



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

Autorité environnementale

Préfet de Région

« Programme Opérationnel Inter-régional FEDER Loire 2014-2020 »

Avis de l'Autorité environnementale

En application des articles L.122-7 et R. 122-21 du code de
l'environnement

Avis PP n° 2014-000736

émis le

14 FEV. 2014

DREAL RHONE-ALPES / Service CEPE
5, Place Jules Ferry
69453 Lyon cedex 06

<http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr>

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le Programme opérationnel interrégional (POI) Loire FEDER¹ 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.

Le rapport environnemental joint au projet de Programme opérationnel interrégional Loire FEDER 2014-2020 dans sa version du 29 novembre 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 donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du programme mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet, plan ou programme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à celui-ci. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et d'éclairer la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Il est à noter que le calendrier concomitant d'élaboration du POI Loire FEDER 2014-2020, des PDR² FEADER³ 2014-2020 et des PO FEDER régionaux 2014-2020 des neuf régions⁴ concernées associé à des négociations avec les partenaires régionaux et la Commission européenne induit un travail itératif sur la base de documents évolutifs. Il peut s'ensuivre des décalages d'analyse, liés à l'évolution des contenus postérieurs à la finalisation de l'évaluation environnementale. Les contraintes d'élaboration, puis de consultations réglementaires et de consultation du public conduisent à la présentation des documents sous une forme provisoire, se stabilisant progressivement.

Il peut être considéré que les documents transmis dans la version du 29 novembre 2013 permettent de porter une juste appréciation pour l'élaboration du présent avis.

(1) FEDER : Fonds européen de développement régional

(2) PDR : programme de développement rural

(3) FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

(4) Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes

Avis de l'autorité compétente en environnement

1) Présentation du POI Loire FEDER 2014-2020

Le POI Loire FEDER 2014-2020, présenté par le Conseil Régional du Centre, autorité de gestion, est destiné à optimiser l'intervention des fonds communautaires sur le territoire interrégional constitué par l'ensemble du bassin hydrographique de la Loire.

Il doit répondre aux exigences de la Commission Européenne, et notamment aux :

- règlement général portant sur les dispositions communes applicables à la mobilisation de l'ensemble des fonds européens : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ...
- règlements spécifiques à ces fonds.

Il s'inscrit dans le cadre stratégique commun d'intervention de la communauté européenne destiné à mettre en place 11 objectifs thématiques (OT) communs :

- 1 – Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- 2 – Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) ; leur utilisation et leur qualité ;
- 3 – Renforcer la compétitivité des Petites et Moyennes Entreprises (PME) ;
- 4 – Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ dans tous les secteurs ;
- 5 – Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques ;
- 6 – Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources ;
- 7 – Promouvoir le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles ;
- 8 – Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ;
- 9 – Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ;
- 10 – Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ;
- 11 – Renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.

La stratégie du POI Loire FEDER 2014-2020 est déclinée en 3 axes répondant principalement aux Objectifs thématiques n°5 et 6 :

- Axe 1 : Accroître la résilience des territoires au risque d'inondation ;
- Axe 2 : Préserver la biodiversité et les continuités écologiques ;
- Axe 3 : Valoriser les atouts naturels et culturels des ligériens et le développement d'un tourisme durable.

Ces axes sont déclinés en priorités d'investissement, en objectifs spécifiques et définissent les types d'actions envisagées.

2) Appréciation de la qualité du rapport d'évaluation environnementale et de la prise en compte de l'environnement par le programme

Le rapport d'évaluation environnementale comprend l'ensemble des éléments requis par la réglementation.

a) Présentation générale, articulation avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification :

La présentation générale fait un effort pour clarifier l'articulation complexe du programme et ainsi, permet d'avoir une vision synthétique du POI FEDER Loire 2014-2020⁵.

Après un recensement de l'ensemble des autres plans, schémas, programmes ou documents de planification sur le bassin de la Loire, le rapport environnemental définit correctement les potentialités d'influence entre ceux-ci et le POI Loire. Compte tenu de l'ampleur de l'échelle territoriale du POI Loire, il analyse de manière complète la cohérence du POI Loire avec les différents objectifs définis dans les plans, schémas, programmes ou documents de planification existants ou en cours d'élaboration⁶ et concernant le bassin de la Loire et les régions couvertes par le POI.

Il précise, à juste titre, en quoi le POI Loire FEDER est susceptible d'aider ou de renforcer la mise en œuvre des plans retenus dans l'analyse et l'atteinte de leurs objectifs.

Cette analyse de cohérence aurait été plus exhaustive en intégrant les Plans de Prévention des Risques d'Inondation et les Plans Régionaux Santé Environnement.

Compte tenu du caractère provisoire et évolutif des PO FEDER et des PDR FEADER régionaux, elle ne peut préciser, à ce stade, les lignes de partage entre ceux-ci et le POI Loire FEDER 2014-2020.

Il peut être recommandé que celles-ci soient précisées lorsque les versions définitives de ces programmes seront disponibles, notamment dans les documents de mise en œuvre et particulièrement en ce qui concerne les sites, cours d'eau et territoires éligibles au POI Loire.

Malgré cela, il est considéré que l'analyse menée revêt un caractère satisfaisant pour s'assurer d'une articulation cohérente.

b) État initial de l'environnement et perspectives d'évolution :

L'état initial de l'environnement (*basé sur le profil environnemental du bassin de la Loire de 2006, sur les profils environnementaux régionaux existants et les compléments apportés par d'autres documents plus récents*) est pertinent et documenté. Il est d'un niveau de précision adapté à l'échelle du POI FEDER Loire 2014-2020.

Il hiérarchise les enjeux locaux ou régionaux et les enjeux à l'échelle du bassin de la Loire, et

(5) Dans un souci de clarté de l'information fournie au public, il peut être recommandé que les différentes classifications des régions entre « régions de transition » et « régions développées » soient explicitées, en lien avec leurs éventuelles répercussions sur les clefs de répartition financière.

(6) A noter que le recensement de l'état d'avancement de divers documents (PO Feder régionaux, Schémas Régionaux Climat Air Énergie ou Schémas Régionaux de Cohérence Écologique, par exemple) a été fait courant octobre et novembre et ne peut donc totalement tenir compte de l'état d'avancement effectif de ceux-ci.

pointe correctement ceux-ci selon différentes dimensions environnementales regroupant l'ensemble des thématiques à prendre en compte.

Il pointe la difficulté, due à l'échelle territoriale, d'une appréhension complète des aspects « Population », « Santé humaine » ou « Patrimoine archéologique ».

Cette difficulté est certaine et il est recommandé qu'une consolidation des données régionales sur ces aspects soit réalisée dans le cadre de l'orientation stratégique transversale « Développer, valoriser et partager la connaissance sur le bassin ».

Le rapport environnemental indique également la difficulté d'évaluation de l'évolution de l'état de l'environnement du bassin de la Loire en l'absence de POI Loire. Or le programme indique lui-même qu'il est destiné à faire face aux menaces qui pèsent sur l'environnement ligérien et que, par son effet mobilisateur, son intervention permettra de ralentir la dégradation voire apporter une nette amélioration de cet environnement, comme le démontre par la suite le rapport environnemental. Pour le moins, des essais de description, à partir de cas concrets, tels la prolifération d'espèces invasives (par exemple) auraient toutefois été souhaitables.

Cette partie du rapport définit les principaux enjeux du bassin et les met en regard des orientations stratégiques du POI Loire et des principes d'actions. Ceci permet de faire un lien intéressant avec le constat fait, les choix opérés par le POI Loire et les réponses susceptibles d'être apportées.

c) Analyse des effets notables probables du programme sur l'environnement :

La présentation de cette analyse est particulièrement claire. La partie consacrée aux différents choix envisagés les retrace de manière compréhensible. Elle aurait toutefois gagné à rappeler le dispositif de concertation et d'adaptation progressive du contenu du POI Loire, à la suite des arbitrages et des négociations avec la Commission Européenne.

Le rapport environnemental rappelle, avec justesse, que l'évaluation environnementale du POI Loire n'exonère pas les projets (non encore définis à ce stade) de faire l'objet d'évaluation environnementale selon la réglementation en vigueur⁷.

L'analyse présente de manière opérationnelle, didactique et abordable les réponses apportées aux enjeux environnementaux par les actions soutenues par le POI Loire.

Toutefois, alors que la protection et la préservation de l'ensemble du patrimoine paysager sont mentionnées comme des enjeux environnementaux forts, la justification d'absence d'actions spécifiques soutenues par le POI Loire dans le domaine (*exceptées celles de valorisation économique par le développement du tourisme*) n'est pas abordée.

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 POI ambitionne de contribuer, mais celui de l'analyse de l'effet déclenchant du POI lui-même.

L'analyse produite s'avère toutefois adaptée grâce notamment à :

- une explicitation claire de la méthode utilisée ;
- une grille synthétique de restitution de l'effet potentiel du programme sur les dimensions environnementales listées à l'état initial,
- une synthèse par dimension environnementale.

(7) Restant à élaborer, le document de mise en œuvre pourrait préciser les conditions d'éligibilité des projets en fonction de leurs natures, leurs ampleurs ou leurs localisations, particulièrement en termes d'évaluation de leurs effets sur l'environnement et les sites Natura 2000.

Elle analyse de manière satisfaisante les effets cumulés du POI Loire avec les principaux documents de planification du bassin de la Loire.

Elle pointe à juste titre les effets positifs sur l'environnement de la mobilisation du POI FEDER Loire 2014-2020, signale ses effets négatifs possibles et conclut à un bilan positif.

La partie consacrée à l'étude des incidences du programme sur l'état de conservation des sites Natura 2000 est convaincante, compte tenu de l'échelle territoriale importante du POI Loire, grâce à :

- une illustration de bonne qualité ;
- une synthèse des incidences potentielles selon les axes, objectifs et actions ;
- des avertissements pertinents sur les éventuelles incidences négatives de certaines options pouvant être retenues par les projets.

L'ensemble de cette partie pointe correctement quelques risques de dégradation de l'environnement notamment suite à l'augmentation de la fréquentation humaine de certains sites patrimoniaux.

d) Mesures d'évitement, de réduction et de compensation :

Cette partie du rapport environnemental, après avoir rappelé les incidences potentiellement négatives identifiées, expose les possibles mesures d'évitement et de réduction des impacts environnementaux.

Elle constate justement que les critères d'éligibilité des projets financés par le POI Loire mériteraient d'être étendus sur la base des propositions faites dans le rapport environnemental.

Ces propositions⁸ vont dans un sens d'une plus-value environnementale intéressante. Il est suggéré que celles-ci soient intégrées dans les documents ultérieurs sous forme de véritables engagements et constituent in fine de véritables critères d'éco-conditionnalité.

En complément, l'encouragement au dépassement des performances environnementales exigées par la réglementation, par des taux d'aide majorés mériterait d'être étudié dans la suite de la démarche pour renforcer les effets positifs sur l'environnement.

Cette partie conclut, à l'aide d'une synthèse claire et argumentée, que le POI Loire intégrant les mesures de réduction proposées aura un effet globalement positif sur l'environnement du bassin de la Loire.

e) Mesures de suivi envisagées :

Dans la version du 29 novembre 2014, le POI Loire ne mentionne que peu d'indicateurs de résultats et d'impact. Le rapport environnemental mentionne, à juste titre, que les indicateurs proposés relèvent plutôt d'indicateurs de réalisation et formule des propositions intéressantes en termes principalement d'indicateurs de résultats⁹. Les indicateurs d'impact, certes difficiles à appréhender, auraient mérité plus ample réflexion.

Le rapport environnemental suggère de manière appropriée que les documents ultérieurs approfondissent les indicateurs quantitatifs d'effet sur l'environnement et précisent les modalités retenues pour leur obtention.

(8) Le tableau de critères proposé mériterait d'être adapté à chacun des axes et objectifs et ne saurait constituer une condition suffisante pour l'intervention du POI Loire.

(9) L'indicateur relatif au pourcentage de population bénéficiant de dispositifs de prévision des crues paraît étonnant d'autant qu'aucune action n'est prévue dans ce sens dans le POI Loire. Les indicateurs de résultats (réalisation) sur le nombre d'espaces naturels restaurés, le nombre de travaux de restauration des continuités mériteraient des quantifications plus ciblées par exemple en termes de surfaces, de nature d'obstacles, etc...

f) Description des méthodes utilisées

La description faite rappelle de manière claire la méthodologie utilisée et les diverses étapes d'élaboration du rapport environnemental ainsi que les difficultés associées.

3) Appréciation de la qualité du résumé non technique

Le résumé non technique rend compte de manière claire du contenu du rapport environnemental.

Toutefois, pour la parfaite compréhension du public, le rappel du processus d'élaboration du POI Loire lui-même et la synthèse des effets du POI Loire (partie VI-3) du rapport environnemental auraient pu utilement compléter ce résumé.

Conclusion

Le Programme opérationnel interrégional FEDER Loire 2014-2020 prend en compte l'environnement du bassin de la Loire de manière adaptée.

Eu égard à la difficulté de l'exercice, le rapport environnemental est de très bonne qualité et conclut justement à l'absence d'incidence notable sur l'environnement et sur l'état de conservation des sites Natura 2000 du fait de la mise en œuvre du POI FEDER Loire 2014-2020.

Le processus itératif et concerté de l'élaboration du POI FEDER Loire 2014-2020 aurait pu être utilement rappelé.

L'autorité environnementale suggère que les projets visant des performances environnementales excédant, de manière justifiée, les exigences de la réglementation puissent bénéficier d'un taux d'aide renforcé de subvention, dans une optique de double bénéfice.

On notera pour mémoire que le présent avis ne constitue pas une approbation des projets ou actions visés au POI FEDER Loire 2014-2020 et soumis par ailleurs à régime d'autorisation.

URFPA Rhône-Alpes
Le préfet de la Région Rhône-Alpes
Le directeur régional adjoint

Jean-Philippe DENEUVY