p. 146 à 148). Dépourvus de valeurs initiales et de valeurs cibles, ces indicateurs ne permettent pas de garantir pleinement l'efficacité du suivi *in itinere* du dispositif d'évaluation environnementale dans le cadre du pilotage du projet. Surtout, ces indicateurs ne permettent pas de rendre compte des incidences potentiellement négatives des actions financées dans le cadre de ces objectifs spécifiques, particulièrement ceux qui présentent le plus de risque d'en avoir (trois indicateurs seulement pour les objectifs spécifiques de priorité 1, contre 21 qui portent sur les objectifs spécifiques de priorité 2). Par ailleurs, la description de la gouvernance du programme (p. 154) indique que chaque réunion du comité de suivi donnera lieu à un état d'avancement, mais les modalités d'examen et de prévention ou de prise en compte des incidences environnementales ne sont pas précisées.

Le résumé non technique est intégré en fin de rapport d'évaluation environnementale et stratégique (p. 151 et suivantes). D'une longueur de cinq pages, sans carte ni illustration, il est trop succinct pour rendre compte des différentes étapes de la démarche d'évaluation environnementale présentée dans le rapport. En particulier, il ne permet pas de comprendre :

- les enjeux environnementaux, résumés dans un tableau d'une page et demi trop dense et sans localisation cartographique ;
- le contenu du programme opérationnel (seuls les intitulés des objectifs spécifiques sont présentés, sans que le type d'actions susceptibles d'être financées soit présenté) ;
- les mesures de la séquence ERC qui ne sont pas présentées ;
- le processus de concertation avec le public, également absent.

L'autorité environnementale recommande la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation environnementale plus complète et plus rigoureuse, à travers :

- **la réalisation d'un état initial complet et actualisé sur la base de l'ensemble des données et documents régionaux disponibles, en identifiant clairement les sources de ces données et en mettant en évidence les enjeux et les leviers d'action, et illustré par une cartographie adaptée ;**
- **la mise en œuvre effective d'une démarche itérative ;**
- **une analyse approfondie et détaillée des incidences potentielles notables du projet sur l'environnement et la santé humaine, y compris s'agissant de l'évaluation des incidences Natura 2000, en inscrivant strictement dans la démarche d'évaluation environnementale chaque impact négatif potentiel identifié au titre des effets cumulés ou contradictoires ;**
- **un bilan détaillé de la programmation précédente (PO 2015-2020), comportant une évaluation de ses incidences et de l'atteinte de ses objectifs environnementaux ;**
- **la justification des choix retenus comparativement à d'éventuelles solutions de substitution raisonnables au regard de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine ;**
- **l'application stricte de la séquence « éviter, réduire, compenser » se traduisant par la définition de mesures précises et explicites, permettant notamment la mise en œuvre de critères d'éco-conditionnalité ambitieux dans la sélection des projets financés ;**
- **la définition d'un dispositif d'évaluation en continu portant sur l'ensemble des actions susceptibles d'être financées et sur leurs incidences potentielles notables sur l'environnement, associé au pilotage du programme, et assorti de valeurs initiales et de valeurs cibles ainsi que des mesures correctrices à mettre en œuvre le cas échéant ;**
- **un résumé non technique complet et pédagogique, permettant au lecteur une compréhension aisée de l'ensemble des étapes de la démarche d'évaluation environnementale et des principales évolutions du projet qui en ont résulté.**

4.2 L'articulation avec les autres plans et programmes

L'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes est relativement fournie au sein du rapport environnemental (p. 13 à 38). Elle porte sur des documents et textes très divers, présentés de façon complète et précise :

- documents de cadrage définis à l'échelle européenne ;
- documents-cadres nationaux (accords internationaux signés par la France, loi de transition énergétique pour la croissance verte, plan national d'adaptation au changement climatique, stratégie nationale bas carbone -SNBC-, programme national de réduction des émissions de polluants atmosphériques -Prepa-, etc.) ;
- programmation régionale (comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires -Sradet-, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux -Sdage-Seine-Normandie et Loire-Bretagne...);
- programmes de financement européens et français.

Cette analyse se conclut sur un tableau évaluant les « *potentialités d'influence* » entre 65 plans, programmes, stratégies, fonds et autres dispositifs législatifs ou réglementaires d'une part et les objectifs spécifiques du PO Feder-FSE+ d'autre part. Ce tableau tente de traduire les possibilités de synergie et/ou de complémentarité (« + »), de conflit (« - »), d'absence de potentialité (« 0 ») ou d'impossibilité à en déterminer une à ce stade (« / »).

Malgré la diversité des documents abordés et l'intérêt de la démarche, l'analyse ne permet pas de présenter au public de façon claire, précise et concrète dans quelle mesure le contenu du projet de programme s'articule et participe à la mise en œuvre des autres plans et programmes. Ce contenu est toujours présenté par le biais de ses objectifs spécifiques (par exemple, « *promouvoir les énergies renouvelables et de récupération* » ou « *promouvoir la transition vers une économie circulaire* »), ce qui n'est pas suffisamment détaillé quant aux actions susceptibles d'être financées à ce titre.

Cette analyse est par ailleurs insuffisamment nuancée. Ainsi, dans le cas du Prepa, le document indique (p. 22) que sans avoir « *d'actions spécifiques sur l'amélioration de la qualité de l'air, certaines mesures peuvent contribuer à atteindre les objectifs du Prepa* », sans mentionner que d'autres, à l'inverse, sont potentiellement génératrices de polluants atmosphériques (comme le développement du bois-énergie ou l'augmentation de la fréquentation touristique).

De même, le choix de privilégier certains modes de production d'énergies renouvelables n'est pas suffisamment justifié, au regard notamment des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)¹³. Les motifs invoqués concernent la nécessité de soutien à la filière bois-énergie considérée comme économiquement « non mature » et peu rentable, alors que cette énergie constitue déjà plus de 67 % de la part des énergies renouvelables produites en Normandie en 2016¹⁴. Les incidences environnementales potentielles ne sont pas mises en avant pour expliquer les choix retenus.

Ce mode d'analyse globalisant aboutit assez uniformément à estimer que, sur les 65 documents référencés, les « *potentialités d'influence* » du PO Feder-FSE+ seraient positives pour 55 d'entre eux, l'influence étant jugée nulle ou impossible à déterminer pour les autres. Pour l'autorité environnementale, l'analyse de cohérence mériterait donc un examen plus approfondi et une justification plus étayée de l'articulation entre le contenu de chaque objectif spécifique du PO et les documents de référence, quitte à ne retenir parmi ces derniers que ceux qui sont jugés les plus stratégiques.

L'autorité environnementale recommande de préciser l'articulation du projet de programme opérationnel avec les autres plans et programmes, notamment en s'appuyant sur la nature et les incidences potentielles des actions susceptibles d'être retenues.

¹³ Ministère de la transition écologique et solidaire. [Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023, 2024-2028](#). 400 pages.

¹⁴ Collectif coordonné par la Dreal Normandie. Le climat en Normandie. Profil environnemental. 2020. 96 pages.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

Le rapport d'évaluation environnementale identifie, pour ses parties consacrées à l'état initial et à l'analyse des impacts potentiels du projet de programme, une série de thématiques : le climat, les sols, l'air, les eaux, la diversité biologique, les risques naturels et industriels, les paysages et le patrimoine culturel, architectural et archéologique et enfin le bruit et les autres nuisances.

Si le dossier a bien identifié et développé la plupart des composantes environnementales à analyser, il est à relever que les composantes « mer et littoral » et « sous-sols » n'ont pas été spécifiquement traitées, malgré leur importance au niveau régional. Ainsi, concernant les sous-sols, les risques liés à l'effondrement de cavités souterraines, très présents sur le territoire, ne sont pas pris en compte. Concernant la mer et le littoral, un descriptif de l'espace marin, du contexte littoral et de leurs dynamiques d'évolution aurait également permis d'éclairer et de préciser les choix retenus en matière d'adaptation au changement climatique.

En outre, le rapport environnemental n'identifie pas de chapitre spécifiquement consacré à la santé humaine, ce qui constitue une carence de l'évaluation réalisée.

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur des thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale. Elles portent principalement sur les objectifs du programme relevant du Feder, sans que les effets potentiels, tant positifs que négatifs, des actions concourant aux objectifs qui se rattachent plus spécifiquement au FSE (priorité 3 du PO, relative à la formation) soient sous-estimés.

5.1 Le climat

La situation climatologique du territoire est bien présentée. Elle s'est appuyée notamment sur les travaux du profil environnemental « Climat » publié en novembre 2020 et sur les travaux du Giec normand¹⁵.

5.1.1 L'atténuation du changement climatique

L'atténuation du changement climatique consiste en la réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par l'ensemble des acteurs du territoire régional.

L'état initial

L'état initial, bien documenté, est cependant assez peu pédagogique concernant l'évaluation et le suivi des émissions de gaz à effet de serre du territoire régional. Ainsi, il aurait pu évaluer spécifiquement l'*empreinte carbone*¹⁶ de la région et présenter un dispositif de suivi de cette empreinte sur la base d'objectifs précis de réduction par secteur d'émissions.

Le rapport n'évalue pas non plus le stockage de carbone réalisé par les écosystèmes (forêts, linéaires de haies, zones humides, prairies naturelles), ni les évolutions affectant ou risquant d'affecter cette fonctionnalité écosystémique.

L'état initial décrit présente la répartition et les caractéristiques des différentes sources d'énergie renouvelable exploitées régionalement. Toutefois, il ne localise pas les origines géographiques (gisements) de ces différentes sources, et n'évalue pas les incidences environnementales notables de leur exploitation, ce qui prive la démarche d'évaluation environnementale d'éléments d'analyse et de décision essentiels.

15 Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat de Normandie : <https://www.normandie.fr/giec-normand>.

16 L'empreinte carbone d'un territoire représente la quantité de gaz à effet de serre (GES) induite par l'ensemble des produits consommés et des investissements sur ce territoire, que les biens ou services consommés soient produits sur le territoire ou importés.

Les incidences environnementales du projet de programme

Le rapport montre que la consommation d'énergie a augmenté en Normandie ces dernières années : « entre 2005 et 2015, la consommation d'énergie a augmenté de 8 174 GWh en Normandie » et « sur la même période, la production d'énergie renouvelable a augmenté de 2 619 GWh. On note ainsi que la production d'énergie renouvelable ne croît pas assez vite pour compenser l'évolution de la consommation d'énergie ». La tendance n'est donc pas favorable, malgré les nombreux dispositifs mobilisés (rapport environnemental, p. 52). Or, l'évaluation des incidences du projet de programme ne détaille pas les éléments qui permettront, avec les financements mobilisés, d'infléchir cette tendance.

L'objectif spécifique 2.1 prévoit de « promouvoir des mesures d'efficacité énergétique et [de] réduire les émissions de gaz à effet de serre ». Il mobilise 33,5 millions d'euros. Le programme prévoit notamment des mesures de rénovation du parc de logements existants. Toutefois, les incidences des différentes mesures sur la réduction des gaz à effet de serre ne sont globalement pas précisément quantifiées. La rénovation énergétique des bâtiments constitue une démarche très positive de réduction à la source de pressions sur le climat, mais les critères et les résultats attendus s'avèrent peu précis alors que les attentes sont importantes en termes d'économies d'énergie. Par ailleurs cette réduction de la consommation d'énergie est nécessaire pour améliorer le taux de couverture de la demande en énergie par les énergies renouvelables.

Le programme prévoit également une enveloppe de 33,5 millions d'euros pour la promotion des énergies renouvelables et de récupération principalement consacrée à la biomasse et à certaines autres sources d'énergie (biogaz, chaufferies bois, hydrogène renouvelable, récupération et valorisation de l'énergie fatale, géothermie), les autres modes de production tels que l'éolien et le solaire photovoltaïque étant considérés comme « matures et compétitifs tant techniquement qu'économiquement » (projet de programme opérationnel, p. 58). Le soutien potentiel aux énergies marines renouvelables n'est en particulier pas abordé dans le document.

Les choix stratégiques des énergies renouvelables soutenues par le programme ne sont pas clairement justifiés. Ainsi, l'évaluation des incidences environnementales des différentes sources d'énergie disponibles sur le territoire ne semble pas avoir servi à analyser la pertinence de ces choix. Le seul argument présenté est un « critère de maturité » lié au « modèle capitalistique » (programme opérationnel, p. 58).

En effet, les incidences environnementales du choix de développement de la filière bois-énergie ne sont pas correctement évaluées et prises en compte. Il est mentionné, dans le rapport, que « l'utilisation du bois-énergie est considérée comme neutre en carbone et est donc une opportunité pour atteindre les objectifs de la loi pour la transition énergétique et la croissance verte. Cependant, le Giec normand appelle à la prudence quant à l'utilisation du bois-énergie en Normandie » (rapport environnemental, p. 52). Cette contradiction relevée par le rapport lui-même n'est pas résolue.

Au contraire, le chauffage au bois est fortement mobilisé dans le cadre des financements envisagés, alors que son caractère potentiellement très émissif en gaz à effet de serre et les autres incidences notables pour la santé humaine et l'environnement qu'il peut présenter (cf. autres composantes) ne sont pas rigoureusement mesurés. En outre, le rapport environnemental indique que « le temps de retour carbone pour une haie en taillis est de l'ordre de 15 ans, ce qui apparaît raisonnable au regard du caractère irréversible de la combustion d'énergies fossiles » (p. 123). Or, les objectifs de réduction de gaz à effet de serre sont aujourd'hui à beaucoup plus courte échéance au regard de la vitesse des changements climatiques en cours et de l'élévation du taux de dioxyde de carbone dans l'atmosphère¹⁷.

Concernant les mobilités « vertes », l'objectif spécifique 2.8 prévoit de promouvoir une mobilité urbaine multimodale durable avec une enveloppe de 15,85 millions d'euros. Il est prévu notamment de soutenir la conversion et l'acquisition de matériel roulant de transport urbain propres (bus hydrogène ou BioGNV...), la création d'infrastructures de courant alternatif (hydrogène...) et la numérisation de transports urbains propres.

¹⁷ Plus de 400 particules par millions en mai 2019.

L'objectif 4.5 du programme vise à financer les secteurs de la culture et du tourisme pour assurer leur développement économique, sans que les incidences en termes d'augmentation des gaz à effet de serre soient évaluées.

En matière de développement du numérique, même si l'impact climatique est mentionné, il est très peu détaillé, alors que le projet de programme vise la numérisation de nombreuses activités (transports, entreprises...). Dans une récente publication¹⁸, l'Insee rappelle que l'empreinte énergétique directe du numérique augmente de 9 % par an et que le secteur est responsable de 3,7 % des émissions mondiales de GES en 2017, avec une augmentation rapide du fait de l'explosion des données. Par conséquent, si le rapport considère que « *le PO va plutôt dans le sens de favoriser les impacts positifs du numérique* » (p. 114), aucune démonstration ne vient appuyer cette affirmation. Les éléments concernant les impacts environnementaux s'en tiennent à des données non spécifiques et non quantifiées. Aucun critère d'éco-conditionnalité n'est formulé.

Enfin, le projet de programme n'évalue pas le potentiel de développement du stockage de carbone par la restauration de milieux constituant de véritables puits de carbone pour la région. Ainsi, la restauration des zones humides, fortement dégradées depuis plusieurs décennies, permettrait de retrouver de nombreuses fonctionnalités écologiques altérées et pourrait contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

L'autorité environnementale recommande :

- ***d'approfondir et de préciser l'état initial, notamment en évaluant l'empreinte carbone de la région et les incidences environnementales des différentes sources d'énergie renouvelable exploitées sur le territoire ;***
- ***de mieux justifier les choix de financement retenus en matière d'énergies renouvelables, sur la base d'une évaluation plus précise de leurs incidences sur l'environnement et la santé ;***
- ***d'évaluer plus précisément les incidences potentielles des objectifs spécifiques du programme en faveur notamment du tourisme et du numérique sur le changement climatique, et d'assortir leurs conditions de financement de critères environnementaux permettant de les éviter, de les réduire ou, à défaut, de les compenser ;***
- ***de clarifier la présentation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre d'un tableau de bord permettant d'évaluer en continu leur réalisation afin de corriger, si nécessaire, les actions menées.***

5.1.2 L'adaptation au changement climatique

L'état initial

L'analyse de l'état initial de l'environnement (à partir de la p. 39) est bien approfondi grâce à l'utilisation des données du profil environnemental « Climat » et des travaux du Giec normand. Il permet de dresser un panorama large des tendances constatées et des scénarios attendus (hausse des températures moyennes et des épisodes de fortes chaleurs et sécheresses) ainsi que des incertitudes (évolution des régimes de précipitations et des vents). Le changement climatique est déjà perceptible en Normandie et ses incidences sont importantes. Des vulnérabilités spécifiques à la région sont identifiées (p. 44 et suivantes) :

- pressions sur la ressource en eau (moindre recharge des eaux souterraines, baisse des débits des cours d'eau de 30 à 80 %, fragilisation de la trame bleue, tensions sur la consommation d'eau, qui aurait tendance à s'accroître) ;
- recul du trait de côte (élévation du niveau de la mer de 0,4 à 1 m en 2100 par rapport à 2000, selon les données rapportées par le rapport environnemental), générant des relocalisations d'activités et des intrusions salines dans les eaux et les sols ;
- risques accrus d'inondation (débordements de cours d'eau avec influence des grandes marées) concernant notamment toutes les grandes agglomérations de la région et se conjuguant aux enjeux de coulées de boues, de retrait-gonflement d'argiles et d'érosion des sols ;

¹⁸ *Impacts environnementaux du numérique*, in *L'économie et la société à l'ère du numérique*. Insee. 2019.

- impacts sur la santé (en plus de ceux liés aux événements climatiques générant un risque pour la population) : canicules répétées, épisodes de pollutions atmosphériques plus nombreux, émergence de maladies infectieuses ;
- transformation des milieux naturels, bouleversant les paysages traditionnels normands et les équilibres de biodiversité ;
- baisse des rendements agricoles.

L'état des lieux aurait mérité d'être assorti d'une représentation cartographique permettant de mettre en évidence les zones les plus fragilisées par le changement climatique en cours.

Les incidences du projet de programme opérationnel 2021-2027

Les incidences attendues du programme opérationnel, telles que listées dans le rapport environnemental, sont principalement liées à la mise en œuvre de l'objectif spécifique 2.4 : « *promouvoir l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience aux catastrophes* ». Centré sur la prévention des risques littoraux et du recul du trait de côte, il prévoit une enveloppe de 10 millions d'euros pour financer, d'une part, des opérations d'animation territoriale, de renforcement des connaissances, d'ingénierie technique et de sensibilisation, et, d'autre part, un soutien à des opérations pilotes exemplaires (travaux, réaménagement, gestion foncière, renaturation...). Cet objectif spécifique met l'accent sur un enjeu essentiel, bien qu'il manque de précision sur les opérations ciblées et les objectifs attendus. Ainsi, la notion d'« *infrastructure verte* » n'est pas définie, et l'objectif de 15 000 personnes « *bénéficiant de mesures de protection contre les inondations* » en 2029 paraît insuffisamment précis et étayé, notamment s'agissant de l'articulation avec les autorités compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Il manque également une articulation entre cet objectif spécifique et l'objectif 4.5 relatif à la valorisation des sites touristiques, souvent concentrés sur le littoral.

Par ailleurs, le choix de « *se focalise[r] sur les risques littoraux* » n'est pas argumenté, au regard des autres vulnérabilités préoccupantes du territoire telles qu'indiquées dans l'état initial. L'absence ou le report à une programmation ultérieure de financements d'actions visant à prémunir ou préparer le territoire à d'autres conséquences du changement climatique constitue potentiellement une carence préjudiciable au regard du coût de l'inaction. Une comparaison de scénarios alternatifs aurait permis de mettre en avant le scénario optimal de financement.

L'autorité environnementale recommande de préciser et de mieux justifier les choix retenus par le projet de programme en matière d'adaptation au changement climatique.

5.2 L'air

L'état initial

Le dossier aborde l'évolution des émissions des principaux polluants atmosphériques. Le panorama est large et en lien avec une partie des enjeux dégagés par le profil environnemental « Air » de la région Normandie publié en 2020. Cependant, alors que le profil contient un certain nombre de données et de cartographies d'émissions à l'échelle communale, le rapport environnemental s'en tient à une description globale à l'échelle de la Normandie. Il ne distingue pas non plus les pics de pollution et l'exposition des populations à des pollutions de fond, parfois du fait de la proximité de la source de pollution. Les dynamiques actuelles ne sont pas expliquées. Ainsi, malgré la qualité de l'air jugée « bonne », l'analyse se termine en rappelant (p.82) la surmortalité liée aux maladies respiratoires et le nombre de décès attribuables à la pollution de l'air, évalué à 2 600 par an en Normandie¹⁹.

Les incidences du projet de programme opérationnel 2021-2027

Le rapport environnemental identifie seulement deux objectifs susceptibles d'avoir une incidence négative sur la qualité de l'air (p. 131). S'agissant de l'objectif 4.5 (valorisation des patrimoines culturels et touristiques), cette estimation est cohérente, car il vise l'augmentation de la fréquentation touristique, source de déplacements, et spécifiquement des activités de croisières, fortement émettrices. L'impact n'est cependant ni précisé, ni quantifié et ne fait pas l'objet de mesures

¹⁹ Source : Sraddet (d'après le rapport d'évaluation)

d'évitement, de réduction ou de compensation claires et mesurables. Concernant l'objectif 1.1 (développement et renforcement des capacités de recherche et d'innovation), les incidences négatives attendues sur la qualité de l'air ne sont pas précisées.

D'autres objectifs, dont la mise en œuvre est également susceptible de dégrader la qualité de l'air, n'ont en revanche pas été identifiés. Ainsi, l'objectif spécifique 1.3 (qui concerne le soutien aux entreprises en matière de croissance, de compétitivité, d'emploi et de modernisation technologique), ne contient pas de critère d'éco-conditionnalité, alors que certains secteurs sont fortement émetteurs de polluants atmosphériques.

L'objectif 2.2 (« *Promouvoir les énergies renouvelables et de récupération* ») comprend notamment le financement d'installations de méthanisation et de chauffage au bois, dont l'impact sur la qualité de l'air est jugé « *négligeable* » (p. 123), sans que cette appréciation ne soit ni démontrée ni mise en perspective dans le cadre des objectifs d'amélioration de la qualité de l'air prévus notamment dans les documents cadres nationaux²⁰.

Concernant les chaufferies au bois, l'analyse s'appuie sur une étude qui indiquerait que l'origine des pollutions aux particules fines provient à 95 % d'installations individuelles (rapport environnemental, p. 123). Or, l'étude mentionnée n'a pas pu être retrouvée par l'autorité environnementale, qui l'a pourtant recherchée auprès de l'organisme concerné²¹.

Dans son avis délibéré n° 2020-3851 du 18 février 2021 portant sur la modification des programmes opérationnels Feder-FSE de la période précédente²², l'autorité environnementale avait souligné l'impact potentiel sur la qualité de l'air des chaufferies bois et des unités de méthanisation. En matière de méthanisation, elle avait notamment indiqué la nécessité d'approfondir les incidences du phénomène de volatilisation de l'ammoniac. Concernant le bois-énergie, elle avait pointé, l'impact des particules ultrafines sur la santé et la nécessité d'agir sur les principales sources maîtrisables d'émissions dont la combustion de charbon, de produits pétroliers et de biomasse, en rappelant les travaux de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)..

En matière de mobilité, l'objectif 2.8 fait également le choix de financer certaines technologies, principalement la propulsion au biogaz (ainsi que l'hydrogène, encore expérimental), plutôt que d'autres solutions, y compris le soutien aux mobilités actives, sans que ce choix ne soit argumenté .

L'impact des pesticides sur la santé, qui constitue un enjeu fort de santé publique compte tenu de l'importance de l'agriculture dite « conventionnelle » en Normandie²³, est seulement mentionné dans le rapport sans qu'aucun levier d'action ne soit identifié, ni articulé avec d'autres programmes spécifiques tels que le Feader.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial en territorialisant davantage les enjeux de santé publique liés à la qualité de l'air et en explicitant les dynamiques en présence, notamment pour ce qui a trait à la surmortalité régionale liée aux maladies respiratoires.

Elle recommande également de compléter, de préciser et de mieux caractériser l'évaluation des incidences potentielles sur la qualité de l'air des objectifs spécifiques du projet de programme opérationnel, et d'en assortir les financements des conditions nécessaires pour les éviter et les réduire.

Elle recommande enfin de prendre en compte l'enjeu des pesticides dans les leviers d'action potentiels pour l'amélioration de la qualité de l'air.

5.3 Les milieux aquatiques continentaux

L'état initial

L'état initial des milieux aquatiques continentaux s'appuie sur les données des agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie qui sont, en général, assez récentes. Cependant, cette approche reste

20 Principalement le plan national de réduction des polluants atmosphériques (Prepa).

21 Atmo Normandie, 2015. « Émissions de polluants liées aux consommations de bois de chauffage individuel et collectif ».

22 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2020_3851_modification_pofeder_delibere.pdf

23 Collectif coordonné par la Dreal Normandie. *L'air en Normandie. Profil environnemental*. p. 28 à 30 et p 75. Sur la croissance des achats de produits phytosanitaires, cf https://ssm-ecologie.shinyapps.io/Cartes_phytos_BNVD/

globalement superficielle car elle ne fait que citer des analyses globales par grands bassins versants, beaucoup plus vastes que la Normandie, sans faire une étude de la situation spécifique du territoire. Une cartographie spécifique des pollutions recensées sur le territoire, basée sur les différentes masses d'eau qualifiées dans le cadre de l'état des lieux réalisé en 2019 en amont de la préparation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage)²⁴, aurait permis une approche plus précise. La synthèse indique que « *la qualité des eaux et des milieux aquatiques est globalement dégradée sur le territoire normand* » (rapport environnemental, p. 95).

L'origine, principalement agricole et industrielle des pollutions recensées, quoique peu détaillée, est bien mise en avant. En revanche, une analyse précise des leviers d'action aurait permis une approche plus opérationnelle et ciblée sur la restauration des milieux aquatiques.

Les pollutions aux pesticides et aux nitrates déclassent l'état écologique d'une partie assez importante des cours d'eau en Normandie. Des pollutions diffuses d'origine agricole et industrielle sont relevées. Les altérations hydromorphologiques ne sont pas présentées alors que le territoire normand est concerné par le recalibrage de cours d'eau et par la présence d'obstacles à l'écoulement (un obstacle tous les trois kilomètres de linéaire de cours d'eau a été relevé par l'agence normande de développement durable²⁵). Or, ces aspects ont de forts impacts sur la biodiversité et sur les capacités d'épuration naturelle des milieux aquatiques.

Concernant les masses d'eau souterraine, un tableau recense l'état chimique et quantitatif. Il est assorti de cartes qui soulignent l'importance des pollutions chimiques. Leur état chimique est en grande partie médiocre. L'accent est mis de manière très récurrente sur les pollutions aux nitrates, aux pesticides et aux pollutions industrielles (micropolluants). Cependant, le détail des polluants chimiques n'est pas présenté alors que les états des lieux des agences de l'eau montrent, par exemple, que les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) déclassent de nombreuses masses d'eau dans la région. Cette information est importante dans la mesure où les chaufferies au bois sont des sources potentielles d'émissions non négligeables de HAP. La carte des zones vulnérables aux pollutions par les nitrates est présentée (rapport environnemental, p. 92).

Certains secteurs sont en tension quantitative en Normandie : cet aspect est bien présenté (cartes de zones de répartition des eaux) mais de manière inégale. L'analyse montre que « *des déséquilibres importants peuvent apparaître localement, notamment autour du Havre, de Caen et de Cherbourg* » (rapport environnemental, p. 87). L'enjeu de la nécessaire diminution de la consommation d'eau par les différents acteurs du territoire est néanmoins insuffisamment mis en avant. Or, avec l'augmentation des besoins de prélèvement en eau, ces tensions seront amenées à croître.

De plus, les zones humides ont été fortement altérées par les activités humaines ces dernières décennies. L'état initial ne présente ni leurs localisations sur le territoire ni les nombreux services écosystémiques qu'elles rendent (épuration naturelle des eaux, stockage en cas d'inondation, réservoirs de biodiversité...).

Enfin, le risque d'inondation n'est pas analysé : aucune cartographie n'est présentée à ce titre. Les impacts de l'accroissement de ce risque avec le changement climatique auraient mérité d'être précisément évalués et quantifiés.

De manière générale, l'état initial « eaux » souffre de nombreuses carences. Il recense des grandes généralités et ne détaille pas les leviers d'action mobilisables pour réduire les pollutions et les risques à la source (développement de pratiques agro-environnementales, certifiées « haute valeur environnementale » (HVE) ou en agriculture biologique, et d'activités industrielles et individuelles moins polluantes et plus sobres), restaurer les milieux aquatiques dégradés (restauration des milieux humides, diminution des pollutions chimiques, rétablissement des linéaires altérés et plus généralement des fonctionnalités des cours d'eau) et éloigner les populations et les biens des zones à risques (inondations...).

²⁴ <http://www.eau-seine-normandie.fr/domaines-d-action/sdage/etat-des-lieux>

²⁵ Agence normande de la biodiversité et du développement durable. [Les indicateurs biodiversité de Normandie](#). Mise à jour : juin 2021.

Les incidences du projet de programme opérationnel 2021-2027

Le projet de programme ne prévoit pas de mesures spécifiques pour la qualité des milieux aquatiques alors que ces aspects ont été soulignés comme prioritaires dans le bilan national du précédent programme²⁶ et que les différents états des lieux régionaux témoignent d'une forte altération des milieux (cf. état initial du rapport environnemental, états des lieux des Sdages et profils environnementaux 2015).

Ainsi, certaines actions considérées comme à fort enjeu à l'échelle régionale ne font pas l'objet de mesures spécifiques :

- actions de reconquête du bon état des eaux ;
- projets de protection et de restauration des zones humides et de l'hydromorphologie des cours d'eau ;
- résorption des micropolluants présents dans l'eau...

Le projet de programme opérationnel justifie l'absence de mesure spécifique concernant la qualité des milieux aquatiques par le fait que « les *impacts environnementaux positifs d'autres objectifs spécifiques (en particulier l'adaptation au changement climatique, la biodiversité, et l'économie circulaire) devraient agir à long terme sur l'état des eaux et des sols normands. (...) L'eau a été qualifiée d'un enjeu modéré et stable (...). D'autre part, les actions du FEDER sont appelées à être complétées par d'autres dispositifs nationaux et/ou régionaux et concourront à protéger ces ressources, comme le SRADDET et les SDAGE.* » Ces éléments n'apparaissent pas suffisants pour justifier le choix de ne pas concourir au financement d'actions dans ce domaine, compte tenu des éléments mis en avant dans le cadre des travaux du Giec normand²⁷ et des risques associés au changement climatique en cours. Par ailleurs, le Sdage s'appuie précisément sur des outils opérationnels et les financements nationaux et européens pour mettre en œuvre ses orientations.

De plus, le développement de la méthanisation et des chaufferies bois, la construction de nouvelles infrastructures ou la restauration de friches urbaines peuvent avoir des incidences notables sur les milieux aquatiques continentaux, qui ne sont pas étudiées de manière approfondie. Ainsi, par exemple, l'analyse des incidences potentielles des installations de méthanisation n'intègre pas les risques de surplus azotés liés à une entrée plus massive de digestats dans les milieux, et les risques supplémentaires d'eutrophisation de certains milieux dans une région déjà très concernée par la présence de nitrates dans les cours d'eau et les nappes d'eau souterraine ne sont pas abordés, malgré leurs impacts importants sur la biodiversité et la santé humaine. Le rapport environnemental élude également les impacts potentiels du chauffage au bois sur les milieux aquatiques, notamment au regard des émissions d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), déjà actuellement présents dans les cours d'eau de Normandie et dans les nappes d'eau souterraine.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial en précisant et en territorialisant davantage les enjeux liés à l'état des milieux aquatiques, aux zones humides et aux risques d'inondation, ainsi que les leviers d'action existants ou potentiels. Elle recommande de mieux justifier l'absence de mesures spécifiques concernant la qualité des milieux aquatiques, de mieux évaluer les incidences des choix retenus sur cet enjeu, notamment en ce qui concerne le développement de la méthanisation, du bois-énergie et des infrastructures, et d'en assortir les financements des conditions nécessaires pour les éviter et les réduire.

5.4 La biodiversité

L'état initial

L'état initial évoque (p. 68) la richesse de la biodiversité, du fait de la diversité des habitats naturels dans la région, ainsi que sa fragilisation par les activités anthropiques : simplification des milieux agricoles,

²⁶ Agence nationale de la cohésion des territoires. Préconisations pour une meilleure programmation FEDER en métropole en 2021-2027. Bilan final juin 2020. 163 pages.

²⁷ <https://www.normandie.fr/giec-normand>

pollutions des sols, de l'eau, de l'air, destructions et fragmentation des habitats. En synthèse (p. 72), cette composante est considérée comme à la fois sensible et en dégradation. Ces éléments restent trop rapidement présentés et la nature des pressions et des enjeux peu approfondie et territorialisée. Les cartographies, notamment des trames vertes et bleues, sont peu lisibles. Les données issues des profils environnementaux ou de l'agence normande de la biodiversité et du développement durable devraient être davantage mobilisées.

Plus spécifiquement, la description quantitative de la régression des haies, support majeur de la biodiversité régionale (- 1 500 km en ex-Basse-Normandie entre 2006 et 2012 et - 2 % en ex-Haute-Normandie entre 2006 et 2010) doit être complétée par des éléments concernant leur perte de qualité et de fonctionnalité (perte de densité, d'arbres anciens, destruction de zones humides connexes, perte de stockage de carbone, de limitation de la vitesse de l'eau et des capacités d'infiltration).

Les incidences du projet de programme opérationnel 2021-2027

Le projet de PO contient un objectif spécifique (l'objectif 2.7) relatif à « *la protection de la nature et la biodiversité, les infrastructures vertes en particulier dans l'environnement urbain et [la réduction] de la pollution* ». Il prévoit des actions de gestion et de restauration de la trame verte et bleue et des actions d'animation et de sensibilisation, pour un montant de 24 millions d'euros. L'impact de cet objectif sur la biodiversité est jugé positif. Cependant, le contenu de l'objectif reste peu explicite. Il s'appuie notamment sur la notion d'« infrastructure verte » qui n'est pas définie. Il est ainsi difficile d'estimer les incidences potentielles des 1 400 ha d'« infrastructures vertes » dont la réalisation est envisagée pour 2029. Il n'est pas non plus fixé de critères pour déterminer quelles infrastructures seront financées, afin de garantir leur pertinence et leur caractère optimal.

De la même façon, l'objectif spécifique 4.5 est insuffisamment encadré et sa vocation est ambivalente puisqu'il prévoit, notamment, la restauration et l'amélioration des conditions de visites de sites naturels, mais à des fins d'augmentation de la fréquentation touristique et de valorisation économique, sans être assorti de conditions environnementales ni prendre en compte des démarches comme l'écotourisme.

Le soutien à la filière bois-énergie (objectif 2.2) vise notamment le financement de chaufferies et de réseaux de chaleur à biomasse. Le dossier aborde l'enjeu de la pression sur la biodiversité générée par le développement de cette filière (rapport environnemental, p. 123) mais conclut que la pression sur les boisements et les haies est d'abord le fait des pratiques agricoles et de l'urbanisation. Cette analyse entre en contradiction avec celle de l'état initial de l'environnement qui mentionne le prélèvement de bois comme une des causes du déclin des haies bocagères (p. 70). Dans tous les cas, ce développement peut constituer une pression supplémentaire sur un milieu dont le rapport a souligné le déclin rapide.

La gestion durable de la ressource en bois est peu abordée : le document n'aborde la question que sous l'angle quantitatif (le volume soustrait annuellement ne représente que 46 % de l'accroissement naturel des forêts). Pourtant, les modes de gestion des forêts ont un impact majeur. Dans une étude de 2015²⁸, le comité français de l'UICN²⁹ souligne que « *le développement du bois-énergie peut affecter la biodiversité forestière, et ce de manière différente selon les modes d'exploitation mis en œuvre pour sa production* », en citant notamment l'homogénéisation des essences, l'augmentation des prélèvements, le tassement et l'épuisement de sols ou la disparition du bois mort qui abrite 25 % de la biodiversité forestière. Or, le projet de PO ne prévoit aucun financement en faveur d'une gestion durable de la ressource.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial en approfondissant et en territorialisant plus précisément l'analyse de la nature et de l'évolution récente des pressions exercées sur les milieux naturels et les continuités écologiques, en particulier s'agissant des fonctionnalités écosystémiques des haies bocagères.

28 Bois énergie et biodiversité forestière, https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/06/Energies_renouvelables_Bois-m6.pdf

29 L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) est une organisation non gouvernementale internationale.

Elle recommande également de mieux définir et encadrer les actions susceptibles d'être financées au titre des objectifs visant la restauration des milieux naturels et de la biodiversité, la valorisation touristique des sites naturels et la promotion de la filière bois-énergie, notamment en prenant davantage en compte la gestion durable de la ressource.

5.5 Les sols

L'état initial

Les sols sont principalement abordés sous l'angle de « l'occupation des sols », ce qui élude de nombreuses fonctionnalités. Au-delà de leur simple rôle de support pour les activités humaines, les sols sont une ressource environnementale de premier plan, non renouvelable à l'échelle humaine. Ils rendent de nombreux services écosystémiques : filtration des eaux, réservoirs de biodiversité, stockage de nutriments, développement des végétaux, alimentation, participation aux cycles de l'eau, de l'azote et du carbone, etc.

La Normandie est particulièrement concernée par l'artificialisation des sols. La perte des surfaces agricoles se concentre principalement sur le littoral et en périphérie des zones urbaines, comme l'illustre la figure 34 du rapport, page 63.

L'analyse de l'état initial souligne l'appauvrissement général et progressif des sols, lié au travail du sol, au tassement par les engins agricoles, aux pesticides. L'enjeu de l'impact des pesticides sur les territoires est souligné à de nombreuses reprises dans le rapport environnemental, sans qu'il en soit dégagé des leviers d'action pour réduire cette pollution qui altère fortement la santé humaine et les écosystèmes : « *la Normandie doit faire face à un enjeu sanitaire, environnemental et économique majeur de la pollution de ses sols aux pesticides. Plusieurs plans sont en place avec des effets qui restent à mesurer.* » (rapport environnemental, p. 112). Le dossier met particulièrement en avant la pollution des sols agricoles par l'usage de molécules perturbatrices (phosphore) ou toxiques accumulées avec le temps, et la perte en matière organique des sols qu'elle génère. Il indique par ailleurs que les sites pollués issus de l'industrie sont concentrés sur l'axe de la Seine.

D'autres éléments mettent en évidence la dégradation de l'état des sols. Ainsi, les évolutions des pratiques agricoles se font au détriment des prairies permanentes, particulièrement en déclin dans le Calvados et la Manche (rapport environnemental p. 64, figure 35), alors qu'elles sont d'un grand intérêt (stockage du carbone, biodiversité, régulation de l'eau et des inondations, moindre besoin de fertilisation que les cultures). La part des prairies est passée de près de 50% à 43% de la surface agricole utile entre 2000 et 2019, soit une perte annuelle de 10 000 hectares de prairies pour l'ensemble des cinq départements normands.

En synthèse, l'état de la composante sols est jugée en détérioration, aussi bien du fait de l'artificialisation que des pollutions. C'est, avec le climat et la diversité biologique, une des trois composantes estimées à la fois particulièrement sensibles et en situation de détérioration (rapport environnemental p. 110).

Les incidences du projet de programme opérationnel 2021-2027

Pour autant, aucune action de soutien du programme opérationnel ne vient cibler les sols spécifiquement. Comme pour ce qui concerne la qualité des milieux aquatiques, il est indiqué que « *les impacts environnementaux d'autres objectifs spécifiques [...] devraient agir à long terme sur l'état [...] des sols normands* » (rapport environnemental, p. 118). Pour l'autorité environnementale, cette indication est en contradiction avec le constat établi dans l'état des lieux.

Une baisse de la pollution des sols est certes attendue des actions en faveur du traitement des déchets (objectif 2.6), mais le document n'a pas identifié cette filière comme source notable de pollution. Les objectifs 5.1 et 5.2 visent également la dépollution de certaines friches en vue de leur reconversion, mais l'objectif fixé (40 ha en tout d'ici 2029) paraît très modeste au regard de l'enjeu constaté.

Le projet de programme a notamment pour objectif de réduire la production de déchets non valorisables en améliorant le tri et le recyclage. Toutefois, concernant la valorisation par le recyclage, le

bilan national des programmes Feder-FSE précédents indique que la priorité devra être donnée à la valorisation matière par rapport à la valorisation énergétique³⁰. Par ailleurs, ce bilan met particulièrement en avant l'enjeu de la réduction des plastiques pour la préservation de l'environnement. Pour l'autorité environnementale, le développement des filières « zéro déchets » et des filières de réemploi doit aussi être soutenu, toutes actions de réduction à la source de la consommation de matières premières devant être privilégiées dans la perspective d'une moindre pression sur les ressources et les sols. Or, le projet de programme ne présente aucune mesure de soutien particulière dans ce domaine.

De même, les actions de soutien à l'accroissement des usages du numérique, qui génèrent d'importantes extractions de minerais pour la fabrication de composants, peuvent avoir un impact négatif sur les sols ou les sous-sols qui n'est pas évalué, même si cet impact intervient sur d'autres territoires que celui de la région. De même, les effets des choix énergétiques soutenus par le projet de programme ne sont pas estimés : possible dégradation des sols par altération de leur composition avec l'épandage des digestats des méthaniseurs (p. 122-123), impacts du développement important de la filière bois-énergie, (atteinte aux fonctionnalités de lutte contre le ruissellement et l'érosion), possible concurrence entre les cultures à valorisation énergétique et celles destinées à l'alimentation humaine, etc.

Le rapport environnemental estime que le soutien à la construction de bâtiments et d'infrastructures, au titre de plusieurs objectifs spécifiques du programme (soutien aux entreprises, énergie renouvelable, tourisme, développement territorial, etc.) peut contribuer à l'artificialisation des sols et à l'étalement urbain (p. 126). Pour autant, il considère que ces constructions « *seront majoritairement en zones urbaines, déjà artificialisées* » et qu'elles devront répondre à la mise en œuvre de « *bonnes pratiques* », sans approfondir ni évaluer plus précisément l'affirmation. À cet égard, les mesures dites « ERC » sont principalement incitatives (« *questionnaire d'autoévaluation* »), et n'intègrent pas de critères de financement clairs et précis susceptibles d'encadrer les actions financées et de faire l'objet d'un suivi/évaluation par le comité de programmation.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier l'absence de mesures spécifiques concernant la qualité des sols et la lutte contre leur artificialisation, de mieux évaluer les incidences des choix retenus s'agissant de cet enjeu, notamment en ce qui concerne le soutien au développement des infrastructures numériques, des installations de production d'énergie, des aménagements et des bâtiments nécessaires aux activités économiques et touristiques, et d'en assortir les financements des conditions nécessaires pour les éviter et les réduire.

5.6 Les paysages

L'état initial

Le rapport environnemental indique que « *la Normandie offre une variété de paysages sur un territoire relativement restreint* » (p 103). La carte des 15 unités paysagères est présentée, en précisant qu'il est « *difficile d'établir un bilan sur les unités paysagères pour la Normandie car les critères de réalisation des inventaires sont différents entre la Basse-Normandie et la Haute-Normandie* ». Cependant, les spécificités et les fonctionnalités de ces ensembles paysagers ne sont pas présentées. Sans nécessairement entrer dans le détail de chacun d'eux, le rapport aurait pu utilement s'appuyer sur les données publiées par la Dreal qui décrit ces unités et analyse leurs dynamiques et leurs enjeux. De même, s'agissant des sites patrimoniaux, naturels ou architecturaux, l'analyse se limite à une liste de données. Enfin, la description des pressions sur les paysages est trop succincte. Malgré le manque d'approfondissement de l'analyse, la synthèse des enjeux à retenir pour cette composante environnementale évoque la question du maintien de la diversité des paysages comme primordial pour l'identité régionale eu égard à la tendance à la dégradation de cette diversité du fait de l'urbanisation.

30 Agence nationale de la cohésion des territoires. [Préconisations pour une meilleure programmation FEDER en métropole en 2021-2027. Bilan final juin 2020](#). 163 pages.

Les incidences du projet de programme opérationnel 2021-2027

Le rapport environnemental évalue positivement les impacts de la mise en œuvre du programme sur les paysages, du fait du financement de mesures de préservation et de restauration d'espaces naturels et de sites patrimoniaux (objectifs spécifiques 2.7 et 4.5). L'insuffisance de l'analyse et le manque de précision dans les mesures financées ne permettent pas, cependant, de s'assurer que celles-ci répondront aux enjeux identifiés et aux dynamiques de dégradation en cours.

Par ailleurs, le projet de programme comprend un certain nombre de financements destinés à la construction d'infrastructures et à des aménagements (équipements de recherche, installations de production d'énergie, de gestion des déchets, aménagements touristiques, etc.) dont les impacts sur les paysages sont peu ou pas évalués et encadrés. Aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation spécifique n'est identifiée, les paysages pouvant faire l'objet d'une « attention particulière [...] sans que cela devienne un critère d'éligibilité ou de sélection » (p. 138). Les impacts du développement du bois-énergie sur les paysages par la sélection d'espèces spécifiques, des modes de gestion rationalisés, le renouvellement plus rapide de la végétation au détriment d'arbres anciens ne sont pas analysés. L'absence de mesures d'adaptation au changement climatique autres que pour les enjeux littoraux peut également conduire à négliger les effets de ce changement sur la diversité et l'identité paysagères.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial en approfondissant et en territorialisant davantage l'analyse des enjeux paysagers et de leurs évolutions.

Elle recommande d'évaluer plus précisément les effets positifs attendus des opérations financées au titre des objectifs spécifiques de restauration d'espaces naturels et de sites patrimoniaux, de mieux évaluer les impacts sur les paysages de la mise en œuvre des autres objectifs spécifiques impliquant notamment la réalisation de constructions, d'aménagements et d'infrastructures et de les assortir de critères d'éligibilité permettant de les éviter ou de les réduire.

5.7 La santé humaine

L'état initial

L'analyse de la santé humaine ne fait pas l'objet d'un chapitre spécifique. Elle est abordée de façon éclatée dans les différentes parties qui restent généralement descriptives sur le sujet, en s'appuyant notamment sur quelques données, sans livrer une véritable analyse concernant l'exposition des populations et les tendances actuelles. Les plans national et régional santé environnement sont mentionnés mais très peu décrits dans leur contenu. L'état initial aurait pu, en outre, s'appuyer sur l'état des lieux paru en 2016, qui met en avant certains indicateurs de santé des Normands et fait le lien entre la santé et l'écologie du territoire³¹.

Une « synthèse sur la santé humaine » est réalisée en une courte page à partir des thématiques identifiées (rapport environnemental p. 110). Le tableau général de synthèse (p. 110-111) affiche sur certaines thématiques telles que l'air et les risques naturels et technologiques des tendances globales à la stabilité, ce qui est en contradiction avec les niveaux d'enjeux constatés précédemment sur la santé humaine quant aux dégradations liées au changement climatique et aux phénomènes de cumul de pollutions.

Comme indiqué précédemment dans le présent avis, la présentation des risques naturels et industriels est trop succincte, et ne fait l'objet ni de cartographies adaptées, ni d'analyses approfondies concernant les facteurs de vulnérabilité qu'ils constituent notamment pour les populations. Or, il s'agit d'un enjeu particulièrement important en région Normandie, qui nécessite un diagnostic approfondi pour permettre une priorisation adéquate des actions. Si le programme prévoit le financement d'actions en faveur de la prévention du risque d'inondation par submersion marine, il ne prévoit aucun financement d'actions visant à réduire la vulnérabilité des populations à d'autres risques.

³¹ Groupe régional santé environnement, collectif coordonné par l'agence régionale de santé Normandie. *Santé Environnement en Normandie : État des lieux PRSE 2017-2021. Novembre 2016.* <http://www.normandie.prse.fr/l-etat-des-lieux-a38.html>

Les incidences du projet de programme opérationnel 2021-2027

Il n'existe pas de bilan global des incidences pour la santé des habitants, bien qu'elles soient abordées dans les diverses composantes environnementales, où elles restent malgré tout imprécises. Il n'est pas prévu de critères de conditionnalité de financement des projets en fonction des impacts sur la santé. C'est notamment le cas pour les méthaniseurs, pour lesquels des zones d'évitement auraient dû être définies.

Les incidences sanitaires de certains choix de financement ne sont pas abordées. C'est notamment le cas des polluants atmosphériques émis par les chaufferies à bois (potentiellement génératrices de particules fines, mais aussi d'hydrocarbures aromatiques polycycliques -HAP-, de composés organiques volatils -COV- et de monoxyde de carbone), des champs électromagnétiques, générés notamment pour les usages croissants du numérique, et pour lesquels l'exposition à long terme constitue aujourd'hui une préoccupation et un objet d'étude.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une analyse spécifique et détaillée de la santé humaine en Normandie, en examinant les enjeux et les tendances actuelles et en prenant en compte les plans santé environnement de niveaux national et régional.

Elle recommande également de réaliser un bilan global des incidences sanitaires potentielles de la mise en œuvre du PO et de définir, en cas d'incidences négatives notables, des mesures d'évitement et de réduction, notamment par le biais de critères de conditionnalité des financements.