

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

**PROGRAMME DE COOPÉRATION INTERREG V A
« FRANCE (MANCHE) - ANGLETERRE 2014-2020**

Objet du dossier	Programme de Coopération transfrontalière INTERREG VA 2014-2020 France (Manche) et Royaume-Uni
Références	Avis de l'Autorité environnementale
Saisine de l'autorité environnementale	03/07/14
Demandeur	Préfet de la Région haute-Normandie
Localisation	4 régions françaises concernées : Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie et Nord-Pas-de-Calais incluant les départements suivants : Finistère, Côtes, Armor, Ille et Vilaine, Morbihan, Manche, Calvados, Orne, Seine Maritime, Eure, Oise, Somme et Pas-de-Calais Pour le Royaume Uni , sont concernés les comtés de : Cornwall and Scilly islands., Devon, Dorset, Hampshire, Western Sussex, Eastern Sussex, Kent, Essex, Suffolk, Norfolk, Wiltshire, Swindon, Somerset, Surrey, Cambridgeshire, Petersborough, Plymouth, Torbay, Bournemouth and Poole, Isle of Wight, Portsmouth, Southampton, Brighton and Hove, Medway, Thurrock, Southend-On-Sea.
Autorité décisionnaire	Norfolk County Council autorité de gestion
Autorité environnementale	Préfet de la région Basse-Normandie

Le programme de coopération transfrontalière INTERREG V A 2014-2020 « France (Manche)-Angleterre » (FAM) 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 V A « FRANCE (MANCHE)-ANGLETERRE » 2014-2020

Le programme de coopération transfrontalière Interreg V A 2014 -2020 « France (Manche) – Angleterre » est un programme de coopération entre la France et le Royaume-Uni. Cofinancé par le FEDER¹. Il contribue à la politique de cohésion européenne, au développement harmonieux de l'Union à travers la cohésion économique, sociale et territoriale, tout en soutenant la croissance. Ce programme permet aux autorités locales et régionales, aussi bien qu'aux autres organisations en provenance des États partenaires, d'échanger expériences et connaissances, de développer et de mettre en œuvre des actions pilotes, de tester la faisabilité de nouvelles politiques ou produits, ainsi que d'aider à l'investissement. Pour atteindre ces objectifs le programme a été structuré en quatre axes, quatre objectifs thématiques (OS), et cinq objectifs spécifiques (OS) :

¹ FEDER : fonds européen de développement régional

- Axe 1 : Innovation Technologique et sociale (part prévisionnelle du budget : 30 %) :
 - Os1 : Accroître le développement et l'adoption de produits, processus et systèmes et services innovants qui répondent aux enjeux économiques et sociétaux de l'espace FMA
- Axe 2 : Transition vers une économie sobre en carbone (part prévisionnelle du budget : 20 %) :
 - Os2 : Accroître le développement et l'adoption de technologies sobres en carbone (technologies nouvelles ou existantes)
- Axe 3 : Attractivité des territoires (part prévisionnelle du budget : 30 %) :
 - Os3-1 : Renforcer l'attractivité de l'espace FMA par le développement et la valorisation commune de son espace naturel et culturel, y compris les industries créatives et culturelles
 - Os3-2 : Soutenir le développement et améliorer la gestion des infrastructures vertes et bleues et des services écosystémiques
- Axe 4 : Développement équilibré et inclusif (part prévisionnelle du budget : 20 %) :
 - Os4 : Améliorer la capacité collective des acteurs socio-économiques à concevoir et mettre en œuvre des solutions pour l'inclusion sociale et la revitalisation économique dans les zones urbaines et rurales.

L'allocation financière du FEDER pour la période 2014-2020 est de l'ordre de 233 millions d'euros. Le taux de financement applicable aux projets sera déterminé dans le cadre de la mise en œuvre du programme.

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, COMPLÉTUDE DU RAPPORT ET DÉMARCHE GLOBALE

Le rapport est présenté de manière très claire et synthétique. Chaque thématique étudiée est détaillée dans le rapport. Le contenu du rapport environnemental est conforme à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Il est en revanche dommageable que les sources de données utilisées pour l'analyse et figurant probablement dans la bibliographie indiquée en annexe 4 au sommaire du rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES), n'aient pas été fournies au titre de la présente consultation de l'autorité environnementale. Ainsi, hormis les références indiquées dans le corps du texte, peu nombreuses et concernant souvent l'agence environnementale européenne et eurostat, il n'est pas possible à l'autorité environnementale de vérifier la pertinence et la validité de la plupart des données utilisées notamment dans l'état initial. Cette carence est à combler absolument, l'avis des autorités environnementales consultées ne pouvant se fonder uniquement sur la bonne foi du bureau d'études. La fourniture de toutes les annexes et notamment de l'annexe 4 aux autorités environnementales consultées eût été un préalable indispensable.

Par ailleurs, les mentions des qualités et adresses des auteurs de l'étude ne figurent pas non plus dans le corps de l'étude, ni dans ses annexes disponibles, ce qui renforce l'anonymat du document et ne permet pas, en dépit de sa qualité, de vérifier ses fondements professionnels et scientifiques.

Il en résulte que l'autorité environnementale en est réduite à se prononcer sur un document incomplet qui ne donne ni ses références bibliographiques, ni l'identité et les qualités des rédacteurs et du ou des cabinet(s) d'études mobilisés pour sa rédaction. Le présent avis est donc délivré sans préjudice des erreurs et incomplétudes que le document pourrait comporter. Il conviendra que l'autorité de gestion apporte ces éléments à la connaissance du public au plus tôt.

S'agissant des alternatives au programme, le rapport environnemental mentionne que la seule variante analysée a été celle de « l'option zéro », c'est-à-dire l'absence de programme. Dans la mesure où certains axes du programme ont pour effet d'améliorer la situation environnementale de l'aire FMA, il peut être conclu à un effet positif du programme, sous réserve néanmoins que les investissements financés dans son cadre obéissent à des critères d'éco-conditionnalité (tourisme, éolien offshore) effectivement mis en œuvre.

2.2. ARTICULATION AVEC LES AUTRES PLANS, SCHEMAS, 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 70 à 78 du chapitre 4.1. Le chapitre 4.2 quant à lui détaille les plans/programmes avec lesquels le programme INTERREG V A doit être en compatibilité, principalement pour la France, les SRCAE² et les SRADDT³. On peut regretter que les SRCE⁴ adoptés, ou en cours n'aient pu être inclus.

² SRCAE : schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

³ SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

⁴ SRCE : schéma régional de cohérence écologique

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

L'état initial de l'environnement est traité dans le chapitre 2 « Analyse du contexte environnemental ».

Un des éléments particulièrement positif du document réside dans sa grande lisibilité et sa clarté. La concision pourrait également être un point fort, sous réserve cependant que les sources des données (hormis cartes et tableaux) figurant dans le corps du texte ne sont pas référencées. Comme indiqué plus haut, l'accès à la partie bibliographique aurait permis de vérifier la provenance et la validité des données. On peut regretter qu'à minima des notes de bas de page n'aient pu être insérées pour citer les sources.

Le document met en avant certains enjeux environnementaux majeurs : le changement climatique et les risques associés (érosion marine), la gestion des déchets, l'érosion de la biodiversité, la dégradation de la qualité organique des sols. Ce n'est pas la moindre des qualités de cet état des lieux, que sans être alarmiste de pointer les menaces de façon transparente.

Les thématiques étudiées sont les suivantes :

- changement climatique et risques associés,
- énergie,
- qualité et approvisionnement en eau, écosystèmes marins,
- biodiversité,
- qualité des sols et des paysages,
- risques technologiques,
- Santé, risques sanitaires et nuisances,
- patrimoine naturel et culturel,
- enjeux transfrontaliers.

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. L'approche avec des macros-indicateurs, si elle est pertinente aurait mérité, en fonction de l'information disponible, de cibler des secteurs ou sous-secteurs plus sensibles. L'adjonction de cartes et de tableaux plus précis et plus clairs (les tableaux et cartes présentés sont souvent peu lisibles en raison de leur petite taille et de leur manque de définition au niveau de l'image) aurait grandement facilité la compréhension par le public. On peut regretter, au moins pour la partie française, que le rédacteur du rapport n'ait pas consulté les données disponibles dans les profils environnementaux régionaux existants.

Pour les raisons sus-visées, quant à la non communication de la bibliographie et des sources des données chiffrées ainsi que des références à des études existantes, l'autorité environnementale ne saurait aller plus avant dans l'analyse de la qualité de l'état initial. Les tendances de l'évolution de l'état de l'environnement sur la zone d'étude semblent toutefois cohérentes, on peut regretter qu'elles n'aient pas été plus finement analysées et nuancées.

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, par axes, les objectifs spécifiques avec les principaux enjeux de l'environnement et les objectifs environnementaux fixés par le programme. À cette échelle, il était en effet nécessaire de faire une synthèse des différents types d'impact. L'évaluation menée est très synthétique et facilement lisible. Elle est certes difficile à établir, car elle s'appuie sur des approches très générales. Un point fort consiste en l'analyse des effets cumulatifs et transfrontaliers qui est très détaillée au travers de tableaux ayant pour entrée les enjeux environnementaux du programme.

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 est très limité mais potentiel, en particulier dans le domaine concernant le développement des 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 des critères centrés sur l'éco-innovation et l'efficacité des ressources,
- l'établissement d'une étude de préfaisabilité sur la localisation des implantations éoliennes offshore pour prévenir l'impact sur les zones écologiquement sensibles,
- un contrôle de la mise en œuvre des projets (indicateurs de suivi).

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 pour tous les axes. Cet aspect est fondamental, car c'est bien à l'échelle du projet financé que se situeront les effets environnementaux directs. Il importe que le programme définisse de manière la plus précise et concrète possible ces critères d'éco-conditionnalité pour sélectionner les projets.

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

Dénommées « mesures de mitigation », dans le chapitre 6, des mesures de réduction des effets environnementaux du programme ont été proposées pour chaque axe :

Pour l'axe 1, plus centré sur la recherche et l'innovation, la proposition d'opérer la sélection des projets sur des critères d'éco-innovation et d'efficacité des ressources est pertinente.

Pour l'axe 2, le plus impactant du point de vue des projets financés, la proposition de faire une étude de préféabilité sur la localisation des éoliennes offshore est une bonne mesure (rappelons que ces projets sont soumis à étude d'impact). Nous recommandons en sus que ces pré-études fassent le point des impacts cumulés sur les zones écologiquement sensibles.

Pour l'axe 3, moins impactant par nature, il est pertinent en effet de proposer que les activités financées soient assorties de critères de sélection basés sur la conception durable des projets. Là encore c'est à l'échelle des projets très localisées que ces critères doivent être appréciés.

Comme pour les autres programmes européens qui lui ont été soumis pour avis, l'autorité environnementale de Basse-Normandie recommande que la rédaction du programme décrive de façon très précise ces critères d'éco-conditionnalité pour la sélection des projets.

2.6. MESURES DE SUIVI ENVISAGÉES

Le dispositif de suivi présenté par le rapport environnemental insiste sur la mise en œuvre d'indicateurs :

- indicateurs descriptifs ;
- indicateurs de performance ;
- indicateurs environnementaux de réalisation et de résultats.

Le rapporteur souligne la nécessité pour l'autorité de gestion de mettre en œuvre ce dispositif de suivi en son sein. Il détaille dans le tableau N°16 des exemples de ces indicateurs à développer selon les axes. Ce sont des propositions, mais on peut regretter qu'à ce stade, la gouvernance du dispositif de suivi n'ait pas été mieux établie et détaillée en lien avec l'autorité de gestion. Cette partie du rapport reste un peu théorique alors que le système de suivi est la clé de voûte pour une prise en charge optimale de l'environnement par le programme. L'autorité environnementale recommande donc que la définition du système de suivi (indicateurs par axes, sources de données, désignation des évaluateurs, modalités et calendrier du reporting) soient définies et adoptés par l'autorité de gestion dans les meilleurs délais, et en tout état de cause avant le démarrage du programme.

2.7. DESCRIPTION DES MÉTHODES UTILISÉES

Le rapport indique que le recueil et l'exploitation de données ont posé des problèmes à l'échelle concernée (Niveau NUTS 3). Les difficultés de compiler et d'exploiter ces données auraient pu être compensées par l'exploitation des diagnostics environnementaux régionaux disponibles, au moins en France sous la forme des profils environnementaux régionaux. Ces diagnostics 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. Ainsi, la composante « mer et littoral » aurait mérité d'être plus amplement étudiée.

On peut regretter également qu'un effort de d'exposition des données et de pédagogie fondé sur la cartographie n'ait pas été engagé dans le rapport d'évaluation environnementale. Par exemple, une cartographie plus fine des espaces classés en Natura 2000 aurait permis de mieux identifier les espaces sensibles du point de vue écologique, tant à terre qu'en mer.

2.8. APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DU RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

Le résumé non-technique est clair et lisible, comme le reste du rapport, il est pauvre en cartographies qui auraient été bienvenues pour exposer thèmes par thèmes les principaux enjeux environnementaux.

3. CONCLUSION

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

Cependant, le diagnostic aurait pu être beaucoup plus approfondi. 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. 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.

Il conviendra néanmoins de préciser ces recommandations à partir de propositions concrètes et opérationnelles à inclure dans le texte du programme proprement dit.

Caen, le 01 SEP. 2014

Le secrétaire général pour les affaires régionales

Pour le Préfet de la Région Basse-Normandie
Le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales


Patrick AMOUSSOU-ADEBLE
Patrick AMOUSSOU-ADEBLE