



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

Autorité environnementale Préfet de Région

**Programme Opérationnel de coopération territoriale transfrontalière
France-Italie « ALCOTRA 2014-2020 »**

Avis de l'Autorité environnementale

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

Avis PP n° 2014-001226 émis le

12 SEP. 2014

DREAL RHONE-ALPES / Service CAEDD
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 de coopération territoriale transfrontalière ALCOTRA 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 (*en l'occurrence MM les préfets des régions Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes*) ont été saisies pour avis par la personne publique responsable du plan/programme par courrier du 02 juillet 2014 reçu le même jour.

En vertu du IV de l'article R 122-21, les avis des autorités administratives de l'État compétentes en matière d'environnement portent sur le rapport environnemental et le projet de plan, schéma, programme.

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 juin 2014, les documents fournis répondant aux dénominations suivantes :

- Programme de coopération territoriale transfrontalière ALCOTRA 2014-2020 – Avant-projet - 17 Juin 2014 ;
- Programme de coopération territoriale transfrontalière ALCOTRA 2014-2020 – Rapport environnemental - Juin 2014 ;
- Programme de coopération territoriale transfrontalière ALCOTRA 2014-2020 – Évaluation environnementale stratégique – Rapport sur l'environnement - annexe 1 – Données statistiques sur le contexte environnemental - Juin 2014 ;
- Programme de coopération territoriale transfrontalière ALCOTRA 2014-2020 – Évaluation environnementale stratégique – Rapport sur l'environnement – annexe 2 – Compte rendu de l'impact environnemental - Juin 2014 ;
- Programme de coopération territoriale transfrontalière ALCOTRA 2014-2020 – Évaluation environnementale stratégique – Rapport environnementale – annexe 2 – Résumé non technique – Juin 2014.

Auxquels ont été ajoutés par message électronique du 03/07/2014 :

- Programme de coopération territoriale transfrontalière ALCOTRA 2014-2020 - Logique d'intervention : tableaux objectifs spécifiques, résultats et indicateurs - Juin 2014 ;
- Proposition de répartition financière par axe (25/06/2014).

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans ou programmes soumis à étude d'impact ou à évaluation environnementale, une (ou plusieurs) « Autorité(s) environnementale(s) » désignée(s) par la réglementation doit(vent) donner son(leur) 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 de l'Autorité environnementale.

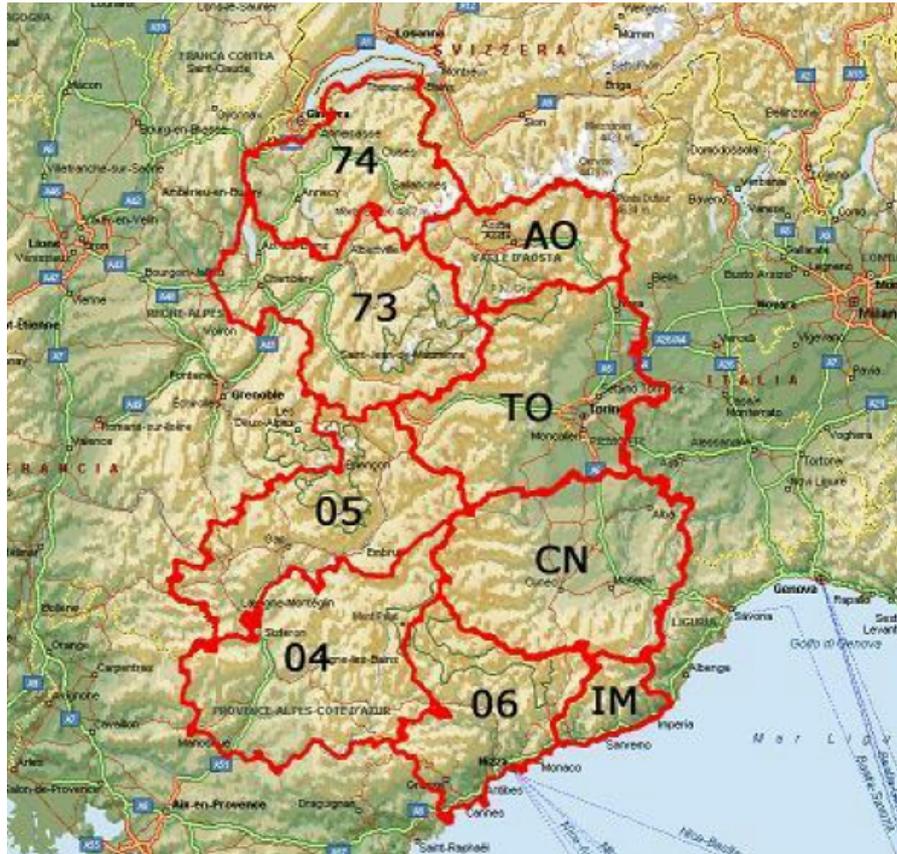
On notera pour mémoire que le dossier du « Programme Opérationnel de coopération territoriale transfrontalière ALCOTRA 2014-2020 » dans sa version soumise à l'Autorité environnementale et qui sera présentée lors de la consultation du public, a potentiellement vocation à être complété sur un certain nombre

Avis de l'autorité compétente en environnement

1. Présentation du contexte

La zone couverte par le PO couvre une superficie d'environ 45 000 km² et concerne une population d'environ 5,7 millions d'habitants (donnée 2013). Elle inclut :

- pour la France : les départements des Alpes-Maritimes, des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, de la Savoie et de la Haute-Savoie.
- pour l'Italie : la région Autonome du Val d'Aoste, les provinces de Turin, de Cuneo (région du Piémont) et d'Imperia dans la région de Ligurie ;



La zone ALCOTRA (Alpes Latines Coopération TRAnsfrontalière) correspond à un territoire très majoritairement montagneux présentant de fortes disparités sur l'ensemble des facteurs pris en compte.

Elle est globalement attractive, ce qui se traduit par l'augmentation de sa population.

Sur le plan économique, le tourisme constitue l'une des composantes fortes du territoire.

Cette attractivité repose également sur un patrimoine naturel de très grande qualité comportant notamment plusieurs parcs nationaux et parcs naturels régionaux, souvent de très grande étendue, et caractérisé par sa diversité : Du littoral jusqu'au Mont Blanc, côtes, fleuves, paysages abrupts ou vallonnés, forêts, torrents, alpages, glaciers, propices à la présence de nombreux microclimats et donc au développement d'écosystèmes très différents (allant du maquis méditerranéen jusqu'à des pergélisols), prairies, forêts, prairies d'altitude et grands lacs alpins.

Cette zone est de plus caractérisée par des paysages souvent exceptionnels ainsi qu'un patrimoine historique et culturel intéressant.

Le territoire ALCOTRA bénéficie donc d'atouts très appréciables dont la fragilité reste un sujet d'attention.

2. Présentation du projet de programme

Le Programme est construit selon 4 axes prioritaires déclinés en 7 objectifs thématiques (OT), eux-mêmes repris en 9 objectifs spécifiques (OS) (*appelées aussi priorités d'investissement, PI*), puis en 24 actions (*cf. tableau ci-après*). Les composantes principales pouvant être résumées de la façon suivante :

- favoriser l'innovation dans les systèmes économiques et productifs transfrontaliers afin d'en accroître la compétitivité (*cf. axe 1*) ;
- faire connaître les impacts du changement climatique dans le territoire ALCOTRA et mettre en œuvre des politiques d'adéquation (*cf. axe 2*) ;
- valoriser le patrimoine naturel et culturel de la zone ALCOTRA afin d'encourager le développement du tourisme durable (*cf. axe 3*) ;
- maintenir un niveau adéquat de services de base pour la population résidente dans les zones les plus périphériques à haut risque de dépeuplement, tout en préservant des niveaux acceptables de viabilité économique.

Il attribue une enveloppe financière à chaque priorité d'investissement en pourcentage de l'enveloppe globale (environ 198,8 millions d'euros) :

Axe prioritaire :	Priorité d'investissement (PI) :	Action :	Hypothèse de soutien financier :
Axe 1. Innovation appliquée : transfert de l'innovation et des technologies habilitantes	PI 1b – Promouvoir les investissements des entreprises en RI en développant des liaisons et des synergies entre les entreprises et les centres de recherche et de développement et le secteur de l'éducation supérieure, notamment en promouvant les investissements dans le développement de produits et de services	Ac.1 Projets de soutien au développement de la recherche et de l'innovation à travers la promotion de réseaux transfrontaliers Ac.2 Projets expérimentaux qui, à travers des actions locales novatrices (y compris « pilotes ») permettent d'améliorer le niveau d'innovation au sein du territoire transfrontalier	10 %
	PI 4c – Soutenir l'efficacité énergétique, la gestion intelligente de l'énergie, et l'utilisation de l'énergie renouvelable, dans les infrastructures publiques, y compris les bâtiments publics, et dans le secteur du logement	Ac.1 Actions de communication, information et formation Ac.2 Réalisation de procédures de contrôle et mise en œuvre pour l'amélioration des performances énergétiques des édifices Ac.3 Expérimentation de techniques et matériaux et réalisation de chantiers pilotes expérimentaux sur des bâtiments publics	5 %

Axe 2 : Environnement sûr:augmentation de la résilience du territoire	PI 5a – En soutenant des investissements concernant l'adaptation climatique, y compris l'approche qui se base sur les éco-systèmes	Ac.1 développement et réalisation d'études, d'outils et de méthodes partagés Ac.2 Réalisation d'actions de sensibilisation, de communication, de formation et d'accompagnement dans les phases opérationnelles	8 %
	PI 5b – Prévention et gestion des risques	Ac.1 développement et réalisation d'études, outils et méthodes partagés Ac.2 Réalisation d'actions de sensibilisation, de communication et de formation Ac.3 Expérimentation de méthodes de réponses novatrices contre des risques spécifiques	12 %
Axe 3 : Attractivité du territoire : conservation de l'environnement et valorisation des ressources naturelles et culturelles, y compris à travers le développement du tourisme durable et de l'économie verte	PI 6c – Conserver, protéger, promouvoir et développer le patrimoine naturel et culturel	Ac.1 Interventions structurelles sur le patrimoine naturel et culturel Ac.2 Développement de réseaux, de systèmes et de services communs d'information Ac.3 Actions de sensibilisation, de communication, de promotion Ac.4 Formation et mise à jour des opérateurs	28 %
	PI 6d – En protégeant et en réhabilitant la biodiversité et les sols et en promouvant les services pour les éco-systèmes également à travers Natura 2000 et l'infrastructure verte	Ac.1 Partage et mise en réseau de données Ac.2 Définition de protocoles, plans de monitoring et de gestion commune Ac.3 définition d'outils, de services et d'interventions communes	12 %
	PI 4e – Promouvoir des stratégies pour une faible émission de carbone pour tous les types de territoire, en particulier les zones urbaines, y compris la promotion de la mobilité urbaine multimodale durable et de mesures pertinentes d'adaptation et de mitigation	Ac.1 Actions de communication et d'information pour le public Ac.2 Etudes et échanges d'expérience Ac.3 Développement de projets et de services innovants	5 %
Axe 4 : Inclusion sociale et citoyenneté européenne : faciliter l'installation et la permanence des familles et des personnes dans les zones de montagne et rurales	PI 9CTE– Promouvoir l'inclusion sociale, combattre la pauvreté et toute discrimination	Ac.1 Développement et expérimentation de modèles d'organisation, protocoles et systèmes de formation et d'information partagés dans les services socio-éducatifs, d'assistance et sanitaires pour la population et notamment pour les catégories faibles et les sujets en difficulté (personnes âgées, étrangers, etc) Ac.2 Requalification et réutilisation de structures rurales au sein desquelles sont développés des services	10 %
	PI 10CTE– Programmes d'éducation, de formation professionnelle et formation conjointe	Ac.1 développement de parcours de formation bi-nationaux et de formation technico-professionnelle transfrontaliers Ac.2 Formation conjointe de personnel de	10 %

On notera au passage, du point de vue de l'autorité environnementale, une forme d'ambiguïté dans le contenu de l'axe 3 qui range sous une même rubrique 2 objectifs susceptibles d'une antinomie forte, à savoir d'une part la valorisation des ressources naturelles (dont le renforcement de l'activité touristique), et d'autre part la protection des espaces naturels.

Il aurait été judicieux d'expliciter ce point, d'autant plus que les actions relevant de l'axe 3 (hors celles de la PI4e relative à la limitation des émissions de carbone) sont précisément celles qui bénéficient de la plus forte dotation du Programme (40% du montant total du programme).

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 ALCOTRA et des orientations validées par le programme opérationnel.

Il en résulte, parmi les enjeux régionaux recensés, la mise en exergue des enjeux et objectifs suivants :

- limiter la consommation des espaces naturels et agricoles et, plus globalement, l'étalement urbain et, ce faisant, favoriser les continuités écologiques ;
- préserver la ressource en eau et assurer le partage de cette ressource inégalement répartie, dans un contexte de pression croissante ;
- organiser les territoires et les acteurs pour une plus grande sobriété et efficacité énergétiques et atténuer le changement climatique ;
- développer les ressources énergétiques renouvelables du territoire dans le respect des équilibres environnementaux ;
- intégrer la prévention des risques naturels et technologiques dans l'aménagement du territoire, en veillant, pour les risques naturels, à la prise en compte des effets prévisibles du changement climatique et, plus généralement, limiter la vulnérabilité aux risques naturels ;
- limiter l'augmentation des déchets produits (économiser, réemployer et recycler les matières premières et les matériaux) ;
- 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.

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

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

4-1 caractère complet du rapport environnemental

Le rapport environnemental répond globalement aux attentes de contenu figurant à l'article R122-20 du code de l'environnement. Issu de la fusion de pratiques d'évaluation environnementale à la fois françaises et italiennes, sa forme s'avère toutefois atypique, ce qui a nécessité, de la part de l'autorité environnementale une vérification un peu laborieuse qui est résumée ci-après :

- la **présentation générale des objectifs du programme** et de son contenu (R122-20 alinéa 1) est

effectivement traitée au sein du rapport environnemental (cf.chapitre 2) ;

- l'« analyse de l'**articulation avec d'autres plans, schémas, programmes** ou documents de planification » (*R122-20 alinéa 1*) l'est aussi, mais est principalement traitée au paragraphe 4-5-3. On notera à ce propos qu'il s'agit, dans les rapports environnementaux des plans et programmes français, d'un sujet habituellement assez largement développé, qui permet de mettre en évidence à la fois les convergences positives, mais aussi les risques d'incompatibilités et constitue une analyse de cohérence très utile pour éclairer tant le public que l'autorité de gestion sur la bonne cohérence du programme avec les autres politiques publiques mises en œuvre sur le territoire concerné. A ce titre, le rapport environnemental aurait gagné à être davantage développé sur ce point ;

- l'**état initial de l'environnement** (*alinéa 2 du R122-20*), présent sous forme très résumée au sein du chapitre 3 « *les aspects pertinents de l'état de l'environnement dans la zone de coopération* » est utilement complété par le contenu de l'annexe 1 « *données statistiques sur le contexte environnemental* ». On notera que les tendances d'évolution, en l'absence de la mise en œuvre du programme opérationnel, (*cf. alinéa 2 du R122-20*) sont quant à elles exposées au chapitre 6 de l'étude d'impact ;

- la présentation des **solutions de substitution** avec mention de leurs avantages et inconvénients (*alinéa 3 du R122-20*) ainsi que l'**exposé des motifs** (*alinéa 4 du R122-20*) font l'objet du chapitre 8 (« *identification des alternatives et justification des choix pris* ») qui met en compétition quatre scénarios distincts puis les analyse selon une grille simplifiée où les facteurs environnementaux apparaissent pour 1/3, ce qui est très appréciable. On notera au passage que le résultat de cette comparaison, très peu contrasté, montre toute la difficulté de l'exercice de conception de ce type de programme opérationnel ;

- l'exposé des **effets notables de la mise en œuvre du programme** (*alinéa 5-a du R122-20*) est développée au chapitre 5 « *effets significatifs du programme sur l'environnement* » ;

- l'**évaluation des incidences Natura 2000** (*alinéa 5-b du R122-20*) est introduite au paragraphe 5-3 du rapport, intitulé « éléments d'évaluation de l'impact » qui récapitule, en italien dans le texte, trois actions ayant potentiellement des effets négatifs sur les objectifs de conservation du réseau Natura 2000, complété par l'annexe 2 « *compte rendu de l'impact environnemental* » (*heureusement en français*). Elle reste toutefois en deçà des exigences figurant à l'article R414-23 du code de l'environnement auquel l'autorité environnementale recommande de se référer (*voir paragraphe 4-4 ci-après*) ;

- la **présentation des mesures d'intégration** (*alinéa 6 du R122-20*) est développée au chapitre 7 du rapport sous l'intitulé réducteur « *mesures prévues par le programme pour compenser les effets indésirables sur l'environnement* ». En effet, priorité doit normalement être donnée à l'évitement puis à la réduction des éventuels effets négatifs avant de procéder à la démarche de compensation. De fait, les mesures proposées correspondent à des recommandations visant en réalité à limiter ces effets négatifs ;

- le **coût des mesures d'intégration** proposées (*alinéa 6 du R122-20*) ne semble pas en revanche figurer au dossier (on notera que leur nature ne rend pas cet exercice aisé, qui reste néanmoins obligatoire) ;

- Les **critères, indicateurs et modalités de suivi** (*alinéa 7 du R122-20*) sont développés au chapitre 9 (« *mesures de surveillance* »). Les indicateurs proposés, comme le veut le code de l'environnement, se partagent entre suivi de l'effet du programme et de l'efficacité des mesures d'intégration proposées (*alinéa 7-a du R122-20*) (critères dénommés « *indicateurs de produit* » ou « *indicateurs de programme* » dans le rapport) et suivi de facteurs environnementaux plus généraux (*alinéa 7-b du R122-20*). (critère dénommés « *indicateurs de contexte* »). Ceci étant, ces indicateurs mériteraient, pour certains, d'être davantage détaillés et appellent diverses observations figurant au paragraphe 4-7 ci après.

S'agissant des modalités de suivi, les paragraphes 9-3 à 9-5 annoncent que celles-ci seront définies durant les 3 premiers mois du programme et se contentent de produire, au conditionnel, des

recommandations générales à leur égard. Le coût du dispositif de suivi, bien que faisant l'objet d'un développement spécifique qui montre que l'évaluateur a bien saisi l'enjeu de celui-ci, reste lui aussi dans l'ombre ;

- les **méthodes utilisées** (*alinéa 8 du R122-20*) sont effectivement explicitées mais elles le sont en divers endroits du rapport, avec toutefois un « chapeau » général en introduction du dossier (chapitre 1 du rapport). On notera à ce propos, à titre de conseil pour les dossiers suivants, que bien que la réglementation ne l'exige pas, les rapports de ce type font souvent mention des difficultés d'ordre méthodologique ou conjoncturel rencontrées, apportant un éclairage judicieux pour apprécier la qualité du rapport (on sait par exemple que le caractère contraint de l'échéancier général d'établissement du programme laisse en réalité peu de marge à l'auteur du rapport environnemental) ;

- enfin, le dossier comporte un **résumé non technique** (*alinéa 9 du R122-20*) qui s'avère rédigé selon une maille adaptée, clair et pédagogique malgré un reliquat de quelques acronymes et termes techniques (monitoring, matrice..) et plus globalement, l'usage (inévitables) d'un vocabulaire normalisé, mais pas toujours aisément compréhensible du grand public, propre aux programmes opérationnels.

4-2 caractérisation des enjeux environnementaux

Les enjeux environnementaux du territoire concerné par le programme ont été abordés par grandes thématiques : démographie, biodiversité, air, eau, sol, climat, déchets, patrimoine culturel et paysage. Le rapport est abondamment illustré par des cartes facilitant la compréhension des enjeux, dans l'ensemble convenablement territorialisés.

Il en résulte une vision synthétique et claire de l'état de l'environnement pour la plupart des thématiques. Elle reste toutefois très globalisante et ne reflète pas vraiment la dichotomie du territoire (méditerranéen et alpin).

Le rapport environnemental souligne toutefois la forte disparité de l'aire d'action du PO comprenant 3 zones biogéographiques : alpine (majoritairement), continentale et méditerranéenne, s'étageant depuis le littoral méditerranéen jusqu'aux hautes cimes alpines (Mont blanc 4 810 m). Il pointe l'accroissement de la population, une situation appelant encore à la vigilance (malgré des améliorations) pour les polluants atmosphériques, et la sensibilité du territoire aux changements climatiques.

Il identifie, à juste titre, un enjeu fort et commun à toutes les régions du PO : un patrimoine naturel de tout premier plan. En effet, la zone d'influence du programme comprend près de 40% de zones naturelles protégées, et notamment un nombre important de parcs et de réserves naturels. Au titre du réseau Natura 2000, on relève la présence d'un grand nombre de SIC¹ et de ZPS². On notera aussi que toute la frange littorale du PO est incluse dans le périmètre du sanctuaire Pélagos voué à la protection des cétacés de Méditerranée. Enfin, il est indiqué que les continuités écologiques constituent un enjeu important entre la France et l'Italie à travers le massif alpin.

Toutefois, l'enjeu notable relatif à la consommation d'espace naturel et agricole au bénéfice de l'étalement urbain, aurait mérité d'être davantage développé. L'aire géographique du PO, très attractive grâce à son climat privilégié et à son cadre naturel et paysager remarquable (mer et montagne) présente des espaces particulièrement vulnérables (littoral méditerranéen, stations de montagne) face au phénomène d'extension de l'urbanisation généré notamment par un tourisme délicat à maîtriser. La gestion économe du sol dans le cadre d'une politique transfrontalière, notamment vis à vis de l'impact des infrastructures touristiques, constitue en effet un enjeu clairement identifié dans le *protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols*.

De même, les considérations relatives aux risques naturels semblent sur-pondérer les risques dits « hydrogéologiques » (Annexe 1, p.22) par rapport aux nombreuses autres sources de risques connus

(1) Site d'Importance Communautaire – Directive Habitats

(2) Zone de Protection spéciale – Directive Oiseaux

sur le territoire ALCOTRA. Compte tenu de leur fort lien structurel avec l'axe prioritaire 2 du PO, PI5b « *Prévention et gestion des risques* », elles auraient eu vocation à faire l'objet de développements plus conséquents et d'une retranscription effective dans l'analyse générale de l'état initial présentée au sein du rapport environnemental (cf. chapitre 3).

De plus amples développements des aspects relatifs aux nuisances acoustiques, aux paysages ainsi qu'au patrimoine culturel, architectural et archéologique auraient aussi été vivement indiqués et utiles car souvent identifiés comme des enjeux forts du territoire ALCOTRA.

En outre, des éléments plus précis auraient eu vocation à être fournis concernant le diagnostic socio-économique de l'aire d'étude en lien avec les axes stratégiques du PO, notamment pour ce qui concerne le tissu urbain, les entreprises, les ports, les pôles d'intérêt majeur,...

Enfin, malgré la difficulté bien connue de cet exercice lorsqu'il s'agit d'un territoire aussi vaste, une cartographie de synthèse illustrant de façon spécifique la sensibilité de l'aire d'étude par rapport à un nombre restreint et ciblé d'enjeux représentatifs de l'état initial de l'environnement aurait été appréciable.

4-3 analyse des effets probables sur l'environnement

La méthodologie mise en œuvre, est globalement pertinente et bien structurée. Elle utilise 4 degrés d'appréciation des incidences (effective, potentielle, matérielle, immatérielle). Trois thèmes transversaux sont annoncés comme ayant été pris en compte : le changement climatique, la qualité des ressources naturelles et la gouvernance.

On notera aussi, au plan méthodologique, que l'analyse est annoncée comme ayant été basée sur la prise en compte de la vulnérabilité et de la résilience des enjeux patrimoniaux, socio-économiques, culturels et environnementaux du territoire.

Plus concrètement, elle est effectuée, de façon assez classique, action par action et par référence à 10 familles de facteurs environnementaux (*biodiversité, eau, air, sol, risques, climat, santé, paysage/patrimoine, déchets et énergie*) qui, bien que peu détaillées par comparaison à d'autres rapports environnementaux présentés, paraissent représentatives des attentes de base de l'autorité environnementale sur ce sujet.

On notera toutefois que l'analyse des impacts du PO est effectuée globalement à l'échelle du territoire, sans référence spécifique à la forte disparité des régions potentiellement concernées (espace méditerranéen et territoire de montagne), ce qui réduit inévitablement son acuité.

Les impacts négatifs potentiels du PO sont dans l'ensemble correctement analysés. Ils sont annoncés comme liés au caractère matériel des actions mises en œuvre, et concernent essentiellement les incidences relatives à la réalisation d'infrastructures (*consommation d'espace, insertion paysagère, pollutions diverses*), au développement touristique (*dégradation des espaces naturels remarquables, atteintes à la biodiversité et à la qualité paysagère, ...*), ou encore à l'utilisation de matériaux locaux et écologiques (action A1.4c.2).

L'évaluation produite est dans l'ensemble cohérente avec les enjeux identifiés lors de l'analyse de l'état initial de l'environnement, sous réserve des observations figurant ci-avant.

Comme attendu, le rapport environnemental conclut au caractère très majoritairement positif des effets environnementaux du programme. Il met toutefois en évidence le fait que sont susceptibles d'un impact négatif, dans la mesure où elles sont dotées d'un caractère matériel pouvant se traduire par un effet physique direct sur l'environnement, les deux actions suivantes :

- l'action A1.4c.3 : « *Expérimentation de techniques et matériaux et réalisation de chantiers expérimentaux sur des bâtiments publics* » ;
- l'action A3.6c.1 : « *interventions structurelles sur le patrimoine naturel et culturel* ».

Toutefois, l'autorité environnementale considère qu'une analyse plus poussée pourrait également faire entrer dans cette catégorie :

- l'action A1.1b.2 : « Projets expérimentaux qui à travers des actions locales novatrices, y compris « pilotes », permettent d'améliorer le niveau d'innovation au sein du territoire transfrontalier », dans la mesure où cette action prévoit la « réalisation de petites infrastructures » ;
- l'action A1.4c.2 : « Réalisation de procédures de contrôle et mise en œuvre pour l'amélioration des performances énergétiques des édifices », relative notamment à l'utilisation de matériaux locaux ;
- l'action A1.4c.3 : « Expérimentation de techniques et matériaux et réalisation de chantiers expérimentaux sur des bâtiments publics », car comportant une « expérimentation sur des chantiers pilotes ».

Dans le même esprit, considérer comme le fait le rapport environnemental, que le caractère immatériel d'un certain nombre d'actions a automatiquement pour conséquence une absence d'impact, est discutable.

En toute rigueur, ce point n'avait semble-t-il pas échappé à l'auteur du rapport qui signale (sous la rubrique « échanges de bonnes pratiques ») « si les actions ne sont pas convenablement gérées et réglementées, il y a possibilité que les effets ne soient pas positifs » sans toutefois aller jusqu'à le faire apparaître dans le tableau d'analyse de la page 54, au titre des effets négatifs potentiels.

D'autres incidences notables potentielles sont également prévisibles, bien qu'elles soient peu aisément identifiables vu le cadre général et l'échelle du programme. Ainsi, l'action A2.5b.3 (Axe prioritaire 2) relative à la gestion des risques, peut conduire à la réalisation d'équipements susceptibles d'incidences non négligeables sur la biodiversité, le paysage et/ou la gestion des eaux.

S'agissant de l'axe n°4 (« faciliter l'installation et la permanence des familles et des personnes dans les zones de montagne et rurales »), l'affirmation contenue dans le rapport, d'une absence totale d'effet environnementaux, tant positifs que négatifs au motif que cette stratégie ne découlerait pas d'une stratégie de développement durable, pourrait aussi mériter débat. En effet, le maintien de populations en zone de montagne pourrait être crédité au titre de la pérennisation des espaces agropastoraux et des paysages ainsi que des habitats naturels qui y sont inféodés.

Parmi les autres actions, plusieurs points auraient peut-être aussi mérité plus ample argumentation. Parmi eux, on aurait aussi aimé trouver plus ample développement concernant l'action 3 du Pi5-b (prévention et gestion des risques/« expérimentation de méthodes de réponse novatrices contre des risques spécifiques »).

4-4 évaluation d'incidence Natura 2000

Il convient de souligner l'importance de l'enjeu Natura 2000 sur le territoire ALCOTRA, dans la mesure où l'aire d'influence du programme est à la fois vaste et remarquablement riche sur le plan de la biodiversité. Elle concerne un réseau dense de sites Natura 2000 tant en France qu'en Italie. On notera au passage que les chiffres fournis par l'étude d'Incidence Natura 2000 (annexe 2 page 4) ne semblent pas identiques à ceux contenus au sein de l'état initial (annexe 1 page 28).

On notera pour mémoire, que les projets supportés par le PO ont naturellement vocation à être encadrés de telle sorte qu'il ne puisse en résulter d'effets dommageables significatifs sur les objectifs de conservation du réseau Natura 2000 par le biais de mesures réductrices adaptées, point que l'évaluation d'incidence fournie aurait eu vocation à développer en son sein ;

Pour revenir au rapport environnemental, les actions incluant le potentiel le plus significatif d'effets négatifs sur des zones du réseau Natura 2000 (A1.1b.2, A3.6c.1) ont bien été identifiées. En revanche, l'évaluation des effets (nature et niveau de l'atteinte) reste, malgré la difficulté que cet exercice représente pour un programme portant sur un territoire aussi vaste où une grande diversité d'actions est susceptible d'interagir avec un grand nombre de sites Natura 2000, en dessous des attentes habituelles de l'autorité environnementale en termes de niveau de détail.

Ceci étant l'évaluation d'incidences produite identifie quatre points de vigilance :

- cas des actions de valorisation touristique et culturelle qui peuvent avoir des effets sur des habitats ou espèces ;

- cas des actions de « valorisation » de sites ayant un intérêt environnemental en lien avec un développement touristique attendu susceptible d'interagir avec un site Natura 2000 ;
- cas de la réhabilitation/modernisation d'infrastructures, lorsque celles-ci interagissent fonctionnellement avec un site Natura 2000 ;
- cas où des actions de promotion touristique concerneraient des territoires comportant des zones Natura 2000 ;

... pour lesquelles, l'évaluateur préconise une évaluation d'incidence même dans les cas où la réglementation ne l'imposerait pas et même dans le cas d'interventions dites « immatérielles ».

Dans ce contexte, l'évaluation d'incidences aurait eu vocation à être clairement conclusive quant au caractère non significatif des effets dommageables potentiels résiduels du programme sur les objectifs de conservation du réseau Natura 2000.

4-5 exposé des motifs

Les motifs du choix du Programme sont clairement exposés et justifiés. On rappellera à ce propos que le projet présenté s'inscrit dans le cadre très contraint de la réglementation européenne, notamment le règlement FEDER (*cf. rapport environnemental pages 11 à 13*).

La compatibilité du Programme ALCOTRA avec les objectifs de l'Union Européenne (développement durable, stratégie Europe 2020) est bien exposée et démontrée dans le rapport environnemental (*cf. pages 11 à 16, et 26 à 28*).

Le dossier recense de façon détaillée les différents documents-cadres à l'échelon national, macro-régional et régional, pour la France et pour l'Italie. L'articulation du programme ALCOTRA avec les différents protocoles de la convention alpine est exposée de façon détaillée (p.34).

En revanche, le niveau de coordination avec les autres PO Européens intéressant tout ou partie de l'aire du PO ALCOTRA n'est pas précisé alors qu'il s'agit d'un sujet normalement sensible compte tenu du nombre de PO concernés (PO FEDER régionaux, PO Interrégional du Massif Alpin (POIA), PO Italie-France Maritime, PO espace alpin, POP Plan Rhône).

On notera au passage que le titre du paragraphe 2.2 « *Analyse de la cohérence interne* » semble peu approprié dans la mesure où cette rubrique du rapport environnemental traite non pas du niveau de cohérence entre les différentes dispositions du programme, mais plutôt (tableau p.15) de la cohérence des objectifs du PO avec les objectifs de la stratégie Europe 2020.

En termes de cohérence interne du PO, il aurait par exemple été intéressant de préciser la manière dont se concilient les 2 composantes de l'axe 3 : développement de l'attractivité des territoires et préservation des milieux naturels.

4-6 pertinence des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Le rapport part du principe que les actions du programme, en règle générale peu génératrices d'impacts pour l'environnement nécessitent plus des mesures d'amélioration des effets attendus que des mesures de limitation des incidences potentiellement négatives. Cette approche, sur laquelle les avis sont potentiellement partagés, aurait mérité des justifications plus approfondies.

Les mesures proposées concernent effectivement les actions identifiées comme susceptibles de générer des effets négatifs (notamment axe 3) et paraissent globalement pertinentes. Elle s'avèrent toutefois vraisemblablement sous dimensionnées vis à vis de la nature et de l'importance des enjeux, pour ce qui concerne les atteintes potentielles (biodiversité, continuités écologiques, paysages, pollutions diverses,...) découlant de la localisation potentielle des projets sur les espaces naturels remarquables de l'aire d'étude.

S'agissant par exemple de l'action mettant en jeu le développement de matériaux locaux (action A1.4c.2), il aurait été bien inspiré que la mise en œuvre du programme s'accompagne d'une évaluation précise de la ressource afin d'éviter toute surexploitation préjudiciable à la pérennité de la filière.

Concernant les mesures proposées pour l'axe 3, celles-ci auraient mérité d'être davantage élaborées. En effet, le fait de privilégier, au titre de la valorisation ou de la réhabilitation les sites de caractère naturaliste (cf. tableau page 78) pourrait avoir pour conséquence d'exposer davantage ceux-ci à des opérations susceptibles d'être inadaptées et donc accroître le potentiel d'effets négatifs du programme. Sur ce point, la définition de critères portant sur la nature et les caractéristiques techniques des opérations plutôt que sur leur objet mériterait d'être travaillé. Des recommandations du même type pourraient aussi être évoquées vis-à-vis de l'action 1-b de la PI6-c (réhabilitation ou modernisation d'infrastructures) où les deux recommandations proposées, au demeurant de bon aloi, auraient vocation à être complétées par des critères destinés à maîtriser les éventuels effets négatifs de ces infrastructures.

De son côté, l'indication de la préférence accordée aux projets les plus en accord avec l'objectif du PO concerné (économies d'énergie, mobilité durable, ...) est pertinente. Cette mesure pourrait d'ailleurs être étendue à toutes les actions du PO, y compris les actions immatérielles, en indiquant par exemple que « *les interventions financées dans le cadre de l'action concernée tiendront compte de la protection de l'environnement, de la promotion des énergies durables (...)* ».

Enfin, pour la rigueur méthodologique, il aurait aussi été indiqué de procéder à une évaluation sommaire des éventuels effets indésirables de ces mesures d'intégration.

A titre d'illustration, si le fait d'accorder notamment la préférence aux secteurs liés à la production d'énergie à partir de ressources renouvelables est à l'évidence positif sous l'angle du changement climatique (cf. tableau de la page 76), il comporte un potentiel d'effets négatifs en ce qui concerne la biodiversité (cas par exemple des éventuels effets du développement des exploitations hydroélectriques sur le fonctionnement des corridors écologiques).

4-7 modalités de suivi

Le rapport environnemental présente des indicateurs destinés à s'assurer du bon déroulement opérationnel du Programme, afin de permettre, comme le demande la réglementation, d'identifier à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus de la mise en œuvre du Programme et conduire, si nécessaire, à des mesures correctives appropriées.

Une distinction pertinente est faite entre indicateurs de contexte décrivant l'évolution générale de l'état de l'environnement, et indicateurs de programme destinés à mesurer l'action du programme au niveau de l'action concernée.

La batterie des indicateurs de programme proposés semble couvrir de façon satisfaisante l'ensemble des effets environnementaux de celui-ci (économies d'énergie, mobilité durable, biodiversité, risques hydrogéologiques...). Il s'agit toutefois d'indicateurs en valeur absolue (*nombre de projets...*), alors que, pour certains d'entre eux, des données concernant des valeurs relatives (*proportion de projets...*) pourraient aussi être utiles pour mesurer les éventuels effets négatifs du programme et l'efficacité des mesures d'intégration proposées.

Toutefois, les indicateurs proposés appellent les observations suivantes :

- indicateurs « températures moyennes sur certains endroits », « émission de gaz qui modifient le climat » et « consommation énergétique » : compte tenu de la multiplicité des facteurs susceptibles d'agir sur ces indicateurs, il est vraisemblable que leur suivi ne donnera pas véritablement d'indications sur l'efficacité du programme lui-même. Ceci étant, comme ces aspects font effectivement partie des préoccupations fortes du territoire ALCOTRA, ceux-ci restent pertinents. Il importerait toutefois d'en mieux préciser la teneur (pour la température : nombre et répartition des points de mesure envisagés ; pour les émissions de gaz à effet de serre et la consommation énergétique : définition du domaine surveillé) ;

- indicateurs « [*nombre de*] zones sous protection de l'environnement » et « nombre de sites Natura 2000 » : il en est de même dans la mesure où, sur le territoire français, le processus de désignation de ces sites est normalement indépendant de la mise en œuvre du programme opérationnel ALCOTRA. Plus sur le fond, les indicateurs de programme proposés eu égard à la biodiversité restent très

génériques et gagneraient probablement à être plus ciblés, afin d'être mieux aptes à rendre compte de la variété des effets potentiels sur les espaces naturels remarquables ;

- indicateur « surfaces où il est possible de construire » : il s'agit, cumulé avec l'évolution des zones effectivement construites et/ou aménagées, d'un indicateur important de suivi de l'artificialisation des sols. On notera que cet indicateur pourrait, comme c'est le cas de plusieurs autres PO, porter plus directement sur la consommation d'espaces naturels et agricoles.

Enfin, d'un point de vue méthodologique, on rappellera que les valeurs de référence (état 0) des indicateurs ont normalement vocation, dans la mesure du possible, à être renseignées pour faciliter le suivi (situation en 2013 par exemple).

5. Conclusion

Sur la forme, le rapport environnemental présenté, clair et concis, suit globalement l'esprit du code de l'environnement. Réalisé dans un contexte à la fois pluri-linguistique, d'échéancier très tendu et d'éloignement géographique des parties prenantes, il est néanmoins parvenu, malgré une forme quelque peu atypique, à respecter l'essentiel des spécificités de la réglementation française en ce qui concerne les attentes de contenu. Il reste toutefois perfectible au regard des points évoqués ci-avant (cf. *paragraphe 4*), qu'il a vocation à prendre en compte, tout particulièrement en ce qui concerne la mention du coût des mesures d'intégration et l'évaluation d'incidences Natura 2000.

Sur le fond, l'évaluation environnementale du programme opérationnel apparaît proportionnée aux enjeux ainsi qu'à l'ampleur financière du programme.

Le projet de PO apparaît quant à lui globalement vertueux au regard de la prise en compte de l'environnement. Il s'accompagne toutefois d'un potentiel (modéré) d'effets négatifs qui est assorti, sous forme de recommandations, de propositions de mesures d'intégration pertinentes mais dont la définition reste perfectible au regard des observations figurant ci-avant.

Il apparaît donc comme susceptible de contribuer efficacement au développement économique du territoire et à l'amélioration de la qualité de vie des populations dans le cadre d'une dynamique transfrontalière respectueuse de l'environnement.

Toutefois, l'Autorité Environnementale recommande :

- de mieux préciser l'articulation du PO ALCOTRA avec les autres Programmes Opérationnels FEDER appelés à intervenir aussi sur le territoire ALCOTRA ;
- de mieux préciser le contenu de l'axe 3 du PO ALCOTRA de façon à bien distinguer les mesures qui concernent le renforcement de l'attractivité du territoire, de celles qui ont trait à la protection des espaces naturels ;
- d'accorder globalement un poids plus important à la bonne prise en compte de l'enjeu relatif à la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- que les mesures d'intégration soient détaillées voire complétées dans l'esprit des observations figurant au paragraphe 4-6 ci-avant, notamment pour ce qui concerne les effets potentiellement négatifs des axes 1 et 3, et, en ce qui concerne plus particulièrement les préoccupations de santé publique, prévoir des mesures permettant de s'assurer que la mise en œuvre locale du PO n'induisse 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*) ;
- que les indicateurs de suivi environnemental soient affinés dans l'esprit des observations figurant au paragraphe 4-7 ci-avant.

Conformément à l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, il appartiendra à l'autorité de gestion du programme opérationnel « ALCOTRA 2014-2020 » de préciser, lors de son adoption, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis, ainsi que les résultats de la consultation du public.

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

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

DREAL Rhône-Alpes
~~Le directeur régional adjoint~~
Jean-Philippe DENEUVY