

PRÉFET DE LA RÉGION CHAMPAGNE-ARDENNE

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement

Chalons en Champagne, le 28 FEV 2014

Avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement
au titre de l'article L.122-7 du code de l'environnement

Programme opérationnel FEDER / FSE 2014-2020

Le conseil régional de Champagne-Ardenne a élaboré, en sa qualité d'autorité de gestion, le programme opérationnel (PO) du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) pour l'exercice 2014-2020.

Conformément aux dispositions des articles R.122-17 et R.122-19 du code de l'environnement, le programme fait l'objet d'une évaluation environnementale et est soumis à l'avis du préfet de la région Champagne-Ardenne, autorité de l'État compétente en matière d'environnement. Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet de programme. Il est joint au dossier de consultation du public.

Le directeur de l'agence régionale de santé ainsi que les préfets des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne, au titre de leurs compétences en matière d'environnement, ont été consultés lors de l'élaboration du présent avis.

Cet avis ne présume pas des avis et décisions qui seront rendus lors de l'instruction des différentes procédures auxquelles le document peut être soumis.

1. Rappel du contexte

Le programme opérationnel FEDER / FSE est élaboré en application du règlement n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013¹. Il a pour objet de programmer la mise en œuvre des fonds dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le projet de PO prévoit l'affectation des fonds selon 6 axes prioritaires, divisés en objectifs spécifiques (OS) répondant aux priorités d'investissements définies par l'Union européenne. Ces axes et OS contribuent à l'atteinte d'objectifs thématiques (OT) définis dans les règlements européens qui encadrent le FEDER et le FSE :

- renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation,
- améliorer l'accessibilité aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité,
- améliorer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME),
- soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ dans l'ensemble des secteurs,

¹ Règlement portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

- favoriser l'adaptation aux changements climatiques, la prévention et la gestion des risques,
- protéger l'environnement et encourager l'utilisation durable des ressources,
- promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté,
- investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie.

La Commission européenne a également défini un objectif de concentration des moyens : au moins 80 % de la dotation au titre du FEDER doivent être consacrés aux quatre premiers objectifs cités ci-dessus.

Le programme opérationnel faisant l'objet d'une évaluation environnementale stratégique (EES, également notée ESE dans certaines parties du dossier), il est accompagné du rapport environnemental défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement, qui présente :

1. les objectifs et le contenu du programme en précisant son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ;
2. une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné et les perspectives de son évolution probable si le programme n'est pas mis en œuvre ;
3. les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du programme, dans son champ d'application territorial ;
4. les motifs pour lesquels le projet de programme a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;
5. les effets notables probables de la mise en œuvre du programme sur l'environnement et l'évaluation de ses incidences sur le réseau Natura 2000 ;
6. les mesures prises pour éviter, réduire, et si possible, compenser les conséquences dommageables du programme sur l'environnement ;
7. les critères, indicateurs et modalités, y compris les échéances, retenus pour le suivi de l'application et des effets du programme ;
8. les méthodes utilisées pour établir le rapport environnemental et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré.

Le rapport environnemental est complété d'un résumé non technique.

Étant donné le calendrier d'élaboration de ces documents très contraint, l'autorité environnementale a été consultée sur une version non définitive du projet. Le rapport environnemental communiqué pour avis est daté du 20 décembre 2013 et s'appuie sur la version du projet de PO du 18 décembre 2013.

2. Qualité du rapport environnemental

Dans l'ensemble, le rapport environnemental est complet et bien écrit.

Le rédacteur du rapport, qui n'est pas explicitement nommé, adopte la posture d'un évaluateur « extérieur » posant un regard critique sur le projet de PO. Cette forme garantit une vision objective des qualités et des faiblesses du programme, mais elle trouve ses limites lorsque le rapport doit rendre compte de l'intégration de l'évaluation environnementale dans l'élaboration du PO.

En effet, l'évaluation environnementale doit permettre au programme d'évoluer, lors de son élaboration, dans le cadre d'une démarche itérative. Le rédacteur du rapport environnemental y formule quelques propositions pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans la mise en œuvre du programme, mais ne semble pas en position de s'engager sur leur prise en considération. Ainsi, les apports de l'évaluation environnementale au projet de PO n'apparaissent pas toujours clairement au lecteur.

A. Présentation du programme et articulation avec les autres documents de planification

Le rapport rappelle très succinctement le contexte dans lequel s'inscrit le PO et présente les 6 axes prioritaires retenus pour son élaboration :

1. renforcer le développement économique de la région Champagne-Ardenne par le soutien à la recherche, l'innovation et la compétitivité des entreprises ;
2. renforcer le développement de la société numérique en Champagne-Ardenne ;
3. soutenir la transition énergétique de la Champagne-Ardenne ;
4. préserver les ressources et lutter contre les risques inondation ;
5. accompagner le développement et l'aménagement durables des territoires urbains ;
6. développer les compétences et les qualifications.

Ces axes prioritaires sont déclinés en 16 objectifs spécifiques (OS) correspondant aux priorités d'investissement définies par la réglementation européenne.

Une présentation plus complète de la nature des fonds structurels européens, des objectifs des programmes opérationnels, du processus d'élaboration de ces programmes et du rôle des différents acteurs aurait sans doute permis au grand public de mieux comprendre la démarche et la portée du document qui lui est présenté.

Le rapport présente l'articulation du PO FEDER / FSE avec d'autres programmes européens : le plan de développement rural (PDR) du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le programme opérationnel interrégional « Interreg V » France – Wallonie – Flandres.

La complémentarité du PO avec le plan climat air énergie régional (PCAER) est évoquée dans une autre partie du rapport, consacrée à l'exposé des choix opérés lors de l'élaboration du programme.

Dans les deux cas, l'articulation se traduit, selon le rapport, par la recherche d'une complémentarité des objectifs des différents programmes sur plusieurs thématiques : recherche et innovation, société numérique, transition énergétique, gestion des risques, préservation des ressources naturelles, aménagement des territoires et formation. La complémentarité entre les différents documents, au niveau de leurs modalités de mise en œuvre, n'est pas analysée plus en détails.

Les autres plans, programmes ou documents de planification applicables dans la région ne sont pas évoqués dans cette partie du rapport. La cohérence du PO avec les objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), du plan régional santé environnement (PRSE), de la charte régionale de la biodiversité ou du projet de schéma régional de cohérence écologique (SRCE), par exemple, aurait également mérité d'être présentée.

Enfin, le programme opérationnel comme le rapport environnemental contiennent de nombreuses références à la stratégie de spécialisation intelligente (smart specialisation strategy, abrégée « S3 » ou « 3S » selon les chapitres) de la région. La S3 vise à décliner, à l'échelle de chaque territoire, la stratégie « Europe 2020 » pour une croissance intelligente, durable et inclusive, sous la forme d'un plan spécifique pour la recherche et l'innovation. Il s'agit d'un moyen préconisé aux régions par la Commission européenne pour optimiser l'impact des fonds structurels et accroître les synergies entre la politique de cohésion européenne et le futur programme-cadre européen pour la recherche. Il aurait été utile que le rapport rappelle les grandes lignes de cette stratégie dont découlent plusieurs orientations du PO, notamment en matière de recherche et d'innovation, et expose plus explicitement l'articulation entre les deux documents.

B. Analyse de l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution

Le rapport analyse l'état initial de l'environnement sous forme d'une synthèse du profil environnemental régional intégrant quelques éléments de diagnostic issus d'autres documents comme le diagnostic stratégique territorial ou le plan climat air énergie régional (PCAER).

Cette analyse aboutit à une présentation des enjeux associés aux différentes thématiques environnementales, classés selon trois niveaux de priorité. Les critères ayant abouti à cette hiérarchisation ne sont pas présentés explicitement dans le rapport.

Les enjeux majeurs ainsi mis en évidence sont liés aux continuités écologiques (trame verte et bleue), à la qualité des eaux superficielles et souterraines, au développement de l'urbanisation, aux risques naturels et à la consommation énergétique.

L'analyse présentée donne une vision d'ensemble claire des principaux enjeux environnementaux dont certains sont déclinés en objectifs ou orientations générales pour leur prise en compte, par exemple : lutter contre les dynamiques de mitage liées au développement de l'habitat, développer les solutions alternatives à la voiture individuelle, promouvoir les comportements plus sobres, etc.

La démarche d'analyse semble globalement proportionnée à l'échelle et à la nature du programme opérationnel. En complément, le recoupement entre les enjeux identifiés et l'objet du PO aurait permis d'identifier plus clairement les sensibilités devant faire l'objet d'une attention particulière. L'analyse des perspectives d'évolution des thématiques étudiées, prévue par le code de l'environnement, aurait, elle, facilité l'appréciation des effets de la mise en œuvre du programme sur le long terme.

Enfin, une approche territorialisée, analysant plus précisément les territoires de plus grande sensibilité environnementale, aurait pu permettre de mieux adapter la mise en œuvre du programme aux particularités de ces territoires.

C. Exposé des solutions de substitution et justification des choix opérés

Le rapport précise qu'étant donné la nature et les objectifs du PO, la question des solutions de substitution concerne principalement les modalités d'affectation des fonds au sein du programme.

Par ailleurs, il rappelle que cette affectation répond à des règles assez précises (objectifs thématiques à atteindre, logique de concentration) fixées par les différents documents communautaires qui encadrent l'élaboration du programme et qu'il n'est pas possible, dans ce cadre, d'envisager de réelles solutions alternatives au programme présenté.

Dans ce cadre relativement contraint, le rapport justifie les montants financiers alloués aux axes n°3, 4 et 5 par la priorité donnée à la transition énergétique, à la lutte contre le réchauffement climatique et à la préservation des milieux naturels et de la biodiversité. Ces priorités apparaissent cohérentes avec les orientations régionales en matière d'environnement (PCAER, charte de la biodiversité).

On note que les axes prioritaires 1 et 2 reçoivent environ 60 % des montants du FEDER. Cette concentration des moyens semble uniquement dictée par le cadre imposé par la Commission européenne ; elle n'est pas abordée dans le chapitre du rapport environnemental consacrée à la justification des choix.

D. Analyse des incidences prévisibles du programme sur l'environnement

L'analyse de l'impact environnemental du programme prend en compte non seulement les effets du programme en lui-même, qui découlent des objectifs qui lui sont assignés, mais également les effets des actions qui pourront être mises en œuvre :

- en premier lieu, le rapport détermine l'importance de l'impact négatif potentiel lié à la mise en œuvre d'actions dans le cadre de chaque objectif spécifique. Cet impact est évalué en fonction de la « valeur » de la composante environnementale affectée, de l'ampleur de la perturbation qu'elle subit, de la durée de cette perturbation et de son étendue géographique.

La notion de « valeur » de chaque composante environnementale renvoie aux fonctions de cette composante au sein de l'écosystème ou de la société. Le rapport n'explique pas sur quelle base a été fixée cette valeur, qui est sans doute à rapprocher de la notion de priorité des enjeux présentée dans l'analyse de l'état initial de l'environnement ;

- en second lieu, le rapport s'attache à évaluer l'incidence sur l'environnement de la finalité visée à travers chacun des objectifs spécifiques. Cette incidence est notée de -2 (notamment négative) à 2 (notamment positive).

Sur les 16 objectifs spécifiques ainsi analysés, 12 présentent un potentiel d'incidence négative faible ou modérée par le biais des actions financées, notamment en termes de consommation énergétique, d'émissions de gaz à effet de serre et de production de déchet. Il s'agit, par exemple, des objectifs relatifs au développement des infrastructures, au développement des énergies renouvelables ou à l'aménagement des territoires urbains qui se traduisent par la réalisation de travaux importants susceptibles d'affecter l'environnement de manière transitoire.

Par ailleurs, les finalités des axes 3, 4 et 5 (soutenir la transition énergétique, préserver les ressources et lutter contre le risque inondation, accompagner le développement durable des territoires urbains), qui regroupent 7 OS sur les 12 évoqués au paragraphe précédent, sont considérées comme notablement positives pour l'environnement, en particulier la biodiversité, les ressources naturelles, le cadre de vie et le climat.

Finalement, seuls 5 OS présentent une incidence potentiellement négative et ont une finalité neutre ou faiblement positive pour l'environnement. Il s'agit des objectifs liés au renforcement des capacités de recherche et d'innovation, à l'accompagnement à la création d'entreprise et au renforcement de leur compétitivité, et à l'augmentation du taux de raccordement aux réseaux numériques à très haut débit qui pourront avoir un impact, notamment en termes de consommation énergétique et de production de déchets.

En outre, il convient de noter que les actions soutenues dans le cadre du programme opérationnel ne seront pas financées uniquement par le FEDER et que ce soutien financier ne sera pas toujours décisif pour la réalisation des projets. Les impacts environnementaux de ces actions ne peuvent donc pas être intégralement imputés à la mise en œuvre du PO.

Le rapport présente, pour chacun des enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement, une synthèse des incidences potentielles des actions soutenues dans le cadre du programme opérationnel et rappelle les objectifs spécifiques dont la finalité concerne le plus directement cet enjeu. Par exemple, en ce qui concerne la pollution des milieux, les OS 1.1 à 2.1 pourront avoir une incidence négative du fait des travaux engagés ; en revanche, les OS 5.2 (réhabilitation des friches industrielles) et 4.1 (réduction de la vulnérabilité des territoires aux inondations) auront un impact positif sur la pollution des sols et des eaux.

Cette présentation claire et synthétique permet d'appréhender facilement l'ensemble des impacts du programme opérationnel sur l'environnement, même si certaines affirmations mériteraient d'être plus développées (par exemple, celle selon laquelle les objectifs de reconversion des friches industrielles et de requalification des espaces urbains contribuent à la préservation de la biodiversité).

L'analyse détaillée des incidences de chaque objectif spécifique appelle peu de remarques. On peut seulement regretter que l'impact sur la biodiversité et les milieux naturels de la plupart des OS soit jugé nul au motif que « la réglementation en vigueur devrait permettre de localiser les infrastructures hors des zones sensibles ». D'une part, l'implantation des infrastructures hors des zones sensibles ne permet pas d'éviter tous les impacts sur le milieu naturel. D'autre part, le respect de la réglementation, même si celle-ci vise à minimiser les incidences des projets, ne saurait garantir à elle seule l'absence totale d'impact, sur le milieu naturel comme sur les autres composantes de l'environnement.

Évaluation des incidences Natura 2000

Conformément aux dispositions du code de l'environnement, le rapport environnemental intègre une évaluation des incidences du programme sur le réseau Natura 2000. Ce réseau regroupe 101 sites en Champagne-Ardenne, qui couvrent environ 12 % du territoire régional.

Une telle évaluation s'avère difficile à mener pour un programme de cette nature, dont la mise en œuvre n'est pas territorialisée. Les incidences ne peuvent pas être identifiées de manière suffisamment précise et certaine pour permettre une analyse prenant en compte les spécificités des habitats naturels et des espèces qui ont motivé la désignation de chacun des sites Natura 2000.

Le rapport note tout de même que les actions susceptibles d'avoir un impact sur le milieu naturel devraient se concentrer, par leur nature, dans les zones urbaines ou péri-urbaines, déjà artificialisées. Les sites Natura 2000 semblent donc peu susceptibles d'être concernés par ces actions.

En outre, l'objectif spécifique 4.2, qui vise la préservation, la restauration et la gestion du patrimoine naturel, paraît tout à fait complémentaire aux objectifs de conservation des sites Natura 2000 et devrait donc avoir un impact globalement positif sur ces derniers.

E. Mesures prises pour éviter, réduire, et le cas échéant compenser ces incidences

Le rapport environnemental présente les mesures intégrées dans le PO pour éviter ou réduire certaines incidences négatives. Il s'agit principalement d'orientations générales, qui ne constituent pas des critères d'éco-conditionnalité des aides mais plutôt des points d'attention pour la sélection des projets à financer : exiger la prise en compte de l'environnement par les porteurs de projets, privilégier

les projets intégrant des démarches en faveur de l'environnement, financer des projets exemplaires pour promouvoir les bonnes pratiques.

Comme le note le rapport environnemental, ces orientations devront être précisées dans les processus de mise en œuvre du programme (vade-mecum, guide du participant, appels à projets, etc.) pour acquérir une réelle efficacité. Il émet, dans ce sens, quelques recommandations qui prennent pour la plupart la forme de critères à prendre en compte dans la sélection des projets. Elles semblent pour la plupart pertinentes.

Néanmoins, la forme adoptée pour la rédaction du rapport environnemental, avec un évaluateur qui pose un regard « extérieur » sur le programme, ne permet pas à l'autorité de gestion de se positionner clairement sur la démarche d'évitement et de réduction des impacts.

F. Dispositif de suivi

Le programme opérationnel est assorti d'indicateurs de réalisation et de résultats permettant à l'autorité de gestion de suivre la mise en œuvre et l'efficacité du programme.

Pour les axes prioritaires 3, 4 et 5 dont la finalité est jugée favorable à l'environnement, le rapport environnemental assimile le suivi de la réalisation et des résultats du programme à un suivi de ses incidences sur l'environnement.

En revanche, en ce qui concerne les autres axes prioritaires, le rapport environnemental se limite à constater l'absence de dispositif de suivi des incidences – potentiellement négatives – des objectifs spécifiques. L'article R.122-20 du code de l'environnement demande pourtant qu'un tel dispositif soit prévu, ainsi qu'un suivi de l'efficacité des mesures de réduction des incidences proposées.

L'évaluation environnementale, en tant que démarche, n'a pas vocation à prendre fin lors de l'adoption du programme, mais doit se poursuivre tout au long de sa mise en œuvre. Il serait ainsi pertinent de quantifier les impacts réels des actions financées dans le cadre du programme opérationnel et d'évaluer l'efficacité des mesures de réduction de ces impacts au fil de leur mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les enjeux environnementaux majeurs.

Des indicateurs tels que, par exemple, la superficie d'espaces consommés par l'urbanisation, la quantité de déchets produits ou la superficie d'habitats naturels affectés par ces actions contribueraient à un tel suivi. D'autres indicateurs comme la consommation énergétique ou les émissions de gaz à effet serre, proposés pour le suivi de la réalisation des objectifs de soutien à la transition énergétique, pourraient être élargis à l'ensemble des projets soutenus dans le cadre du PO.

G. Résumé non technique

Conformément à la réglementation, le rapport environnemental est accompagné d'un résumé non technique. Celui-ci est composé en grande partie d'extraits du rapport environnemental.

La description très succincte du programme opérationnel omet un certain nombre d'éléments de contexte qui seraient de nature à faciliter la compréhension du document par le grand public : nature des fonds européens, rôle des PO, cadrage de la Commission, articulation avec d'autres documents stratégiques européens, nationaux et régionaux, etc.

3. Prise en compte de l'environnement dans le programme opérationnel

Globalement, les incidences négatives directes du programme opérationnel sur l'environnement seront faibles. Les priorités données par l'autorité de gestion à la transition énergétique et à la préservation de la biodiversité permettent d'attendre des effets positifs notables dans ces domaines. Ainsi, même si le rapport environnemental ne s'en fait pas l'écho, le PO apparaît cohérent avec les orientations stratégiques de la région en matière d'environnement, notamment déclinées dans le plan climat air énergie régional et la charte régionale de la biodiversité.

Il aurait été intéressant de préciser dans le programme opérationnel que la prise en compte de la biodiversité passe par tous les aspects de la trame verte et bleue, y compris les milieux aquatiques et de tenir compte, le cas échéant, des spécificités de ces milieux. En particulier, les synergies qui peuvent exister entre les objectifs de préservation des milieux naturels et de réduction de la vulnérabilité des territoires aux inondations (OS 4.1) mériteraient d'être mises en avant. Des synergies

seraient également à rechercher avec les objectifs d'amélioration de la gestion qualitative de l'eau inclus dans le plan de développement rural (FEADER).

La méthode d'élaboration du document semble avoir bien intégré la démarche d'évaluation environnementale, avec une association précoce de l'évaluateur et des itérations successives ayant permis à l'évaluation environnementale d'enrichir le projet de PO. Cependant, comme il a été dit précédemment, le rapport environnemental ne fait pas ressortir explicitement ces apports et ne permet pas d'assurer la prise en considération de toutes les propositions qui y sont formulées.

En revanche, l'absence de bilan des impacts environnementaux du programme opérationnel précédent (qui couvrait la période 2007-2013) n'a pas permis à l'autorité de gestion de réellement en tirer les enseignements lors de l'élaboration du nouveau programme opérationnel. Cette absence de bilan peut s'expliquer par le caractère non obligatoire de celui-ci, par le calendrier de l'élaboration du nouveau PO, engagée avant la fin de la mise en œuvre du programme précédent, mais aussi par le manque d'indicateurs de suivi des impacts.

Comme le montre clairement le rapport, la prise en compte de l'environnement se fera principalement au moment de la mise en œuvre du programme opérationnel, notamment à travers la sélection des actions à financer. À ce titre, quelques pistes sont évoquées dans le rapport environnemental, mais il n'est pas présenté de véritable dispositif d'éco-conditionnalité pour la sélection des projets.

Dans ce cadre, un suivi précis des effets du programme et un accompagnement des porteurs de projets paraissent indispensables pour garantir la bonne intégration des enjeux environnementaux et la mise en œuvre des mesures correctrices qui pourraient s'avérer nécessaires.

4. Conclusion

Le rapport environnemental et le résumé non technique qui l'accompagnent sont clairs et de bonne qualité. De manière générale, les enjeux environnementaux et les principaux effets de la mise en œuvre du programme opérationnel sont bien identifiés, avec toutefois un degré d'incertitude inhérent à la nature du document.

Les éléments relatifs aux mesures de réduction des effets du programme sur l'environnement et au suivi de ces effets auraient mérité d'être présentés plus en détails et de faire l'objet d'engagement plus explicites de la part de l'autorité de gestion.

La démarche d'élaboration du programme opérationnel a bien intégré les enjeux environnementaux mis en évidence par l'évaluation environnementale. Néanmoins une réelle prise en compte de l'environnement ne pourra se faire que lors de la mise en œuvre du programme, en particulier à travers la sélection des projets à soutenir. Un suivi efficace des incidences environnementales des projets financés dans le cadre du programme opérationnel sera nécessaire pour en rendre compte et prendre les mesures correctrices qui pourraient s'avérer utiles.

À ce titre, si le programme opérationnel en lui-même ne comprend que les indicateurs permettant de rendre compte de l'atteinte des objectifs fixés, il aurait été judicieux que le rapport environnemental propose un dispositif complémentaire permettant de poursuivre l'évaluation environnementale tout au long de la mise en œuvre du programme.

Le préfet,

Pour le Préfet absent,
Le secrétaire général
pour les affaires régionales

Benoît BONNEFOI

