

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

PROGRAMME DE COOPÉRATION INTERREG IV B « EUROPE DU NORD-OUEST » 2014-2020

Objet du dossier	Programme de Coopération INTERREG IVB 2014-2020 « Europe du Nord-Ouest » (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Irlande, Luxembourg, Belgique, Pays-bas, et Suisse)
Références	Avis de l'autorité environnementale
Saisine de l'autorité environnementale	14/05/14
Demandeur	Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais
Localisation	13 régions françaises concernées : Alsace, Bourgogne, Bretagne, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Île-de-France, Lorraine, Pays de Loire, Picardie et Nord-Pas-de-Calais.
Autorité décisionnaire	Président du conseil régional de Nord-pas-de-Calais autorité de gestion
Autorité environnementale	Préfet de la région Basse-Normandie

Le programme de coopération transnationale INTERREG IV B 2014-2020 « Europe du Nord-Ouest » (ENO) relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification cités à l'article R.122-17 du code de l'environnement. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale. Le rapport environnemental joint au projet rend compte de cette démarche.

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.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet, plan ou programme. Il vise à améliorer la prise en compte de l'environnement lors de l'élaboration des décisions qui le concernent.

1. PRÉSENTATION DU PROGRAMME DE COOPÉRATION INTERREG IV B « EUROPE DU NORD-OUEST » 2014-2020

Le programme de coopération transnationale Interreg IV B « Europe du Nord-Ouest » a pour objectif d'encourager la coopération entre autorités nationales, régionales et locales afin de promouvoir une meilleure intégration territoriale au sein de vastes groupements de régions européennes contiguës. L'espace Europe du Nord-Ouest (ENO) regroupe, soit en totalité soit en partie, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Luxembourg, la Belgique, les Pays-bas, et la Suisse (à titre de partenaire externe), soit près de 180 millions d'habitants. Pour la France, 13 régions sont concernées dont la Basse-Normandie. Le programme s'adresse à tout organisme de la zone concernée impliqué dans des thématiques liées à l'aménagement du territoire, qu'il appartienne au secteur public ou privé. La région Nord-Pas-de-Calais est autorité de gestion pour la France.

Le programme vise à encourager les efforts de partenariats transnationaux pour améliorer les performances en matière d'innovation, de réduction des gaz à effet de serre (GES) et d'optimisation de l'utilisation et de réutilisation des matières premières et des ressources. Le budget global est de 355 millions d'euros de FEDER¹. Le taux de cofinancement maximal d'un projet par le FEDER pourra atteindre 60 %.

¹ FEDER : fonds européen de développement économique et régional

2. APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DU RAPPORT D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PROGRAMME

2.1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE, COMPLETUDE DU RAPPORT ET DÉMARCHE GLOBALE

Le rapport est présenté de manière très claire et synthétique. Chaque thématique étudiée est détaillée dans le rapport. Cependant, le contenu du rapport environnemental n'est pas totalement conforme à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. En effet, même si des éléments d'analyse concernant Natura 2000 figurent dans l'état initial de l'environnement (page 22 chapitre 4), il manque un chapitre dédié à l'appréciation des incidences du programmes sur les zonages Natura 2000. L'échelle géographique du programme ne permet pas en effet de prévoir de façon fine les impacts sur Natura 2000, mais il conviendrait de qualifier au moins de façon globale et qualitative les incidences ou les non-incidences potentielles du programme et de rappeler que chaque projet financé devra évaluer les impacts sur les zones Natura 2000 concernées.

S'agissant des alternatives au programme, le rapport environnemental ne mentionne que l'étude de variantes financières, modulant la part respective de financement accordée aux différents objectifs du programme. Il est regrettable que le scénario au « fil de l'eau », c'est-à-dire l'absence de mise en œuvre du programme, n'ait pas été évoqué pour illustrer ses incidences environnementales.

2.2. ARTICULATION AVEC LES AUTRES PLANS, SCHÉMAS, PROGRAMMES OU DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Le rapport d'évaluation environnementale précise que le programme INTERREG s'insère dans l'ensemble des politiques, programmes et stratégies européennes en vigueur dont il détaille la liste pages 7 et 8 du chapitre 2.2. (« *Relations to other relevant programmes and strategy* »). Le programme étant transnational, l'évaluation ne prend pas en compte les documents d'échelle nationale ou régionale, ce qui paraissait difficile à mettre en œuvre.

2.3. ÉTAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

L'état initial de l'environnement est traité dans le chapitre « *Existing environmental problems and trends of the environmental development* ». Le titre montre qu'un angle d'approche assez spécifique a été choisi à savoir l'existence de « problèmes » environnementaux et la description de grandes « tendances » d'évolution. Or, cet angle d'approche ne couvre pas totalement la demande visant à l'établissement d'un état initial global, même synthétique, de l'espace considéré.

Un des éléments particulièrement positif du document réside dans sa grande lisibilité et sa clarté. La concision pourrait également être un point fort, mais elle traduit parfois un certain nombre d'oublis ou de carences.

Le document met en avant certains enjeux environnementaux majeurs : la qualité de l'air, l'érosion de la biodiversité, le changement climatique. Cependant, il reste sélectif et certaines thématiques auraient pu être beaucoup plus approfondies.

Les thématiques étudiées sont les suivantes :

- santé des populations,
- paysages,
- faune, flore et biodiversité,
- eaux,
- sols,
- air,
- climat,
- biens matériels et héritages culturels incluant les biens architecturaux et archéologiques,
- l'efficacité de l'utilisation de nos ressources.

Chaque thématique est abordée de manière synthétique mais assez succincte et souvent inégale. Il est fait usage d'un nombre très restreint de cartographies, qui restent très globalisantes, et, par conséquent, peu informatives. Ainsi, la carte « *Indicative map of combined environmental challenges related to land use* » (*Graphic 4 p. 21*) distingue deux types d'espaces dans notre secteur : espaces à dominante agricole ou espace où l'agriculture est marginale. Cette carte illustre le caractère assez schématique de l'analyse environnementale réalisée concernant la partie « paysages ».

La partie concernant la **santé des populations** reste assez générale et peu appliquée aux populations de la zone concernée. En effet, une analyse de l'évolution de l'espérance de vie aurait pu être utile, afin de servir d'état de référence dans le cadre d'une évaluation en continu du programme (« *in itinere* »). Comme précisé à juste titre, l'étude de l'espérance de vie n'est cependant pas suffisante pour juger de la santé de populations. Le document aurait pu proposer, par conséquent, des éléments de référence afin de suivre cet aspect fondamental du diagnostic. Il existe, dans ce domaine, de nombreuses références et données qui ont été mises à disposition par l'organisation mondiale de la santé. L'OMS définit en effet la santé comme un état de bien-être physique, psychologique et social. Elle ne consiste donc pas uniquement en une absence de maladie ou d'infirmité.

La **composante « paysages »** met en avant un enjeu essentiel qui concerne notamment la Basse-Normandie, à savoir les difficultés posées par une forte artificialisation des territoires, génératrice de pollutions complémentaires et de pertes d'espaces naturels et agricoles. Dans le cadre d'une approche environnementale, l'analyse aurait pu être plus approfondie et enrichie par une typologie des différentes formes de paysages rencontrés. En effet, comme souligné dans le rapport environnemental, la qualité paysagère d'une région contribue à la fois au développement économique et à la qualité de vie. Il existe parfois, de plus, des conflits d'usage entre certains espaces qui méritent une attention spécifique (ex : implantations d'éoliennes et développement des énergies renouvelables). L'approfondissement de cette thématique aurait sans doute permis d'affiner des critères d'éco-conditionnalité pour la sélection des projets qui seront proposés dans le cadre du programme. Dans cet objectif, il aurait donc pu être dégagé des éléments structurants et importants de l'organisation paysagère de l'espace considéré, avec des points de vigilance à respecter.

La thématique « **faune, flore, biodiversité** » met en avant les nombreux enjeux attachés à la préservation de la biodiversité terrestre et marine. Cette partie reste finalement assez générale et traitée de manière très superficielle. Les deux seuls indicateurs utilisés concernent l'évolution des oiseaux des terres agricoles et des forêts, au motif que les oiseaux se situent quasiment au sommet de la chaîne alimentaire.

Dans le cadre de la partie « **eaux** », le rapport souligne les nombreux efforts qui ont permis une amélioration (ou une moindre détérioration) de la qualité de la ressource. Cependant, il ajoute que plus de la moitié des masses d'eau restent en mauvais état écologique. De nombreuses pollutions résultent des activités agricoles et industrielles. Les pollutions chimiques sont abordées de manière relativement succinctes.

La thématique « **sols** » est aussi abordée de manière très succincte, alors qu'il existe de nombreuses données sur ce thème au niveau de l'Union européenne. Les enjeux mis en avant concernent notamment les impacts de l'érosion, mais les sols sont fortement concernés par les pollutions chimiques liées aux activités humaines (transport, agriculture, urbanisation, etc.).

La composante « **qualité de l'air** » est analysée de manière un peu plus approfondie. La carte relative aux nombres d'années perdues liées à l'exposition aux PM 2,5 (Graphic 7, p. 26) fait un lien tout à fait pertinent entre les expositions chroniques aux particules fines et les enjeux sanitaires pour la population.

La carte intitulée « *Annual changes in concentration of PM10, O₃ and NO₂ in the period 2001-2010* » (Graphic 8, p. 26) réalise notamment un focus sur les particules fines, l'ozone et les oxydes d'azote qui sont en effet un enjeu fort de santé public pour notre région. Un lien est fait, à juste titre, entre les polluants issus des transports et de la combustion et les dommages sur l'environnement, et la santé humaine (p. 27). Cependant, il est difficile d'accréditer le fait que la qualité de l'air s'est globalement améliorée, dans la mesure où tous les polluants ne sont pas pris en compte dans cette affirmation (ex : pesticides ?) et où les données précises servant de support à l'analyse ne sont pas fournies. Il manque notamment une approche plus précise concernant l'enjeu de l'usage des pesticides.

La thématique « **climat** » souligne, de manière très pertinente, l'actualité du changement climatique, mais il ne s'appuie pas sur les données factuelles disponibles dans les régions concernées. Un développement spécifique est consacré aux gaz à effet de serre, aux énergies renouvelables et aux nécessaires adaptations que les populations devront assumer dans les années à venir. Cependant, cette partie reste assez brève et ne fait pas état de prospectives sur le sujet. L'unique carte concernant les impacts potentiels du changement climatique est très schématique, date de 2009 et ne donne pas les détails de la méthodologie utilisée. Elle mélange ainsi aspects physiques, économiques, sociaux, culturels, etc.

La partie concernant les « **biens matériels, culturels et archéologiques** » est abordée en 3 lignes, alors que la question relative aux « sous-sols » aurait pu faire l'objet d'une thématique à part entière, notamment dans la perspective de l'utilisation des ressources souterraines avec la transition énergétique, qui est actuellement un élément important de la politique de l'Union européenne.

Une thématique complémentaire est abordée, de manière tout à fait pertinente : l'**efficience de l'utilisation des ressources**. Elle apporte une approche éclairante pour la gouvernance du projet. Elle pourrait permettre d'établir des critères opérationnels pour la sélection des projets.

Une thématique essentielle n'est abordée que de manière superficielle alors qu'elle est au cœur du programme : il s'agit notamment de la composante « **Mer et littoral** ». Or, elle comporte des enjeux fondamentaux pour notre avenir écologique et le développement humain (utilisation des énergies marines, évolution de la biodiversité des océans, etc.). Les travaux du rapport OSPAR auraient ainsi pu être utilisés de manière opérationnelle. L'évolution du littoral est abordée dans la partie « climat », mais elle doit faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où elle aura des effets sur de nombreuses personnes et activités humaines.

Si la thématique « **risques** » est évoquée à plusieurs reprises, il n'est guère fait application de cette notion de risques au contexte, et ces thématiques ont souvent été concentrées autour de la problématique du changement climatique. Les enjeux liés aux risques technologiques, par exemple, sont ainsi passés sous silence, alors qu'ils peuvent également servir à l'établissement de critères concernant les choix énergétiques et écologiques. Le risque de submersion aurait, quant à lui, pu être analysé de manière plus approfondie, avec les enjeux de la nécessité d'organiser des replis stratégiques de certaines activités humaines proches du littoral.

Le **partage de l'information environnementale** est un autre enjeu, particulièrement important, qui aurait pu être mis en avant dans le cadre de ce programme. Il s'effectue au niveau des services techniques comme du grand public :

- compatibilité des bases de données entre les différents organismes pour une analyse pertinente de l'état de l'environnement et des comparaisons opérationnelles,
- et qualité de l'information transmise au grand public, qui est un acteur essentiel du processus.

Ce partage d'information a vocation à s'exercer d'autant plus qu'il existe de nombreuses réglementations environnementales convergentes dans le cadre de l'Union européenne. Ces réglementations ont permis de construire des outils communs (Directive cadre sur l'eau, etc.). Elles doivent pouvoir permettre d'établir des diagnostics et des comparaisons plus opérationnelles des différents secteurs géographiques. Les modalités d'un suivi plus précis et opérationnel peuvent être considéré comme un élément à prendre en charge au niveau du programme.

Enfin, de manière générale, les spécificités environnementales de l'espace étudié, qu'il soit marin ou territorial, ne sont pas vraiment développées, ce qui nuit à l'identification d'une zone présentant des points communs et/ou des disparités.

2.4. ANALYSE DES EFFETS NOTABLES PROBABLES DU PROGRAMME SUR L'ENVIRONNEMENT

L'analyse des effets notables du programme s'appuie sur un système de matrice classique croisant les objectifs et les types d'actions avec les principales composantes de l'environnement. À cette échelle, il était en effet nécessaire de faire une synthèse des différents types d'impact.

Cependant, cette approche souffre de deux types de carences :

- l'oubli de certaines composantes fondamentales (cf. ci-dessus : mer et littoral, risques...),
- une évaluation schématique et approximative.

L'évaluation est certes difficile, car elle s'appuie sur des approches très générales. Cependant, dans les tableaux réalisés, le caractère systémique, spécifique à l'approche environnementale, est peu ou pas présent. Ainsi, l'impact de la réduction des gaz à effet de serre n'est considéré que dans le cadre de l'approche climatique, mais il doit aussi se retrouver dans une diminution des impacts des GES sur l'acidité des océans, par exemple. Dans les développements, les impacts sont analysés de manière très large, mais peu explicite (ex : « *l'amélioration de la qualité de l'air a des impacts positifs sur la faune et la flore* », etc. p. 51)

Le rapport environnemental souligne de manière très pertinente deux aspects fondamentaux du programme. Tout d'abord, est mis en avant l'impact particulièrement positif attendu pour la diminution des gaz à effet de serre et pour l'utilisation plus efficiente des ressources. Ces deux priorités mises en avant par le programme INTERREG vont dans le sens d'un développement économique plus favorable à l'environnement. Ensuite, le programme indique la nécessité d'établir des critères d'éligibilité permettant que les projets s'inscrivent dans les principes du développement durable.

D'après le rapport environnemental, le risque d'impacts négatifs majeurs est limité mais potentiel, en particulier dans le domaine concernant les énergies renouvelables : biocarburants, éoliennes, parcs photovoltaïques, etc.

C'est pourquoi, l'évaluation environnementale réalisée conclut à :

- la nécessité d'établir une sélection des projets selon leurs performances environnementales,
- l'établissement de critères permettant de choisir les projets selon leurs performances au regard des enjeux environnementaux majeurs,
- un contrôle de la mise en œuvre des projets.

Ces conclusions paraissent essentielles pour la qualité de la prise en compte de l'environnement par le programme. Elles pourraient notamment être précisées par la définition de critères d'éco-conditionnalité.

Le rapport souligne de manière tout à fait pertinente le fait que les éco-innovations auraient pu être ciblées de façon beaucoup plus directes par le programme. Il est en effet regrettable, dans un contexte global de crise écologique et économique, que les fonds publics ne puissent être directement utilisés pour soutenir prioritairement les initiatives qui répondent à la fois aux enjeux économiques et écologiques.

Le rapport environnemental indique notamment la nécessité de préciser les critères d'éco-conditionnalité permettant de sélectionner les projets. Or, même si, dans l'étude des impacts, des effets potentiellement négatifs sont identifiés, l'autorité environnementale observe que ni le programme, ni le rapport environnemental ne proposent de critères concrets.

2.5. MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION

Au-delà des recommandations générales, la proposition faite par le rapport environnemental de renforcer la capacité à conseiller les candidats pour atténuer les effets potentiellement négatifs de leurs projets est une mesure positive. La mise en œuvre d'un cadrage environnemental préalable par les autorités environnementales locales serait de nature à évaluer les impacts environnementaux des projets et de permettre d'en ajuster les effets négatifs le cas échéant avant toute décision de financement.

2.6. MESURES DE SUIVI ENVISAGÉES

Le rapport environnemental préconise un suivi « en continu » mais les moyens à mobiliser dans le cadre de cette évaluation ne sont pas précisés. Or, il semble que ce soit une difficulté rencontrée par les anciens programmes.

De manière générale, les outils mentionnés pour assurer le suivi de l'impact du programme auraient pu mobiliser et sélectionner un panel de cartographies de référence. La cartographie est en effet un indicateur particulièrement opérationnel et explicite pour le suivi d'un espace marin ou territorial. Or, dans le rapport, cet outil est peu utilisé.

L'évaluation souligne à juste titre qu'à cette échelle, seule une évaluation environnementale des projets financés permettra de produire des enseignements significatifs sur l'impact global du programme. L'établissement de critères d'éco-conditionnalité devrait permettre une prise en compte de l'environnement en amont des projets. Ces critères doivent écarter tout projet qui serait en contradiction avec les objectifs de l'Union Européenne en matière de respect et de préservation de l'environnement.

Concernant les indicateurs de suivi proposés, plusieurs questions se posent :

- les indicateurs « air » ne prennent pas en compte les pesticides et/ou les émissions de particules fines en lien avec l'agriculture (en dehors des dépassements),
- conformément au diagnostic, l'évolution des paysages n'est abordée qu'au travers de l'occupation des sols, ce qui est une vision particulièrement restrictive,
- les indicateurs « biodiversité » ne prennent pas en compte les pollutions chimiques,
- les indicateurs « eaux » n'utilisent pas pour référence la qualification des milieux pourtant encadrée par la Directive cadre sur l'eau,
- les indicateurs concernant les ressources du sous-sol sont inexistantes.

L'utilisation d'indicateurs relatifs à l'empreinte écologique, l'efficacité du recyclage et l'utilisation des déchets dangereux paraît une démarche particulièrement positive.

Enfin, il serait également souhaitable d'ajouter aux thématiques déjà énumérées, des indicateurs de pollution des océans et du changement climatique.

2.7. DESCRIPTION DES MÉTHODES UTILISÉES

Le rapport indique que le recueil et l'exploitation de données n'ont posé aucun problème. Il n'en reste pas moins que la partie « état initial de l'environnement » est trop succincte (voir supra) alors que le rapport environnemental de l'Union européenne et les différents diagnostics régionaux auraient permis au cabinet d'études d'enrichir cet état initial tant sur la forme que sur le fond.

De plus, les méthodes choisies ne permettent pas d'identifier les spécificités de l'espace considéré. La composante « mer et littoral » en faisait partie. Or, elle est très peu étudiée, hormis dans l'évocation des impacts du changement climatique et d'une biodiversité spécifique.

Enfin, l'approche retenue ne s'appuie pas suffisamment sur la notion de système. De plus, il est affirmé, de manière récurrente que « toutes les interactions entre les différentes composantes sont connues », ce qui est inexact. Certaines dépendent de phénomènes très complexes qui n'ont pas tous été mis en évidence.

2.8. APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DU RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

Le résumé non-technique est clair et lisible.

3. CONCLUSION

Le rapport environnemental est à la fois clair et concis. Il a le mérite de poser d'emblée des enjeux environnementaux majeurs en partie pris en compte par le programme : la qualité de l'air, l'érosion de la biodiversité, le changement climatique et l'efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles.

Cependant, le diagnostic aurait pu être beaucoup plus approfondi. Certaines thématiques sont abordées de manière assez superficielle (sols, eaux,...). Les composantes littorales, marines et « sous-sols » sont très peu abordées alors qu'elles constituent un enjeu fort du développement économique et de la préservation des ressources environnementales. Les risques sont traités de manière succincte, en dehors des thématiques liées au changement climatique. La cartographie, qui est un indicateur de suivi très opérationnel de l'état de l'environnement est très peu utilisée.

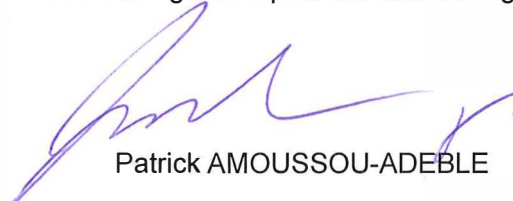
À cette échelle transnationale, il est très difficile d'évaluer de manière concrète les effets d'un programme dont les objectifs doivent concourir, en principe, à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Les recommandations formulées par le rapport environnemental sont, à cet égard, très pertinentes, notamment :

- l'exigence de critères d'éco-conditionnalité explicitement formulés pour la sélection des projets,
- la priorité donnée à l'éco-innovation,
- l'association d'instances nationales ou régionales en charge de l'environnement à la sélection des projets, avec l'organisation de conseils en amont,
- l'organisation d'un échange et de retour d'expériences au niveau du secrétariat conjoint.

Il conviendrait néanmoins de préciser ces recommandations à partir de propositions concrètes et opérationnelles.

Caen, le **16 JUIN 2014**

Le secrétaire général pour les affaires régionales



Patrick AMOUSSOU-ADEBLE