



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA REGION AQUITAINE

*Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
d'Aquitaine*

Bordeaux, le **21 AOUT 2014**

Mission Connaissance et Évaluation

**Programme opérationnel de coopération territoriale
Espagne-France-Andorre (POCTEFA)
2014-2020**

**Contribution du Préfet de la région Aquitaine
Autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement**

Avis PP_2014_034

1. Présentation du programme et cadre juridique

1.1. Demande d'avis à l'Autorité Environnementale

La Communauté de travail des Pyrénées assure, en collaboration avec les autorités françaises et espagnoles, le rôle d'autorité de gestion du Programme opérationnel de coopération territoriale Espagne-France-Andorre 2014-2020 (POCTEFA).

A ce titre, elle pilote l'élaboration du programme opérationnel (PO) et la rédaction de son évaluation stratégique environnementale.

Conformément à l'article R 122- 17-III, les Préfets des trois régions concernées exercent conjointement la compétence d'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. Ils disposent de trois mois à réception du dossier pour émettre chacun un avis sur la qualité du rapport environnemental et la prise en compte de l'environnement par l'avant-projet de PO. Les trois avis seront versés au dossier d'enquête publique et mis en ligne sur les sites internet respectifs des DREAL.

Le dossier sur lequel ont été saisies les autorités environnementales comporte 4 documents :

- « le programme de coopération territoriale France-Espagne-Andorre 2014-2020 », non daté ;
- l'évaluation stratégique environnementale du programme, appelée « pré-rapport » daté de juillet 2014 ;
- les annexes du pré-rapport de l'évaluation stratégique environnementale ;
- le résumé non technique de l'évaluation stratégique environnementale.

Le présent avis concerne la région Aquitaine. L'Autorité Environnementale a été saisie le 28 juillet 2014. En application de l'article R 121-21 du CE, l'Agence Régionale de Santé ainsi que le préfet de département des Pyrénées-Atlantiques ont été consultés.

1.2. Rappel du contexte juridique

Selon l'article L. 122-6, l'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Ce rapport présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. La démarche d'évaluation environnementale vise à repérer de manière préventive les impacts potentiels des grandes orientations sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle assure par ailleurs une meilleure transparence du cadre décisionnel, doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Le programme est par ailleurs soumis à évaluation de ses incidences sur la conservation des sites identifiés dans le cadre du réseau Natura 2000.

1.3. Présentation du POCTEFA 2014-2020

Les fonds européens de développement régional (FEDER) qui prévoient, pour la période 2014-2020, de concentrer les aides pour une croissance intelligente, verte, durable et inclusive, s'inscrivent dans un programme financier décliné par un cadre à la fois communautaire et national. La commission européenne a listé 11 objectifs thématiques (OT) en cohérence avec ceux de la stratégie Europe 2020, auxquels l'ensemble des politiques nationales et régionales doivent contribuer.

Dans ce cadre, le POCTEFA s'est fixé pour objectifs principaux de « réduire les disparités entre les régions dans le cadre de leur développement économique et social, tout comme dans la gestion durable de l'environnement, et de tenir compte des spécificités territoriales et des objectifs identifiés au préalable dans le diagnostic territorial. » (p.1 du rapport environnemental).

Il répond ainsi aux objectifs thématiques (OT) 1, 3 et 5 à 9 fixés par la commission européenne, laquelle prévoit une allocation dont le montant total et la répartition devront figurer dans les documents définitifs ; ces derniers sont répartis selon 5 axes prioritaires déclinés en 10 objectifs spécifiques (OS).

Axes prioritaires	Objectifs spécifiques (OS)
1 – Dynamiser l'innovation et la compétitivité	1.1 - Renforcer la coopération des entreprises, centres de recherche et universités en matière de recherche développement et innovation de part et d'autre de la frontière
	1.2 - Améliorer l'accessibilité et la dotation de services sur le territoire à travers la recherche appliquée
	1.3 - Développer et exécuter de nouveaux modèles d'activité pour la PME spécialement en matière d'internationalisation
2 - Promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et gestion des risques	2.1 - Pallier aux effets du changement climatique sur le territoire transfrontalier
	2.2 - Améliorer la capacité d'anticipation et de réponse des acteurs du territoire face aux risques spécifiques et la gestion des catastrophes.
3 – Promouvoir la protection, la mise en valeur, l'utilisation durable des ressources locales	3.1 -Valoriser le patrimoine naturel et culturel par des approches conjointes en matière de développement durable
	3.2 - Maintenir et améliorer la qualité des écosystèmes
4 – Favoriser la mobilité des biens et des personnes	4.1 - Améliorer l'offre de transport transfrontalier durable pour favoriser les déplacements et la mobilité transfrontalière des personnes et des marchandises
5 – Rencontrer les compétences et l'inclusion dans les territoires	5.1 – Promouvoir le potentiel endogène de développement de systèmes de formation et les compétences des personnes du territoire transfrontalier afin d'améliorer l'accès à l'emploi
	5.2 – Développer l'offre transfrontalière d'infrastructures sociales, sanitaires et encourager l'inclusion sociale à travers l'amélioration de l'accès aux services sociaux, culturels et de loisirs.

Les nombreux territoires éligibles à ce programme se situent dans une zone étendue de part et d'autre de la chaîne des Pyrénées. Ils incluent l'Andorre, 11 provinces espagnoles (Alava, Guipuzcoa, Vizcaya, la Rioja, Navarra, Zaragoza, Huesca, Lleida, Tarragona, Barcelona, Girona) et 5 départements français (les Pyrénées-Atlantiques, l'Ariège, la Haute-Garonne, les Hautes-Pyrénées et les Pyrénées-Orientales). Le territoire concerné étant très vaste, les influences climatiques et enjeux environnementaux auxquels il est soumis sont très disparates. Le présent avis tient donc compte de cette difficulté et de la nécessaire proportionnalité qu'il convient d'appliquer à l'analyse des documents transmis.



2. Qualité du rapport environnemental et caractère approprié des informations qu'il contient

2.1. Caractère complet du rapport environnemental

Le rapport précise (p.146) que la dernière étape de rédaction du document « consistera à évaluer les commentaires recueillis, et à modifier le rapport environnemental » en conséquence. L'Autorité Environnementale en déduit qu'un document final sera rédigé.

Pour respecter la réglementation française, ce rapport environnemental final doit comporter l'ensemble des éléments prévus par l'article R122-20 du code de l'environnement. A cet effet, l'Autorité Environnementale préconise que le rapport soit complété, dans la mesure du possible, par la présentation des « solutions de substitutions raisonnables au programme ». Si cette démarche n'a pas été mobilisée pour construire le projet de POCTEFA, le rapport environnemental devra a minima le mentionner et les principaux choix, ayant conduit au programme actuel, devront pouvoir être explicités.

Par ailleurs, dans le POCTEFA et dans tous les documents du rapport environnemental, quelques mots ou paragraphes ne sont pas ou mal traduits. L'Autorité Environnementale recommande de remédier à cet écueil dans la version finale du document, en étant vigilant lors de la traduction.

Par exemple, il ne faut pas confondre « étude d'impact » et « évaluation environnementale stratégique » (p.3 du résumé non technique) ; il convient de limiter l'usage et les références aux « autorités environnementales » (p.141), dont le seul rôle en France, est d'émettre un avis sur les évaluations stratégiques environnementales et non de déterminer les critères de sélection des projets, cette tâche étant dévolue aux « autorités de gestion ». Ce point important de sémantique peut parfois porter à confusion ou rendre incohérentes les propositions, pourtant pertinentes, du rapport environnemental.

2.2. Résumé non technique

Le résumé non technique se présente sous forme d'un document séparé du rapport. Il est synthétique (15 pages) et pédagogique mais il conviendra de compléter ou corriger le résumé :

- par une présentation des financements affectés à chaque axe et objectif spécifique ;
- par une présentation résumée de l'articulation avec les autres plans, schémas ou programmes ;
- par l'introduction d'une analyse complète sur des effets sur l'environnement, laquelle est présentée aux pages 3, 10 et 11 mais de manière partielle. Il serait souhaitable de rassembler ces 3 pages puis de les synthétiser sous format d'un tableau unique exposant les conséquences des impacts sur l'environnement (négatifs, positifs ou sans impacts) de chaque objectif spécifique ;
- par un rappel des enjeux environnementaux jugés prioritaires ;
- par le rappel des conclusions de l'analyse de l'alternative zéro.

L'Autorité Environnementale recommande que ce document soit complété en ce sens et que la traduction intégrale de ce document, qui a vocation, plus que tout autre, à être consulté par le public, soit améliorée.

2.3. La présentation du contexte territorial et des objectifs

Les chapitres relatifs à la présentation du territoire (p.7 à 14) et aux objectifs du programme (p.15 à 26) sont relativement clairs sous réserve des remarques suivantes :

- le rapport présente un bilan des « principales caractéristiques socio-économiques » (p11 à 14), en comparant la France et l'Espagne. L'Autorité Environnementale recommande de nuancer cet état des lieux, qui conclut sur de nombreuses thématiques (santé, éducation, marché du travail, création d'entreprise, etc.) à des bilans plutôt positifs en France et plutôt négatifs en Espagne, sans pour

autant qu'aucun chiffre ne vienne étayer ces affirmations. Certaines parties des régions françaises concernées par le POCTEFA accusent, en effet, d'importantes difficultés à mobiliser les professionnels de santé, des taux de chômage parmi les plus élevés de France, des soldes naturels négatifs, dans les secteurs de piémont et de montagne fortement impactés par des crises industrielles et agricoles. Ce programme transfrontalier ayant vocation à identifier, quel que soit le pays concerné, les secteurs les plus en difficultés, il serait souhaitable de porter l'analyse sur la situation des seules régions du POCTEFA, en essayant de différencier celles qui sont les plus en difficultés (zones de montagne ou zones éloignées des villes dynamiques) et celles dont le dynamisme économique est plus marqué (villes de Barcelone, Zaragosse, Toulouse, Bayonne-Biarritz, etc.) ;

- concernant l'affectation des dotations financières par axes et par objectifs spécifiques (p15 à18), il conviendrait a minima de synthétiser la présentation de la répartition des financements dans un tableau unique, à la fois dans le document du POCTEFA mais également dans le rapport environnemental. Par ailleurs, à la lecture des deux documents, les montants des dotations affectées ne sont pas identiques : par exemple, pour l'axe 2.1, un montant de 10,5 M€ est affiché alors que dans le rapport ce montant est de 10,7 M€. On retrouve également un écart pour l'OS 3.2 dont la dotation est de 17,8 M€ dans le POCTEFA et 23,1 M€ dans le rapport environnemental. Il serait nécessaire de clarifier les montants affectés et d'indiquer en introduction, dans les deux documents, le montant total accordé par la commission européenne pour ce programme ;
- enfin, il conviendra de préciser ce que recouvrent les notions d'«infrastructures » et « équipement », en précisant la nature de ces infrastructures et équipements.

2.4. L'articulation avec les autres plans/programmes

Le rapport environnemental présente (p. 27 et 28) les interactions avec les autres plans, schémas ou programmes. L'analyse présentée sous forme de texte et de tableaux est concise et compréhensible. Bien que très restrictive, la démarche est tout à fait acceptable à cette échelle, sous réserve qu'elle intègre dans le tableau de synthèse les PO FEDER/FSE, les PDR/FEADER et POI Massif des Pyrénées ainsi que les programmes espagnols équivalents.

Par ailleurs, les interactions des différents axes des programmes européens et ceux du POCTEFA devraient être analysés dans cette partie du dossier, en mettant en exergue la complémentarité ou la subsidiarité des actions et financements auxquels contribuent les différents programmes. Si ce croisement devait conclure à des interactions entre programmes, pour une bonne gestion des fonds publics, il serait bienvenu de présenter le contenu des axes communs.

Enfin, sans les lister de manière exhaustive, il conviendrait d'ajouter une phrase qui précise l'existence de documents de cadrage dans le domaine environnemental (SDAGE, SRCE, etc.) avec lesquels le POCTEFA, son document de mise en œuvre et les projets devront être en conformité ou comptabilité.

2.5. Etat initial de l'environnement

2.5.1. Analyse de l'état initial

L'état initial est présenté sous forme de textes et de cartes illustrant le propos et comportant deux parties. Une première partie (p. 30 à 70), dans le rapport, décrit la « situation actuelle de l'environnement ». Elle est complétée, en fin de chapitre, par une présentation synthétique, sous forme de fiches, basée sur la méthode AFOM (atouts, faiblesse, opportunités, menaces). La seconde partie de l'état initial correspond aux annexes du rapport, lesquelles présentent de manière plus approfondie certaines thématiques. Cette méthode est appropriée pour prendre rapidement connaissance du bilan environnemental et des conclusions qui peuvent en être tirées.

L'état initial est très complet. Il est basé pour l'essentiel sur l'exploitation des travaux et documents existants, et notamment sur les profils environnementaux des 3 régions de France concernées et le profil environnemental de l'Espagne. Les thématiques identifiées abordent de manière exhaustive les principales

dimensions environnementales : biodiversité, risques technologiques, ressources naturelles, risques naturels, paysages et patrimoine, qualité de vie et changements climatiques.

Malgré certaines imprécisions ou maladresses de rédaction (caractère parfois hétérogène des informations, incomplétude des constats) sans doute liées à la recherche d'une présentation synthétique de données portant sur un territoire vaste, cet état initial paraît d'un niveau de précision adapté à cette échelle et donne un aperçu satisfaisant des principales caractéristiques de l'environnement et des enjeux en présence, sous réserve toutefois des observations suivantes sur les fiches de synthèse :

- certaines cartes et illustrations ne sont pas ou peu commentées : c'est le cas de la problématique des séismes et des avalanches qui constituent un enjeu important de ce territoire ;
- en ce qui concerne la biodiversité :
 - en page 30 du rapport environnemental, il est noté que le bouquetin a disparu de la chaîne des Pyrénées sans mentionner l'opération de réintroduction récente du bouquetin ibérique en Ariège et dans les Hautes-Pyrénées. Il est écrit également que les rapaces nichent dans des falaises protégées, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas. Il est dit que le hêtre se trouve dans les vallées des piémonts alors qu'il se trouve plutôt en montagne ;
 - en page 31 et 32, il est dit que le chêne présent est plus souvent du chêne pédonculé ; en réalité, il s'agit plutôt de chêne pubescent. Le chêne « faginé » n'existe pas : il doit s'agir d'une erreur de traduction ;
 - dans la fiche de synthèse (p.71), Natura 2000 est cité tantôt comme un « atout », en tant que réseau « très actif » et tantôt comme une « faiblesse », « faute de plan de gestion dans le Réseau ». Il y a là une contradiction qu'il convient de lever en gardant à l'esprit que les sites Natura 2000 sont dotés en documents d'objectifs ; dans les « menaces », il conviendrait de préciser que des conflits d'usages sont favorisés par la multiplication d'activités sur un même territoire : l'accroissement de l'activité pastorale, de l'attractivité touristique et résidentielle, l'augmentation de pratiques ludiques ou professionnelles, dont l'activité forestière. Le risque principal pour la biodiversité réside dans la non prise en compte de cette pression dans les projets ;
- en ce qui concerne les ressources naturelles (p.73), dont la préservation est un enjeu majeur :
 - dans les faiblesses, il convient d'ajouter une augmentation des prélèvements qui concernent l'irrigation et l'hydroélectricité mais également les industries et les particuliers ;
- en ce qui concerne les pollutions et risques technologiques (p. 72) :
 - le traitement des déchets est considéré comme un atout alors qu'en cette matière les régions doivent encore améliorer le processus de traitement ; un classement dans les faiblesses aurait été plus opportun ;
 - dans les atouts, la réglementation en matière de classement des installations classées de protection de l'environnement (ICPE) pourrait être citée ; de même l'application de la directive cadre sur l'eau (DCE) représente un atout en termes de préservation de l'environnement face aux pollutions ;
 - l'emploi de pesticides dans les champs peut être ajouté comme une menace importante ;
- en ce qui concerne les risques naturels (p.74) :
 - les menaces devraient être complétées par la mention des crues, des séismes et avalanches potentielles surtout sur les territoires de montagne ;

Ces différents points mériteraient d'être ajoutés dans l'état initial mais ne remettent pas en cause le travail réalisé pour dresser cet état des lieux.

2.5.2. Détermination des principaux enjeux

Les enjeux environnementaux sont évoqués (p.82 à 104) dans les chapitres 6 et 7. Le rapport rappelle de manière détaillée les enjeux européens et nationaux, puis liste dans un tableau, des enjeux environnementaux du POCTEFA. Ce tableau est très explicite. Il serait cependant nécessaire de hiérarchiser ces enjeux et expliquer les motifs pour lesquels ils ont été retenus.

Ces mêmes enjeux, hiérarchisés, doivent ensuite servir de support d'analyse dans le chapitre 8 « effets probables et significatifs sur l'environnement ». Or, dans les tableaux de ce chapitre, qui servent à analyser les effets du POCTEFA sur l'environnement pour chaque axe, on ne retrouve pas les mêmes intitulés.

Ainsi, pour permettre une bonne compréhension de l'analyse du rapport sur les enjeux, il est indispensable de reprendre les mêmes intitulés d'enjeux environnementaux, jugés prioritaires, dans les chapitres 7 et 8.

2.5.3. Analyse des scénarios tendanciels : « alternative zéro »

L'article R122-20 prévoit que le rapport doit exposer les perspectives d'évolution probables de l'environnement dans le cas où le programme n'est pas mis en œuvre.

Dans le rapport, « l'alternative zéro » est étudiée dans un tableau (p.80) pour chacun des objectifs spécifiques du programme. L'analyse est basée sur deux approches successives et complémentaires : dans un premier temps, le rapport croise le contenu de chaque objectif spécifique et d'une typologie d'impacts préétablie (« typologie des actions ») : investissement-équipement, formation, création de structures, réseaux, projets études, stratégie et plans, actions sur le terrain, sensibilisation. Une croix est reportée dans les colonnes des thématiques chaque fois que l'objectif spécifique est concerné. Dans un second temps, chaque objectif spécifique est examiné à l'aune des thématiques environnementales de l'état initial (« dimensions, facteurs environnementaux ») : biodiversité et milieux naturels, pollutions et qualité de l'environnement, ressources naturelles, risques, patrimoine et paysage, changement climatique et bruits/déplacements. A noter, que cette dernière thématique « bruits/déplacements » n'a pas fait l'objet d'une fiche de l'état initial. Il serait souhaitable que le rapport explique pourquoi il a retenu cette thématique dans son analyse.

Les analyses de l'état zéro ont été réalisées mais les résultats contenus dans le tableau méritent d'être commentés. Il s'agit notamment de clarifier les différences entre la ligne « option 0 » et les lignes des objectifs stratégiques.

Le rapport environnemental présente ensuite des conclusions générales de cet état zéro (p.78 à 81), dont les intitulés ne sont pas toujours faciles à comprendre. Il conviendra d'affiner la traduction de cette partie du document. Il semblerait que les conclusions soient celles :

- d'un défaut de financement d'action liées à la protection de l'environnement ;
- d'une augmentation de la dégradation de l'environnement, notamment par défaut de coordination des régions pour la mise en œuvre de solutions de préservations communes à des éco-systèmes interdépendants.

2.6. Solutions de substitutions alternatives et justification du programme.

L'article R122-20 précise que le rapport environnemental doit permettre de comprendre comment le programme a été élaboré. Ce cadre doit exposer le calendrier, les différentes étapes et les différents scénarii envisagés en justifiant les différentes variantes qui ont conduit au choix final présenté. Il s'agit dans ce chapitre d'expliquer la démarche itérative menée avec le porteur de projet.

Le chapitre 5 « raisons pour lesquelles le programme a été retenu », consacré à cette partie (p.77), expose la démarche itérative : il évoque l'influence de la rédaction du rapport sur des « modifications dans le choix des alternatives » du programme sans pour autant présenter les différentes alternatives ni préciser la nature des évolutions entre la version initiale et la version finale du programme. L'Autorité

Environnementale aurait souhaité que les principales évolutions qu'a connues le programme tout au long de ce processus soient exposées.

2.7. Analyse des effets du programme sur l'environnement

L'analyse des impacts environnementaux est présentée (p. 105 à 131), pour chacun des objectifs stratégiques, sous forme de texte et d'un tableau de synthèse. Les effets potentiels de chacun des OS sur l'environnement sont évalués sous l'angle des impacts qu'ils pourraient avoir sur les différentes thématiques développées dans l'état initial. Chaque axe est étudié au travers de la « nature de l'impact » (très probable, probable, peu probable), du niveau (« échelle ») de cet impact (très négatif, négatif, positif, très positif, non significatif ou incertain), de la « fréquence » potentielle de l'impact (fréquent, constant, occasionnel), de la « durée » (long ou court terme), de la « réversibilité », des éventuels « effets transfrontaliers » et l'« incertitude » ou forte dépendance de l'impact à la nature du projet envisagé.

La méthode proposée est logique, compréhensible. Les analyses textuelles apportent des précisions utiles et pertinentes à la compréhension des effets potentiels de chaque mesure mais aussi à la compréhension des tableaux, sous réserve des observations suivantes :

- d'une manière générale, dans tous les tableaux :
 - les intitulés retenus pour décliner les enjeux environnementaux ne sont pas toujours compréhensibles et les brefs développements qui se trouvent en dessous ne sont pas suffisamment explicites :
 - il conviendrait de préciser ce que recouvre la notion d'« utilisation durable de ressources non renouvelable », « la santé, environnement, rationalisation des déplacements et autres » ainsi que « l'adaptation des secteurs sensibles au changement climatique » ;
 - la présence de l'enjeu « considérer le paysage comme un élément de l'image fondamentale du territoire » est en contradiction avec ce qui est écrit pages 101 et 102, les paysages n'étant pas retenus comme enjeux prioritaires. Ce point reste cependant à confirmer compte tenu de l'ambiguïté de la traduction des pages 101-102 ;
 - la thématique « risques » n'est pas souvent complétée (OS 1.2, 1.3, 2.1, 3.2, 5.1, 5.2) ou lorsqu'elle est prise en compte, l'analyse positive qui en est faite, part du postulat que le risque est pris en compte et maîtrisé : c'est le cas pour les OS 1 et OS 3.1 qui peuvent générer une augmentation des concentrations de population et donc une probabilité accrue de risques ;
- plus particulièrement, concernant certains objectifs spécifiques (OS) :
 - les commentaires des objectifs 3.1 et 5.1 mériteraient d'être complétés par une mention à Natura 2000.
 - pour les OS 3.2 et OS 5.2 : le rapport environnemental considère, à juste titre que la construction éventuelle de bâtiments, la création infrastructures et équipements, peut engendrer des impacts négatifs sur la biodiversité, sur la consommation des ressources et le changement climatique (eau, sol et consommation d'énergie, émission de GES en augmentation) et générer des pollutions (eau, sols). Mais, cette analyse, pertinente, n'est pas reprise pour d'autres objectifs stratégiques pouvant avoir pourtant les mêmes effets, suite à la création de bâtiments et d'infrastructures nouvelles : c'est le cas, en particulier, pour l'OS 1.1 et OS 3.1 et dans une moindre mesure pour l'OS 1.3, l'OS 2.2 et OS 4.1. Ainsi à la lecture du document, les mesures les plus impactantes pour l'environnement apparaissent en vert alors qu'elles devraient être en rouge.
 - l'OS 1.1 : de par la nature même des travaux qu'il engendre (création de bâtiments), cet objectif stratégique peut potentiellement produire des effets négatifs sur l'environnement. A la lecture du tableau, cet impact négatif n'apparaît pas : la potentielle proximité de création de ces centres de recherche avec les milieux urbains ne doit pas occulter les effets probables de leur implantation sur l'environnement. Ainsi certains critères doivent figurer en rouge et non en

vert : c'est le cas pour la pollution , l'utilisation des ressources. Par ailleurs, le rapport estime que des « incidences négatives sur le réseau Natura 2000 ne sont pas prévues ». Ces effets doivent être envisagés.

- l'OS 1.2 : le développement de la recherche appliquée peut générer des pollutions (production de déchets, rejets de matériaux polluants pour les sols, l'air et l'eau) et avoir des effets sur la consommation des ressources. Ces effets potentiels ne sont pas indiqués dans le tableau. Par ailleurs, le développement des communications numériques peut lui aussi avoir des effets impactants (« développement d'antennes ») : sur ce point le texte et le tableau sont en contradiction : le texte conclut à une impossibilité de corriger les impacts générés par ce type d'infrastructures alors que dans le tableau, les impacts de cette mesure sont considérés comme « réversibles (R) » ;
- l'OS 1.3 : le tableau n'est pas entièrement complété. A minima il convient d'ajouter que des pollutions liées à l'augmentation attendue du trafic peuvent accroître l'émission de polluants.
- l'OS 4.1 : afin de déterminer plus précisément la nature des impacts potentiels de cette OS, il est souhaitable de préciser la nature des équipements « liés aux flux des passagers » qui pourraient être financés par le PO. A noter, que la traduction du dernier paragraphe est incorrecte ;
- l'OS 5.1 : l'amélioration de la mobilité est une conséquence indirecte mais fortement probable du développement des réseaux y compris des réseaux d'emplois. La conséquence éventuelle est l'augmentation des gaz à effets de serre et polluants dans l'air. Il convient donc de corriger le tableau et le texte en ce sens. Par ailleurs, dans le document du POCTEFA « l'amélioration des inter-connexions entre systèmes de transports » (p.48 du PO) est prévue. Cette expression laisse supposer que le financement d'infrastructures est envisagé. Ce point est à confirmer et dans l'affirmative, la conclusion du rapport pour cet objectif « pas incidence directe sur les dimensions de l'environnement » serait à reconsidérer.

D'une manière générale, le rapport environnemental évoque et illustre tout au long du document les incidences Natura 2000 dans plusieurs chapitres. Pour une meilleure visibilité de ce sujet très particulier, l'Autorité Environnementale recommande qu'un chapitre lui soit dédié.

Le rapport environnemental conclut que « la majorité des objectifs ont des effets positifs sur les facteurs environnementaux » (p.131). Cependant, à la seule lecture des tableaux, cette conclusion n'est pas évidente. Pour permettre d'avoir une vision d'ensemble des effets du programme sur l'environnement, il serait souhaitable de produire un tableau unique, synthèse des effets potentiels générés par tous les objectifs stratégiques, ainsi que cela avait été proposé dans le rapport provisoire (p. 53) de juin 2014, transmis à l'Autorité Environnementale pour avis intermédiaire.

2.8. Analyse des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets du schéma sur l'environnement

2.8.1. Les mesures « préventives, curatives et compensatoires » du programme

Les propositions du rapport pour prévenir les effets négatifs du programme sur l'environnement (p. 132 à 140), qui ont un effet direct et concret sur l'environnement, semblent tout à fait pertinentes et méritent d'être retenues dans le programme à venir. C'est le cas, par exemple, pour :

- l'incitation à l'usage de transports collectifs ou à faible consommation énergétique pour le développement des « actions de formation » ;
- la sélection des projets économes en énergie (solaires, bâtiments à énergie positive, engagés dans des normes qualités européennes, etc.), utilisant des matériaux et procédés d'élaboration peu impactants pour la nature, maîtrisant la production de leurs déchets (analyse de cycle de vie), etc. ;

Pour d'autres actions, les propositions sont disparates et méritent d'être précisées dans la mesure où elles renvoient à des réalités très différentes :

- le rapport propose que soit inclus un chapitre relatif à l'environnement dans les documents de « Stratégie et de Plans » : ce point doit être clarifié ;
- certaines relèvent de réglementations déjà existantes : c'est le cas pour le financement d'études et de projets ou « incidence environnementale du thème d'étude ou du projet » ; il s'agit de la réalisation d'études d'impacts ou études d'incidences déjà réglementées et obligatoires dans certains cas ; il n'y a donc pas lieu de financer ces études.
- d'autres encore ne relèvent pas de la compétence des autorités qui sont citées : c'est le cas pour toutes les actions où il est indiqué que « les Autorités Environnementales devront déterminer l'acceptabilité de l'action éligible », cette compétence relève de la seule autorité de gestion ;

Cette remarque vaut pour la réglementation applicable en France, et sous réserve de la bonne compréhension de la traduction. Pour autant elle ne remet pas en cause la qualité des propositions formulées.

2.8.2. Les indicateurs de suivi du programme

Pour suivre l'impact du POCTEFA, quelques indicateurs de suivi environnementaux sont présentés (p.143 et 144) très succinctement.

Par exemple, le « taux d'augmentation de l'occupation du sol » par l'urbanisme ou les projets, le « taux de surface altérée ou modifiée par occupation ponctuelle des sols » (machines, stockages, etc.), le « volume de sols altérés » sont des indicateurs très proches et la différence entre eux n'est pas clairement définie. Il en est de même pour le suivi des « mètres linéaires de rives modifiés », le « nombre d'arbres éliminés ou endommagés », « le nombre d'oiseaux nidifiant avant et après l'action », etc.

Pour faciliter l'élaboration et le suivi des indicateurs, l'Autorité Environnementale préconise qu'un seul tableau mettant en regard chaque axe, les indicateurs retenus pour chacun d'eux, en précisant par quels moyens, à quel rythme, et à partir de quelles valeurs cibles, ces indicateurs seront suivis. Les modalités de collecte des informations permettant d'alimenter ces indicateurs devront également être précisées dans le rapport, certains d'entre eux semblant peu réalistes.

L'organisation du suivi et de l'évaluation du programme (Gouvernance)

Le rapport recommande (p.141) que :

- le PO précise la façon dont l'environnement sera intégré au pilotage ;
- les formulaires de candidature introduisent les aspects environnementaux pour la sélection des projets ;
- un suivi des mesures à mi-parcours pour contrôler l'efficacité du programme ;
- la rédaction de documents (études), préalable à la réalisation d'un projet décrivant et analysant les impacts potentiels qu'il pourrait avoir sur l'environnement ;
- un suivi annuel du projet ;

L'Autorité Environnementale souhaiterait que les recommandations formulées par le rapport soient intégrées dans le dispositif de gouvernance et de mise en œuvre du POCTEFA.

2.8.3. Présentation de la méthode et difficultés rencontrées

Les annexes méthodologiques (p. 145 et 146) exposent les différentes étapes qui ont présidé au choix des différentes mesures correctrices ou critères d'éco-conditionnalité.

Le reste de ce chapitre est clairement exposé et n'appelle pas de remarque particulière.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le POCTEFA

Avec 4 objectifs stratégiques (OS 2.1 – limiter les effets du changement climatique, OS 2.2 – travailler sur la gestion des risques, OS 3.1 – valoriser le patrimoine naturel et architectural et OS 3.2 – préserver et améliorer les éco-système), le POCTEFA est incontestablement engagé dans une démarche de préservation de l'environnement.

Cependant, d'autres objectifs stratégiques, par leur nature ou celle des travaux qui en découlent (construction de bâtiments, développement d'infrastructures notamment routières, augmentation des mobilités donc de l'usage de transports et augmentation des concentrations de populations, liées notamment au tourisme), peuvent engendrer des nuisances sur l'environnement. Ces impacts potentiels n'ont pas été pris en compte à ce stade de la rédaction du POCTEFA qui ne les a pas retenus comme critères de sélection des dossiers. L'intégration des remarques formulées par le rapport environnemental dans le PO définitif ne pourra que conforter la volonté de celui-ci de tenir compte des questions environnementales.

Par ailleurs, le POCTEFA 2014-2020 « est la cinquième génération » de programme (p.1 du rapport et p.6 du programme). L'Autorité Environnementale regrette que le rapport n'ait pas cherché à tirer les enseignements de l'expérience de la précédente génération de PO, pour adapter les outils et critères de sélection des projets, les cibler en fonction des enjeux environnementaux prioritaires et limiter ainsi les risques de dommages environnementaux.

Enfin, certaines des remarques formulées dans le rapport pourraient être complétées en tenant compte des observations suivantes :

- en ce qui concerne le développement touristique (OS.4.1), l'augmentation de populations à certaines périodes de l'année est prévisible et peut rendre certains secteurs encore plus sensibles sur le plan environnemental. Il conviendra donc de veiller à ce que l'équilibre entre capacités d'adaptation du territoire et accueil démographique, pour ce qui concerne le traitement des eaux usées, la dégradation de l'air, les nuisances (sonores, olfactives), et surtout le traitement de déchets . Les projets devront prendre des mesures pour un accueil du public n'occasionnant pas de risque pour leur santé, (eau de bonne qualité, la prévention de la prolifération des légionelles, la qualité des eaux de loisir). A ce propos, le caractère transfrontalier du PO invite à rappeler, qu'en matière de traitement des déchets non dangereux, les distances parcourues par les déchets avant traitement pourraient être réduites grâce au développement d'une coopération interrégionale au sein du massif des Pyrénées.
- les risques naturels, quant à eux, font l'objet d'une attention particulière, un objectif stratégique leur étant dédié. Mais, il convient d'insister sur le fait que l'implantation de nouvelles activités doit tenir compte de cette problématique dont l'étude et les effets sont trop souvent oubliés dans les autres objectifs stratégiques.
- il y a lieu d'améliorer le suivi et la connaissance des émissions de polluants atmosphériques et d'en limiter les rejets, compte tenu des pressions futures exercées sur ce territoire, qui se veut de plus en plus attractif. Cet élément constitue un point d'attention spécifique de la commission européenne à laquelle répondent directement la mesure 3.1 du POCTEFA et les critères d'éco-conditionnalités préconisés par le rapport environnemental (actions de financement d'études avec des points de mesures sur la qualité de l'air). A cet effet, une réflexion sur le développement des transports pourrait être envisagée en coordination avec le POI Massif des Pyrénées. Pour les autres mesures, le POCTEFA pourrait être plus précis en retenant la proposition du rapport d'imposer des critères de sélection des projets basés sur des taux de performance énergétique et l'intégration de sources d'énergies renouvelables obligatoires.
- en ce qui concerne les enjeux paysagers, le rapport environnemental pourrait encourager une exigence de qualité architecturale et environnementale des projets.

- s'agissant des choix financiers présentés dans le POI transmis à l'Autorité Environnementale, la maquette financière impose d'évaluer avec une extrême prudence la réelle ambition environnementale du POCTEFA. L'Autorité Environnementale regrette que le rapport n'ait pas présenté une ventilation des ressources financières à l'échelle des actions, même à titre provisoire. Le rapport environnemental pourrait par ailleurs inciter le POCTEFA à coordonner les financements des actions commune aux autres programmes européens notamment celles du POI Massif des Pyrénées dont les orientations et objectifs affichés sont souvent complémentaires avec ceux du POCTEFA : c'est le cas pour :
 - l'OS 1.3 : les actions de développement des entreprises du territoire transfrontalier pourraient citer notamment la filière bois, évoquée dans le POI Massif.
 - l'OS 2.2 : le travail de sensibilisation des acteurs et la mise en œuvre d'action de prévention des risques y sont également envisagés ;
 - l'OS 3.1 : la valorisation du patrimoine culturel et naturel est également une préoccupation dans le POI Massif des Pyrénées.

CONCLUSION

En conclusion, le POCTEFA constitue, par la nature de ses actions une ressource financière incontournable pour la mise en œuvre d'actions concrètes dans le domaine de l'environnement y compris celle d'autres plans/programmes ou schémas déjà engagés dans des objectifs qui s'articulent avec lui.

Il convient, cependant de garder à l'esprit que les documents transmis pour avis à l'Autorité Environnementale sont des documents provisoires. Le niveau de prise en compte réelle de l'environnement ne pourra donc totalement être mesuré que lorsque le document de mise en œuvre effective du POCTEFA sera rédigé en intégrant les améliorations que propose le rapport environnemental qui, malgré les quelques remarques formulées dans le présent avis, est de très bonne facture : le résumé non technique et l'état initial sont clairs et pédagogiques ; les propositions de mesures d'éco-conditionnalités, de suivi ou de gouvernance du programme sont pertinentes.

Si des imprécisions peuvent être regrettées, elles s'expliquent en partie par le stade de définition non achevée du programme au moment de la rédaction du rapport. Au vu de la difficulté de l'exercice qui consiste non pas à évaluer des projets précisément définis, mais à évaluer la façon dont le PO est à même de favoriser financièrement la concrétisation de projets participants à une bonne prise en compte de l'environnement, l'évaluation environnementale est menée méthodiquement. Seuls la répartition financière par objectifs stratégiques, la hiérarchisation des enjeux environnementaux et les indicateurs de résultats nécessitent d'être clarifiés.

Les effets réels du POCTEFA dépendront également de l'appropriation par les acteurs du territoire des différents critères de sélections des projets afin que ceux-ci répondent à une norme la plus qualitative et intégratrice possible des différentes dimensions environnementales.

Si le programme devait gagner en précision dans sa version ultérieure et ainsi répondre aux remarques formulées dans le cadre du présent avis, il serait toutefois nécessaire de s'assurer de la complémentarité des fonds avec les autres programmes européens, FEDER-FSE, FEADER, POI Massifs Central et POI Massif des Pyrénées.

Le Préfet de la région Aquitaine

Pour le Préfet,
La Secrétaire Générale pour les Affaires Régionales



Marie-Françoise LECAILLON