

PREFET DE LA REGION PICARDIE

Direction régionale de l'Environnement
de l'Aménagement et du Logement
de PICARDIE

**Projet de programme opérationnel interrégional "Programme des 2 Mers"
pour la période 2014-2020**

DÉPOSÉ PAR LE CONSEIL RÉGIONAL DU NORD-PAS-DE-CALAIS

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATEGIQUE

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur le rapport environnemental correspondant à la version du 31 janvier 2014 du programme opérationnel "INTERREG IVA des 2 Mers" pour la période 2014-2020.

Ce programme de coopération transfrontalière concernent les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme et de l'Aisne, pour la France, la côte sud de l'Angleterre, les Flandres belges et la côte sud des Pays-Bas. Son objectif global est de développer la compétitivité et le potentiel de croissance durable de la zone de coopération des 2 Mers.

Pour cette période, le montant des aides européennes du fond européen de développement régional (FEDER) octroyées à ce programme opérationnel, s'élève à 227,3 millions d'euros au minimum. Elles serviront à financer les projets (études, mises en réseau, ...) qui répondent à la stratégie déclinée par ce programme. La description des caractéristiques des projets éligibles à ce programme est très générique. Il s'agit a priori essentiellement d'études et de mises en réseaux, voire des étapes de test et de mise en place d'actions pilotes.

L'évaluation environnementale stratégique réalisée est de bonne qualité. Toutefois, il est à souligner que la Picardie est également concernée par l'érosion côtière sur toute la façade maritime entre Mers-les-Bains et Cayeux-sur-mer.

La stratégie présentée par le programme opérationnel interrégional des 2 Mers constitue une réponse adaptée aux enjeux environnementaux identifiés pour la zone de coopération. Celui-ci prend en compte les politiques nationales et régionales en matière de préservation de l'environnement.

Aucun effet négatif n'est attendu de ce programme.

L'autorité environnementale recommande :

- de préciser si les actions de type « développement » et « adoption » peuvent inclure des expérimentations en grandeur réelle ;
- de mieux cibler les secteurs et bénéficiaires des subventions ;
- de présenter le bilan du précédent programme 2007-2013 ;
- d'intégrer les mesures de mitigation (atténuation des dommages) proposées dans le rapport d'évaluation environnementale ;
- de définir les indicateurs de performance et de suivi des effets du programme sur l'environnement.

Amiens, le 10 avril 2014

Pour le Préfet et par délégation
Le Secrétaire Général
pour les Affaires Régionales

François COUDON

1. CADRE JURIDIQUE DU PRÉSENT AVIS

La directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, pose le principe que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Cette démarche concerne directement les Programmes Opérationnels (PO) des fonds européens à travers la codification dans les articles L.122-4 à 12, L.414-4, R.122-17 à 24, R.414-19 et R.414-21 du code de l'environnement.

Pour ces plans et programmes, l'autorité environnementale, désignée par la réglementation, doit émettre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet ; il vise à permettre d'améliorer la conception du schéma et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ce schéma.

L'autorité environnementale a été saisie pour avis sur le projet de programme de coopération transfrontalière 2 Mers Seas Zeeën par le Conseil Régional du Nord – Pas-de-Calais, autorité de gestion de ce programme, le 10 février 2014.

1.1. Les fonds européens concernés par le présent programme

Les programmes de coopération transfrontalière sont des émanations du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Le FEDER renforce la cohésion économique et sociale au sein de l'Union Européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux. Il centre son intervention sur la modernisation et la diversification des structures économiques, ainsi que sur la sauvegarde ou la création d'emplois durables.

Leurs attributions et leurs mises en œuvre sont encadrées au niveau européen et au niveau national par différents textes, règlements et protocoles dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Cette réglementation se traduit notamment par deux principes : celui de la concentration thématique et celui de la concentration financière.

1.2. L'évaluation environnementale permet de s'assurer que l'environnement est pris en compte dans le programme afin de garantir un développement équilibré du territoire

Les objectifs de l'évaluation environnementale sont ainsi :

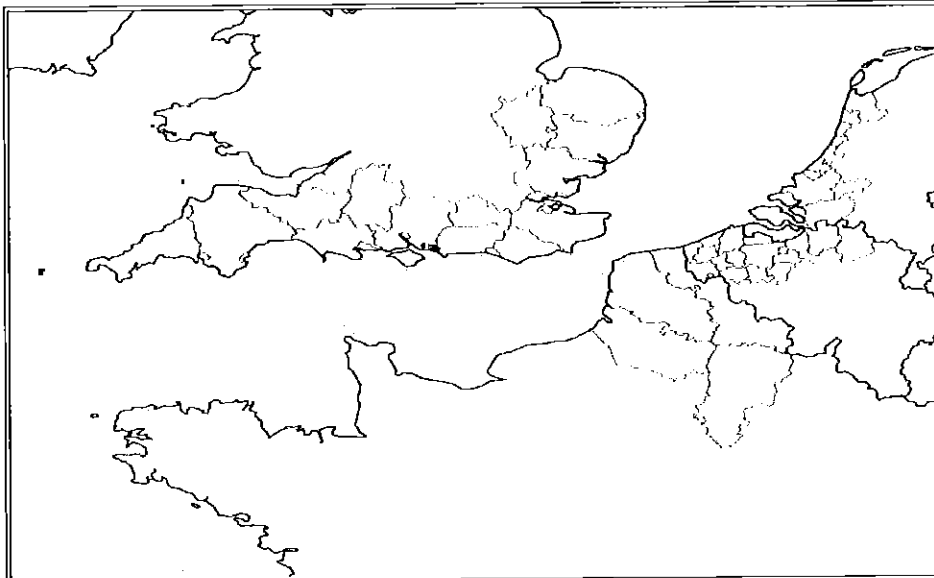
- d'identifier les enjeux environnementaux et de vérifier qu'ils ont bien été pris en compte lors de la réalisation du programme ;
- d'analyser les effets potentiels des objectifs et orientations d'aménagement et de développement sur toutes les composantes de l'environnement ;
- de garantir la compatibilité des orientations avec les objectifs environnementaux en proposant les mesures de réduction et de compensation des incidences négatives notables du plan ;
- de dresser un bilan factuel à terme des effets du programme sur l'environnement.

L'intérêt d'un rapport d'évaluation environnementale réside dans la plus-value qu'il apporte par rapport au programme à travers une prise de recul, une analyse critique et d'éventuels compléments.

Dans la mesure où le réseau Natura 2000 est concerné, une évaluation des incidences du projet de programme de coopération transfrontalière est requise conformément aux articles R. 414- 21 et suivants du code de l'environnement.

2. CONTEXTE D'ÉLABORATION DU PROJET DE PROGRAMME

Le programme Interreg V des 2 Mers 2014-2020 est un programme européen de coopération transfrontalière entre la France (Nord, Pas-de-Calais, Somme et Aisne), l'Angleterre (côte sud), la Belgique (Flandre belge) et les Pays-Bas (côte sud). Le périmètre d'action du programme de coopération, limité en France à la région Nord-Pas-de-Calais pour la période 2007-2013, est donc élargi aux départements de la Somme et de l'Aisne (région Picardie) pour la période 2014-2020.



Ce programme sera soutenu par une dotation du Fond européen de développement régional (FEDER), d'un montant minimum de 227,3 millions d'euros sur la période 2014-2020, en augmentation par rapport à la période 2007-2013 (167 millions d'euros).

Le projet de PO a été élaboré par le Conseil Régional Nord – Pas-de-Calais, en concertation avec les régions concernées.

Le dossier reçu par l'autorité environnementale comprend 3 documents :

- la version provisoire, datant du 31 janvier 2014 du programme de coopération établi pour la consultation publique ;
- le rapport environnemental établi sur la base de cette version du programme ;
- le résumé non technique.

Certaines mentions, requises par l'Union Européenne, sont à ce stade manquantes :

- le cadre de performance du programme de coopération,
- les conditionnalités ex-ante, même si la majorité d'entre elles relèvent de l'accord de partenariat,
- l'ensemble des indicateurs de suivi.

3. PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PROGRAMME

La stratégie retenue pour l'élaboration du programme de coopération est de développer la compétitivité et le potentiel de croissance durable des atouts maritimes et non maritimes de la zone éligible au programme, en stimulant la mise en place de partenariats transfrontaliers.

Il est centré autour des cinq axes prioritaires et 6 objectifs spécifiques suivants, retenus pour la période 2014-2020 :

- innovation technologique et sociale (42% du budget) : objectifs spécifiques 1.1, 1.2 et 1.3 ;
- technologies à faible émission de carbone (20% du budget) : objectif 2.1 ;
- adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques (15% du budget) : objectif 3.1 ;
- économie efficiente dans l'utilisation rationnelle des ressources (17% du budget) : objectif 4.1 ;
- assistance technique (6% du budget).

Les objectifs spécifiques sont déclinés en type d'actions.

Objectifs spécifiques	Types d'actions
1.1. Améliorer les conditions-cadres pour la production de l'innovation dans la zone des 2 Mers	a) "Développement" - utilisation systématique de la connaissance ou compréhension acquise depuis la recherche fondamentale orientée vers la production éventuelle de matériaux, dispositifs, procédés, systèmes ou méthodes utiles, y compris la conception et le développement des prototypes et procédés ;
1.2. Accroître la production d'innovation émanant des acteurs compétents dans les secteurs clés des 2 Mers	
1.3. Développer l'innovation sociale en réponse aux défis sociétaux clés des 2 Mers	b) "Adoption" ou transfert de technologies, organisation, solutions existantes dans un domaine particulier d'application ;
2.1. Augmenter l'adoption des technologies et applications à faible émission de carbone par les organisations publiques et privées ainsi que par les citoyens	c) "Etablissement" ou mise en place concrète d'un réseau, d'une installation, d'un service (système de surveillance, fournisseur de service commun et plateforme collaborative) ;
3.1. Améliorer la capacité d'adaptation des acteurs publics et privés afin de mieux coordonner leurs actions d'adaptation au changement climatique pour une plus forte résilience.	d) "Formulation" qui conduit à l'élaboration d'un document de politique ;
4.1. Renforcer l'usage efficient des ressources naturelles et des matériaux par l'adoption de nouvelles solutions en faveur d'une économie plus verte	e) « Préparer les investissements » où, par exemple, l'intervention va ouvrir la voie à de nouvelles infrastructures ou à de nouveaux services, mais pas de cofinancement d'investissements physiques.

Leur description très générique ne permet pas de définir les caractéristiques précises des projets éligibles à ce programme de financement.

Il s'agit a priori essentiellement d'études et de mises en réseaux, voire d'étapes de test et de mise en place d'actions pilotes (cf. Objectif 1.2 par exemple).

La nature de ces expérimentations, notamment l'éventualité de prototypes en grandeur et en exploitation réelle, mérite d'être confirmée, par exemple, par une définition plus précise de ce que revêtent les actions de types « adoption » et « développement ».

Par ailleurs, les bénéficiaires directs des fonds sont à préciser, au-delà des notions de « secteurs » et « groupes cibles » visés par chaque objectif spécifique.

4. QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

4.1. Caractère complet de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R.122-20 du code de l'environnement, résultant de la transposition en droit français de la directive européenne 2002-42-CE.

Sur la forme, la présentation du document ne permet pas d'identifier clairement les différentes parties exigées par cet article. Les éléments sont éparpillés dans le dossier. La méthodologie est évoquée de manière dispersée dans le rapport, en faisant référence au cadrage qui n'est pas joint au dossier.

L'évaluation des incidences Natura 2000 mériterait d'être formalisée dans un chapitre spécifique.

4.2. Résumé non technique

Le résumé non technique a pour objectif de faciliter la compréhension par le lecteur non initié. Il doit permettre au lecteur de s'appropriier le projet de programme, ses effets sur l'environnement et de se forger un avis. Ainsi, il doit être facilement identifiable dans le dossier, utiliser un langage clair et concis et porter sur l'ensemble des items du rapport du programme.

Dans le cas présent, le résumé non technique, en annexe, est très synthétique (10 pages). Si sa lecture permet de prendre connaissance correctement des principales conclusions du rapport environnemental, la formulation est parfois complexe au vu des sigles (ex : "ESE") et termes techniques (ex : "mitigation") employés.

Un rappel de l'aire d'étude, de la méthodologie et des limites de l'évaluation environnementale serait bienvenu.

4.3. Description de l'état initial de l'environnement

L'état initial est établi pour chaque thématique environnementale à l'échelle du territoire concerné par le programme. Ainsi, une analyse basée sur des macro-indicateurs clés fournit une vue globale de la situation de la zone de coopération et donne un aperçu des tendances futures (code couleur et smiley).

Les références aux directives européennes, aux objectifs thématiques qu'elles visent et à leurs échéances sont appréciables. Compte tenu des enjeux maritimes de la zone de coopération, la directive 2012/33/UE pourrait être citée pour ce qui concerne la diminution de la teneur en soufre des combustibles marins.

Le rapport environnemental en déduit l'importance pour la zone de coopération :

- du changement climatique, en particulier pour l'élévation du niveau de la mer, l'érosion des zones côtières et la vulnérabilité aux inondations ;
- de la protection de la ressource en eau et des écosystèmes marins, dont la situation est critique tant en termes de qualité que de quantité ;
- de la qualité de l'air ;
- de la préservation de la biodiversité, menacée par la fragmentation des écosystèmes liée aux infrastructures de transports ;
- de la préservation du patrimoine naturel et culturel, menacé par l'urbanisation et le développement des infrastructures ;
- de la qualité des sols et des paysages, menacés par l'imperméabilisation des sols et les pratiques agricoles et industrielles ;
- de la santé et risques sanitaires des populations des grandes agglomérations, affectées par les émissions de particules fines et exposées au bruit ;
- de la gestion des déchets, dont la collecte et le traitement sont hétérogènes sur l'aire de coopération ;
- de la consommation énergétique, qui induit une forte dépendance au pétrole malgré une augmentation de la production des énergies renouvelables.

Des données chiffrées à l'échelle de la région sont présentées. Cependant, certaines d'entre elles sont anciennes et hétérogènes suivant les pays concernés. Ainsi, par exemple, pour la production des gaz à effet de serre (GES), les chiffres présentés pour la France datent de 2007, alors qu'ils datent de 2011 pour les Pays-Bas et la Belgique (page 25). Par ailleurs, les unités de mesures sont différentes : tonnes équivalent CO₂ pour les Pays-Bas, tonnes équivalent CO₂ /habitant/an en France.

Concernant la santé et l'exposition aux polluants, la conclusion sur l'exposition aux particules fines qui s'améliorerait (page 59) mériterait des précisions compte-tenu de l'actualité récente (pics de pollutions aux particules fines dépassant le seuil d'alerte en Picardie mi-mars 2014).

4.4. L'évaluation des effets notables probables du programme sur l'environnement

L'analyse des effets du programme de coopération des 2 Mers comprend trois étapes.

Dans un premier temps, les objectifs environnementaux identifiés sont croisés avec les actions proposées et les activités éligibles prévues par le programme.

Dans un second temps, les experts de l'ESE (évaluation stratégique environnementale) ont estimé l'intensité des effets positifs et négatifs (très significatif, significatif, incertain ou sans effet significatif).

Dans un troisième temps, les informations ont été réorganisées afin d'évaluer les effets cumulatifs et transfrontaliers de toutes les actions prévues par le Programme Opérationnel.

Cette analyse, présentée principalement sous forme de tableaux, a donc été en partie construite à dire d'experts.

Compte-tenu des objectifs de développement durable du programme, ces tableaux concluent à des effets positifs pour l'ensemble des thématiques environnementales étudiées.

L'axe prioritaire 1 « innovation technologique et sociale » :

Des effets positifs indirects sont attendus de cet axe sur chaque thématique environnementale, mais la plupart sont de type et d'ampleur inconnus, en l'absence de connaissance des thèmes qui seront développés par les projets de coopération (page 81).

L'axe prioritaire 2 « technologies à faible émission de carbone » :

Des effets très positifs sont attendus de cet axe pour l'adaptation au changement climatique, la réduction de la dépendance énergétique et la protection de la qualité de l'air. En revanche, un effet négatif non significatif est attendu sur la protection de la biodiversité et un effet inconnu sur le bruit, liés au développement de certains projets comme l'éolien (page 82).

L'axe prioritaire 3 « adaptation au changement climatique » :

Un effet positif très significatif est attendu pour réduire et gérer les risques ainsi que pour stopper la perte de biodiversité. En effet, l'objectif associé (OS 3.1) comprend des actions traitant à la fois de la biodiversité et des risques, afin d'éviter notamment une rétroaction (action en retour) des écosystèmes pouvant générer une amplification du phénomène de réchauffement climatique. Un effet positif non significatif est aussi estimé pour l'amélioration de l'efficacité dans la gestion de l'eau (page 83).

L'axe prioritaire 4 « économie efficiente dans l'utilisation des ressources » :

L'objectif associé (OS 4.1) comprend des actions pour l'optimisation des procédés de recyclage et l'utilisation des déchets et matières premières secondaires, la réduction de la consommation d'énergie et les marchés publics écologiques. Un effet positif est donc attendu pour les thématiques des déchets, de la biodiversité, de l'énergie, de l'eau et des écosystèmes marins (page 84).

4.5. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Aucun effet significatif négatif n'est attendu sur l'environnement (page 99). Cependant, le rapport indique que certaines opportunités offertes par le programme pourraient être renforcées en faveur :

- de la biodiversité et des sites Natura 2000 ;
- du patrimoine naturel et culturel ;
- du développement des outils de suivi, de gestion et d'information dans ces domaines.

Il propose donc des mesures de mitigation (atténuation des dommages) pour les axes suivants :

- Axe 1 (innovation technologique et sociale) :
 - faire référence explicitement à la notion de performance environnementale de l'innovation, pour l'objectif OS 1.2 (accroître la production d'innovation) ;
 - adopter des critères de sélection des projets mettant l'accent sur l'éco-innovation et l'usage efficace des ressources ;
 - réorienter une action de l'objectif OS 1.3 (développer l'innovation sociale) pour une meilleure prise en compte des thématiques patrimoniales et de gestion de la biodiversité ;
 - inciter à la diffusion de nouveaux instruments de gestion des sites naturels et culturels combinant des objectifs sociaux (accès à l'emploi, intégration des personnes avec handicaps par exemple) ;

- Axe 2, pour l'objectif OS 2.1 (technologies à faible émission de carbone) :
 - prendre en compte les enjeux écologiques et paysagers dès l'étude de faisabilité des projets (parcs éoliens off-shore par exemple) ;
 - introduire une référence à la qualité de l'air ;
- Axe 3 (adaptation au changement climatique et prévention des risques) :
 - prendre en compte la gestion soutenable des sols, par l'établissement d'outils intégrant cette problématique.

4.6. La description des mesures de suivi envisagées

Le rapport contient un volet consacré aux dispositifs de suivi et aux indicateurs (pages 102 à 105).

Un principe de système de suivi environnemental est proposé et des indicateurs de réalisation du programme sont présentés (chapitre 7 pages 102 à 105).

Cependant les indicateurs de performance restent à définir (tableau 12 page 103).

Pourtant, l'état initial fait référence à des macro-indicateurs par thématique. Ces derniers, à homogénéiser, pourraient constituer une base pour le suivi.

Par ailleurs, le bilan du précédent programme 2007-2013 n'est pas présenté.

5. CONCLUSION

La stratégie présentée par le programme de coopération transfrontalière 2 Mers Seas Zeeën constitue une réponse aux enjeux environnementaux de la zone de coopération. Elle prend en compte les politiques nationales et régionales en matière de préservation de l'environnement.

Afin de mieux percevoir les impacts environnementaux du programme de coopération et d'en améliorer son efficacité, l'autorité environnementale recommande :

- de préciser si les actions de type « développement » et « adoption » peuvent inclure des expérimentations en grandeur réelle,
- de mieux cibler les secteurs et bénéficiaires des subventions,
- de présenter le bilan du précédent programme 2007-2013,
- d'intégrer les mesures de mitigation (atténuation des dommages) proposées dans le rapport d'évaluation environnementale,
- de définir les indicateurs de performance et de suivi des effets du programme sur l'environnement.