



PREFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

12 FEV. 2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
PROJET DE PROGRAMME OPERATIONNEL INTERREGIONAL
FEDER MASSIF CENTRAL 2014-2020

Le groupement d'intérêt public (GIP) interrégional pour le développement du Massif Central est l'autorité de gestion du futur programme opérationnel interrégional (POI) du fonds européen de développement régional (FEDER) sur la période 2014-2020 et sur le périmètre du massif central. À ce titre, il pilote l'élaboration du projet de PO et son évaluation environnementale, conformément à l'article R 122-17 du code de l'environnement (CE).

Le GIP associe les six régions concernées par le massif central : Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes.

Il a consulté les autorités environnementales (AE) pour qu'elles émettent leur avis sur le projet de PO et son rapport environnemental, tels qu'ils seront soumis au public. Ces AE sont les préfets des six régions territorialement concernées par le massif.

Le présent avis de l'autorité environnementale s'exprime sur la qualité du rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PO.

Cet avis, publié sur internet, notamment sur le site de la DREAL, doit être joint au dossier de consultation du public.

En application de l'article R 122-21 du CE, l'agence régionale de santé et les préfets territorialement concernés ont été consultés.

1. Présentation du projet de PO FEDER massif central 2014-2020

Le dossier sur lequel ont été saisies les autorités environnementales est composé du projet de programme opérationnel interrégional FEDER Massif Central 2014-2020 dans sa version du 20 décembre 2013 et son rapport environnemental dans sa version V2.0 de décembre 2013.

Le montant total prévu actuellement pour le programme opérationnel interrégional FEDER Massif Central 2014-2020 est d'environ 97,4 M€ dont 41 M€ de FEDER (cf. *tableau page 47 du projet de programme opérationnel*).

Le projet de programme opérationnel prévoit l'allocation de ces fonds selon 3 axes prioritaires, divisés en priorités d'investissement et en objectifs spécifiques (OS)¹.

Ces axes et OS doivent contribuer à l'atteinte des objectifs thématiques fixés dans les règlements européens qui encadrent le FEDER.

¹Nota : le plan de financement présenté (page 47 du projet de programme opérationnel) répartit toutefois les financements selon 4 axes, ce qui nécessiterait explication.

Les axes prioritaires, objectifs spécifiques et types d'actions retenus dans le projet de POI sont :

Axes prioritaires	Objectifs spécifiques	Types d'actions envisagés
1 Préserver et valoriser le potentiel des ressources naturelles du Massif central	1.1 Restaurer et gérer les écosystèmes caractéristiques du Massif central 1.2 Développer de nouveaux outils de valorisation des services environnementaux du Massif central	1. Élaboration et mise en œuvre de stratégies de préservation de la biodiversité 2. Projets pilotes de valorisation et paiements pour services environnementaux
	1.3 Accroître les retombées économiques du tourisme de pleine nature et d'itinérance dans le Massif central	1. Développer les activités de pleine nature à travers les pôles de pleine nature 2. Proposer une offre d'itinérance Massif central
2 Concrétiser le potentiel économique de la filière bois du Massif central	2 Accroître la valeur ajoutée produite par les PME de la 1ère et de la 2ème transformation du bois dans le Massif central	1. Produire dans le Massif central des produits finaux utilisant la ressource locale pour des bâtiments performants 2. Prospecter les nouveaux besoins de la société pour positionner les PME du Massif central sur les marchés
3 Promouvoir les initiatives de nouveaux modes de développement portées par les territoires	3 Répondre aux problématiques d'attractivité du Massif central par des modèles de développement innovants	1. Amélioration des connaissances et valorisation des compétences disponibles 2. Développer et diffuser les actions opérationnelles innovantes favorisant l'attractivité des territoires du Massif central

2. Qualité du dossier

2.1 Structure générale du dossier

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R122-20 du code de l'environnement.

Pour évaluer les impacts potentiels du projet de POI, il s'appuie sur les types d'actions subventionnables (page 119 du rapport) alors que le POI est structuré autour d'objectifs spécifiques qui n'apparaissent pas clairement dans le rapport. Cette différence complique la compréhension du dossier mais ne remet pas en cause les analyses de fond réalisées dans le rapport.

2.2 Résumé non technique

Il permet de prendre connaissance correctement des principales conclusions du rapport environnemental.

2.3 Cohérence interne du projet de POI du point de vue environnemental

Le diagnostic territorial (section 1 du projet de programme opérationnel) souligne clairement l'importance des enjeux environnementaux du massif central et celle de leur préservation. La stratégie d'élaboration du projet de programme opérationnel (*section 1*) s'appuie sur ce constat pour fixer l'orientation « *préserver et valoriser la biodiversité et les ressources naturelles du massif central* » (page 11 du projet de POI) et afficher l'ambition élevée d' « *impulser de nouveaux modes de développement qui permettent de gérer et valoriser durablement ces ressources pour contribuer activement à dé-carboner l'économie européenne* » (cf. page 14 du projet de programme opérationnel).

Ces ambitions sont principalement traduites dans l'axe prioritaire 1/objectif spécifique 1.1 « *Restaurer et gérer les écosystèmes caractéristiques du Massif central* ».

De plus, l'axe 1 bénéficie de la majorité des fonds FEDER (53 % : cf. tableau pages 19 et 20 du projet de programme opérationnel), mais sans que soit précisée la répartition de ces fonds entre les actions visant à la préservation de l'environnement (OS 1.1 et OS 1.2) et celles destinées à son exploitation

(OS 1.3).

Les axes n°2 et 3 ciblent principalement des objectifs de développement économique et/ou territorial.

La prise en compte des enjeux environnementaux pour leur mise en œuvre est régulièrement mentionnée dans le projet de programme opérationnel.

Ils sont globalement cohérents avec les ambitions environnementales affichées dans la section I du projet de programme opérationnel, même si le degré de précision du document ne permet pas toujours d'assurer qu'ils permettront effectivement d' « impulser de nouveaux modes de développement ».

2.4 Description de l'état initial de l'environnement

Fondée sur l'exploitation des principaux documents régionaux et interrégionaux de connaissance de l'environnement, la méthode suivie pour caractériser et hiérarchiser les enjeux environnementaux du massif central est adaptée à l'échelle du programme.

Bien que, dans la version transmise à l'autorité environnementale, certaines illustrations soient peu lisibles (*pages 43, 49, 60, 63 par exemple*), l'état initial produit permet d'identifier les principaux enjeux et fournit une base fiable pour l'analyse des impacts potentiels du projet de programme opérationnel réalisée ensuite (*cf notamment tableau page 104 du rapport environnemental*).

La hiérarchisation des enjeux sur la globalité de la région Rhône Alpes, qui n'est concernée que sur sa marge Ouest, est bien sûr distincte. Toutefois, celle qui est produite à l'appui de l'évaluation environnementale du POI Massif central, paraît, à l'échelle du massif, être d'un bon niveau de pertinence.

Quelques points pourraient néanmoins être précisés, comme l'affirmation d'une « *ressource forestière soumise [...] aux dégâts causés par la faune sauvage et aux problèmes phytosanitaires* » (*cf.page 53 du rapport*), présentée comme généralisée à l'échelle du massif alors qu'elle est en réalité très contrastée selon les secteurs, ou encore, le classement en tant que menace de « *l'augmentation du prix de l'énergie* » (*cf.page 83*) alors que, pour le développement des énergies renouvelables, et donc la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, l'augmentation des prix des énergies fossiles est souvent considérée comme un facteur favorisant.

En revanche, même si cet exercice est difficile à l'échelle d'un massif, la description des scénarii tendanciels pour chaque enjeu environnemental, c'est-à-dire leur évolution probable en l'absence de mise en œuvre du programme opérationnel massif central, est probablement un peu pessimiste (*cf.pages 105 à 112 du rapport environnemental*). Ce développement semble en effet présupposer, un peu hâtivement, que les nombreux autres plans, politiques et plus généralement actions de préservation de l'environnement en cours n'auraient en réalité que peu d'effet sur les années à venir.

Un peu de recul devra donc être pris vis à vis de cette analyse tendancielle, lors de l'évaluation des effets potentiels du projet de programme opérationnel.

2.5 Évaluation des impacts du projet de PO et dispositions prévues pour y remédier si nécessaire

La méthode suivie, qui évalue, pour chaque type d'action envisagée par le projet de programme opérationnel, la nature de l'impact potentiel (*positif ou négatif*) et son intensité (*négligeable à forte*) pour chacun des enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial de l'environnement, est adaptée aux caractéristiques du POI et à son échelle géographique.

Au bémol près de l'analyse tendancielle précitée, elle permet donc une bonne appréciation des impacts potentiels du projet de POI.

Comme le montre le rapport, on peut distinguer deux catégories d'actions : celles qui relèvent des OS 1.1 et 1.2 dont l'objectif principal est la préservation de l'environnement et les autres, qui visent au développement économique (OS 1.3 et OS 2) ou territorial (OS 3) mais qui peuvent avoir des impacts, positifs ou négatifs, sur l'environnement.

La stratégie d'élaboration du POI (*cf.section 1*) et la description des axes soulignent régulièrement

l'importance de soutenir les projets qui respectent l'environnement et en font une ressource durable de développement. Cependant le niveau de précision des critères de sélection des projets est variable d'un objectif spécifique à l'autre : si les principes de sélection des projets affichés pour l'OS 1.3 (cf.p.31 du projet de POI) intègrent pleinement « l'excellence environnementale », les OS 1.1, 1.2 et 2 et 3 mériteraient d'afficher plus précisément les principes de sélection intégrant les préoccupations environnementales.

Le POI gagnerait donc à présenter pour chaque objectif spécifique ces principes, que le futur document d'application, utile à la gestion opérationnelle des fonds, devra ensuite décliner concrètement. Il pourra pour cela utilement s'appuyer sur les recommandations faites dans la partie 5 du rapport environnemental (notamment les « critères d'éco conditionnalité »).

Plus dans le détail, les observations qui suivent sont organisées en deux parties : d'abord les enjeux relatifs à la biodiversité puisqu'ils constituent l'objectif de l'OS 1.1, ensuite les autres, qui ont été regroupés pour plus de facilité.

- Biodiversité
 - Réseau Natura 2000

Même si la définition des enjeux liés au réseau Natura 2000 du massif central pourrait être plus précise, le rapport environnemental montre correctement l'absence de risque d'impact négatif significatif du projet de POI sur les objectifs de conservation de ce réseau.

Toutefois, compte tenu de l'existence d'un axe dédié à la filière bois, l'analyse des effets potentiels de cet axe sur les principaux habitats et espèces forestières du réseau Natura 2000 aurait gagné à être plus amplement développée.

Par ailleurs, il serait intéressant que le futur document d'application du POI rappelle, à titre d'information, que certains projets devront réglementairement faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000.

- Ensemble du territoire

Le rapport démontre que l'objectif spécifique 1.1 « *Restaurer et gérer les écosystèmes caractéristiques du Massif central* » et le type d'action envisagé « *Élaboration et mise en œuvre de stratégies de préservation de la biodiversité* » contribueront positivement à la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques du massif. Le choix des milieux et espèces cibles privilégiés (*prairie ; milan royal ; loutre par exemple*) est cohérent avec les autres politiques publiques en la matière et l'échelle massif central est généralement bien adaptée à leurs caractéristiques écologiques.

Toutefois, la définition des caractéristiques (*objectifs, critères des appels à projets...*) des projets qui seront soutenus et des montants affectés à cet OS restent à préciser pour évaluer l'importance de cet impact positif.

De plus, afficher comme préalable au soutien de projets, l'élaboration d'une « *stratégie interrégionale de préservation de la biodiversité des écosystèmes visés [par le POI]* » (cf. page 24 du projet de POI) pourrait être facteur de retard dans la mise en œuvre des projets, le dossier n'indiquant pas quelle structure réalisera cette stratégie ni selon quelles modalités (*calendrier etc.*).

On notera que l'objectif spécifique n°1.1 précise que « *toutes les cartographies et bases de données produites avec des co-financements Massif central devront proposer leurs résultats sous un même format* » (page 24). En effet, cette condition est importante afin de permettre une diffusion et une valorisation de la connaissance. A cet égard, le POI pourra utilement reprendre les spécifications du système d'information sur la nature et les paysages (SINP) défini au niveau national.

En ce qui concerne les autres OS, le rapport environnemental montre que des risques d'impacts négatifs existent sur la biodiversité et les continuités écologiques. C'est en particulier le cas pour l'OS n°1.3. En effet, le développement des structures nécessaires à l'exploitation des pôles de nature ou des circuits d'itinérance, leur localisation et la fréquentation qu'ils généreront sont susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur les milieux et les espèces. La question de la gestion de la fréquentation aurait mérité d'être développée. Les autres risques font souvent l'objet d'alertes utiles dans le projet de POI et devront être retranscrits concrètement dans son document d'application.

- Autres enjeux environnementaux

Les principaux risques d'impact négatifs du projet de POI sont correctement évalués par le rapport environnemental.

Ils concernent en particulier l'eau, les paysages et les émissions de gaz à effet de serre et trouvent principalement leur origine dans les constructions et infrastructures soutenues directement ou indirectement par le POI, à l'augmentation de la pression sur les ressources du fait du développement touristique, démographique et/ou économique induit par le POI.

Ils dépendent donc des caractéristiques des projets qui seront subventionnés. Le POI prévoit bien à plusieurs reprises leur maîtrise par des conditions environnementales d'éligibilité des projets mais il ne sera possible d'évaluer si ces conditions sont suffisantes que lorsque le document d'application qui les déclinerait sera réalisé.

Les propositions faites par le rapport environnemental (partie 5) pour éviter, réduire ou compenser ces impacts sont souvent pertinentes, mais le projet de POI n'indique pas comment il les suivra.

2.6 Dispositif de suivi environnemental et mise en œuvre du projet de PO

- Suivi environnemental du POI

Le rapport environnemental relève bien que le projet de PO ne présente pas de dispositif de suivi concret pour mesurer les impacts environnementaux effectifs de sa mise en œuvre.

Sa présentation est renvoyée au futur document d'application du PO, alors que, là encore, les grands principes auraient pu être affichés au sein même du PO, puis déclinés de manière opérationnelle dans le document d'application.

Ils devront permettre de mesurer les impacts positifs de l'OS n°1.1 comme les éventuels impacts négatifs des autres OS.

Le rapport environnemental propose une série d'indicateurs mais leur nombre élevé rend incertaine leur utilisation concrète pour le pilotage du POI, et le dossier n'indique pas comment ils seront pris en compte dans le POI.

- Modalités d'intégration de l'environnement dans la mise en œuvre du POI

La section 7 du projet de POI sur les acteurs et systèmes de gouvernance du POI n'identifie pas explicitement la prise en compte des enjeux environnementaux comme un critère de pilotage pour sa mise en œuvre.

De même, la partie 11.1 qui devrait expliquer comment le principe de développement durable est pris en compte pour le POI (*élaboration et mise en œuvre*) reste très générale.

La présentation des modalités opérationnelles d'intégration de l'environnement dans la mise en œuvre du POI (critères environnementaux de sélection et priorisation des projets etc) est là encore renvoyée au futur document d'application, seules des suggestions étant avancées dans le projet de programme opérationnel.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de POI

Le rapport environnemental permet de montrer que les impacts environnementaux du projet de Programme Opérationnel interrégional FEDER massif central 2014-2020 seront globalement positifs, en particulier grâce à l'existence d'un objectif spécifique dédié à la préservation de la biodiversité et à l'affichage d'ambitions élevées en matière de transition écologique et énergétique pour les autres objectifs spécifiques, visant notamment au développement économique.

Le document aurait cependant gagné à mieux préciser les critères retenus permettant de limiter les effets négatifs potentiels sur l'environnement des projets qui seront soutenus.

Par ailleurs, et s'agissant d'un document visant à fixer les modalités de soutien à des projets sans que ceux-ci soient a priori connus, la question du suivi revêt une importance particulière. L'autorité environnementale recommande donc que le projet de projet de Programme Opérationnel interrégional FEDER massif central 2014-2020 précise :

- la façon dont l'environnement sera intégré au pilotage du POI : principes de sélection et de priorisation des projets pour chaque objectif spécifique (OS), modalités d'association des services publics environnementaux lors de l'analyse des demandes de subvention ;
- les principes du dispositif de suivi des impacts environnementaux du POI, positifs ou négatifs.

Ces deux points devront ensuite être définis de manière concrète dans le document d'application pour permettre une réelle prise en compte de l'environnement.

Le POI qui sera adopté devra indiquer comment il a tenu compte des observations du présent avis dans la déclaration environnementale prévue à l'article L122-10 du code de l'environnement.

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

Le préfet de la région Rhône-Alpes

DRFAL Rhône-Alpes
Le directeur régional adjoint

Jean-Philippe DENEUVY