



PRÉFET DE LA RÉGION BRETAGNE

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

Rennes, le - 1 SEP. 2014

Autorité environnementale

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
relatif au Programme INTERREG France (Manche) Angleterre 2014-2020

Préambule

Le Préfet coordonnateur pour le programme INTERREG France (Manche) Angleterre pour la période 2014-2020, préfet de la région Haute-Normandie, a été saisi pour avis de l'autorité environnementale par le Norfolk County Council (Angleterre), autorité de gestion. Ce programme concerne 5 régions françaises dont la Bretagne.

Cette saisine a été transmise par le préfet coordonnateur au préfet de la région Bretagne, Autorité environnementale (Ae) pour avis.

Ce programme fait effectivement l'objet d'une évaluation environnementale conformément 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 11 juillet 2014, l'Agence Régionale de Santé (ARS) ainsi que le préfet maritime au titre de ses attributions dans le domaine de l'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 INTERREG.

Synthèse de l'avis

Si le programme France (Manche) Angleterre 2014-2020 a initié une démarche d'évaluation environnementale, cette dernière apparaît néanmoins inachevée. En dépit d'un diagnostic environnemental de bonne facture qui a permis de dégager les principaux enjeux environnementaux sur ce territoire, le rapport d'évaluation fourni ne propose pas un dispositif de suivi consolidé des effets du programme sur l'environnement, ni des mesures concrètes permettant d'éviter ou de réduire les impacts négatifs ou d'optimiser les effets positifs. Ces points devront, par conséquent, être finalisés et intégrés au programme avant sa mise en œuvre.

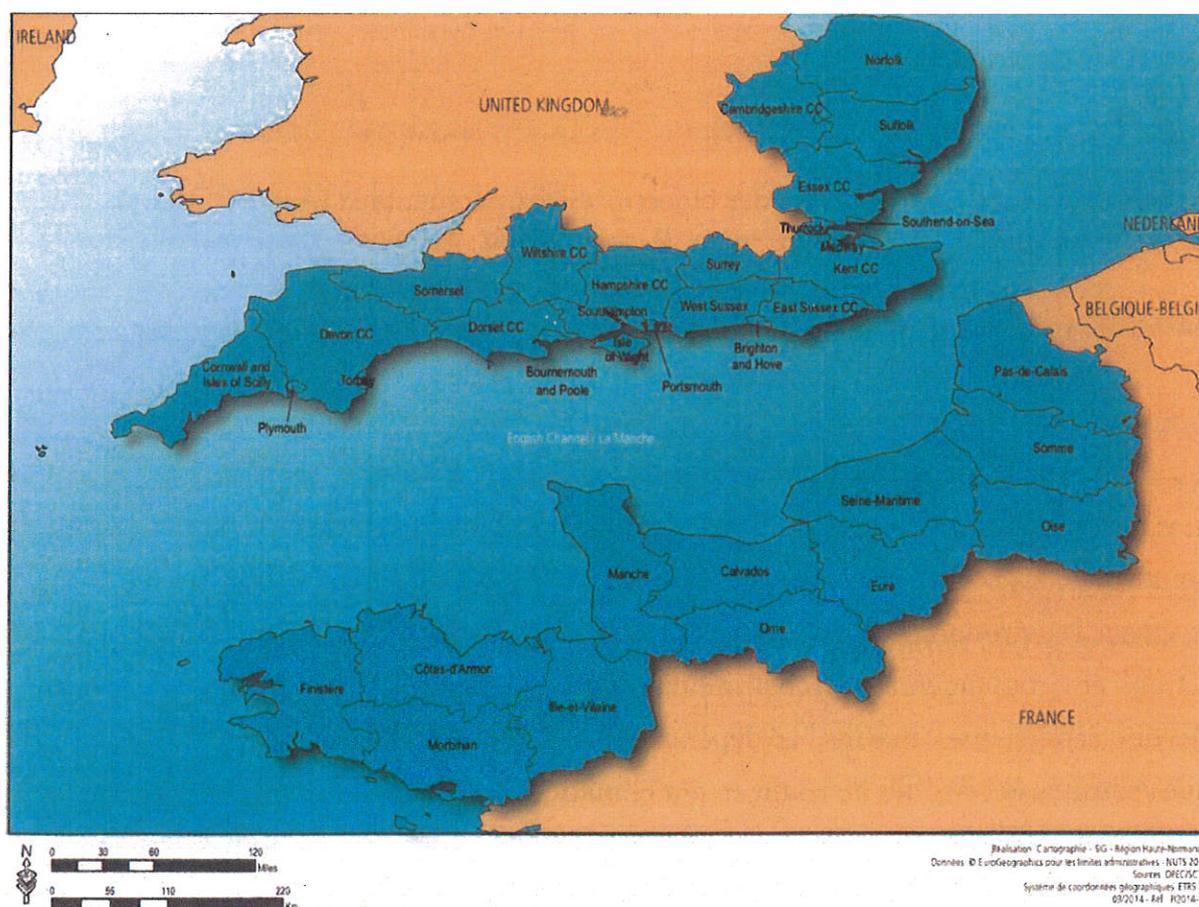
Des objectifs ciblés mériteraient d'être mis en place pour afficher l'ambition du programme sur la période concernée et autoriser son évaluation « ex post ».

En outre, la démarche d'évaluation devrait être complétée avec l'analyse de la cohérence et de la complémentarité du programme avec les autres sources de financement communautaire sur son périmètre.

Avis détaillé

1/ Présentation générale

Le Programme France (Manche) Angleterre (FMA) est un programme de coopération transfrontalière entre la France et le Royaume-Uni. Le nouveau programme 2014-2020 regroupe les régions du Nord et de l'Ouest de la France, ainsi que les comtés du Sud de l'Angleterre qui bordent la Manche. Ce territoire couvre environ 130 000 km² et regroupe 23,7 Millions d'habitants (soit 3 % de la population de l'Union Européenne).



Future zone éligible du programme INTERREG V France (Manche) Angleterre

Ce programme, cofinancé par le FEDER¹, doit permettre de soutenir des actions de coopération entre les partenaires publics et privés de l'espace de coopération et dispose, à ce stade, d'une enveloppe de plus de 223 M€ sur une durée de sept ans (2014-2020). Il s'inscrit dans le cadre global de la stratégie européenne « Stratégie Europe 2020 » qui ambitionne une croissance intelligente, durable et inclusive.

¹Fonds Européen de Développement Régional

Le programme doit également répondre aux objectifs établis par le règlement européen sur la coopération transfrontalière², à savoir, « viser à résoudre des problèmes communs recensés conjointement dans les régions transfrontalières », « tout en améliorant le processus de coopération aux fins d'un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union » .

Le programme FMA 2014-2020 vise l'émergence et le financement de projets orientés vers l'échange d'expériences et de connaissances, le développement et la mise en œuvre d'actions pilotes. Il peut s'agir également de tester la faisabilité de nouvelles politiques ou de produits ainsi que d'encourager l'investissement. Pour atteindre ces objectifs, 4 axes prioritaires ont été définis :

- **Axe n° 1** : Soutenir l'innovation en réponse aux défis économiques et sociétaux de l'espace FMA ;
- **Axe n° 2** : Soutenir la transition vers une économie sobre en carbone de l'espace FMA ;
- **Axe n° 3** : Renforcer l'attractivité des territoires de l'espace FMA ;
- **Axe n° 4** : Assurer le développement équilibré et inclusif de l'espace FMA.

Pour cette nouvelle génération de programme, la Commission Européenne a proposé des changements importants dans la définition et la mise en œuvre des fonds :

- la concentration des moyens sur un nombre limité de thématiques d'intervention ;
- une attention renforcée portée aux résultats et à la qualité des projets ;
- un suivi des progrès sur la base d'objectifs partagés (ciblés et mesurables) ;
- une volonté de simplification de la mise en œuvre des fonds au bénéfice des porteurs de projets.

2/ Qualité de l'évaluation environnementale

Qualité du dossier

Le dossier transmis à l'Ae comporte le projet de programme FMA en langues anglaise et française ainsi que son rapport environnemental et son résumé non technique en version française.

Le rapport environnemental répond formellement aux exigences fixées par l'article R-122-20 du code de l'environnement qui établit le contenu du rapport. La démonstration du caractère exhaustif sur la forme est par ailleurs établie au début du document³. Le rapport se montre clair et comporte les illustrations qui permettent une meilleure compréhension du sujet.

Qualité de l'analyse

Le rapport environnemental s'attache à décrire les différents axes du programme FMA ainsi que les objectifs poursuivis. Des exemples d'actions potentiellement éligibles au fonds sont listés pour chacun des axes, ce qui permet de donner un aspect plus concret à l'objet du programme. Néanmoins, le rapport se montre moins précis quant au résultat attendu pour

2 Règlement 1299/2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds Européen de Développement Régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne » considérant 5.

3 Figure 1 p10 du rapport environnemental.

chaque objectif spécifique. En effet, l'absence d'objectifs ciblés et mesurables interroge quant aux capacités de suivi qui pourront être mises en œuvre à ce stade du programme.

L'Ae recommande, à terme, d'afficher de manière plus précise le résultat attendu des différents objectifs spécifiques du programme et/ou de prévoir ces objectifs ciblés et mesurables au niveau de chaque action.

L'état initial de l'environnement est établi sur un large panel de thématiques environnementales. Cette analyse est de bonne facture et permet d'identifier pour chacune des thématiques abordées un état global de la situation sur la zone FMA ainsi qu'un aperçu de leur évolution tendancielle. Sur l'ensemble des enjeux identifiés, le rapport distingue, à juste titre, ceux à forte dimension transfrontalière sur lesquels le programme est susceptible d'être plus efficient : qualité des eaux et écosystèmes marins, changement climatique et risques naturels.

L'analyse de la cohérence externe du programme FMA est abordée aussi bien au niveau communautaire qu'avec les plans ou législations spécifiques mis en œuvre au niveau national et régional, ce qui mérite d'être souligné. Cependant, l'articulation entre le programme FMA et les autres sources de financement européen (FEDER, FEADER⁴, etc.) n'est pas traitée dans le rapport. Elle aurait permis de vérifier la cohérence et la complémentarité entre ces différents fonds.

Dès lors, l'Ae recommande de consolider cette partie du rapport environnemental en montrant de quelle manière le programme FMA s'articule avec les autres sources de financement européen sur la zone d'éligibilité du fonds.

Si le rapport mentionne que plusieurs hypothèses de programme ont été discutées lors de la phase d'élaboration, ces dernières ne sont pas détaillées, ce qui ne permet pas, en dernière analyse, de connaître les alternatives.

Par ailleurs, l'Ae remarque que la répartition de l'enveloppe financière entre les différents axes ne fait l'objet d'aucune justification. La moitié de cette enveloppe est attribuée à la poursuite d'objectifs environnementaux (20 % sur l'axe n° 2 et 30 % sur l'axe n°3).

Enfin, l'absence de bilan sur la mise en œuvre du programme précédent nuit de manière globale à la justification des choix retenus tant en matière de mise en œuvre du programme qu'en matière de définition de ses objectifs.

Un bilan sur la mise en œuvre du précédent programme devrait être incorporé au rapport environnemental afin d'asseoir les choix retenus.

L'échelle de planification et l'absence de connaissance précise, à ce stade, des projets susceptibles d'être financés contribuent à rendre purement théorique l'évaluation des incidences du programme sur l'environnement. La méthodologie employée dans le rapport consiste à définir, tout d'abord, la nature des incidences des différents types d'actions⁵

4 Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural.

5 Le rapport identifie 4 types d'action : « investissement en infrastructure », « aide d'Etat et soutien aux projets d'innovation », « information et communication », et « réseau, coopération, échanges d'expérience ».

susceptibles d'être financées, puis d'évaluer l'effet potentiel des objectifs spécifiques du programme au regard des enjeux environnementaux préalablement identifiés. Enfin, l'ensemble de ces données sont croisées afin de déterminer l'ampleur et la nature positive ou négative des incidences.

La limite de cette évaluation réside dans la méconnaissance, à ce stade du programme, de la répartition et du poids de chaque type d'action sur chacun des axes prioritaires.

L'Ae recommande, par conséquent, de prévoir une évaluation des incidences affinées au fur et à mesure de l'avancement de la programmation.

En matière de suivi de la mise en œuvre du programme et de ses effets, le rapport environnemental ne livre ici qu'« une première ébauche » d'indicateurs qui doivent être intégrés « dans la mesure du possible » au dispositif prévu par le programme.

Si cette première ébauche semble aller dans un sens positif en proposant des indicateurs de résultat et de performance, elle devra être nécessairement menée à son terme et intégrée au programme pour permettre de disposer d'un outil efficace de contrôle et de pilotage dès la mise en œuvre du programme.

Enfin, le dispositif de suivi est également complété par une « proposition » de modèle de gouvernance afin d'assurer la collecte des données, leur traitement ainsi que l'évaluation et l'interprétation des résultats. Le rapport préconise ainsi la désignation d'une « unité de suivi » au sein de « l'autorité de gestion » appuyée par les Autorités environnementales. Cependant, le rôle de l'Ae qui est attendu au sein de ce dispositif semble incompatible avec sa posture et la nature de ses missions.

L'Ae encourage le programme à mettre en place un modèle de gouvernance afin de permettre le suivi des effets du programme. Cependant, elle estime que le rôle attendu des Ae doit être davantage précisé et rendu compatible avec les textes qui encadrent leurs activités.

3/ Prise en compte de l'environnement

Selon la méthodologie employée par le programme FMA, l'évaluation des incidences conclut à un impact globalement positif de ce dernier sur l'environnement. Les seuls effets négatifs identifiés sont liés aux créations potentielles d'infrastructures liées aux projets financés et à l'attractivité croissante des territoires (occupation des sols plus importante et pression sur les ressources). Ces effets négatifs sont toutefois jugés peu significatifs dans le rapport.

La prise en compte des enjeux environnementaux se traduit par des « recommandations » très peu précises et non intégrées, à ce stade, au projet de programme : mesures ERC⁶, mise en place de critères d'écoconditionnalité, mesures d'aide à la mise en œuvre, etc. Il n'est donc pas possible de porter un jugement sur la qualité environnementale du programme en l'état.

Il est indispensable que le programme soit complété en la matière (en particulier quant aux conditions d'évaluation ex ante et ex post des projets) dans un souci, à la fois, d'une

6 Eviter, Réduire, Compenser

intégration ambitieuse des enjeux environnementaux et de santé publique dans la définition et le pilotage du programme, et de bonne information du public et des autorités compétentes.

Enfin, l'Ae note que ces recommandations ne portent, à ce stade que sur les axes n° 1,2, et 3 du programme. L'axe n°4 qui se donne comme objectif spécifique la revitalisation physique, économique et sociale des communautés défavorisées en zones urbaines et rurales ne semble pas avoir un effet significatif sur l'environnement. Cet objectif peut néanmoins être l'occasion de contribuer au développement d'une croissance plus verte, dans laquelle revitalisation urbaine, politique écologique ambitieuse et nouvelles activités économiques se nourrissent mutuellement.

Dès lors, l'Ae incite le programme à développer également sur cet axe les critères de sélection visant à favoriser les projets portant à la fois une ambition économique, sociale et environnementale.

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

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke, positioned over the printed name below.

Patrick STRZODA