

**Évaluation ex-ante du
programme de coopération INTERREG VB Europe du Nord-Ouest 2014 – 2020**

**Évaluation environnementale stratégique
Rapport environnemental**

Résumé de vulgarisation

Préparé par :

Dr. Dräger & Thielmann PartG
Marburger Straße 7
D-60487 Frankfurt am Main
Tél : 069 – 70792026
E-mail : stefan.draeger@iesy.net

Mars 2014

RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

INTRODUCTION

L'évaluation environnementale stratégique (ci-après « EES ») est un instrument clé pour l'intégration des considérations environnementales dans les plans, les programmes et les stratégies. L'objectif principal de l'EES est de s'assurer que les incidences des décisions sur l'environnement soient prises en compte avant que les décisions ne soient entérinées.

L'EES comprend l'élaboration du rapport environnemental sur les effets notables probables sur l'environnement, ainsi que des consultations des autorités concernées et du public. Les conclusions et recommandations du rapport environnemental et des consultations seront prises en compte pour la finalisation et l'approbation du programme.

Conformément à la directive 2001/42/CE (ci-après : « directive EES »), une évaluation des effets sur l'environnement du **programme de coopération INTERREG VB Europe du Nord-Ouest 2014 –2020** (ci-après : « programme ENO ») est obligatoire.

L'évaluation porte sur l'approche stratégique générale, les objectifs spécifiques (OS) définis et les types d'actions (ToA) à soutenir, ainsi que sur les indicateurs définis dans le cadre du programme ENO. Le champ territorial de l'évaluation couvre les États membres d'Interreg ENO (voir graphique). La durée officielle du programme couvre la période 2014 – 2020. En ajoutant 3 ans pour la finalisation des projets financés, la période considérée dans l'évaluation va de 2014 à 2023.

Le rapport environnemental est basé sur l'avant-projet du programme ENO, dans sa version datée du 4 mars 2014.

Zone couverte par INTERREG Europe du Nord-Ouest



METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

L'évaluation suit la méthodologie préconisée par la directive EES : concernant les résolutions du programme ENO, des objectifs environnementaux pertinents et les indicateurs correspondants ont été identifiés et ont servi de base pour la description de l'état actuel de l'environnement et de son évolution dans la zone couverte par le programme, ainsi que pour l'évaluation des effets notables probables du programme sur l'environnement.

Les objectifs environnementaux pertinents sont présentés dans de nombreuses directives, stratégies, feuilles de route et conventions européennes. Les indicateurs sont définis pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs fixés et pour décrire la situation de l'environnement en Europe. Ces indicateurs sont également utilisés pour formuler des « questions sur l'évaluation », qui servent à estimer les effets notables probables sur l'environnement du programme ENO et ses contributions aux objectifs environnementaux pertinents de l'UE.

Selon la directive EES les aspects environnementaux évalués concernent la population / la santé humaine, les paysages, l'eau, la terre, l'air et le patrimoine matériel et culturel (notamment le patrimoine architectural et archéologique). La question du « climat mondial » en tant qu'enjeu environnemental distinct est également examinée. « L'utilisation efficace des ressources », qui est un champ d'intervention important, avec de nombreux effets directs et indirects sur le plan environnemental, est elle aussi incluse.

Il convient de souligner que les interactions complexes entre les différentes questions environnementales sont connues, bien que la description de l'état actuel de l'environnement dans la région ENO et l'évaluation des effets se concentrent principalement sur des questions environnementales précises. Une description détaillée de rapports d'effets complexes n'est pas raisonnablement envisageable à un tel niveau de programmation stratégique. Des déclarations concernant les interactions existantes sont fournies quand cela est possible et nécessaire.

STRUCTURE DU PROGRAMME ENO

L'ambition du programme ENO, définie par les États partenaires, est

*« d'être un acteur économique majeur dans le monde et de créer un cadre de travail et de vie agréable,
avec des niveaux élevés d'innovation, de durabilité et de cohésion ».*

Le programme ENO s'articule autour de six défis clés de la région ENO, chacun d'eux pouvant relever de l'une des priorités de la stratégie « Europe 2020 » :

- Défi 1 : Stimuler les flux de connaissance
- Défi 2 : Les capacités d'innovation des PME
- Défi 3 : Utilisation efficace des ressources et des matières premières
- Défi 4 : Sécurité énergétique et approvisionnement
- Défi 5 : La vulnérabilité aux événements liés au changement climatique
- Défi 6 : L'intégration

Pour relever ces défis, les États membres ont identifié trois priorités basées sur quatre objectifs thématiques prévus à l'article 9 des dispositions réglementaires communes (CPR)¹. Parmi ces priorités,

¹ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 fixant les dispositions communes au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour la pêche, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion et le Fonds européen pour la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

un total de cinq priorités d'investissement fixées par l'article 5 du règlement FEDER² sont traitées ; elles ont été regroupées sous forme de cinq objectifs spécifiques, soit un objectif spécifique pour chaque priorité d'investissement. Les objectifs spécifiques individuels constituent un cadre de soutien pour des interventions concrètes. Ces dernières sont décrites sous forme de neuf types d'actions.

Répartition des fonds FEDER par objectif spécifique

Priorités	Objectifs spécifiques	fonds FEDER alloués [en millions €]*	fonds FEDER alloués [%]*
P1 : Innovation	SO1 : Améliorer les performances de l'ENO en matière d'innovation grâce à une coopération internationale	130,7	35,1
P2 : Réduction du carbone	SO2 : Réduire les émissions de GES dans l'ENO grâce à une coopération internationale pour la mise en œuvre de stratégies de réduction du carbone, d'efficacité énergétique et de lutte contre le changement climatique	47,5	12,8
	SO3 : Réduire les émissions de GES dans l'ENO grâce à une coopération internationale en matière d'adoption de technologies, produits, procédés et services à faible teneur en carbone	51,5	13,8
	SO4 : Réduire les émissions de GES dans l'ENO grâce à une coopération internationale en matière de solutions transnationales à faible teneur en carbone dans les systèmes de transport	47,5	12,8
P3 : Utilisation efficace des ressources et des matières premières	SO5 : Optimiser l'utilisation et la réutilisation des matières premières et des ressources naturelles de l'ENO grâce à une coopération internationale	95,0	25,5
TOTAL		372,2	100,0

* hors fonds pour l'assistance technique

Le programme ENO entre dans le cadre de nombreuses politiques, programmes et stratégies européens. En outre, des recommandations spécifiques pour chaque pays au niveau des programmes CTE s'ajoutent au contexte complexe de ce programme.

PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX ACTUELS ET ÉVOLUTION DE L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT

Malgré des améliorations ces dernières années, de nombreux problèmes touchant à l'environnement doivent encore être résolus. Du fait de l'activité économique intense et de la forte densité de population dans la région ENO, toutes les questions environnementales restent un sujet de préoccupation majeur.

C'est notamment le cas de :

² Règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions spécifiques concernant l'objectif d'investissement en faveur de la croissance et de la création d'emplois, et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006

- La biodiversité : la perte de biodiversité se poursuit ; l'objectif d'enrayer la perte de biodiversité à l'horizon 2010 n'a pas été atteint.
- Qualité de l'air : Les concentrations de pollution atmosphérique en milieu urbain restent trop élevées et provoquent des problèmes de santé publique.
- Le climat mondial. Même si les émissions de gaz à effet de serre (GES) semblent diminuer dans l'ENO, le réchauffement climatique représente un défi considérable ; les effets du changement climatique commencent à être visibles et une adaptation est nécessaire pour protéger les populations, les bâtiments, les infrastructures, les entreprises et les écosystèmes.

LES EFFETS DU PROGRAMME SUR L'ENVIRONNEMENT

La portée (financière) du programme et les types d'actions proposés ne permettent pas, compte tenu de l'étendue spatiale du programme, d'obtenir à court terme des effets directs notables ou à grande échelle sur l'environnement. En revanche, les programmes FEDER comme le programme ENO ont un rôle important à jouer pour améliorer le cadre d'action permettant la transition vers une économie à faible émission de carbone utilisant efficacement ses ressources (une économie « verte ») et la création d'une économie circulaire. Le programme ENO assure ce rôle à travers son approche stratégique générale et les différents types d'actions proposés.

L'évaluation comporte trois étapes :

- Dans un premier temps, l'approche stratégique du programme ENO est analysée concernant l'orientation générale des priorités et des objectifs spécifiques fixés, les liens existant entre les priorités, la prise en compte du principe horizontal du « développement durable » et les indicateurs définis.
- Dans un deuxième temps, elle évaluera les effets de chaque objectif spécifique et de chaque type d'action. Les conditions précises de fonctionnement de chaque projet financé (emplacement, volume, objectif, activités, etc.) n'étant pas connues, l'évaluation doit privilégier les assertions qualitatives et la présentation de relations générales de cause à effet.
- Dans une troisième phase, l'ensemble des effets potentiels du programme ENO dans chaque domaine de l'environnement et ses contributions aux objectifs environnementaux de l'UE seront évalués. Pour ce faire, des « questions sur l'évaluation » ont été formulées pour chaque domaine environnemental, à partir d'objectifs environnementaux et d'indicateurs correspondants.

Au **niveau stratégique**, deux éléments sont décisifs pour favoriser les contributions positives du programme ENO aux objectifs environnementaux de l'UE :

- Deux des trois priorités (la priorité 2 : « réduire les émissions de carbone » et la priorité 3 : « l'utilisation efficace des ressources et des matières premières ») visent directement à améliorer le développement, les tests et la mise en œuvre de nouvelles technologies en matière de réduction d'émission de GES et d'utilisation efficace des ressources. Le terme « nouvelles technologies » englobe les produits, les services et les procédés, mais aussi les systèmes de gestion et les dispositifs et réseaux de gouvernance. On peut donc s'attaquer directement à l'ensemble des conditions nécessaires pour améliorer encore la protection climatique et l'utilisation efficace des ressources. Dans le cadre de la priorité 1 (« l'innovation »), les capacités seront renforcées pour améliorer les performances des régions et des entreprises en matière d'innovation. Ces capacités pourraient servir de structures intermédiaires et de « courroies de transmission » importantes pour promouvoir la transition vers une économie verte.
- Le critère « les propositions de projets ne sont éligibles que si les objectifs et les activités du projet ne sont pas en contradiction avec les principes du développement durable définis par le programme » demande une prise en compte précoce des principes du développement

durable lors de la préparation des projets, même si ce critère est formulé de façon peu contraignante.

Au niveau **des types d'actions (ToA)**, les effets réels et leurs caractéristiques dépendent de la conception, des conditions d'exécution et des résultats des projets soutenus par le programme ENO qui, eux-mêmes, dépendent de l'application effective de critères de sélection liés à la protection de l'environnement, du climat et des ressources.

Dans le cadre des priorités 2 et 3 et des objectifs spécifiques 2 – 5, tous les projets soutenus doivent contribuer à l'atténuation des émissions de CO₂ ou à une meilleure utilisation des ressources. En outre, dans le cadre de l'objectif spécifique 2 (ToA5), les projets doivent contribuer à l'adaptation aux risques liés au changement climatique. Pour les projets soutenus dans le cadre de la priorité 1 et de l'objectif spécifique 1, le lien avec les thèmes liés à la protection de l'environnement, du climat ou des ressources n'est pas systématiquement exigé dans le programme ENO. La prise en compte des principes du développement durable est cependant exigée.

Le risque d'effets négatifs notables et de contributions nuisant au développement durable est limité, mais néanmoins existant. Les effets négatifs potentiels doivent être considérés en lien avec la promotion de production d'énergie à partir de sources renouvelables comme les parcs éoliens, les centrales hydrauliques, les usines de production de biomasse, les grandes centrales solaires en plein champ ou les réseaux de distribution, mais également en lien avec le travail de construction lié aux mesures d'adaptation.

L'évaluation des effets cumulatifs et synergiques ne peut être réalisée que de manière abstraite. Des critères importants pour une évaluation détaillée, tels que la configuration spatiale spécifique et l'intensité, la durée, la fréquence et la portée des effets, ne sont pas connus. Les actions permettant d'observer des effets cumulatifs positifs sont la réduction des émissions de CO₂ et l'utilisation plus rationnelle des ressources ; les effets cumulatifs sur des territoires spécifiques sont impossibles à évaluer faute d'informations suffisantes sur les aspects territoriaux et le contenu des projets. En prônant une économie sobre en carbone et une utilisation efficace des ressources, le programme ENO s'attaque à deux domaines qui pourraient produire un certain nombre d'**effets synergiques** : (a) l'atténuation des émissions de GES et (b) la réduction de la consommation de ressources pour la production (industrielle) et la production d'énergie. Ceux-ci visent également à la protection d'autres aspects environnementaux comme l'air, l'eau, la terre, la biodiversité et les paysages. La santé et le bien-être humains sont influencés positivement par un air moins pollué, en particulier dans les zones urbaines, mais aussi par une meilleure qualité de l'eau, des paysages et des sols.

En résumé, on peut dire que le programme ENO semble être en mesure de générer des effets positifs sur l'environnement et de contribuer aux objectifs environnementaux de l'UE. Cela vaut à la fois pour les effets générés par les projets, mais aussi pour l'amélioration du cadre d'action visant à soutenir la transition vers une économie verte et le respect du développement durable. Les outils indispensables pour exploiter le potentiel du programme sont les suivants : Une évaluation minutieuse des candidatures visant à s'assurer que les projets sélectionnés apportent la meilleure contribution possible à l'environnement, à la protection du climat et des ressources, ainsi qu'un suivi efficace de la mise en œuvre des projets.

L'évaluation des impacts d'une modification des volumes de financement des priorités individuelles a révélé qu'une affectation des fonds en faveur des priorités 2 et 3 apporterait peu d'effets positifs supplémentaires en matière de protection du climat et des ressources. Dans le même temps, cette modification de financement nuirait à l'objectif de renforcer nos performances en matière d'innovation.

Pour atténuer les effets négatifs potentiels, l'on ne peut émettre que des recommandations procédurales générales :

- Le potentiel de hiérarchisation, c'est-à-dire d'évaluation des effets en fonction du montant des projets financés par le programme ENO, doit être obligatoirement utilisé.
- Outre l'application des procédures officielles, les compétences environnementales doivent faire partie de l'approbation des candidatures pour montrer le risque d'effets négatifs potentiels en matière d'environnement.
- Avant la phase d'approbation, un outil important pour atténuer les effets potentiellement négatifs (et, naturellement, pour renforcer les effets potentiellement positifs) consisterait à renforcer la capacité à conseiller les candidats.

RECOMMANDATIONS

Bien que le programme ENO contribue aux objectifs environnementaux fixés par l'UE, des recommandations peuvent être faites afin d'exploiter au mieux son potentiel. Les recommandations visent principalement les modalités de mise en œuvre du programme.

1. Au chapitre 8.1, il est précisé que « l'innovation dans la stratégie du programme ENO couvre également l'éco-innovation »³. Cependant, la prise en compte des éco-innovations en tant qu'avantage pour la sélection des projets devrait être ajoutée pour la priorité 1 et l'objectif spécifique 1. Les projets relevant de la priorité 1 devront aussi, autant que possible, répondre aux défis environnementaux de la région ENO et contribuer à la transition vers une économie verte.

La conformité de la priorité 1 aux grandes priorités environnementales de l'UE pourrait être renforcée ; la contribution positive apportée à ces priorités ne « dépendrait pas des projets eux-mêmes ».

2. En plus de la recommandation 1, il conviendrait d'inclure au chapitre 8.1 des critères de sélection demandant clairement la contribution des projets proposés aux défis environnementaux de l'ENO (utilisation efficace des ressources et des matières premières, émissions de GES et vulnérabilité aux événements liés au changement climatique).

La formulation actuelle « n'est pas en contradiction avec les principes du développement durable » énoncée au chapitre 8.1 et laisse la porte ouverte aux interprétations et aux perceptions les plus diverses.

Il faudrait également indiquer clairement que les législations nationales et européennes sur l'environnement doivent être appliquées et que les normes environnementales européennes et nationales doivent être respectées par tous les projets soutenus.

3. Lors du processus de sélection des projets visant à promouvoir la production d'énergie renouvelable et ses réseaux de distribution (ToA4 et ToA5 de l'OS 2, ToA6 de l'OS 3), les incidences possibles sur la biodiversité, les paysages, les sols et l'eau doivent être sérieusement prises en considération. L'utilisation de biomasse de deuxième génération (p.ex. les déchets agricoles, les déchets organiques, les boues d'épuration) doit être encouragée.
4. Les recommandations de mise en œuvre des projets et les dossiers de candidature doivent prendre en compte et intégrer des critères concernant la protection de l'environnement, du climat et des ressources. Ces critères ne doivent pas être trop stricts, mais ils doivent garantir un niveau de qualité environnementale suffisant de la part des projets.
5. Chaque candidature de projet devrait être accompagnée d'une description concise des aspects environnementaux à prendre en compte et des effets à prévoir sur l'environnement. Si le pé-

³ programme ENO ; p. 81

rimètre du projet s'y prête, une courte description des conditions environnementales existantes peut être ajoutée.

6. Au niveau des États membres, des dispositions doivent être prises pour permettre aux candidats de recevoir des informations et des conseils pour la prise en compte des aspects environnementaux dans la conception et l'exécution de leurs projets.
7. Les autorités nationales ou régionales responsables de la protection de l'environnement et de la nature doivent être associées à l'évaluation et à la sélection des candidatures.
8. Pour exploiter au mieux leur potentiel, le Secrétariat conjoint devrait favoriser l'échange d'informations et de connaissances entre les bénéficiaires au sujet des résultats obtenus et des retours d'expérience des différents types d'actions. Ceci doit être fait pour les projets relevant d'une même priorité comme pour ceux relevant de plusieurs priorités. Les fonctions du Secrétariat conjoint pourraient être complétées par : « la promotion de l'échange d'informations et de la coopération entre les bénéficiaires des différents projets soutenus. » Elles pourraient être associées à la fonction « d'assistance et d'organisation d'activités pour soutenir la création et le développement de projets » (fonction h)⁴.

REMARQUES SUR LES PROBLÈMES RENCONTRÉS POUR LA COMPILATION DES DONNÉES ET INFORMATIONS REQUISES

Au cours de l'évaluation, le recueil et l'exploitation de données et d'informations précises n'ont posé aucun problème.

MESURES DE SUIVI PROPOSÉES

La directive EES exige que « les États membres contrôlent les effets environnementaux significatifs de la mise en œuvre des plans et programmes, afin, inter alia, d'identifier en amont les effets néfastes imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctives appropriées. »⁵

Le manque d'informations sur les projets soutenus ne permet pas l'identification de mesures pour contrôler leurs effets possibles sur l'environnement. Le suivi doit faire en sorte que les objectifs environnementaux et la politique environnementale de l'UE soient soutenus par le programme, même si ses effets ne se font sentir qu'à long terme.

Les mesures de suivi devraient prévoir les points suivants :

1. Les critères environnementaux doivent être préservés et ajoutés aux recommandations de mise en œuvre des projets et aux dossiers de candidature du programme ENO.
2. La prise en compte des effets potentiels sur l'environnement doit être prouvée dans la candidature de projet. Les projets pouvant avoir des effets non conformes aux objectifs environnementaux de l'UE et aux principes du développement durable décrits dans le manuel de candidature pourront être éliminés ou faire l'objet de modifications à la demande du Comité de suivi. Le processus de sélection doit faire en sorte d'éviter toute contradiction avec les objectifs environnementaux et la politique environnementale globale en vigueur dans l'UE.
3. Les rapports d'avancement et le rapport final devraient contenir une description et une évaluation des effets indirects produits comparés aux effets prévus dans les candidatures initiales.
4. Dans le cadre du rôle de « suivi de l'avancement des projets par la collecte et la vérification de rapports de suivi contrôlant les réalisations, les résultats et l'exécution financière »⁶ du Secrétariat

⁴ programme ENO ; p. 64

⁵ Directive 2001/42/CE, article 10

⁶ programme ENO ; p. 64

tariat conjoint, les effets et les contributions prévus et ceux effectivement constatés et énoncés dans les rapports d'avancement et le rapport final doivent être compilés et évalués régulièrement afin d'éviter toute incompatibilité entre l'orientation de mise en œuvre du programme ENO et les objectifs environnementaux et la politique environnementale globale en vigueur dans l'UE.

5. Dans le cadre de la mise en place des systèmes de suivi et de la définition d'indicateurs complémentaires aux indicateurs de résultats et de réalisation, et afin d'assurer un suivi efficace des progrès et de la mise en œuvre⁷, des indicateurs adéquats devraient être définis pour mesurer la contribution du programme ENO aux objectifs environnementaux en vigueur dans l'UE en particulier, et au développement durable en général. Les domaines contrôlés pourraient être :
 - La consommation d'énergie
 - La consommation de matières premières
 - L'utilisation des sols à des fins de construction
 - Les impacts directs et indirects sur la biodiversité
 - La pollution de l'eau et de l'air.
6. Selon la nature du projet, les systèmes de suivi pertinents existant au niveau national, régional et/ou local devraient être utilisés (par exemple pour mesurer la pollution atmosphérique et sonore ou la pollution de l'eau). Leur pertinence et leur mode d'utilisation pourraient être explicités par les autorités responsables du suivi (en lien avec les recommandations 6 et 7).

⁷ programme ENO ; p. 69