



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le programme opérationnel FEDER-FSE 2021-2027
de la région Nouvelle-Aquitaine**

n°MRAe 2022ANA30

dossier PP-2021-12023

Porteur du Plan : Conseil régional Nouvelle-Aquitaine

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 24 décembre 2021

Date de la contribution de l'Agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine : 4 février 2022

Date de la contribution de la Préfète de région : 8 février 2022

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 9 mars 2022 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Hugues AYPHASSORHO, Didier BUREAU, Jessica MAKOWIAK. Freddie-Jeanne RICHARD

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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Françoise BAZALGETTE, Annick BONNEVILLE, Raynald VALLEE.

I. Contexte général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur l'évaluation environnementale du projet de programme opérationnel relatif à l'affectation des fonds européens FEDER (Fonds européen de développement régional) et FSE (Fonds social européen) sur la période 2021-2027, présenté par le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.

Ce programme décline les priorités définies par la Commission européenne pour l'attribution du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE), en répondant aux enjeux du territoire régional.

Pour mémoire, le FEDER est un instrument financier¹ de l'Union européenne destiné à subventionner des projets au service du développement, en réduisant les écarts de développement entre les régions. Les projets cofinancés par le FEDER concernent des secteurs divers : l'environnement et la transition énergétique, la recherche et l'innovation, la compétitivité des PME, ou encore le développement local et les territoires urbains.

Le FSE intervient² quant à lui dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Il a pour vocation d'aider les personnes à trouver des emplois de meilleure qualité et d'offrir des perspectives professionnelles plus équitables à tous les citoyens de l'Union européenne.



Le territoire de la région Nouvelle-Aquitaine, occupation des sols (source : rapport de présentation, p. 49)

Au titre de la programmation 2021-2027, les priorités définies par la Commission européenne portent notamment sur l'accompagnement de la transition énergétique, la lutte contre le changement climatique, le développement urbain durable et l'inclusion sociale.

1 Source : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens/fonds-social-europeen-FSE>

2 Source : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens/fonds-europeen-de-developpement-regional-FEDER>

S'inscrivant dans le cadre fixé par la Commission, le programme opérationnel FEDER-FSE 2021-2027 de la région Nouvelle-Aquitaine porte sur une enveloppe budgétaire prévisionnelle de 875 M€³, répartis en 4 axes et 17 objectifs spécifiques⁴ (présentés en annexe à cet avis) :

- Axe 1 : Une Nouvelle-Aquitaine qui conforte ses capacités de recherche et d'innovation et accompagne la transformation numérique et la croissance économique de son territoire, dans un objectif de développement juste et équilibré (302 M€ de FEDER) ;
- Axe 2 : Une Nouvelle-Aquitaine qui accélère les transitions énergétique et écologique (284,2 M€ de FEDER) ;
- Axe 3 : Une Nouvelle-Aquitaine qui développe son capital humain par la formation et la création d'emplois comme levier de croissance (134,7 M€ de FSE) ;
- Axe 4 : Une Nouvelle-Aquitaine qui accompagne ses territoires pour répondre à leurs défis économiques, sociaux et environnementaux (134,3 M€ de FEDER).

Le programme décline de façon claire les priorités stratégiques de l'Union européenne. L'enveloppe prévisionnelle allouée à chaque axe et à chaque objectif est précisée.

Le plan de financement concentre 69 % des fonds sur des actions ayant trait, d'une part, à la transformation économique par l'innovation et le soutien aux petites et moyennes entreprises (312 M€) et, d'autre part, à la transition écologique et énergétique (294 M€). Il est ainsi cohérent avec le cadre budgétaire défini par la Commission européenne, qui fixe un objectif de 65 % à 85 % des fonds consacrés à ces priorités.

La région Nouvelle-Aquitaine compte une population de près de 6 millions d'habitants sur un territoire d'environ 84 000 km². Son économie se situe au 3ème rang national et au 14ème rang européen, avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant légèrement inférieur à la moyenne européenne et un taux de chômage supérieur (7,9 % contre 7,3 % au niveau de l'Union européenne).

La dynamique démographique positive que connaît le territoire (+0,6 % par an entre 2011 et 2016) s'accompagne d'une tendance à l'étalement urbain qui porte le risque d'une fragilisation des continuités écologiques et de la biodiversité. La Nouvelle-Aquitaine compte 279 sites Natura 2000 associés à une grande diversité de milieux, notamment liés à la façade maritime (973 km de côte) et aux massifs montagneux présents sur son territoire.

L'élaboration des programmes opérationnels (PO) FEDER-FSE donne lieu à évaluation environnementale en application de l'article R. 122-17 du Code de l'environnement.

L'évaluation environnementale est l'occasion d'apprécier si les actions soutenues par le programme opérationnel sont, d'une part, adaptées et suffisantes pour répondre à l'ambition environnementale portée par la programmation européenne 2021-2027 et, d'autre part, si leur mise en œuvre est conçue pour éviter de générer des impacts sur l'environnement et la santé humaine.

II. Analyse de l'évaluation environnementale stratégique (EES)

Le contenu du rapport dédié à l'évaluation environnementale stratégique correspond aux attendus réglementaires selon les termes de l'article R.122-20 du Code de l'environnement. Il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale conduite par la Région Nouvelle-Aquitaine dans le cadre de l'élaboration du PO FEDER-FSE 2021-2027.

Le rapport comporte en particulier un résumé non technique (RNT) visant à faciliter l'appropriation du dossier par le public et présente le système d'indicateurs prévu pour suivre la mise en œuvre du programme et son efficacité environnementale. **La MRAe recommande d'indiquer de façon claire au public que les descriptifs des axes contenus dans le corps du Programme opérationnel sont les documents de référence qui précisent les types d'opérations éligibles, les publics visés, etc.** Ce sont ces précisions qui permettent de prendre connaissance plus concrètement du PO.

1. Analyse de l'état initial de l'environnement et du diagnostic territorial

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement ont été élaborés à partir des documents cadres existants, principalement à partir du diagnostic environnemental du schéma régional d'aménagement, de

3 Millions d'Euros

4 Le Conseil régional a en outre regroupé sous des axes 5 et 6 les dépenses prévues pour financer les actions administratives nécessaires à la mise en œuvre du programme, les frais de fonctionnement et la rémunération des personnels de l'Autorité de gestion. Une enveloppe de 30 M€ est prévue.

développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, qui a donné lieu à avis de la formation d'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable le 28 août 2019⁵.

La Région Nouvelle-Aquitaine s'est attachée en particulier à proposer une analyse territorialisée, en s'appuyant sur les cartes du SRADDET.

Le diagnostic vise à établir les principaux enjeux relatifs à la préservation du patrimoine naturel, à la gestion de la ressource en eau, à la qualité de l'air, aux risques naturels et technologiques, à l'énergie, au changement climatique, à la préservation du cadre de vie et des paysages.

1.1. Population, occupation du sol

Le rapport présente la structuration de l'occupation du sol du territoire et ses évolutions sur la période 2009-2015. Il signale ainsi la tendance à l'étalement urbain autour des principaux centres, y compris sur le littoral, dans un contexte de croissance démographique (+ 0,6 % par an entre 2011 et 2016). L'étalement urbain a en particulier généré une perte de surface agricole, avec, entre 2009 et 2015, 2 639 hectares d'espaces agricoles artificialisés par an.

Il conduit en outre à une augmentation des trajets domicile-travail qui, compte-tenu de l'augmentation de la population et de l'utilisation dominante de la voiture individuelle, fait prévoir une augmentation des émissions de dioxyde de carbone et de particules fines liées au transport routier.

L'enjeu relatif à la maîtrise de l'artificialisation des sols, par la réhabilitation de friches, la lutte contre le mitage des espaces et les ruptures de continuités écologiques est particulièrement identifié. Le rapport évoque également le risque que représente, pour les personnes et les activités localisées sur le littoral, l'érosion du trait de côte⁶.

Dans la perspective d'éclairer les enjeux relatifs à la santé à l'échelle régionale, la MRAe estime que l'analyse pourrait être exploitée pour faire ressortir les éléments significatifs de vulnérabilité potentielle liés à la répartition territoriale ou à la pyramide des âges (sensibilité à la pollution atmosphérique des jeunes enfants par exemple, ou bien vulnérabilité accrue des territoires vieillissants, etc). De façon plus générale, les enjeux relatifs à la problématique santé-environnement mériteraient de faire l'objet d'un état des lieux spécifique permettant d'identifier les leviers d'action mobilisables par le programme opérationnel.

1.2. Eau

Le réseau hydrographique de la région est présenté de façon détaillée. Ses fonctionnalités écologiques sont également décrites.

Le rapport évoque les principales pressions exercées sur la ressource en eau par différents facteurs : augmentation des consommations, pollutions diffuses dues aux produits phytosanitaires, construction d'infrastructures (barrages, stations hydrauliques) qui affectent l'écoulement des eaux.

Il est mentionné que 54 % des cours d'eau sont jugés dans un état moyen ou critique, et qu'un tiers des eaux souterraines affichent un mauvais état chimique. Des cartographies de l'état global des masses d'eau superficielles et souterraines sont présentées à l'appui de ces ratios. Le rapport évoque également les zones vulnérables définies au titre de la directive « Nitrates » du 12 décembre 1991, sur l'ensemble des départements afin de limiter les période d'épandages de fertilisants azotés.

Les enjeux relatifs à la maîtrise des consommations et la restauration de la qualité chimique des masses d'eau, pour la préservation de la biodiversité et la satisfaction des besoins humains, sont soulignés. Les objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour Garonne et Loire Bretagne en la matière sont rappelés.

La question de l'alimentation en eau de l'agglomération bordelaise et de la surexploitation des nappes mériterait d'être citée plus explicitement comme un point nécessitant l'attention et la mise en œuvre de mesures telles que proposées par le SAGE *Nappes profondes de Gironde*.

La MRAe recommande de préciser l'analyse des phénomènes concourant à l'augmentation des consommations d'eau, de façon à bien identifier les leviers sur lesquels les actions vont pouvoir être

5 http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190828_-_sraddet-nouvelle-aquitaine_-_delibere_cle1a6581.pdf

6 Le rapport évoque, dans les Landes et en Gironde, un recul du trait de côte de l'ordre de 50 mètres à horizon 2050, pour une surface exposée au risque de 20,6 km². Sur la côte rocheuse entre l'embouchure de l'Adour et celle de la Bidassoa, un recul de l'ordre de 27 mètres pour une surface concernée de 1,12 km² à horizon 2050.

priorisées (process industriels, orientations et modalités d'exploitation agricole, infrastructures d'assainissement, consommations domestiques, etc.).

1.3. Continuités écologiques

Le rapport présente les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques identifiés dans le territoire de la région. Une cartographie des espaces d'inventaire et de protection dans le territoire (sites Natura 2000, ZNIEFF⁷) est également fournie.

Les enjeux environnementaux spécifiques au littoral, à la montagne et au milieu marin sont décrits avec une présentation des principales pressions qui s'exercent de façon plus spécifique sur ces milieux (outre l'étalement urbain, le rejet de déchets, la sur-fréquentation touristique et, dans le cas des milieux marins, le dragage, l'extraction de granulats et la pêche).

1.4. Les émissions de Gaz à effet de serre (GES) et de polluants atmosphériques

Le diagnostic souligne le niveau important d'émissions de gaz à effet de serre en région Nouvelle-Aquitaine (8,4 teq de CO₂ soit un niveau 25 % supérieur à la moyenne nationale).

Il relève que les transports, principalement routiers, et l'industrie, constituent les principales sources d'émission. Le rapport constate en outre la dégradation du bilan de stockage de carbone du fait de l'artificialisation des sols, sans toutefois présenter d'éléments de quantification à l'appui de ce constat.

Les enjeux de santé publique liés à la mauvaise qualité de l'air sont rappelés. Des cartographies reprenant les données « Atmo » (reproduite ci-après) permettent d'identifier les parties du territoire les plus concernées par cette problématique. Le rapport relève également que les transports (environ 20 M de tonnes de GES en 2018, soit près de 40 % des émissions) constituent, avec l'agriculture (environ 15 M de tonnes), une source importante de pollutions atmosphériques.

Les objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine en matière de réduction des polluants atmosphériques, et ceux du plan régional de santé qui visent notamment à réduire l'exposition des populations aux pesticides, sont rappelés.

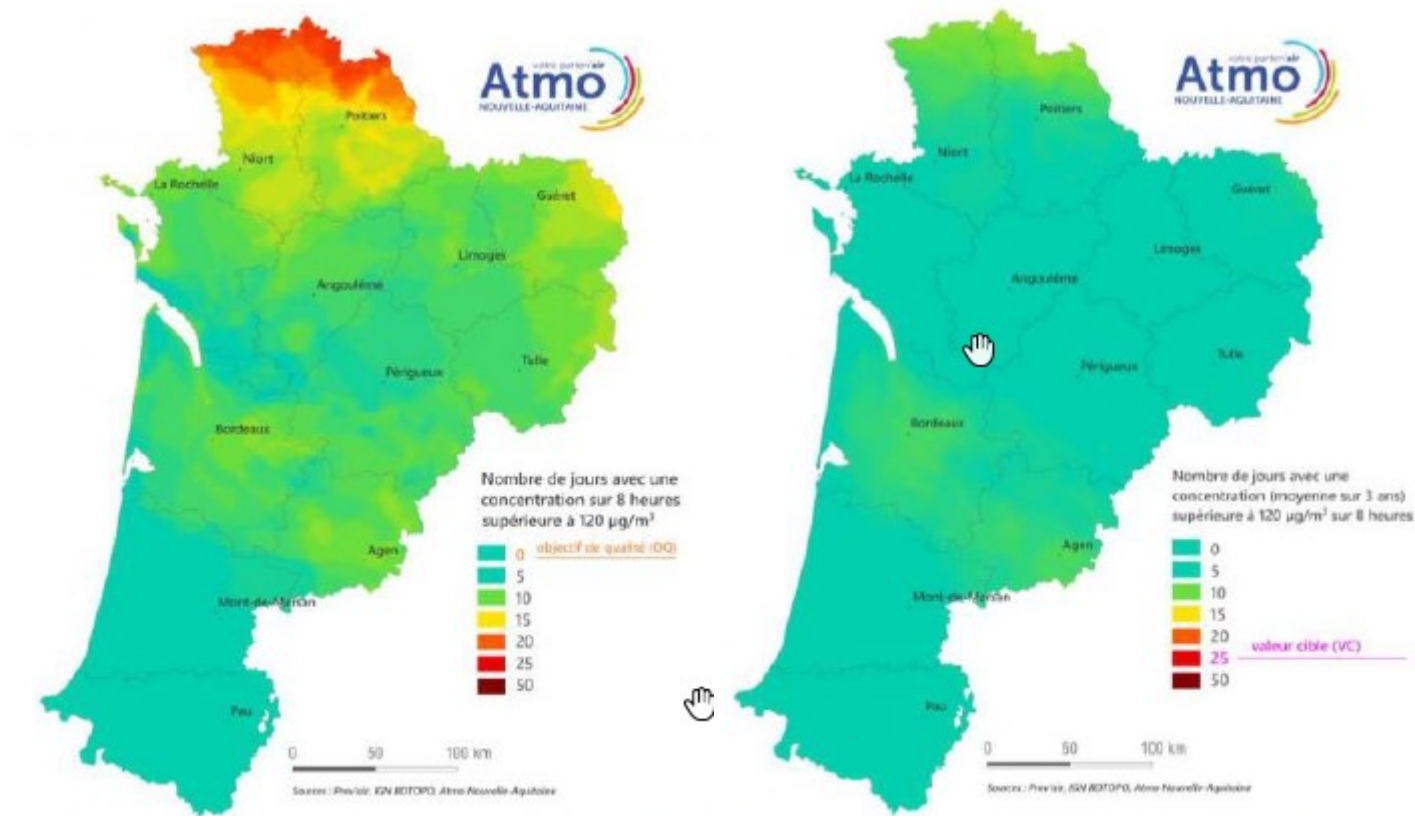
La MRAe considère que l'analyse de la contribution des transports à l'émission des gaz à effet de serre pourrait être approfondie, en faisant apparaître les parts respectives des mobilités liées au travail, aux loisirs et au transport de marchandises en tenant compte, pour ce dernier, des flux internationaux.

Les principaux flux domicile travail pourraient être présentés afin d'illustrer la problématique de l'étalement urbain.

S'agissant des transports de marchandises, la MRAe estime qu'il manque dans l'état initial des éléments relatifs aux principales infrastructures logistiques de la région (les ports, les aéroports ou encore les centres de fret).

Un diagnostic plus fin permettrait d'identifier et de justifier les leviers d'action les plus pertinents pour, d'une part, contribuer à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et, d'autre part, limiter l'exposition des populations à la pollution atmosphérique.

⁷ Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF).



Nombre de jours de dépassement de l'objectif de qualité de l'air à gauche, et du nombre de jours de dépassement de concentration de polluants dans l'air entre 2016 et 2018 à droite (source : rapport de présentation, p. 60)

1.5. Risques, vulnérabilités climatiques

Le rapport dresse un état des risques technologiques et naturels identifiés sur le territoire de la Nouvelle-Aquitaine.

Le risque d'inondations, plus particulièrement de submersion marine, apparaît comme un risque majeur, notamment compte-tenu du changement climatique qui risque d'intensifier les phénomènes marins (vents, houle, pluies). Le rapport inventorie à cet égard les plans de gestion et de prévention de ce risque naturel (plan de prévention du risque inondation ou du risque littoral, territoire à risque important d'inondation, programme d'action et de prévention du risque inondation). Le rapport ne permet cependant pas d'identifier précisément les territoires pour lesquels des mesures de repli stratégique et d'adaptation de l'urbanisation sont envisagées au regard des plans de gestion des risques.

Le rapport évoque le risque d'augmentation des phénomènes extrêmes (mouvement de terrains, inondations, tempêtes, canicules) sous l'effet du changement climatique, et signale que les dynamiques de peuplement de la région Nouvelle-Aquitaine contribueront à faire augmenter la population exposée à ces phénomènes.

De la même façon, s'agissant des risques technologiques, le rapport constate, sous l'effet de l'étalement urbain, une tendance à l'augmentation de la population habitant à proximité de sites industriels. L'enjeu de maîtrise de l'urbanisation est ainsi souligné. La présence de deux installations nucléaires, à l'origine de risques liés soit à un accident sur l'un de ces sites, soit au transport de matières dangereuses, est signalée. Le rapport précise que 47 communes sont concernées par ces risques.

En revanche, la présence du radon, notamment en Limousin, n'est pas du tout abordée.

La MRAe estime que le rapport est proportionné aux enjeux s'agissant des risques pour la sécurité des personnes. Elle considère cependant que la prise en compte des activités économiques, qui sont dépendantes des ressources naturelles régionales et qui sont susceptibles d'être fragilisées par le changement climatique (pêche, conchyliculture, sylviculture, viticulture ou autres activités agricoles), mérite d'être précisée. De la même manière, des précisions pourraient être apportées s'agissant des zones exposées aux risques de submersion marine.

Concernant les risques induits pour la santé humaine (notamment liés au radon), la MRAe considère, ainsi qu'indiqué plus haut, qu'un diagnostic spécifique mériterait de figurer dans le dossier sur la

problématique des risques santé-environnement. En particulier, concernant les risques émergeant en lien avec le changement climatique, certains sujets pourraient être pris en charge par le PO, dans le cadre de la recherche de connaissance et de l'innovation (risques infectieux par exemple).

1.6. Énergie

Le rapport présente les données de la consommation d'énergie de 2010 à 2018. La tendance à la baisse constatée (168 840 GWh en 2018, soit -6,3% par rapport à 2010) va dans le sens de l'atteinte des objectifs de sobriété énergétique du SRADDET⁸, selon le dossier.

Les secteurs les plus consommateurs d'énergie sont mentionnés. Il s'agit du bâtiment (40%), des transports (37%) et de l'industrie (19%). Les types d'énergie consommés sont également précisés. Le rapport constate à cet égard une forte dépendance de la région aux énergies fossiles importées (57 % des besoins énergétiques régionaux).

La production d'énergies sur le territoire est également détaillée. S'agissant de l'électricité, les installations nucléaires de la région ont produit 46 000 GWh en 2018, l'hydraulique, le solaire et l'éolien ayant produit respectivement 3 900 GWh, 3 000 GWh et 2000 GWh. En matière de production de chaleur (28 000 GWh en 2018), la production est principalement issue de la biomasse thermique hors biogaz et déchets urbains (25 000 GWh) et de la géothermie thermique et pompes à chaleur (3 000 GWh).

Le rapport met en exergue la forte augmentation des énergies renouvelables ces quinze dernières années (+80 %, soit actuellement 41 900 GWh). Elles couvrent 25 % des besoins énergétiques régionaux.

Pour atteindre les objectifs du SRADDET, le diagnostic conclut à la nécessité de réduire les consommations finales d'énergie, tout en soutenant le développement des énergies renouvelables, dans la perspective de diminuer la dépendance du territoire aux énergies fossiles importées.

2. Méthodes et concertations

Le PO FEDER-FSE a été élaboré dans un cadre partenarial avec les élus locaux et les acteurs socio-économiques du territoire. Le diagnostic, l'architecture globale du programme et ses modalités de mise en œuvre ont ainsi été définis à travers des groupes de travail et des conférences organisées avec les partenaires locaux.

D'après la méthodologie présentée dans le rapport de présentation, le programme a été élaboré en respectant les principaux attendus de l'évaluation environnementale. Le programme a ainsi évolué à plusieurs reprises afin d'intégrer les résultats de l'analyse des incidences menée conjointement. Des mesures, présentées dans le rapport, visant à éviter ou à réduire ces incidences ont été introduites dans le document.

Les incidences potentielles sur l'environnement du programme sont évaluées, d'une part, selon une méthode reprise dans le résumé non technique basée sur une estimation des niveaux d'enjeu et des niveaux d'impacts prévisibles pour chaque orientation stratégique (cf. pages 12 et suivantes du RNT) et, d'autre part, selon une méthode dite « DNSH »⁹, applicable réglementairement aux programmes opérationnels. Ces analyses visent globalement à s'assurer que le programme ne porte pas atteinte à des objectifs environnementaux fondamentaux. Elles permettent également de dégager des recommandations ou mises en garde qui ont vocation à alimenter des précautions d'usage dans la mise en œuvre des différentes actions.

III. Prise en compte de l'environnement par le projet de programme opérationnel

1. Objectifs globaux du PO et justification des choix

La structure détaillée du programme est rappelée en annexe du présent avis.

Comme le signale le rapport de présentation, le principal enjeu de la mise en œuvre du PO FEDER-FSE concerne l'articulation entre les objectifs de développement économique portés par les axes 1, 3 et 4 du programme, potentiellement consommateurs d'espace, d'énergie et de ressources, et les objectifs environnementaux.

⁸ Pour mémoire, le SRADDET Nouvelle-Aquitaine fixe un objectif de réduction des consommations d'énergie finale de 30 % en 2030 et 50 % en 2050 par rapport à la consommation de 2010.

⁹ Principe "Do no significant harm" (DNSH - ne pas causer de préjudice important).

À cet égard, le programme vise à promouvoir l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et à favoriser la transition vers une économie circulaire au travers de l'axe 2.

Cet axe comporte également des actions de nature à favoriser l'adaptation des territoires au changement climatique. Il vise ainsi à favoriser la résilience des territoires face aux risques, ainsi qu'à favoriser une gestion durable de l'eau.

Reprenant les priorités de la Commission européenne, il comporte également plusieurs objectifs relatifs au développement urbain durable. Il s'agit notamment de restaurer et de préserver les continuités écologiques et de réduire les pollutions en milieu urbain, en favorisant une mobilité multimodale. En matière de mobilité durable, les actions soutenues concerneront l'installation de stations de recharge pour les véhicules, l'aménagement de pôles d'échanges multimodaux et l'amélioration de la desserte des équipements collectifs par les pistes cyclables. La renaturation de friches et de sites industriels est notamment évoquée, hors dépollution des sols.

Le programme propose également un objectif de développement environnemental pour les zones rurales au sein de l'axe 4. Il s'agit de financer des projets visant à dynamiser les centres-bourgs, à faciliter l'accès des populations aux services (santé, formation professionnelle), à accompagner la reconversion de territoires, notamment vers le tourisme.

Le rapport de présentation met en avant la cohérence du PO FEDER-FSE avec les documents stratégiques régionaux : schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDET), schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour Garonne et Loire Bretagne, plan de gestion des risques inondations (PGRI) Loire Bretagne et plan régional santé environnement (PRSE).

La MRAe considère qu'il serait pertinent de préciser également l'articulation du PO FEDER-FSE avec le document stratégique de la façade Sud-Atlantique adopté en 2019 et les projets stratégiques des grandes infrastructures de transport du territoire. La MRAe indique à cet égard que le projet stratégique du port de Bordeaux pour la période 2021-2025 est en cours d'adoption.

Le document support du programme opérationnel fait apparaître le cofinancement national attendu, soit 584 M€ issus du cofinancement national, avec une répartition pour chaque axe de 60 % de fonds de l'Union européenne, et 40 % de cofinancements nationaux.

La MRAe demande que le rapport explique les synergies attendues avec les autres programmes de financement en vigueur, notamment le contrat de plan État-Région Nouvelle-Aquitaine 2021-2027 signé le 22 avril 2021 et le programme FEADER pour ce qui concerne la transition écologique de la filière agricole.

La MRAe relève le processus itératif ayant présidé à l'élaboration du programme, dans la perspective de retenir, en cohérence avec les documents stratégiques structurants du territoire de la Nouvelle-Aquitaine, les orientations présentant les moindres incidences environnementales. Elle constate que le rapport ne contient pas de bilan des précédents programmes FEDER-FSE en vigueur sur le territoire régional. Il ne permet donc pas d'apprécier la prise en compte des éventuels enseignements tirés de leur mise en œuvre pour élaborer le présent PO.

Elle estime qu'un bilan des enseignements tirés des précédents programmes FEDER-FSE devrait être fourni. À cet égard les indicateurs de suivi environnemental et leur adéquation pour établir un bilan du PO FEDER-FSE en projet pourraient utilement être présentés.

Il conviendrait de plus de présenter dans le rapport un scénario « au fil de l'eau » consolidé, démontrant la plus-value environnementale du PO FEDER-FSE par rapport à un scénario où le programme ne serait pas mis en place. En l'état du rapport, ces éléments de prospective sont dispersés dans l'état initial de l'environnement.

2. Pilotage et suivi du programme opérationnel

Les modalités de pilotage du PO FEDER-FSE sont présentées dans le document support du programme.

Les partenaires ayant participé à l'élaboration du programme, réunis en une instance de consultation, exprimeront un avis sur les projets susceptibles d'être soutenus. Un comité de suivi associant notamment les présidents des Communautés urbaines, d'agglomération et de la Métropole de Bordeaux, les préfets de départements, et des représentants du monde associatif et économique, pourra formuler le cas échéant des recommandations sur la réalisation et les évolutions éventuelles du programme.

Le rapport présente le système d'indicateurs définis pour suivre le programme. Pour chaque objectif, des

indicateurs de réalisation et de résultat ont été définis¹⁰. Ces indicateurs sont par eux-mêmes relatifs à l'ambition environnementale du programme pour l'axe 2. En cohérence avec l'analyse des incidences potentielles, le rapport environnemental propose de plus trois indicateurs de suivi des incidences environnementales de l'ensemble du programme (dont une analyse plus détaillée est fournie en partie III-3 du présent avis) :

- la consommation foncière ou artificialisation liée aux projets (en hectares) ;
- la consommation énergétique supplémentaire liée aux projets (en MW/h par an énergie primaire) ;
- les déchets inertes liés aux projets (tonnes).

La MRAe s'interroge sur l'articulation entre le système d'indicateurs définis pour suivre le PO FEDER-FSE et les indicateurs des documents stratégiques régionaux (SRADDET, Document stratégique de façade, SDAGE, PGRI, PRSE) pris pour références lors de l'élaboration du programme. Elle invite la collectivité à montrer cette articulation dans le rapport, en complétant le cas échéant la liste des indicateurs envisagés.

Notamment, la MRAe observe que l'indicateur de résultat relatif à l'objectif d'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques ne porte que sur les actions de sensibilisation. Or, cet objectif comporte également des projets d'aménagement et d'infrastructures dont il conviendrait de rendre compte.

En ce qui concerne la consommation foncière, la MRAe attire l'attention de la collectivité sur la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui distingue les notions d'artificialisation et de consommation foncière.

La MRAe recommande que, en conformité avec la loi, les deux notions d'artificialisation et de consommation foncière soient suivies de façon séparée. Une approche qualitative des surfaces consommées ou artificialisées pourrait en outre être introduite en précisant leur nature : urbaine, agricole, forestière ou naturelle.

Elle invite également la collectivité à introduire, en tant que principe directeur de la mise en œuvre du programme, le fait que les projets financés par le PO FEDER-FSE 2021-2027 ne devront pas obérer l'atteinte des objectifs territoriaux de réduction de la consommation foncière de 50 % à horizon 2030, ni l'atteinte du zéro artificialisation nette à horizon 2050.

De façon générale, la MRAe relève que la collectivité envisage la mise en place de critères d'éco-conditionnalité pour la sélection des actions à financer. Ce dispositif n'étant toutefois pas encore stabilisé, la MRAe n'est pas en mesure d'émettre un avis sur ce point, allant au-delà du principe.

La MRAe souligne l'importance des critères d'éco-conditionnalité et de leur bonne articulation avec le système de suivi du programme. C'est par ces critères que l'évitement-réduction d'impact sur l'environnement pourra être mis en place. Leur efficacité pour maîtriser les incidences environnementales du programme sera visible via le protocole de suivi, avec lequel il devra s'articuler finement. Il conviendra de rendre compte rapidement de la mise en place de ce dispositif et des modalités de pilotage prévues via le système d'indicateurs de suivi.

3. Analyse des incidences du programme

Le programme d'action (cf. le document V2_PO_COP-061221 à partir de la page 30) définit de façon précise, pour chaque objectif spécifique, les types d'action éligibles, les groupes et territoires cibles, ainsi que les mesures visant à garantir l'égalité, l'inclusion, et la non-discrimination.

Conformément au cadre fixé par l'Union européenne, un exposé des conditions « facilitantes » pour l'atteinte des objectifs stratégiques est annexé au programme.

Le rapport présente en outre une analyse des incidences de la mise en œuvre du plan, selon une méthode de pondération clairement expliquée, cohérente avec les critères de l'annexe 2 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et

¹⁰ Pour l'axe 1, les indicateurs consistent à dénombrer le nombre de porteurs de projets ayant reçu un soutien.

Pour l'axe 2, la collectivité prévoit de suivre le nombre de bâtiments ayant reçu un soutien à la rénovation énergétique, avec un suivi de la consommation d'énergie du parc bâti. Elle prévoit aussi un suivi des énergies renouvelables produites, ainsi qu'un suivi des réseaux de chauffage urbain créés ou améliorés. Pour ce qui concerne la gestion de l'eau, les indicateurs porteront sur le décompte des obstacles à l'écoulement supprimés et au linéaire de cours d'eau ré-ouverts. Les tonnes de déchets recyclés et la capacité supplémentaire pour le recyclage seront également suivis. En matière de transports, la collectivité suivra les infrastructures d'intermodalités et les linéaires de pistes cyclables créées. Les utilisateurs de ces pistes cyclables seront recensés. S'agissant de l'axe 4, le suivi portera sur le nombre de territoires engagés dans une démarche de développement intégré, avec un décompte des emplois créés.

programmes sur l'environnement¹¹. La collectivité a considéré par principe que les actions immatérielles de type communication, formation ou sensibilisation n'auraient pas d'incidence environnementale négative.

La MRAe recommande de mener une lecture transversale du programme mettant en regard les principaux objectifs environnementaux du programme et toutes les actions susceptibles d'y concourir. En effet, la présentation par axes stratégiques ne met pas suffisamment en évidence les complémentarités entre actions appartenant à des axes différents.

3.1. Consommation d'espace et énergie

Le rapport identifie en premier lieu un risque d'augmentation des consommations foncières liées au développement des infrastructures financées par le programme : infrastructures pour la recherche et le développement économique, énergies renouvelables, infrastructures de transport (pôles d'intermodalité, pistes cyclables). L'accroissement de l'attractivité économique de la région pourrait en outre nourrir une dynamique d'étalement urbain, notamment avec la création de logements liés à l'accueil de populations nouvelles.

En lien avec cette dynamique, le rapport identifie également un risque d'augmentation des consommations énergétiques et de la production de déchets (notamment du BTP).

Concernant la consommation d'espace, le programme prévoit de soutenir dans le cadre de l'axe 4 (développement économique, social des zones urbaines et rurales) la reconversion et la requalification de friches afin de limiter l'étalement urbain.

Deux mesures classiques d'évitement et de réduction des incidences en matière de consommation d'espace, par ailleurs présentées dans le rapport environnemental, n'apparaissent pas dans le programme opérationnel. Il s'agit des mesures visant à privilégier l'utilisation de bâtiments existants et la densification des espaces déjà urbanisés.

La MRAe recommande d'intégrer l'examen du recours possible à la densification et à l'utilisation du bâti existant en tant que critères d'éco-conditionnalité. La MRAe estime par ailleurs nécessaire de prévoir des critères d'éco-conditionnalité afin d'éviter des atteintes aux continuités écologiques du territoire lors de la création de pôles d'intermodalités, de pistes cyclables ou de toute autre infrastructure. Le principe de ré-utilisation prioritaire de friches pour la création de certains équipements devra être appliqué en tenant compte des éventuels services écosystémiques rendus par ces espaces.

La MRAe appelle également l'attention de la collectivité sur la démarche d'urbanisme favorable à la santé portée par le plan régional de santé environnement (PRSE). Les orientations du PRSE, qui visent notamment à lutter contre les îlots de chaleur urbain, devraient être prises en compte dans les opérations d'aménagement financées par le programme. En complément des fonds FEDER, un soutien financier pour la réalisation d'évaluation d'impact sur la santé est mobilisable.

Un point de vigilance concerne enfin les consommations d'espace que pourrait induire le développement des énergies renouvelables (EnR).

À cet égard, la MRAe observe qu'il conviendra d'assurer la complémentarité et la cohérence des financements et des stratégies de développement des EnR, notamment celle de l'État qui a élaboré une stratégie de développement des EnR conciliant à la fois l'ambition de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) via différentes filières et la préservation des enjeux environnementaux.

S'agissant des consommations énergétiques, le PO FEDER-FSE vise à renforcer l'efficacité énergétique du parc tertiaire et résidentiel, tout en soutenant le développement des énergies renouvelables. L'amélioration de la gestion de déchets fait l'objet d'objectifs spécifiques de l'axe 2, avec, notamment, un objectif de soutien à la transition vers une économie circulaire.

Concernant la mobilité urbaine durable, qui est l'un des objectifs du programme, la MRAe considère que des indicateurs quantifiés relatifs aux équipements créés mériteraient d'être apportés.

3.2. Biodiversité, milieux naturels et continuités écologiques

Le PO FEDER-FSE comporte des objectifs spécifiques visant à restaurer des continuités écologiques (par le biais d'acquisitions foncières et de travaux d'aménagement), et ainsi contribuer à la préservation des espèces menacées¹².

¹¹ Pour mémoire, la directive identifie parmi les critères permettant d'apprécier les incidences d'un plan, la probabilité, la durée, la magnitude géographique, et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée.

¹² Cf. PO FEDER-FSE, objectif 2.7.

Il conviendra cependant de veiller à la cohérence de ces actions avec celles qui ont trait aux projets de développement touristique (axe 4), particulièrement sur le littoral (estuaires compris) et en zone de montagne, où de forts enjeux de préservation de milieux et d'espèces patrimoniales sont recensés. Sur ce point, le rapport avance que l'analyse des incidences Natura 2000 ne peut être menée à l'échelle du PO FEDER-FSE, la localisation des projets financés n'étant pas encore connue. L'analyse des incidences est donc renvoyée à l'évaluation environnementale des projets.

La MRAe demande à la collectivité d'étudier la mise en œuvre de critères d'éco-conditionnalité garantissant une absence d'atteinte aux sites Natura 2000 et aux autres espaces d'inventaire et de protection (notamment les ZNIEFF).

La restauration des continuités écologiques aquatiques fait l'objet d'un objectif spécifique¹³ de l'axe 2, avec des actions de soutien à des opérations d'aménagement ou d'effacement d'ouvrages faisant obstacle à la libre circulation des espèces. La remise en état de zones humides sensibles est incluse dans cet objectif.

La MRAe recommande de définir la méthode d'identification des linéaires prioritaires dont la continuité écologique doit être restaurée. La MRAe demande également que l'absence d'atteinte aux zones humides constitue un critère de sélection des projets.

3.3. Gestion durable de l'eau

La gestion durable de l'eau constitue l'objectif spécifique 2.5 du programme opérationnel. Le programme opérationnel propose des actions ayant trait à la gestion quantitative et qualitative de cette ressource. Il vise notamment à améliorer la qualité de l'eau sur les aires d'alimentation de captage prioritaire par la maîtrise foncière, à favoriser par des actions de sensibilisation les comportements vertueux, et enfin à étudier les possibilités de réutilisation d'eaux « non conventionnelles » afin de prévenir les déficits hydriques.

La MRAe observe que les acteurs de la filière agricole ne sont pas identifiés en tant que groupe cible des actions relatives à la gestion de l'eau. Compte-tenu des enjeux identifiés dans l'état initial, la MRAe engage la collectivité à réfléchir au soutien qui pourrait être apporté à des actions visant à promouvoir des techniques agricoles innovantes et économes en eau, en complément des éventuelles actions financées dans le cadre du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER).

3.4. Qualité de l'air

L'objectif spécifique 2.8 vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre en favorisant les transports propres, et le report modal pour les particuliers et les marchandises. L'objectif 2.1 relatif à l'efficacité énergétique du parc tertiaire et résidentiel concourt également à cet objectif.

La MRAe relève cependant que le programme opérationnel ne définit pas d'objectifs de résultat quantifiés en matière d'émissions liées au bâti, et aux transports. Les éléments présentés ne permettent pas d'apprécier l'effet levier attendu du PO FEDER-FSE 2021-2027 pour atteindre les objectifs de la stratégie bas carbone et du volet climat-air-énergie du SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

La MRAe demande à la collectivité de préciser les objectifs quantifiés du PO FEDER-FSE en matière de réduction des émissions de CO₂, dans la perspective de clarifier l'articulation du programme avec les documents stratégiques nationaux et régionaux.

S'agissant du transport des marchandises, la MRAe considère que le dossier ne prend pas suffisamment en compte les dynamiques inter-régionales et internationales. Elle invite la collectivité à étudier les actions de soutien qui pourraient être envisagées à ces échelles pour favoriser la transition écologique, en relation avec les gestionnaires des principales plateformes logistiques de la Nouvelle-Aquitaine et des régions voisines (ports, aéroports, centres de fret).

S'agissant des pollutions atmosphériques liées à l'activité agricole, il conviendrait également de préciser les synergies envisageables avec le fonds FEADER pour les réduire.

3.5. Risques majeurs, adaptation du territoire au changement climatique

L'enjeu d'adaptation du territoire au changement climatique, et de développement de sa résilience face aux risques, est pris en compte à travers l'objectif spécifique 2.4 et l'objectif 2.5.

Les actions soutenues concernent l'amélioration de la connaissance des risques et des dispositifs d'alerte, la construction d'ouvrages de protection, et tous les aménagements visant à réduire la vulnérabilité des espaces urbanisés. Sur ce point, le programme envisage l'adaptation d'infrastructures et de constructions

13 Cf. PO FEDER-FSE, objectif 2.5.

existantes, mais également, en lien avec la problématique de l'érosion côtière, la relocalisation de certaines activités en rétro-littoral ou hors zone inondable. La renaturation d'espaces stratégiques pour la maîtrise des risques est également évoquée.

Pour ces différentes actions, le PO FEDER-FSE précise les points de vigilance à observer pour réduire les incidences environnementales du programme. Ainsi, la relocalisation d'une activité ne sera financée que sous réserve d'une renaturation de la zone d'implantation initiale, avec restauration d'une continuité écologique sur le site exposé à l'aléa et garantie d'une maîtrise foncière de longue durée (au moins 50 ans).

La MRAe demande que les points de vigilance environnementale, soulignés dans le document support du PO pour les objectifs 2-4 et 2-5, soient repris en tant que critères d'éco-conditionnalité du programme.

En outre, le programme évoque la recherche de stratégies intégrées, avec des études prospectives à l'échelle d'intercommunalités croisant une analyse de l'ensemble des risques connus sur le territoire (inondation, érosion côtière, canicules, incendies de feu de forêt, tempêtes) et des enjeux associés en termes de santé et de sécurité, de développement économique, ou d'approvisionnement énergétique.

La MRAe considère que la cohérence interne du PO FEDER-FSE pourrait être renforcée en faisant apparaître dans l'axe 1 l'objectif d'adaptation des filières économiques dépendantes des ressources naturelles locales. Pour les territoires littoraux, la bonne articulation du PO FEDER-FSE avec le document stratégique de façade et les orientations des schémas de cohérence territoriale (SCoT) relatives à la gestion intégrée de la zone côtière¹⁴ devra faire l'objet d'une vigilance particulière.

La MRAe considère également que le développement de capacités de recherche et d'innovation autour de risques émergents (développement de la micro-algue *Ostreopsis*, de l'ambrosie, du moustique tigre) pourrait être intégré en tant qu'objectif du programme.

3.6. Paysages

Le rapport n'identifie pas l'enjeu paysager comme un enjeu majeur de la mise en œuvre du PO FEDER-FSE 2021-2027. Tout en présentant les principaux enjeux patrimoniaux du territoire, il souligne que les incidences paysagères des actions financées au titre du PO FEDER-FSE dépendront en grande partie de la localisation des projets, et des dispositions des documents d'urbanisme en vigueur. Il fait cependant valoir que l'objectif de limitation des consommations foncières sous-tendu par le programme contribuera à limiter ces incidences.

La MRAe considère qu'à travers les actions d'adaptation du territoire au changement climatique (relocalisation d'activités, restauration de continuités écologiques) et de développement des énergies renouvelables, le programme est au contraire susceptible d'incidences notables sur le grand paysage.

Considérant que ces paysages constituent un élément du cadre de vie des néo-aquitains et un facteur d'attractivité touristique pour la région, la MRAe estime qu'une analyse plus approfondie de ces incidences serait opportune. La méthode des scénarios à échéance de la mise en œuvre du programme, projetant les possibles évolutions des grandes entités paysagères à horizon 2027, pourrait ici être utilement mobilisée. Les mesures d'accompagnement de ces évolutions possibles devront être intégrées au document.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le programme opérationnel présenté par le Conseil régional vise à décliner les priorités définies par la Commission européenne afin d'orienter l'attribution des fonds européens de développement régional (FEDER) et fonds social européen (FSE) pour la période 2021-2027.

Sur une enveloppe de 875 M€, 606 M€ seront consacrés à des actions visant la transformation économique par l'innovation et le soutien aux petites et moyennes entreprises (312 M€) et à la transition écologique et énergétique (294 M€), en cohérence avec le cadre fixé par l'Union européenne.

Le principal enjeu de la mise en œuvre du programme concerne l'articulation entre ces objectifs de développements économiques, potentiellement consommateurs d'espace, d'énergie et de ressources, et les enjeux environnementaux identifiés dans le rapport de présentation. Le programme vise à promouvoir l'efficacité énergétique du bâti, les mobilités durables, les énergies renouvelables et à favoriser la transition

¹⁴ Dispositions valant schéma de mise en valeur de la mer au sens de l'ancien article L. 141-24 du code de l'urbanisme, intégrées au SCoT par l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT.

vers une économie circulaire. L'adaptation du territoire au changement climatique, et le développement de sa résilience face aux risques, en constitue également un volet important.

La MRAe demande à la région Nouvelle-Aquitaine d'apporter des compléments de nature à mieux démontrer l'effet levier attendu de la mobilisation des fonds européens, soit par leur contribution à l'atteinte de certains objectifs quantitatifs formulés dans des documents stratégiques nationaux et régionaux, soit par la synergie à mettre en place avec d'autres financements, notamment le CPER et le FEADER.

Les critères d'éco-conditionnalité et le dispositif de suivi environnemental du programme demandent à être définis et approfondis.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 9 mars 2022

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

Signé

Hugues AYPHASSORHO

ANNEXE

Plan de financement du PO FEDER-FSE 2021-2027

Objectif stratégique / Axe	Objectif spécifique	Montant
Axe 1 : Une Nouvelle Aquitaine qui conforte ses capacités de recherche et d'innovation et accompagne la transformation numérique et la croissance économique de son territoire, dans un objectif de développement juste et équilibré	1.1. Améliorer les capacités de recherche et d'innovation ainsi que l'utilisation des technologies de pointe	135 500 000,00 €
	1.2. Tirer pleinement parti des avantages de la numérisation au bénéfice des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics	36 000 000 €
	1.3. Renforcer la croissance et la compétitivité des PME	93 033 172,00 €
	1.4. Développer des compétences en e qui concerne la spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'esprit d'entreprise	37 500 000,00 €
Sous total		302 033 172,00 €
Axe 2 : Une Nouvelle Aquitaine qui accélère la transitions énergétique et écologique ;	2.1. Favoriser les mesures en matière d'efficacité énergétique	50 000 000,00 €
	2.2. Promouvoir les énergies provenant de sources renouvelables	70 000 000,00 €
	2.4. Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience face aux catastrophes	38 000 000,00 €
	2.7. Améliorer la biodiversité, renforcer les infrastructures vertes en milieu urbain et réduire la pollution	32 000 000,00 €
	2.5. Promouvoir une gestion durable de l'eau	30 000 000,00 €
	2.6. Favoriser la transition vers une économie circulaire	30 000 000,00 €
	2.8. Promouvoir une mobilité urbaine multimodale durable	34 266 514,00 €
	Sous total	
Axe 3 : Une Nouvelle Aquitaine qui développe son capital humain par la formation et la création d'emplois comme levier de croissance ;	4.1. Améliorer l'accès à l'emploi de tous les demandeurs d'emploi, notamment des jeunes et des chômeurs de longue durée et des personnes inactives, promouvoir l'emploi indépendant et l'économie sociale	41 000 000,00 €
	4.2. Améliorer la qualité, le caractère inclusif et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation, ainsi que leur adéquation au marché du travail, notamment par la validation de l'apprentissage non formel et informel, pour favoriser l'acquisition de compétences clé, dont les compétences entrepreneuriales et numériques, et en promouvant la mise en place de systèmes de formation en alternance et d'apprentissages	18 000 000,00 €
	4.7. Promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, notamment les possibilités de renforcement des compétences et de reconversion flexibles pour tous en tenant	75 741 084,00 €

	compte des compétences entrepreneuriales et numériques, mieux anticiper les changements et les nouvelles exigences en matière de compétences fondées sur les besoins du marché du travail, faciliter les transitions professionnelles et promouvoir la mobilité professionnelle	
Sous total		134 741 084,00 €
Axe 4 : Une Nouvelle Aquitaine qui accompagne ses territoires pour répondre à leurs défis économiques, sociaux et environnementaux ;	5.1. Mesures en faveur d'un développement économique, social et environnemental intégré, du patrimoine culturel et de la sécurité dans les zones urbaines	59 370 154,00 €
	5.2. Mesures en faveur d'un développement économique, social et environnemental intégré au niveau local, du patrimoine culturel et de la sécurité, y compris aussi dans les zones rurales et côtières, par le développement local mené par les acteurs locaux	58 996 446,00 €
	5.3. Volet Pyrénées	6 000 000,00 €
Sous total		124 366 600,00 €
Axe 5 : Assistance technique	-	30 262 963,00 €
TOTAL		875 670 333,00 €