

PREFET DE LA REGION POITOU-CHARENTES

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Poitou-Charentes

Poitiers, le 28 MARS 2014

Service connaissance des territoires
et évaluation
Division Intégration de l'Environnement
et Evaluation

Madame la Présidente,

Vos services m'ont transmis, pour avis de l'autorité environnementale, le projet de programme opérationnel FEDER-FSE Poitou-Charentes 2014-2020 et son rapport environnemental.

Comme le prévoit l'article R. 122-21 du Code de l'environnement, je vous fais part de mon avis sur ce dossier, en ma qualité d'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement – autorité environnementale.

Cet avis a été élaboré, comme convenu avec vos services, sur la base des versions des documents établies fin 2012. Il devra être joint au dossier de consultation du public.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de ma considération très distinguée.

LA PRÉFÈTE DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES
PRÉFÈTE DE LA VIENNE



Elisabeth BORNE

Madame Ségolène ROYAL
Présidente du Conseil régional de Poitou Charentes
15, rue de l'Ancienne-Comédie
BP575
86021 Poitiers Cedex



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA REGION POITOU CHARENTES

La Préfète,

Poitiers, le 28 MARS 2014

**Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement sur le
projet de programme opérationnel
FEDER-FSE Poitou-Charentes 2014-2020**

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

(évaluation environnementale)

Le Programme opérationnel (PO) FEDER¹-FSE² Poitou-Charentes 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 (dit « ESE », pour « Évaluation Stratégique Environnementale », pièce analogue, pour les documents de planification, à l'étude d'impact), établi à partir du projet de PO dans sa version V2 du 11 décembre 2013, 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 émettre un 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 des articles L.122-7 et R.122-21 du code de l'environnement, l'autorité environnementale (AE) a été saisie sur le projet de PO 2014-2020, par le Conseil régional Poitou-Charentes, autorité de gestion.

En application de l'article R.122-21 du code de l'environnement, l'agence régionale de santé (ARS) et les préfets de la Charente, de la Charente-maritime, des Deux-sèvres et de la Vienne ont été consultés pour contribuer à la rédaction du présent avis.

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.

Compte tenu du caractère évolutif du projet, qui faisait encore l'objet, au stade de la consultation de l'AE, de discussions entre l'autorité de gestion du PO et les services de la Commission européenne, il a été convenu, le 13 février 2014, avec l'autorité de gestion, d'établir l'avis d'AE sur la base des documents stabilisés dans leur version de décembre 2013 (V2 du Programme, sur la base de laquelle s'est fondée l'ESE transmise à l'Autorité environnementale). Ces documents ont servi de base à la consultation complémentaire, engagée auprès des préfets et de l'ARS, le 14 février 2014, en procédure accélérée, suite à une première information fondée sur un dossier provisoire et encore incomplet, transmis par l'autorité de gestion le 14 novembre 2013.

1 FEDER : Fonds Européen de Développement Régional

2 FSE : Fonds Social Européen

Afin d'assurer la plus grande cohérence possible avec la consultation du public, l'avis est ici rédigé en tenant compte de la dernière version connue du PO à la date du 1^{er} mars 2013.

Il porte sur le projet de PO, le rapport « ESE » et son résumé non technique.

Les évolutions ultérieures du document, et le cas échéant de l'ESE, seront explicitées, en tant que de besoin, par l'autorité de gestion, au moment de la consultation du public. Elles ne devraient pas remettre en cause l'économie générale du projet.

1. Éléments de contexte.

Tous les sept ans, l'Union européenne élabore une nouvelle programmation visant à orienter l'attribution des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI), auxquels appartiennent le FEDER et le FSE, à destination des territoires européens.

Pour la période 2014-2020, les règlements européens mettent les FESI au service de la Stratégie Europe 2020³. Celle-ci fait suite à la stratégie dite de Lisbonne, qui avait présidé à la précédente génération de programmes. Les grands axes de la stratégie sont, en particulier : la promotion des industries sobres en carbone, l'investissement dans le développement de nouveaux produits, l'exploitation des possibilités de l'économie numérique et la modernisation de l'éducation et de la formation.

Les financements pour la période 2014-2020 sont ainsi destinés à soutenir des programmes d'action orientés vers une « *croissance intelligente, durable et inclusive* ». Dans cette perspective, le FEDER soutient : la recherche et l'innovation au sens large, le renforcement de la compétitivité des PME, le développement des énergies renouvelables et la lutte contre le changement climatique, la protection de l'environnement. Ces objectifs de développement ne s'entendent qu'en cohérence avec l'encouragement de l'emploi, de la formation professionnelle et de la lutte contre l'exclusion sociale, objectifs soutenus par le FSE.

Le programme opérationnel traduit le choix stratégique, effectué par le partenariat régional⁴ pour atteindre des objectifs de développement durable et d'équilibre territorial répondant aux orientations européennes, grâce à un programme d'actions adaptées au contexte régional, tant en termes de caractéristiques que de leviers d'action identifiés. Les choix stratégiques effectués s'expriment dans la façon retenue pour mobiliser les fonds sur des priorités identifiées au niveau régional, au sein des propositions et cadres offerts par le règlement européen.

On retrouve ainsi, dans le PO, la description d'axes et de mesures permettant d'apporter un cofinancement aux projets. Pour chaque programme opérationnel, il est par ailleurs prévu l'élaboration d'un Document de mise en œuvre (DOMO), qui a pour vocation de présenter de façon plus détaillée les actions éligibles à 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 sont, principalement, le PDR⁵ FEADER⁶ et le PO FEDER interrégional Loire. L'ensemble de ces programmes est lié par construction et repose sur les mêmes onze 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 et place donc la consultation du public dans un contexte particulier, dont il est tenu compte dans l'organisation et la mise à disposition des documents.

3 http://ec.europa.eu/france/news/evenements/europe-2020/index_fr.htm

4 Cf. pages 149 et suivantes du PO la liste des organismes impliqués dans la préparation du programme

5 PDR : programme de développement rural

6 FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

2. Présentation générale du PO Poitou-Charentes et enjeux vis-à-vis de l'environnement.

Le montant global de crédits européens attribués au PO est de 267,8 millions d'euros, soit 225 millions d'euros de FEDER et 42,8 millions d'euros de FSE.

Les choix stratégiques effectués par les partenaires régionaux, et validés par la commission européenne au stade actuel, sont très clairement exposés dans le II de la première section du document de projet de PO (pour les priorités : pages 11 à 24, avec une présentation synthétique de la justification des choix, en pages 25 à 29. La justification de la répartition des montants fait également l'objet d'un développement : pages 29 à 34).

La Région et l'État ont ainsi choisi, en allant au-delà des seuils requis pour la catégorie des régions « en transition », dont Poitou-Charentes fait partie, de s'engager complètement dans la stratégie UE 2020. Par ailleurs, le programme s'oriente « résolument » vers la « croissance intelligente » (Cf. pages 13 et 29 pour la démonstration concernant la concentration des fonds), en visant à une sortie rapide de la catégorie des régions en transition.

Le PO s'articule ainsi en 4 axes (Cf. maquette financière fournie à l'AE, en annexe du présent avis), et se concentre sur 6 objectifs thématiques, avec plus de 89 % des crédits concentrés sur les 4 objectifs thématiques prioritaires :

-Axe 1 : soutenir l'innovation et la mutation des PME : 85,5 Mo € (FEDER)

2 objectifs thématiques retenus:

OT1 : « renforcer la recherche le développement technologique et l'innovation » (46 Mo€) ;

OT 3 : « améliorer la compétitivité des PME » (37 Mo €).

-Axe 2 : Promouvoir l'excellence environnementale : 80 Mo € (FEDER)

2 objectifs thématiques retenus:

OT4 : « soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone » (70 Mo€) ;

OT 6 : « préserver et protéger l'environnement » (10 Mo €).

- Axe 3 : Améliorer l'équilibre territorial : 54 Mo € (FEDER)

2 objectifs thématiques retenus :

OT 2 : « améliorer l'accès aux TIC ... » (41,4 Mo €) ;

OT7 : « encourager le transport durable » (12,6 Mo €).

-Axe 4 : Développer le capital humain : 42,8 Mo € (FSE)

1 objectif thématique retenu :

OT 10 : investir dans l'éducation, la formation et dans la formation professionnelle (42,8 Mo €).

Par ailleurs, des crédits FEDER (7,5 Mo €) et FSE (1,45 Mo €) sont affectés à l'assistance technique pour la mise en œuvre du programme.

Concernant la démarche d'évaluation environnementale (à titre principal : anticipation et appréciation des impacts prévisibles, positifs et négatifs, du programme sur l'environnement ; définition de mesures d'intégration des enjeux, sous forme d'évitement ou de réduction des impacts négatifs prévisibles et de renforcement des conséquences positives), les enjeux sont de trois ordres :

- consacrer des actions stratégiques à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ;
- apprécier correctement a priori les risques d'impact potentiels négatifs sur l'environnement, et les éviter par une sélection ou une conditionnalité annoncée des financements ;
- favoriser les actions ayant globalement un impact potentiel positif sur l'environnement, par des critères de choix ou de renforcement des financements.

3. Qualité du dossier.

3.1. Structure générale.

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R.122-20 du code de l'environnement.

On apprécie l'articulation entre le document de présentation du programme et le rapport d'évaluation environnementale. La logique de présentation est homogène entre les deux documents, ce qui permet en particulier de rapprocher les analyses d'opportunité stratégique du PO (pages 25 à 29, puis 31 à 34) avec celles relatives aux impacts potentiels (pages 41 à 55 de l'ESE). Des renvois explicites de l'ESE aux différentes parties du PO permettraient cependant de valoriser pleinement ce parti de présentation.

3.2. Qualité et pertinence des informations apportées.

Les informations environnementales apportées présentent un degré de précision suffisant, compte tenu de l'échelle du programme⁷. Elles sont mobilisées de façon pertinente pour l'analyse.

La méthode d'analyse retenue est intéressante et pertinente, consistant à détailler, par priorité d'investissements (en lien avec l'objectif stratégique retenu correspondant), et selon 4 thématiques environnementales majeures, d'une part le risque d'incidence globale de l'Orientation Stratégique (OS) liée à la réalisation des opérations, et d'autre part l'impact en termes de finalité de l'OS (se rapporter aux analyses détaillées, de la page 41 à 54, la présentation de la méthode étant donnée page 34).

La présentation reste néanmoins perfectible sur deux points. D'un point de vue formel, le document comporte trop de sigles qui rendent malaisée son appropriation. Sur le fond, l'appréciation qualitative de certaines sensibilités environnementales et des impacts associés reste, à ce stade, parfois très générique, bien que les réserves et limites annoncées en début de document (Cf. pages 6 et 7) soient tout à fait recevables.

Concernant le premier point, un glossaire joint au dossier global (PO et son évaluation) serait utile, tant pour la terminologie propre à la mise en œuvre des fonds européens que pour celle propre aux thématiques environnementales. Concernant le second point, il peut être recommandé de poursuivre le travail d'évaluation environnementale dans le sens d'une définition plus précise et systématique de conditionnalité environnementale (ou « éco-conditionnalité »), permettant d'aboutir effectivement aux résultats recherchés (Cf. partie 5 de l'ESE).

Il est à ce titre essentiel que l'ESE soit effectivement mobilisée pour les travaux ultérieurs, en particulier d'écriture du DOMO (Document de Mise en Œuvre). Il peut être attendu qu'un certain nombre d'orientations de travail soient données, dès ce stade, dans le PO et/ou l'ESE, ainsi que l'esquisse la partie 5 de l'ESE.

Enfin, malgré un réel effort de pédagogie sur la stratégie européenne et les choix ayant présidé à sa déclinaison au niveau régional, l'explicitation de la synergie retenue entre les différents fonds et programmes vis-à-vis de la prise en compte de l'environnement reste peu développée (au-delà des généralités de la page 17 et des éléments développés dans la partie relative à l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000).

Il est compréhensible que cette articulation ne pourra être pleinement exposée qu'à l'issue du « calage » des différents programmes, qui est encore en cours. Cette dimension sera utile pour

⁷ A noter toutefois, concernant les sources utilisées, que le Profil Environnemental Régional est disponible en ligne et actualisé en continu (Cf. page 18, où il est donné comme datant de 2008). Par ailleurs, la plate-forme interministérielle PEGASE devrait également figurer dans les sources mobilisées dans toute évaluation environnementale. Les sources citées sont de plus très hétérogènes.

l'écriture des documents de mise en œuvre. L'exposé de la motivation des choix entre plusieurs alternatives (les marges de manœuvre existent, quoique contraintes, comme le met en exergue l'ESE -Cf. pages 31 à 33) permettra, de guider un développement et une articulation cohérente des programmes.

L'ESE comporte, comme prévu par les textes, une partie dédiée à l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000. Elle reste à un niveau de généralité adapté à la consistance du programme. Des documents cartographiques et descriptifs, dans leurs grandes lignes au moins, des enjeux des sites, devront être joints à l'ESE, afin de répondre aux attendus réglementaires.

3.3. Résumé non technique, documents de suivi.

Un résumé non technique de 20 pages de l'ESE est fourni, comme prévu par les textes. Plutôt que d'un résumé, il s'agit d'une extraction des principaux éléments de l'ESE. Il est accessible pour le grand public.

La partie 6 de l'ESE est consacrée aux mesures de suivi envisagées. Encadré, ainsi que le souligne le document, par des exigences européennes renforcées (pilotage par les résultats), le protocole de suivi est, en tout état de cause, un point majeur attendu de l'exercice d'évaluation environnementale. Il doit s'attacher à rendre compte, au-delà de la réalisation du programme dans toutes ses dimensions (actions et mesures d'évitement-réduction d'impact), de l'atteinte des résultats escomptés, en particulier du point de vue de l'efficacité des mesures visant à éviter les impacts négatifs sur l'environnement ou à apporter des effets positifs.

Le travail est de ce point de vue initié, mais reste à développer, ainsi que l'annonce l'ESE.

Au-delà du respect des normes et règlements environnementaux, qui sont un prérequis des cofinancements, l'ambition est de s'assurer d'une efficacité environnementale du programme, tant dans l'évitement que dans l'inflexion positive, en cohérence avec la promotion de l'excellence environnementale affichée dans l'axe 2 du programme.

4. Prise en compte de l'environnement par le projet de PO FEDER-FESE Poitou-Charentes.

Les documents fournis rendent compte de la démarche d'évaluation environnementale qui a accompagné l'élaboration du PO, et attestent d'une bonne prise en compte de l'environnement. La poursuite des travaux dans la même lignée permettra de garantir l'efficacité environnementale du programme, recherchée par ses promoteurs.

A ce titre, le suivi des effets du programme sera particulièrement attendu sur certains compartiments environnementaux : artificialisation des sols, qualité des eaux, qualité de l'air, production de déchets, consommation énergétique.

LA PRÉFÈTE DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES
PRÉFÈTE DE LA VIENNE



Elisabeth BORNE

