



PREFET DE LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE

*Direction Régionale et Interdépartementale
de l'Environnement et de l'Energie d'Île-de-France*

Paris, le 19 février 2014

Avis de l'autorité environnementale sur le projet de programme opérationnel d'Île-de-France et du bassin Seine – FEDER-FSE 2014-2020

Résumé de l'avis

Le présent avis porte sur la version du 27 janvier 2014 du programme opérationnel FEDER-FSE, dont le montant sur la période 2014-2020 s'élève à près de 450 millions d'euros. La stratégie de mise en œuvre du programme est déclinée en 7 axes prioritaires.

L'évaluation environnementale réalisée est de bonne qualité et elle facilite la compréhension des enjeux environnementaux du territoire et les interactions avec le PO FEDER-FSE francilien. Elle propose des recommandations intéressantes en termes de suivi et de critères de conditionnalité des aides.

Le programme opérationnel est principalement orienté sur le développement et le soutien à l'économie. Il intègre néanmoins les principales préoccupations environnementales franciliennes, en s'appuyant notamment sur des schéma régionaux tels que le schéma régional de cohérence écologique ou encore le schéma régional climat-air-énergie d'Île-de-France .

Les effets du programme sur l'environnement varieront fortement en fonction des types de projets, de leurs conditions de mise en œuvre et des crédits qui seront effectivement alloués à chacun. Il conviendra donc d'attacher une attention particulière à la sélection des opérations au sein des axes ayant potentiellement des incidences négatives.

Enfin, la présentation de l'articulation du FEDER-FSE avec d'autres dispositifs de financement aurait pu permettre de mieux en appréhender la portée.

*
* *

*Avis disponible sur le site Internet de la direction régionale et interdépartementale de
l'Environnement et de l'Energie d'Île-de-France et de la préfecture de la région d'Île-de-France,
préfecture de Paris www.ile-de-france.gouv.fr*

1. Contexte réglementaire

1.1 Fondement de la procédure

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement.

En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les objectifs de protection environnementale pertinents, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

1.2 Cas du FEDER-FSE

Les dispositions adoptées pour transposer cette directive en droit français prévoient qu'une évaluation environnementale stratégique soit conduite lors de l'élaboration des programmes opérationnels portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE)¹.

Ces programmes opérationnels font également l'objet d'une évaluation *ex-ante*. Les textes prévoient que « *L'évaluation ex-ante intègre les exigences en matière d'évaluation environnementale stratégique définies en application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* ». Dans le cas présent, l'évaluation *ex-ante* est intégrée au programme tandis que l'évaluation environnementale fait l'objet d'un rapport dédié.

L'intérêt de l'évaluation environnementale est de :

- aider à l'élaboration d'un programme en prenant en compte l'ensemble des champs de l'environnement et en identifiant ses effets sur l'environnement ;
- contribuer à la bonne information du public et faciliter sa participation au processus décisionnel de l'élaboration du programme ;
- éclairer l'autorité administrative qui arrête le programme sur la décision à prendre.

Ces points seront repris dans les parties 2 et 3 du présent avis.

1.3 Avis de l'autorité environnementale sur le PO FEDER-FSE

Le présent avis porte sur la version finale de travail du programme opérationnel (PO) en date du 27 janvier 2014. La maquette financière est susceptible d'évolution. Le rapport environnemental transmis le 29 janvier 2014 est basé sur cette version du PO.

L'avis comprendra deux parties :

- une analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient ;
- une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PO.

La stratégie de mise en œuvre du FEDER-FSE est déclinée en 7 axes prioritaires (dont deux portent spécifiquement sur l'assistance technique pour la mise en œuvre des fonds). Les axes prioritaires s'articulent autour de 10 objectifs thématiques (OT), qui peuvent contribuer à un ou plusieurs axes. Des priorités d'investissement sont ensuite précisées et déclinées en objectifs spécifiques, pour lesquels les types d'action éligibles et les bénéficiaires au financement FEDER et FSE sont indiqués.

1 article R.122-17 du code de l'environnement

Le montant global du programme s'élève à près de **450 millions d'euros** pour la période 2014-2020 (175 millions d'euros pour le FEDER et 274 millions d'euros pour le FSE), et doit s'articuler avec des financements nationaux.

2. Analyse du rapport environnemental

Le rapport environnemental a été établi sur la base de la version finale de travail du 27 janvier 2014. Il aborde tous les éléments fixés par l'article R.122-20 du code de l'environnement et présente une structure claire.

2.1 Résumé non technique et méthodologie suivie

Le résumé non technique, présenté en partie introductive, permet une appropriation rapide des éléments de l'évaluation environnementale. La méthodologie d'évaluation environnementale et ses limites sont clairement exposées en début de document, ce qui facilite la lecture du rapport environnemental.

2.2 Articulation avec les autres planifications et prise en compte des objectifs de protection supérieurs en matière d'environnement

Étudier l'articulation du projet de programme opérationnel avec d'autres planifications, soumises ou non à évaluation environnementale, permet d'expliquer la cohérence des différentes politiques sur le territoire d'application du programme. Cela revient à replacer les PO dans leur contexte administratif et domaine de compétence. Cette analyse est réalisée en partie 2 du rapport environnemental.

Politique régionale de l'Union Européenne

Le rapport rappelle que l'élaboration de programme de financements s'inscrit dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne, politique d'investissement qui soutient l'amélioration de la qualité de vie, la croissance économique, la compétitivité, la création d'emplois et le développement durable. Les programmes s'inscrivent ainsi dans le cadre de la stratégie Europe 2020 adoptée en 2010, qui fixe **5 objectifs** :

- 1) **Emploi** : Atteindre un taux de **75 % de la population** âgée de 20 à 64 ans ayant un emploi
- 2) **Innovation** : Investir **3 % du PIB** de l'UE dans la recherche et le développement
- 3) **Changement climatique** : **les 3 fois 20** = Réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, augmenter de 20 % l'efficacité énergétique et porter à 20 % la part des énergies renouvelables
- 4) **Éducation** : Amener à **moins de 10 % le taux d'abandon scolaire** et à au moins **40 %** la population âgée de 30 à 34 ans ayant un **diplôme** de l'enseignement supérieur ou équivalent
- 5) **Pauvreté** : Combattre la pauvreté pour qu'au moins **20 millions de personnes** ne soient plus menacées par le risque de pauvreté et d'exclusion

Pour répondre à cette stratégie, la Région Île-de-France a choisi de mettre en place un programme pluri-fonds FEDER-FSE, qui identifie 5 axes d'interventions prioritaires.

Politiques régionales d'aménagement

Par souci de cohérence des politiques publiques régionales, le rapport rappelle à juste titre les grandes orientations d'aménagements pour les années à venir en Île-de-France fixées par le schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) adopté le 27 décembre 2013, et le Plan de Déplacement Urbain d'Île-de-France (PDUIF) en cours de révision.

La présentation faite est synthétique mais rappelle bien les principaux enjeux de ces documents, notamment en termes de logements (production de 70 000 logements par an), de préservation des

espaces, de développement d'activités et de renforcement de l'offre de transports. Elle identifie les points de convergence ou de vigilance entre ces politiques et les objectifs du PO.

Politiques régionales environnementales

Le rapport évoque différents schémas portant sur certaines thématiques environnementales :

- le schéma régional Climat-Air-Energie (SRCAE) d'Île-de-France adopté le 14 décembre 2012
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) d'Île-de-France adopté le 21 octobre 2013
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie 2010-2015

Le rapport souligne les convergences et la cohérence entre ces documents et le projet de PO, tout en indiquant que ce dernier vise des problématiques plus ciblées et présente un périmètre d'interventions réduit par rapport aux thématiques visées par ces planifications.

Compte-tenu de l'axe 5 spécifique au bassin Seine, le rapport aurait pu citer le Plan de Gestion des Risques Inondation (PGRI) en cours d'élaboration. Ce document qui sera approuvé pour la période 2015-2021 pourrait en effet venir conforter les actions de l'axe 5.

2.3 État initial de l'environnement et perspectives d'évolution

Le rapport indique qu'un diagnostic stratégique a été dressé en préalable à l'élaboration des Programmes Opérationnels 2014-2020. Le diagnostic stratégique propose un certain nombre d'enjeux à caractère environnemental et rattachés à divers objectifs thématiques européens (*Promouvoir l'efficacité énergétique (OT4) ; Utiliser plus d'énergies renouvelables et de récupération (OT4) ; Promouvoir l'adaptation au changement climatique (OT5) ; Connaître, prévenir et gérer les risques (OT5) ; Améliorer la réduction, le traitement et la valorisation des déchets (OT6) ; Améliorer l'environnement urbain (OT6) ...*). L'état initial de l'environnement a donc été rédigé en prenant en compte ce diagnostic stratégique et les enjeux propres à l'Île-de-France.

Le préambule de l'état initial renvoie par ailleurs à des documents plus détaillés en termes de description des caractéristiques environnementales de la région, ce qui participe à la bonne information du public en termes de sources de données disponibles.

L'état initial se concentre sur la mise en exergue des grands enjeux environnementaux franciliens au regard des objectifs portés par le PO. Il est présenté suivant quatre thématiques :

- le cadre de vie (englobant les thématiques liées à la biodiversité et aux paysages notamment) ;
- les nuisances (incluant les risques technologiques, naturels et les pollutions)
- l'exploitation, la dégradation et la valorisation des ressources naturelles
- le changement climatique et la vulnérabilité des populations

Le niveau de détails de la description de l'état initial de l'environnement est proportionné à l'importance des enjeux vis-à-vis des objectifs du PO. Les perspectives d'évolution de l'environnement sont également présentées, et identifient clairement les pressions qui risquent d'être à l'origine d'une dégradation de l'environnement dans les années à venir. L'ensemble des enjeux environnementaux prégnants en Île-de-France est synthétisé dans un tableau.

Des éléments synthétiques sont également fournis s'agissant du bassin de la Seine, et rappellent les problématiques principales rencontrées à cette échelle (gestion du risque d'inondation, mobilisation de la ressource en eau et qualité des milieux aquatiques), ainsi que les enjeux stratégiques du précédent plan Seine 2007-2013.

2.4 Analyse des incidences du projet sur l'environnement et mesures correctrices, réductrices et compensatoires

Analyse générale des incidences

L'objectif de cette partie du rapport est de préciser quelles sont les incidences positives et négatives attendues sur l'ensemble des thématiques pertinentes de l'environnement. Cette analyse a été conduite en deux temps.

Une liste de questions évaluatives a d'abord servi à déterminer les objectifs spécifiques susceptibles d'avoir une incidence potentielle sur l'environnement. Cinq objectifs spécifiques, centrés sur la formation et l'éducation, ont pu être identifiés comme n'ayant pas d'impact sur l'environnement. Par conséquent, ils n'ont pas fait l'objet d'analyse approfondie.

Les autres objectifs ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie, à partir de différents critères (probabilité de l'incidence, fréquence, durée, réversibilité etc...) afin de mieux caractériser les incidences potentielles sur l'ensemble des composantes environnementales. Enfin, l'analyse a mis en regard ces incidences probables par rapport aux enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial. La méthode retenue est pertinente et permet d'évaluer l'ensemble des objectifs stratégiques à travers un cadre commun, ce qui permet de relativiser la portée d'un axe par rapport à un autre. L'autorité environnementale note que l'hypothèse retenue par l'évaluateur consiste à considérer que toute création d'activité entraîne des incidences négatives sur l'environnement du fait de l'augmentation des consommations d'énergies ou de ressources naturelles, ce qui tend à maximiser les incidences négatives.

Certains objectifs spécifiques sont identifiés comme potentiellement impactants de manière négative. L'autorité environnementale note que des points de vigilance pour la mise en œuvre du PO sont formulés et devraient donc conduire à l'intégration de critères de suivi pour en déterminer les incidences effectives.

Un exercice de pondération des incidences a enfin été mené pour préciser les conclusions de l'analyse compte-tenu de l'enveloppe financière attribuée. Ceci permet de souligner les priorités choisies par l'autorité de gestion : les dynamiques économiques en faveur de l'emploi et du renforcement des facteurs de compétitivité ont plus d'importance que les objectifs à forte dominante environnementale.

Les conclusions issues de l'application de la méthode sont pertinentes et mettent en évidence les actions sur lesquelles des mesures correctrices devraient être envisagées. L'autorité environnementale souligne la qualité et l'intérêt de ce travail et invite l'autorité de gestion à s'appuyer sur les recommandations faites pour encadrer au mieux la sélection des futurs projets.

L'analyse se termine sur une synthèse des incidences par composantes environnementales. Cette présentation permet d'identifier les composantes environnementales potentiellement les plus impactées par le PO. Le climat, les économies d'énergie et le cadre de vie francilien apparaissent comme les composantes susceptibles de bénéficier au mieux du PO, tandis que le maintien de la biodiversité apparaît comme une composante sur laquelle il conviendra de conserver une vigilance.

Analyse des incidences sur les sites Natura 2000

L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 fait l'objet d'un chapitre dédié. Elle a été faite en regroupant les 35 sites Natura 2000 d'Île-de-France suivant 9 « familles »², puis en analysant les effets potentiels du programme sur chacune de ces familles.

Globalement, le PO ne devrait avoir que peu d'influence sur les sites Natura 2000 d'Île-de-France, à l'exception des sites urbains (sites de Seine-Saint-Denis), qui pourraient bénéficier des effets des actions de l'axe urbain.

2 Les familles ont été définies en se basant sur le critère « habitat »

2.5 Justifications du projet arrêté de programme opérationnel

Cette partie du rapport sert à expliquer les choix effectués lors de l'élaboration du programme inter-fonds. Elle met en avant les différentes instances impliquées dans l'élaboration des programmes (comité de partenariat régional, groupes de travail, comité technique et comité rédactionnel), et explicite brièvement les étapes de concertation et de validation du PO.

Les solutions de substitution qui auraient pu être retenues au regard des enjeux de protection de l'environnement prégnants en Île-de-France, tels que par exemple la dépollution des sols ou l'amélioration de la qualité de l'air, sont présentées. Les explications fournies indiquent pourquoi certaines priorités n'ont pas été retenues (poids financier trop important, action à mettre en œuvre non éligible au FEDER...).

2.6 Suivi des incidences négatives et mesures prises pour éviter, réduire et compenser

Pour les actions identifiées comme ayant un impact environnemental potentiellement significatif, le rapport environnemental propose l'application de critères de conditionnalité environnementale qui répondent à l'objectif de réduction des incidences négatives. Différents niveaux peuvent être concernés : sélection selon les porteurs de projets ou selon leur conception, ou encore par des critères de mise en œuvre des projets. Le rapport recommande notamment d'affirmer et/ou renforcer la place de l'environnement comme facteur d'innovation dans les projets qui seront sélectionnés, ce qui est pertinent.

Compte-tenu des dispositifs de suivis déjà existants pour d'autres politiques publiques et intégrant un suivi de l'évolution du contexte environnemental (SDRIF, SRCAE, SDAGE...), le rapport propose des principes pour s'y référer afin d'appuyer le suivi des éventuelles incidences négatives qui pourraient survenir.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet arrêté de PO

3.1 Le diagnostic

Le diagnostic préalable à l'élaboration du programme fonde la stratégie dont découle l'ensemble des actions. Il rappelle les enjeux, et notamment les enjeux environnementaux, dont il importe de tenir compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce programme.

Du point de vue environnemental, les principaux enjeux identifiés portent sur les évolutions climatiques et la réduction de la vulnérabilité et de l'exposition des populations aux risques naturels et technologiques. L'importance de considérer les moyens de concilier le maintien et le développement d'activités avec la limitation de la consommation d'espaces naturels et la préservation des ressources est également relevée.

3.2 La stratégie du programme opérationnel et sa déclinaison en axes

La stratégie du programme opérationnel constitue une réponse aux enjeux régionaux identifiés dans le diagnostic. Elle doit tenir compte des priorités européennes, des règles d'intervention et des capacités d'intervention financière du FEDER-FSE pour la période 2014-2020.

Cette stratégie vise prioritairement à traiter le domaine urbain d'Île-de-France, en soutenant des initiatives destinées à développer l'emploi, l'innovation et la formation, tout en préservant une cohérence territoriale à l'échelle régionale.

Si les axes 2 et 3 du projet de programme opérationnel peuvent avoir des effets indirects sur l'environnement, certaines actions des axes 1, 4 et 5 ont en revanche pour but d'agir directement sur l'environnement et le développement durable. Les axes 6 et 7, qui portent strictement sur l'assistance technique destinée à soutenir les coûts induits par la gestion et la mise en œuvre des fonds structurels, ne sont pas détaillés ci-après.

Axe 1 : Contribuer au développement des territoires urbains franciliens

Cet axe adopte une approche délibérément territoriale, du fait de la spécificité francilienne de présenter d'importantes disparités (inégalités sociales...). Il couvre plusieurs objectifs thématiques et s'inscrit dans une approche pluri-fonds intégrant ainsi les différentes dimensions d'un projet de territoire.

L'autorité environnementale note que la dimension environnementale a été intégrée à cet axe, puisque certains des investissements prioritaires visent des objectifs de diminution de la précarité énergétique à travers la rénovation du bâti résidentiel, d'amélioration de la qualité environnementale des déplacements en multipliant les aménagements de proximité et la préservations et la reconquête des milieux naturels tant remarquables qu'ordinaires. 22,25 millions d'euros (soit plus de 40 % des montants financiers de l'axe) sont consacrés à l'atteinte des objectifs climatiques.

Axe 2 : Adapter les compétences et favoriser les dynamiques de l'emploi en Ile-de-France

Cet axe prioritaire concentre deux objectifs thématiques, soutenus par le FSE, qui visent à adapter les compétences et à favoriser les dynamiques de l'emploi en Ile-de-France, en soutenant le développement des compétences et des qualifications, et en investissant dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie. Cet axe a potentiellement peu d'impacts sur l'environnement.

Axe 3 : Renforcer les facteurs de compétitivité en Ile-de-France

Pour l'axe 3, les actions de soutien au développement de l'économie peuvent présenter des effets négatifs sur l'environnement en créant de nouvelles sources de pollutions ou des prélèvements accrus sur les ressources selon les filières qui seront soutenues. Ces incidences sont potentiellement d'autant plus importantes que les montants alloués à cet axe sont élevés par rapport aux autres (plus de 100 millions d'euros). Des critères environnementaux d'octroi des aides qui viseraient à limiter les effets négatifs sur l'environnement pourraient être envisagés.

Axe 4 : Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone en Ile-de-France

La cohérence des projets avec les orientations du schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) arrêté par le Préfet de région en décembre 2012 est un principe directeur de sélection des opérations, qui devront faire la démonstration qu'elles reposent sur une démarche globale de qualité environnementale. Par ailleurs, la démarche retenue consiste à soutenir prioritairement les projets pilotes ayant un caractère exemplaire, opérationnel et reproductible, de nature à entraîner des incidences positives sur le long terme par cumul des retours d'expériences.

Les effets de cet axe sont globalement positifs en favorisant le développement d'énergies renouvelables. Des indications sur les autres dispositifs de financements existants sur ce sujet (par exemple ceux de l'ADEME) auraient permis de resituer l'action du FEDER-FSE.

Axe 5 : Diminuer les vulnérabilités du bassin hydrographique inter-régional de la Seine aux phénomènes météorologiques et préserver la biodiversité du fleuve

Cet axe s'inscrit en cohérence avec les priorités du SDAGE Seine-Normandie. Les effets attendus sont globalement très positifs sur l'environnement (restauration de continuité écologique et des écosystèmes humides) et la prévention des risques naturels.

On notera que le principe de sélection des projets retenu dans cet axe est l'appel d'offres, et qu'il n'identifie pas de territoire prioritaire. La cartographie des territoires à risques d'inondation aurait pu être indiquée. Les objectifs sont toutefois ciblés sur des enjeux précis dans un souci de priorisation.

L'objectif spécifique 2, qui porte sur la réduction des impacts des inondations sur les milieux et les territoires, cible des types d'action ayant le moins d'incidences sur l'environnement, telles que les infrastructures naturelles ou semi-naturelles. Si ces aménagements ont un impact globalement

positif, l'aménagement de zones de ralentissement dynamique des crues présente des incidences sur les milieux naturels qui devront faire l'objet d'une attention particulière dans l'instruction des projets.

De façon plus générale, les points de vigilance seront à moduler en fonction des autres enjeux des territoires de projets retenus (consommation éventuelles de terres agricoles notamment).

Compte-tenu de l'enveloppe financière (environ 9 millions d'euros), qui peut paraître modeste au regard des enjeux, des objectifs visés et du territoire couvert, le nombre de projets qui pourront être soutenus sera limité. Ils sont cependant susceptibles d'avoir un fort impact à eux seuls ou en cumulé du fait de la nature des enjeux, le risque d'inondation sur la Seine concernant 4,8 millions de personnes et 2,8 millions d'emplois.

3.3 Maquette financière du programme opérationnel et mise en œuvre du PO

Le plan de financement du PO FEDER/FSE de la région Île-de-France traduit la volonté des rédacteurs d'améliorer la compétitivité économique, ce qui se vérifie dans les montants financiers importants des axes 2 et 3 en comparaison des axes 4, 5 et dans une moindre mesure l'axe 1, qui présentent davantage d'incidences positives.

Le programme opérationnel tend à être cohérent avec le SRCE, puisque les candidatures aux appels à projet seront évaluées, entre autre, selon sa prise en compte par les projets. De même, le SRCAE est cité à plusieurs reprises pour rappeler le contexte d'intervention et préciser que la sélection des appels à projets sera attentive à la cohérence avec celui-ci.

De façon globale l'élaboration du PO traduit une bonne prise en compte des problématiques environnementales et la contribution globale du programme est favorable à l'environnement.

Afin de ne pas accentuer les incidences négatives des axes 2 et 3, il conviendra d'attacher une attention particulière à la sélection des opérations au sein de ces axes ayant potentiellement des incidences négatives.

Enfin, il convient de rappeler que les impacts varieront fortement en fonction des types de projets, de leurs conditions de mise en œuvre et des crédits qui seront effectivement alloués à chacun.

4. Information du public

Lors de la consultation du public, l'avis rendu en qualité d'autorité environnementale est inclus dans le dossier. L'accès aux documents est facilité, après une publicité conforme aux exigences du code de l'environnement.

Comme prévu à l'article L.122-10 du code de l'environnement, après approbation, le PO FEDER-FSE sera mis à disposition du public accompagné d'une déclaration rédigée par le maître d'ouvrage résumant :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du PO.

Le préfet de la région d'Île-de-France, préfet de
Paris, autorité environnementale

Le Préfet de la Région d'Île-de-France
Préfet de Paris

Jean DAUBIGNY