

Limoges, le

13 FEV. 2014

**Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement
sur le projet de programme opérationnel interrégional
FEDER MASSIF CENTRAL 2014-2020**

au titre des articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement
(évaluation environnementale)

Le groupement d'intérêt public interrégional (GIP) pour le développement du Massif Central, autorité de gestion du futur programme opérationnel interrégional (POI) du fonds européen de développement régional (FEDER) Massif Central sur la période 2014-2020 a transmis pour avis à l'autorité environnementale, le présent projet de PO accompagné de son rapport environnemental.

Six régions administratives sont concernées par le présent document : Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes.

Le projet de POI prévoit l'allocation de fonds européens selon 3 axes prioritaires, divisés en priorités d'investissement et en objectifs spécifiques qui visent à contribuer à l'atteinte des objectifs thématiques fixés dans les règlements européens qui encadrent le FEDER.

L'axe 1 qui bénéficie de la majorité des fonds vise à la préservation de l'environnement ainsi qu'à des actions destinées à son exploitation. Les axes 2 et 3 ont le développement économique ou territorial comme principal objectif.

Le rapport environnemental permet de montrer que les impacts environnementaux du projet de POI FEDER massif central seront globalement positifs, en particulier grâce à l'existence d'un objectif spécifique dédié à la préservation de la biodiversité et à l'affichage d'ambitions élevées en matière de transition écologique et énergétique, et visant au développement économique.

Le document gagnerait cependant à préciser les critères retenus permettant de limiter les impacts environnementaux de projets qui seront soutenus. Par ailleurs, et s'agissant d'un document visant à fixer les modalités de soutien à des projets sans que ceux-ci ne soient connus, la question du suivi revêt une importance particulière.

L'autorité environnementale recommande donc que le projet de POI précise la façon dont l'environnement sera intégré au pilotage du POI, et quels seront les principes du dispositif de suivi des impacts environnementaux du POI, positifs ou négatifs.

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

Le groupement d'intérêt public (GIP) interrégional pour le développement du Massif Central est l'autorité de gestion du futur programme opérationnel interrégional (POI) du fond européen de développement régional (FEDER) sur la période 2014-2020 et sur le périmètre du massif central.

À ce titre, il pilote l'élaboration du projet de PO et son évaluation environnementale, conformément à l'article R 122-17 du code de l'environnement.

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

Il a consulté les autorités environnementales (AE), constituées par les préfets des 6 régions concernées par le massif, pour qu'elles émettent leur avis sur le projet de PO et son rapport environnemental, tels qu'ils seront soumis au public. Elles ont trois mois pour émettre leur avis à partir de la consultation, reçue le 30 décembre 2013 par l'autorité environnementale Limousin.

Le présent avis de l'autorité environnementale de la région Limousin s'exprime sur la qualité du rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PO. Cet avis, publié sur internet, doit être joint au dossier de consultation du public.

En application de l'article R 122-21 du code de l'environnement, l'agence régionale de santé (ARS) et les préfets de la Creuse, de la Corrèze et de la Haute-Vienne ont été consultés pour contribuer à l'avis de l'AE Limousin.

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

Le dossier sur lequel ont été saisies les autorités environnementales est composé du projet de POI dans sa version du 20 décembre 2013 et son rapport environnemental dans sa version 2.0 du 20 décembre 2013.

Le montant total prévu actuellement pour le POI est d'environ 97,44 M€ dont 41 M€ de FEDER (tableau page 47 du projet de POI).

Le projet de POI prévoit l'allocation de ces fonds selon 3 axes prioritaires, divisés en priorités d'investissement et en objectifs spécifiques (OS). Le plan de financement présenté page 47 comporte une confusion puisqu'il répartit les financements selon 4 axes.

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

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

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

2. Qualité du dossier

2.1 Structure générale du dossier

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R122-20 du code de l'environnement. Pour évaluer les impacts potentiels du projet de POI, il s'appuie sur les types d'actions subventionnables (page 119 du rapport) alors que le POI est structuré autour d'objectifs spécifiques qui n'apparaissent pas clairement dans le rapport. Cette différence complique la compréhension du dossier mais ne remet pas en cause les analyses de fond réalisées dans le rapport.

2.2 Résumé non technique

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

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

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

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

De plus, l'axe 1 bénéficie de la majorité des fonds FEDER (53 %, tableau pages 19 et 20 du projet de POI), mais sans que l'on sache la répartition de ces fonds entre les actions visant à la préservation de l'environnement (OS 1.1 et OS 1.2) et celles destinées à son exploitation (OS 1.3).

Les axes 2 et 3 ont le développement économique ou territorial comme principal objectif.

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

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

2.4 Description de l'état initial de l'environnement

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

Bien que certaines illustrations soient peu lisibles (pages 43, 49, 60, 63 par exemple), cette partie permet d'identifier les principaux enjeux et fournit une base fiable pour l'analyse des impacts potentiels du projet de POI réalisée ensuite (cf notamment tableau page 104 du rapport environnemental).

Les enjeux identifiés et l'appréciation de leur importance sont globalement cohérents avec l'analyse réalisée pour la région Limousin dans le cadre du projet de PO FEDER-FSE régional.

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

En revanche, même si cet exercice est difficile à l'échelle d'un massif, la description des scénarii tendanciels pour chaque enjeu environnemental, c'est-à-dire leur évolution probable en l'absence de POI, est souvent très pessimiste (pages 105 à 112 du rapport environnemental), ce qui sous-entend que les autres plans et politiques de préservation de l'environnement en cours n'auront que peu d'effets sur les années à venir.

Cela rend l'analyse tendancielle présentée peu exploitable pour évaluer les effets potentiels du projet de POI.

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

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

Elle permet donc une bonne appréciation des impacts potentiels du projet de POI.

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

La stratégie d'élaboration du POI (section 1) et la description des axes soulignent régulièrement l'importance de soutenir les projets qui respectent l'environnement et en font une ressource durable de développement. Cependant le niveau de précision des critères de sélection des projets est variable d'un OS à l'autre : si les principes de sélection des projets affichés pour l'OS 1.3 (p.31 du PO) intègrent pleinement « l'excellence environnementale », les OS 1.1, 1.2 et 2 et 3 mériteraient d'afficher plus précisément les principes de sélection intégrant les préoccupations environnementales.

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

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

- Biodiversité

Réseau Natura 2000

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

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

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

Ensemble du territoire

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

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

De plus, afficher comme préalable au soutien de projets l'élaboration d'une « stratégie interrégionale de préservation de la biodiversité des écosystèmes visés [par le POI] » (page 24 du projet de POI) semble risqué, car le dossier n'indique pas quelle structure réalisera cette stratégie ni selon quelles modalités (calendrier etc). Il serait dommageable que dans l'attente, la mise en œuvre de cet OS soit bloquée.

Enfin, l'OS 1.1 précise que « toutes les cartographies et bases de données produites avec des co-financements massif central devront proposer leurs résultats sous un même format » (page 24). Cette condition est importante afin de permettre une diffusion et une valorisation de la connaissance.

Le POI pourra utilement reprendre les spécifications du système d'information sur la nature et les paysages (SINP) défini au niveau national.

En ce qui concerne les autres OS, le rapport environnemental montre que des risques d'impacts négatifs existent sur la biodiversité et les continuités écologiques.

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

- Autres enjeux environnementaux

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

Ils concernent en particulier l'eau, les paysages et l'émission de gaz à effet de serre et sont dus aux constructions et infrastructures soutenues directement ou indirectement par le POI, à l'augmentation de la pression sur les ressources par le développement touristique, démographique ou économique induit par le POI.

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

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

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

- Suivi environnemental du POI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le document gagnerait cependant à préciser les critères retenus permettant de limiter les impacts environnementaux de projets qui seront soutenus.

Par ailleurs, et s'agissant d'un document visant à fixer les modalités de soutien à des projets sans que ceux-ci soient connus, la question du suivi revêt une importance particulière.

L'autorité environnementale recommande donc que le projet de POI précise :

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

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

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

Le Préfet



Michel JAU