



**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+-FTJ 2021-2027 de la Région Normandie**

N° MRAe 2022-4401

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 25 mai 2022 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du programme opérationnel Feder-FSE+-FTJ 2021-2027 de la Région Normandie.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Marie-Claire BOZONNET, Édith CHÂTELAIS, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR et Olivier MAQUAIRE.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, 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 direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie a été saisie par la Région Normandie pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 8 mars 2022.

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 22 mars 2022 l'agence régionale de santé de Normandie, ainsi que les services de l'État compétents sur le territoire régional normand.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de 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>

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 dès le stade de la programmation, en amont des projets opérationnels, 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 infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle 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 et la santé humaine.

2 Contexte réglementaire

En 2021, la Région Normandie a élaboré un programme opérationnel (PO) portant sur la mise en œuvre conjointe, pour la période 2021-2027, de deux fonds européens dont elle est l'autorité de gestion : le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (appelé « FSE+ »). Ce programme opérationnel vise à décliner localement les objectifs stratégiques définis à l'échelle communautaire. Conformément à l'article R. 122-17 I – 1° du code de l'environnement, ce programme a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le document a été transmis à l'autorité environnementale, qui a émis un avis en date du 7 juillet 2021. Il est annexé au présent avis².

Dans le cadre du Pacte Vert européen initié en 2019, un nouveau fonds européen, le Fonds pour une transition juste (FTJ), a été créé pour accompagner les territoires les plus touchés par les difficultés d'ordre socio-économique résultant de la nécessité d'assurer la transition et les besoins de reconversion afin d'atteindre la neutralité en matière d'émission de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2050. Les principaux objectifs de ce fonds sont de financer des actions de modernisation et de transition de l'économie locale et d'atténuer les répercussions négatives sur l'emploi. En Normandie, deux territoires ont été identifiés comme bénéficiaires du FTJ : les vallées de la Seine et de la Bresle (soit huit intercommunalités). Le montant total alloué à ce titre à la Région Normandie, autorité de gestion de ce fonds pour ces territoires, s'élève à un peu plus de 102 millions d'euros³. Sa mise en œuvre est alignée sur la même période que pour le Feder et le FSE+ : la période 2021-2027.

Aussi, la Région Normandie a fait évoluer le programme opérationnel, de façon à y ajouter le FTJ. La nouvelle version intègre ainsi une priorité supplémentaire, la priorité n° 7 intitulée : « *Transition juste en vallées de la Seine et de la Bresle* ».

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-17 V du code de l'environnement, cette évolution vaut nouvelle évaluation environnementale sur l'ensemble du PO. Par courrier du 8 mars 2022, reçu le jour même, la Région Normandie a saisi l'autorité environnementale. Celle-ci émet donc un nouvel avis portant sur l'ensemble du PO, incluant le Feder, le FSE+ et le FTJ.

² Cet avis a également été publié : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2021_4004_po-feder-delibere.pdf

³ Ce montant semble s'entendre sans les crédits dévolus à l'assistance technique, sans que cela soit explicité dans le dossier (le tableau figurant dans le PO p.130 évoque en effet un montant total d'environ 107 millions d'euros).

Avis délibéré de la MRAe Normandie n° 2022-4401 en date du 25 mai 2022

Élaboration du programme opérationnel Feder-FSE+-FTJ 2021-2027 de la Région Normandie

Or, dans son avis sur la version initiale du projet de PO, l'autorité environnementale a émis plusieurs recommandations en vue d'améliorer la méthodologie employée et de rendre la démarche d'évaluation environnementale « plus complète et plus rigoureuse ». La collectivité ne paraît donc pas avoir pris en compte ces recommandations. Il y a donc lieu de les maintenir.

De plus, la collectivité indique que l'évaluation environnementale relative au FTJ a suivi une « démarche continue et itérative » (p. 204 du REES). Or, d'après le document de présentation de la stratégie de mise en œuvre du FTJ (p.46), les premières démarches de programmation régionale du FTJ datent de mai 2020, mais le bureau d'étude chargé de l'évaluation environnementale n'a reçu le projet de PO qu'en janvier 2022 et l'évaluation environnementale a été réalisée en février 2022. Si tel est le cas, l'évaluation environnementale aurait donc été réalisée *a posteriori* et sur une période très courte. Toutefois, le rapport indique par ailleurs (p. 4) que la réception du dossier par le bureau d'étude chargé de l'évaluation environnementale remonterait au 31 janvier 2021. Il convient donc de clarifier ce point. La collectivité indique également que « les itérations [liées aux travaux d'évaluation environnementale] n'ont pas donné lieu à une modification de l'axe FTJ » (p. 204), sans pour autant apporter les précisions attendues sur le contenu des itérations en question, leurs modalités et calendrier.

Pour l'autorité environnementale, ce manque de précision sur les modalités de réalisation de l'évaluation environnementale du nouveau projet de PO et, le cas échéant, sa brièveté ainsi que son caractère tardif sont d'autant plus préjudiciables que le FTJ, avec une enveloppe totale d'environ 102 millions d'euros, augmente substantiellement, de plus de 20 %, les moyens du projet de PO initial⁵, et donc les incidences potentielles de sa mise en œuvre sur l'environnement et la santé humaine. En ce sens, les dispositions de l'article R.122-20 I du code de l'environnement⁶ n'apparaissent pas correctement appliquées.

L'autorité environnementale maintient et réitère, en ce qui concerne le projet de PO-Feder-FSE+FTJ dans son ensemble, les recommandations qu'elle a émises au chapitre 4.1 de son avis n° 2021-4004 annexé au présent avis concernant la qualité de la démarche d'évaluation environnementale.

4 Analyse de la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine par le programme

4.1 Le climat

L'objectif premier du FTJ est « d'amortir les coûts socio-économiques de la transition vers une économie zéro carbone, avec une attention particulière à atténuer les répercussions négatives sur l'emploi de la transition des filières les plus émettrices de CO₂ » (PO, p. 118). Or, le projet de PO emploie des termes et des formulations insuffisamment définis pour assurer un encadrement clair des actions finançables (par exemple « énergies propres » ou « mobilité locale intelligente et durable »). Certains leviers mobilisés doivent être complétés, afin de garantir leur efficacité climatique à l'échelle de leur cycle de vie complet (conception, fabrication/travaux, fonctionnement, démantèlement) : c'est le cas par exemple des réseaux de chaleur urbain, qui peuvent générer des flux importants notamment pour l'approvisionnement en matières premières.

La numérisation des entreprises peut également réduire l'impact climatique des processus industriels (par le traitement de données par exemple), mais ce recours aux équipements numériques peut être source à son tour d'émissions, du fait du coût en énergie, de leur fabrication et de leur utilisation, qu'il importe d'évaluer pour les éviter, réduire ou, à défaut, compenser.

⁵ Le projet de PO indique à la page 130 que le Feder et le FSE+ représentent une enveloppe totale d'environ 490 millions d'euros pour l'ensemble de la région.

⁶ « 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 ».

Surtout, la quasi-totalité du FTJ (près de cent millions d'euros selon la répartition indicative donnée en page 121 du projet de PO) est destinée à financer plusieurs types d'investissements qui ne sont pas spécifiquement de nature à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), même si certains peuvent y contribuer efficacement : « investissements productifs conduisant à la diversification, la modernisation et la reconversion économique », « investissements dans la création de nouvelles entreprises », etc (p.119). Certains types d'investissements sont plus ciblés (financement d'infrastructures de production d'énergies renouvelables, de réseaux de chaleur, etc.). Néanmoins, il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les actions financées par le FTJ seront de nature soit à réduire effectivement les émissions de GES, soit à en être une nouvelle source non compensée.

En effet, les financements prévus ne sont accompagnés d'aucun critère d'éco-conditionnalité précis, au-delà de l'intitulé général des domaines d'intervention auxquels ils se rattachent (« soutien aux processus productifs respectueux de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources... »). Ce manque a déjà été souligné dans l'avis précédent de l'autorité environnementale concernant le projet de PO Feder-FSE+. Les exemples d'investissements en faveur d'une décarbonation de l'économie n'ont qu'une valeur indicative. Les indicateurs de suivi (p. 121 du projet de PO) sont insuffisants (deux indicateurs uniquement) et ne sont pas des indicateurs d'effets sur l'environnement. Le projet de PO ne fixe aucun objectif de réduction des émissions de GES sur les territoires concernés par le FTJ, ni aucun gain attendu des actions financées.

L'autorité environnementale maintient et réitère, en ce qui concerne le projet de PO-Feder-FSE+FJT dans son ensemble, les recommandations qu'elle a émises au chapitre 5.1 de son avis n° 2021-4004 annexé au présent avis concernant le climat.

4.2 Autres composantes environnementales

Selon le REES (p. 204), « la totalité des incidences identifiées [sont] positives ou négligeables, l'axe FTJ ayant par nature vocation à accompagner la mise en œuvre de la transition écologique dans les territoires sur lesquels se concentrent les secteurs d'activité les plus émetteurs de GES et sur lesquels le processus de transition sera le plus impactant ». Or, le périmètre des actions finançables est très large et certains exemples d'actions indiqués dans le projet de PO (p. 118) sont sources d'impacts potentiellement négatifs (consommation d'espace, consommation d'eau, émissions de polluants atmosphériques, etc.).

Ces incidences potentielles doivent donc être évaluées et assorties de mesures d'évitement, de réduction ou, à défaut, de compensation, prenant la forme de critères d'éco-conditionnalité ouvrant droit aux financements consentis, ce qui n'a pas été le choix du maître d'ouvrage.

L'autorité environnementale maintient et réitère, en ce qui concerne le projet de PO-Feder-FSE+FJT dans son ensemble, les recommandations qu'elle a émises aux chapitres 5.2 et suivants de son avis n° 2021-4004 annexé au présent avis concernant la prise en compte des incidences du projet de PO sur l'environnement et la santé humaine.