Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le 10 FEV. 2014

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
sur le programme opérationnel (PO) FEDER-FSE de la région Pays-de-la-Loire
pour la période 2014-2020

L'article L.122-4 du code de l'environnement a introduit la procédure d'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement. Les articles R122-17 à 24, R 414-19 et R 414-21 du code de l'environnement précisent cette disposition, et notamment le contenu de cette évaluation environnementale.

Selon l'article L. 122-6, l'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Ce rapport présente les mesures prévues pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement, il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu.

La procédure d'évaluation environnementale vise à repérer de manière préventive les impacts potentiels des grandes orientations sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle assure par ailleurs une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Cet avis porte :

- sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport ;
- sur la prise en compte de l'environnement par le programme.

Ces deux aspects seront traités successivement.

1 – Analyse du contexte du projet de programme opérationnel :

Dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne pour la période 2014-2020, le programme de la région Pays-de-la-Loire présente les orientations stratégiques de la région, ainsi que le plan d'actions associé qui sera financé par le biais des enveloppes accordées dans le cadre des fonds structurels européens FEDER (Fonds européen de développement économique et régional) et FSE (Fonds social européen). La région Pays-de-la-Loire propose un programme opérationnel commun au FEDER et au FSE, avec pour objectifs respectifs d'une part de promouvoir le développement économique et social régional, l'innovation et l'attractivité territoriale, d'autre part de soutenir la formation professionnelle tout au long de la vie.

Le programme FEDER-FSE pour la période 2014-2020 se focalise ainsi sur huit objectifs thématiques (OT) parmi les onze définis au niveau européen. Ces objectifs se traduisent par des axes pour lesquels des orientations ciblées sont définies et qui se traduisent par 14 priorités d'investissement.

Deux principaux postes de financements se distinguent. Ainsi, la maquette financière prévisionnelle met en exergue l'objectif thématique OT1 "*Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation*" avec un affichage de 40 % de l'enveloppe financière totale. L'OT 4 "*Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans tous les secteurs*" constitue le second poste de dépense, avec 25 % de l'enveloppe financière.

2 – Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient

Le dossier présente un rapport environnemental ayant vocation à identifier, décrire et évaluer les effets notables potentiels ou avérés du PO FEDER-FSE 2014-2020 sur l'environnement, conformément à l'article L. 122-6 du code de l'environnement. Ce rapport est de bonne qualité, structuré et rédigé de façon à en permettre une appréhension aisée.

a) Articulation avec d'autres plans et programmes

Le paragraphe dédié à l'analyse de la cohérence du PO FEDER-FSE au regard des autres programmes et sources de financement n'a pu être finalisé dans la mesure où l'évaluation n'a pu aboutir faute de versions suffisamment finalisées des programmes en question (programme de développement rural, programme opérationnel pluri-régional...). Il s'agit d'un point de fragilité, en particulier quant à l'articulation FEDER/FEADER puisque la complémentarité de ces deux programmes est nécessaire à la couverture de tous les champs environnementaux.

L'analyse de l'articulation du PO FEDER-FSE avec les plans et programmes avec lesquels il est susceptible d'être en inter-relation se formalise par un tableau qui qualifie la pertinence du programme au regard des orientations stratégiques des différents plans et schémas directeurs régionaux en région Pays-de-la-Loire et des grands enjeux environnementaux du territoire. Si la méthodologie est pertinente, et sa restitution claire, l'analyse n'en est pas moins incomplète dans ses conclusions pour certaines thématiques que sont les nuisances sonores, la biodiversité (milieux naturels et zones humides), la gestion de la ressource en eau, mais aussi les paysages, et le patrimoine culturel et archéologique. Cela traduit des choix de thématiques prioritaires opérés par le Conseil régional en relation étroite avec l'Etat.

Ainsi, plusieurs thématiques environnementales identifiées dans le diagnostic territorial stratégique (DTS) ne sont pas traitées de manière explicite par le PO FEDER-FSE Le programme ne fait pas mention de mesures concernant le bruit et les nuisances sonores. Le sujet de la biodiversité est pris en compte pour certains de ses aspects. Le réseau Natura 2000 et les zones humides ne sont pas pris en compte de manière explicite par ce programme ou par le FEADER traduisant ainsi des choix du Conseil régional relatés dans l''évaluation environnementale stratégique.

La gestion de l'eau n'est pas prise en compte dans le programme.

b) État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement, nonobstant une aire géographique de taille très importante, s'attache à caractériser le territoire en question et à en dégager les principaux enjeux au moyen d'une lecture dynamique. Les sources bibliographiques sont expliquées en préambule. Elles relèvent principalement du diagnostic territorial stratégique (DTS) post 2013 de la région Pays-de-la-Loire réalisé en octobre 2012, du rapport d'évaluation environnementale du schéma régional climat air énergie (SRCAE) daté de juillet 2013, et du profil environnemental régional dans sa version 2013. Cette partie intègre des réflexions quant aux tendances d'évolution probables en l'absence de mise en œuvre du PO FEDER-FSE, traduites également de manière schématique par des flèches illustrant les perspectives au vu de l'état actuel. Sur la forme, on peut regretter que les tableaux n'accompagnent pas l'analyse de manière pertinente, en étant un peu trop réducteurs.

Les principaux enjeux environnementaux de la région s'articulent autour de la gestion des ressources naturelles, de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de l'organisation de l'espace et de la gestion des espaces urbains, de la préservation des milieux naturels, de la qualité des ressources en eau, et de la protection des biens et des personnes par la gestion du risque.

Le volet Paysages et patrimoine aborde cet enjeu sous l'angle des pressions urbaines et agricoles, et donc de l'artificialisation. En effet, le territoire s'organise principalement autour d'une vaste surface agricole, celle-ci représentant 69 % de la surface régionale pour une moyenne nationale proche de 50 %. Le taux d'artificialisation du territoire régional est de 11% pour une moyenne nationale de 8,9 %. On notera à ce sujet qu'il est écrit d'une part que la région se place au 6e rang des régions métropolitaines les plus artificialisées, puis plus bas au sein de la même analyse que les Pays-de-la-Loire sont la région française la plus artificialisée. La dimension paysagère ne saurait se résumer à cet aspect, compte tenu en particulier du classement du Val de Loire au patrimoine mondial de l'Unesco.

Le patrimoine naturel remarquable de la région est traité au travers des dangers que représentent l'urbanisation, le changement climatique et l'intensification de l'agriculture. L'ampleur de la thématique semble là encore être incomplètement appréhendée.

La gestion de la ressource en eau constitue un enjeu majeur de la région Pays-de-la-Loire afin de lutter contre la dégradation de la qualité de l'eau et la raréfaction de la ressource (état défavorable).

La consommation énergétique fait l'objet d'un long développement qui contribue à lui donner une place prédominante au regard d'autres enjeux, mais néanmoins proportionnée aux priorités d'investissements retenues. Il est à noter que le paragraphe dédié a été dissocié de celui traitant de l'adaptation au changement climatique, alors même qu'il y est question des leviers identifiés pour réduire les émissions de gaz à effets de serre. Le choix a été fait d'aborder la thématique du changement climatique sous le seul angle de l'accentuation des risques naturels et de la réponse apportée via les plans de prévention des risques naturels. La qualité de l'air fait également l'objet d'un traitement à part, au même titre que les bruits et autres nuisances, et ne sont pas davantage intégrés à un volet santé humaine, exposition des populations. Il s'ensuit que cette dernière partie peut apparaître partielle dans son développement, avec une mise en exergue de certains éléments en particulier au détriment d'une approche globale. Si le choix de structuration se défend, il rend plus complexe la compréhension globale des enjeux et leur hiérarchisation.

L'identification de zones particulièrement sensibles, que sont la Loire et le littoral a du sens, mais l'analyse aurait mérité d'être approfondie. Il aurait peut-être été plus pertinent de l'inclure dans une analyse croisée avec les enjeux relevés dans l'état initial, dans une logique dynamique dans la mesure où elle recoupe des enjeux déjà identifiés au préalable.

Au-delà des remarques émises ci-avant, l'état initial est documenté et se présente comme proportionné à l'échelle d'analyse du PO FEDER-FSE.

c) Exposé des solutions de substitution

L'évaluation environnementale retrace de manière précise, et dans un souci d'exhaustivité, les enjeux qui auraient mérité d'être étudiés, ou de bénéficier d'un traitement plus approfondi, au sein du PO FEDER-FSE, en poussant l'exercice jusqu'à mentionner explicitement l'OT où le sujet aurait pu être traité. Dans un second temps, il est fait mention des motifs pour lesquels ces solutions de substitution n'ont pas été retenues. Si la maîtrise des recouvrements pluri-fonds, dans une logique de complémentarité, a prévalu, les justifications retenues demeurent parfois fragiles compte tenu du degré d'incertitude exposé. Il en est ainsi de la gestion de l'eau qui, à la lecture du document, devrait être traitée dans le programme de développement régional (PDR) FEADER 2014-2020, sachant qu'il est ensuite précisé que les lignes de partage entre FEDER et FEADER ne sont pas clairement arrêtées et que le traitement des questions relatives à la ressource en eau via le PDR reste à confirmer. Ce constat s'applique également à la prise en compte du réseau Natura 2000.

d) Justification du projet et alternatives

Le rapport environnemental ne présente pas d'alternative à proprement parler, ce qui peut s'entendre compte tenu de la nature du programme en question. Il aurait toutefois été pertinent de présenter différentes propositions ou de retracer les éventuels scénarii d'affectation des fonds qui ont pu être examinés au cours de l'élaboration du document dans une logique comparative au vu de la hiérarchisation des enjeux et de l'efficacité attendue des actions envisagées. Les choix retenus sont principalement justifiés par le déroulé des différentes phases de concertation amont, lesquelles auraient permis de partager les principaux enjeux territoriaux, par le biais du diagnostic territorial stratégique (DTS) en particulier. Les trois axes prioritaires (OT 4, 5 et 6) sont mis en exergue comme favorables à l'environnement. Si la recherche d'une maximisation de l'effet de levier attendu par les fonds européens est soulignée, il aurait été intéressant de faire le lien avec les priorités d'investissement.

e) Analyse des effets

Si la méthodologie se présente comme rigoureuse et pertinente, l'analyse qui en découle n'est que partielle, puisque qu'elle n'est pas en mesure, à ce stade du rapport environnemental, de cartographier l'ensemble des effets croisés probables. Elle est toutefois estimée comme globalement très favorable à l'environnement. La grille d'analyse retenue permet de chiffrer l'analyse des effets. Ainsi, sur le total des 200 effets probables recensés, le rapport identifie 126 effets négligeables ou inexistants, faisant état d'un programme globalement neutre pour l'environnement. Surtout, 61 effets plutôt positifs sont recensés contre 13 potentiellement négatifs.

Les thématiques "*contribution et adaptation au changement climatique*" se distinguent particulièrement comme sans aucun effet potentiellement négatif. A l'inverse, la thématique "*bruits et autres nuisances*" est la seule dont la note totale pondérée est négative. La mise en œuvre du programme peut donc potentiellement affecter cette thématique, notamment dans le cadre d'aménagements du territoire ou de travaux pour de nouvelles installations.

A noter que les objectifs spécifiques contenus aux axes 4 "*Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO_2 dans tous les secteurs*" (à l'exception du premier OS "*Accroître la production issue des énergies renouvelables en Pays-de-la-Loire*") et 5 "*Promouvoir la prévention et la gestion des risques et préserver l'environnement*" du PO, de par leur nature, se distinguent particulièrement par leurs effets largement favorables sur l'environnement.

L'autorité environnementale souligne la qualité de l'analyse fournie et le niveau de précision des différents effets attendus, tant dans leurs effets positifs que négatifs. L'analyse s'attache à distinguer les effets directs et indirects, temporaires et permanents, ainsi que leur réversibilité, à l'échelle des thématiques environnementales, mais aussi des objectifs spécifiques. Des tableaux de synthèse accompagnent l'analyse de manière adaptée.

f) L'analyse des incidences du programme sur les sites Natura 2000

Cette partie se traduit davantage par un rappel de la réglementation en vigueur que par une véritable analyse. Même si seules les déclinaisons opérationnelles du programme sur le territoire régional sont susceptibles d'avoir une incidence sur ces sites - lorsqu'il s'agit d'aménagements par exemple - l'analyse aurait pu identifier toutefois des risques d'effets potentiels liés à des opérations en particulier. Le renvoi à la réalisation des études d'incidences par les porteurs de projets conformément aux articles L. 414-4 et R. 414-19 du code de l'environnement peut apparaître réducteur.

g) Dispositif de suivi et indicateurs

Les indicateurs présentés ont trait au suivi de la mise en œuvre du PO FEDER-FSE, tant dans ses effets positifs que négatifs. On distingue les indicateurs de réalisation des indicateurs de résultat, sachant que leur définition est très largement encadrée par la commission européenne. En l'occurrence, les indicateurs sont présentés de manière partielle, puisque seuls les indicateurs portant sur les orientations stratégiques favorables à l'environnement sont présentés dans le document. Leur niveau de définition est satisfaisant ; La justification du choix des indicateurs présentés mériterait d'être explicitée.

L'indicateur retenu relatif aux réservoirs de biodiversité, à savoir la surface des espaces et écosystèmes protégés se présente comme restrictif. Le nombre de projets visant à restaurer ou à maintenir les écosystèmes ou les continuités écologiques, ainsi que la surface des territoires en projet de restauration ou de maintien des écosystèmes et des continuités écologiques pourraient utilement compléter le dispositif. Par ailleurs, bien qu'intéressant, l'indicateur relatif à la superficie des habitats en meilleur état de conservation risque d'être difficile à renseigner compte tenu d'un état initial non exhaustif sur l'ensemble du territoire.

h) Résumé non technique et méthodes

Le résumé non technique - élément important pour l'information du public appelé à consulter le dossier lors de l'enquête publique - doit relater les informations contenues dans le rapport et décrire la manière dont l'évaluation a été menée. En l'espèce, le résumé non technique n'a pas été formalisé à ce stade du processus de rédaction du programme.

Pour ce qui est de la présentation des méthodes, il aurait été éclairant que ce chapitre expose les difficultés rencontrées en terme de calendrier et de phasage du présent rapport avec une version non finalisée du programme expliquant de fait les éléments d'analyse manquants.

3 – Analyse de la prise en compte de l'environnement par le PO FEDER-FSE

L'analyse qui suit a pour objet d'évaluer la cohérence entre les enjeux mis en exergue sur le territoire régional et les actions retenues dans le cadre du PO FEDER-FSE, d'apprécier le niveau d'ambition au vu de la répartition des fonds et d'identifier d'éventuelles contradictions entre les différentes actions quant à leurs effets attendus sur l'environnement.

Avec 25 % des financements consacrés à l'axe 4 visant à relever le défi de la transition vers une économie à faibles émissions de CO_2, le programme traduit explicitement son ambition de consacrer des fonds conséquents à cette thématique environnementale. Les OT 5 « *Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques* (...) » et 6 « *Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources* », bien que dotées d'enveloppes moindres, avec respectivement 2 % et 8 % des financements, participent également directement à des actions en faveur de l'environnement.

Le Conseil régional a fait des choix de priorités quant aux thèmes environnementaux à soutenir, conformes aux priorités des fonds structurels et prenant en compte les dispositifs nationaux existants qui sont parfois suffisants et ne nécessitent pas de recours aux fonds européens. C'est la raison pour laquelle, l'ensemble des thématiques environnementales issues du diagnostic territorial stratégique ne sont pas soutenues par ce programme.

Il est à noter que l'analyse qui est faite selon différents horizons temporels apporte un éclairage intéressant quant à l'échéance de réalisation des objectifs affichés. On retiendra que la biodiversité, la gestion de la ressource en eau et la santé humaine sont des thématiques pour lesquelles les effets sont attendus à plus ou moins long terme, à savoir plus de trois ans après la mise en œuvre des mesures.

Le paragraphe dédié aux effets cumulés du PO FEDER-FSE avec d'autres plans, schémas et programmes met en exergue la nécessaire articulation des financements du présent programme avec ces derniers afin de maximiser les effets de levier attendus des fonds européens.

L'autorité environnementale fait siennes deux des remarques de l'évaluation environnementale, à savoir clarifier l'ambition de chaque objectif spécifique en matière de développement durable, et introduire des critères d'éco-conditionnalité dans les principes directeurs de la sélection des opérations. A titre d'exemple, un critère d'éco-conditionnalité sur les OT 1 et 4 permettrait de prévenir d'éventuelles contradictions entre l'objectif poursuivi et la mise en œuvre des projets financés. Cela peut s'appliquer notamment aux actions de méthanisation qui en soi sont à promouvoir comme source d'énergie renouvelable mais sous réserve d'être encadrées par un certain nombre de garanties, à formaliser sous la forme d'éco-conditionnalités. Toutefois, il est à noter que ces remarques ont été pour partie prises en compte dans les modifications successives du programme.

L'axe prioritaire n°4 dédié à la transition vers une économie à faibles émissions de CO2, avec 25 % des financements dédiés, se décline en six priorités d'investissement. La promotion de la production et de la distribution de sources d'énergies renouvelables en Pays-de-la-Loire est la première d'entre elles et se justifie pleinement compte tenu de l'enjeu identifié sur le territoire régional. En lien direct avec les objectifs du schéma régional climat air énergie (SRCAE), le développement des énergies renouvelables (EnR) constitue une priorité.

Sur le volet risques naturels, il peut être relevé le choix prioritaire du Conseil régional en faveur des actions prospectives de connaissance (études sur l'impact du changement climatique) et de quelques actions innovantes (accompagnement du recul du trait de côte) qui seront financées dans le programme. Par ailleurs, si la rédaction retenue permet potentiellement d'élargir la base d'éligibilité des projets, le financement d'études et de diagnostics appelle des précisions sur ce que cela recouvre. La liste des dépenses éligibles potentielles mérite également d'être explicitée. Le choix d'une échelle départementale ou régionale pour les études relatives aux impacts du changement climatique doit être mis en perspective d'une approche plus locale, par exemple en matière d'impact sédimentaire, à l'échelle des cellules hydrosédimentaires ou de leur groupement.

L'axe prioritaire 5 "*Promouvoir la prévention et la gestion des risques et préserver l'environnement*" recouvre un objectif spécifique qui est d'augmenter la couverture territoriale des espaces protégés et restaurés. En matière d'eau et de biodiversité, on retrouve bien la mise œuvre de mesures de conservation et de gestion sur les espaces (réserves naturelles, parcs naturels régionaux, sites Natura 2000...) et la mise en œuvre du SRCE. Le choix est fait de ne pas soutenir les actions de connaissance et celles relatives à la ressource en eau qui sont à forts enjeux.

L'intérêt économique de la préservation des écosystèmes et de la biodiversité aurait pu compléter de manière pertinente la dimension soulignée de qualité du cadre de vie et d'attractivité du territoire. Dans le développement relatif aux énergies renouvelables, le rapport insiste sur le souhait d'une gestion durable de la ressource en incluant le linéaire de haies dans cette ressource. Or, cette gestion durable n'est pas une simple comptabilité de la quantité prélevée et replantée. La biodiversité associée aux boisements doit être prise en compte dans les plans de gestion afin d'assurer la préservation et la gestion d'écosystèmes anciens et diversifiés aussi bien forestiers que bocagers. L'interaction de cette disposition avec la biodiversité peut se traduire de manière négative si elle n'est pas encadrée.

4 – Conclusion

Au vu de la difficulté de l'exercice qui consiste non pas à évaluer des projets précisément définis, mais à évaluer la façon dont le PO FEDER-FSE est à même de favoriser financièrement la concrétisation de projets participant d'une bonne prise en compte de l'environnement, l'évaluation environnementale est menée selon une méthodologie rigoureuse et satisfaisante. Si des imprécisions peuvent être constatées, elles s'expliquent par le stade de définition avancé, mais pour autant non finalisé, du programme en question.

Les priorités d'intervention auraient mérité d'être mieux explicitées, au regard des enjeux régionaux. L'impossibilité de leur prise en compte, le cas échéant, du fait des règles imposées par l'Europe pour l'utilisation des fonds dédiés, de même que leur accompagnement par d'autres plans ou programmes de soutien auraient également pu être soulignée, rendant ainsi les priorités d'intervention plus lisibles..

La définition des objectifs thématiques, ainsi que les priorités d'investissement retenues, traduisent globalement une bonne prise en compte de l'environnement.

Pour le Préfet de la région Pays de la Loire
et par délégation
La secrétaire générale
pour les affaires régionales

Sandrine GODFROID