



PRÉFET DE LA RÉGION BRETAGNE

**Direction régionale de l'environnement,  
de l'aménagement et du logement  
de Bretagne**

Rennes, le **- 3 FEV. 2014**

Autorité environnementale

**AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE**  
relatif au Programme Opérationnel FEDER-FSE Bretagne 2014-2020  
dossier reçu le 04 novembre 2013

**Préambule**

Par courrier en date du 29 octobre 2013, le préfet de région, Autorité environnementale (Ae), a été saisi pour avis du projet de Programme Opérationnel (PO) FEDER-FSE pour la période 2014-2020 par le Conseil Régional de Bretagne.

Ce programme est effectivement soumis aux dispositions du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement.

L'Ae a consulté, le 14 novembre 2013, l'Agence Régionale de Santé, les Préfets des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille et Vilaine, et du Morbihan ainsi que le préfet maritime de l'Atlantique au titre de leurs attributions en matière d'environnement.

L'avis de l'Ae porte à la fois sur la qualité de l'évaluation environnementale, et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le Programme Opérationnel.

## Synthèse de l'avis

Dans le cadre des objectifs fixés par la « stratégie Europe 2020 » de l'Union Européenne, le projet de PO<sup>1</sup> de la région Bretagne pour la période 2014-2020 a défini ses priorités d'investissement sur les thématiques du développement de la société numérique, de la compétitivité du territoire breton *via* un soutien à la recherche et au développement et aux entreprises, de la transition énergétique, de l'éducation et de la formation.

La nature même du document, un plan programme stratégique, très macroscopique à ce stade, fait de son évaluation environnementale un exercice complexe. Le rapport environnemental fourni atteste, au travers de la méthodologie exposée, d'une maîtrise de l'exercice et d'une volonté manifeste de parvenir à une évaluation environnementale stratégique de qualité.

Cependant, la version actuelle du rapport environnemental soumis à l'avis de l'Autorité environnementale est encore incomplète et ne peut totalement répondre aux exigences du code de l'environnement notamment en ce qui concerne les indicateurs de suivi et le résumé non technique absents du rapport. Cette situation résulte essentiellement de l'état non totalement abouti du PO dans sa version soumise à avis de l'Ae consécutive aux contraintes de délai d'élaboration du PO extrêmement fortes.

En l'état actuel, l'exposé de l'état initial de l'environnement trop succinct pour permettre de justifier les choix opérés eu égard aux enjeux environnementaux propres à la région Bretagne et l'impossibilité de fournir une approche des effets cumulés des PO FEDER<sup>2</sup> et FEADER<sup>3</sup> en raison de l'état d'avancement de son élaboration conduisent à une évaluation environnementale stratégique incomplète. La version finale du rapport environnemental devra être enrichie sur ces deux points.

La méthodologie employée pour définir les incidences sur l'environnement est satisfaisante mais demeure fragile du fait du grand nombre d'incertitudes sur les impacts des projets qui seront retenus au titre du financement. Le Programme Opérationnel établit néanmoins des principes généraux qui devraient guider et encadrer positivement l'instruction des demandes de financement.

Ces principes sont complétés au niveau de chaque objectif par des mesures visant à éviter, réduire, compenser les incidences négatives qui ont pu être déjà identifiées ainsi que par des mesures qui permettront d'optimiser les effets positifs de certains projets, qu'il convient de souligner. Pour compléter ces mesures, l'Ae formule toutefois quelques recommandations qui sont détaillées dans la seconde partie de l'avis.

Il appartiendra à la région Bretagne de décider, selon la nature et l'importance des compléments apportés, s'il convient de saisir l'Ae pour un avis complémentaire.

---

1 Programme opérationnel

2 Fonds européen de développement économique et régional

3 Fonds européen agricole pour le développement rural

## Avis détaillé

### 1/ Présentation générale et cadre juridique

Le projet de PO FEDER-FSE<sup>4</sup> 2014-2020 pour la région Bretagne s'inscrit dans le cadre de la « stratégie Europe 2020 » qui a établi des objectifs ambitieux en matière d'emploi, d'innovation, d'éducation, d'inclusion sociale et d'énergie à échéance de cette période.

Respectant le principe de concentration thématique, le Projet de PO FEDER pour la Bretagne s'organise autour de 4 axes prioritaires :

- n°1 : Favoriser le développement de la société numérique en Bretagne
- n°2 : Développer la performance économique de la Bretagne par le soutien à la recherche, l'innovation et aux entreprises
- n°3 : Soutenir la transition énergétique, écologique et la préservation des ressources en Bretagne
- n°4 : Développer les compétences en lien avec l'économie bretonne et sécuriser les parcours professionnels

Les axes n°1, 2 et 3 seront financés par l'enveloppe financière du FEDER et l'axe n°4 par celle du FSE.

Dans le cadre d'« une stratégie de spécialisation intelligente »<sup>5</sup> l'Union Européenne a circonscrit le champ d'action des PO à 11 Objectifs Thématiques (OT). La région Bretagne avait projeté d'en retenir 7 dans la version 1 (V1) de son projet de programme opérationnel. Cependant, par courrier en date du 27 décembre 2013, le Conseil Régional de Bretagne a informé l'Ae d'une modification de l'architecture initiale du PO. En effet, à la suite d'échanges avec les services de la Commission Européenne et avec les collectivités locales participant au processus de concertation régionale, il a été décidé le retrait de l'OT n°6 relatif à la protection de l'environnement et à la promotion de l'utilisation rationnelle des ressources.

L'Ae est donc saisie de la version n°1 du PO en date du 17/09/2013, comportant le rapport environnemental en date du 14 octobre 2013 complété des éléments qui lui ont été adressés suite au retrait de l'OT n°6.

Le présent avis se rapporte strictement au dossier de saisine ainsi constitué.

Le tableau page suivante présente de façon très synthétisée le projet de PO FEDER (V1).

---

4 Fonds social européen

5 La stratégie de spécialisation intelligente (« Smart spécialisation strategy » ou S3) vise une priorisation et une concentration des ressources sur un nombre limité de domaines d'activités et secteurs technologiques où une région dispose d'un *avantage comparatif*, au niveau mondial, et susceptibles de générer de nouvelles activités innovantes qui conféreront aux territoires, à moyen-terme, un *avantage concurrentiel* dans l'économie mondiale.

Objectif Thématique UE	Priorité d'investissement
<b>RECHER</b>	
OT 1 : Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation	<p>PI N°1 : Développement d'infrastructures de recherche et d'innovation (R&amp;I) et de capacités pour favoriser l'excellence en R&amp;I, et promotion de centres de compétence</p> <p>PI N°2 : Promotion des investissements R&amp;I par les entreprises dans l'innovation et la recherche, et développement des liens et des synergies entre les entreprises, les centres de R&amp;D et l'enseignement supérieur [...]</p>
OT 2 : Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité	<p>PI N°1 : Extension du déploiement de la bande passante et diffusion de réseaux à grande vitesse et promotion de l'adoption des technologies et réseaux émergents pour l'économie numérique</p> <p>PI N°3 : Renforcement des applications TIC dans les domaines de l'administration en ligne, de l'apprentissage en ligne, de l'intégration par les technologies de l'information</p>
OT 3 : Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises	<p>PI N°2 : Développement et mise en œuvre de nouveaux modèles d'activité à l'intention des PME, en particulier en vue de favoriser leur internationalisation</p> <p>PI N°4 : Soutien à la capacité des PME à participer aux processus de croissance et d'innovation</p>
OT 4 : Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans tous les secteurs	<p>PI N°1 : Promotion de la production et distribution de sources d'énergies renouvelables</p> <p>PI N°3 : Promotion de l'efficacité énergétique et de l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques, y compris les bâtiments publics, et dans le secteur du logement</p>
OT 7 : Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles	<p>PI N°5 : Promotion des stratégies de développement à faibles émissions de carbone pour tous les territoires, en particulier les zones urbaines, y compris la promotion d'une mobilité urbaine durable et de mesures d'adaptation aux changements climatiques destinées à l'atténuer</p> <p>PI N°3 : Elaboration de systèmes de transport respectueux de l'environnement et à faibles émissions de carbone incluant le transport fluvial et maritime, ainsi que les liens intermodaux, afin de promouvoir une mobilité durable locale et régionale</p>
<b>FSE</b>	
OT 10 : Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie	<p>PI N°2 : Amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'ouverture de l'enseignement supérieur et équivalent afin d'accroître la participation et les niveaux de qualification</p> <p>PI N°3 : Meilleur accès à la formation tout au long de la vie, la mise à niveau des aptitudes et des compétences de la main d'œuvre et l'amélioration de l'utilité des systèmes d'éducation et de formation pour le marché du travail, y compris l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels et la création et le développement de systèmes de formation et d'apprentissage sur le lieu de travail, comme les systèmes de formation en alternance</p>

## **2/ Évaluation environnementale**

Le dossier transmis à l'Ae comporte le projet de PO FEDER-FSE Bretagne 2014-2020 ainsi que le rapport environnemental, sans maquette financière. Il comporte également des éléments complémentaires qui ont été fournis par courrier en date du 27/12/2013.

Le rapport environnemental correspond à une version dite « intermédiaire » qui sera complétée ultérieurement pour tenir compte du calendrier communautaire de l'élaboration des PO FEDER-FSE.

Cette situation est le résultat d'un calendrier d'établissement et de validation des projets de PO extrêmement tendu et difficile à rendre compatible avec les exigences d'évaluation et d'obtention de l'avis de l'Autorité environnementale.

Ces mêmes conditions ont conduit à une saisine de l'Ae largement décalée pour le PO FEADER, puisqu'elle n'est pas encore intervenue. Or il est manifeste que les évaluations environnementales de chacun de ces deux projets sont intimement liées, notamment du fait des caractéristiques socio-économiques de la Bretagne et des références aux mêmes outils, qu'il s'agisse du diagnostic stratégique régional ou des Schémas régionaux ayant alimenté les réflexions de la région.

***L'Ae recommande que l'analyse des effets « cumulés » entre PO FEDER/FSE et PO FEADER figure dans ce dernier et soit, dans la mesure du possible, intégrée ou annexée à l'évaluation environnementale stratégique du présent PO.***

L'Ae constate que la version du rapport environnemental dont elle est saisie, bien qu'elle prévoie dans son sommaire l'ensemble du contenu exigé par le code de l'environnement<sup>6</sup>, ne permet pas de répondre à l'exigence d'un rapport environnemental exhaustif. En effet, le chapitre 7 relatif à la présentation du dispositif de suivi du PO fait défaut dans cette version du rapport tout comme le résumé non technique, prévu au chapitre 9. L'absence de ces parties ne permet donc pas à l'Ae de mesurer entièrement à ce stade la qualité de l'évaluation environnementale qui a été menée, ni d'apprécier totalement sa pertinence.

Cependant, l'Ae observe que le projet de PO comporte des éléments quant aux indicateurs de résultats qui seront retenus à l'échelle des objectifs et des actions spécifiques. L'Ae souligne avec intérêt l'inscription du principe de valeurs cibles à atteindre, bien qu'elles ne soient pas encore définies.

***L'Ae recommande que les exigences de complétude, en particulier en ce qui concerne les indicateurs de suivi et le résumé non technique, soient satisfaites pour la version finale du rapport environnemental.***

---

6 R122-20 du code de l'environnement

L'articulation du projet de PO avec son « environnement » stratégique est envisagée sous deux angles. D'une part, le projet est analysé au regard de sa « pertinence environnementale », ce qui permet de mesurer le degré de prise en compte des enjeux environnementaux définis par les autres schémas et plans régionaux (SRCAE<sup>7</sup>, SDAGE<sup>8</sup>, etc.). D'autre part, il est analysé au regard de sa cohérence avec les autres moyens de financement susceptibles d'être mis à disposition des porteurs de projet régionaux sur la période 2014-2020 (FEADER, FEAMP<sup>9</sup>, etc.).

Cette approche méthodologique est intéressante puisqu'elle permet de valoriser au mieux les travaux et les orientations récemment planifiées à l'échelle régionale. Elle peut être considérée comme satisfaisante et adaptée à l'objet du PO, mais atteint ses limites à ce stade, du fait de l'absence de connaissances sur les orientations à venir des autres plans de financement et en particulier du FEAMP et du CPER<sup>10</sup>.

Par ailleurs, la version actuelle du PO est encore peu précise quant aux montants financiers alloués et aux considérations environnementales à prendre en compte dans les critères de sélection des projets.

Dans ces conditions, il appartiendra à la Région d'apprécier si un avis complémentaire de l'Ae doit être sollicité quand le projet définitif aura été arrêté.

*L'Ae recommande donc que la version finale intègre, dans la mesure du possible, les éléments disponibles pour compléter l'analyse de l'articulation du PO avec les plans et schémas régionaux.*

## **L'état initial de l'environnement**

L'état initial de l'environnement se base sur les éléments mentionnés dans le profil environnemental régional et le diagnostic stratégique de la région Bretagne ainsi que dans le rapport de présentation du SRCAE. Cela doit permettre au rapport environnemental de dresser un diagnostic pertinent, actualisé et suffisant, d'autant que la région dispose de données riches et actualisées grâce à un important dispositif d'observation rodé, partagé par les principaux acteurs publics et consolidé au sein du GIP Bretagne-environnement.

Cependant, l'état initial s'avère présenté de façon trop synthétique pour asseoir une justification suffisamment étayée du choix des enjeux environnementaux qui ont été retenus.

*L'Ae recommande un renforcement de ce lien avec l'état initial, qui lui semble notamment indispensable à la justification du calage des valeurs cibles visées eu égard aux enjeux environnementaux, tout en restant dans une juste appréciation de la proportionnalité.*

## **Les enjeux**

Les enjeux sont clairement énoncés et caractérisés par leur état actuel et leur tendance d'évolution « au fil de l'eau », sans mise en œuvre du PO. Ces enjeux prioritaires ont été déterminés selon une méthode basée sur une vaste concertation et articulée autour de plusieurs

---

7 Schéma régional climat air énergie

8 Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

9 Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

10 Contrat de projets Etat-Région

groupes de travail. L'Ae constate cependant qu'ils ne sont pas hiérarchisés. Ils lui semblent insuffisamment territorialisés à ce stade.

L'Ae recommande que la version finale s'attache à analyser les incidences sur l'environnement du choix de ne pas retenir les orientations thématiques 5 (« promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques »), 6 (« protéger l'environnement et promouvoir un usage durable des ressources »), 8 (« Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité au travail ») et 9 (« Promouvoir l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté »).

## **La méthodologie**

La méthodologie utilisée pour définir les incidences sur l'environnement est particulièrement intéressante et s'applique à identifier ces dernières selon leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, permanent ou provisoire et, enfin, selon leurs durées. Le rapport mentionne que cette partie a nécessité la sollicitation de plusieurs experts environnementaux de la région sans pour autant rentrer plus dans le détail de cette consultation, ni en expliquer les raisons ou objets, limitant fortement la compréhension de l'apport effectif de cette procédure à la pertinence de l'EES<sup>11</sup>. Ce point est aisé à rectifier.

Le système de notation utilisé au sein de la grille des effets notables probables sur l'environnement peut sembler complexe au premier abord mais trouve une explication détaillée et convaincante en fin de rapport<sup>12</sup>.

L'Ae s'interroge toutefois sur la réelle valeur de cette analyse, à ce stade, compte-tenu du nombre important d'objectifs spécifiques pour lesquels l'effet de la mise en œuvre a été jugé incertain. Si le contexte explique cette situation, le rapport environnemental ne mentionne pas la suite qui sera donnée pour remédier à cette situation qui ne peut être considérée comme satisfaisante.

***L'Ae recommande que soient sélectionnés les objectifs spécifiques qu'il convient de suivre pour s'assurer que la mise en œuvre du PO conduira vers une appréciation positive de leurs effets et de justifier ce choix.***

---

11 Page 40 du rapport environnemental.

12 Pages 62 et 63 du rapport environnemental

### **3/ Prise en compte de l'environnement**

L'étude des incidences sur l'environnement d'un projet de PO est un exercice particulièrement délicat à mener, a fortiori dans les conditions d'établissement rencontrées.

En effet, le PO constitue un cadre pour le financement de projets assez éclectiques. Les orientations et priorités du PO n'étant pas spatialisées, l'analyse des incidences sur l'environnement débouche sur un certain nombre d'incertitudes quant aux effets et aux mesures correctrices à mettre en œuvre. Les incidences effectives dépendent alors étroitement du type de projet financé et de sa mise en œuvre.

Ces particularités imposent la prise en compte de précautions suffisantes pour garantir la maîtrise des incidences négatives sur l'environnement des projets qui seront financés.

Ainsi, le rapport environnemental acte dès à présent les principes généraux qui encadreront ces critères : clarifier l'ambition de chaque objectif spécifique en matière de développement durable, introduire des critères d'éco-conditionnalité dans les principes directeurs de la sélection des opérations et enfin s'inspirer du principe de précaution.

L'Ae estime que ces orientations sont positives et vont dans le bon sens pour la prise en compte de l'environnement.

***Elle recommande que la pertinence des critères d'éco-conditionnalité majeurs retenus dès ce stade soit justifiée et que les règles permettant de définir ultérieurement des critères d'éco-conditionnalité complémentaires soient clairement affichées.***

L'axe n°1 : Favoriser le développement de la société numérique en Bretagne.

Le rapport identifie des effets positifs du fait du développement de la culture numérique : diminution des transports de personnes et de marchandises *via* la dématérialisation des échanges, réduction de la vulnérabilité des populations avec le développement des systèmes d'alerte et des outils d'e-santé.

Le seul effet probable négatif de cet objectif serait l'augmentation de la demande en énergie pour ces nouvelles technologies et donc un impact dû aux émissions contribuant au changement climatique. Cet effet négatif est jugé cependant négligeable, car il est en partie compensé par les effets positifs sur la qualité de l'air et par la diminution des transports.

L'Ae remarque avec intérêt que le projet de PO ne s'arrête cependant pas à ce qui s'apparente à un postulat et prévoit, dès à présent, des mesures de réduction de ces incidences négatives en instaurant des critères d'éco-conditionnalité pour les projets sélectionnés, ce qui permettra d'optimiser les effets positifs sur l'environnement.

***Outre les critères liés à la consommation d'énergie, l'Ae recommande également que le PO incite les projets à s'inscrire dans une politique d'économie circulaire et de prendre en compte la question de la gestion des déchets électroniques générés, de leur valorisation et de leur recyclage.***



L'axe n°2 : Développer la performance économique de la Bretagne par le soutien à la recherche, l'innovation et aux entreprises.

Quelques effets potentiellement négatifs ont été identifiés sur cet axe. Ils résulteraient de la création de nouvelles infrastructures dont la construction pourrait avoir des impacts sur le patrimoine et les paysages, mais également en termes de nuisances sonores durant les phases de chantier. Ces impacts négatifs pourraient également provenir d'une mobilisation supplémentaire des ressources par les projets de recherche qui seront soutenus.

Le projet de PO prévoit à cet égard toute une série de mesures ERC<sup>13</sup> pour favoriser les projets les moins impactants du point de vue environnemental.

***L'Ae suggère qu'un critère lié à la localisation des infrastructures soit intégré pour permettre de mieux prendre en compte les enjeux d'économie d'espace et de maîtrise des déplacements.***

L'axe n°3 : Soutenir la transition énergétique, écologique et la préservation des ressources en Bretagne

Cet axe du PO doit fortement contribuer à un impact positif direct sur l'environnement en développant la part des énergies renouvelables et en réduisant l'empreinte carbone du bâti mais également des systèmes de transport et logistiques en milieu urbain et rural.

Cependant des impacts négatifs sont, dès à présent, identifiés et notamment ceux en lien avec la construction et la réhabilitation de bâtiments, la création d'ouvrage, dans la mesure où ils peuvent avoir des incidences sur la biodiversité, le patrimoine, mais également en termes de bruit et de déchets. Le rapport expose également les impacts négatifs issus du développement de la filière bois-énergie et des installations de méthanisation.

A l'instar des autres axes, le rapport inscrit la prise en compte des enjeux environnementaux avec une série de mesures ERC. ***Ces mesures sont jugées satisfaisantes par l'Ae.***

L'axe n°4 : Développer les compétences en lien avec l'économie bretonne et sécuriser les parcours professionnels

Les objectifs de cet axe visent précisément à développer le vivier de doctorants en Bretagne, l'ingénierie pédagogique innovante et à répondre aux besoins en emplois et qualifications de l'économie régionale pour anticiper ses évolutions au moyen de formations qualifiantes adaptées.

Du fait de la nature de ces objectifs, des priorités d'investissement qui y sont rattachés et du manque de précision sur les filières prioritaires de financement, les incidences sur l'environnement sont considérées dans le rapport, à juste titre, comme négligeables, inexistantes voir incertaines.

L'empreinte positive de cet axe sur l'environnement sera donc proportionnée d'une part à l'ambition du PO et à l'enveloppe financière qui y sera consacrée et, d'autre part, sur les filières de formation qui seront privilégiées.

---

13 ERC : Évitement, réduction ou compensation

*L'Ae recommande particulièrement à ce que le PO porte une ambition forte en Bretagne sur le financement des filières universitaires et des formations professionnelles en lien avec les écotecnologies et plus largement en lien avec l'économie verte.*

La prise en compte des deux priorités transversales

En plus des 11 orientations thématiques l'Europe a retenu deux priorités transversales : le développement durable et la lutte contre les discriminations / égalité entre hommes et femmes.

L'Ae constate que leur prise en compte est assez peu détaillée dans le dossier dont elle dispose. Elle recommande que le projet de PO comporte une analyse spécifique au travers du filtre de ces deux priorités et tout particulièrement de l'égalité hommes / femmes pour laquelle aucune orientation thématique ne comporte d'actions spécifiques.

Le Préfet de Région,  
Préfet d'Ille-et-Vilaine,



Patrick STRZODA