



PRÉFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

**Autorité environnementale**  
Préfet de Région

**« Programme Opérationnel Interrégional FEDER Massif des Alpes  
période 2014-2020 » (dit « POIA »)**

**Avis de l'Autorité environnementale**

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

**Avis PP n° 2014-001373** émis le

**21 OCT. 2014**

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

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

Affaire suivie par : Yves MEINIER  
DREAL Rhône-Alpes/Service CEPE/Évaluation Environnementale des plans programmes et projets  
Tél. : 04 26 28 67 50  
Fax : 04 26 28 67 79 Courriel : yves.meinier@developpement-durable.gouv.fr

REFERENCE : S:\CAEDD\04\_AE\02\_avisAe\_PP\01\_PO\PO FEDER\POIA massif alpin\saisine septembre 2014\04\_avis\20141016\_DEC\_POIA Massif alpin 2nde sollicitation Avis AE V2.odt

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le Programme Opérationnel Interrégional FEDER Massif des Alpes 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 ont été saisies pour avis par la personne publique responsable du plan/programme par courrier du 26 septembre 2014, reçu en Rhône-Alpes le 30 septembre 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.

**À noter qu'un premier avis avait été émis par l'autorité environnementale régionale Rhône-Alpes le 31 mars 2014 sous la référence PP2014-000985 sur une précédente version du projet de Programme Opérationnel Interrégional FEDER Massif des Alpes 2014-2020.**

Le présent avis a été établi après consultation de l'agence régionale de la santé Rhône-Alpes et de MM les préfets territorialement concernés, sur la base du projet de plan/programme et du rapport environnemental dans leur version de mai 2014, les documents fournis répondant aux dénominations suivantes :

- Projet de programme opérationnel interrégional FEDER Massif des Alpes période 2014-2020 (dit POIA) – version finale du 28/05/2014 ;
- Évaluation stratégique environnementale du POIA ayant valeur de rapport environnemental (version finale du 26 mai 2014) ;
- accompagnés de documents explicatifs des évolutions depuis la précédente saisine.

***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.

# Avis de l'autorité compétente en environnement

## 1. Présentation du contexte

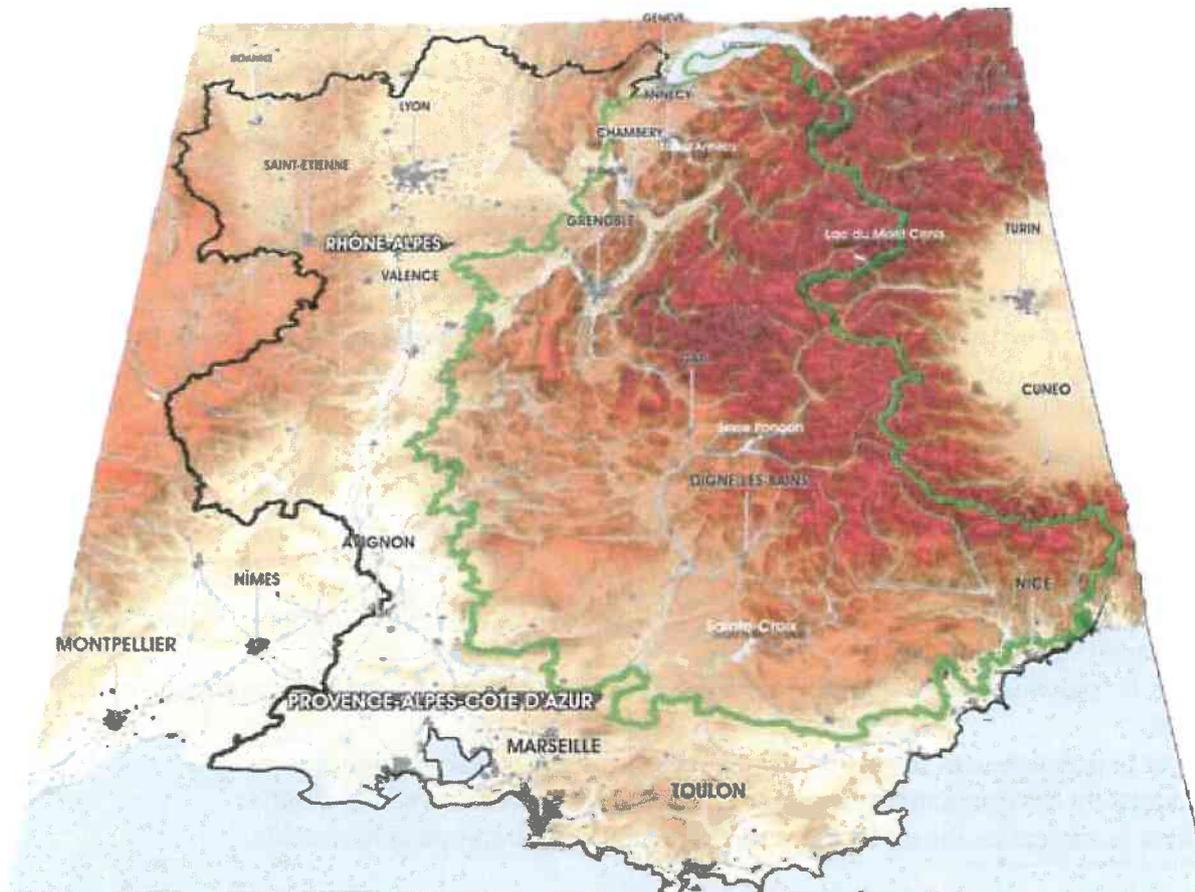
Le massif des Alpes, « *plus grande montagne d'Europe* », décrit un arc de cercle de 1500 km de long sur une largeur qui varie entre 60 et 360 km. L'altitude augmente d'Est en Ouest pour atteindre 4810 m au sommet du Mont Blanc. Ce massif relève de sept États, couvre 200 000 km<sup>2</sup> et accueille 13 millions d'habitants.

Les Alpes françaises couvrent près de 40 000 km<sup>2</sup>, soit 21% de la superficie totale de l'Arc alpin, et possèdent une longue frontière avec les alpes italiennes et suisses. Il s'étend sur deux régions et neuf départements qui en relèvent en tout ou en partie, pour une population d'environ 2,6 millions d'habitants (*soit 20% de la population de l'arc alpin*).

Le massif est globalement attractif, ce qui se traduit par l'augmentation de la population notamment dans sa partie Nord. Cette population se polarise essentiellement autour des grandes villes (*près de 90%*), qui attirent les populations rurales – notamment les jeunes – en recherche d'emploi et de formation.

Sur le plan économique, le tourisme constitue l'une des premières activités du massif alpin (*60 000 emplois directs*). L'industrie est concentrée dans quelques bassins historiques et l'agriculture présente une forte composante pastorale et une tendance à une spécialisation accrue.

Cette attractivité repose également sur un patrimoine naturel de très grande qualité comportant notamment 3 parcs nationaux et 7 parcs naturels régionaux, la forêt et les espaces pastoraux occupant une surface prépondérante (*60% du territoire*).



## 2. Présentation du projet de programme

Au vu des documents transmis, la stratégie du Programme Opérationnel Interrégional du massif des Alpes (POIA) apparaît comme ayant été construite en s'appuyant essentiellement sur :

- les orientations issues des travaux de révision du Schéma Interrégional de Massif des Alpes (SIMA) conduits par la Commission Permanente du comité de massif des Alpes ;
- les enjeux interrégionaux mis en évidence d'une part dans le Diagnostic Territorial Stratégique (DTS) du massif des Alpes (octobre 2012) et d'autre part dans le cadre de la démarche de concertation du partenariat interrégional et régional ;
- le cadre stratégique communautaire et national, tel que porté à connaissance à ce jour, qui précise les principes d'affectation des fonds européens<sup>1</sup>.

Cette stratégie du POIA est annoncée comme répondant à l'impératif de s'articuler étroitement avec les PO FEDER/FSE des régions concernées.

Les objectifs validés au titre du POIA s'inscrivent directement en réponse aux défis soulignés dans le SIMA et le DTS tout en mobilisant fortement les objectifs du FEDER pour la stratégie européenne UE2020. Ces objectifs s'organisent autour de deux axes prioritaires déclinés en 5 objectifs spécifiques :

- ➔ **Axe prioritaire 1 : Protéger et valoriser les ressources alpines pour un développement durable des territoires de montagne. (64,2 % du budget)**
  - Objectif spécifique 1 : Accroître la découverte du massif toute l'année par la valorisation du patrimoine naturel et culturel ;
  - Objectif spécifique 2 : Protéger la biodiversité et les continuités écologiques alpines ;
- ➔ **Axe prioritaire 2 : Structurer et consolider la filière alpine de la transformation du bois pour la construction (17,6 % du budget)**
  - Objectif spécifique 3 : Accroître l'offre certifiée du bois d'œuvre alpin transformé localement ;
- ➔ **Axe prioritaire 3 : développer la résilience des territoires et des populations face aux risques naturels (14,7 % du budget)**
  - ➔ – Objectif spécifique 4 : Étendre la gestion intégrée des risques naturels sur le massif ;
  - Objectif spécifique 5 : Améliorer la gestion des risques naturels en montagne par l'aide à la décision des acteurs locaux.

## 3. Enjeux identifiés par l'autorité environnementale

Ces enjeux sont identifiés en fonction des tendances d'évolution, de l'importance des pressions qui s'exercent sur le territoire alpin et des orientations validées par le POIA.

Il en résulte la mise en exergue des enjeux et objectifs suivants :

- limiter la consommation des espaces naturels et agricoles et, plus globalement, l'étalement urbain ;
- préserver la ressource en eau et assurer le partage de cette ressource inégalement répartie, dans un contexte de pression croissante ;
- limiter la vulnérabilité aux risques naturels ;
- limiter l'augmentation des déchets produits ;
- limiter les nuisances dans un souci de préservation du cadre de vie.

Et, d'un point de vue plus général :

- réconcilier la préservation de l'espace, de la biodiversité, des ressources naturelles et le développement des territoires ;
- préparer la transition vers une société plus sobre en énergie pour lutter contre le changement climatique ;
- renforcer la prévention et la gestion des risques naturels et technologiques ;
- offrir à tous un environnement favorable à la santé et un cadre de vie de qualité ;
- mobiliser la société en faveur de l'environnement et du développement durable.

(1) Ce cadre stratégique est constitué en premier lieu de la stratégie communautaire « Stratégie UE2020 », du Cadre Stratégique Commun 2014-2020 (mars 2012), du Position Paper (novembre 2012), et des règlements concernés.

## 4. Analyse du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet

Il s'agit notamment d'apprécier la qualité de l'évaluation environnementale ainsi que la bonne prise en compte des enjeux environnementaux.

### 4.1. Contenu général

Le programme prévisionnel du POIA 2014-2020 a fait l'objet d'une évaluation environnementale, traduite par un rapport environnemental.

Celui-ci comporte notamment un exposé des méthodes utilisées, un état initial, une évaluation des effets, une liste de mesures pour éviter, réduire et compenser (ERC) les éventuels effets négatifs du programme et présente le dispositif de suivi. En revanche, le résumé non technique, pourtant présent lors de la première saisine ne semble pas présent au sein du dernier dossier soumis. À l'exception de ce point important, il suit donc globalement l'esprit du code de l'environnement.

Point très positif, le rapport environnemental comporte en introduction une synthèse de la prise en compte des avis précédents des autorités environnementales qui, en Rhône-Alpes concernaient :

- l'analyse de l'**articulation du programme opérationnel avec d'autres plans, schémas ou programmes** (alinéa 1 de l'article R122-20), qui a fait l'objet d'un complément au sein du dernier rapport environnemental ;
- la **présentation des solutions de substitution raisonnables** (alinéa 3 du R122-20) avec leurs avantages et inconvénients ainsi que l'**exposé des motifs**, pour lesquels le projet de programme a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement : Ce point a aussi fait l'objet d'un complément au sein du rapport ;
- l'**évaluation d'incidence Natura 2000** dont il était précisé qu'elle restait perfectible sur la forme, dans l'esprit de l'article R414-23 du code de l'environnement et sur le fond, en ce qui concerne la caractérisation des habitats naturels Natura 2000 plus spécifiquement concernés sur le territoire : Ce point a fait l'objet de compléments qui répondent à cette attente ;
- en revanche la suggestion de mettre en exergue les **territoires du massif où les enjeux environnementaux s'exercent de façon plus prégnante** n'y est pas rappelée et n'a, semble-t-il, pas fait l'objet de développements complémentaires. Cette observation est donc maintenue.

### 4.2. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

La méthode retenue pour produire l'état initial conduit à une présentation qui repose, non sur une structuration thématique environnementale par thématique environnementale, telles qu'elles apparaissent au code de l'environnement (*santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages*) mais sur l'exposé des « *forces motrices du développement économique* » ainsi que des « *pressions exercées* » sur le système alpin.

Cette approche correspond à un niveau de conceptualisation supérieur qui nécessite davantage de rigueur pour garantir une bonne représentativité, ce qui a justifié un troisième volet dénommé « *description synthétique de l'état initial de l'environnement* » dont le niveau d'approfondissement territorial reste toutefois perfectible en ce qui concerne la caractérisation du territoire alpin.

En effet, une approche territoriale des enjeux est esquissée toutefois cette approche mériterait d'être développée afin de mettre en exergue les territoires du massif alpin où les enjeux environnementaux s'exercent de manière plus prégnante.

Par exemple, le rapport aurait pu mettre en exergue les territoires de vallées (Isère, Durance, ...) qui constituent des zones connaissant de fortes pressions démographiques et d'urbanisation et à ce titre cumulent de nombreux enjeux environnementaux en termes de ressources, pollution, nuisances, risques, gestion de l'espace, etc...

Il en est de même des grands territoires touristiques de montagne (notamment communes de stations de sport d'hiver) qui projettent de forts développements économique et touristique susceptibles d'impacter fortement l'environnement.

#### 4.3. Incidences de la mise en œuvre du POIA sur l'environnement

Ce sujet est traité au travers d'une liste de 34 questions évaluatives auxquelles le rapport répond sous forme tabulaire en indiquant la nature, la probabilité, la fréquence, la durée, la réversibilité ainsi que la dimension éventuellement transfrontalière de l'incidence. Cette analyse est réalisée objectif spécifique par objectif spécifique ce qui correspond à un niveau d'approfondissement adapté.

Les tableaux d'analyse joints en annexe au rapport, sont complétés par une analyse rédigée qui fait notamment apparaître le potentiel d'effets liés au développement des activités de plein air, à l'aménagement des sites touristiques (voies d'accès, parkings), à l'augmentation de la fréquentation (trafic, production de déchets, consommation d'eau, nuisances sonores).

Au terme d'une exploitation ne faisant pas intervenir de pondération (cf. p.62), le rapport environnemental conclut à une **majorité d'effets positifs** de la mise en œuvre du POIA sur l'environnement tout en pointant des **sujets nécessitant une vigilance particulière** :

- la « *valorisation des ressources naturelles et culturelles du massif* » dont le potentiel d'effets indirects est plus difficilement maîtrisable ;
- et, dans une moindre mesure, l'« *accroissement de l'offre certifiée de bois d'œuvre alpin transformé localement* ».

Plus dans le détail, le rapport environnemental souligne que le POIA comporte des **effets très largement positifs sur la gestion des risques naturels et la protection de la biodiversité**, une part significative du financement au titre du POIA étant allouée à ces objectifs.

**L'action en faveur de la protection de la biodiversité et des continuités écologiques** s'avère intéressante et pertinente. Elle repose désormais sur 2 actions spécifiques :

- la gestion patrimoniale des milieux et des espèces ;
- le soutien de l'ingénierie au sein des espaces valléens et des territoires de projet alpins visant l'intégration des problématiques de la biodiversité au sein des documents d'urbanisme locaux et des stratégies de développement et d'aménagement.

Eu égard à cette action, les critères d'éligibilité au financement apparaissent adaptés, avec notamment le fait que :

- les actions éligibles devront s'inscrire dans le cadre des stratégies régionales<sup>2</sup> et être en cohérence avec les stratégies Natura 2000 concernées ;
- il y aura obligation de verser les données naturalistes acquises grâce aux études, inventaires et suivis afin d'alimenter les bases de données nationales<sup>3</sup> et régionales<sup>4</sup> ;
- seront privilégiés les projets de protection/restauration des milieux humides particulièrement sensibles sur le massif alpin ;
- une priorité sera accordée aux projets dont les résultats permettront d'être valorisés au sein des documents locaux de planification (PLU, SCoT...) et des stratégies territoriales de développement et d'aménagement en réponse à la problématique de pression foncière s'exprimant lors des périodes de fortes fréquentations touristiques ;
- priorité sera donnée aux projets visant directement la protection d'une espèce alpine ou d'un habitat naturel alpin menacé ;

De ce fait, le POIA traduit une volonté appréciable de protection de la richesse écologique du massif alpin et l'autorité environnementale souligne la qualité et la pertinence des modalités de mise en œuvre de cet objectif.

---

(2) Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE) ; Stratégie Globale pour la Biodiversité (PACA).

(3) par exemple : Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP)

(4) par exemple : Système d'information et de Localisation des Espèces Natives et Envahissantes (SILENE- en Paca)

Concernant les **risques naturels**, le POIA résulte d'une réelle démarche d'intégration. Toutefois, il convient d'attirer l'attention sur la nécessité de bien articuler l'objectif spécifique « *accroissement de l'offre certifiée de bois d'œuvre alpin transformé localement* », avec la bonne prise en compte de ces enjeux, localement et au cas par cas. En effet, certaines forêts situées à l'aplomb de zones à enjeux forts (*en général urbanisation existante*) contribuent à réduire les risques liés à divers aléas (*avalanches, chutes de blocs, glissements de terrain, ruissellement*). La politique de coupe des forêts doit en tenir compte, soit en n'intervenant pas dans les secteurs concernés, soit en ne procédant qu'à des coupes limitées à une partie des superficies (*absence de coupes à blanc*). A décharge, on notera que la prise en compte, dans la priorisation des projets, de la gestion durable et de la multifonctionnalité des forêts concernées constitue une bonne base, pour autant qu'il soit bien précisé que le facteur « risques naturels » est bien pris en compte dans la notion de multifonctionnalité.

#### **4.4. Mesures d'intégration et d'accompagnements, dispositif de suivi**

Les mesures d'évitement et de réduction présentées apparaissent globalement pertinentes au vu des impacts identifiés et sont opportunément élevées au rang de principes directeurs de sélection des opérations (éco-conditionnalité). Ces mesures d'éco-conditionnalité, définies au niveau de la section 2 du document du POIA « *Description des axes prioritaires* » (p.32 à 61) et complétées au niveau de l'évaluation environnementale (p.65 et suivantes de l'EE), paraissent donc présenter une garantie d'effectivité.

Parmi toutes ces mesures, outre les mesures précédemment citées concernant l'action en faveur de la biodiversité, il convient de citer les plus significatives :

- La sélection des projets d'investissement visant la mise en valeur de sites sera appréciée au regard de l'évaluation des impacts environnementaux (*notamment au regard des effets d'une hausse des mobilités, du niveau d'émission de CO<sub>2</sub>, de déchets, de la pression sur la biodiversité*) et de la démonstration de la mise en œuvre de mesures d'atténuation ;
- les projets doivent présenter un plan de gestion durable incluant au minimum les modalités de gestion des déchets et d'assainissement ;
- en zone Natura 2000, la signature de chartes ou contrats Natura 2000 par les forestiers fournisseurs en tant que « critères de priorisation » ;
- privilégier le développement de nouvelles scieries sur des friches industrielles ou sur des zones industrielles et commerciales ;
- la proposition de mise en place d'un observatoire alpin chargé, entre autres, de suivre l'empreinte écologique des projets, ou encore de suivre et de qualifier le développement des activités de pleine nature (*cette mesure est notamment intéressante car elle permettra d'orienter la sélection des projets en cours de programme*).

Globalement, les enjeux de **gestion des déchets, des nuisances sonores** et olfactives sont présents au sein des critères de sélection, ce qui est positif.

Concernant la problématique « **eau** », l'autorité environnementale note avec satisfaction que l'obligation de compatibilité des projets avec le SDAGE est désormais intégrée au projet.

Sur ce même sujet et s'agissant de l'action relative au développement de la filière bois, il est aussi souhaitable d'attirer l'attention sur le fait que l'exploitation de la forêt alpine peut, dans certains cas, être contrariée par l'existence de périmètres de protection sanitaires de captages situés sur les versants, qui interdisent ou réglementent l'ouverture de pistes forestières.

Eu égard à la **qualité de l'air** extérieur, par-delà l'objectif vertueux de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, il conviendra d'accorder une attention particulière aux utilisations mal maîtrisées du combustible bois et de ses dérivés, qui peuvent être à l'origine d'émissions importantes de particules fines (PM<sub>2,5</sub>) dont les dépassements des seuils de concentration sont fréquents en période hivernale dans les vallées et les zones urbaines de piémont. On notera à ce propos que certains plans de protection de l'atmosphère en vigueur sur certains territoires particuliers préconisent, entre autres, le renouvellement des installations de chauffage des particuliers afin que celles-ci soient moins génératrices de particules fines.

L'autorité environnementale recommande un ajustement de ces mesures afin de mieux garantir leur mise en œuvre.

Le développement relatif au **dispositif de suivi** produit des éléments très bien détaillés tant en ce qui concerne le suivi opérationnel de la bonne mise en œuvre du POIA qu'en ce qui concerne les effets environnementaux et n'omet pas de rappeler la méthodologie qui a présidé à son établissement.

S'agissant des facteurs environnementaux, les indicateurs apparaissent bien définis (*manque toutefois le rappel des valeurs de référence et, lorsqu'elles existent, des valeurs cibles*).

Les indicateurs couvrent bien l'ensemble des thématiques pertinentes et paraissent en mesure de respecter les attentes du code de l'environnement, à savoir :

- vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables ;
- identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées.

#### **4.5. Justification des choix et objectifs du POIA.**

Comme énoncé plus haut, la justification des choix et objectifs du POIA procède principalement des enjeux et orientations validés au niveau du SIMA, du DST et de la stratégie de l'Union européenne.

Ces choix et objectifs du POIA traduisent les enjeux de développement économique durable du massif alpin, de protection de la biodiversité et d'intégration des risques naturels.

Les objectifs du POIA sont également justifiés au vu d'un principe de complémentarité avec les autres programmes européens (PO FEDER/FSE, FEADER...).

Les actions et financements au titre du POIA ne doivent pas être en redondance avec des instruments relevant des autres programmes européens. Il en découle que la stratégie du POIA est étroitement coordonnée avec les autres fonds européens. Ainsi pour chaque action du POIA, des principes de différenciation et d'articulation avec les autres programmes européens sont déterminés. On notera au passage que l'évolution du POIA depuis la précédente saisine va dans le sens d'un meilleur respect de cet objectif.

## **5. Conclusion**

Sur la forme, le rapport environnemental présenté suit l'esprit du code de l'environnement. Clair et concis, il a toutefois vocation à être complété par un résumé non technique (*pièce obligatoire au sens du code de l'environnement*).

L'évaluation environnementale du programme opérationnel interrégional FEDER Massif des Alpes période 2014-2020 est intéressante et apparaît proportionnée aux enjeux ainsi qu'à l'ampleur financière du programme.

Le projet de POIA apparaît quant à lui globalement vertueux au regard de la prise en compte de l'environnement. Il s'accompagne toutefois d'un potentiel d'effets négatifs significatif qui a bien été identifié et qui est assorti, sous forme de critères d'éco-conditionnalité, de mesures d'intégration pertinentes mais dont la définition reste perfectible au regard des quelques observations figurant ci-avant.

En termes de méthode, l'autorité environnementale apprécie tout particulièrement le fait que le POIA ait pu évoluer positivement suite aux premiers avis émis par les deux autorités environnementales concernées ainsi que le fait que le rapport environnemental rende bien compte de ce processus itératif.

L'autorité environnementale formule toutefois les recommandations suivantes :

- expliciter l'articulation entre l'objectif spécifique « *Accroître l'offre certifiée du bois d'œuvre alpin transformé localement* » avec la bonne prise en compte des risques naturels ;
- s'agissant de la préservation de la qualité de l'air extérieur, et bien que le rapport environnemental ait favorablement évolué sur la question du brûlage à l'air libre, accorder une attention particulière aux utilisations mal maîtrisées du combustible bois et de ses dérivés (problématique qui ne peut être dissociée de celle du bois d'œuvre) ;
- en ce qui concerne plus globalement les préoccupations de santé publique, intégrer, chaque fois que l'impact sur la santé des populations le justifie, la prise en compte d'une démarche d'évaluation de l'impact sur la santé (EIS) dans l'examen des projets et, de manière globale, s'assurer que la mise en œuvre locale du POIA n'induit que des effets favorables à la santé au travers de l'ensemble des déterminants de la santé qui pourront être influencés par le programme (*environnementaux, sociaux, économiques*).

On notera pour mémoire que le présent avis ne constitue pas une approbation des projets ou actions visés au PO interrégional FEDER Massif des Alpes et soumis par ailleurs à régime d'autorisation.

Pour le préfet de la région Rhône-Alpes et par délégation

La directrice régionale de l'environnement de  
l'aménagement et du logement  
Rhône-Alpes

**Françoise NOARS**

