



PRÉFET DE LA REGION GUADELOUPE

Autorité environnementale
Préfet de région

<http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-environnementale-r34.html>

Programme opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020
Présenté par le Conseil Régional de Guadeloupe

**Avis des autorités environnementales des régions Guadeloupe,
Martinique et Guyane**
**sur le dossier présentant le projet et comprenant l'évaluation
environnementale**

au titre des articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement

N° : 2015-153

Objet : Élaboration du programme opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020

Pièces transmises : - rapport intermédiaire de l'évaluation environnementale stratégique du programme opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020, daté du 19 janvier 2015, et son résumé non technique ;
- troisième version du 7 janvier 2015 du programme opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020.

Date de l'accusé de réception par l'autorité environnementale de Guadeloupe : 25/02/2015

I-CONTEXTE

I.1-Cadre juridique

Le Programme opérationnel (PO) de coopération territoriale européenne INTERREG V Caraïbes 2014-2020 relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification prévu à l'article R.122-17 du code de l'environnement. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

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

Le présent avis ne constitue pas une approbation des projets ou actions visés au Programme Opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020 et soumis par ailleurs à régime d'autorisation.

I.2-Portée de l'avis

Pour tous les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, dite « autorité environnementale », désignée par la réglementation, doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Le Programme Opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020 a la particularité de concerner les régions européennes et les pays tiers. Pour autant, l'évaluation environnementale ne porte que sur les trois Départements d'Outre-Mer que sont la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane, ainsi que sur la Collectivité d'Outre-Mer de Saint-Martin.

Le III de l'article R.122-17 précité prévoit que « *lorsque le plan, schéma, programme ou document de planification mentionné au I ou au II excède le ressort territorial du préfet désigné autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, cette compétence est exercée conjointement par les préfets de département concernés ou par les préfets de région concernés* ».

Chacune des autorités environnementales (Ae), représentée par les Préfets de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane, a été saisie par l'autorité de gestion du programme, le Conseil Régional de la Guadeloupe. Ainsi, le présent avis, commun à tous les territoires concernés, est le fruit d'une rédaction commune aux trois autorités environnementales.

I.3-Présentation du programme opérationnel

Le Programme Opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020 s'inscrit dans le cadre de la coopération territoriale européenne 2014-2020 et, à ce titre, contribue à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le programme couvre les départements d'Outre-Mer de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, ainsi que la Collectivité d'Outre-Mer de Saint-Martin. Ce territoire de plus de 86 000 km² et de plus d'un million d'habitants est aussi éclaté qu'hétérogène : la Guyane représente à elle seule 97 % de la superficie de ce territoire pour seulement 25 % de sa population.

Le Programme Opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020 porte ses efforts sur six enjeux de développement partagés :

- La création de richesses et d'emplois via la diversification et le renforcement de la compétitivité des économies caribéennes ;
- Le développement des réseaux de transports (maritime et aérien) et le désenclavement des territoires pour améliorer leur accessibilité ;
- Le renforcement des capacités de prévention et de gestion des risques,
- La protection de l'environnement et la maîtrise de la transition énergétique ;
- Le renforcement du capital humain ;
- L'inclusion sociale, la santé et l'amélioration des conditions de vie.

L'enveloppe totale de crédits allouée au Programme Opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020 s'élève à 64 292 905 €, répartie en deux volets :

- Un volet transnational pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et Saint Martin avec l'ensemble de la Grande Caraïbe, doté d'une enveloppe de 23 163 249 € ;
- Un volet transfrontalier pour la Guadeloupe et la Martinique avec les pays de l'OECO (Organisation des États de la Caraïbe Orientale), doté d'une enveloppe de 41 129 656 €.

Le programme s'organise autour de quatre axes communs aux deux volets et de deux axes spécifiques. Chacun de ces axes est rattaché à un objectif thématique de l'Union européenne :

- Axe 1 – Renforcer la compétitivité des entreprises de la Caraïbe, créatrices de richesses et d'emplois (OT3)
- Axe 2 – Renforcer la capacité de réponse aux risques naturels (OT5)
- Axe 3 – Protéger et valoriser l'environnement naturel et culturel (OT6)
- Axe 4 – Développer une réponse concertée à l'échelle de la Caraïbe à des problématiques communes de santé publique (OT9)
- Axe 5 – Soutenir le développement des énergies renouvelables dans la Caraïbe orientale (OT4 - Concerne uniquement le volet transfrontalier du PO)
- Axe 6 – Renforcer la connaissance réciproque des acteurs de la Caraïbe (OT10 - Concerne uniquement le volet transnational du PO)

La zone de coopération reste identique à la période de programmation précédente et couvre la quasi-totalité des pays et territoires ayant une façade maritime avec la mer des Caraïbes, qu'ils soient insulaires ou continentaux. Les projets peuvent par ailleurs concerner le Canada, les Etats-Unis et le reste de l'Amérique latine.

II-ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROGRAMME AU REGARD DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

La présentation générale de l'évaluation stratégique environnementale est claire et intelligible. En introduction, l'évaluateur rappelle les attendus de l'évaluation stratégique environnementale.

II.1-État initial de l'environnement :

L'état initial de l'environnement est globalement insuffisant. Si les enjeux environnementaux sont correctement proportionnés, les données qui les caractérisent sont trop souvent partielles, voire inexactes, et dans le cas de Saint-Martin, inexistantes. Par ailleurs, ce chapitre aurait dû montrer les perspectives de l'évolution probable de l'environnement si le PO n'était pas mis en œuvre.

S'agissant de la Guadeloupe, l'état initial de l'environnement, basé sur le profil environnemental régional de la Guadeloupe 2011, est globalement d'un niveau de précision adapté à l'échelle du PO INTERREG 2014-2020. Cependant, l'autorité environnementale regrette l'absence de données plus récentes ou plus précises, notamment concernant l'énergie et les déchets, pour lesquels les observatoires éponymes publient les chiffres-clés annuellement.

Par ailleurs, la fréquente inégalité de traitement qui caractérise l'analyse dans certaines rubriques de l'état initial selon les territoires, et l'absence systématique de Saint-Martin, portent préjudice à la sincérité de l'évaluation. La comparaison entre les territoires, quand elle est pertinente, n'est donc pas toujours possible. C'est le cas par exemple concernant l'évolution des zones agricoles, page 33, qui fait l'objet d'une analyse pour la Martinique, mais pas pour les autres territoires. Les thèmes de l'érosion du littoral ou de l'exploitation des ressources, entre autres sujets non analysés pour la Guyane, y constituent pourtant des problématiques réelles. Ce manquement est sans doute dû en partie à l'hétérogénéité des données disponibles d'un territoire à un autre. Pour autant, il appartient à l'évaluateur de décrire les difficultés qu'il a pu rencontrer pour dresser cet état initial.

D'autres erreurs et imprécisions ont pu être relevées, en particulier concernant :

- La phrase indiquant (page 20) que la biodiversité de la Guyane est l'une des plus riches et des plus menacées ne précise pas à quelle échelle et sur quelle base est effectuée cette analyse (le nombre d'espèces végétales menacées pour les Petites Antilles est plus important, la pression humaine également).
- La méconnaissance du nombre précis d'espèces animales en Guyane (page 20), si elle est réelle pour les insectes, l'est beaucoup moins pour d'autres groupes tels que les oiseaux (720 espèces) ou les mammifères (192 espèces).
- les ZNIEFF marines de Guadeloupe, au nombre de 11, ne sont pas citées, alors que celles des autres territoires le sont (page 21).
- Le parc amazonien de Guyane transfrontalier avec un parc brésilien (page 21), est un parc national et non un parc seulement naturel.
- les zones classées, d'importance internationale, de type RAMSAR et Man and Biosphere auraient pu être citées, au même titre que le sanctuaire AGOA (page 21).
- La convention de Carthagène aurait dû être citée dans l'état initial, d'autant que la France héberge le Centre d'Activité Régional du protocole SPAW (cf. § II-2).
- Le paragraphe consacré aux espèces exotiques envahissantes aurait mérité davantage de développement, ne serait-ce que pour rappeler les principales menaces locales, dont le poisson-lion fait partie.
- L'hôpital de Cayenne n'utilise plus d'incinérateur (page 27), la phrase indiquant la « préférence pour des modes de production de l'électricité polluant l'air » est étonnante alors que la Guyane dispose d'un barrage hydro-électrique alimentant plus de 50 % de la population, et la dépendance énergétique est de 75 % d'après le SRCAE, et non 90 %.
- la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique, n'est pas de 30 % mais de 15 % en Guadeloupe (page 30).
- l'estimation des gisements de déchets en Guadeloupe est certes « difficile » mais malgré tout connue grâce à l'Observatoire des déchets qui estime à 357 002 tonnes les déchets réceptionnés dans les centres de tri et de traitement (page 31).

L'état initial conclut sur les enjeux environnementaux et les risques associés.

L'autorité environnementale suggère de compléter l'état initial afin :

- de vérifier, de compléter et/ou de consolider les informations contenues dans l'état initial par la recherche de sources de données plus variées et récentes, et si possible, comparables entre les territoires ;*
- d'établir l'état initial pour Saint-Martin et, le cas échéant, d'expliquer les difficultés rencontrées ;*
- de montrer les perspectives de l'évolution probable de l'environnement si le PO n'est pas mis en œuvre.*

II.2-Prise en compte des documents d'orientations stratégiques environnementaux

La liste des documents d'orientation stratégiques environnementaux n'est pas exhaustive. La nature de la synergie entre ces documents et le PO n'est pas explicite.

L'autorité environnementale note l'absence de référence, dans toute l'évaluation environnementale, à la convention de Carthagène du Programme des Nations Unies pour l'Environnement dans la région Caraïbe, ratifiée par la France. Cette convention joue pourtant un rôle majeur au niveau régional, en visant la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes. D'ailleurs, la France finance et héberge en Guadeloupe le Centre d'activité Régional (CAR) du protocole SPAW (Specially Protected Areas and Wildlife), l'un des trois protocoles de la convention de Carthagène. Le CAR SPAW œuvre en particulier à la mise en place et au renforcement des aires protégées dans toute la Caraïbe, notamment à travers un programme de coopération dédié.

Ce même protocole SPAW reconnaît, par décision des parties contractantes, la déclaration de création du sanctuaire Agoa pour les mammifères marins dans les Antilles françaises. Les auteurs de l'évaluation auraient dû également citer les textes suivants :

- Plan de gestion du sanctuaire Agoa, validé par les préfets de Martinique et de Guadeloupe le 18 juillet 2012 ; .
- Arrêté du 1er juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection ;
- Arrêté préfectoral n°2013-065-0007 réglementant la pratique des activités nautiques le long du littoral de la Martinique, de la Guadeloupe et des collectivités de St-Barthélemy et St-Martin. (*Article 3: Observation des mammifères marins*).

II.3-Raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées :

L'évaluation environnementale soumise à l'avis de l'autorité environnementale aurait dû exposer les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du programme.

Ce manquement laisse penser que le PO et son évaluation environnementale n'ont pas été réalisés en co-construction, comme ils auraient dû l'être. Ainsi, l'évaluateur ne donne aucune indication sur l'effectivité du processus itératif qui devrait prévaloir à la démarche de l'évaluation environnementale. En effet, l'évaluation environnementale consiste à intégrer les enjeux environnementaux dès le début de la procédure d'élaboration du PO, par un processus de va-et-vient entre les spécialistes de l'environnement et les autres intervenants. Ceci doit permettre de faire évoluer les types d'actions envisagés par le PO vers une meilleure prise en compte de l'environnement. Ceci se vérifie en particulier par l'absence de rendu compte des propositions d'améliorations, retenues ou non, formulées par l'évaluateur à l'attention de l'autorité de gestion du programme.

L'autorité environnementale recommande d'exposer les différentes solutions de substitution évoquées au cours de la rédaction du PO, en faisant mention des avantages et inconvénients qu'elles présentent, notamment d'un point de vue environnemental.

Elle invite par ailleurs l'évaluateur à consolider l'exposé de sa méthode de travail, en particulier en rendant compte des propositions d'améliorations, retenues ou non, formulées par l'évaluateur à l'attention de l'autorité de gestion du programme.

II.4-Analyse des effets notables probables du programme sur l'environnement :

L'analyse des incidences du programme sur l'environnement est un exercice complexe pour un programme de ce type dans la mesure où l'objet de l'évaluation ne peut être l'analyse de tous les projets auxquels le PO ambitionne de contribuer, mais celui de l'analyse de l'effet déclenchant du PO lui-même.

Toutefois, la présentation de cette analyse est claire. A noter la bonne qualité des tableaux de synthèse, notamment celui traitant des effets potentiels du PO sur l'environnement qui offre une synthèse croisée des impacts par objectifs spécifique et par champ environnemental.

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

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

Elle pointe à juste titre les effets neutres, sinon positifs, sur l'environnement de la mobilisation du PO INTERREG 2014-2020, signale ses effets négatifs possibles, surtout indirects, mais conclut à un bilan globalement positif.

Toutefois, l'appréciation des incidences évoque peu les effets contrastés que peuvent avoir certains domaines d'intervention. Ainsi la construction durable et les énergies renouvelables, si elles ont des avantages indéniables, n'en restent pas moins potentiellement consommateurs d'espaces naturels. La possibilité d'effets contrastés n'est d'ailleurs pas prévue dans le barème utilisé, qui ne prévoit que des incidences plus ou moins positives, négatives ou neutres.

Enfin, la particularité de ce PO, intervenant inégalement sur plusieurs territoires, eux-mêmes hétérogènes, aurait pu être mieux pris en compte pour pondérer l'analyse des incidences, à la fois selon le territoire considéré et l'enveloppe financière allouée.

*L'autorité environnementale invite le pétitionnaire à prendre en compte les effets cumulés du programme avec d'autres plans et programmes, en particulier les autres programmes opérationnels ainsi que les contrats de plans Etat-Région.
Elle propose que l'analyse des effets notables probables du PO sur l'environnement soit pondérée, le cas échéant, selon les sensibilités et particularités environnementales du territoire considéré et selon la proportion de l'enveloppe financière consacrée à la réalisation des objectifs spécifiques.*

II.5-Présentation des mesures prises pour éviter les incidences négatives du PO sur l'environnement

L'évaluation environnementale ne contient pas de chapitre spécifique relatif à la présentation des mesures prises pour éviter les impacts négatifs du PO sur l'environnement. Cependant, à cet effet, l'évaluateur formule des pistes de réflexions à l'issue de l'analyse des effets probables de chaque objectif spécifique sur l'environnement, portant essentiellement sur la valorisation des projets exemplaires et la mise en œuvre de critères de sélection environnementaux.

Néanmoins, l'évaluateur ne décrit pas de mesures clairement définies, destinées à éviter, réduire ou compenser les impacts du PO sur l'environnement. En effet, les enjeux environnementaux et les incidences probables du PO sur l'environnement étant connus, le lecteur aurait pu s'attendre à ce qu'un certain nombre de critères de sélection environnementaux soient d'ores et déjà proposés à ce stade d'avancement du PO, ce qui n'est pas le cas. L'évaluateur avance, de manière pertinente, des pistes de réflexion, mais sans en détailler le contenu.

L'autorité environnementale suggère que les mesures préventives ou correctives soient clairement définies, notamment au regard de leurs effets attendus. Elle invite l'évaluateur à développer ses préconisations, en particulier en vue de proposer des critères de sélection environnementaux des projets concrets et opérants.

Ceci suppose par ailleurs que le rendu compte des propositions d'améliorations évoqué ci-dessus soit effectif.

II.6-Mesures de suivi envisagées :

Les mesures de suivi doivent permettre de vérifier, après l'adoption du programme, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés et le caractère adéquat des mesures préventives ou correctives prises. Elles doivent aussi permettre d'identifier, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées. Or, l'évaluateur ne propose pas de telles mesures de suivi du PO, pourtant prévues dans le contenu d'une évaluation environnementale.

Il est vrai que l'état d'avancement de la rédaction du PO 2014-2020, et notamment ses « modalités pratiques de mise en œuvre [...] détaillés dans les documents de gestion du Programme qui seront adoptés ultérieurement par les partenaires » (page 108 du PO), constitue un frein à l'élaboration de propositions concrètes en matière de sélection des projets et de suivi du PO.

Pour autant, les enjeux environnementaux et les incidences probables du PO sur l'environnement étant connus, le lecteur aurait pu s'attendre à ce qu'un certain nombre d'indicateurs opérationnels soient d'ores et déjà proposés à ce stade d'avancement du PO, ce qui n'est pas le cas.

L'autorité environnementale recommande à l'évaluateur de proposer des indicateurs qui, à ce stade d'écriture du PO, lui semblent les plus pertinents à prendre en compte au regard des enjeux et des incidences potentielles, et dont le suivi serait jugé viable, en particulier vis-à-vis de la disponibilité des données.

II.7-Présentation des méthodes utilisées

La présentation faite par l'évaluateur rappelle de manière claire la méthodologie utilisée et les diverses étapes d'élaboration du rapport environnemental. Cependant, l'autorité environnementale regrette que le processus itératif, qui prévaut à l'évaluation environnementale, ne soit pas explicitement exposé. Ainsi, l'évaluateur aurait-il pu montrer la prise en compte, ou non, de ses préconisations au fur et à mesure de la rédaction du PO.

L'évaluateur aurait également pu, dans ce chapitre, consacrer un paragraphe aux difficultés rencontrées pour réaliser l'étude, notamment en ce qui concerne la disponibilité variable des données d'un territoire à un autre.

III-APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DU RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

Le résumé non technique rend compte de manière claire et concise du contenu du rapport environnemental. S'agissant d'un résumé de l'évaluation environnementale, il est forcément lacunaire sur les points défailants relevés dans le présent avis.

IV-CONCLUSION

Certains objectifs de ce PO sont favorables à l'environnement naturel et humain, d'autres sont destinés à soutenir principalement des actions immatériels ou bien intègrent une préoccupation de développement durable afin d'en limiter les incidences. Il n'est donc pas attendu d'incidences environnementales négatives majeures de sa mise en œuvre.

La difficulté d'une appréciation fine des impacts tient au fait que les projets qui seront soutenus sont loin d'être identifiés de manière précise et exhaustive à ce stade de l'élaboration du projet. D'où la nécessité de mettre en place d'une part des critères environnementaux de sélection, d'autre part un dispositif de suivi et d'évaluation du programme.

En conclusion, et compte-tenu des enjeux environnementaux du PO, l'autorité environnementale considère que la prise en compte de l'environnement dans le projet de programme opérationnel INTERREG « Caraïbes » 2014-2020 apparaît globalement correcte, tant en ce qui en concerne la définition des objectifs du programme que vis-à-vis de la méthode d'évaluation environnementale.

Néanmoins, l'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse sur les points principaux suivants :

- vérifier, compléter et/ou consolider les informations contenues dans l'état initial ;
- contraster les effets notables probables du PO sur l'environnement selon des critères géographique, foncier et financier ;
- définir précisément les mesures préventives ou correctives, notamment au regard de leurs effets attendus ;
- proposer des mesures de suivi des incidences du PO sur l'environnement.

Fait à Basse-Terre, le 21 MAI 2015

Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général de la préfecture

Jean-François COLOMBET