



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Hauts-de-France

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
Hauts-de-France
sur le projet de Programme Opérationnel des fonds Européens
FEDER-FSE-FTJ 2021-2027 de la
Région Hauts-de-France**

n°MRAe 2021-5927

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Hauts de France s'est réunie le 08 mars 2022 à Lille. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis portant sur le projet de Programme Opérationnel des fonds Européens FEDER-FSE-FTJ 2021-2027 de la Région Hauts-de-France.

Étaient présents et ont délibéré : Patricia Corrèze-Lénée, Philippe Ducrocq, Hélène Foucher, Philippe Gratadour, Valérie Morel, et Pierre Noualhaguet.

En application du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe, arrêté par la ministre de la transition écologique le 11 août 2020, 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.

* *

La MRAe Hauts-de-France a été saisie pour avis par le Président de la Région Hauts-de-France, le dossier ayant été reçu complet le 16 décembre 2021. Cette saisine étant conforme aux articles R. 104-21 et R104-23 du code de l'urbanisme, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

En application de l'article R104-24 du même code, ont été consultés par courriels du 14 janvier 2022 :

- les préfets des départements de l'Aisne, du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais et de la Somme ;*
- l'agence régionale de santé-Hauts-de-France.*

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

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

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

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Avis détaillé

I. Le projet de programme opérationnel

Le programme Opérationnel (PO) objet du présent avis prévoit la répartition des crédits de différents fonds européens¹ selon des Objectifs Stratégiques (OS) retenus par la Région Hauts-de-France parmi les OS disponibles dans les règlements européens qui encadrent ces fonds².

Ces objectifs stratégiques retenus et les montant afférents sont les suivants (les objectifs stratégiques sont divisés en plusieurs enveloppes correspondant à des objectifs spécifiques) :

Fonds	OS	Sujet	Pages PO	Montant (€)
FEDER	1 1	Recherche (soutien et développement à l'international et au transfert de la théorie à la commercialisation)	30 – 37	123 805 617,00
	1 2	Numérisation (développement des solutions et infrastructures, entreprises et services publics)	45 – 51	61 043 887,00
	1 3	Croissance durable et compétitivité	38 – 44	62 900 776,00
		idem	51 – 58	98 902 789,00
	2 1	Efficacité énergétique & réduction GES (massification du PO précédent)	58 – 65	90 694 176,00
	2 2	favoriser et développer ENR	65 – 70	29 899 179,00
	2 4	Adaptation au Changement climatique & Résilience aux catastrophes	77 – 83	50 330 284,00
	2 6	Transition économie circulaire	70 – 77	29 899 179,00
	2 7	Protection, préservation de biodiversité, trame écologique & réduction des pollutions	83 – 91	73 751 308,00
	2 8	Mobilité durable <u>urbaine</u> (dans transition économie à 0 carbone)	92 – 99	115 610 158,00
	5 1	Encourager le développement social, économique, environnemental et culturel en <u>Zones Urbaines</u>	101 – 107	120 061 428,00
	5 2	Encourager le développement social, économique, environnemental et culturel en Zones Non Urbaines	108 – 113	10 000 000,00
		FEDER total		866 898 781,00
FTJ		Faire face aux conséquences sociales, économiques et environnementales des politiques de transition suite aux accords de Paris	147 – 155	227 825 515,00
FSE+	4 A	Améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs	114 – 120	30 601 693,00
	4 F	Égalité d'accès à la formation, « raccrochage » scolaire	120 – 126	19 750 958,00
	4 E	Améliorer le système de formation et d'éducation	127 – 132	17 437 417,00
		idem	133 – 138	28 417 079,00
	4 G	Promotion de la formation tout au long de la vie	139 – 146	127 300 000,00
		FSE+ total		223 507 147,00

Le dossier présenté pour avis de l'autorité environnementale est constitué de deux documents :

- le programme opérationnel (PO) proprement dit, dont le formalisme est imposé par « l'Europe », qui est un document présentant le PO global, les objectifs stratégiques retenus et leur déclinaison en objectifs spécifiques, la justification de ces choix, et, par priorité (12 au total, chacune traduite en objectif spécifique), l'objectif, les montants, des indicateurs éventuels et un certain nombre

¹ FEDER : Fonds européen de développement régional (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/95/fonds-europeen-de-developpement-regional-feder->)

FSE : Fonds Social Européen (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/53/le-fonds-social-europeen-plus-fse%20->)

FTJ : Fonds pour une transition juste (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/214/fonds-pour-une-transition-juste>)

² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_fr

<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/les-fonds-europeens-2021-2027>

d'éléments administratifs nécessaires à l'instruction comptable. Le PO contient de nombreuses appréciations ou termes spécialisés et nécessiterait d'être complété par un sommaire, un glossaire et/ou des notes de bas de page pour le rendre lisible par le plus grand nombre.

- le rapport environnemental suite à l'évaluation environnementale stratégique.

Alors que le PO reprend un certain nombre d'actions des PO précédents, aucun bilan de la mise en œuvre et des impacts des précédents PO n'est présenté.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier

- *d'un sommaire du programme opérationnel, d'un glossaire ou de notes de bas de page pour les termes spécialisés ;*
- *d'un bilan des précédents programmes opérationnels, afin de le prendre en compte dans la définition du présent programme opérationnel.*

Le PO est soumis à avis de l'autorité environnementale au titre de l'article R 122-17 du Code de l'environnement.

II. Analyse de l'autorité environnementale

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet.

II.1 Résumé non technique

Le résumé non technique figure dans le rapport environnemental. Il constitue en une synthèse du rapport environnemental, sans présenter de résumé du PO (tableaux ou textes). Afin d'en faciliter la compréhension et l'appropriation par le grand public, il est nécessaire de compléter le résumé non technique par cette présentation. Une telle synthèse aurait un réel intérêt. De plus, à l'exception du plan du territoire, il ne comprend aucune carte ni iconographie.

Enfin, il serait préférable qu'il fasse l'objet d'un document séparé aisément repérable.

L'autorité environnementale recommande de présenter le résumé non technique dans un fascicule séparé et de le compléter une synthèse du programme opérationnel afin d'en faciliter l'appropriation, ainsi que d'une présentation iconographique et enrichie de cartographies permettant de localiser les enjeux environnementaux et de croiser ces derniers avec les objectifs stratégiques quand ils sont territorialisés.

II.2 Articulation du projet d'élaboration du programme opérationnel avec les autres plans-programmes

Cette question porte aussi bien sur les plans et programmes régionaux de planification : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE Artois-Picardie et pour partie Seine-Normandie), Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), Plan de Gestion des Risques Inondation (PGRI) par exemp, que sur les autres outils financiers régionaux français ou européens : Contrat de Plan État-Région (CPER),

Programmes Opérationnels de fonds européens interrégionaux (INTERREG) ou thématiques (dont FEADER et FEAMP sur l'agriculture et la pêche).

Des analyses sont présentes aux pages 11 et 12 du PO et 95 et suivantes de l'évaluation environnementale.

L'analyse réalisée dans l'évaluation environnementale est relativement détaillée. Elle identifie des sujets complémentaires ou divergents potentiels au regard de la stratégie présentée dans le PO. Elle met en évidence un point d'attention sur l'articulation avec le PGRI page 100 : « Le PRGI Artois-Picardie 2016 – 2021 identifie un enjeu de limitation et d'encadrement des projets d'endiguement de lits majeurs. Le FEDER, qui prévoit le soutien à des projets de renforcement des infrastructures de protection existantes devra être attentif à ne pas intervenir sur des ouvrages nouveaux localisés sur des lits majeurs. » Cette recommandation ne semble pas avoir été reprise page 77 du programme opérationnel dans la description de l'objectif spécifique 2.4 « Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques de catastrophe et la résilience, en tenant compte des approches fondées sur les écosystèmes ».

L'analyse faite dans le PO sur les autres fonds européens ou le CPER est très succincte voire incomplète : aucune donnée chiffrée ou complémentarité stratégique sur les Orientations stratégiques concordantes, les actions pouvant être mobilisées sur plusieurs fonds, les effets complémentaires ou antagonistes, les conditionnalités des financements... Ainsi par exemple, il est indiqué page 12 qu'un travail de coordination avec le contrat de plan Etat-Région et le plan de relance va débuter. Il convient cependant de noter que, par exemple pour le "volet mobilité" du CPER, il est difficile de donner un éclairage puisque l'actuel se termine fin 2022 et que le futur sur 2023-2027 n'est pas encore défini.

L'autorité environnementale recommande :

- *de préciser l'objectif spécifique 2.4 afin de ne pas intervenir sur des ouvrages nouveaux localisés sur des lits majeurs, ou à défaut de justifier pourquoi il n'est pas possible d'inscrire cette prescription;*
- *de compléter l'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes régionaux, nationaux, européens qui mettent en oeuvre des financements complémentaires sur le territoire ou articulés sur le plan financier avec ce PO 2021-2027, afin de mettre en évidence les complémentarités et la cohérence concernant la prise en compte de l'environnement (contrat de plan état-région, autres fonds européens, autres programmes régionaux et locaux).*

II.3 Scénarios et justification des choix retenus

La justification des choix est présentée page 2 à 11 du PO et pages 26 et suivantes de l'évaluation environnementale. Dans cette dernière, elle s'appuie sur un calcul de soldes d'évaluation des incidences de chaque priorité au regard du scénario de référence. Aucun scénario alternatif n'est présenté.

Le chapitre de l'évaluation environnementale, page 26, intitulé « Un programme largement orienté en faveur de l'environnement, de la biodiversité et du développement durable » présente ainsi une cotation des incidences des 12 priorités au regard des composantes environnementales. Un score par composante environnementale et par priorité est obtenu en cumulant des scores d'incidence positives et négatives. Cette méthode aboutit à des totaux positifs en termes d'incidence, justifiant

l'intitulé du chapitre.

Un programme peut avoir un objectif final « environnemental » et ne pas être sans effet négatif sur certains compartiments de l'environnement.. Se pose ici notamment la question de la conditionnalité des financements pour réduire les impacts négatifs et augmenter les scores. Une analyse des solutions de substitution raisonnables aurait pu porter sur les conditions d'utilisation des crédits, notamment lorsque l'analyse du solde des incidences fait ressortir le fait que des incidences négatives sont identifiées.

L'autorité environnementale recommande de développer une analyse des solutions de substitution raisonnable s'appuyant sur des règles de conditionnalité environnementale des aides.

La justification de la stratégie ne s'appuie pas sur un bilan du précédent PO, non présenté, Enfin, il n'y a pas de démonstration que les choix opérés en termes de priorités ou de montants prévus sont les plus pertinents au regard des enjeux du territoire.

L'autorité environnementale recommande de démontrer l'adéquation des priorités et des enveloppes financières au regard des enjeux environnementaux et du bilan du précédent Programme Opérationnel FEDER-FSE 2014-2020.

II.4 Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement

La cotation des enjeux et des incidences

La priorisation des enjeux environnementaux est effectuée à partir de la page 91. Chacun d'entre eux fait l'objet d'une double cotation, chacune de 1 à 3, au regard de la vulnérabilité du territoire à cet enjeu et en fonction de l'effet possible du programme sur cet enjeu. La cotation présentée n'est pas argumentée, notamment sur l'effet du programme sur l'enjeu. Ainsi, l'enjeu « eau et milieux aquatiques » paraît particulièrement sous-noté : niveau 2 pour le territoire, alors que cette ressource est soumise à des pressions qualitatives et quantitatives fortes dans la région, pressions qui seront accentuées par le changement climatique ; niveau 1 pour des effets du programme, sans aucune justification. De même, la « prévention de l'artificialisation des sols » et la « qualité de l'air » apparaissent étonnamment comme des enjeux faibles (classés parmi les « autres enjeux »).

L'autorité environnementale recommande d'argumenter les cotations apparaissant dans le tableau d'enjeux et de réévaluer les enjeux de consommation foncière, de l'eau et des milieux aquatiques, de qualité de l'air, au regard notamment de l'intensité des pressions sur ces ressources,

Dans le rapport environnemental, la méthode d'analyse des incidences utilisée n'est explicitée que bien après la présentation des tableaux synthétiques d'incidences de la partie justification des choix (soit pages 105 à 177).

L'incidence prévisible (positive ou négative) de chaque priorité est évaluée au regard de l'intensité de la perturbation induite, de sa durée et de son étendue (portée spatiale). La notation obtenue est pondérée en fonction de la capacité d'action dont le programme dispose sur cet enjeu (incertitude). L'appréciation des incidences est ensuite effectuée pour chacune des priorités pour toutes les composantes, en cumulant incidences liées à la mise en oeuvre de l'action et celles liées aux effets recherchés de l'action. Les niveaux d'incidence retenus ne sont pas clairement explicités. Ainsi, des

incidences ne sont pas côtées pour certaines priorités : par exemple la priorité 2 « création et accélération des entreprises », qui page 116 n'aurait d'effet que sur la qualité de l'air, alors qu'une entreprise créant des déchets aura un impact sur ce thème, et que l'installation d'une entreprise sur un site neuf consommera des ressources.

Par ailleurs, certaines affirmations sur des enjeux ne sont pas compréhensibles. Par exemple, il est écrit page 39 du rapport environnemental, que « la composante « les risques naturels » sera moins directement impactée par le programme dans la mesure où celle-ci en sera exclue », alors que le programme prévoit des actions sur l'adaptation dans le cadre du changement climatique.

Enfin, les valeurs de la grille de cotation pages 105 à 108 et 175 à 177, sont une somme d'incidences négatives et positives. Plus clairement dit, chaque valeur additionne des effets négatifs et des effets positifs sur chaque compartiment de l'environnement pour chaque priorité. Avec cette méthode, des effets négatifs ne sont pas mis en évidence et en conséquence ne font l'objet d'aucune mesure d'évitement ou de réduction. Pour comprendre la cotation finale et identifier les effets qui ont été gommés, il faut consulter par exemple les pages 111 (la priorité 1 présente un effet négatif coté à -3 sur les sols et sous sols, également sur le patrimoine bâti par exemple), page 120 (-3 sur les déchets pour la priorité 3).

L'autorité environnementale recommande de :

- d'être le plus exhaustif possible dans l'analyse des impacts, et de démontrer l'absence d'effet le cas échéant,
- de mettre en évidence les effets négatifs, même s'ils sont gommés avec la méthode additionnant effets négatifs et positifs et d'en assurer l'évitement et à défaut la réduction.

La prise en compte de l'environnement

Au regard de ce type de document programmatique, l'avis de l'autorité environnementale est ciblé sur les conditions de mise en œuvre des aides.

La mise en place de conditionnalités est recommandée à plusieurs reprises dans l'évaluation environnementale (page 113, 114, 123, 179...) pour plusieurs thématiques, par exemple, pages 113 et 114 :

SUIVI DES ITÉRATIONS ET PRISE EN COMPTE DES REMARQUES DE L'ÉVALUATEUR PAR LA RÉGION

Commentaire	Niveau de prise en compte par la Région	Commentaire Région	Commentaires prestataire
<p>Rappel de l'incidence : Les actions de renforcement des infrastructures de recherche prévues au titre de la priorité 1 pourraient se traduire par de la consommation foncière, notamment sur les espaces semi-naturels et agricoles en périphérie des principaux centres urbains régionaux.</p>			
<p> Recommandation complémentaire :</p> <p>Si malgré la réglementation, des projets n'étaient pas concernés par les mesures ci-avant, la prise en compte de l'impact environnemental des projets pourrait prendre la forme de bonus/malus attribué lors de la sélection de projets soutenus au titre du FEDER : un point bonus si une évaluation environnementale été conduite et atteste de la prise en compte de l'environnement par le projet ou l'Autorité environnementale a rendu un avis favorable ; un malus si la prise en compte de l'environnement n'est pas jugée satisfaisante.</p>	Partiel	Sensibilisation au bénéficiaire pour la thématique	<p>La sensibilisation est utile mais ne permet pas de garantir totalement la réduction des incidences environnementales identifiées.</p> <p>La mise en place d'une conditionnalité / critère d'éligibilité ad hoc serait un plus à cet égard.</p>
<p>Rappel de l'incidence : La conduite de travaux d'infrastructures pourra se traduire par une augmentation ponctuelle des quantités de déchets produites sur le territoire, notamment des déchets du BTP.</p>			
<p>L'utilisation de matériaux biosourcés, voire le réemploi de déchets issus du BTP dans les actions d'extension et aménagement des infrastructures de recherche régionales ciblées par le PR pourrait venir réduire les incidences négatives sur la composante des déchets.</p> <p> Ajout d'un rappel de la réglementation :</p> <p>Le réemploi, le recyclage ou autre valorisation matière des matières et des déchets produits sur les chantiers de construction est un objectif partagé par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) dont l'article 79 fixe à l'État et aux collectivités territoriales un objectif de valorisation d'au moins 70 % à l'horizon 2020 pour les chantiers de construction dont ils sont maître d'ouvrage. De plus, la Feuille de route de l'économie circulaire élaborée par le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES) comporte trois mesures visant à renforcer le tri, le réemploi et la valorisation des déchets de la construction.</p>	Prise en compte intégrale	<p>Sensibilisation du porteur de projet</p> <p>Les projets de construction constituent une minorité des projets soutenus par le PO</p>	<p>La sensibilisation est utile mais ne permet pas de garantir totalement la réduction des incidences environnementales identifiées.</p> <p>La mise en place d'une conditionnalité / critère d'éligibilité ad hoc serait un plus à cet égard.</p>

Malheureusement ces recommandations n'ont pas été intégrées dans le PO qui ne présente aucune conditionnalité à l'attribution des fonds. C'était pourtant une des trois recommandations de l'autorité environnementale dans la conclusion de son avis sur le PO FEDER-FSE Nord – Pas-de-Calais 2014-2020, en date du 31 mars 2014³.

Quelques points d'attention sont notamment présentés page 13 du rapport environnemental et il est souhaitable que ces quelques enjeux soient *a minima* repris en éco-conditionnalités.

L'autorité environnementale recommande de mettre en place des critères précis d'éco-conditionnalité pour l'attribution des fonds, tant sur la finalité de l'action que sur la manière dont elle sera mise en œuvre pour l'atteindre (localisation, accessibilité, énergies, bilan global de la source au démantèlement, etc) en phase préalable, en phase travaux et en exploitation, afin que les projets financés aient des impacts négligeables sur l'environnement et la santé.

II.5 Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des conséquences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Des indicateurs par composante de l'environnement sont proposés, page 183 à 186 de l'évaluation environnementale, (des indicateurs de résultats et d'impacts sont inscrits dans les tableaux de chaque objectif spécifique dans le PO, avec une mise à jour trimestrielle prévue dans le PO). Ces indicateurs ne sont pas assortis d'un état de référence⁴, d'une valeur initiale⁵ ni d'un objectif de résultat⁶. Par ailleurs, les indicateurs environnementaux ne sont pas déclinés par objectif stratégique. Enfin, le dispositif de suivi et d'ajustement du programme en cours de mise en œuvre n'est pas présenté au-delà de la proposition de ces indicateurs, les modalités de gouvernance, de pilotage et d'ajustement n'étant pas précisées.

L'autorité environnementale recommande d'indiquer quels sont les indicateurs retenus pour chaque objectif stratégique, de compléter ces indicateurs avec une valeur de référence, une valeur initiale et des objectifs de résultat intermédiaire et finaux, et de préciser les modalités de pilotage et d'ajustement en cours de mise en œuvre du programme opérationnel.

³ http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/140331_ae_po_feder-fse_2014-2020_npdv_avis.pdf

⁴ Valeur de référence : seuil réglementaire, norme, moyenne

⁵ Valeur initiale : valeur au moment de l'approbation du programme

⁶ Objectif de résultat : objectifs à atteindre pour chacun de ces indicateurs au terme du programme