



PREFET DE LA REGION ALSACE

Strasbourg, le 26 JUIN 2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE PROJET DE PROGRAMME OPERATIONNEL FEDER 2014-2020
POUR L'ALSACE

Synthèse de l'avis

La qualité du rapport environnemental

L'examen par le rapport de l'articulation du projet PO FEDER avec les autres grands plans et schémas régionaux - notamment les autres fonds européens - gagnerait à être développé. L'évaluation des impacts potentiels du PO sur l'environnement est trop générale : une meilleure identification des principaux enjeux environnementaux aurait permis de mieux apprécier les effets des financements inscrits dans le programme. L'autorité environnementale recommande aussi que le rapport soit complété par une maquette financière, existante dans le PO, avec un détail par axe : des budgets affectés aux priorités d'investissement et aux objectifs spécifiques. L'évaluation obligatoire des incidences Natura 2000 est absente. L'autorité environnementale recommande que le rapport environnemental soit complété sur ce point. Enfin, le suivi environnemental peut être amélioré dans la mesure où aucune indication n'est donnée sur les modalités de mise en oeuvre des indicateurs évoqués.

La prise en compte de l'environnement

Le programme de développement régional a dans son ensemble des incidences non négligeables sur l'environnement régional. L'axe 4 consacré à la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs est le mieux doté financièrement. Les investissements dans ce domaine peuvent générer à la fois les impacts favorables les plus significatifs mais également quelques incidences négatives. Il aurait été souhaitable que, notamment pour cet axe, une évaluation des différentes actions, et non seulement une évaluation des seules priorités d'investissement soit réalisée. Une meilleure définition des critères d'éco-conditionnalité, l'introduction d'indicateurs de suivi et le choix du mode de gouvernance permettront de mieux maîtriser les atteintes possibles à l'environnement des projets financés dans le cadre du PO FEDER.

1. Contexte et présentation du plan

1.1 Éléments de contexte du projet du Programme Opérationnel (PO) FEDER

Le Conseil Régional d'Alsace est l'autorité de gestion pour le programme opérationnel FEDER (Fonds Régional de Développement Economique et Régional). C'est à ce titre qu'il a saisi en date du 4 avril 2014 le Préfet de la région Alsace, autorité environnementale de ce programme en application de l'article R 122-17 du code de l'environnement.

Le dossier de demande d'avis sur le PO FEDER est composé du programme, de son rapport d'évaluation et d'un résumé non technique.

Le présent avis porte sur la qualité du rapport environnemental qui expose la démarche d'évaluation environnementale du PO FEDER et la manière dont il prend en compte de l'environnement.

L'agence régionale de santé (ARS) et les préfetures du Bas-Rhin et Haut-Rhin ont été consultées pour l'élaboration du présent avis.

1.2 Présentation du programme

Le programme opérationnel résulte du croisement des besoins du territoire issus du diagnostic d'octobre 2012 préparatoire à l'intervention des fonds européens en Alsace pour la période 2014-2020, avec le cadre d'intervention des fonds communautaires. En effet, le règlement général de gestion des fonds européens fixe, en cohérence avec les objectifs « Europe 2020 », le cadre stratégique commun (CSC) 2014-2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Le règlement a ainsi défini une liste de onze objectifs thématiques (OT) pour les différents fonds européens dont les quatre premiers sont les suivants :

- OT1 renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- OT2 améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité ;
- OT3 renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME), celle du secteur agricole (pour le FEADER) et celle du secteur de l'aquaculture et de la pêche (pour le FEAMP);
- OT4 soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans tous les secteurs.

Le PO régional respecte parfaitement le cadre européen puisque les quatre axes du programme retenu correspondent exactement aux quatre OT à prendre en compte, cités ci-dessus. Le PO applique également la concentration thématique demandée par l'Europe, à savoir 80% des crédits alloués à ces quatre axes, dont 20 % au moins pour l'axe 4.

Le budget global du PO FEDER est de près de 85 M€ (hors assistance technique) selon la répartition suivante :

Axes stratégiques	Montants en €	% de l'enveloppe du PO
Axe 1 : soutien à la recherche, au développement et l'innovation	24 000 000	28 %
Axe 2 : accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité	16 000 000	19 %
Axe 3 : soutien à la compétitivité des entreprises	17 928 800	21 %
Axe 4 : soutien de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs	27 000 000	32 %
Total	84 928 800	

Avec les différentes contreparties nationales, le montant global des projets financés par le PO FEDER sera d'environ 263 M€.

L'approche intégrée du développement urbain est traitée dans ce budget au travers d'Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) dans les agglomérations mulhousienne et strasbourgeoise qui mobilisent de manière prévisionnelle 14,5 M€.

La présentation du projet de programme dans le rapport environnemental est sommaire puisqu'elle s'attache à simplement énoncer les quatre axes du programme en évoquant succinctement le cadre de la politique européenne. Il est à signaler qu'aucune présentation de maquette financière ne figure dans le rapport alors que cette information est capitale pour apprécier la portée du programme et ses éventuelles incidences sur l'environnement, qu'elles soient favorables ou défavorables. L'autorité environnementale recommande que le rapport soit complété par une maquette financière avec un détail par axe des budgets affectés aux priorités d'investissement et aux objectifs spécifiques.

2. Articulation avec d'autres plans et programmes

La synergie avec les autres programmes régionaux (schéma régional climat, air et énergie (SRCAE), plan régional santé environnement 2^{ème} génération (PRSE2) et projet de schéma régional de cohérence écologique (SRCE), pas encore approuvé à ce jour) est étudiée sous l'angle de la pertinence entre les programmes d'actions des différents plans régionaux et les priorités d'investissement du PO FEDER. Dans cette démarche intéressante, les possibles impacts croisés de l'ensemble des plans et schémas sont également étudiés. Le rapport conclut à une pertinence faible ou moyenne avec ces plans et schémas, sauf dans le secteur de l'énergie pour lequel elle est qualifiée, à juste titre, de bonne entre les mesures du PO et le SRCAE.

Il aurait également été souhaitable que soit également présentée l'articulation avec les autres programmes européens qui seront mis en œuvre dans la région, à savoir le fonds européen d'aménagement rural (FEADER), le fonds social européen (FSE) et le programme INTERREG du Rhin supérieur.

3. Analyse des impacts environnementaux du PO FEDER

3.1 Etat initial et enjeux

L'état initial présenté est relativement succinct. Il s'appuie pour l'essentiel sur les informations disponibles sur le site internet du profil régional environnemental d'Alsace (www.per.alsace.developpement-durable.gouv.fr). Il aurait été utile que les éléments de bilan et de suivi du précédent PO soient également intégrés dans cet état initial afin de mieux contextualiser l'état des lieux à la nature même de ce type de programme de financement européen.

Le travail d'identification des enjeux doit, certes, se faire au regard des sensibilités environnementales du territoire, mais aussi en croisant celles-ci avec la spécificité et les orientations du PO, en l'occurrence au moins avec les quatre axes structurels du programme, tels qu'ils sont décrits ci-avant.

Le rapport cite les trois grands enjeux identifiés par le profil environnemental régional, à savoir :

- un développement économe en ressources préservant les équilibres environnementaux et socio-économiques ;
- un environnement favorable à la santé et à la sécurité des populations ;
- un réseau d'espaces naturels structurants pour la biodiversité et la qualité paysagère.

Cette approche généraliste n'a pas permis l'identification des principaux enjeux environnementaux concernés par les financements inscrits au PO FEDER. Le profil environnemental, utilisé comme référence, aurait permis cet approfondissement pour mieux décliner les enjeux correspondant davantage aux différents programmes d'actions du futur PO. En effet, le profil décline les enjeux présentés ci-dessus en une dizaine d'axes stratégiques, comme c'est, par exemple, le cas en matière énergétique, puisqu'un des axes stratégiques du profil s'intitule « Diminuer les consommations d'énergie notamment pour réduire les émissions de gaz à effet de serre » qui correspond parfaitement à l'enjeu visé par l'axe 4 du PO de transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

3.2 Impacts

Les impacts du PO FEDER sont analysés à partir de onze priorités d'investissement déclinant les différents axes du programme. Les impacts de ces priorités sont examinés selon onze « thématiques environnementales » (biodiversité, air, énergie...) et leur importance suivant un barème de notes positives ou négatives de - 4 à + 4. La note maximale caractérisant une incidence durable, directe et certaine. Un tableau par investissement prioritaire donne une note positive ou négative d'impact pour chaque thématique environnementale puis une note moyenne d'impact environnemental des différentes priorités d'investissement. Une autre série de tableaux met également à disposition une information sur les domaines environnementaux les plus impactés avec un calcul identique par note moyenne.

Cependant, la prise en compte du champ de la mobilité durable, qui constitue certes un vecteur d'amélioration de l'environnement, comme étant une thématique environnementale parmi les autres thématiques examinées (air, sols, eau etc.) est incorrecte et déforme quelque peu les résultats affichés dans les tableaux. Par ailleurs, la méthode retenue de donner une note moyenne par priorité ou thématique

environnementale peut fausser l'analyse des résultats et l'appréciation des incidences, notamment en ne faisant pas suffisamment ressortir les domaines environnementaux fortement impactés et en mettant au même niveau les différentes dimensions environnementales.. Il aurait donc été souhaitable de privilégier la somme des notes d'impact, afin d'afficher une note cumulée des impacts positifs et une pour les impacts négatifs et, ainsi faciliter leur interprétation.

Il ressort de ces différents tableaux les résultats suivants :

Axes stratégiques	Les impacts, notes moyennes des priorités d'investissement
Axe 1 : soutien à la recherche, au développement et l'innovation	P1 = + 2,25 P2 = + 0,5
Axe 2 : l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité	P1 = - 1,5 P2 = - 0,1 P3 = + 1,6
Axe 3 : soutien à la compétitivité des entreprises	P1 = - 2 P2 = - 2 P3 = - 2 Toutes les notes ramenées à 0
Axe 4 : soutien de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs	P1 = - 0,4 P2 = - 0,4 P3 = - 0,4 P4 et P5 non évaluées

Si plusieurs PI (notamment celles de l'axe consacré à la recherche) présentent des impacts positifs ou neutres, certaines autres PI ont plutôt des impacts négatifs. Ainsi, l'axe 3 dédié à la compétitivité des entreprises a, selon les résultats de l'évaluation, des impacts négatifs en matière de risques technologiques et santé humaine mais qui sont, in fine, estimés neutres par l'évaluateur, qui a considéré que la phase amont de programmation pouvait permettre de corriger ces impacts.

L'axe 4 se décline dans le rapport entre trois priorités d'investissement, à savoir :

- la promotion des sources d'énergie renouvelable ;
- l'efficacité énergétique des PME ;
- l'efficacité énergétique des bâtiments publics et des logements.

Bien que l'on soit sur des typologies de projets techniques très différents, les résultats de l'évaluation des impacts sont pourtant strictement identiques. Ces résultats posent la question de la qualité des analyses effectuées. Il aurait été préférable, notamment pour cet axe, de réaliser une évaluation sur la base des différentes actions, plus précises dans leurs contenus que les priorités d'investissement, afin de bien identifier les différents impacts sur l'environnement et, ainsi de mieux comprendre sur ce plan les budgets alloués aux différentes priorités.

L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 est absente du rapport alors que l'article R122-20 du code de l'environnement indique que les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, sont aussi soumis à évaluation des incidences Natura 2000. L'autorité environnementale recommande que le rapport environnemental soit complété sur ce point.

3.3 Les solutions de substitution raisonnables, les mesures correctrices et l'exposé des motifs

Aucune solution de substitution ne figure dans le rapport. Par contre, le chapitre consacré à ces solutions intègre, à tort, les mesures dites d'évitement ou de réduction des incidences négatives sur l'environnement.

Afin d'améliorer, supprimer ou réduire les incidences identifiées, l'évaluateur préconise l'utilisation de plusieurs leviers afin de favoriser les incidences environnementales positives, et ce au niveau de chaque étape des financements de projets :

- inscription d'actions à faible incidence environnementale, au sein même du PO, afin de favoriser les porteurs de projets responsables ;
- mise en place de critères d'éco-conditionnalité selon les différentes priorités d'investissement. Le porteur de projet pouvant, s'il ne respecte pas les critères, avoir la possibilité d'entreprendre des mesures alternatives correctrices afin d'être éligible au financement ;
- mise en œuvre d'un contrôle du respect des critères d'éco-conditionnalité des projets financés, par le biais d'indicateurs de suivi pertinents.

Les motifs de choix sont rapidement rappelés mais la concertation importante menée avec les acteurs locaux pour définir les principaux axes et priorités d'action n'est pas, contrairement au document du PO FEDER, évoquée dans le rapport.

3.4 Le suivi

Le rapport propose plusieurs types d'indicateurs pour construire le suivi, notamment afin de s'assurer de la conformité des effets du programme analysés dans l'évaluation environnementale stratégique. Il est à noter qu'il ne s'agit que de propositions et non d'un ensemble d'indicateurs clairement désignés par le gestionnaire du programme et que par ailleurs, les modalités et les échéances de ces indicateurs ne sont pas décrites.

4. Résumé non technique

Le résumé non technique, qui constitue un document à part du rapport environnemental, reprend l'essentiel de ce rapport et correspond à une bonne synthèse de la démarche menée pour évaluer les incidences environnementales du PO FEDER.

B. La prise en compte de l'environnement

Le programme de développement régional est susceptible de présenter des incidences non négligeables sur l'environnement régional notamment la biodiversité, le bruit, les paysages... Les axes 2, 3 et 4 sont les plus pénalisants pour l'environnement.

L'axe 4 consacré à la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs est celui qui génère à la fois des impacts environnementaux très favorables en matière d'énergie renouvelable, de maîtrise des consommations énergétiques, de gestion des déchets et de qualité de l'air, mais également le plus d'impacts négatifs potentiels, notamment en matière de nuisances pour le cadre de vie.

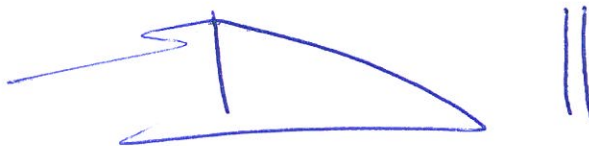
La maquette financière inscrite dans le PO FEDER n'est pas reprise dans le rapport. Ainsi pour l'axe 4, qui est celui qui impacte le plus l'environnement, il aurait été souhaitable que les cinq priorités d'investissement indiquées dans le tableau de répartition des 27 M€, affectés à cet axe (document du PO FEDER) soient présentées et évaluées dans le rapport environnemental, alors que seulement trois priorités, qui représentent 23,5 M€, sont évaluées dans le rapport environnemental. On peut constater par rapport au précédent PO FEDER une reconduction du budget dédié aux énergies renouvelables mais aussi une augmentation significative des crédits consacrés à l'efficacité énergétique de la construction, qui passent de 8,5 M€ à 12 M€. Cette augmentation s'accompagne également d'un niveau d'exigence inférieur, par rapport au précédent PO, en matière de performance énergétique, qui va notamment permettre de faciliter l'accès aux crédits FEDER pour les travaux de rénovation thermique des logements sociaux et privés.

Pour réduire les incidences négatives des différents investissements prioritaires des quatre axes, il est proposé une liste significative de critères d'éco-conditionnalité. De nombreux critères concernent des actions pouvant avoir des impacts positifs sur l'environnement, ce qui est effectivement bien pour conforter les actions favorables à l'environnement. En revanche, une série d'actions et donc de projets pouvant impacter négativement l'environnement ne font pas l'objet de ces critères ou alors ceux-ci sont souvent insuffisants ou

mal adaptés. Ainsi, dans le cadre du soutien aux projets de rénovation immobiliers sur les agglomérations de Mulhouse et Strasbourg, il est simplement proposé comme critère de respecter une démarche durable. Ce critère paraît insuffisant pour répondre aux enjeux environnementaux de ces territoires. De la même manière, il est évoqué la réalisation d'études d'impact pour les projets liés aux énergies renouvelables, certaines conditions de déclenchement des études d'impact sont préconisées dans le rapport, mais sans lien avec le champ d'application et les conditions de réalisation de ces études définis par le code de l'environnement.

L'autorité environnementale recommande que le projet de PO précise davantage les critères d'éco-conditionnalité, les indicateurs de suivi et les modalités de contrôle à mettre en place. L'amélioration de ces outils devrait permettre de mieux maîtriser les atteintes possibles à l'environnement des projets financés dans le cadre du PO FEDER. La rédaction du document opérationnel de mise en œuvre du programme et de procédures d'accompagnement seront donc importantes à ce titre.

Le Préfet,



Stéphane BOUILLON