



PRÉFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

Autorité environnementale **Préfet de Région**

**« Programme Opérationnel FEDER/FSE Franche Comté – Massif du
Jura 2014-2020 »
(Autorité de gestion : Région Franche Comté)**

Avis de l'Autorité environnementale

En application des articles L.122-7 et R. 122-21 du code de
l'environnement

Avis PP n° 2014-001014 émis le 31 mars 2014

DREAL RHONE-ALPES / Service CEPE
5, Place Jules Ferry
69453 Lyon cedex 06

<http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr>

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le Programme Opérationnel FEDER/FSE Franche Comté / Massif du Jura 2014-2020 est soumis à évaluation environnementale et à avis de l'Autorité environnementale dans les conditions définies par l'article R 122-17 du code de l'environnement.

Les Autorités Environnementales (M le préfet de Région Franche comté et M le préfet de la région Rhône-Alpes) ont été saisies pour avis par la personne publique responsable du plan/programme par courrier du 27 février 2014 reçu le même jour.

Le présent avis a été établi après consultation de l'agence régionale de santé Rhône-Alpes et de M le préfet de l'Ain, sur la base du projet de plan/programme et du rapport environnemental dans leur version du 27 février 2014.

En vertu du IV de l'article R 122-21, l'avis des Autorités administratives de l'État compétentes en matière d'environnement porte sur le rapport environnemental et le projet de plan, schéma, programme. On notera, s'agissant de l'autorité environnementale régionale Rhône-Alpes, que seule la fraction « Massif du Jura » du programme présenté est concernée.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans ou programmes soumis à étude d'impact ou à évaluation environnementale, une « Autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

L'avis de l'Autorité environnementale est un avis simple. Il ne constitue pas une approbation au sens des procédures d'autorisation préalables auxquelles un plan-programme ou un projet porté par ce document peut être soumis. Il ne dispense pas des autres procédures auxquelles le projet, plan ou programme peut être soumis par ailleurs.

L'avis de l'Autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du programme, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le programme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à cette procédure. Il vise à améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Le présent avis devra être porté à la connaissance du public dans les conditions définies notamment par les articles L 122-8 et R 122-22 du code de l'environnement. Il sera également publié sur le site Internet des Autorités environnementales.

On notera pour mémoire que le dossier du « Programme Opérationnel FEDER/FSE Franche Comté Massif du Jura 2014-2020 » dans sa version soumise à l'Autorité environnementale et qui sera présentée lors de la consultation du public, a potentiellement vocation à être complété sur un certain nombre de points, suite à ladite consultation du public et avant approbation du programme.

Avis de l'autorité compétente en environnement

1. Présentation du programme

Le programme opérationnel (PO) FEDER-FSE 2014/2020 Franche-Comté / Massif du Jura s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union Européenne. Celle-ci vise à mettre en œuvre la stratégie Europe 2020, à savoir une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE) constituent deux leviers financiers de cette politique, pour promouvoir le développement économique par l'innovation, la compétitivité et l'attractivité régionales, et d'autre part l'emploi, l'insertion et la formation professionnelle.

Déclinant ces objectifs sur la base des orientations stratégiques définies pour la région, le PO FEDER-FSE Franche-Comté/Massif du Jura présenté se structure autour de 6 axes prioritaires, déclinés en 17 objectifs spécifiques (OS). Ces derniers se rattachent aux « objectifs thématiques » (OT) retenus par la Franche-Comté, soit huit des dix OT définissant le champ d'action possible des fonds cités¹.

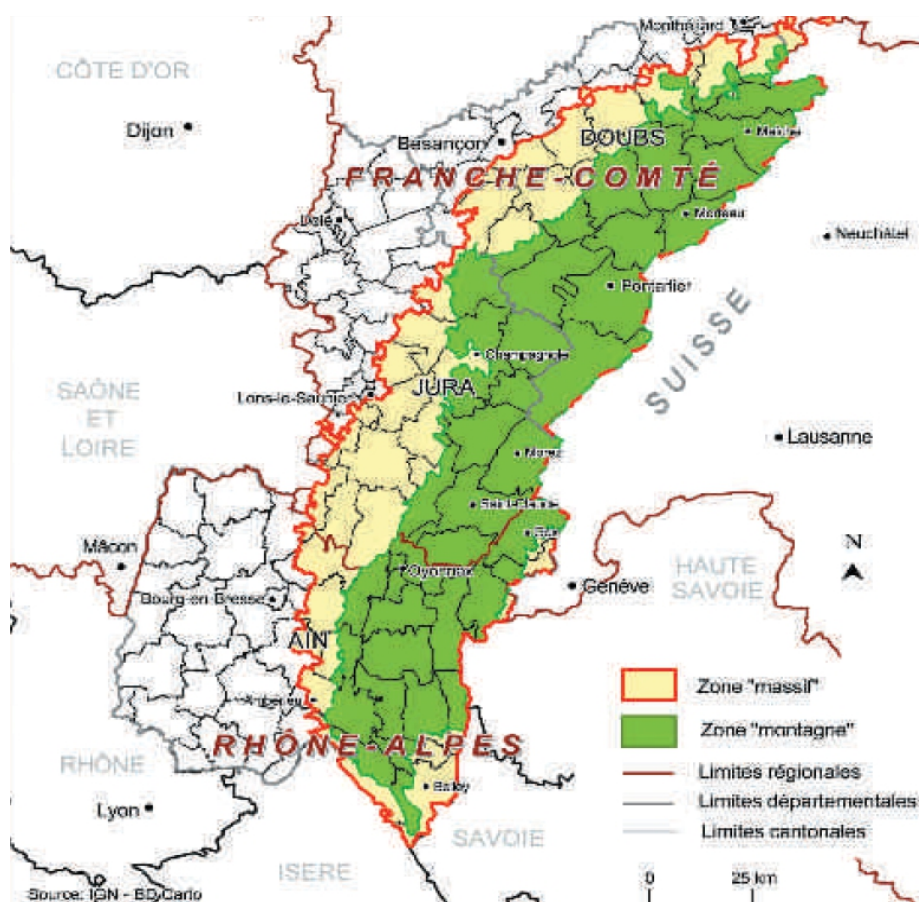
Mobilisant une masse financière globale d'environ 178M€, le PO peut être présenté ainsi :

Axe prioritaire	Objectif thématique	Objectif spécifique	montant	
Axe prioritaire 1 : Assurer le développement et la pérennité de l'économie franc-comtoise en soutenant l'innovation, la recherche et la compétitivité des secteurs de production et de services	OT1 Recherche, technologie, innovation	OS 1.1 – Augmenter les capacités des centres de recherche pour accompagner les projets RIS3	27,5 M€	51,3 M€
		OS 1.2 – Augmenter le nombre de projets collaboratifs dans le cadre de la RIS3		
	OT3 Compétitivité PME	OS 1.3 - Accroître le nombre de créations et de reprises d'entreprises	23,8 M€	
		OS 1.4 – Accroître la compétitivité des entreprises et des filières y compris à l'international		
Axe prioritaire 2 : Promouvoir l'utilisation intelligente des TIC en faveur de la société et de l'économie	OT2 TIC	OS 2.1 – Améliorer la compétitivité des entreprises et des filières grâce au numérique	14 M€	
		OS 2.2 – Accroître la qualité et l'accès aux services grâce au numérique		
Axe prioritaire 3 : Assurer un développement durable de la Franche-Comté en valorisant son potentiel énergétique	OT4 Economie décarbonée	OS 3.1 - Développer la production d'énergies renouvelables en Franche-Comté en misant sur son potentiel (bois, méthanisation et géothermie)	44 M€	
		OS 3.2 – Réduire la consommation énergétique dans le logement social		
		OS 3.3 – Réduire la conso. énergétique des bâtiments publics de l'enseignement supérieur		
		OS 3.4 – Diminuer la part des émissions de carbone liée aux déplacements		
Axe prioritaire 4 : Mettre la formation et la qualification au service d'une économie locale pourvoyeuse d' emplois	OT10 FSE Formation	OS 4.1 - Améliorer les connaissances de base des personnes faiblement qualifiées	31,08 M€	
		OS 4.2 – Augmenter le niveau de qualification des actifs		
Axe prioritaire 5 : Favoriser une approche intégrée du développement urbain	OT6 Environnement et ressources durables	OS 5.1- Revaloriser les espaces dégradés des agglomérations.	16 M€	26 M€
	OT9 Inclusion sociale, lutte c/ pauvreté	OS 5.2 - Améliorer la restructuration des quartiers prioritaires, notamment par l'implantation de services de proximité	10 M€	
Axe prioritaire 6 : Promouvoir un développement durable du massif du Jura	OT3 Compétitivité PME	OS 6.1 Augmenter la qualité de l'offre d'hébergement touristique du massif du Jura	2,78 M€	11,6 M€
	OT5 Adaptation changement climatique, risques	OS 6.2 Accroître l'offre d'activités « quatre-saisons »	3,9 M€	
	OT6 Environnement et ressources durables	OS 6.3 Augmenter l'attractivité du massif en valorisant son identité culturelle et naturelle	4,9 M€	

(tableau synthétique élaboré par l'a DREAL Franche Comté ; les montants indiqués par axe ou par OS sont établis par recoupements à partir des informations fournies dans le dossier, présentées selon une répartition par OT)

- (1) OT 1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation
 OT 2. Améliorer l'accès, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication
 OT 3. Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises
 OT 4. Soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs
 OT 5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques
 OT 6. Protéger l'environnement et promouvoir un usage durable des ressources
 OT 7. Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans le réseau principal d'infrastructures
 OT 8. Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail
 OT 9. Promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté
 OT 10. Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie

Les cinq premiers axes concernent l'ensemble de la région Franche-Comté. L'axe interrégional « Massif du Jura » (Axe prioritaire n°6) a vocation à s'appliquer au territoire administratif de ce dernier, qui s'étend sur quatre départements : Ain (Rhône-Alpes), Doubs, Jura et Territoire de Belfort :



2. Qualité du dossier et des informations environnementales présentées

2.1. Remarques générales relatives au dossier

Le dossier comporte le projet de PO ainsi que le rapport environnemental. Le projet de PO est présenté dans sa version 5 de février 2014. Point notable au vu des échéances contraintes d'élaboration, le rapport environnemental a été actualisé en fonction des évolutions apportées au PO notamment depuis la version 4 de janvier 2014. Cela témoigne de l'intérêt porté à la démarche d'évaluation, menée par itération sur les versions successives du projet de PO.

Le contenu du rapport environnemental répond, quoique selon une organisation particulière, aux principaux attendus de l'article R122-20 du code de l'environnement. En tout état de cause, il s'avère globalement de bonne qualité avec des présentations et un niveau d'analyse adaptés à ce type de programme.

On convient cependant de relever l'inconvénient qu'il présente sur la forme, de comporter plusieurs parties qui ne traitent pas explicitement du territoire concerné de la région Rhône Alpes (*état initial, incidences Natura 2000, articulation avec les autres plans programmes principalement*).

2.2. Analyse de l'état initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial de l'environnement, développée en particulier sur la base du profil environnemental régional Franche Comté en cours de révision, s'avère d'un niveau adapté au type de programme et à l'échelle vaste d'intervention du PO. Ces développements procurent de manière assez synthétique et claire, une vision globale mais complète des enjeux environnementaux du territoire franc-comtois. Au-delà, l'analyse mériterait d'être complétée par des éléments sur la partie du territoire rhônalpin concernée afin de parachever cette partie et ensuite, la restitution de l'évaluation menée.

Plus dans le détail et s'agissant du territoire couvert par l'état initial, quelques éléments mériteraient d'être actualisés². Par ailleurs, l'approche de certaines thématiques pourrait être élargie (*tels les paysages, ciblant essentiellement les sites classés inscrits*).

La présentation retenue, avec des synthèses et la mise en avant, pour chacune des thématiques, des enjeux identifiés, est d'une lecture assez dynamique. Cette approche ne suffit pas toujours cependant, à dessiner un scénario « au fil de l'eau », c'est-à-dire les perspectives d'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du PO (cf art. R122-20 du code de l'environnement, 2°).

Des « focus » sur les parties de territoire plus spécifiquement concernées par certaines orientations du PO, auraient par ailleurs permis de mieux souligner les enjeux soulevés localement, et le cas échéant de nuancer ou de spécifier certaines informations.

L'analyse de l'état initial gagnerait enfin à être conclue par une synthèse globale hiérarchisant les enjeux, par exemple sous forme de tableau. Cela donnerait ensuite un relief supplémentaire, par confrontation, à l'analyse des incidences probables du PO.

En tout état de cause, les « enjeux » environnementaux qui ressortent de manière transversale aux différentes thématiques, sont de manière significative : la préservation des ressources naturelles, l'adaptation aux changements climatiques, l'acquisition, la mutualisation et le partage des connaissances. De manière plus spécifique, on notera également un développement urbain respectueux de l'environnement, la réduction de l'exposition des populations aux risques naturels et technologiques, la limitation de la banalisation des milieux naturels, des paysages ainsi que l'érosion de la biodiversité, la limitation des rejets polluants, ou de manière plus localisée, la ressource en eau.

2.3. Analyse des impacts environnementaux probables

La nature d'un PO (*dont l'objet n'est pas de prévoir, autoriser ou encadrer des projets, mais le cas échéant de les promouvoir*), l'échelle du territoire concerné, le fait que les projets qui seront soutenus – et a fortiori leur localisation – ne sont en général pas connus à ce stade, font que ce sont essentiellement des impacts potentiels et des points de vigilance qui sont mis en exergue.

On soulignera l'intérêt de l'approche par double entrée proposée, présentant les impacts potentiels d'abord par axe et OS, ensuite et par synthèse, sur chaque dimension de l'environnement.

On regrettera cependant l'absence d'analyse des effets cumulés du PO avec d'autres plans-programmes (cf art. R122-20 susvisé), que la partie relative à leur articulation ne remplace pas véritablement. En outre, une pondération des effets en fonction des masses financières affectées aux différents axes et OS permettrait de mieux cerner le niveau d'impacts potentiels respectifs.

Néanmoins, les analyses développées permettent une caractérisation des impacts potentiels du PO qui paraît globalement recevable. Certains points pourraient néanmoins être clarifiés, par exemple en ce qui concerne l'analyse sur les espèces.

L'autorité environnementale relève et remarque, s'agissant de l'axe 6 (*« promouvoir le développement durable du massif du Jura »*) qui concerne territorialement Rhône-Alpes, des impacts positifs avec toutefois des points de vigilance assez forts : au-delà des opérations favorables qui pourront être soutenues via l'objectif spécifique 6.3 (*« augmenter l'attractivité du massif en valorisant son identité culturelle et naturelle »*), ce dernier prévoit également, avec les deux autres objectifs spécifiques (*« 6-1 : augmenter la qualité de l'offre d'hébergement touristique du massif du jura »* et *« 6-2 : accroître l'offre d'activités « quatre saisons »*), des orientations pouvant engendrer des pressions sur la ressource en eau, mais aussi (point à ne pas minorer) sur les milieux notamment aquatiques et les espaces naturels, voire en termes de consommation d'espace.

S'agissant de l'évaluation des incidences Natura 2000 : si la présentation détaillée des incidences potentielles sur les dix sites censés être "les plus vulnérables" en région Franche Comté, est pertinente, il serait judicieux de préciser sur quel(s) critère(s) repose cette sélection et, bien sûr, d'étendre cette évaluation aux sites concernés sur le département de l'Ain.

(2) par exemple, le schéma régional climat air énergie SRCAE de Franche Comté et le plan de protection de l'atmosphère PPA de l'aire urbaine de Belfort-Montébliard sont approuvés et non « en cours d'élaboration »

3. Intégration de l'environnement dans le projet de programme opérationnel

3.1. Intégration dans la démarche d'élaboration - justification des choix effectués au regard de l'environnement

Le rapport environnemental restitue le cadre et le processus d'élaboration du PO en Franche-Comté, en évoquant également les évaluations menées de front. Les éléments structurants de la démarche sont :

- les objectifs de la stratégie Europe 2020, le FEDER / FSE en étant l'un des instruments financiers ;
- l'articulation du champ d'action du FEDER / FSE sur 10 objectifs thématiques ;
- les exigences de concentration financière des PO, en particulier pour la catégorie de régions dont la Franche-comté relève, 60% de la masse financière du PO FEDER doit être ciblée sur les OT1 à 4 ;
- la définition du PO en Franche-Comté, marquée par un copilotage Région/État, la concertation dans le cadre du Comité d'orientation stratégique et une consultation plus large, ainsi que les aller-retours avec la commission européenne et avec les évaluateurs (ex-ante et environnementales).

Dans ce cadre, la présentation dans le rapport environnemental d'« alternatives » au PO ne serait pas vraiment pertinente. Cette démarche appelle en revanche une explicitation et une justification des choix effectués aux différentes étapes, au regard des enjeux environnementaux.

Des éléments sont avancés concernant la suppression d'un axe « environnement » figurant initialement dans le PO (dans la lignée du PO 2007-2013), qui est expliquée par les exigences de concentration financière. On notera, à titre d'information, qu'au vu des enjeux environnementaux relevés d'ailleurs par le rapport environnemental (cf supra), la collectivité régionale Franche Comté s'est engagée à mettre en œuvre sur ses fonds propres (à hauteur de 7 M€ sur la durée du PO, soit un montant équivalent à celui consacré à ces thématiques dans le PO 2007-2013) et en parallèle au PO, un programme d'actions sur les thématiques concernées. L'autorité environnementale prend bonne note de cet engagement et souligne l'enjeu lié à de telles mesures, dont la mise en œuvre concertée s'inspirera utilement du retour d'expérience de la mise en œuvre du PO 2007-2013 sur ces thématiques.

On pourrait d'ailleurs regretter, de manière plus générale, que le travail mené sur le retour d'expérience de la mise en œuvre du PO 2007-2013, n'ait pas vraiment été évoqué dans le dossier.

Au delà, l'explicitation de certains choix d'ordre stratégique (*OT non retenues, telle l'OT n°7 « transport durable », répartition des masses financières, définition de certains OS*) pourrait utilement être complétée. Notamment, certaines orientations initialement envisagées visant à la prise en compte du risque inondation ou à soutenir les démarches territoriales de développement à faible émission de carbone telles que les plans climat énergie territoriaux (PCET), n'ont pas été retenues in fine. Ce point mériterait des explications au vu de la forte contribution possible d'un instrument comme le FEDER sur ces enjeux.

3.2. Articulation du PO avec les autres plans et programmes

L'analyse menée par l'évaluateur vise à vérifier la compatibilité (*absence de contradiction*) du PO à l'égard d'autres plans, programmes ou politiques aux échelles nationale et (inter)régionale. Dans l'esprit, la liste des plans et schémas retenus s'avère globalement satisfaisante pour autant qu'elle soit étendue aux plans schémas et programmes relatifs au Territoire rhônalpin.

Au-delà de la compatibilité, on notera pour mémoire que le PO se présente comme un levier très significatif de mise en œuvre du **Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE)** de Franche-Comté, notamment sur les aspects des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (axe 3).

Un certain nombre de mesures du PO s'inscrivent bien par ailleurs, dans les orientations du **Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)** Rhône Méditerranée Corse 2010-2015. Néanmoins l'analyse méritera d'être poussée sur certaines mesures du PO (*en particulier celles de soutien au tourisme de montagne, concernant par exemple des installations permettant de fiabiliser l'enneigement des stations*) au regard de l'orientation 7 du SDAGE qui prévoit que l'adaptation au changement climatique doit être recherchée, notamment pour ce qui concerne la préservation de la ressource en eau.

Il est noté enfin qu'en raison de la concomitance de leurs élaborations respectives, l'analyse de la cohérence et les lignes de complémentarité de ce PO avec les **autres programmes européens** portant sur le territoire

concerné (notamment FEADER et autres PO FEDER régionaux et interrégionaux, Interreg), ne peut être réellement avancée. Ce point sera nécessairement approfondi dans le cadre du PO lui-même (cf éléments d'analyse figurant en partie VIII du PO au stade projet). Il en sera utilement de même sur le plan environnemental (notamment en ce qui concerne l'articulation avec le FEADER sur les questions de méthanisation ou de certaines dimensions de l'axe 6 de ce PO).

On pourra noter par ailleurs, concernant le massif du Jura, que la stratégie retenue pour le PO paraît en cohérence avec les orientations du schéma de massif en cours de validation.

3.3. Prise en compte de l'environnement dans le projet de programme opérationnel

La prise en compte de l'environnement dans ce type de programme repose sur :

- le degré de contribution qu'il est susceptible d'apporter à des objectifs environnementaux, voire a contrario, le niveau d'impacts négatifs potentiels ;
- la façon dont il anticipe et se donne en amont les moyens de traiter les incidences négatives potentielles des projets qu'il vise à soutenir (*mesures pour éviter, réduire voire compenser, sous forme notamment de critères d'éco-conditionnalité, d'éco-modularité, et de sélections de projets*) ;
- le dispositif de suivi environnemental prévu.

Sur le premier point il convient de souligner que ce PO ne comporte pas d'orientations intrinsèquement et globalement porteuses d'atteintes fortes à l'environnement. Naturellement, plusieurs points de vigilance sont toutefois à noter.

A l'inverse, certains axes sont porteurs d'interventions potentiellement très favorables à l'environnement dans certaines de ses dimensions. Dans le contexte général du PO FEDER/FSE, c'est par exemple le cas de l'axe 3 du PO sur le plan du développement des énergies renouvelables, la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre. Bien qu'à un degré moindre, ces actions seraient toutefois susceptibles d'incidences négatives sur d'autres dimensions de l'environnement, ce qui appelle des mesures d'évitement et de réduction.

Dans une moindre mesure, l'axe 6 comprend des orientations à teneur environnementale notamment sur les thématiques de l'eau, des espèces et des espaces naturels, de la sensibilisation à l'environnement. Elles restent accompagnées de points de vigilance identifiés pour cet axe.

S'agissant des mesures d'intégration, on peut souligner que la réflexion et les travaux sur la définition d'éco-conditionnalités sont bien engagés, avec l'intégration de plusieurs d'entre elles dans le projet de PO. Elles restent cependant à compléter et à préciser dans le cadre du PO puis des documents d'application et des divers outils de mise en œuvre. Sur ce point la présentation faite distinguant les mesures d'ores et déjà reprises dans le PO, et celles proposées par l'évaluateur en vue d'une éventuelle déclinaison ultérieure est judicieuse.

Dans cette optique, l'autorité environnementale peut notamment suggérer, s'agissant du seul axe 6, que la mesure relative à l'engagement des porteurs de projets sur un volet « *préservation de l'environnement* » soit précisée et puisse être envisagée avant le stade des mesures compensatoires, et, plus globalement, que s'agissant des aspects relatifs à la bonne prise en compte de la santé humaine, puisse être mise en œuvre une démarche d'évaluation des impacts sur la santé (EIS), dans les cas où les enjeux le justifient.

Au-delà des critères et conditionnalités fixés a priori, peut enfin être soulignée l'importance d'intégrer dans les procédures d'instruction des dossiers de demande de subvention, en tous cas pour certains types d'opérations, une possibilité d'appréciation de la prise en compte de l'environnement qui conditionne l'issue donnée à la demande.

L'importance de la définition d'un dispositif de suivi environnemental (indicateurs) adopté doit enfin être soulignée, en ce qu'il donne des garanties d'effectivité et de poursuite de l'évaluation environnementale et des mesures tout au long de la mise en œuvre du programme.

Sur ce sujet, les mêmes remarques concernant le travail engagé et à poursuivre peuvent être faites. Entre autres pistes, il serait pertinent par exemple que les indicateurs relatifs aux objectifs spécifiques de l'axe « Massif du Jura », qui couvrent bien les domaines concernés par des effets négatifs potentiels, soient confortés en ce qui concerne les pressions sur les milieux naturels signalées par l'analyse des incidences.

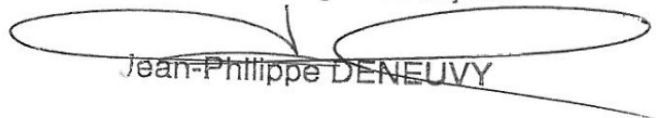
4. Conclusion

Grâce à une démarche d'évaluation environnementale apparemment bien intégrée à l'élaboration progressive du programme opérationnel FEDER/FSE, ce dossier et notamment son rapport environnemental s'avèrent de bon niveau, compte tenu de la difficulté de cet exercice pour les programmes de ce type.

Les remarques effectuées dans le présent avis ont permis d'identifier des pistes d'amélioration, visant notamment, pour certaines parties du rapport environnemental, un traitement plus explicite de la portion de territoire concernée de la région Rhône-Alpes eu égard à l'évaluation de l'axe 6 ciblé sur le massif du Jura.

L'environnement s'avère globalement bien pris en compte dans le projet de programme opérationnel. Si tous les enjeux environnementaux n'ont pu y trouver une réponse d'un même niveau, la contribution forte qu'il apportera à la transition énergétique sur le territoire franc-comtois et jurassien est évidente. Au-delà, le travail déjà bien engagé de définition de mesures visant à garantir la prise en compte de l'environnement dans les projets qui seront soutenus, et ainsi à traiter certains points de vigilance identifiés dans le PO, est à poursuivre dans le cadre de l'élaboration des documents d'application et des outils de mise en œuvre.

UREAL Rhône-Alpes
Pour le préfet de la région Rhône-Alpes et par délégation
Le directeur régional adjoint


Jean-Philippe DENEUVY