



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

Autorité environnementale Préfet de région

**Programme Opérationnel Interrégional FEDER
Massif des Pyrénées - Programmes européens 2014-2020
porté par les Conseils Régionaux de Midi-Pyrénées, Aquitaine
et Languedoc-Roussillon**

**Avis de l'autorité environnementale
sur le dossier présentant le plan/programme
et comprenant l'évaluation environnementale**

Au titre des articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement (évaluation environnementale)

N° : 2014-001141

EB/NL 485/m

Avis émis le

28 AOUT 2014

DREAL LANGUEDOC-ROUSSILLON
520 allées Henri II de Montmorency
34064 Montpellier Cedex 02
www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr

Le Préfet de la région Languedoc-Roussillon,

à

Monsieur le Président du Conseil Régional
Midi-Pyrénées
Direction de l'Environnement et
du Développement Durable
22 boulevard du Maréchal Juin
31406 Toulouse Cedex 9

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

**Service en charge de l'Autorité Environnementale : DREAL LR - Service Aménagement / Division
Évaluation Environnementale**

Vous m'avez transmis le 6 juin pour avis de l'autorité compétente en matière d'environnement prévu à l'article L.122-4 du code de l'environnement, le Programme Opérationnel Interrégional FEDER Massif des Pyrénées 2014-2020, ainsi que le rapport d'évaluation environnementale associé.

Le dossier sur lequel a été saisie l'autorité environnementale comporte deux « documents provisoires » :

- « l'avant-projet » du POI dans une version datée du 4 avril 2014 ;
- l'évaluation stratégique environnementale daté du 28 avril 2014, appelé « rapport environnemental intermédiaire ».

En sa qualité d'autorité environnementale par délégation du Préfet de région, la DREAL a disposé d'un délai de 3 mois à compter de cette date pour donner son avis sur ce programme, soit au plus tard le 6 septembre.

L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple. Il devra être porté à la connaissance du public et être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public. Il sera également publié sur le site Internet de la DREAL.

La DREAL a pris connaissance de l'avis des Préfets de département territorialement concernés (Aude et Pyrénées Orientales) et de celui de l'Agence Régionale de Santé.

Il est rappelé ici que pour tous les plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, une « 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 plan mais sur la qualité du rapport environnemental présenté par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au plan ou programme. Il vise à permettre l'amélioration de sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Avis détaillé

1. Contexte et présentation du programme

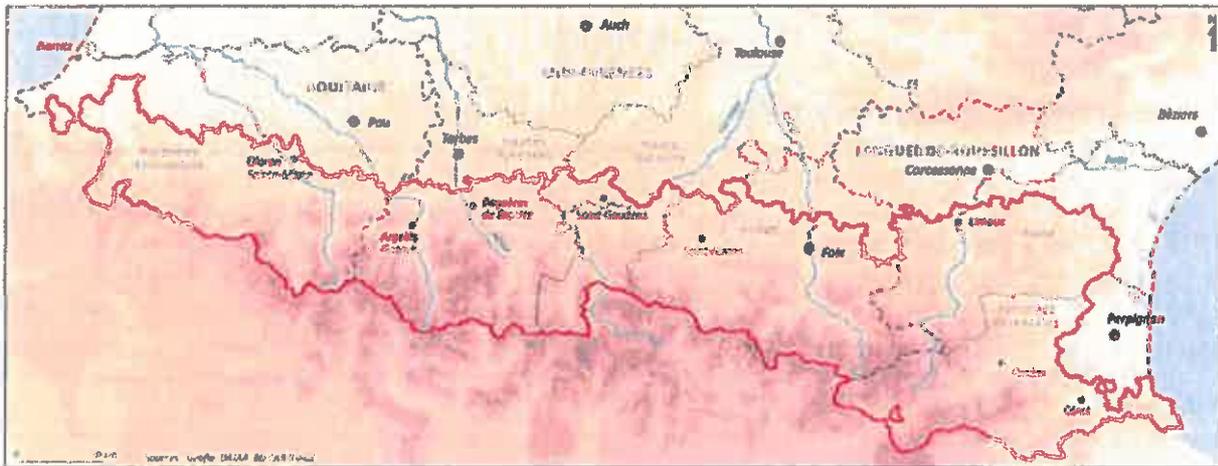
Le Conseil Régional de Midi-Pyrénées assure, en collaboration avec les régions Aquitaine et Languedoc-Roussillon, le rôle d'autorité de gestion du programme opérationnel interrégional FEDER du Massif des Pyrénées 2014-2020 (POI). A ce titre, il co-pilote l'élaboration du programme opérationnel (PO) et la rédaction de son évaluation stratégique environnementale.

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, à laquelle l'ensemble des politiques nationales et régionales doivent contribuer.

Dans ce cadre, le POI s'est fixé pour objectifs principaux de dynamiser la vie économique et sociale du massif, conforter les Pyrénées en tant que patrimoine d'exception, et tirer parti de toutes les potentialités du massif. Il répond ainsi aux objectifs thématiques (OT) 6 et 8 fixés par la commission européenne, laquelle prévoit l'allocation de 20 000 000 € de fonds ; ces derniers sont répartis selon 3 axes dont 1 axe technique et déclinés en 3 objectifs stratégiques et 8 catégories d'actions (tableau p. 4 du rapport).

Axes du POI	Objectifs spécifiques	Typologie d'actions visant à atteindre les OS	Soutien de l'UE	
AXE 1. Développer l'économie du massif en agissant sur les filières d'activités spécifiques au massif, un levier pour l'emploi	OS 1. Augmenter l'emploi au sein des filières d'activités spécifiques aux Pyrénées, notamment la filière agro-pastorale et la filière bois	1. A. Accroître l'activité de la filière « bois » pyrénéenne	7 000 000 €, Soit 35% du FEDER dédié au programme	Priorité transversale
		1. B. Dynamiser la filière agro-pastorale à travers le développement des sites pastoraux		
		1. C. Développer des actions collectives œuvrant en faveur de la professionnalisation et de la mise en réseau des acteurs		
AXE 2. Améliorer la connaissance et la valorisation des patrimoines pyrénéens et agir pour accroître la qualité et la diversité des activités touristiques	OS 2.1 : Augmenter la connaissance et la fréquentation des Pyrénées à travers leurs atouts patrimoniaux	2.1. A. Construire et partager un inventaire des patrimoines pyrénéens	12 300 000€, soit 61.50% du FEDER dédié au programme	Développer une stratégie spécifique de prévention des risques naturels à l'échelle du massif. 10% maximum de la dotation FEDER sur le programme.
		2.1. B. Accroître la notoriété des Pyrénées en développant une stratégie de médiation patrimoniale et culturelle d'envergure.		
		OS 2.2 : Accroître la qualité et diversifier les prestations touristiques dans les Pyrénées		
	2.2. B. Dynamiser et structurer les filières et les services touristiques dans les Pyrénées			
	2.2. C. Inscrire les stations et sites pyrénéens dans une dynamique performante de développement durable de l'économie touristique			
	AXE 3 : Assistance technique			

Les territoires éligibles à ce programme correspondent à la délimitation du décret faisant suite à la promulgation de la loi « montagne » de 1985. Ce zonage, qui s'étend sur 18 176 km² concerne 6 départements et 3 régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) en incluant les villes principales de piémont.



Limite du Massif des Pyrénées

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

2.1. Caractère complet du rapport environnemental

Le rapport précise qu'il est rédigé sur la base « d'une version provisoire vouée à évoluer » (p.104). L'autorité environnementale prend acte que la rédaction d'un « bilan » est prévue pour établir une « comparaison entre la dernière version du POI et l'avis de l'autorité environnementale » (p.104).

Le rapport environnemental final doit comporter l'ensemble des éléments prévus par l'article R122-20. A cet effet, l'autorité environnementale souhaiterait que le rapport soit complété par la présentation de « l'exposé des motifs pour lesquels le programme a été retenu » et la présentation des « solutions de substitutions raisonnables au programme ». Si cette démarche n'a pas été mobilisée pour construire le projet de POI, le rapport environnemental devra à minima le mentionner et les principaux choix, ayant conduit au programme actuel, devront pouvoir être explicités.

2.2. Résumé non technique

Le résumé non technique est synthétique tout en restant clair (p.3 à 9). Il omet, toutefois, de mentionner l'évaluation des incidences Natura 2000, qui figure pourtant aux pages 82 à 87 du rapport. L'autorité environnementale préconise, par ailleurs que la phrase du résumé non technique qui conclut (p.9) « qu'aucun dispositif de suivi n'a été défini » soit remplacée par les principes volontaristes « d'organisation du suivi et de l'évaluation du programme », suggérés dans le chapitre VII-4 (p.97) du rapport.

2.3. La présentation du contexte territorial et des objectifs du POI FEDER

Les chapitres relatifs à la présentation du territoire (p.12) et aux objectifs du programme (p.13) sont clairs et n'appellent pas de remarques majeures. Seule une erreur matérielle s'est glissée dans l'intitulé de l'OS 2.1.A (p.17). Par ailleurs, il aurait été judicieux de s'appuyer davantage sur le « schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Pyrénées » qui établit une typologie des territoires contrastés du massif des Pyrénées : les zones littorales et de plaine plus peuplées et zones peu peuplées avec des espaces désertifiés. Il aurait été intéressant de montrer les différentes dynamiques à l'œuvre. De plus, ce schéma analyse les difficultés du territoire et propose des solutions que le document du POI et que le rapport environnemental auraient pu s'approprier.

2.4. L'articulation avec les autres plans/programmes

Le rapport environnemental présente (p. 18 à 33) les interactions avec les principaux plans et programmes européens, nationaux (Plan national climat, SRCE, etc.), régionaux (chartes des Parcs Naturels, etc.) ou départementaux (plans de gestion des déchets, plans de prévention des risques, etc.).

L'analyse présentée sous forme de tableaux est concise et compréhensible. Cependant, cette partie intègre des informations qui ne semblent pas fondamentales, comme l'analyse de la cohérence avec des stratégies de niveau européen ou international, et présente, à contrario, des lacunes comme l'absence d'analyse de l'articulation avec les autres programmes opérationnels européens ou nationaux comme le contrat de plan état-région (CPER).

L'autorité environnementale souhaite que les remarques suivantes fassent l'objet d'une mise à jour dans le document final :

- dans la version définitive du programme, il sera nécessaire de préciser la complémentarité des différents fonds européens :

- ✓ le croisement avec les PO FEDER/FSE et les PDR/FEADER doit être mené sur la base des versions définitives transmises à la Commission européenne. Si ce croisement devait conclure à une « potentialité d'influence impossible à déterminer à ce stade », il conviendrait, pour une bonne gestion de fonds publics, d'illustrer par des exemples les risques d'influence positive ou négative ;
 - ✓ les interactions des différents axes du POI et du POCTEFA, mentionnées à la page 57 du document, devraient figurer dans cette partie du dossier en mettant en exergue la complémentarité ou la subsidiarité des actions et financements auxquels contribuent ces deux programmes, dédiés au massif des Pyrénées.
- pour les SRCE des trois régions, le choix de « potentialité d'influence impossible à déterminer à ce stade » est à reconsidérer à la lumière des dernières versions en cours des SRCE ;
 - pour certains documents (SDAGE, SRCE), il convient de rechercher non pas la cohérence mais la compatibilité ;
 - dans tous les tableaux détaillés, la mention des seuls axes, objectifs, types d'actions ne permet pas de conclure sur la cohérence ou l'incohérence entre les deux documents. Un commentaire sur ce point serait le bienvenu ; d'une manière générale, l'analyse croisée des axes et objectifs de chaque plan, schéma ou programme doit permettre de déterminer si les orientations de ces différents documents sont contradictoires ou complémentaires avec le POI. Une réflexion plus approfondie aurait pu permettre de faire émerger les principaux enjeux de chacune des thématiques environnementales. Par exemple, les orientations forestières régionales (OFR) fixent des objectifs précis et des propositions concrètes d'amélioration de l'exploitation par la filière bois ; ces documents sont suffisamment explicites pour que le rapport tente d'en tirer des conclusions sur des ajustements potentiels des différentes mesures retenues dans le POI.

2.5. Etat initial de l'environnement

2.5.1. Analyse de l'état initial

Le rapport environnemental comporte un état initial (p. 34 à 55) présenté sous forme de tableaux synthétiques et de cartes illustrant le propos. Cet état initial est basé pour l'essentiel sur l'exploitation des travaux et documents existants, et notamment sur les profils environnementaux des 3 régions concernées par le POI. La présentation de la situation environnementale, au moyen de fiches déclinées pour chacun des sept thèmes environnementaux, est simple et tout à fait appropriée. Les thématiques identifiées abordent de manière quasi exhaustive toutes les dimensions environnementales. Chacune des thématiques est étudiée sous 9 aspects : portait, constats, sensibilité, pressions anthropiques, risques, localisation, tendances évolutives et enjeu du territoire.

Malgré certaines imprécisions ou maladresses de rédaction (caractère parfois hétérogène des informations, incomplétudes des constats) sans doute liées à la recherche d'une présentation synthétique de données portant sur un territoire englobant trois régions, 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 :

- en ce qui concerne la complétude et la cohérence générale des fiches :
 - pour une approche plus concrète des principales thématiques, il aurait été judicieux de territorialiser et cartographier certaines analyses tout en approfondissant certains points directement concernés par les mesures du POI ; il est à noter que dans la carte (p.61) « cadre de vie », les stations thermales des Pyrénées orientales ne sont pas représentées ;
 - dans certaines fiches thématiques (espèces et biodiversité biologique ; milieux naturels, espaces et habitats ; utilisation de la ressource en eau ; etc.), les constats et les tendances évolutives positives sont renseignés par des considérations relevant de l'ordre de dispositifs réglementaires ou de bilans d'observations, tandis que les constats négatifs et les tendances évolutives négatives, rassemblent des éléments de caractéristique physique, biologique, économique. Il y a là une forte asymétrie de traitement, qui peut aboutir à « surestimer » le bilan positif. Il est recommandé de modérer cette approche et de tendre davantage vers un équilibre à partir d'informations de même nature ;
 - dans certaines fiches, tous les champs ne sont pas renseignés ; il serait bienvenu de s'appuyer sur diverses sources pour compléter celles qui concernent la « pollution des sols », la « gestion des déchets », et les « nuisances » dont l'analyse est quasi inexistante ;
 - la pression touristique est mentionnée dans la fiche « espèces et diversité biologique » mais pourrait l'être aussi dans la fiche « milieux naturels, espaces, habitats », les aménagements et équipements touristiques consommant de nouvelles surfaces.

- en ce qui concerne la biodiversité (p. 36) et les milieux naturels :
 - Natura 2000 n'est pas cité comme moyen de protection et amélioration de la connaissance ;
 - dans les constats, la dégradation et la fermeture de certains milieux ouverts, liées à la déprise agricole et forestière, devraient être mentionnées ;
 - les conflits d'usages ne concernent pas uniquement l'ours, dont il conviendrait de tenir compte dans les mesures du POI dédiées au développement de l'agro-pastoralisme. En effet, ces conflits 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 ;
 - mettre en place une politique cohérente de conservation des espèces est essentiel : à ce titre, le réseau trame verte et bleu du SRCE n'est pas cité. Or, il constitue une avancée importante pour la préservation de la biodiversité, dont doivent s'emparer les acteurs publics et privés.
- en ce qui concerne la problématique de l'eau (p.38 et p.40), dont la préservation est un enjeu majeur:
 - une carte des différents réseaux et de leur état écologique aurait permis de déterminer les secteurs les plus sensibles ;
 - « dans le portait », les prélèvements ne concernent pas que l'irrigation et l'hydroélectricité mais également les industries et les particuliers. Ils engendrent des conflits d'usages et une dégradation de la quantité et de la qualité de la ressource qu'il conviendrait de préciser dans les « constats négatifs » ; il est à noter que les principaux fleuves de Languedoc-Roussillon ne sont pas cités, alors qu'ils représentent un risque d'inondation non négligeable ;
 - en ce qui concerne la qualité de ces eaux, il serait opportun de citer le 5ème plan nitrate comme élément de « constat positif »;
 - dans les « tendances évolutives négatives », il conviendrait d'ajouter celle d'une sécheresse potentiellement croissante, liée à l'augmentation des températures ;
 - la partie « sensibilité » n'est pas complétée : à minima, il y a lieu de citer le risque de pénurie à certaines époques de l'année et la gestion des conflits d'usages.
- en ce qui concerne la ressource forestière (p. 38) :
 - une carte des principaux massifs forestiers et des propriétés publiques et privées permettrait de mieux mesurer l'importance de ce sujet dans l'évolution du massif pyrénéen, le morcellement des forêts privées constituant une difficulté pour l'exploitation de celles-ci. ;
 - la forêt est particulièrement concernée par les conflits d'usages. Il convient de réfléchir à l'établissement d'un équilibre sylvo-cynégétique dans les secteurs où les populations de grands gibiers comme le cerf, le chevreuil et le sanglier compromettent la régénération des forêts ;
 - dans les « enjeux », la nécessité de respecter les espèces et les écosystèmes remarquables et de tenir compte de l'effet de la gestion forestière sur les autres écosystèmes pourrait être ajoutée.
- en ce qui concerne l'énergie et le changement climatique, et la qualité de l'air (p.39 et p.40) :
 - les « constats négatifs » qui concernent l'énergie devraient être complétés en précisant que, pour les nombreux bâtis anciens et isolés, la réduction des consommations énergétiques passe par l'application, à minima, de la réglementation thermique 2012 sur les bâtiments ;
 - pour ce qui concerne le climat, il conviendrait d'ajouter que les pressions anthropiques ne concernent pas uniquement la période estivale mais également la période hivernale avec comme corollaire une augmentation de la circulation automobile et donc une dégradation potentielle de la qualité de l'air ;
 - il conviendrait de préciser que l'augmentation des températures amène à constater un avancement des dates de floraisons notamment des arbres, qu'il serait opportun de prendre en compte dans les actions de gestion forestière. La gestion du tourisme hivernal devra également tenir compte du changement climatique (évolution des stations concernées par une pénurie d'enneigement) ;
 - l'un des principaux « enjeux » de la qualité de l'air (p.40) est de limiter les polluants liés aux transports routiers ; la partie « sensibilité » sur cette thématique doit être complétée.
- la problématique des sols (p.41) est très peu développée et mériterait d'être enrichie:
 - dans les « constats négatifs » ou « sensibilités », il convient de mentionner les carrières et les prélèvements alluvionnaires qui participent à la diminution de la qualité des eaux;

- la pollution croissante des sols liée à l'industrie et à l'agriculture n'est pas signalée ;
- l'érosion et la diminution de la capacité de rétention des sols et ainsi que la dégradation de leur qualité pourraient être ajoutés dans les « constats négatifs » ; il est de même pour la pollution des sols des anciens sites industriels qui n'ont pas toujours été traités.
- en ce qui concerne la problématique des risques (p.42) :
 - dans les « constats », il serait souhaitable d'expliquer en quoi le classement SEVESO est positif et en quoi la surveillance des digues et barrages est un constat négatif ;
 - il conviendrait également de citer les éventuelles pressions anthropiques autour des sites industriels et technologiques.
- en ce qui concerne les paysages, l'occupation humaine et les nuisances (p. 43, et 44) :
 - le « relâchement de la pression anthropique » évoqué dans les constats négatifs ne concerne pas toutes les vallées des Pyrénées. Ainsi que le montre la carte p.60 et 61, certaines vallées conservent un certain dynamisme démographique. Cette assertion est d'ailleurs en contradiction avec la colonne « occupation humaine » dans laquelle « le maintien voire une progression démographique dans les villes et villages » est affirmé.
 - les risques pour le paysage ne sont pas identifiés bien qu'ils ne soient pas négligeables avec l'urbanisation qui « accentue le phénomène de mitage » conjuguée à la déprise agricole et aux impacts du changement climatique ; il serait donc souhaitable de compléter cette rubrique ;
 - pour ce qui concerne les nuisances, certaines affirmations semblent contradictoires ou incomplètes : il serait pertinent de préciser que le territoire enregistre, dans certains secteurs et à certaines périodes estivales et hivernales, une forte augmentation de l'occupation humaine générant des « pics de nuisances » en termes de pollutions sonores, lumineuses et olfactives. L'affirmation selon laquelle « le Massif des Pyrénées ne présente pas de nuisances évidentes » (sic) mérite donc d'être nuancée. Le développement des transports collectifs pourrait, en outre, être considéré comme un enjeu de développement et d'amélioration de l'environnement dans ces secteurs.
- en ce qui concerne le patrimoine naturel, architectural, culturel et touristique (p.45) :
 - dans la fiche « sites naturels » (p. 45), il convient de reformuler la rédaction de l'expression suivante qui est en contradiction avec elle-même : « maîtrise de la fréquentation touristique malgré les efforts » (sic.) ;

Ces différents points mériteraient d'être ajoutés dans l'état initial mais ne remettent pas en cause la qualité de l'analyse réalisée dans cet état des lieux.

2.5.2. Détermination des principaux enjeux

La méthode employée pour déterminer les principaux enjeux (p. 56 à 59) est jugée globalement satisfaisante, bien que la définition des principaux enjeux et des principes d'actions aurait été plus aisément appréhendée à l'aide d'un schéma introductif retraçant la démarche, allant des enjeux identifiés dans les fiches précédentes à la liste des principes d'actions (p. 58 et 59).

En amont de ce cheminement, la logique suivie pour ne retenir que les enjeux relevant d'une échelle interrégionale est parfois discutable : « lutter contre l'érosion de la biodiversité », « lutter contre les espèces invasives » et « développer la conscience du risque auprès des populations » pourraient relever d'une échelle interrégionale. Inversement « l'adaptation des territoires face aux changements climatiques et au risque » pourrait relever d'une échelle locale dans la mesure où la nature des risques (crues/inondations, érosions littorales, etc) et leur récurrence (incendies) peuvent varier d'une région à l'autre.

En aval de ce cheminement, l'origine des principes d'actions permettant de répondre aux enjeux pourrait être expliquée en précisant s'il s'agit d'un extrait du POI ou s'il s'agit de la proposition du rapport environnemental.

Les principes d'action « sensibilisation et connaissance des écosystèmes forestiers » et « développer des inventaires de milieux et d'espèces sur les milieux naturels fragiles ou menacés, (...) et poursuivre les inventaires généraux sur les groupes ou territoires insuffisamment connus ou nécessitant une actualisation des connaissances » semblent répondre à l'orientation stratégique « développer, valoriser et partager la connaissance sur le massif ». Ils pourraient donc être surlignés en rose.

Enfin dans le chapitre IV-4 (p. 59), la sélection des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du POI » pourrait être clarifiée. Il conviendrait d'expliquer en quoi les seules zones comportant une occupation humaine sont concernées (stations de ski, stations thermales et estives), tandis que les secteurs à forts enjeux patrimoniaux et environnementaux (secteurs forestiers, les cours d'eau, etc.) ne sont pas susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du programme.

2.6. Solutions de substitutions alternatives et justification du programme.

L'article R122-20, prévoit que le rapport doit exposer les perspectives probables d'évolution de l'environnement dans le cas où le programme n'est pas mis en œuvre. Ce chapitre doit permettre de comprendre comment le programme a été élaboré.

Le paragraphe consacré à cette partie (p. 62) affirme qu' « il est impossible, à cette échelle, d'analyser de manière concrète les perspectives d'évolution du territoire » dans la mise en œuvre du POI, le territoire étant « soumis à de nombreux autres plans, schémas et programmes qui sont inter-reliés ».

L'autorité environnementale prend note de cette difficulté mais estime qu'il s'agit là d'une mauvaise compréhension de ce qui est attendu. Ce chapitre doit permettre de comprendre comment le programme a été élaboré. La traçabilité des choix qui ont été opérés aurait dû permettre d'éclairer le processus décisionnel et de comprendre comment les enjeux environnementaux ont été pris en compte, à chaque étape de la démarche itérative entre la rédaction du POI et la rédaction du rapport. Un rappel des principales étapes et du calendrier de la démarche doivent y figurer. Ce point devra faire l'objet d'un complément afin d'éclairer le public sur la démarche d'intégration des propositions faites au cours de la rédaction des documents.

2.7. Analyse des effets du PO sur l'environnement

L'analyse des impacts environnementaux est présentée p. 63 à 87 sous forme d'une série de tableaux pour chacune des actions. Les effets de chacun des axes, objectifs stratégiques et actions sont ensuite évalués sous l'angle des impacts qu'ils pourraient avoir sur les milieux, les ressources et le cadre de vie. Ces deux approches sont complémentaires et la méthode retenue est cohérente même si elle appelle les observations suivantes :

- pour faciliter la compréhension du cheminement, un schéma, tel qu'évoqué précédemment, pourrait venir compléter l'analyse par l'illustration des « typologies d'actions et les actions soutenues » ;
- le rapport environnemental (p. 64 et 65) conclut à juste titre que certaines actions n'ont pas ou peu d'impacts négatifs sur l'environnement, notamment les actions d'amélioration des connaissances, de médiation culturelle (OS.2.1-A et OS.2.1-B) ainsi que les actions de professionnalisation (OS.1-C). En revanche, d'autres actions, telles que celles de l'axe 1 visant à « accroître l'activité de la filière bois », le « soutien aux actions liées à la dématérialisation et l'usage des nouvelles technologies numériques » (OS.2.1_B.I), « la requalification et modernisation des hébergements » (OS.2.2-A) et le soutien de la requalification des stations (OS.2.2C) sont susceptibles d'engendrer des effets potentiellement négatifs, ne serait-ce que pendant la durée des travaux. A minima, le rapport de présentation devrait commenter les raisons de la non mise en exergue en tant que tel de ces impacts potentiels ;
- les motifs ayant permis de hiérarchiser les 9 enjeux prioritaires (p. 66) mériteraient d'être explicités ;
- dans le tableau de synthèse (p. 72), les principes d'action ne faisant pas l'objet d'une prise en compte par le POI devraient être signalés en rouge dans les cellules concernées, pour une meilleure compréhension du tableau. L'encadré conclusif est à amender : « 5 enjeux sont pris en compte de manière satisfaisante avec une approche directe et indirecte des principes d'action ». Cette assertion est incorrecte d'après le tableau : seuls 2 enjeux sont pris en compte de manière directe et indirecte, tandis que 7 le sont de manière directe et/ou indirecte ;
- l'évaluation qui est faite dans les tableaux p. 74 à 81, conclut à un impact négatif global de l'OS 2.2-B « dynamiser et structurer les filières et les services touristiques dans les Pyrénées », mais cette affirmation n'est pas retranscrite dans les tableaux de synthèse où cet objectif stratégique conserve un impact négatif sur la seule biodiversité. Or un impact incertain voire négatif de cette action sur l'énergie, le climat, la qualité des eaux, la pollution des sols et la gestion des déchets est tout à fait probable ; à l'inverse, plusieurs évaluations pourraient être envisagées de manière plus positive notamment pour l'OS-2.1.A sur la « ressource forestière » et l'OS-1.A sur le climat ;
- les « tendances cumulées » (dernières lignes des tableaux présentés) sont établies en ne retenant qu'un seul objectif spécifique et non une moyenne pondérée. La logique ayant permis de majorer ou minorer les conclusions devraient être expliquée. A noter, que la « tendance cumulée » pour la thématique climat (p.76) est erronée ;
- la dernière phrase relative à la « synthèse des effets potentiels du POI » (p.81) pourrait être corrigée : au vu des résultats d'analyse, pour les « milieux naturels », le POI n'a pas de conséquences entièrement positives.

Le rapport environnemental évoque et illustre (p. 82 à 87) les incidences Natura 2000 dans un chapitre dédié. Un premier paragraphe sert de rappel réglementaire complété par une cartographie du réseau Natura 2000. Dans un second paragraphe, les effets potentiels du POI sont analysés pour chacun des 2 axes et objectifs stratégiques. Le rapport souligne que, « compte tenu de l'échelle du programme et de la typologie des actions » non territorialisées les impacts « directs, indirects ou impacts cumulés » sont tout à fait probables ». Un tableau récapitulatif par axe, OS et actions vient compléter cette analyse.

Quelques remarques peuvent venir préciser les analyses du rapport environnemental sur ce chapitre : il serait nécessaire d'expliquer en quoi les principales mesures de l'OS 1 et des l'OS.2.1-B n'ont pas d'impact négatif sur le réseau Natura 2000. De même, dans le tableau récapitulatif des effets potentiels du POI sur l'environnement (p.83), « la transformation et commercialisation des ressources en bois » est considérée comme une « action immatérielle » n'ayant pas d'impact négatif sur l'environnement. Ce point de vue devra également être explicité. De plus, « les effets de niveau opérationnels potentiellement négatifs » ne concernent pas que l'OS2.2-B et la biodiversité. Les tableaux devront être corrigés. Enfin, la colonne dédiée à Natura 2000 dans le tableau de synthèse (p.87) n'est pas complètement remplie et la tendance cumulée (« +/- ») est discutable au vu des remarques précédentes.

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

2.8.1. Les mesures environnementales du POI

Les propositions du POI concernant la sélection des dossiers pour prévenir les impacts environnementaux des projets sont jugées insuffisantes par le rapport environnemental qui propose (p. 89) d'améliorer la qualité des projets financés « grâce à une meilleure conception très en amont » de ceux-ci. Par exemple, pour l'OS 1, visant à « augmenter l'emploi au sein de filières et d'activités spécifiques (agro-pastorale et filière bois) », le rapport souligne que les principes de sélection des projets ne permettent pas de retenir en priorité les projets ayant un faible impact environnemental, les critères de choix fixés étant de nature « économique ». Le rapport propose donc de mettre en place des « critères d'attribution des aides » pour obtenir « une meilleure prise de conscience de responsabilité chez les bénéficiaires de subvention du FEDER » en fixant « un niveau minimal à respecter par le biais des critères proposés ».

D'une manière générale, l'autorité environnementale souligne l'effort de proposition de ces mesures d'éco-conditionnalité assortie d'une grille d'analyse, même si les critères et questions sur lesquelles elles sont élaborées peuvent être affinés :

- la proposition de réalisation systématique d'une étude d'incidence ou étude d'impact (p.89) pourrait revêtir un caractère démobilisant et le coût de l'étude pourrait présenter un coût important pour les petits projets. Les champs d'application réglementaires, récemment réformés, apportent un niveau de garantie suffisant dans la grande majorité des cas. Si une étude d'incidence ou une étude d'impact est imposée par le PO, il sera préférable de définir des territoires ou des critères d'application de cette mesure ;
- au vu des effets négatifs de l'OS-2.2-B « dynamiser et structurer les filières et les services touristiques dans les Pyrénées », il conviendrait de préciser si la champ d'application des mesures d'éco-conditionnalité proposées ne concerne que les projets de cette mesure ou si leur champ d'application est élargi à d'autres actions ;
- l'écart de sens entre « critères d'attribution des aides » et « principes de sélection des projets » mérite d'être explicité afin que le lecteur comprenne bien dans quelle mesure les critères et la grille d'analyse interviendraient dans le processus de choix et de financement d'un projet ;
- la formulation « les engagements des porteurs de projet pourraient s'orienter vers » laisse à penser qu'il s'agirait pour ceux-ci de faire un seul choix dans une liste, alors que c'est bien une approche multicritère qui doit être menée. Cette phrase introductive à la liste proposée ne doit soulever aucune ambiguïté en précisant, s'il y a lieu, le nombre minimal de critères à respecter.
- pour plus de cohérence dans le rapport, les critères de sélection des projets pourraient être classés sur le modèle de ce qui est présenté dans les annexes méthodologiques (p.100), qui organisent différemment les critères d'éco-conditionnalité en les regroupant par thématiques (développement urbain, rural, industriel, touristique, transport). L'objectif de ce classement est d'affiner les principes de sélection des projets : par exemple, les projets constructions nouvelles pourraient être sélectionnés à condition qu'ils aillent au delà de la RT 2012, utilisent des énergies renouvelables, ne soient pas localisés dans un secteur sensible, etc.. il s'agirait en effet de déterminer des seuils ou de mettre en place une cotation visant à faciliter l'instruction et déterminer sans ambiguïté le degré de prise en compte de l'environnement par les projets sélectionnés ;
- enfin, une erreur matérielle s'est glissée dans les questions relatives aux « rejets divers dans l'eau » qui n'ont pas de lien direct avec la « diminution de la consommation d'eau » (p.92).

Pour conclure, l'autorité environnementale estime que si, à cette échelle, il est effectivement difficile d'apprécier finement les impacts qui ne seront réellement quantifiables qu'au niveau des projets, le document aurait également pu proposer une priorisation des fonds vers les domaines les plus respectueux de l'environnement.

2.8.2. Les indicateurs de suivi du programme

Pour suivre l'ensemble de ces mesures du POI Massif des Pyrénées, 3 types d'indicateurs sont présentés (p. 95 et 96) : des « indicateurs de réalisation » évaluent les niveaux de mise en œuvre des objectifs spécifiques, des

indicateurs de « résultats » mesurent les effets des actions, et des indicateurs de « suivi des impacts » mesurent les effets directs ou indirects sur l'environnement.

Le rapport environnemental souligne que le document du POI ne présente pas de dispositif abouti pour mesurer les impacts environnementaux. Il prend donc le parti de proposer des indicateurs complémentaires, qui manquent cependant d'exhaustivité et restent incomplets : type d'indicateur, valeurs de références, valeurs cibles et rythme de suivi ne sont pas indiqués. Par ailleurs, si dans la version définitive du POI, les mesures d'éco-conditionnalités font office de principe directeur de sélection des dossiers, les indicateurs de suivi proposés devront être adaptés en conséquence. Enfin, pour faciliter le suivi des indicateurs, l'autorité environnementale recommande que soit construit un tableau mettant en regard chacune des actions, les impacts négatifs potentiels, les mesures d'éco-conditionnalités, et les valeurs références et rythmes de suivi des indicateurs retenus par le POI (dont ceux proposés dans le rapport environnemental).

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

Le rapport propose (p. 97 et 98) des modalités de suivi du POI pour que le programme soit envisagé dans « une logique des réalisations et non uniquement conçu sur des valeurs financières d'exécution » ; « que la dimension environnementale soit intégrée au sein du suivi global du POI et qu'elle ne fasse pas l'objet d'un suivi à part afin d'imbriquer tous les paramètres socio-économiques avec les paramètres environnementaux » ; « que les services et personnes chargées de ce suivi soient bien identifiées afin de fiabiliser les données et assurer la reproductibilité de la méthode ».

Sur la base de ces principes, le rapport environnemental propose que les recommandations formulées soient intégrées dans le dispositif du POI, en prévoyant la réalisation d'un bilan annuel pour suivre le degré de prise en compte des critères d'éco-conditionnalité, en évaluant régulièrement la pertinence des indicateurs de réalisation et de résultats. Enfin, il suggère de prévoir un plan d'évaluation de mise en œuvre du POI en 2 temps : en 2017 (évaluation intermédiaire) et en 2019 (évaluation finale).

Pour ce qui concerne le pilotage et la gouvernance du POI, le rapport propose de fusionner avec le comité de programmation de la convention interrégionale de massif des Pyrénées et de créer un comité de suivi, composés des acteurs institutionnels des massifs, auquel serait adjoint des représentants de la DRFIP (pour la certification), de la CICC (autorité d'audit) et de la DG Région.

L'autorité environnementale juge les suggestions du rapport environnemental pertinentes et propose que le POI les intègre. Il serait par ailleurs opportun de préciser également les modalités d'association des services publics environnementaux.

2.8.4. Présentation de la méthode et difficultés rencontrées

Les annexes méthodologiques (p. 100 à 105) viennent préciser pertinemment la logique qui a présidé aux choix des différentes mesures correctrices ou critères d'éco-conditionnalité. Cette logique basée sur un principe de moindre impact des projets, d'approfondissement des incidences des mesures, d'optimisation des ressources environnementales, d'incitation à la performance environnementale, d'amélioration de la cohérence avec les différents documents de planifications, pourrait servir de cadre à l'ordonnancement des mesures d'éco-conditionnalité.

Seule la notion « d'impact de niveau stratégique » est difficilement compréhensible (p. 101) et mériterait d'être précisée.

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 POI Interrégional Massif des Pyrénées

L'absence d'intégration des analyses et recommandations émises dans l'évaluation stratégique environnementale au sein du document d'avant-projet du POI ne permet pas à ce stade d'évaluer la prise en compte réelle de l'environnement par celui-ci.

Cependant les principales mesures présentées dans le POI semblent retenir, dans l'ensemble, des orientations vertueuses du point de vue de l'environnement et le programme semble satisfaisant. Une marge d'adaptation existe encore pour ce programme. L'intégration des remarques formulées par le rapport environnemental dans le POI ne pourra que conforter la volonté de celui-ci de tenir compte prioritairement des questions environnementales.

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

- en ce qui concerne les actions relatives au développement de la filière bois (OS.1.A), il serait souhaitable de mentionner dans le rapport que la mobilisation par câble suppose la réalisation de travaux d'implantation de mâts, la création de dépôts transitoires, le transport du bois par les camions grumiers imposants. Le développement de la filière bois, dont les bénéfices par la régénération d'une ressource vieillissante sont

indiscutables, peut donc avoir un impact négatif sur l'environnement (biodiversité, sols, nuisances, paysage). Il conviendra d'en tenir compte dans les critères d'éco-conditionnalités proposés :

- en ce qui concerne les mesures agro-pastorales (OS.1.B), il serait pertinent de mener une réflexion approfondie sur les conflits d'usages potentiels, notamment pour ce qui concerne l'ours et l'eau, ressource peu évoquée dans le document mais dont la raréfaction n'est pas sans conséquences ; la prise en compte des conflits d'usages et du partage du territoire pourrait faire l'objet d'un critère de sélection de projets dans la mesure où elle concerne également la filière bois et les grands gibiers, le développement des activités de pleine nature, etc ;
- en ce qui concerne le développement touristique (OS.2.2), l'accentuation de l'amplitude de populations aux périodes estivales et hivernales est prévisible. Il conviendra donc de veiller à ce que les projets prennent des mesures pour un accueil du public n'occasionnant pas de risque pour sa santé (qualité de l'eau distribuée et des eaux de baignade, prévention de la prolifération des légionelles). Il conviendra de veiller particulièrement à 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, mais surtout le traitement de déchets générés par une augmentation démographique, même temporaire. A ce propos, le caractère interrégional voire international du POI 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 voire internationale au sein du massif des Pyrénées, par exemple, en coordination avec le POCTEFA. Enfin, avec l'augmentation des températures donc l'irrégularité de l'enneigement, le risque de friches touristiques liées aux activités hivernales, n'est pas à écarter. L'extension des stations de ski et l'accroissement éventuel des capacités d'accueil devra faire l'objet d'un examen approfondi afin d'éviter des consommations d'espaces et d'éventuels impacts environnementaux pour un investissement de court terme.
- les risques naturels, quant à eux, font l'objet d'une attention particulière, un axe transversal leur étant dédié. Mais, il convient d'insister sur le fait que l'implantation nouvelle ou le maintien des activités de pleine nature et leurs structures d'hébergement doivent tenir compte de cette problématique qui est peu évoquée et peu prise en compte ;
- il y a lieu d'améliorer le suivi et la connaissance des émissions de polluants atmosphériques et d'en limiter les rejets. Cet élément constitue un point d'attention spécifique de la commission européenne. Le rapport environnemental ne mentionne pas la maîtrise de la qualité de l'air comme une priorité, alors que l'accroissement de l'activité touristique suppose une vigilance accrue sur la question des émissions de polluants atmosphériques dans un territoire fortement impacté par les récentes augmentations de températures. L'autorité environnementale attire l'attention sur la nécessité de ne pas perdre de vue cet aspect dans le financement des projets. A cet effet, une réflexion sur le développement de transports adaptés pourrait être envisagée en coordination avec le POCTEFA. De plus, le POI pourrait être plus précis en retenant la proposition du rapport environnemental 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 POI encourage une « exigence de qualité architecturale et environnementale » des projets. Il serait souhaitable de préciser le sens de cette assertion. Par ailleurs, le rapport signale qu'il « n'existe pas de document permettant de déterminer la sensibilité archéologique du massif » (sic p.103). Le rapport environnemental aurait pu proposer que cette thématique fasse l'objet d'un financement dans le cadre de l'objectif stratégique 2,12 : « augmenter la connaissance et la fréquentation des Pyrénées à travers leurs atouts patrimoniaux ».
- s'agissant des choix financiers présentés dans le POI transmis à l'autorité environnementale, la maquette financière, non stabilisée, impose d'évaluer avec une extrême prudence la réelle ambition environnementale du POI Massif des Pyrénées. 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.

4. Conclusion

En conclusion, la nature des actions auxquelles le POI Feder Massif des Pyrénées est appelé à contribuer en fait une ressource financière incontournable pour la mise en œuvre d'actions concrètes dans le domaine de l'environnement y compris pour la mise en œuvre d'autres plans/programmes ou schémas déjà engagés dans des objectifs qui s'articulent avec lui. Outre les actions d'amélioration des connaissances, les financements, envisagés par le POI permettent de mettre en œuvre des actions de « préservation des milieux », en conformité avec la stratégie de l'Accord de Partenariat qui préconise des orientations en faveur de l'environnement.

Malgré les suggestions d'amélioration formulées dans le présent avis, le rapport environnemental est de très bonne facture : le résumé non technique, l'état initial et l'annexe méthodologique sont clairs et pédagogiques ; les propositions de mise en place d'une grille de sélection des dossiers et de mesures d'éco-conditionnalités, de suivi ou de gouvernance du programme sont pertinentes.

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 POI sera rédigé en intégrant les améliorations notoires que propose le rapport environnemental.

L'autorité environnementale précise que la coordination conjointe avec d'autres programmes européens déjà existants (POCTEFA, PO FEDER/FSE, PDR/FEADER) aboutirait à un niveau de prise en compte renforcé sur les secteurs du Massif des Pyrénées.

 Le Préfet,

Le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales


Michel STOUMBOFF