

PREFECTURE DE LA MARTINIQUE

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE RAPPORT D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PROJET DE PROGRAMME OPERATIONNEL FEDER Martinique 2014-2020
En application des articles L122-7 et R122-21 du code de l'environnement

Le présent avis est pris en application des législations communautaires et nationales relatives à l'évaluation environnementale des plans, projets et programmes et doit être joint au dossier de consultation publique.

I. ELEMENTS DE CONTEXTE

I.1 Présentation du projet de programme opérationnel FEDER-FSE 2014-2020 de Martinique

Le projet de programme opérationnel (PO) du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et du Fonds Social Européen (FSE) 2014-2020 pour la Martinique est présenté par la région Martinique. Il s'insère dans la stratégie de l'Union Européenne en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive mais, également, en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale.

Ce programme complète l'action de deux autres fonds Européens ; le Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) et le Fond Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP). L'ensemble de ces programmes s'inscrivant dans la stratégie « Europe 2020 ».

Pour mémoire ; la stratégie « Europe 2020 » vise, sur les 10 ans à venir, à relancer une économie européenne durable, et plus spécifiquement dans ce cadre les principaux axes poursuivis sont orientés vers la promotion des industries sobres en carbone, l'investissement dans le développement de nouveaux produits, l'exploitation des possibilités de l'économie numérique et la modernisation de l'éducation et de la formation.

L'Union a également fixé 5 objectifs particuliers liés entre eux pour guider et orienter les progrès :

- ✓ Remonter le taux d'emploi à au moins 75 % contre 69 % aujourd'hui ;
- ✓ Consacrer 3 % du produit intérieur brut à la recherche et au développement, au lieu des 2 % actuels, qui laissent l'Union Européenne loin derrière les États-Unis et le Japon ;
- ✓ Réaffirmer les objectifs de l'Union en matière de lutte contre le changement climatique ;
(règle des trois « 20 » : réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre par rapport à leurs niveaux de 1990, porter la part des énergies renouvelables à 20% de la consommation nationale et réaliser 20% d'économies d'énergie)
- ✓ Réduire le taux de pauvreté de 25 %, revenant à faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté ;
- ✓ Améliorer les niveaux d'éducation en réduisant le taux d'abandon scolaire à 10 % et en portant à 40 % la proportion des personnes de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou ayant atteint un niveau d'études équivalent.

Pour l'exercice 2014-2020, la France a décidé de « régionaliser » la gestion de l'ensemble des fonds Européens à l'exception du FEAMP et d'une partie du FSE. C'est à ce titre que les présidents des Conseils Régionaux ont été désignés « autorité de gestion » en lieu et place des Préfets pour les programmes FEDER, FEADER et une partie du FSE.

Pour répondre à cette stratégie « Europe 2020 », le PO /FEDER-FSE Martinique cible onze axes prioritaires autour de thématiques orientées, principalement, sur l'économie, la compétitivité et l'emploi tout en conservant une orientation environnementale portée, plus particulièrement, par l'axe 8. Ces axes sont, eux-mêmes, structurés en objectifs thématiques (OT) et priorités d'investissement (PI) et, plus précisément, en objectifs spécifiques (OS) traduisant les changements attendus sur le territoire.

Pour mémoire : les axes 12 et 13 sont alloués à l'assistance technique destinée à soutenir les coûts induits par la gestion et la mise en œuvre du programme.

Le montant total de ce dernier s'élève à 520,70 M€ répartis en 448,30 M€ pour le FEDER et 72,4 M€ pour le FSE. L'allocation de ces fonds sur les axes ciblés est structurée de la façon suivante :

	FEDER (M€)	FSE (M€)	TOTAL
AXE 1 <i>Innovation par la croissance</i>	22,00		22,00
AXE 2 <i>TIC facteurs de compétitivité et d'inclusion</i>	29,00		29,00
AXE 3 <i>Performance et compétitivité pour la croissance</i>	88,60		88,60
AXE 4 <i>Réponse à l'urgence énergétique</i>	41,50		41,50
AXE 5 <i>Compenser les surcoûts liés à l'ultrapériphéricité et aux autres handicaps structurels</i>	90,60		90,60
AXE 6 <i>Préservation et valorisation de l'environnement</i>	65,20		65,20
AXE 7 <i>Transport et accessibilité, leviers de compétitivité et de mobilité</i>	46,00		46,00
AXE 8 <i>Créations d'emploi, développement endogène</i>	23,20	35,00	58,20
AXE 9 <i>Attractivité et inclusion dans les territoires</i>	19,20		19,20
AXE 10 <i>Elévation des compétences pour l'emploi et Adaptation des infrastructures de formation</i>	10,00	30,40	40,40
AXE 11 <i>Performance administrative</i>		4,00	4,00
AXE 12 <i>Assistance technique FEDER</i>	13,00		13,00
AXE 13		3,00	3,00
	448,30	72,40	520,70

L'orientation économique de ce PO FEDER-FSE 2014-2020 de la Martinique est particulièrement marquée avec un montant prévisionnel de 382,40 M€ représentant près de 73,4 % de l'enveloppe totale du programme.

Les orientations environnementales portant, essentiellement, sur le développement des énergies renouvelables (OT4), la réduction des émissions de gaz à effet de serre (OT4), la mitigation des risques naturels (OT5) et les déchets (OT6), font l'objet de l'attribution d'une dotation globale d'environ 138,30 M€, équivalant à près de 26,6 % de l'enveloppe globale du PO FEDER-FSE.

I.2 Contexte juridique

En application de la directive européenne n°: 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation environnementale de certains plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, et en application des dispositions de l'article R122-17 du code de l'environnement, le programme opérationnel (PO) du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) 2014-2020 de la Martinique est soumis à l'évaluation environnementale.

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) joint au dossier et présenté dans sa version du 20 mai 2014 rend compte de cette démarche.

En application de l'article R121-21 du code de l'environnement, ce programme doit faire l'objet d'un avis de l'autorité compétente en matière d'environnement dite « autorité environnementale » qui, en l'occurrence et localement, est représentée par le Préfet de la Martinique.

Le président de la région Martinique a régulièrement saisi l'autorité environnementale par courrier reçu le 13 mai 2014 sur la base d'un dossier présenté dans une version intermédiaire non finalisée datée du 27 avril 2014 et d'un rapport d'évaluation stratégique environnementale portant sur l'analyse d'une version antérieure du dit document datée du 11 février 2014.

Le projet « finalisé » du PO-FEDER / FSE, daté du 20 mai 2014 accompagné de son rapport d'évaluation stratégique environnementale ont fait l'objet d'une transmission à l'autorité environnementale le 9 septembre 2014 permettant de reconnaître le dossier « complet et recevable » à compter de cette même date.

Les services de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Martinique (DEAL) et, plus particulièrement, l'unité évaluation environnementale du service connaissance, prospective et développement du territoire (SCPDT /UEE), sont chargés de la rédaction du présent avis après consultation des services de l'agence régionale de santé (ARS) et des services de l'État concernés régulièrement consultés en date du 22 avril 2014 sur la base d'un premier fond de dossier incomplet transmis en DEAL en date du 1^{er} avril 2014.

Pour mémoire : il paraît utile de préciser, ici, que la présente évaluation du PO FEDER-FSE n'exonère pas les projets potentiellement « éligibles » aux fonds Européens (*par définition, non connus à ce stade*) d'une évaluation environnementale spécifique conforme à la réglementation en vigueur procédant, elle-même, de l'application du code de l'environnement comme de celle du code de l'urbanisme.

II. ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX IDENTIFIES PAR L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

Le projet de programme opérationnel (PO) du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et du Fonds Social Européen (FSE) 2014-2020 pour la Martinique a fait l'objet d'un cadrage préalable de l'autorité environnementale produit en date du 10 septembre 2013.

À ce titre, quatre familles d'enjeux prioritaires ont été identifiés selon la déclinaison suivante :

- **Enjeux de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers**, dans une logique privilégiant leur conservation, la conservation de la sole agricole, la protection du patrimoine et des paysages ainsi que la gestion raisonnée et durable des ressources naturelles.
- **Enjeux de biodiversité locale** visant à en favoriser la conservation, la promotion et l'accompagnement de la mise en œuvre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et sa déclinaison dans les documents de planification territoriale ainsi que l'instauration et le développement des trames vertes et bleues (*corridors biologiques*).
- **Enjeux de mitigation des risques naturels**, particulièrement impactant en Martinique, afin d'entretenir et développer une culture commune et partagée de cette thématique sur le territoire, réduire la vulnérabilité des populations concernées ainsi que des installations, structures et activités nécessaires en cas d'événement majeur.
- **Enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre** visant à favoriser le développement des énergies renouvelables, le développement des transports multimodaux (*en référence au plan « mobilité 21 »*) la maîtrise de la consommation à la source ainsi que la santé publique.

L'ensemble des enjeux précités et priorités environnementales à portée régionale, au regard desquels l'autorité environnementale se propose d'auditer l'incidence de chacune des composantes du programme opérationnel visé, a été synthétisé sous la forme d'un tableau présenté en annexe n° 3 de la note de cadrage préalable correspondante.

Pour mémoire, les items correspondants balayaient les thématiques suivantes ; préservation du cadre de vie, conservation de la biodiversité, protection de la ressource en eau, gestion des ressources naturelles, gestion des pollutions, gestion des déchets, prévention des risques majeurs, engagement mutuel pour l'environnement, et enjeux transversaux associés à la territorialisation du Grenelle de l'environnement.

III. ANALYSE DE LA QUALITE DU RAPPORT D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

III.1 Sur le caractère complet du rapport environnemental

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique, versé au dossier, doit identifier, décrire et évaluer les incidences notables sur l'environnement du programme opérationnel FEDER-FSE 2014-2020 de Martinique, selon une trame documentaire précisée à l'article R122-20 du code de l'environnement.

Au plan formel, le rapport intègre la plupart des rubriques requises à l'exception, notamment, de l'évocation de solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan et faisant apparaître une synthèse des avantages et inconvénients qu'elles pourraient présenter.

Par ailleurs, le dernier volet du rapport traitant de la présentation des critères, indicateurs et modalités de mise en œuvre et de suivi environnemental du PO-FEDER, très partiellement traité, ne répond pas aux attendus des dispositions réglementaire les concernant en application des alinéas 7 a) et 7 b) de l'article R122-20 du code de l'environnement.

L'autorité environnementale invite le porteur de projet à actualiser le contenu du rapport d'évaluation environnementale stratégique associé au dossier de PO /FEDER-FSE sur la base des observations faites ci-avant et à se conformer aux éléments de contenu définis par voie réglementaire.

III.2 Sur la qualité et la pertinence de l'évaluation

III.2.1. Analyse de l'état initial de l'environnement

Portant sur l'ensemble du territoire martiniquais, l'état initial de l'environnement, bien que globalement suffisant, aurait pu être établi sous la forme d'une synthèse actualisée du profil environnemental produit en 2008, du schéma régional de l'air et de l'énergie (SRCAE) approuvé par arrêté préfectoral du 18 juin 2013 pour partie exploité, et du plan de protection de l'atmosphère (PPA) en cours de finalisation.

L'ensemble des données présentées et dont les références ont été transmises au porteur de projet en annexe de la note de cadrage préalable du 10 septembre 2013 n'ont pas toujours été exploitées. De fait, une actualisation des données produites dans le rapport présenté devra être conduite afin, notamment, de prendre en compte l'ensemble des données environnementales, les plus récentes, relatives à la protection des habitats et des espèces, à la protection des sites et des entités paysagères les plus sensibles, dont le nouveau site classé de la baie des Anglais à Sainte Anne (*par exemple*), des espaces naturels et agricoles.

À ce titre, l'ajout de cartes de synthèse localisant les principaux enjeux thématiques abordés (*sites naturels protégés, sites classés / inscrits, espaces remarquables du littoral, zones humides, périmètres de protection des captages AEP...*), s'avérera particulièrement pertinent et efficace.

III.2.2. Articulation avec les autres plans et programmes

L'articulation du document avec les autres plans, schémas, programmes ou document de planification est plutôt bien décrite mais, aurait gagné à prendre en compte certaines orientations dimensionnantes de ceux d'entre eux en cours d'élaboration, de révision ou de finalisation tel que la stratégie nationale de transition écologique vers le développement durable (SNTEDD), le plan de protection de l'atmosphère (PPA) ou le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA) posant, notamment, la problématique de la création de nouveaux exutoires pour les déchets non dangereux (ISDND).

L'articulation et la compatibilité du PO FEDER-FSE avec les autres plans et programmes qu'il doit prendre en compte n'est pas toujours acquise, notamment, lorsque les enjeux et objectifs visés par ces derniers affectent l'environnement à l'instar des enjeux de la stratégie nationale de la biodiversité ou du SDAGE (*préservation des milieux marins et littoraux, mise en œuvre des trames vertes et bleues*).

L'analyse faite de ces documents ne permet pas toujours de déterminer les complémentarités entre ces derniers et le PO FEDER-FSE, pas plus que d'identifier les éventuels points de vigilance à avoir quant à la compatibilité requise avec ces mêmes plans.

Bien qu'en cours de réalisation pour un certain nombre d'entre eux, l'analyse de l'articulation du PO FEDER-FSE avec le PO FEADER voire, le contrat de plan état, région et département (CPERD) aurait mérité d'être évoquée de même qu'il aurait été utile de clarifier les lignes de partage, pour certains objectifs stratégiques, entre les dossiers qui relèveront du FEDER et ceux qui relèveront du FEADER ou, du CPER.

III.2.3. Motivation du choix de scénario retenu

Le rapport de présentation considère comme « globalement satisfaisante » la prise en compte de l'environnement dans le programme visé par l'évaluation environnementale sans répondre à la question posée.

La prise en compte des enjeux environnementaux n'apparaît pas toujours explicitement au niveau des objectifs déclinés dans le PO FEDER-FSE alors que ces derniers sont, pour partie au moins, identifiés dans le diagnostic de ce même document. Par ailleurs, les descripteurs utilisés sont souvent imprécis et les principes directeurs proposés trop vagues pour assurer un niveau correct de prise en compte et de traitement des incidences négatives potentielles du programme sur l'environnement.

Ce travail analytique et stratégique, attendu dans ce chapitre, reste à produire.

III.2.4. Incidences notables probables sur l'environnement et mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les conséquences de la mise en œuvre du programme sur l'environnement

L'analyse des incidences environnementales du PO FEDER-FSE, produite ici, paraît suffisante et claire pour le néophyte bien que pouvant justifier de quelques développements.

Les effets « positifs » sont pressentis principalement au titre de la « préservation et du développement de la qualité du cadre de vie », de la « montée en puissance des énergies renouvelables » et de la « réduction de la vulnérabilité aux risques naturels » selon une approche essentiellement « économique ».

À l'inverse, les effets « négatifs » probables sont majoritairement appréciés au titre des « continuités écologiques », de la « consommation des espaces naturels et agricoles » mais, également pour partie, au titre du « patrimoine naturel » et du « patrimoine paysager, culturel et archéologique ».

Cette approche « contrastée » procède de la prise en compte d'objectifs et d'actions potentiellement contradictoires procédant d'un défaut de priorisation et / ou d'encadrement préalable conduit au travers de la mise en œuvre d'indicateurs et de critères de sélection spécifiques. Ainsi en va-t-il d'une volonté de mise en valeur du patrimoine naturel et culturel au travers de la promotion d'activités économiques (*hôtellerie et services*), à priori, peu compatibles avec des stratégies de protection et de conservation des milieux naturels comme d'une politique de développement d'infrastructures de transport nécessairement consommatrice d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

La synthèse des incidences négatives établie par l'évaluateur est peu équivoque et bien argumentée. Celle-ci pointe efficacement les risques de dégradation environnementale induits par la mise en œuvre du programme consécutif d'un développement économique ardemment souhaité mais, probablement, insuffisamment encadré. Les préconisations proposées par l'évaluateur du PO FEDER-FSE pourront utilement être reprise par l'autorité gestionnaire du programme au travers des critères de sélection potentiellement mis en œuvre et de l'encadrement ultérieur des projets sélectionnés.

Au titre de l'analyse des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, les préconisations de l'évaluateur en faveur d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux évoqués au titre du diagnostic préalable n'ont été que très partiellement intégrées par l'autorité gestionnaire du programme. Cette « prise en compte » doit, bien évidemment, être élargie et mise en valeur par ce dernier voire, complétée, en tant que de besoin, par la prise en considération des observations émises par l'autorité environnementale au titre du présent avis.

L'autorité environnementale préconise donc la reconsidération des modalités de prise en compte des continuités écologiques, de la ressource en eau, du paysage, du patrimoine culturel et archéologique, notamment, dans le cadre de la programmation et de la réalisation de grands projets d'infrastructures, d'équipements publics et de projets d'aménagement d'envergure (ZAC, zones d'activités économiques, grands ensembles de logements...).

De la même manière devra être intégrée une meilleure prise en compte des objectifs de limitation de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers évoqués prioritairement par l'autorité environnementale dans sa note de cadrage préalable du 10 septembre 2013.

Enfin, l'autorité environnementale rappelle que l'encouragement au dépassement des performances environnementales exigées par la réglementation, par des taux d'aides majorés devra être abordé dans ce programme afin d'en renforcer ses effets positifs sur l'environnement martiniquais et traduire une réelle ambition politique en la matière.

III.2.5. Mesures de suivi envisagées

Les indicateurs proposés au titre du « cadre de performance du programme opérationnel » ciblent exclusivement des critères économiques et sociaux et sont établis sous la forme d'indicateurs de « réalisation ».

En complément des préconisations de l'évaluateur du programme, l'autorité environnementale propose de développer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'effet sur l'environnement et de préciser les modalités retenues pour leur définition, leur appréciation ainsi que leur mise en œuvre en termes d'outils de suivi.

Compte tenu de l'historique du dossier et de l'échéancier contraint opposé à sa réalisation et mise en exergue par l'évaluateur du programme, celui-ci, bien que finalisé, reste perfectible. Ce document doit pouvoir conduire à la mise en œuvre d'un plan de suivi destiné à alimenter le rapport d'évaluation « ex Ante » du PO FEDER – FSE, permettre d'affiner la caractérisation des indicateurs évoqués ci-avant et de démontrer une prise en compte satisfaisante des enjeux environnementaux identifiés préalablement par l'autorité environnementale et exposés au titre de l'état initial et du diagnostic de ce même programme.

III.2.6. Sur la méthode

Ce chapitre n'est pas exhaustif, mais bien développé, d'une manière claire et lisible. Il ne manque pas de mettre en avant la difficulté de l'analyse d'un tel programme financier, notamment, au travers de ses incidences potentielles sur l'environnement. Il rappelle, également, le délai particulièrement contraint qui a été opposé à cette analyse et qui a pu conduire l'évaluateur à traiter incomplètement ou omettre certaines des problématiques soulevées par l'autorité environnementale.

III.3 Sur le résumé non technique

Ce volet du rapport de présentation est correctement renseigné, conforme à la structure du rapport d'évaluation environnementale stratégique auquel il se rattache mais souffre des mêmes écueils.

Le résumé non technique devra être amendé et complété au vu de ce qui précède afin de constituer une bonne information du public, notamment, en ce qui concerne l'appréciation des enjeux environnementaux du territoire martiniquais, les incidences potentielles sur l'environnement des orientations et actions promues par le programme, l'évaluation des solutions de substitution raisonnables, la description des mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées ainsi que la mise en œuvre des indicateurs de réalisation et de suivi environnemental proposés par le gestionnaire du programme.

S'agissant d'un document autonome de nature à expliciter, dans un langage compréhensible du grand public, les termes du programme ainsi que son incidence environnementale, ce dernier doit être dissocié du rapport d'évaluation environnementale stratégique à laquelle il est rattaché.

En conclusion, l'autorité environnementale :

- Estime que, sous réserve de son actualisation, le rapport d'évaluation environnementale stratégique du PO FEDER-FSE prend en compte de manière proportionnée et adaptée les enjeux environnementaux du territoire Martiniquais.
- Considère que, eu égard à la difficulté de l'exercice et des délais contraints dans lequel celui-ci a du être conduit, le gestionnaire du programme trouvera intérêt dans l'appropriation et l'intégration des préconisations et recommandations qui lui ont été proposées par l'évaluateur, mandaté par ses soins, dans le cadre de son approche itérative, d'une part et émises au titre du présent avis, d'autre part.
- Préconise que, compte tenu des pressions potentielles relevées au titre de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, de la protection des paysages comme au titre de la conservation de la biodiversité, du patrimoine culturel et archéologique, des critères environnementaux opposables aux projets potentiellement « éligibles » à l'attribution de fonds européens soient instaurés.
- Estime que le résumé non technique versé au dossier doit être amendé et complété au vu des observations émises au titre du présent avis afin de donner au public l'information la plus large possible.

17 OCT. 2014

LE PRÉFET

Fabrice RIGOULET-ROZE