



Liberté • Égalité • Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE
PREFET DE MAYOTTE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Mamoudzou, le 30/07/2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

PROGRAMME OPERATIONNEL FEDER FSE 2014-2020 MAYOTTE

Saisie le 14 mai 2014 par le préfet de Mayotte (SGAR), l'autorité environnementale, en tant qu'autorité compétente indépendante en matière d'environnement, est amenée à rendre un avis sur la qualité de la prise en compte de l'environnement par le "Programme Opérationnel du Fonds Européen de Développement Economique et Régional (FEDER) et du Fonds Social Européen (FSE) 2014-2020 à Mayotte".

1 Portée et cadre réglementaire du présent avis

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certaines planifications sur l'environnement a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption des planifications susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être affectées, les objectifs de protection environnementale pertinents, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, surtout, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

La directive 2001/42/CE a ainsi établi un système d'évaluation fondé sur :

- une auto-évaluation du plan effectuée sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche ;
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente indépendante en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

Le cadre réglementaire applicable à Mayotte est précisé par l'arrêté préfectoral n°2014-59-DEAL-SEPR du 7 avril 2014 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement, ainsi que par les articles R.122-17 et suivants du code de l'environnement. Par défaut, toutes les références réglementaires faites dans cet avis renvoient au code de l'environnement.

Les documents objets du présent avis sont :

- le « Programme opérationnel FEDER-FSE 2014-2020 Mayotte » (avril 2014);
- son « évaluation stratégique environnementale » (avril 2014).

Pour ce programme, l'autorité environnementale a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) le 21 mai 2014, en application des dispositions réglementaires. L'ARS a répondu le 18 juin 2014.

Le présent avis de l'autorité environnementale est public et est destiné à être joint à la consultation du public. De plus, il doit être pris en compte lors de la phase décisionnelle.

2 Remarques liminaires méthodologiques

Des remarques introductives sont nécessaires afin d'explicitier le cadre méthodologique duquel émanent les appréciations sur l'évaluation environnementale.

2.1 Sur les échelles d'analyse

L'architecture du PO FEDER-FSE de Mayotte s'articule autour de 12 axes prioritaires (AP). Ces AP se déclinent en priorités d'investissement (PI) puis en objectifs spécifiques (OS), qui sont des adaptations affinées de ces stratégies au contexte local.

Ces OS se traduisent ensuite en types d'actions (TA) plus précis, qui explicitent concrètement ce qui sera financé à l'aide de ces fonds. Ces TA sont détaillés au sein du PO. C'est la dimension la plus fine du PO, elle correspond à son échelle opérationnelle.

A ces différentes échelles correspondent différents niveaux d'analyse des impacts. Un AP peut tout à fait être cohérent avec le souci de préserver l'environnement, et se décliner en PI et OS adaptées aux spécificités environnementales du territoire de Mayotte, sans pour autant apporter la garantie qu'à l'échelle la plus fine les incidences locales en la matière seront acceptables.

2.2 Sur la nature des projets

Les OS peuvent contenir des TA faisant intervenir des projets :

- d'ampleur limitée et de localisation peu ou mal appréhendée (projets « diffus »), éventuellement nombreux selon les moyens financiers alloués ;
- d'ampleur limitée et de localisation relativement bien connue (projets « identifiés ») ;
- d'ampleur importante et de localisation connue ou non (projets « structurants »).

De ces différents cas de figure découlent différentes manières d'intégrer les enjeux de préservation de l'environnement au sein d'un document de planification stratégique.

Intégrer des éco-conditionnalités et un suivi (par exemple à mi-parcours, afin d'intégrer les incidences cumulées) permet pour l'essentiel de bien anticiper les enjeux environnementaux au stade de la décision de financement des projets « diffus ».

Ce dispositif doit cependant être complété par des études environnementales (comparaison de variantes, effets cumulés...) pour les projets « identifiés » ou « structurants ». Le niveau de détail de ces études étant à affiner en fonction de l'ampleur du projet.

Il est à noter que des éléments d'information sur les enjeux et incidences environnementales peuvent parfois figurer au sein des documents de planification qui les prévoient. En tant que de besoin, des investigations complémentaires spécifiques peuvent être menées.

2.3 Considérations spécifiques au PO FEDER-FSE

L'écriture du PO FEDER-FSE nécessite une approche transversale des enjeux du territoire et de s'appuyer autant que possible sur les documents de planification locaux, mono-thématiques pour la plupart.

En effet, ces documents de planification peuvent déjà préciser le contenu de certains projets, voire apporter des éléments d'analyse en matière d'incidences environnementales.

L'exercice reste difficile, les documents locaux n'étant pas tous finalisés et ils ne bénéficient pas du même historique qu'en métropole. C'est le cas par exemple du schéma d'assainissement, en cours d'élaboration. Ces incertitudes opérationnelles constituent une limite réelle à une évaluation fine des incidences environnementales.

Pour autant, une planification stratégique et financière peut dépasser à son niveau ces incertitudes locales en intégrant les enjeux environnementaux via :

- sa gouvernance ;
- les montants financiers affectés aux orientations stratégiques;
- les modalités d'instruction des dossiers, y compris en intégrant des éco-conditionnalités ;
- la programmation d'études spécifiques pour les projets structurants ou les zones cumulant les projets ;
- le suivi des incidences environnementales ;
- les modalités de révision du PO pour tenir compte d'éventuelles incidences environnementales notables imprévues découlant de sa mise en œuvre.

Il est donc important que le PO FEDER-FSE explicite ces incertitudes opérationnelles pour justifier que le niveau de prise en compte des enjeux environnementaux est le plus fin possible.

L'impact environnemental des projets cofinancés par le FSE gagnerait à être précisé.

Enfin, il est souvent rappelé que des procédures environnementales spécifiques existent pour la réalisation concrète des projets cofinancés (étude d'impact, dossier d'autorisation). Ces étapes ultérieures sont complémentaires de celles que peut avoir le PO FEDER-FSE. Chaque étape de ce chaînage décisionnel (choix des stratégies, comparaison des variantes, financement des projets, autorisation du projet affiné, réalisation effective) doit intégrer les enjeux environnementaux à son niveau, dans un souci d'optimisation globale. En effet, une étude d'impact liée à un dossier d'autorisation (par exemple), peut servir pour maîtriser les incidences locales dès lors que les étapes amont ont pu déboucher sur la variante ayant le moins d'incidences négatives pour l'environnement. Elle ne pourra pas systématiquement à elle seule garantir une bonne prise en compte de l'environnement si les étapes amont n'ont pas contribué à cet objectif.

3 Avis sur l'évaluation stratégique environnementale (ESE) du PO FEDER_FSE

Le présent avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale (ESE) et sur la prise en compte de l'environnement dans le programme. Il vise également à améliorer la conception du programme et favoriser la participation du public.

L'avis est exprimé sur l'ESE qui prend en compte une version pré-finale du PO. L'ESE reconnaît donc les limites de l'exercice.

3.1 Sur la forme

Sur la forme l'ESE reprend le cadre réglementaire prévu au R.122-20.

Pour les raisons évoquées au point 2.2, elle n'est pas conclusive sur les impacts locaux des projets identifiés, structurants ou non, mais aboutit à des recommandations en matière de suivi.

Sa rédaction est facilitée par quelques éléments cartographiques descriptifs des enjeux environnementaux du territoire, qui auraient cependant pu être complétés avec ceux des atlas environnementaux locaux (paysages, espaces naturels remarquables...).

Pour ce qui relève de l'évaluation des incidences, de telles cartes auraient pu être présentées, permettant, dans la mesure du possible, de situer les projets structurants prévus ou leurs éventuelles variantes.

Enfin, il est à porter au crédit de l'ESE son souci de clarté dans la rédaction, qui prend soin de bien faire le lien entre les AP et OS, facilitant ainsi la lecture.

3.2 Sur la méthode et ses limites

Le rapport ESE présente de manière synthétique le cadre réglementaire et méthodologique de la démarche d'évaluation environnementale, et permet de bien appréhender les modalités réelles de son élaboration (p.20 à 34). En particulier, les interactions entre la rédaction du PO FEDER-FSE et l'évaluation de ses incidences sur l'environnement sont bien mises en évidence (p.30).

L'ESE reconnaît les limites de son exercice, limites qui sont pour partie liées au caractère non totalement stabilisé du PO évalué, pour des raisons de calendrier, et à l'absence de cadrage préalable.

Sa portée effective se limite donc à une échelle globale (axes prioritaires et objectifs spécifiques) et, pour ce qui relève des projets concrets (structurants ou autres), présente des pistes d'analyse.

L'autorité environnementale ne s'est pas impliquée au-delà de son rôle et son indépendance n'est pas remise en cause. L'ESE le reconnaît d'ailleurs (p.28).

3.3 Sur l'articulation avec les autres documents

L'analyse de l'articulation du PO avec les plans et programmes existants (p.39 et suivantes) permet de faire le lien entre ce document et ceux de dimension internationale, européenne, nationale ou locale relatifs à l'environnement. Cette analyse est synthétique et argumentée, et établit clairement le lien avec les axes prioritaires du PO FEDER-FSE.

L'ESE aurait cependant pu être complétée en présentant les différents documents de planification locaux sous deux aspects : leur contenu opérationnel (projets et études environnementales) et leur niveau de finalisation. Cette double analyse est de fait rendue nécessaire par les considérations méthodologiques évoquées au point 2.

Cette analyse aurait permis de démontrer que le PO FEDER-FSE intègre bien les enjeux environnementaux en tenant compte des incertitudes opérationnelles locales. Plus globalement, les pressions sur le territoire auraient été ainsi mieux localisées.

3.4 Sur l'état initial de l'environnement

La section relative à l'état initial de l'environnement (p.49 et suivantes) s'appuie sur les documents locaux, ce qui permet d'établir une synthèse claire et transversale (p.64) des enjeux du territoire. Sont utilisés en particulier le document stratégique territorial défini en 2012, le diagnostic issu de la concertation locale pour l'établissement d'une stratégie pour la biodiversité (UICN-2013) et le SDAGE (2010-2015).

L'état initial de l'ESE est de qualité et représentatif des enjeux du territoire en la matière à l'échelle globale.

Cet état initial aurait pu être complété par des zooms locaux autour des grands projets structurants identifiés à ce stade et susceptibles d'être financés par le PO. Des enjeux locaux auraient ainsi été mis en évidence, et les mesures en faveur de l'environnement mieux précisées.

3.5 Sur l'analyse des incidences environnementales

L'ESE décrit une évolution probable réaliste du territoire en l'absence de mise en œuvre du PO (p.70). L'augmentation des pressions sur l'environnement liées à la croissance conjointe de la population et de ses besoins induira très probablement une dégradation des milieux naturels, des écosystèmes, des continuités écologiques, des paysages et des cours d'eau. Cette analyse reste toutefois très générale.

L'ESE hiérarchise les enjeux environnementaux selon l'impact qualitatif des différents axes prioritaires (AP) du PO (p.67 et suivantes), en décomptant les AP concernant chaque thématique environnementale identifiée auparavant.

Cette analyse ne précise cependant pas les montants alloués à chacun des AP ni leur contenu opérationnel, favorables à une classification plus lisible. Une présentation de ces montants ou des objectifs attendus aurait permis une classification plus pertinente, du moins d'un point de vue quantitatif.

Elle est complétée (p.78 et suivantes) par une analyse qualitative à une échelle plus précise, celle des objectifs spécifiques. L'échelle des « types d'actions » (TA), qui définissent précisément le contenu opérationnel du PO est nécessaire pour en évaluer finement les incidences.

L'analyse doit donc être relativisée sur les effets finaux des OS, qui peuvent potentiellement dépendre des incidences locales des projets identifiés ou structurants. Cumulés, des impacts locaux non maîtrisés peuvent en effet contrebalancer les effets positifs attendus à large échelle.

Enfin, il n'est pas démontré que l'OS « transports collectifs urbains » soit sans enjeux vis-à-vis de l'environnement, de même que le développement des infrastructures de télécommunication ou de l'offre de soins sur Petite-Terre.

Au-delà de ces quelques écarts d'appréciation à l'échelle des OS, l'analyse (pages 85 et suivantes) des incidences apparaît très pertinente, même si les exigences en matière d'évaluation des incidences environnementales sont partiellement remplies du fait de cette approche globale et de l'absence d'éléments quantitatifs.

Ainsi, l'ESE n'identifie que deux AP comme ayant des incidences potentiellement négatives : accroissement des capacités portuaires et soutien au transport des déchets non valorisables.

3.6 Sur les mesures d'évitement, de réduction, de compensation et de suivi des impacts

En conséquence des remarques faites auparavant (PO non totalement stabilisé, dualité des échelles d'analyse, approche qualitative et non quantitative) l'ESE ne peut qu'émettre des recommandations.

A juste titre, des éco-conditionnalités sont suggérées par l'ESE, ces dernières étant in fine reprises de manière standardisée par le PO. Comme précisé au point 2, ces outils restent cependant limités à la problématique des projets diffus.

Au final, la synthèse des mesures (p.96, 99 et 100) est cohérente avec le niveau de détail qu'a pu atteindre l'ESE, et avec les limites méthodologiques explicitées aux points 2 et 3.2.

Des indicateurs de suivi des incidences environnementales, complémentaires aux indicateurs de réalisation, et un bilan à mi-parcours seraient utiles afin de prévenir d'éventuelles incidences qui cumulées peuvent devenir notables, que ce soit sur un secteur géographique précis ou sur une thématique environnementale.

3.7 Conclusion sur l'analyse des incidences environnementales

L'analyse des incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du PO est de bonne qualité, synthétique et rigoureuse, sous réserve des limites méthodologiques présentées aux points 2 et 3.2.

Elle ne fait cependant pas la synthèse des incidences à l'échelle locale, que l'ampleur ou le cumul, des projets identifiés ou structurants présents dans le PO auraient pu justifier.

3.8 Sur la prise en compte de la santé humaine

Le PO FEDER-FSE évoque succinctement les documents de planification locaux relatifs à la santé humaine (Projet Régional de Santé 2012-2016, plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés ainsi que les schémas directeurs d'assainissement d'eau potable).

S'agissant de l'état initial de l'environnement, l'enjeu assainissement est globalement bien identifié mais semble porter seulement sur l'assainissement collectif alors que l'assainissement non collectif et la mise aux normes des installations individuelles constituent également un enjeu de taille avec la nécessité de mise en place d'un service public d'assainissement non collectif à l'échelle du département.

S'agissant de la gestion des déchets dangereux il semble opportun de préciser l'enjeu lié aux déchets d'activités de soins à risque infectieux pour l'île de Mayotte qui ne dispose pas d'incinérateur et fait donc appel à un dispositif de désinfection sous dimensionné.

S'agissant des enjeux liés à la ressource en eau, il est nécessaire de bien faire apparaître celui de la protection des captages d'eau potable par la mise en place de périmètres de protection dans un contexte de retard en matière d'assainissement, d'urbanisation mal maîtrisée et de développement agricole à venir.

S'agissant de la santé humaine, l'ARS note qu'en complément du renforcement de l'offre de soins et de la prévention et de la lutte contre les maladies transmissibles, devraient aussi figurer notamment, l'amélioration de l'accès à l'eau potable, l'amélioration des conditions d'hygiène des populations et la prévention des maladies vectorielles. Les deux premiers thèmes sont pris en compte par le PO, la prévention des maladies vectorielles constitue une politique de santé publique en vigueur sur l'ensemble du territoire.

3.9 Conclusion sur la qualité de l'ESE

Comme évoqué supra, l'évaluation stratégique environnementale (ESE) du PO FEDER-FSE ne peut analyser les effets sur l'environnement de tous les projets que ce programme est susceptible de financer. S'agissant à ce stade de potentialités de financement, il est souligné que les effets du programme peuvent varier significativement selon les projets in fine soutenus et les conditions de leur mise en œuvre. Par ailleurs, les projets susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement sont eux-mêmes soumis à une évaluation environnementale (étude d'impact) ou à étude d'incidence au titre de procédures particulières (exemple Loi sur l'Eau).

En l'état, l'ESE du PO FEDER-FSE ne permet donc de rendre compte que partiellement des incidences environnementales du programme.

L'ESE n'explicite pas les incertitudes opérationnelles découlant de la non finalisation de certains documents de planification locaux afin de démontrer que la prise en compte des enjeux environnementaux est réalisée à l'échelle la plus pertinente possible (gouvernance, éco-conditionnalités, études spécifiques, suivi ...) par le PO.

Une analyse plus fine des secteurs géographiques susceptibles de subir une incidence notable sur l'environnement aurait pu être menée. Ces secteurs auraient de fait pu être identifiés en cartographiant dans la mesure du possible les projets pressentis et susceptibles de bénéficier d'un financement par le PO.

Le thème de l'adaptation au changement climatique mériterait d'être abordé, alors que l'île est très vulnérable à ses conséquences (hausse du niveau de la mer, augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes).

Pour ce qui concerne la santé, les thématiques de la gestion des déchets d'activités de soins à risque infectieux et de la mise en place des périmètres de protection des captages d'eau potable auraient gagné à être analysées plus précisément.

Enfin, il est dommage que l'ESE ne relève pas les incidences positives de l'utilisation des investissements territoriaux intégrés (ITI), que le PO prévoit de mettre en œuvre sur l'ensemble du quartier de Kaweni à Mamoudzou. Cet important outil de développement urbain durable, permettra notamment de mettre en place les dispositions nécessaires à la résorption de l'insalubrité du plus important bidonville de Mayotte. Si l'ampleur de l'opération est conséquente et devrait probablement s'échelonner sur plusieurs plans, les différentes actions qui seront menées auront des effets de levier significatifs pour le traitement de l'insalubrité à Mayotte avec des effets positifs pour la santé des populations.

4 Prise en compte de l'environnement par le PO FEDER-FSE

Cette section de l'avis porte spécifiquement sur le contenu du PO, et est complémentaire de la section 3, qui en cible l'ESE.

4.1 Sur la gouvernance

Le PO FEDER-FSE prévoit (p.228 et suivantes) la mise en place d'un Comité plurifonds, qui se réunira régulièrement pour assurer le suivi de la réalisation des différents fonds européens.

Les missions de ce comité devraient inclure le suivi des incidences environnementales.

4.2 Sur les axes prioritaires et les montants financiers alloués

La stratégie du PO FEDER-FSE est cohérente avec les enjeux environnementaux du département de Mayotte.

Les montants alloués à certaines thématiques (comme l'assainissement) ne sont pas mis en regard des besoins estimés pour le territoire. Le PO FEDER-FSE n'explicite pas les éventuels effets de leviers attendus.

Il est difficile en conséquence de démontrer l'efficacité des financements prévus, en particulier au regard de certains enjeux environnementaux identifiés comme très forts pour le département.

4.3 Sur les modalités d'instruction

De manière systématique le PO FEDER-FSE intègre l'éco-conditionnalité suivante : « Le caractère durable et respectueux de l'environnement naturel, physique et humain des activités soutenues, en fonction de leur implantation physique, de leur mode de production, ou bien encore de leur gestion interne sera pris en compte. ».

Ce critère, très générique, aurait pu être précisé à partir des enjeux environnementaux (géographiques ou thématiques) directement concernés par les mesures financées afin d'être pleinement opérationnel.

4.4 Sur les modalités de suivi des incidences environnementales

Eu égard aux modalités de l'évaluation des incidences environnementales de la mise en œuvre du PO (cf. section3), il eut été intéressant de détailler ce point.

En particulier, le PO FEDER-FSE aurait pu préciser comment ce suivi peut influencer la gouvernance, l'affectation des moyens financiers et les modalités d'instruction des dossiers, dès lors que des incidences environnementales notables apparaissent avec la réalisation du programme.

Résumé de l'Avis

Le PO FEDER-FSE identifie clairement les enjeux environnementaux globaux du département de Mayotte. Les priorités d'investissement sont cohérentes avec ces derniers.

Les remarques suivantes peuvent cependant être faites sur le document :

- La prise en compte des enjeux environnementaux au sein des processus d'instruction nécessite d'être précisée.
- Une évaluation spécifique des impacts environnementaux devrait être intégrée au dispositif.
- Le thème de l'adaptation au changement climatique mériterait d'être développé, au vu de la sensibilité de l'île à ses conséquences.

Le retard de Mayotte en équipements structurels (assainissement, production et distribution d'eau potable, collecte et traitement des déchets, transports, santé, logement) impose de mettre en place sur l'ensemble de son territoire une stratégie de rattrapage ambitieuse, réaliste, respectueuse des réglementations et répondant aux enjeux environnementaux. L'ensemble des projets prévus pour être cofinancés par le PO, notamment au titre du FEDER relèvent de cette stratégie car considérés comme indispensables à la bonne construction de ce nouveau département. Il ressort que le niveau des cofinancements susceptibles d'être apportés au titre du PO reste mesuré en regard de l'importance des financements nécessaires au rattrapage structurel. C'est pourquoi l'efficacité des montants financiers et des effets de leviers attendus aurait pu être davantage démontrée, notamment au regard des enjeux environnementaux.

Comme évoqué au 3.9, l'évaluation stratégique environnementale (ESE) du PO FEDER-FSE ne peut analyser les effets sur l'environnement de tous les projets que le PO est susceptible de financer. L'ESE ne rend donc que partiellement compte des incidences environnementales découlant de la réalisation du PO : les zones susceptibles de subir des incidences notables ne sont donc pas clairement identifiées et les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de ces incidences ne sont pas optimisées à l'échelle des projets.

A défaut d'atteindre ce niveau de détail dans l'évaluation des incidences et la définition des mesures, les documents auraient gagné à expliciter les incertitudes opérationnelles (choix des projets, localisation ...). Cela aurait permis de mieux justifier que la prise en compte des enjeux environnementaux est bien proportionnée au niveau de définition de ces projets.

Le Préfet de Mayotte


Jacques WITKOWSKI