

Série Politique
Réf AMORCE ENP81 – DP28 – EAP02 – PP04
Mars 2023



Intégration de critères d'éco-socio conditionnalité dans les aides publiques régionales

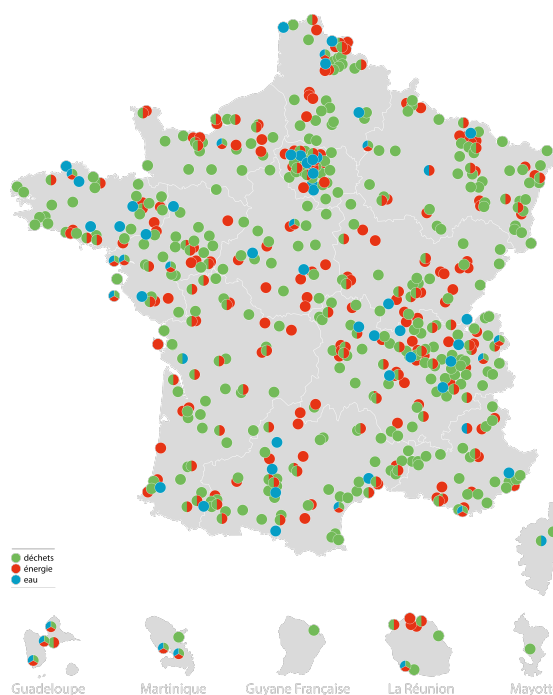


Avec le soutien technique
et financier de

PRÉSENTATION D'AMORCE

Rassemblant près de 1000 adhérents pour 60 millions d'habitants représentés, AMORCE constitue le premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités (communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux) et autres acteurs locaux (entreprises, associations, fédérations partenaires) en matière de **transition énergétique** (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification) et de **gestion territoriale des déchets** (planification, prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets) et de **gestion durable du cycle de l'eau** (préservation de la ressource en eau et économies d'eau, gestion intégrée des eaux pluviales, traitement des pollutions émergentes, valorisation des boues d'épuration).

Force de proposition indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics, AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition écologique. Partenaire privilégiée des autres associations représentatives des collectivités, des fédérations partenaires et des organisations non gouvernementales, AMORCE participe et intervient dans tous les grands débats et négociations nationaux et siège dans les principales instances de gouvernance française en matière d'énergie, de gestion de l'eau et des déchets.



Créée en 1987, elle est largement reconnue au niveau national pour sa représentativité, son indépendance et son expertise, qui lui valent d'obtenir régulièrement des avancées majeures (TVA réduite sur les déchets et sur les réseaux de chaleur, création du Fonds Chaleur, éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie, création de nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs, signalétique de tri sur les produits de grande consommation, généralisation des plans climat-énergie, obligation de rénovation des logements énergivores, réduction de la précarité énergétique, renforcement de la coordination des réseaux de distribution d'énergie, etc...)

PRÉSENTATION DE L'ADEME

Soutenu par



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



A l'ADEME - l'Agence de la transition écologique - nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, air, économie circulaire, gaspillage alimentaire, déchets, sols, etc. - nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions.

À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

Contact pour ce guide : Mathieu TEULIER

ADEME

20, avenue du Grésillé, BP 90406 - 49004 Angers Cedex 01

Tel : 02 41 20 41 20

www.ademe.fr - [@ademe](https://twitter.com/ademe)

AMORCE / ADEME – Décembre 2022

Guide réalisé en partenariat et avec le soutien technique et financier de l'ADEME

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier tout particulièrement l'ensemble des personnes ayant accepté un ou plusieurs entretiens afin de discuter des critères d'éco-socio conditionnalité au sein des aides régionales et de leur relecture des passages les concernant.

- De la Région Bourgogne-Franche-Comté : Monsieur Stéphane PREDEBON – Chargé de mission éco-conditionnalité au sein de la Direction de la transition énergétique
- De la Région Bretagne : Monsieur François-Nicolas SOURDAT – Adjoint à la directrice générale des services
- De la Région Centre-Val de Loire : Monsieur Géraud DE SAINT ALBIN – Directeur au sein de la Direction de l'environnement et de la transition énergétique
- De la Région Corse : Madame Dominique PIANELLI-AGOSTINI – Chargée de mission auprès du directeur général des services
- De la Région Grand Est : Madame Laurence GANTZER – Chargée de mission auprès de la directrice générale adjointe en charge des Transitions
- De la Collectivité territoriale de Guadeloupe : Madame Emmanuelle CLEMESSY, Chef du service Eau de la Direction de l'énergie et de l'eau
- De la Collectivité territoriale de Guyane : Madame Janique TACITA – chargée de mission prévention et gestion des déchets au sein du Service énergie déchet de la Direction développement durable des territoires ; et Monsieur Guillaume BELLEMARE – Chargé de mission énergie au sein du Service énergie déchet de la Direction développement durable des territoires
- De la Région Hauts-de-France : Monsieur Stéphane POUILLY – Directeur au sein de la direction Troisième Révolution Industrielle
- De la Collectivité territoriale de Martinique : Monsieur Ruben FANNIS - Adjoint à la Direction de la Transition Écologique et Énergétique, en charge de la Transition Énergétique ; et Monsieur Axel-William MENIL - Chargé de mission de la Direction Transition Écologique et Énergétique
- De la Région Nouvelle-Aquitaine : Monsieur Luc BONZON – Directeur du tourisme au sein du Pôle développement économique et environnemental
- De la Région Occitanie : Monsieur Simon MOULINES – Directeur de mission Pacte vert et changement climatique
- De la Région Pays de la Loire : Monsieur Bruno COIC – Directeur adjoint au sein de la Direction transition énergétique et environnement
- De la Région Sud : Madame Catherine DUPUIS - Cheffe de Mission Collectivité Exemple de la Direction Générale Ressources

RÉDACTEURS

Louise LERAY, lleray@amorce.asso.fr

Comité de relecture : L'ensemble des régions pré-citées et l'ADEME

Relecture : Anna FIEGEL, Aodrenn GIRARD, Delphine MAZABRARD

MENTIONS LÉGALES

©AMORCE – Décembre 2022

Les propos tenus dans cette publication ne représentent que l'opinion de leurs auteurs et AMORCE n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Reproduction interdite, en tout ou en partie, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite d'AMORCE.

Possibilité de faire état de cette publication en citant explicitement les références.

SOMMAIRE

Table des matières

SOMMAIRE	5
INTRODUCTION	6
METHODOLOGIE DE L'ENQUETE AMORCE.....	7
PARTIE 1. LE CADRE DE L'ANALYSE.....	8
1. LES AIDES PUBLIQUES REGIONALES	8
2. LA NOTION D'ECO-SOCIO CONDITIONNALITE.....	9
3. DES FONDS PARTICULIERS GERES PAR LES REGIONS	10
3.1. LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGION.....	10
3.2. LES FONDS EUROPEENS.....	11
PARTIE 2. CADRE GENERAL DES CRITERES D'ECO-SOCIO CONDITIONNALITE	13
1. LES DEBUTS DE LA MISE EN PLACE DE CES CRITERES	13
2. DES CRITERES D'ECO-CONDITIONNALITE ET LES STRATEGIES REGIONALES	16
PARTIE 3. CREATION ET SUIVI CONCRET DES CRITERES	18
1. LES CONSEQUENCES SUR LA QUALIFICATION EN AIDES D'ÉTAT.....	18
2. LA PORTEE DES CRITERES	19
3. LE CHOIX DES CRITERES	21
4. L'EVALUATION DES PROJETS AU REGARD DES CRITERES	22
PARTIE 4. GENERALISATION A TOUTES LES AIDES REGIONALES	24
1. GENERALISATION DE LA DEMARCHE A L'ENSEMBLE DES AIDES REGIONALES	24
2. L'ACCOMPAGNEMENT DES DIRECTIONS REGIONALES.....	25
3. L'ACCOMPAGNEMENT AMONT DES PORTEURS DE PROJETS	26
CONCLUSION.....	28

INTRODUCTION

Les aides publiques distribuées par les régions sont un des instruments des pouvoirs publics régionaux pour permettre la bonne mise en œuvre des projets d'intérêt régional définis et mis en œuvre par une structure sur le territoire.

L'attention grandissante portée aux transitions écologiques et sociétales influence la manière dont les régions souhaitent inciter l'ensemble des demandeurs d'aide sur leur territoire à intégrer une démarche d'éco-socio responsabilité dans leurs modes de fonctionnement et/ou leurs actions.

Cette (ré)-orientation de la politique d'aide des régions et donc de la stratégie de distribution des aides publiques régionales peut se faire à différents niveaux et par divers outils.

Soulignons dès à présent qu'aucune harmonisation des exigences environnementales et sociales vis-à-vis des demandeurs d'aides régionales n'est présente au niveau national. Les régions sont assez libres et connaissent des fonctionnements différents. Elles n'ont d'ailleurs pas les mêmes objectifs liés à ces critères, ni la même manière de les appréhender.

C'est pourquoi l'association AMORCE, en convention avec l'ADEME, a choisi d'étudier ce qui se faisait auprès des régions françaises. AMORCE souhaite notamment étudier dans cette publication les potentiels critères socio-écologiques qui conditionnent l'obtention et/ou la majoration des aides régionales par des porteurs de projet du territoire.

Une série d'entretiens en ligne a été menée avec douze régions, dont diverses directions et services en leur sein, afin d'établir un état des lieux des besoins, des méthodes et des problématiques auxquels elles faisaient face concernant le thème de l'éco-socio conditionnalité au sein des aides régionales.

Méthodologie de l'enquête AMORCE

Définition du problème à résoudre

AMORCE étudie les liens entre aides publiques régionales et transitions écologique et sociale.

Certaines régions reçoivent des milliers de demandes de subvention à l'année. D'après les chiffres de Régions de France, les subventions versées en 2021 « *constituent le premier poste de dépense en fonctionnement pour 34,4%* », soit environ 8,88 Md€ sur l'année.

Les aides régionales représentent une grande force d'action. Modifier les stratégies de distribution de ces aides régionales afin de financer principalement, voire uniquement des projets vertueux d'un point de vue environnemental et social peut être un levier potentiel de changement très important. C'est également un moyen pour réaliser les engagements régionaux pris en matière de transition écologique et sociale, et ainsi réorienter les politiques économiques régionales en phase avec les transformations actuelles.

Comment modifier, améliorer et rendre plus durables les stratégies de distribution des aides régionales ?

Dès l'origine, l'attribution d'aides régionales a été conditionnalisée dans les règlements d'intervention de sorte que la région ne finance pas des projets selon n'importe quelle modalité.

Réorienter les projets vers plus de durabilité peut être mené au travers de plusieurs outils, réglementaires et techniques, à la disposition de la Région. L'objet de cette publication consiste à analyser un outil particulier – l'éco-socio conditionnalité – qui nous permet également d'étudier des méthodes plus globales de promotion de la transition écologique et sociale par les Régions.

La publication couvre également l'ensemble des questions juridiques relatives à l'éco-socio conditionnalité des aides publiques.

Construction du plan d'étude

L'intérêt de la publication est de mettre en avant les réponses des régions, les pratiques et les problématiques qui leur sont propres. Le plan a donc été construit en fonction des réponses obtenues. Les idées et illustrations proviennent donc en très grande partie des entretiens menés.

Soulignons que même si les régions ne sont pas tout le temps citées dans des exemples, notre publication et les idées proposées s'appuient sur les réponses données par les interrogées.

Collecte des informations

Sur les dix-huit régions françaises, douze ont pu répondre à nos questions :

- Région Bourgogne-France-Comté
- Région Bretagne
- Région Centre-Val de Loire
- Région Corse
- Région Grand Est
- Collectivité territoriale de Guyane
- Région Hauts-de-France
- Collectivité territoriale de Martinique
- Région Nouvelle-Aquitaine
- Région Occitanie
- Région Pays de la Loire
- Région Sud

Les entretiens ont duré entre 30 minutes et 1 heure, dans un format semi-directif. Nous avons mené un seul entretien avec les régions citées ci-dessus, sauf avec les Régions Bourgogne-France-Comté, Corse, Hauts-de-France et Occitanie avec qui nous avons pu mener un second entretien afin de recueillir des informations supplémentaires.

Partie 1. Le cadre de l'analyse

1. Les aides publiques régionales

L'enquête se porte uniquement sur les aides régionales. La loi ne définit pas clairement ce qu'est une aide publique mais elle peut toutefois être caractérisée selon plusieurs points :

- C'est une aide sans contrepartie allouée par une autorité publique¹ en faveur d'une entité pour son développement ou justifiée par des considérations d'intérêt général. Elle se distingue ainsi des marchés publics.
- Cette aide publique peut être
 - Financière (subvention, avance remboursable, garantie, etc.)
 - Technique (accompagnement tel qu'un soutien administratif, une étude, une formation, etc.)
 - Fiscale et sociale (exonérations, crédits d'impôts, etc.)
- Elle peut être versée quel que soit le porteur de projet : entreprises, collectivités, associations, particuliers, etc.
- Elle est versée à la discrétion de l'autorité publique.

Depuis la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), le champ d'action des Régions a été redéfini. Les Régions ne peuvent plus intervenir que dans les domaines de compétences que la loi lui a attribués. **Le champ d'action des aides publiques régionales peut donc couvrir :**

- Les transports
- Les enseignements secondaires et supérieurs
- La formation professionnelle, apprentissage et alternance
- L'aménagement du territoire et l'environnement
- Le développement économique et l'innovation
- La gestion des programmes européens : autorité de gestion des fonds européens FEDER, FEADER et une partie du FSE.

Outre les compétences exclusives des Régions, ces dernières possèdent également des compétences partagées avec les départements dans les domaines

- Du tourisme
- De la culture
- Du sport
- De la promotion des langues régionales
- De l'éducation populaire
- De la lutte contre la fracture numérique et l'aménagement numérique

Les catégories de bénéficiaires potentiels de ces aides régionales sont, elles aussi, importantes. Les articles L.1511-1 et suivant, ainsi que l'article L.1111-10 du CGCT rassemblent les dispositions relatives au développement économique mené par les Régions.

¹ [1] Article 2 paragraphe 2 Directive 2003/4 du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement :

Définition autorité publique :

a) le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local ;
b) toute personne physique ou morale qui exerce, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement, et
c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b)

Les entreprises, les organismes sans but lucratif, les communes, les EPCI, les syndicats mixtes, les particuliers, etc. peuvent être attributaires des aides régionales.

Par la distribution d'aides régionales, les régions ont donc un levier sur un champ de domaine et d'acteurs du territoire extrêmement important.

2. La notion d'éco-socio conditionnalité

L'éco-conditionnalité d'une aide renvoie à un ensemble de conditions liées à la transition écologique, nécessaire à remplir pour que le demandeur puisse obtenir l'aide. C'est un dispositif qui permet soit de limiter voire d'éviter les incidences potentiellement négatives sur l'environnement et le climat de certains projets, soit de maximiser les effets positifs et d'améliorer la qualité des projets financés sur le plan du développement durable.

L'éco-socio conditionnalité se matérialise par des critères et des indicateurs écologiques et sociaux intégrés dans les règlements d'intervention des aides régionales et les appels à projet, qui permettent à la fois d'orienter les demandes d'aide par les porteurs de projet et de guider les services instructeurs dans leur choix de distribution et/ou de bonification des aides.

Ce dispositif ne préjuge pas de l'obligation de respecter, par les porteurs de projets, les réglementations environnementales en vigueur, même si ces dernières ne sont pas indiquées dans la grille d'éco-conditionnalité.

Nous pouvons ainsi distinguer

- Les critères d'éco-socio conditionnalité qui relèvent de la législation. Leur intégration dans les règlements d'intervention vise l'application d'une réglementation par le porteur de projet qui pourrait ne pas être appliquée. C'est un rappel des lois.

Il peut y avoir un débat concernant les critères relevant de la législation. Peuvent-ils être considérés comme des critères d'éco-socio conditionnalité ? Dans cette publication, c'est le cas. A chaque région ensuite de se faire son propre avis.

- Les critères d'éco-socio conditionnalité qui vont au-delà de la réglementation.

Exemple – fictif - pour un projet de rénovation énergétique globale d'un bâtiment culturel

Le critère relevant de la législation demandée est :

« Le projet devra permettre au bâtiment d'atteindre le niveau énergétique BBC rénovation (consommation conventionnelle $Cep \leq C_{ref} - 40\%$ selon le calcul réglementaire Th-C-E ex). La fourniture d'une étude thermique réalisée par un professionnel sera obligatoire ».

Le critère au-delà de la législation demandée est :

« Engagement dans une démarche de labellisation Grand site de France Projet issu d'un plan de paysage ».

La législation actuelle sur l'insertion de critères d'éco-socio conditionnalité dans les aides publiques – en l'occurrence régionales – n'est pas présente en droit français. De même, au niveau européen, même si des critères d'éco-socio conditionnalité sont présents dans les aides où la région est gestionnaire, il n'y a pas de volonté actuellement d'intégrer des critères d'éco-socio conditionnalité harmonisés dans l'ensemble des aides publiques.

Différentes manières d'orienter la distribution des aides régionales

A la suite des entretiens, nous nous sommes rendu compte que la définition stricte de l'éco-socio conditionnalité empêchait une étude complète des choix et des méthodes des régions sur ces sujets.

Le concept d'éco-conditionnalité ne convient d'ailleurs pas à toutes les régions qui peuvent privilégier soit d'autres termes tels que « éco-socio responsabilité », « éco-critères », « effet de levier des subventions », voire privilégient d'autres manières d'orienter la distribution de leurs aides régionales.

S'il ne s'agit plus d'éco-socio conditionnalité *stricto sensu*, la question de l'orientation de la distribution des aides régionales vers des projets plus durables en termes environnementaux et sociaux renvoie également au choix des aides à proposer, à l'éco-conception des aides publiques par les directions régionales, ainsi qu'à l'accompagnement amont des porteurs de projet (voir partie IV).

3. Des fonds particuliers gérés par les régions

Deux grands types de fonds – provenant des contrats de plan États-Région et des fonds européens - sont à étudier à part du fait que la région, gestionnaire de ces fonds, n'a pas la même marge de manœuvre concernant le choix et la souplesse à appliquer dans la distribution des aides.

3.1. Les contrats de plan État-Région

Les contrats de plan État-Région entraînent l'engagement d'une programmation et d'un financement pluriannuels de projets relatifs à l'aménagement et au développement des territoires.

- Pour la période 2015-2020, les CPER constituent des engagements financiers dans cinq thématiques prioritaires : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; les filières d'avenir et l'usine du futur ; la mobilité multimodale ; la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique. Une circulaire du premier ministre de juillet 2014 mettait le principe d'éco-conditionnalité comme élément transversal d'appréciation des projets proposés dans le cadre du contrat.
- Avec la nouvelle génération de CPER 2021-2027, la sélection des opérations repose également sur la prise en compte de critères d'éco-conditionnalité, garantissant le respect des engagements pris au niveau national (stratégie nationale bas carbone, plan national d'adaptation au changement climatique, feuille de route des Assises de l'eau, etc.) et au niveau régional (en lien avec le SRADDET)².

² <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cohesion-territoriale/dispositifs-et-contrats>

Le contrat de convergence et de transformation (CCT) de Martinique

Signé le 8 juillet 2019, le CCT a permis la contractualisation d'un engagement de 473,9 millions d'euros, dont 182,4 M€ du budget de l'État, 268,5 M€ de la Collectivité territoriale de Martinique, et 23 M€ des trois communautés d'agglomération. Le document précise qu'une grille de respect des critères d'éco-conditionnalité, jointe au CCT, devra être systématiquement attachée à tous les dossiers de demande d'aide au titre du CCT, et remplis puis justifié par les porteurs de projet.

Critère concerné	Engagement/Justification du porteur
Critère d'éligibilité 1 : Recherche d'une amélioration significative des performances énergétiques et thermiques.	
Critère d'éligibilité 2 : Desserte (existante ou programmée) du site par des transports en commun performants depuis les gares routières ou maritimes de proximité, ainsi que l'encouragement au développement des mobilités douces.	
Critère de classification 1 : Création de bâtiments à énergie positive et/ou production d'énergies renouvelables.	
Critère de classification 2 : Organisation performante de la mobilité autour du projet et/ou offre de services numériques limitant les déplacements.	
Critère de classification 3 : Recyclage des matériaux évacués et/ou utilisation de matériaux recyclés et/ou locaux.	
Critère transversal 1 : maîtrise foncière de l'emprise des projets	
Critère transversal 2 : intégration paysagère dans l'environnement	
Critère transversal 3 : prévention du risque inondation (notamment gestion des eaux pluviales)	
Critère transversal 4 : gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau	
Critère transversal 5 : performance et valorisation énergétique	
Critère transversal 6 : adaptation au changement climatique	
Critère transversal 7 : réduction, gestion et valorisation des déchets	
Compatibilité du projet avec les documents d'aménagement du territoire	
Principales conclusions de l'évaluation environnementale du projet si celle-ci a été réalisée	

Figure 1. Exemple de grille de conformité pour un projet lié à l'enseignement supérieur

3.2. Les fonds européens

Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI), issus du budget de l'Union européenne, soutiennent des projets, au sein des États membres, qui sont en accord avec les objectifs européens.

Sans rentrer dans le détail de la part dévolue aux régions en tant qu'autorités gestionnaires, rappelons seulement que les conseils régionaux sont autorités de gestion, plus ou moins totalement, du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds européens agricole pour le développement rural (FEADER), le Fonds européens pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMP), le Fonds pour une transition juste (FTJ) ainsi que du Fonds social européen (FSE).

Fonds propres et gestionnaire de fonds

Les fonds européens ne doivent pas être confondus avec les fonds propres des régions. La région n'est, en l'occurrence, que gestionnaire des fonds européens.

Chaque région possède le Document de mise en œuvre (DOMO) qui précise les règles d'intervention du FEDER et du FSE selon des objectifs spécifiques. Ce sont des documents de gestion, validés plus particulièrement par le comité de suivi des programmes, où siègent des représentants des différents fonds de la Commission européenne. Des critères globaux de distribution des aides sont choisis, et sont affinés ensuite par les services instructeurs pertinents de la région. Il est à noter que la Commission reste très souple sur l'inscription des critères dans le programme. Elle laisse totale libre arbitre à l'autorité de gestion et il n'existe que peu de contrôle par l'Union Européenne. Les services instructeurs contrôlent les projets au moment de l'instruction du dossier de demande d'aide, sur la base de ce qui est déjà inscrit dans le document opérationnel. Il peut y avoir des questionnaires complémentaires qui facilitent l'instruction.

Le DOMO de la Collectivité de Corse et les critères d'éco-socio conditionnalité

Dans le DOMO 2014-2020, en prenant l'exemple de l'Axe 2 : « Développer la société de l'information et de la communication au service de la compétitivité et de la cohésion du territoire », plusieurs critères d'éco-socio conditionnalité de sélection ont été inscrits, dont le fait que les projets doivent

- Tenir compte des risques éventuels et incidences liés aux changements climatiques
- Prendre en compte le principe d'égalité des chances et de non-discrimination. Au regard de leur nature, les projets devront préciser leur contenu éventuel quant à la prise en compte de ce principe. L'accessibilité aux personnes en soit en situation de handicap, soit en situation isolée, fragiles ou dépendantes sera l'un des critères à respecter pour tous les projets, où cela est pertinent.

Dans le DOMO sont également précisée quatre mesures environnementales d'accompagnement et de suivi :

- Coordination des travaux de déploiement avec les autres opérations prévues sur le domaine public
- CCTP avec clauses environnementales sur la gestion de chantier et la récupération des déchets électriques
- Campagne d'information et de sensibilisation grand public et professionnel sur la transition numérique THD
- Enquête Baromètre TIC auprès des bénéficiaires sur la réduction empreinte carbone des activités dans les nouvelles pratiques THD

Partie 2. Cadre général des critères d'éco-socio conditionnalité

1. Les débuts de la mise en place de ces critères

Nous le mentionnons au début de la publication mais **la région ne peut distribuer des aides régionales que dans des domaines pour lesquels elle a les compétences qui lui ont été attribuées.**

Dans l'ensemble des régions interrogées, **la stratégie d'attribution d'une aide régionale en fonction de critères écologiques a commencé au sein d'une direction liée directement à ces préoccupations**, par exemple la direction de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Ce sont en effet ces services qui reçoivent des demandes d'aide où l'application de critères environnementaux par les porteurs de projet sont les plus faciles à mettre en œuvre. Ce sont également ces services qui ont vraisemblablement le plus les compétences et les connaissances techniques sur les sujets écologiques.

Cela fait donc des années que les régions pratiquent l'éco-conditionnalité.

Des directions directement impliquées

Région Nouvelle-Aquitaine

La région Nouvelle-Aquitaine a commencé par développer des aspects d'éco-socio responsabilité dans les aides aux entreprises. Le règlement d'intervention des aides régionales aux entreprises, adopté en décembre 2018, liste pour chaque bénéficiaire de grands critères d'éco-socio conditionnalité à respecter.

Pour les collectivités, celles qui « *qui bénéficient de financements régionaux pour leurs projets immobiliers appliquent une clause d'insertion des publics en difficultés dans les marchés publics qu'elles passent, conformément aux dispositions des marchés publics* ».

Pour les entreprises et les associations, les projets agroalimentaires de plus de 2 M€ d'investissement sont soumis à l'obligation d'un diagnostic responsabilité sociale qui intègre un plan de progrès et une évaluation de ceux-ci un an après.

De manière plus générale, cette mécanique d'éco-socio responsabilité est matérialisée par la signature d'un contrat de progrès avec les bénéficiaires - les associations et entreprises qui reçoivent un montant nominal d'aides régionales attribuées au cours de la même année d'au moins 200 000 €-. Ce contrat contient un certain nombre de critères d'éco-socio responsabilité que devra respecter le bénéficiaire de l'aide. Notons que l'éco-socio conditionnalité possède un caractère incitatif, et non contraignant, bien qu'un plan de mesures correctives puisse être mis en œuvre si les résultats diffèrent grandement des objectifs prévus.

Ces éco-socio responsabilités relèvent de trois natures :

- Elles proviennent d'obligations légales
- Elles sont jugées prioritaire par l'exécutif
- Elles sont choisies au cas par cas, au sein d'un contrat de progrès avec l'entreprise bénéficiaire.

Au-delà de ce que fait déjà la Région Nouvelle-Aquitaine, une réflexion est en cours pour aller un peu plus loin et définir des critères d'éco-socio-conditionnalités à appliquer à l'échelle de la collectivité, quel que soit la politique publique concernée. Il s'agit d'une nouvelle étape en cours de co-construction avec les acteurs en Nouvelle-Aquitaine pour accélérer les transitions nécessaires face aux effets du changement climatique.

Collectivité Territoriale de Guyane

A la suite à l'approbation – **non encore donnée** - du Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) par l'Assemblée Territoriale de Guyane, le service énergie-déchets proposera à la Collectivité Territoriale de Guyane et, par la suite, aux services déconcentrés de l'État, d'inclure des critères d'éco conditionnalité pour toute demande d'aide publique, notamment de produire un mémo sur la gestion des déchets découlant, à minima, de l'activité ou de la mise en place de la manifestation à financer.

Cette proposition ne cible pas seulement les aides gérées par le service énergie-déchets mais l'ensemble des aides publiques. Ce sera un travail de longue haleine à mener auprès des collègues et des Élus et qui ne pourra commencer concrètement qu'après l'approbation du PRPGD par l'Assemblée Territoriale prévue le 16 décembre 2022. Une réflexion, en parallèle, devra être menée pour la rédaction des marchés publics, particulièrement ceux concernant la construction de bâtiments et de routes.

Le service énergie-déchets accompagnera les structures qui le souhaitent. Les mesures à prendre concerneront également l'aide à la construction de logements sociaux. Des réunions pour parler de cette problématique, entre autres, ont été organisées entre la Fédération Régionale du Bâtiment et des Travaux Publics (FRBTP) et la collectivité et se poursuivront au cours de l'année 2023.

Ces directions régionales peuvent également proposer des fonds spécifiquement pour des projets de transition environnementale et énergétique :

- La direction Troisième révolution industrielle de la région Hauts-de-France a mis en place le Fonds Régional d'Amplification de la Troisième Révolution Industrielle (FRATRI) qui vise à décliner la politique Climat Air Énergie de 2016-2021, inscrite dans le CPER (en lien avec l'ADEME), et socle désormais de la feuille de route rév3.
- La Collectivité Territoriale de Martinique est membre du Programme Territorial de Maîtrise de l'Énergie (PTME), regroupant les acteurs de l'énergie du territoire à savoir l'ADEME, le Syndicat Mixte d'Électricité de Martinique (SMEM), EDF et l'État via la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL). Les partenaires du PTME accompagnent techniquement et financièrement les projets en faveur de la Transition Énergétique, exclusivement portés par les collectivités, entreprises ou associations. Depuis 2016, le PTME a accompagné plus de 400 projets pour un montant de près de 20 M€.

Les critères d'éco-conditionnalité peuvent donc être intégrés dans des règlements d'intervention et des appels à projet, soit d'aides publiques en faveur de la transition écologique, soit d'aides non concernées directement par cette thématique. Cela permet de distinguer deux catégories de critères d'éco-conditionnalité :

- **Les critères intrinsèques** : lorsque le critère est lié directement à l'objet de l'aide.

Eco-conditionnalité des aides

La Région souhaite promouvoir la responsabilité sociétale des entreprises (hors exploitations agricoles) et des collectivités.

Dans le cadre du présent dispositif, cela se traduit par des pièces à fournir par les porteurs de projets dans le cas de subventions d'investissement :

- Amélioration des conditions de travail, lutte contre le travail illégal, lutte contre les discriminations

Le porteur de projet devra fournir une attestation du respect des dispositions du code du travail, des exigences en matière sociale et éthique, et attester de son engagement dans la lutte contre les discriminations et pour l'égalité femme-homme.

Pour les organismes publics, il devra également fournir la copie des marchés publics liés à l'opération faisant apparaître l'intégration de clauses sociales, ou le cas échéant la délibération concernant sa politique d'achats faisant apparaître de telles clauses.

- Réduction de l'empreinte environnementale et développement de la sobriété énergétique

Dans le cas de projets de construction ou d'équipement (investissements ou études sur des infrastructures hydrauliques), le bénéficiaire devra à minima justifier qu'il a cherché une performance énergétique élevée, qu'il a recherché au moins une solution de recours aux énergies renouvelables, et qu'il a mis en place des systèmes ou équipements permettant de contrôler et limiter les consommations d'eau.

Figure 2. Critères intrinsèques liés au dispositif d'intervention régionale pour la gestion de l'eau agricole (région Occitanie)

- **Les critères extrinsèques** : lorsque le critère n'a pas de lien direct avec l'objet de l'aide.

<p>Ega-conditionnalité</p> <p>Pour les opérateurs dont la programmation est actuellement en dessous de la parité femmes-hommes, l'éligibilité sera conditionnée à la réalisation d'une progression d'au moins 10% par an par rapport à l'exercice précédent, jusqu'à 50%.</p> <p>L'objectif se définit de la façon suivante : au moins 50% de spectacles</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ portés par une directrice artistique (ou un collectif à majorité féminine) ▪ et/ou basés sur l'œuvre d'une femme (ou d'un collectif à majorité féminine). <p>Eco-conditionnalité</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les conditions préalables suivantes devront être réunies pour prétendre à une aide à compter de 2023 ou pour une première année de financement : désignation d'un.e référent.e Développement Durable. ▪ Les conditions préalables suivantes devront être réunies pour prétendre à une aide à compter de 2024 ou pour une deuxième année de financement : communication autour des possibilités existantes de déplacement des publics en transports doux ou collectifs. ▪ Communication autour des mesures écoresponsables mises en œuvre par l'opérateur (réduction des déchets et de la consommation d'énergies non-renouvelables). ▪ Les conditions préalables suivantes devront être réunies pour prétendre à une aide à compter des années suivantes : réalisation d'un autodiagnostic en matière de développement durable selon les outils qui seront indiqués par la Région.
--

Figure 3. Critères extrinsèques pour l'aide « Arts de la scène » (région Occitanie)

Des critères d'éco-conditionnalité qui vont de soi ?

Pour ces aides, parler d'éco-conditionnalité des critères peut sembler aller de soi puisque c'est l'objet même de ces aides. Les critères d'éco-conditionnalité, s'ils existent, ne correspondent qu'aux critères extrinsèques. Deux points peuvent être soulignés :

- Les régions peuvent tout de même jouer sur le niveau d'intensité des critères ou le nombre de critères à respecter afin de renforcer leurs exigences vis-à-vis des demandeurs d'aide.
- Distribuer des aides régionales dans un projet labellisé a priori en faveur de la transition écologique (par exemple, des travaux de rénovation énergétique) peut s'avérer inutile, voire contre-productif si les travaux de rénovation énergétique ne sont pas conditionnés à des critères de performance énergétique suffisants voire, plus généralement, à une stratégie globale, comme le rappelle le rapport de 2021 de l'ADEME, Dorémi et Enertech sur la rénovation performante par étapes. Les auteurs constatent qu'ajouter simplement des travaux qualifiés de « travaux BBC-compatibles » ne permet pas d'atteindre le niveau de BBC rénovation en moyenne : ils parlent de « rénovations partielles ».

La rénovation énergétique des bâtiments

Il ressort des enquêtes qu'un effort très important s'est porté sur les aides régionales relatives à la rénovation des bâtiments. Des critères de performance énergétique au-delà de la réglementation sont notamment présents.

La région Bourgogne-Franche-Comté, dès 2018, a travaillé au sein de la direction Transition Énergétique afin de construire un socle technique de ce que devaient être les critères bâtimentaires et atteindre le niveau BBC Rénovation. Actuellement, seul le socle bâtimentaire est sanctuarisé, c'est-à-dire que c'est le seul domaine où des critères d'éco-conditionnalité sont obligatoires. En parallèle, cela fait plusieurs années que la région implémente le programme régional Effilogis, programme d'intervention existant depuis 2009 en région Franche-Comté avec une action centrée sur la rénovation BBC des bâtiments.

La région Centre-Val de Loire mène depuis des années des politiques ambitieuses de rénovation énergétique des bâtiments avec un niveau de performance énergétique demandé élevé, inscrites dans la politique d'aménagement du territoire.

Pour illustrer le propos, mentionnant l'étude ENERGETIS Collectivité Bâtiment (ECB) réalisée par la région Centre-Val de Loire. Cette étude présente un cahier des charges exhaustif que les collectivités et les associations doivent suivre et réaliser pour respecter les éco-conditions des aides et ainsi accéder aux subventions régionales.

Plusieurs scénarii de travaux - qui regroupent différentes solutions d'amélioration des performances énergétiques du bâtiment (isolation, installations énergies renouvelables, etc.) - sont proposés. S'ils sont suivis par les maîtres d'ouvrage, ils donnent alors accès aux diverses aides de la Région et l'ADEME.

Deux scénarii, « isolation » et « géothermie + isolation » permettent de respecter l'écocondition de base : classe énergétique B après travaux, ou classe énergétique C conjuguée à une économie de 100 kWh/(m2.an) sur l'étiquette énergétique.

Trois autres scénarii permettent à la fois de respecter l'éco-condition de base et de mobiliser la bonification d'aide régionale. Cela signifie que s'ajoute à l'un des deux scénarii de base un nouvel élément éco-responsable : l'utilisation de matériaux biosourcés, la mise en œuvre d'un système de chauffage utilisant majoritairement le bois et une atteinte de la classe énergétique A.

Préconisation/Scénarii	Scénario de base: (classe B ou à défaut classe C avec gain de 100 kWh/m2/an		Scénario matériaux biosourcés	Scénario bois-énergie	Scénario classe A
	"Isolation"	"Géothermie + isolation"			
Mise en place d'une ventilation simple flux	X	X	X	X	X
Isolation par l'extérieur des murs	X	X	X	X	X
Isolation du plancher haut	X		X	X	X
Isolation du plancher bas					X
Remplacement des menuiseries simple vitrage par du double vitrage 4/16/4	X	X	X	X	X
Mise en place d'une chaudière gaz à condensation	X		X		
Mise en place d'une géothermie sur sonde assistée par une pompe à chaleur eau/eau		X			X
Mise en place d'une chaudière bois-énergie				X	
Mise en place d'un chauffe-eau thermodynamique					X
Remplacement des points d'éclairage à incandescence par des led basse consommation avec détecteur de présence					X

Figure 4. Exemple, pour un projet de rénovation énergétique, de l'ensemble des scénarii potentiels

Une analyse financière est réalisée pour chaque scénario. Afin de sensibiliser et convaincre le maître d'ouvrage à passer à l'acte, une prospective financière relative aux charges énergétiques TTC (dont abonnement, taxes spécifiques) est à réaliser via des courbes pédagogiques. L'idée est d'illustrer le montant futur des factures énergétiques dans deux cas : sans réalisation des travaux et l'autre en intégrant les économies sur la facture induite par les travaux préconisés.

L'ensemble de l'étude ECB, composée en première partie de l'état des lieux énergétique du bâtiment avant travaux et, en seconde partie, des préconisations et des scénarii de travaux à la suite de la réalisation de la modélisation travaux, est mené par un prestataire externe à la collectivité ou à l'association. Ce prestataire doit justifier des compétences et des références attestant des compétences requises. Notamment, le prestataire devra être qualifié OPIQIBI 1905 ou un équivalent RGE études en audit énergétique du bâtiment.

2. Des critères d'éco-conditionnalité et les stratégies régionales

La mise en place de critères d'éco-socio conditionnalité dans la distribution des aides régionales peut permettre, dans une certaine mesure, d'être en accord et de mettre en œuvre les différentes stratégies et schémas des régions.

Cela peut aussi être l'occasion d'anticiper les législations et réglementations futures relatives à la transition écologique et sociale ainsi que de prendre de bonnes habitudes, pour les directions régionales et les porteurs de projet, en amont.

Diffusion de l'éco-responsabilité par une stratégie régionale

Dans la Région des Hauts-de-France, on ne parle pas précisément d'éco-conditionnalité. Cette dimension relève d'une feuille de route 2022-2027, nommée Rev3 (précédemment appelée Troisième Révolution Industrielle) qui souhaite répondre aux enjeux écologiques, sociétaux et économiques en déclinant six filières d'excellence, priorités du mandat : les filières du mix énergétique ; de la décarbonation ; du bâtiment durable et son efficacité énergétique ; de la mobilité durable, de l'agriculture, des activités de bioéconomie et la filière forêt-bois ; et de l'économie circulaire.

Dès l'année prochaine, il sera demandé à toutes les directions, quand elles votent une délibération, de faire le lien avec la feuille de route Rev3 ainsi que de le justifier, même s'il n'y a pas d'obligation express d'inscrire des critères précis dans les règlements. En effet, le sujet étant vaste et encore nouveau, il n'y a pas de critère qui s'impose automatiquement : une revisite et une « qualification » des politiques régionales sous cet angle Rev3 sont demandées à chaque direction.

Une des principales problématiques concerne la masse d'informations à traiter puisque les directions devront analyser, opération par opération, si celles-ci ont un lien avec la feuille de route Rev3, puis de qualifier ce lien (soit totalement lié à Rev3, soit partiellement lié).

[Un document opérationnel](#) (référentiel), constituant un support pour orienter l'action, améliorer la qualité des projets et favoriser l'appropriation de rev3 dans différents secteurs d'activités, a déjà été produit en 2017, mis à jour en 2020, et diffusé en interne et en externe. Ce document a été décliné en quatre référentiels thématiques concernant les parcs et zones d'activités, le patrimoine immobilier, le renouvellement urbain, ainsi que l'enseignement supérieur et la recherche. La Région complète actuellement « la collection » (sur l'entreprise et la commande publique), documents qui seront publiés dans quelques mois.

Deux pôle pilotes – le pôle Éducation et avenir des jeunes et le pôle Mobilités - vont débiter dès janvier 2023 le « marquage » des délibérations sous cet angle rev3. Quelques mois plus tard, le processus sera généralisé à l'ensemble des directions régionales.

Partie 3. Création et suivi concret des critères

1. Les conséquences sur la qualification en aides d'État

Il est important de se demander si intégrer de nouveaux critères dans la distribution des aides régionales engendrerait leur qualification en tant qu'aides d'État.

Les aides d'État sont définies à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Pour être qualifié d'aide d'État, il faut réunir les quatre critères suivants :

- L'aide est accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État ;
- L'aide favoriser une ou plusieurs entreprises par l'octroi d'un avantage sélectif ;
- L'aide fausse ou est susceptible de fausser la concurrence ;
- L'aide affecte les échanges entre les pays de l'Union européenne

La question se pose donc dans le cadre d'aides régionales en faveur d'entreprises. Les aides régionales en faveur des associations, des collectivités territoriales et des particuliers ne rentrent pas dans ce cas.

La conditionnalité d'une aide peut-elle alors entraîner sa qualification en aide d'État ? La conditionnalité environnementale pourrait se trouver en contradiction notamment avec deux exigences essentielles : les distorsions de concurrence ainsi que les entraves aux échanges.

Si c'est une conditionnalité intrinsèque (un critère environnemental dans une aide dont l'objectif est environnemental)	Si c'est une conditionnalité extrinsèque (un critère environnemental dans une aide dont l'objectif n'est pas environnemental)
<p>La conditionnalité environnementale d'une aide n'a pas d'impact sur sa qualification éventuelle d'aide d'État.</p> <p>C'est donc l'aide elle-même, et non pas les critères d'éco-conditionnalité, qui joue un rôle dans la qualification d'aide d'État et sa compatibilité avec le marché intérieur.</p> <p>Les services instructeurs suivent donc les démarches nécessaires selon le type d'aide et son montant (aide de minimis, envoi à la Commission européenne, etc.).</p>	<p>Une conditionnalité extrinsèque ne semble pas pouvoir être prise en considération dans le cadre de l'examen, par la Commission européenne, de la compatibilité de l'aide.</p> <p>La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie a précisé que « <i>si les effets restrictifs [des critères d'éco-conditionnalité] sur les échanges sont justifiés par la finalité des aides ou si, naturellement, elles ne sont pas discriminatoires et n'entraînent pas d'effets restrictifs sur les échanges</i> », la fixation de conditionnalités est possible³.</p> <p>Toutefois, sans véritable justification, cela peut entraîner l'inconditionnalité de l'aide et exposer les bénéficiaires à son remboursement.</p>

³ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micaidepub/l15b4040_rapport-information#_Toc256000032

2. La portée des critères

Il faut avoir un équilibre entre les objectifs régionaux de transitions écologique et sociale et la faisabilité technique pour les porteurs de projet (ne pas demander des objectifs infaisables), ainsi que les agents qui doivent vérifier et évaluer les critères.

Critères d'éligibilité ou majoration de l'aide

Dans le cadre d'un règlement d'intervention des aides régionales ou d'appel à projet, des critères d'éco-socio conditionnalité peuvent être présents soit pour obtenir ou refuser entièrement une aide au porteur de projet (critères d'éligibilité), soit en instaurant un taux plancher de l'aide et distribuer un bonus si sont respectées des éco-socio conditionnalités.

Dispositif « Eco Migliurenza » de la Collectivité de Corse

Depuis 2017, la Collectivité de Corse a introduit de l'éco-conditionnalité dans les aides cultures. Comme l'indique l'annexe 2 du cahier de préconisation environnementale des tournages, ces derniers doivent être vus comme des projets de développement durable pour le territoire d'accueil. De manière générale, la démarche est mise en œuvre en trois points : éco conception - éco gestion - évaluation des impacts environnementaux.

En particulier, la Collectivité de Corse a mis en place le dispositif Eco Migliurenza au sein de son règlement des aides pour la culture afin de valoriser les tournages dit éco-conçus. Il permet un bonus de 15% sur le montant de l'aide à la production attribuée lorsque les sociétés de production respectent :

- Le cahier des charges de préconisations environnementales adaptées au territoire mise en place par l'Office de l'Environnement de Corse
- Les préconisations des 8 fiches métier de la grille d'éco-conditionnalité : bureaux, tournage, régie transport, régie food, décors et studio, lumière et énergie, moyens techniques, maquillage et habillage.

L'engagement du porteur de projet fait l'objet d'une notation (non réalisé = 0, partiellement = 0,5 ou totale = 1). Les porteurs de projet doivent s'engager sur minimum trois préconisations par fiche métier (donc minimum 24 points).

REGIE TRANSPORT			
DANS LE BUREAU	PRÉVU	RÉALISÉ	COMMENTAIRES ET ASTUCES
Organiser en amont un plan de déplacement : repérer les possibilités de transports en commun, privilégier la vidéoconférence, le covoiturage et la mobilité électrique			
Prévoir le logement des membres d'équipe non-locaux le plus proche possible du lieu de tournage			
Indiquer l'accès au lieu de tournage en transports en commun, et les stations Vélib' sur les feuilles de service			
Organiser le covoiturage entre les membres de l'équipe			
Echanger avec les prestataires de fret et loueurs sur la performance énergétique de leur parc de camions et automobiles, louer des véhicules à faible rejet de Co2, voire hybrides ou électriques. Privilégier les véhicules pouvant transporter un maximum de personnes (minibus, monospace, etc.), et vérifier le bon entretien de la voiture			
Optimiser les trajets, tenir un compte des kms et du carburant dépensés et adopter l'éco-conduite			
Optimiser les chargements de matériel et la livraison			
Organiser le gardiennage des camions de matériel sur le lieu de tournage pour éviter les déplacements inutiles			

Figure 5. Fiche métier « Régie transport » présentant plusieurs écoconditions, à remplir par le porteur de projet

L'objectif est d'aider les parties prenantes dès la réflexion du projet. Le dispositif s'inspire de [la démarche Ecoprod](#), lancée en 2009 par des acteurs du secteur audiovisuel.

Pour évaluer l'application des engagements :

- Un contrôle est effectué par les offices et directions concernés de la Direction de la Culture et de l'Office de l'environnement
- Le producteur envoie un bilan détaillant la mise en œuvre de ces engagements accompagné de justificatifs financiers ou visuels.
- La subvention est ainsi versée après le tournage, une fois le contrôle des actions réellement mises en œuvre opéré.

En 2023, dans la logique d'écoresponsabilité qui est la sienne, la Collectivité a décidé de mettre en place une formation des agents du secteur audiovisuel au sein de la direction de la culture à l'application « Carbon' Clap » qui permet de calculer le bilan carbone des productions audiovisuelles. Le CNC rend en effet obligatoire à compter du 1er janvier 2023 la réalisation d'un bilan carbone pour toute œuvre ou projet financé par le CNC.

A NOTER : Juridiquement, il est possible d'exclure d'une aide un porteur de projet qui ne répond pas à un critère qui n'est pas lié à l'objet de l'aide (critère extrinsèque). La distribution de l'aide régionale étant à la discrétion du service instructeur, cela ne porte aucun préjudice.

Pour renforcer la politique d'aide régionale, renforcer la transparence et l'équité dans la distribution des aides, nous conseillons toutefois d'instaurer une délibération cadre ou un règlement définissant les procédures d'instruction, d'attribution, de contrôle ou d'évaluation de l'utilisation des aides régionales.

Critères de classification

Les critères peuvent également servir à sélectionner de manière préférentielle les meilleurs projets du point de vue environnemental et social parmi les projets éligibles.

D'une part, le Programme Opérationnel FEDER 2023-2027, porté par la région Grand-Est, de par son contenu axé sur des opérations répondant à l'urgence climatique ainsi que les principes d'appréciation des projets qui prennent en compte systématiquement les enjeux environnementaux intégrés. Tous les projets faisant une demande de financement Feder sont instruits au regard de différents critères dont des critères transversaux environnementaux (au titre de leur contribution à la transition vers une économie neutre pour le climat)

Par ailleurs, les typologies d'actions soutenues doivent respecter le principe « do no significant harm » (DNSH) (absence de nuisances environnementales au regard de l'atténuation du changement climatique, de l'adaptation au changement climatique, de l'utilisation durable et de la protection des ressources aquatiques, de l'économie circulaire, de la prévention et de la réduction de la pollution ainsi que de la protection et de la restauration de la biodiversité)

D'autre part, dans son CPER 2021-2027, la région Grand-Est présente un référentiel, à la fois des critères d'éligibilité et de classification. Ces deux types de critères devront ensuite apparaître dans les dispositifs d'appels à projet régionaux construits par les directions concernées.

Par exemple, pour les projets potentiellement soutenus au sein de la catégorie « Transports moins émetteurs et mobilités douces »,

- Les critères d'éligibilité qui doivent être sélectionnés par le service instructeur sont :
 - Localisation au moins partielle du projet en zone PPA ou en zone à faibles émissions mobilité
 - L'évaluation ex-ante du projet doit montrer un gain en émissions de particules et/ou Nox.
- Les critères de classification, dont un et au maximum trois peuvent être sélectionnés par le service instructeur, sont :
 - Recouvrement du projet avec les zones sensibles pour la qualité de l'air ou PPA ou les zones à faibles émissions mobilité.

- Intégration du projet dans une réflexion globale (schéma local de déplacement, schéma modes doux, plan de déplacement urbain...)
- Efficience du projet en termes de report modal (selon retour expérience CEREMA) et de réduction des émissions

Afin de classer les offres, la région peut également passer par un système de notation des critères.

La Région Pays de la Loire, dans son règlement d'intervention sur la mise en place de systèmes agroforestiers, propose aux services instructeurs des principes sur lesquels s'appuyer lors du choix des projets à aider. Les projets favorisant une démarche territoriale et/ou de gestion durable, ainsi que les projets ayant la meilleure contribution à l'environnement peuvent apporter jusqu'à 60 points sur les 100 points maximum que les porteurs de projet peuvent obtenir.

Principes applicables à l'établissement des critères de sélection	Critères	Notation
Favoriser les projets présentant le meilleur rapport coûts/bénéfices (20 points maximum)	Projet en cohérence avec les conclusions d'un Plan de gestion durable des haies (PGDH) ou d'un audit global d'exploitation ou associé à un projet d'expérimentation ou de recherche	20
Favoriser les projets s'inscrivant dans une démarche territoriale et/ou de gestion durable (10 points maximum)	Projet réalisé dans le cadre d'une démarche territoriale (Contrat Nature, Contrat Territorial Eau, démarche d'expérimentation PSE, GIEE, CUMA, etc.)	10
Favoriser les projets ayant la meilleure contribution à l'environnement (50 points maximum)	Projet impliquant une exploitation en agriculture biologique (ou en conversion) ou une exploitation engagée en mesure agroenvironnementale et climatique (MAEC) ou certifiée HVE de niveau 3 (ou en cours de certification) ou certifiée Label Haie (ou en cours de certification)	20
	Projet situé sur une zone d'actions prioritaires au titre des enjeux « biodiversité » ou « eau »	10
	Projet comportant plus de cinq essences éligibles différentes	20
Favoriser les projets portés par les jeunes agriculteurs (20 points maximum)	Projet porté par un agriculteur nouvellement installé à titre principal ou dans le cadre du dispositif d'installation progressive, sous forme individuelle ou sociétaire, et depuis moins de 5 ans.	20

Figure 6. Notation des critères pour la distribution de l'aide « mise en place de systèmes agroforestiers » de la région Pays de Loire

Projets aidés et conflit d'objectifs

Prenons le cas d'un dispositif d'équipements sportifs nouveaux. Les conséquences positives de ce dispositif concernent l'inclusion et la santé. Toutefois, elles sont contrebalancées par un impact défavorable sur l'artificialisation des sols.

Ainsi, en cas de conflit d'objectifs, il peut être pertinent d'utiliser uniquement des critères de classification afin de ne pas exclure les projets proposés, nécessaires au territoire, mais permettre un bonus aux porteurs de projet les plus vertueux.

Il est également possible que la région choisisse tout simplement de ne pas proposer d'aides lorsque les impacts défavorables à l'environnement sont trop importants.

3. Le choix des critères

D'après les entretiens menés, la production de critères se fait en grande majorité en interne, avec l'aide d'associations ou de têtes de réseaux présentes sur le terrain et qui connaissent les problématiques concrètes des porteurs de projet. Plus rarement est-elle coconstruite avec les porteurs de projet. Il est également possible de prendre exemple sur les critères existants dans la distribution des fonds européens et les CPER.

Dans tous les cas, les critères doivent respecter certains principes afin d'être les plus pertinents possible :

- **Simplicité** : tout critère doit être à la fois assez élevé pour permettre véritablement d'orienter les aides publiques vers des projets vertueux au niveau environnemental et social, et être compréhensible et accessible aux porteurs de projets, notamment pour ceux qui n'ont pas de connaissance technique sur ces thématiques. Un équilibre entre technicité, faisabilité et volonté politique est à trouver.

Un nombre de porteurs de projet suffisant

Toutes les régions n'ont pas les mêmes besoins, ni les mêmes possibilités de conditionnalité. En particulier, il faut avoir suffisamment de demandeurs d'aide régionale pour pouvoir choisir, parmi ceux-ci, les projets les plus durables au niveau environnemental.

Afin de demander des critères réalistes pour les bénéficiaires, la région peut passer par la contractualisation.

C'est une possibilité prévue par le règlement d'intervention des aides aux entreprises de la région Nouvelle-Aquitaine, où, dans le cadre de la signature de « contrats de progrès », les éco-socio conditionnalités sont déterminées d'un commun accord entre les deux parties prenantes. Ce contrat de progrès est en cours de ré-interrogation pour intégrer les objectifs à atteindre directement dans les contrats financiers d'attribution des aides régionales.

- **Pragmatisme** : chaque projet est unique et possède donc quasiment ses critères et indicateurs propres. Avoir un cadre d'indicateurs généraux et reproductibles selon les différentes thématiques donne toutefois des éléments dans lesquels peuvent puiser les directions régionales, ainsi qu'une manière standardisée d'évaluer les projets. Les directions déclinent ensuite au cas par cas si besoin.
- **Flexibilité et seuil** selon les porteurs de projet, les domaines d'intervention, etc.

Dans son règlement d'intervention des aides régionales aux entreprises, la Région Nouvelle-Aquitaine souligne que la politique éco-socio responsable de la région ne s'applique qu'aux associations et entreprises qui reçoivent un montant nominal d'aides régionales attribuées au cours de la même année d'au moins 200 000 €. Pour autant, l'objectif est que l'ensemble des bénéficiaires soit concerné notamment avec la signature d'une charte d'engagement volontaire, incitative et comme outil de sensibilisation des bénéficiaires de soutien public.

La région Bourgogne-France-Comté a opté pour l'inscription, dans les règlements d'intervention au niveau de la rénovation énergétique, des termes « hors impossibilité technique et structurelle » afin de prendre en compte les particularités qui peuvent être liées aux bâtiments (matériaux, architecture, etc.).

- **Évaluables** : les critères sont quantitatifs. Lorsque les critères sont qualitatifs, il y a un risque de subjectivité plus fort et donc de greenwashing. Il pourrait être trouvé, même dans des critères qualitatifs, des manières d'évaluer ces critères.

Par exemple, dans les critères quantitatifs relatifs à la biodiversité, nous pouvons citer la part de surface régionale artificialisée, le nombre de consultations relatives au sujet de la biodiversité menés auprès des acteurs du territoire, etc.

Ces critères sont particulièrement complexes à construire et les niveaux d'amélioration difficile à mesure. En particulier, remarquons qu'une multitude d'acteurs ont des impacts sur la biodiversité dans le territoire régional et qu'il n'est pas forcément aisé de distinguer les conséquences propres à chaque action des parties prenantes.

4. L'évaluation des projets au regard des critères

L'évaluation du respect des critères écologiques et sociaux, au moment de l'instruction des dossiers, peut se mener de diverses manières, en demandant aux porteurs de projet d'apporter les éléments justificatifs, des labels, des attestations sur l'honneur, etc.

L'évaluation ex-post apparaît plus difficile à mener. Pour la rénovation énergétique par exemple, il s'agirait d'installer des capteurs sur les bâtiments, de faire intervenir des agents pour relever les compteurs, etc.. Si

certaines critères ne sont pas respectés par les bénéficiaires de l'aide régionale, il est toutefois difficile de la récupérer.

Évaluation « Climat » du budget de la région Grand Est

Intitulée « Analyse Climat », la région Grand Est a initié cette démarche dans les dépenses inscrites au budget 2022 et renouvelle cet exercice pour son budget 2023. Nous appliquons la méthodologie développée par l'institut l'I4CE, qui vient d'être adaptée aux compétences spécifiques des Régions en lien avec Région de France. En fonction de critères précis liés au climat, les dépenses sont classées entre celles très favorables au climat, favorables, neutres, défavorables ou à définir (dépenses ayant un impact mais qui, faute de méthodes ou de données disponibles, n'ont pu être classées). Cette méthode vient d'être étendue à la biodiversité et à la ressource en eau avec le concours de CDC Biodiversité.

La finalité de l'analyse climat est de faire évoluer toutes les politiques régionales et de les rendre cohérentes avec les enjeux climatiques et énergétiques. Dans ce sens, la plus-value de l'analyse climat est qu'elle permet une systématisation de l'analyse à l'ensemble des dépenses régionales (patrimoine immobilier, transports, aides régionales aux collectivités locales, entreprises, agriculteurs, formation, etc).

Partie 4. Généralisation à toutes les aides régionales

1. Généralisation de la démarche à l'ensemble des aides régionales

Généraliser le renforcement des exigences environnementales et sociales vis-à-vis des demandeurs d'aides régionales reste un choix de la collectivité. La loi est parfois tellement précise qu'il ne semble pas nécessaire d'aller au-delà par des critères d'éco-conditionnalité plus strictes pour la distribution des aides publiques. Exiger et faire appliquer la législation est déjà un enjeu en lui-même.

État des lieux

Avant de vouloir déployer une stratégie générale et transversale, il peut être nécessaire de faire, en amont, un état des lieux des méthodes et des habitudes de travail des directions régionales concernant le sujet de l'éco-socio conditionnalité.

Pour ré interroger les critères d'éco-socio-conditionnalités, par exemple, la Région Nouvelle-Aquitaine a mené une première phase d'état des lieux en interne, avec l'ensemble des directions opérationnelles déployant des politiques publiques. Cet état des lieux démontre que les enjeux liés aux transitions ont été intégrés aux politiques publiques sans pour autant définir des critères et indicateurs de suivi. L'objectif est donc de définir des critères simples et lisibles permettant de décliner des indicateurs de suivi à l'échelle de la collectivité. Afin de construire les priorités thématiques et les critères opérationnels, des groupes de travail interne à l'administration ont été constitués. De ces temps d'échange, des principes communs à l'ensemble des directions ont été choisis, qui recoupent les trois grandes thématiques du développement durable : économie, social, écologie. Il reviendra ensuite aux élus d'arbitrer sur le cadre global et de préciser les modalités de mise en œuvre. La définition de critères d'éco-socio-conditionnalités pourrait amener à interroger leurs politiques publiques et notamment les actions collectives pour sensibiliser les entreprises et les accompagner à entrer dans la démarche.

D'autres régions, telles la région Hauts-de-France et la région Bretagne ont également fait part de la mise en place d'un état des lieux, une des premières étapes pour la mise en œuvre opérationnelle et plus cohérente d'une forte critérisation écologique et climatique et sociale des politiques régionales.

Le degré de pilotage au niveau régional

Pour l'instant, la mise en place des critères au sein des dispositifs d'aides régionales a surtout été permise du fait de convictions et de volontés individuelles.

Afin d'inciter, voire d'obliger l'ensemble des directions régionales à intégrer des considérations environnementales et sociales dans le choix des projets à subventionner, dans la construction des aides et des appels à projets, ainsi que dans le choix final des porteurs de projet, quel degré de pilotage central paraît le plus approprié ?

D'un côté, certaines régions mettent en avant l'importance de la décentralisation, rejetant l'implication de l'État dans ces thématiques au regard du principe de libre administration. Des régions font également remarquer le manque de portage au niveau central de la Région, ce qui empêche la mise en place d'une politique plus globale et cohérente. Il s'agit de voir à quel point chaque direction est laissée maître du choix de ses aides et des critères pour les obtenir, en vertu du principe de subsidiarité. La région Bretagne, par exemple, souhaite une forte décentralisation dans la mise en place de sa politique d'éco-responsabilité : toutes les actions des politiques régionales passeront au crible de critères écologiques, mais de manière différenciée et adaptée aux sujets, aux types de projets et aux porteurs de projets.

Aucun des points de vue n'est contradictoire. Chaque exécutif des régions doit faire aussi un choix sur le degré d'obligation à appliquer.

Remarquons que finalement, l'existence d'une volonté politique puissante en faveur de la transition écologique et sociale au sein de la région est un élément primordial pour faire changer les méthodes de travail.

Une stratégie de moyen et long-terme

La mise en place d'une politique globale visant la réorientation de la distribution des aides régionales vers des projets plus durables au niveau environnemental et social prend un temps considérable.

Cela peut être l'objectif d'un mandat en théorie, et bien plus dans la pratique : acculturer les services et changer certaines méthodes de travail, diffuser les bonnes pratiques parmi les porteurs de projet, affiner et améliorer les dispositifs par itération, etc. Il faut donc accepter de faire du progressif.

Diversité de critères

Cette généralisation peut passer par l'intégration d'une plus grande diversité de critères. En effet, ce sont d'abord surtout des critères « climat » sur les gaz à effet de serre qui sont demandés, dans la rénovation énergétique par exemple. Des critères plus globaux, tels ceux sur la protection de la biodiversité ou sur l'eau peuvent être construits ensuite.

Des critères relatifs à la gestion et à la préservation de la biodiversité et de l'eau

Cette problématique, déjà abordée dans les futurs « évaluations Climat » de la région Grand Est, est également à l'ordre du jour pour la région Bourgogne-Franche-Comté où sont menées des réflexions afin d'étendre les éco-conditionnalités des aides publiques à l'eau, à la biodiversité, à la gestion des déchets ainsi qu'à la sobriété foncière.

La région Bourgogne-Franche-Comté souhaite *in fine* se diriger vers la notion plus englobante de développement durable. L'une des grandes problématiques soulevées pour ces derniers points est le besoin de critères objectifs. Les critères doivent être mesurable, avec un protocole bien défini en amont. Le risque est sinon que cela reste dans le champ de la bonne volonté, sans moyen ni résultat derrière.

2. L'accompagnement des directions régionales

Afin de réorienter l'ensemble des aides régionales vers des projets plus vertueux en termes de développement durable, l'ensemble des directions régionales doivent réussir à intégrer ces réflexions dans leur pratique quotidienne. Pour se faire, un accompagnement en interne est généralement recommandé et même souhaité de la part des équipes pour créer une culture plus durable des pratiques.

Toute politique, quelle que soit la direction régionale choisie, a des conséquences plus ou moins fortes sur l'environnement. Outre un apprentissage technique pour insérer des critères dans les règlements d'intervention des aides de chaque direction et services, c'est un outil puissant dans **l'éco-conception même des appels à projets et des aides proposées**.

L'accompagnement interne en région Occitanie

La région Occitanie a mis en place une équipe d'appui d'une douzaine de personnes, comprenant quatre agents du service financier, des agents du service juridique, une personne du pôle Pacte Vert, des agents des directions de la solidarité et de l'économie, ainsi que divers experts thématiques techniques sur les aspects environnementaux, selon les aides et les problématiques étudiées. L'inspection générale des services participe également, précisément dans l'évaluation des budgets verts.

Dès qu'une direction souhaite créer ou modifier un nouveau dispositif, elle doit transmettre ce dispositif à l'équipe d'appui, **de manière obligatoire**, et avant une date d'échéance précise – en parallèle de la mise sous logiciel de la délibération. Ladite direction doit également remplir deux référentiels, sur des tableaux

Excel, où sont répertoriées différentes questions de contrôle pour ces dispositifs. Un premier référentiel concerne la gestion des finances et le deuxième se rapporte au Pacte vert. Ils présentent des critères d'éco-conditionnalité assez globaux (par exemple, activités économiques pérennes, etc.) sur l'éco-conception des dispositifs. Chaque dispositif doit expliquer et justifier en quoi son dispositif répond aux divers critères d'éco-conception.

Une fois l'ensemble de la documentation réceptionnée, l'équipe d'appui analyse et discute les pièces relatives aux dispositifs modifiés. Ce temps de travail nécessite généralement une demi-journée, voire une journée entière.

Ils émettent un avis de modification ou d'incorporation et reviennent vers les directions concernées.

En fonction de la discussion avec les directions opérationnelles, l'équipe d'appui fait soit directement remonter la validation, soit prévoit un arbitrage durant la réunion de visa du directeur général des services. Cette étape est obligatoire avant toute validation par les élus. Si un dispositif remonte sans avoir été vu par l'équipe d'appui, le DGS ne donne pas son visa.

Cette équipe d'appui n'en est qu'à ses débuts. Si elle n'a pas encore une démarche pro-active, en allant chercher chaque direction pour l'accompagner, ces dernières apprécient cet intérêt de l'équipe d'appui. La méthode est en train d'être mise en place et des améliorations se font régulièrement. L'une des ambitions principales est de créer des habitudes de travail.

Un des enseignements de ce processus est de ne pas créer de dispositifs régionaux dans l'urgence et de bien anticiper pour avoir le temps de consulter des experts, passer par l'équipe d'appui et de faire des allers-retours entre les parties prenantes si besoin.

D'autres outils d'accompagnement utilisés

Cette transformation des politiques régionales ne peut réussir que si elle s'inscrit dans d'un processus progressif d'accompagnement des agents. Avec l'aide d'une agence externe, la région Grand Est a également mené un plan de formations et de sensibilisation, telle la formation Trame Verte et Bleue, des agents et des élus à la transition écologique pour les aider à identifier et expliciter les enjeux et faire des propositions de critères techniques.

Les régions Bretagne et Centre-Val de Loire ont précisé avoir mis en œuvre des fresques du climat auprès des agents afin de les sensibiliser aux enjeux actuels de manière plus concrètes, avec des faits chiffrés et une compréhension de l'ensemble des enjeux et des interconnexions entre toutes les activités humaines et les changements climatiques.

3. L'accompagnement amont des porteurs de projets

En sortant du cadre strict de l'intégration de critères d'éco-socio conditionnalité dans les dispositifs d'aides, la région peut aussi sensibiliser, former et accompagner en amont les bénéficiaires potentiels pour les faire entrer dans le canva éco-socio des aides régionales. L'ambition est d'embarquer un maximum de porteurs de projet.

Cet accompagnement peut se faire par les services instructeurs de la région eux-mêmes et/ou des tiers (type associations) financés par la région. La région Bourgogne-Franche-Comté a ainsi publié des guides et menées des campagnes de communication par les chargés de mission qui s'adressent aux demandeurs.

D'une logique de guichet à une logique d'accompagnement

La région Grand-Est a particulièrement développé l'aspect accompagnement amont des porteurs de projet sur le territoire. D'ailleurs, la région hiérarchise les processus suivants :

- La reconnaissance de l'incompatibilité de certains projets et leur suppression des aides régionales
- L'accompagnement des porteurs de projet.

- En dernier recours, l'introduction de critères d'éco-conditionnalité ou de bonus dans les dispositifs des aides régionales.

La région souhaite notamment passer d'une logique de guichet à une logique d'accompagnement.

La région a notamment mis en place des « parcours de transformation » afin d'aider les porteurs de projet dans le choix de leur projet d'investissement face aux enjeux et changements actuels et futurs. A la suite d'un diagnostic complet, des solutions techniques et des financements adéquats sont identifiées afin de les orienter, si besoin, vers des actions et des projets plus vertueux au niveau environnemental et social.

Concrètement, la région est organisée en douze maisons de Région avec des équipes spécialisées en développement économique et en transition énergétique et écologique. En complément des chargés de mission spécialisés en matière de rénovation énergétique et d'énergies renouvelables, des animateurs et une cellule d'assistance technique spécialisée sur l'eau et la biodiversité ont été déployée, grâce au programme européen Life Biodiv'Est, avec ses partenaires (DREAL, Office français de la Biodiversité, les agences de l'Eau). Cette ingénierie s'articule bien avec celle des six parcs régionaux et en partenariat avec ses têtes de réseau (chambre de commerce, agence d'urbanisme, chambre des métiers, etc.)

Cette logique d'accompagnement passe aussi par une logique plus forte de contractualisation territoriale, telle le Pacte Territorial de relance et de transition écologique (PTRTE), outil commun proposé par la Région et l'État, au titre du CPER Grand Est.

Conclusion

Les critères d'éco-socio responsabilité dans les aides régionales étaient le sujet principal de notre étude.

Pourtant, leur définition reste très imprécise. Ils concernent différentes catégories – s'ils relèvent de la législation ou non par exemple –, sont intégrés dans des types d'aides multiples – selon leur objet, les bénéficiaires, etc.–, et disposent d'objectifs divers – rendre éligible à une aide ou la majorer.

C'est donc une problématique qui évolue sans cesse. Aucune région interrogée ne les perçoit de la même manière et n'a les mêmes méthodes et approches sur ce sujet.

Trois grandes catégories – idéaux-types- de régions se détachent tout de même de nos entretiens.

- Les régions qui intègrent des critères d'éco-socio conditionnalité dans les aides liés aux domaines écologiques et sociales (rénovation énergétique, etc.) mais ne possèdent actuellement pas de politique générale à ce sujet et/ou ne souhaitent pas s'en pourvoir.
- Les régions qui bénéficient d'un portage politique fort sur les thèmes des transitions écologique et sociale et qui cherchent à généraliser la démarche d'éco-socio conditionnalité à l'ensemble des aides régionales, quel que soit le domaine d'intervention. Les régions offrent un accompagnement plus ou moins fort aux directions régionales afin de diffuser en interne les enjeux écologiques et sociaux des politiques publiques, voire afin que les directions éco-conçoivent chaque aide régionale proposée.
- Les régions qui ont une autre approche pour orienter les aides publiques que par l'inscription de critères d'éco-conditionnalité dans les dispositifs, en particulier en accompagnant fortement les porteurs de projets des territoires vers une éco-conception de leurs projets, voire des demandeurs d'aide eux-mêmes.

Chaque région peut emprunter à une, deux ou aux trois catégories selon des degrés divers et la période observée.

Soulignons qu'aucune méthode n'est plus pertinente qu'une autre. L'intégration de critères d'éco-socio conditionnalité dans les aides publiques des régions est un des outils possibles d'une stratégie bien plus large d'orientation des aides régionales vers des projets et des acteurs du territoire engagés dans les transitions écologiques et sociales ou prêts à l'être.



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – Fax : 04.72.74.03.32 – Mail : amorce@amorce.asso.fr

www.amorce.asso.fr -  @AMORCE