

Limoges, le 21 FEV. 2014

**Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement
sur le projet de programme opérationnel
FEDER-FSE LIMOUSIN 2014-2020**
au titre des articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement
(évaluation environnementale)

Le Programme opérationnel (PO) FEDER¹-FSE² Limousin 2014-2020 relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification prévu à l'article R.122-17 du code de l'environnement. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale dont le contenu est défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Le rapport environnemental joint au projet de PO dans sa version du 14 janvier 2014 rend compte de cette démarche.

Pour tous les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, dite « autorité environnementale », désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Pour le présent dossier, l'autorité environnementale (AE) est le Préfet de Région.

Conformément aux dispositions de l'article L.122-7 et R.122-21 du code de l'environnement, l'autorité environnementale (AE) a été saisie le 30 janvier 2014 sur le projet de PO FEDER-FSE LIMOUSIN 2014-2020.

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 la rédaction de l'avis de l'AE Limousin.

Le présent avis porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet de PO FEDER-FSE.

1. Analyse du contexte du PO FEDER FSE Limousin 2014-2020

1.1 Contexte et articulation avec les autres programmes

Le FEDER est un des instruments financiers de la politique de cohésion de l'Union Européenne. Il a pour vocation de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale dans l'Union Européenne en corrigeant les déséquilibres entre les régions. Le FEDER soutient le développement régional et local en vue de la réalisation d'objectifs thématiques et en définissant des priorités détaillées.

1 FEDER : Fonds européen de développement régional

2 FSE : Fonds Social Européen

Les financements sont ainsi destinés aux actions en faveur de la recherche, de l'innovation au sens large, du renforcement de la compétitivité des PME, des énergies renouvelables et de la lutte contre le changement climatique, de la protection de l'environnement, tout en encourageant l'emploi, la formation professionnelle et la lutte contre l'exclusion sociale.

Le programme opérationnel est le document à l'intérieur duquel on retrouvera la description d'axes et de mesures qui permettent d'apporter un co-financement aux projets. Pour chaque programme opérationnel il est prévu l'élaboration d'un Document de mise en œuvre (DOMO) qui a pour vocation de présenter de façon claire les actions qui pourront bénéficier d'un cofinancement du FEDER, les taux applicables, les critères de sélection, ou encore les services instructeurs.

Les autres programmes européens pour la période 2014-2020 que sont le PDR³ FEADER⁴ et les PO FEDER interrégionaux Loire et Massif-Central sont en cours d'élaboration. Ces programmes sont liés par construction et reposent sur les mêmes 11 objectifs thématiques définis par les règlements européens. Ils sont élaborés selon les mêmes calendriers, en associant les partenaires régionaux et la Commission européenne, et en articulant leurs actions respectives. Ceci induit un travail itératif sur la base de documents évolutifs.

Sur l'articulation des programmes, un travail de définition des lignes de partage est retranscrit dans le projet de PO (section 8), complété par des préconisations plus spécifiques aux objectifs convergents en faveur de l'environnement dans le rapport environnemental (chapitre 2.2), Cependant, il aurait été intéressant de croiser l'articulation des actions des programmes avec les enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement pour montrer comment les programmes se complètent et permettent ainsi de répondre effectivement à ces enjeux. La partie 4.1.3 du rapport environnemental apporte quelques éléments à ce sujet.

1.2 Les axes retenus par le PO FEDER FSE Limousin 2014-2020

Le dossier sur lequel a été saisi le Préfet de Région est composé du projet de PO dans sa version 2.1 du 23 janvier 2014 et de son rapport environnemental dans sa version du 14 janvier 2014. Les éléments chiffrés sont donc ceux indiqués à ce stade de l'élaboration du PO.

Le montant total prévu pour le PO est de 126,7 M€ de FEDER et 17,9 M€ de FSE (cf. plan de financement joint en page 185 du PO).

La région Limousin a retenu 8 objectifs thématiques sur les 11 définis par les règlements européens :

- OT 1 : Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation
- OT2 : Améliorer l'accès, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication
- OT3 : Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises
- OT4 : Soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs
- OT6 : Protéger l'environnement et promouvoir un usage durable des ressources
- OT7 : Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans le réseau principal d'infrastructures
- OT9 : promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté
- OT10 : Investir dans l'éducation, les compétences et la formation, tout au long de la vie

Le PO s'articule selon 8 axes prioritaires dont les montants associés sont les suivants :

Axes prioritaires	Objectifs thématiques UE concernés	Enveloppe financière (M€)
Axe 1. Vers une économie innovante	OT1	24,327
	OT 3	12,163
Axe 2. Transition vers une économie décarbonée	OT 4	18,397
Axe 3. Aménagements et usages numériques	OT 2	27,976
Axe 4. Mobilité durable	OT 7	18,245
Axe 5. Compétences et savoir-faire	OT 10	17,184
Axe 6. Cohésion territoriale et environnementale	OT 6	6,082
	OT 9	14,597
Axe 7. Assistance technique FEDER		4,913
Axe 8. Assistance technique FSE		0,716
TOTAL		144,600

³ PDR : programme de développement rural

⁴ FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

Ces axes prioritaires se déclinent selon 19 priorités d'investissement (PI) et 30 objectifs spécifiques (OS).

Le PO, dans sa section 2, effectue une présentation précise des axes en déclinant les objectifs thématiques européens auxquels ils contribuent, les priorités d'investissement associées et les objectifs spécifiques visés. Le descriptif de chaque axe, présente également un tableau d'indicateurs de résultats par OS, et les actions qui seront soutenues, les types de bénéficiaires potentiels et le public ciblé.

1.3 Exposé des solutions de substitution et justification du projet

Le rapport environnemental indique qu'il n'a pas été analysé de scénario de substitution du fait de la nature même du document et parce que les règles d'affectation des crédits sont fortement contraintes. L'autorité environnementale regrette que l'analyse en soit restée à ce stade. En effet, si rechercher des «substituts» au PO a effectivement peu de sens, des choix ont néanmoins été opérés : orientations retenues, priorités d'investissement choisies au regard des enjeux régionaux, répartition financière. L'intérêt de l'évaluation environnementale est ici de présenter les variantes étudiées, d'expliquer les choix et leurs motifs, en particulier au regard des enjeux environnementaux identifiés.

Ainsi, il serait intéressant d'avoir davantage de précisions sur les raisons pour lesquelles les 8 OT ont été retenus et les OT5 (promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques), 8 (promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre) et 11 (renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique) écartés. Des éléments de la section 1 du PO auraient utilement pu être repris, en les complétant éventuellement d'une analyse croisée avec l'état initial permettant de montrer en quoi ces choix se recoupent avec les enjeux régionaux et permettront d'y répondre efficacement.

De la même façon, des arbitrages ont été rendus quant à la répartition de l'enveloppe financière globale (cf. page 198 du PO). Ces choix financiers, même fortement encadrés, ont un impact important quant à l'efficacité du programme et ses effets sur l'environnement.

Aussi, ces éléments auraient permis de comprendre en quoi le PO répond à la «concentration thématique et financière» souhaitée pour les programmes européens.

Pour retranscrire ces choix, il aurait également été intéressant d'expliquer le cheminement y ayant conduit et en particulier le processus de concertation mis en place dans le cadre du «*diagnostic stratégique partagé*» et du «*travail de synthèse et de priorisation*» qui s'en est suivi (page 199 du PO).

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

2.1 Structure générale du dossier

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R122-20 du code de l'environnement.

Les documents transmis pour avis de l'autorité environnementale sont des versions provisoires. Ainsi, la page de garde du PO fait état d'un «*document de travail*» et un certain nombre de parties restent «*à compléter*» pour cette version 2.1, tandis que le rapport environnemental précise en page 4 que «*les derniers arbitrages en cours [...] seront pris en considération dans la version finale*».

De plus, compte tenu du fait que le rapport environnemental se base sur une version antérieure (du 13 décembre 2013) et différente du PO que celle transmise à l'autorité environnementale (du 23 janvier 2014), il existe quelques incohérences entre les deux documents, notamment en ce qui concerne les axes prioritaires (8 dans le PO et 7 dans le rapport environnemental), les priorités d'investissement et les objectifs spécifiques associés. Il en découle un décalage et des difficultés à faire correspondre les deux documents. Les évolutions semblent toutefois limitées, et l'autorité environnementale a considéré pour son analyse que le contenu du rapport était applicable à la version du projet de PO fournie.

La notion d'itérativité associée à la démarche d'évaluation environnementale apparaît peu à la lecture des deux documents. La prise en compte du contenu et des conclusions du rapport environnemental pour l'élaboration du programme n'apparaît pas. Les recommandations du rapport devront être intégrées dans les versions définitives des documents.

2.2 Résumé non technique

Il est clair, concis et permet de prendre connaissance correctement des principales conclusions du rapport environnemental. Les incohérences entre le rapport environnemental et le PO ressortent logiquement dans le résumé.

2.3 Description de l'état initial de l'environnement

La méthode suivie pour caractériser et hiérarchiser les enjeux environnementaux de la région est adaptée à l'échelle du plan. Elle est fondée sur l'exploitation des principaux documents régionaux de connaissance de l'environnement (profil environnemental régional, schéma régional climat air énergie (SRCAE), plan régional de l'agriculture durable (PRAD)) et sur un travail de concertation avec les acteurs régionaux.

Cette partie permet d'identifier les principaux enjeux régionaux qui sont présentés et hiérarchisés au sein d'un tableau synthétique clair. Ces enjeux sont regroupés selon 7 grands domaines (cf. pages 34 à 43). 12 enjeux forts sont ainsi mis en exergue.

Cette analyse apparaît pertinente au regard des caractéristiques régionales et permet d'avoir une base fiable pour effectuer l'analyse des effets du PO.

Cette présentation aurait pu être complétée par quelques illustrations permettant d'appréhender les grandes caractéristiques territoriales régionales.

2.4 Évaluation des impacts du projet de PO et prise en compte de l'environnement

L'analyse des incidences du programme sur l'environnement est un exercice complexe pour un programme de ce type dans la mesure où l'objet de l'évaluation ne peut être l'analyse de tous les projets auxquels le PO ambitionne de contribuer, mais celui de l'analyse de l'effet déclenchant du PO lui-même. Pour ce qui concerne le PO FEDER-FSE Limousin, la méthodologie utilisée est particulièrement intéressante et précise.

L'analyse des effets du PO sur les différentes composantes environnementales est effectuée pour chaque OS. L'autorité environnementale souligne avec intérêt le niveau de détail qui permet d'appréhender, pour chacun des 7 grands domaines environnementaux retenus pour la réalisation de l'état initial, une valeur d'incidence potentielle sur l'environnement en prenant en compte les notions « *Intensité, Étendue, Durée* ». Les descriptifs de certains risques liés à la réalisation et au fonctionnement d'actions éligibles permet d'illustrer concrètement le « mapping » général présenté en page 46.

Ainsi, sur les 28 OS étudiés :

- 8 OS présentent des incidences potentiellement négatives sur les composantes environnementales, liées à la réalisation et au fonctionnement des opérations soutenues (Ressources naturelles, Pollution et qualité des milieux, et Changement Climatique »),
- 11 OS présentent un risque d'incidences faibles sur l'environnement,
- 9 OS ont un impact potentiel neutre,

Parallèlement, 19 de ces OS ont vocation à soutenir des projets dont la finalité aura des incidences positives sur l'environnement. (cf. présentation détaillée en page 47 du rapport).

D'une manière générale, les incidences négatives identifiées sont principalement le fait des travaux de rénovation ou construction qui seront nécessaires à la réalisation des opérations (consommation d'espaces, artificialisation des sols, émissions de GES, génération des déchets...).

Sur le fond, un certain nombre d'impacts potentiellement négatifs apparaissent peu. Ainsi, par exemple :

- concernant l'OS2.1 (axe 2), le développement de la biomasse et notamment du « bois énergie » peut avoir un impact fort sur la qualité de l'air (particules fines), sur la ressource forestière ou encore sur la qualité du domaine boisé en général.
- concernant, l'OS4.1 (axe 4), il n'est pas fait mention de l'impact sur les continuités écologiques, ni sur les paysages. Or les travaux d'amélioration du réseau ferroviaire, selon leur nature et leur ampleur, peuvent avoir des impacts forts ou au contraire, peuvent être l'occasion d'améliorer des continuités et des paysages actuellement dégradés.
- concernant l'OS7.3 (axe 6), l'augmentation de la fréquentation dans les milieux naturels ou ruraux peut avoir des impacts forts sur les sites fragiles ; l'impact d'une fréquentation touristique accrue peut être fort sur le patrimoine naturel.

Par ailleurs, l'OS7.4 (axe 4) prévoit d'améliorer la conservation des patrimoines naturels régionaux mais uniquement sur les territoires des PNR et des Réserves Naturelles. Les effets bénéfiques attendus de ces mesures auraient été d'autant plus intéressantes dans des territoires ne faisant pas l'objet de zonages spécifiques.

Ensuite, une présentation des montants financiers alloués à chaque axe du PO permet d'appréhender davantage le degré d'incidence potentielle du PO sur l'environnement.

Concernant les incidences positives associées à l'axe 2, l'autorité environnementale relève que les fonds alloués à l'objectif thématique 4 (18,4M€) sont jugés «*insuffisants pour générer [...] les changements attendus*», d'autant que 5 OS sont associés à cet axe, ce qui représente une enveloppe moyenne limitée pour chaque OS. Cette multiplication des OS apparaît également pour l'axe prioritaire 6 qui est décliné en 7 OS pour une enveloppe prévisionnelle de 20,7M€. Au global, sans préjuger de leur définition ou de leur pertinence, cette multiplication des OS n'est pas de nature à engendrer des changements significatifs à l'échelle territoriale.

En outre, compte tenu notamment des enjeux prioritaires identifiés dans l'analyse de l'état initial (cf.2.4 ci-avant), l'autorité environnementale constate que le PO prend ces enjeux en compte à différents niveaux. Ainsi, les enjeux liés à la transition énergétique, à la lutte contre le changement climatique ou aux transports sont largement traités et sont concernés par un nombre conséquent d'OS, tandis que les enjeux directement liés aux composants biodiversité, milieux naturels et eau, et à la réutilisation des friches industrielles sont peu abordés dans le programme. Il conviendrait de préciser dans quelle mesure d'autres programmes prennent ces thématiques en compte (FEADER par exemple).

2.5 Évaluation des incidences du PO sur le réseau Natura 2000

Même si la définition des enjeux liés au réseau Natura 2000 du Limousin pourrait être plus précise, le rapport environnemental montre correctement l'absence de risque d'impact négatif significatif du projet de PO sur ce réseau. Un certain nombre de projets et d'activités sont susceptibles de concerner les sites Natura 2000 régionaux (sports de nature, activités touristiques, exploitation forestière...). Sur ce point, il est judicieusement rappelé que les projets potentiellement impactants seront soumis à des exigences réglementaires telles les études d'impact ou les études d'incidences Natura 2000 qui visent entre autres à encadrer la réalisation des futurs travaux.

Une carte de présentation du réseau régional Natura 2000 aurait permis au lecteur de localiser les différents sites.

2.6 Mesures d'évitement et de réduction

Les propositions faites par le rapport environnemental (partie 5) pour éviter ou réduire ces impacts, et ce pour chacun des axes prioritaires, semblent intéressantes dans la mesure où leur mise en œuvre permettrait d'encadrer la sélection des projets financés par l'application de critères d'éligibilité. Toutefois, le projet de PO n'indique pas comment il les prendra en compte.

Parmi les mesures proposées l'autorité environnementale relève l'importance de soutenir les projets qui respectent l'environnement et en font une ressource durable de développement.

Le PO gagnera donc à présenter dans sa version définitive, pour chaque OS, les principes, que le futur document de mise en œuvre du PO (DOMO), devra décliner concrètement.

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

Le PO prévoit pour chaque OS des indicateurs de réalisation (suivi de la mise en œuvre du PO) et de résultats. L'autorité environnementale souligne avec intérêt l'effort de présentation des différents indicateurs qui précise les unités de mesures, la nature des fonds concernés, les sources d'information ou encore la fréquence de suivi envisagée.

Le rapport environnemental présente dans sa partie 6 les indicateurs concernant plus spécifiquement les composantes environnementales. Il est notamment proposé au sein de cette partie des indicateurs transversaux concernant les thématiques du foncier et des déchets. Le paragraphe 6.2 fait état d'un plan de suivi et d'évaluation du PO actuellement en cours d'élaboration ; la rédaction dans la version définitive du PO et la mise en application effective de ce plan apparaît particulièrement importante.

Enfin, l'analyse des enseignements tirés du suivi de la version précédente du PO (pertinence et sensibilité, fiabilité, faisabilité, pérennité des indicateurs) aurait également été intéressante afin d'améliorer le dispositif de suivi du PO 2014-2020.

3. Conclusion

Les documents transmis pour avis à l'autorité environnementale ne sont pas des versions finalisées, et ont été réalisés à des stades différents d'avancement du dossier. Il en résulte quelques incertitudes quant aux données présentées, ainsi que de nombreux paragraphes restant «à compléter». En outre, le processus itératif et concerté de l'élaboration du programme opérationnel (PO) n'apparaît pas clairement à la lecture des deux documents.

Bien que l'évaluation environnementale d'un plan régional révèle des incertitudes liées notamment à la répartition et aux types d'opérations qui seront finalement retenus, le rapport environnemental réalise une analyse de qualité des effets du programme et démontre que les impacts environnementaux du projet de PO FEDER-FSE Limousin seront globalement positifs, avec toutefois des incidences potentiellement négatives sur certaines composantes environnementales.

Le document gagnerait à préciser les critères retenus permettant de limiter les impacts environnementaux des projets qui seront soutenus. Pour cela, la partie 5 du rapport environnemental préconise plusieurs critères au travers de mesures d'évitement et de réduction. L'autorité environnementale recommande que le projet de PO précise dans sa version définitive la façon dont l'environnement sera intégré au pilotage du PO : principes de sélection et de priorisation des projets pour chaque OS (par exemple mise en œuvre de critères d'éco-conditionnalité).

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 du PO, de ses résultats et de ses impacts sur l'environnement revêt également une importance particulière.

La définition concrète et l'application de ces aspects dans le Document de mise en œuvre (DOMO) du PO, sera prépondérante pour permettre une réelle prise en compte de l'environnement.

Le Préfet



Michel JAU