Autorité environnementale

http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le programme de coopération territoriale européenne Interreg Italie-France maritime 2021-2027

n°Ae : 2021-81

Avis délibéré n° 2021-81 adopté lors de la séance du 20 octobre 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae1 s'est réunie le 20 octobre 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme de coopération territoriale européenne Interreg Italie-France maritime 2021-2027.

Ont délibéré collégialement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Pascal Douard, Virginie Dumoulin, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, Serge Muller, Alby Schmitt, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Marc Clément, François Letourneux, Michel Pascal

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la présidente de la Province Toscane, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 juillet 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 10 septembre 2021 :

- *le ministre chargé de la santé,*
- *les préfets des régions Corse et Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi que les préfets des départements des Alpes maritimes, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et du Var,*

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 21 septembre 2021 :

- *le préfet maritime de Méditerranée, ,*
- *la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence- Alpes – Côte d'Azur,*

Sur le rapport de Caroll Gardet et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

[1] Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le programme de coopération transfrontalière Interreg Italie-France maritime 2021-2027 s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne, principale politique d'investissement de celle-ci. Il concerne les Provinces de Sardaigne, de Ligurie et une partie de la Province de Toscane, ainsi que la Corse et les départements du Var et des Alpes-Maritimes en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il participe à l'atteinte des objectifs de la stratégie de l'Union européenne 2020 dans le centre-nord de la Méditerranée et prend principalement en compte les problématiques des zones marines, côtières et insulaires en renforçant la coopération transfrontalière entre les régions du programme.

La période 2021-2027 s'articule autour de cinq priorités (attractivité et modernisation, sobriété et résilience, territoires connectés, efficacité sur le plan social et humain, amélioration de la gouvernance). La période 2021-2027 du programme bénéficiera d'un financement de l'ordre de 200 millions d'euros, en léger retrait par rapport à la période 2014-2020, principalement apporté par le fonds européen de développement régional.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux, en relation avec les priorités du programme opérationnel, sont la réduction des pollutions atmosphériques et des émissions de gaz à effet de serre, en particulier par une réduction des émissions liées aux transports, la préservation de la biodiversité, notamment des milieux marins, la réduction de la consommation d'espace et de l'imperméabilisation des sols, l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels et la réduction des pollutions de l'eau et des déchets.

Mis en œuvre par le biais d'appels à projets, le programme ne permet pas réellement d'orienter et de focaliser les financements sur ses principales priorités stratégiques, en cohérence avec l'objectif de concilier les activités industrielles et touristiques avec des milieux exceptionnels exposés au changement climatique. Il s'inscrit pour l'essentiel dans la continuité du programme précédent, sans avoir tiré tous les enseignements de la période 2014-2020.

L'évaluation environnementale du programme est très qualitative et générale et renvoie presque systématiquement à l'évaluation environnementale des projets à financer, ce qui ne permet pas d'aborder aisément ses effets sur l'environnement. Les milieux marins devraient être mieux analysés et pris en compte, de façon cohérente avec les enjeux (ou « descripteurs ») de la directive cadre stratégique sur les milieux marins. L'état initial devrait également être complété en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre et les risques naturels.

L'évaluation environnementale ne prévoit pas de mesure d'évitement ni de réduction. Pour limiter les effets sur l'environnement, l'Ae recommande de prévoir des critères d'éco-conditionnalité pour tous les projets, notamment ceux qui ne feront pas l'objet d'une évaluation environnementale. Elle recommande de définir des cibles quantifiées pour les indicateurs retenus.

Avis détaillé

Le présent avis porte sur le programme de coopération transfrontalière Interreg Italie-France maritime 2021-2027. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de programme. Ses recommandations portent sur les activités françaises susceptibles de bénéficier du programme ainsi que sur toutes les activités susceptibles d'être soutenues par le programme produisant des incidences environnementales sur le territoire français ; cette précision vaut notamment pour les recommandations méthodologiques formulées sur l'évaluation environnementale stratégique.

1 Contexte, présentation du programme et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du programme

La coopération transfrontalière, connue sous le nom d'Interreg[2], s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne, principale politique d'investissement de celle-ci, dont elle constitue l'un des deux objectifs, l'autre étant la croissance et l'emploi. À travers cette coopération, les territoires sont incités à résoudre ensemble les problèmes dépassant leurs frontières administratives et à œuvrer à un développement conjoint. La période de programmation 2021-2027 est la sixième à consacrer un budget aux dispositifs de coopération territoriale. Le programme s'inscrit dans un nouveau projet de règlement[3]. La proposition de cadre financier pluriannuel présentée par la Commission européenne fixe une enveloppe de 330 milliards d'euros[4] pour la cohésion économique, sociale et territoriale au titre de la période 2021-2027 (200,6 milliards pour le fonds européen de développement régional (Feder), fonds structurel d'investissement) dont la coopération territoriale européenne est un sous-programme[5].

L'autorité de gestion chargée de l'élaboration du programme, de la sélection des projets et de la gestion de leur mise en œuvre, est la Province de Toscane.

1.2 Programme Interreg France Italie 2014-2020

Le programme concerne les Provinces de Sardaigne, de Ligurie et une partie de la Province de Toscane (communes de Massa-Carrara, Lucques, Pise, Livourne, Grosseto), ainsi que la Corse et les départements du Var et des Alpes-Maritimes en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (voir figure 1 ci-après).

---

[2] La base juridique de la politique de coopération est l'article 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et le règlement du 17 décembre 2013 (Règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne »). Les pays tiers peuvent également participer aux programmes de coopération.

[3] En mai 2018, la Commission européenne a proposé des règlements pour la politique de cohésion de l'Union après 2020, à savoir un règlement relatif au Feder et au Fonds de cohésion et un règlement portant dispositions particulières relatives à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (Interreg) ».

[4] En euros 2018, soit a priori 373 milliards d'euros courants

[5] Les actions de coopération sont soutenues par le Fonds européen de développement régional au moyen de trois éléments clés : la coopération transfrontalière, la coopération transnationale (pays sans frontière commune) et la coopération interrégionale.

Pour la période en cours 2014-2020, le programme s'établit à environ 199[6] millions d'euros dont environ 170 millions d'euros du fonds européen de développement régional (Feder). Les sources de financement autres que le Feder ne sont pas indiquées. Le programme participe à l'atteinte des objectifs de la stratégie de l'Union européenne 2020 dans le centre-nord de la Méditerranée, en promouvant une croissance intelligente (transfert technologique vers des secteurs et filières déterminants[7]), durable (soutien à la compétitivité et à la capacité d'attraction de la zone[8]) et inclusive (emploi des jeunes, entreprises créatives et économie sociale et renforcement du capital humain[9]). Il prend principalement en compte les problématiques des zones marines, côtières et insulaires en renforçant la coopération transfrontalière entre les régions du programme. Il s'articule autour de quatre priorités qui seront reprises dans les quatre premiers objectifs de la période 2021-2027 (cf. 1.3).

Figure 1 : Le périmètre du programme. Source : http://interreg-maritime.eu/fr/programma/zone

La sélection des projets du programme se fait à travers des appels à projets dont le cinquième est en cours pour lequel des filières prioritaires ont été retenues : chantiers navals, tourisme innovant

6 Selon les informations recueillies lors de l'entretien des rapporteurs avec l'autorité de gestion.

7 Au niveau transfrontalier notamment les secteurs liés à la « blue » et à la « green economy » et en général à l'économie de la mer, soutien à la création et à l'amélioration des liaisons entre les clusters régionaux des filières clés à travers des réseaux mais aussi des lieux physiques et informatiques et appui à la création d'entreprises innovantes, c'est à dire « smart », créatives et durables au niveau transfrontalier notamment dans les zones insulaires et en déclin industriel. Source : http://interreg-maritime.eu/documents/197474/1282836/Manuel+Section+A_FR/ab89a6f8-5d2c-46f6-abb2-cf5776286e23

8 à travers la promotion de nouvelles formes de tourisme durable naturel et culturel, prévention et gestion des risques naturels et maritimes et renforcement de la sécurité maritime à travers des dispositifs transfrontaliers d'observation et l'expérimentation d'interventions, mise en œuvre d'une stratégie coordonnée pour atténuer les impacts du changement climatique à travers des bases de données et modèles, instruments de gestion et de gouvernance et valorisation du patrimoine naturel et culturel de la zone, mise en place de solutions alternatives pour relativiser l'isolement des territoires insulaires, formes de gestion renforcée et innovante des services de transport public, et développement de systèmes conjoints d'infomobilité / intermobilité. Source : http://interreg-maritime.eu/documents/197474/1282836/Manuel+Section+A_FR/ab89a6f8-5d2c-46f6-abb2-cf5776286e23

9 à travers des dispositifs conjoints de formation, soutien à la mobilité, aux acteurs économiques. Source : http://interreg-maritime.eu/documents/197474/1282836/Manuel+Section+A_FR/ab89a6f8-5d2c-46f6-abb2-cf5776286e23

et durable, biotechnologies et énergie renouvelables bleues et vertes[10]. Les critères de sélection[11], en sus de répondre aux objectifs du programme, sont : des projets « véritablement » transfrontaliers, des projets avec un partenariat pertinent et compétent, des projets « effectivement » durables, des projets « hautement » innovants.

Lors de la période 2007-2013, 87 projets ont été financés[12]. Sur sa période 2014-2020, le programme a fait l'objet d'un avis d'autorité environnementale du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en date du 8 juillet 2014.

1.3 Diagnostic territorial et enjeux environnementaux du programme

Le territoire correspondant à ce programme, de 64 000 km², accueille environ 7,2 millions d'habitants, inégalement répartis entre la Corse et la Sardaigne, à densité plus faible que la moyenne européenne, et les autres régions du programme plus densément peuplées. Sur le plan économique (PIB) et notamment en termes d'innovation (recherche et développement) et de compétitivité, cette même disparité géographique prévaut. Provence-Alpes Côte d'Azur se distingue par son potentiel d'innovation et l'économie numérique présente de fortes disparités[13] entre l'Italie et la France. L'économie bleue est bien développée pour tous ces territoires côtiers. Le tourisme en général, maritime en particulier, constitue une des principales activités économiques de l'ensemble du territoire du programme ; les activités portuaires (touristiques, commerciales) sont également développées, plus particulièrement en Sardaigne et en Toscane. L'accessibilité au territoire et la connectivité entre ses différentes parties est considéré comme un enjeu majeur, notamment pour les zones insulaires et les régions montagneuses, peu peuplées. Il en résulte des conséquences structurelles pour l'organisation des transports (flux de passagers et de marchandises vers les îles, prédominance des transports routiers et plus généralement des modes à énergies fossiles et part faible du transport ferroviaire). Les taux de chômage sont supérieurs à la moyenne européenne en Provence-Alpes Côte d'Azur, en Ligurie et en Sardaigne.

Le volet environnemental du diagnostic est peu développé dans le dossier ; la plupart des informations figurent dans l'analyse de l'état initial de l'évaluation environnementale. Les émissions de gaz à effet de serre augmentent et la qualité de l'air est fortement affectée par les activités humaines. Les territoires du programme possèdent un patrimoine naturel important, dont témoigne le nombre de réserves et d'aires protégées (528 sites Natura 2000[14] sur le territoire du programme dont 151 sur le territoire français), mais leur biodiversité côtière est particulièrement vulnérable au

[10] Le dossier précise que les biotechnologies bleues et vertes concernent des domaines de la médecine, pharmacie, cosmétique, informatique et agriculture.

[11] http://interreg-maritime.eu/documents/197474/1126469/20190320_All_CF_Manuel_Sec_B_FR.pdf/57fbd946-0e14-4ff6-b7ce-429cc506ab18

[12] Selon les informations disponibles sur le site internet du programme (évaluation 2021), le programme a financé 119 projets sur les quatre premiers appels à projets.

[13] Selon les données du Tableau de bord sur l'innovation, le caractère « innovation » porte sur la population ayant suivi un enseignement supérieur, un apprentissage tout au long de la vie professionnelle,/carrière, les co-publications/publications scientifiques conjointes, les publications les plus mentionnées, les dépenses en R & D du secteur public, les dépenses en R & D du secteur privé, les dépenses d'innovation autres que celles liées à la recherche et au développement, les innovateur (PME) de produits ou de processus, innovateurs (PME) en matière de marketing ou d'organisation, les PME innovantes en interne (in-house), les PME innovantes collaborant avec d'autres, enregistrement de brevets PCT, les enregistrements de marques, des designs le recrutement de personnel à forte intensité de connaissances, la commercialisation des innovations. Pour l'économie numérique, sont considérés l'accès en ligne aux services administratifs et aux pouvoirs publics et le commerce numérique domestique.

[14] Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

changement climatique. L'expansion urbaine et le tourisme littoral, ainsi que le transport maritime conduisent à la perte et la dégradation des habitats naturels, à l'érosion côtière et la déstabilisation de la côte, aux pollutions liées aux activités littorales et maritimes, ainsi qu'à la propagation des espèces exotiques envahissantes. Le diagnostic identifie certaines questions comme critiques et prioritaires : le dessalement et ses effets, l'aquaculture et les conflits d'usage des espaces littoraux, la gestion des déchets.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux en relation avec les priorités du programme opérationnel sont :

- la réduction des pollutions atmosphériques et des émissions de gaz à effet de serre, en particulier par une réduction des émissions liées aux transports ;
- la préservation de la biodiversité, notamment des milieux marins, et la réduction de la consommation d'espace et de l'imperméabilisation des sols ;
- l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels ;
- la réduction des pollutions de l'eau et des déchets.

1.4 Projet de programme pour la période 2021-2027

Le programme 2021-2027 a pour référence les objectifs de l'agenda 2030 des Nations Unies et du Pacte vert de l'Union européenne. Il poursuit les objectifs spécifiques de durabilité environnementale suivants :

- Prévention et gestion des risques naturels et maritimes, en particulier ceux liés au changement climatique et renforcement de la sécurité maritime
- Lutte contre le changement climatique
- Mise en valeur du patrimoine naturel et culturel de la zone transfrontalière
- Encouragement à l'utilisation de sources renouvelables également dans le cadre du lancement de l'initiative FuelEU Maritime
- Réduction des émissions de CO_2 dans l'espace maritime et contribution à la décarbonation
- Réduction de la pollution maritime et marine (déchets et polluants).

Il définit cinq priorités, déclinées en objectifs spécifiques, actions et sous-actions[15] qui reprennent les objectifs stratégiques ou spécifique d'Interreg[16] :

- *Priorité 1 : Un territoire transfrontalier attrayant, axé sur une modernisation intelligente et durable*

Cet objectif vise à renforcer la croissance durable et la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME) et la création d'emploi dans les PME grâce à des investissements productifs et à développer les compétences pour une spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'entreprenariat.

- *Priorité 2 : Une zone transfrontalière résiliente et économe en ressources*

Cette priorité promeut l'adaptation au changement climatique, vise à protéger des risques de catastrophe, développe la résilience du territoire en prenant en compte des démarches systémiques. Elle vise également à renforcer la protection de la nature et de la biodiversité, à réduire la pollution

[15] Voir détail en annexe au présent avis. Les dénominations sont variables selon les documents du dossier.

[16] Le règlement Interreg est disponible : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52018PC0374

et elle promeut les infrastructures vertes, notamment en milieu urbain, et le développement de l'économie circulaire.

- *Priorité 3 : Un espace transfrontalier physiquement et numériquement connecté*

Cet objectif vise à renforcer la mobilité nationale, régionale et locale durable, résiliente au changement climatique, intelligente et intermodale.

- *Priorité 4 : Une zone transfrontalière efficace en matière de capital social et se distinguant par la qualité de son capital humain*

Cet objectif vise à améliorer l'efficacité des marchés du travail et l'accès à des emplois de qualité grâce au développement de l'innovation et des infrastructures et à garantir un accès équitable aux soins de santé grâce au développement des infrastructures, y compris les soins primaires

- *Priorité 5 (ISO1) : Une meilleure gouvernance transfrontalière.*

L'amélioration de l'efficacité des pouvoirs publics et l'établissement d'une confiance mutuelle sont recherchés.

Le programme est financé principalement par le Feder. Selon le dossier[17], celui-ci est ainsi alloué selon les priorités du programme :

Tabella 7 – Allocation financiére

Priorità	Allocation financiére par Priorità (%)
1	22%
2	55,84%
3	7,16%
4	10%
5	5%
Totale	100%

Figure 2 : Allocation financière du Feder selon les priorités du programme.

Les hypothèses de soutien financier pour la période 2021-2027 ne sont pas esquissées dans le dossier. Le montant global visé à ce stade pour la période 2021-2027 n'y est pas indiqué[18].

L'Ae recommande de finaliser les perspectives de financement du programme.

[17] Lors de l'échange avec l'autorité de gestion, il est apparu que certains projets dont le financement est acquis ont été changés de priorité à la demande de la Commission européenne, ce qui aura pour conséquence de modifier les clés de répartition présentée. Par exemple, l'action visant à réduire la pollution environnementale du territoire par la promotion des « Ports verts transfrontaliers du futur » serait à intégrer dans la priorité 3 au lieu de la priorité 2. Les clés des priorités 2, 3 et 4 passeraient respectivement à environ 44 %, 13 % et 16 %.

[18] Il serait de 193 millions d'euros.

1.5 Procédures relatives au programme

Le programme est soumis à évaluation environnementale au titre de la première rubrique de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. S'agissant d'un programme concernant deux régions françaises, l'Ae est compétente pour rendre un avis[19].

Le processus d'association des parties françaises au programme n'est pas clairement rappelé dans le dossier (cf. figure 3 présentée au cours de l'instruction).

Selon ce qui a été indiqué aux rapporteurs, si les Régions sont pleinement associées à la mise en œuvre et au suivi des programmes successifs, les autres parties françaises ne sont pas intervenues jusqu'à maintenant. L'Ae notamment, ne peut rendre son avis que sur un projet de programme et une évaluation environnementale[20] finalisés. L'information du public est assurée par la mise en ligne au fil de l'eau des documents du projet de programme.

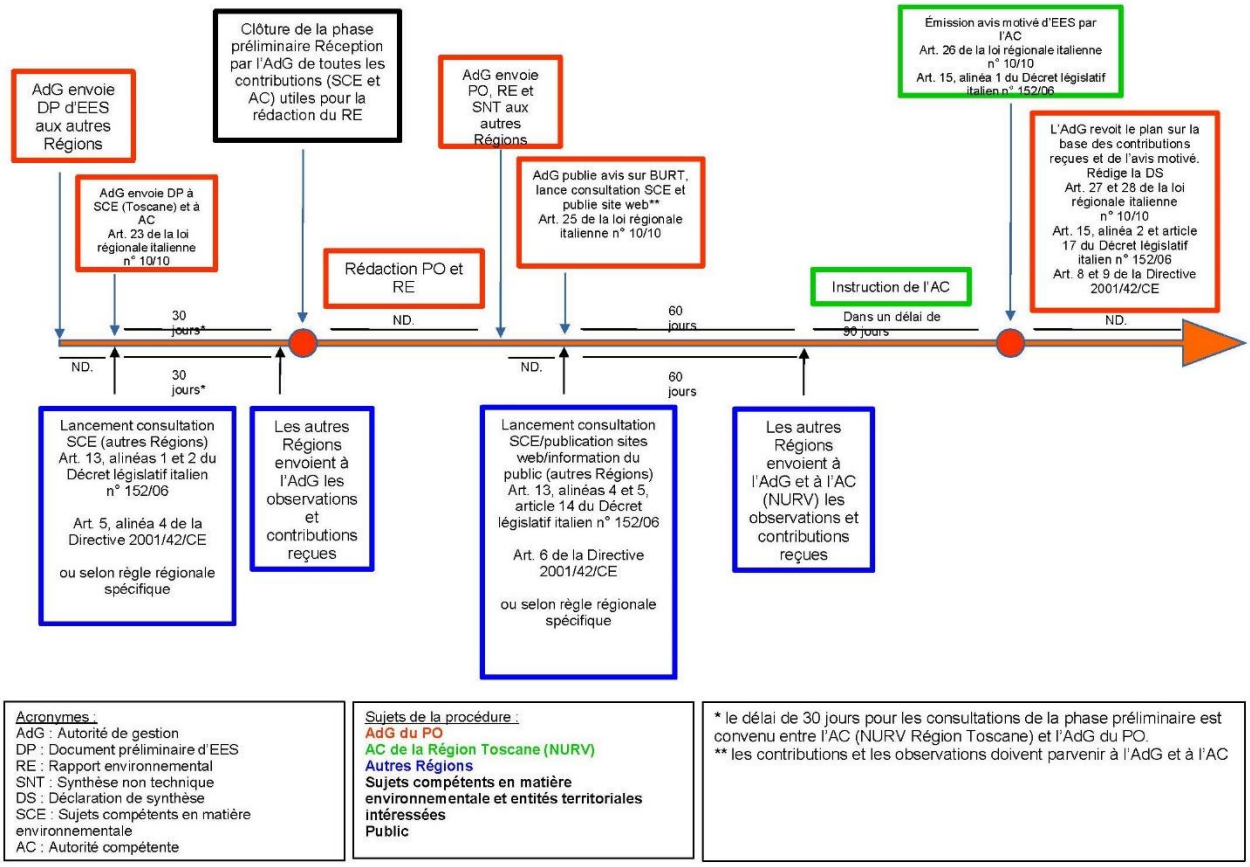

Figure 3 : Procédure pour la réalisation du processus d'évaluation. Source : dossier/

La consultation du public a d'ores et déjà été réalisée par voie électronique sur le dossier tel que transmis à l'Ae[21]. Les recommandations formulées par l'Ae seront mises en ligne et prises en compte

[19] Pour la période de programmation précédente, les autorités environnementales des programmes interrégionaux étaient les préfets de région.

[20] Celle-ci, initialement annoncée pour mai 2021, a été transmise à l'Ae fin juillet 2021.

[21] Selon l'article 7.2 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement :

« Lorsqu'un État membre reçoit une copie d'un projet de plan ou de programme ainsi qu'un rapport sur les incidences environnementales en vertu du paragraphe 1, il fait savoir à l'autre État membre s'il souhaite entamer des consultations avant que le plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative et, si tel est le cas, les États membres concernés entament des consultations au sujet des incidences transfrontières probables de la mise en œuvre dudit plan ou programme et au sujet des mesures envisagées pour réduire ou éliminer ces incidences.

dans le « Document de synthèse » qui constituera une des pièces du dossier final qui sera transmis à la Commission européenne. L'Ae rappelle que, conformément à l'article L. 122-9 du code de l'environnement *« l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé »*.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de préciser la façon dont le programme prendra en compte les recommandations du présent avis.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale comporte environ 300 pages. La méthode qu'elle utilise est très qualitative en même temps que très générale, ce qui ne permet pas d'appréhender de manière quantifiée, même sous forme d'ordres de grandeur, les effets du programme sur l'environnement. Pour un programme par nature peu concret, elle devrait apporter un éclairage plus précis pour comprendre son contexte et son contenu, ses spécificités ainsi que les intentions des maîtres d'ouvrage.

Elle renvoie presque systématiquement à l'évaluation environnementale des projets qui seront soutenus par le programme, alors que ceux qui sont actuellement financés en font rarement l'objet. La principale valeur ajoutée d'une évaluation environnementale stratégique est justement de pouvoir apprécier les effets globaux du programme et de définir des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation pour des projets dont le cumul des incidences sur l'environnement peut être significatif.

Par ailleurs, l'évaluation environnementale repose sur des données d'un niveau de précision différent selon les pays et les cinq régions concernées, alors que, au moins en ce qui concerne les aspects maritimes du dossier, ce dernier devrait conduire à analyser et caractériser les milieux marins de façon cohérente pour chaque enjeux (ou « descripteur ») de la directive cadre stratégique sur les milieux marins.

L'analyse de l'avis suit la structure du dossier.

2.1 Cohérence interne du programme

Cette analyse recense dans un tableau les éventuelles contradictions entre les objectifs de la priorité 2 du programme avec ceux des autres priorités.

Les objectifs de plusieurs priorités sont identifiés comme concourant à la promotion de la transition vers une économie circulaire. Un objectif en matière de gouvernance transfrontalière[22] doit aussi contribuer à *« promouvoir l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la*

Lorsque de telles consultations ont lieu, les États membres concernés arrêtent d'un commun accord des modalités pour faire en sorte que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, et le public visé à l'article 6, paragraphe 4, de l'État membre dont le territoire est susceptible d'être touché de manière notable soient informés et puissent transmettre leur avis dans un délai raisonnable.

Lorsque des États membres sont tenus de se consulter en vertu du présent article, ils conviennent dès le début des négociations d'un délai raisonnable pour mener les consultations ».

[22] *« Renforcer la capacité institutionnelle des autorités publiques et des parties prenantes ».*

résilience aux catastrophes ». Mais deux objectifs des priorités 1[23] et 3[24] sont potentiellement incohérents avec l'objectif *« renforcer la protection de la nature et de la biodiversité, les infrastructures vertes et réduire la pollution »*, dans le cas d'actions liées aux activités de tourisme maritime ou d'*« augmentation des connexions physiques »*.

Cette analyse ne tire pas de conclusion spécifique, mais se conclut par : *« Les indications provenant de l'analyse de cohérence interne seront utilisées pour une meilleure évaluation des effets environnementaux et pour contribuer à la définition des mesures d'atténuation des mêmes effets ».*

L'Ae recommande de s'assurer de la cohérence dans le programme de l'objectif poursuivi d'adaptation au changement climatique et de prévention des risques avec les actions de renforcement de la croissance économique et de développement de la mobilité.

2.2 Cohérence externe du programme : relations avec d'autres plans et programmes

Cette partie liste et rappelle les objectifs de nombreux plans et programmes existants, avant d'analyser les éléments de cohérence avec le programme, voire leur concordance. Une autre partie intitulée *« objectifs de durabilité environnementale de référence pour l'évaluation »* la complète pour ce qui concerne les stratégies européennes et nationales relatives à l'environnement et au développement durable. Ces deux volets pâtissent de l'hétérogénéité des données nationales et régionales.

Pour l'Ae, une approche complémentaire par thématique environnementale aurait le mérite de mieux faire ressortir les principaux enjeux environnementaux et, aussi souvent que possible, les objectifs fixés par ces plans et programmes. Elle devrait en particulier conduire à s'assurer de la cohérence des objectifs de part et d'autre de la frontière, notamment pour des plans adoptés en application d'une même directive européenne (directive cadre sur l'eau, directive cadre sur les inondations, Natura 2000…) ou de nature similaire (atténuation / adaptation au changement climatique, aménagement portuaire). Une telle analyse est nécessaire pour la caractérisation des milieux marins et la définition des objectifs en application de la directive cadre sur la stratégie pour le milieu marin pour la Méditerranée occidentale et en cohérence avec la convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de Méditerranée. Pour plusieurs plans, l'analyse ne fait pas ressortir spécifiquement les enjeux environnementaux.

Le résultat de l'analyse conduit à la concordance de la priorité 2 avec la plupart des plans et programmes. Même si, pour les autres priorités, cette concordance ne concerne que quelques autres plans et programmes, l'analyse n'identifie aucun cas d'incohérence.

Pour s'assurer de leur cohérence de part et d'autre de la frontière, l'Ae recommande de présenter par thématique environnementale les principaux objectifs fixés par les autres plans et programmes, notamment pour les descripteurs de l'état du milieu marin et pour les objectifs climatiques, le cas échéant sous forme de cartes.

[23] *« Renforcer la croissance et la compétitivité des PME »*

[24] *« Développer une mobilité nationale, régionale et locale durable, résiliente au changement climatique, intelligente et intermodale »*

2.3 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence du programme

Chaque compartiment de l'environnement est renseigné par des données, zone par zone du territoire du programme (18 zones, chaque département français comptant pour une zone).

L'état des milieux naturels est inégalement caractérisé. Il se focalise sur les habitats, mais n'évoque quasiment pas les espèces. Les surfaces des différents types d'habitat naturel et leur état de conservation sont présentés sans être spatialisés. Les espèces de faune et de flore ne sont évoquées que par grands groupes, le groupe des oiseaux présentant le nombre d'espèces le plus élevé (environ 14 500). L'état initial ne comporte aucune donnée concernant l'état de conservation des espèces. Par exemple, alors que le dossier rappelle que le territoire inclut le sanctuaire de cétacés Pélagos créé en 1999, aucune information n'est apportée sur l'état de conservation des mammifères marins et sur les incidences des activités marines sur ces espèces. Les descripteurs du bon état écologique[25] de la directive cadre « stratégie pour le milieu marin »[26] (DCSMM) ne sont pas même évoqués (voir § 2.2).

La qualité de l'air est fortement affectée principalement par les activités industrielles et les transports, sauf dans les îles, la Sardaigne ayant néanmoins connu quelques hivers avec des concentrations élevées en particules. Les concentrations en NO_2 décroissent depuis 2017 alors que la pollution à l'ozone croît depuis 2014.

Les émissions de gaz à effet de serre s'élevaient environ à 18 millions de tonnes de CO_2 en 2008 sur l'ensemble du territoire du programme ; 22 % provenaient du territoire français. Le dossier ne présente pas de données plus récentes et précisément territorialisées, ni leur évolution dans le temps. Selon le dossier, ces émissions proviennent de l'industrie (40 %), des transports avec une contribution significative du transport maritime (39 %) et, pour 21 %, de la combustion dans des installations non industrielles[27]. Le dossier ne fournit pas leur évolution dans le temps.

L'Ae recommande de compléter et d'actualiser les données relatives aux émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des activités.

Les risques naturels ne sont pas décrits, alors que la gestion de ces risques est l'une des principales priorités du programme. L'Ae relève notamment que plusieurs zones du territoire connaissent régulièrement des crues rapides destructrices (tempête Alex en 2020, inondations en Ligurie en 2021) et ont été frappées par des incendies et vagues de chaleur en 2021. L'élévation du niveau de la mer est bien décrite, mais le risque de tsunami n'est pas évoqué. Les seules données fournies concernent l'érosion côtière.

L'Ae recommande de compléter l'analyse de l'état initial par une caractérisation des différents types de risques naturels auxquels le territoire est exposé.

---

[25] Descripteurs qualitatifs servant à définir le bon état écologique. 1. La diversité biologique ; 2. Les espèces non indigènes ; 3. Les populations de poissons et de crustacés ; 4. Le réseau trophique marin ; 5. L'eutrophisation d'origine humaine ; 6. Les fonds marins ; 7. Les conditions hydrographiques ; 8. Les contaminants ; 9. Les questions sanitaires ; 10. Les déchets marins ; 11. L'énergie marine

[26] Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire.

[27] Le dossier ne mentionne pas les émissions des autres activités (agriculture, par exemple) incluant celles d'autres polluants.

2.4 Le choix du programme adopté et ses alternatives

Cette présentation est correctement développée mais complexe.

« L'alternative zéro » ou scénario zéro (*« que se passerait-il en l'absence totale de programme ? »*) est rejetée d'entrée, à la fois parce que *« le désir de ne pas profiter des fonds de la nouvelle programmation communautaire ne peut être considérée comme une alternative crédible »* et *« pour rendre encore plus efficaces les actions déjà mises en œuvre avec le programme 2014-2020, en parfaite continuité »*, ce qui inscrit *a priori* le programme 2021-2027 dans la continuité du programme précédent. Ce dernier est pris comme scénario de référence pour l'analyse des incidences. L'Ae rappelle néanmoins que la directive européenne sur les plans programmes requiert d'analyser l'évolution probable de l'environnement pour le scénario zéro (cf. annexe 1 de la directive). Une approche territorialisée est importante pour les principaux enjeux environnementaux du programme.

L'Ae recommande de présenter les perspectives d'évolution des principales activités soutenues par le programme et d'évaluer l'évolution probable des principaux aspects environnementaux, autant que possible quantitativement et territorialement en référence aux enjeux environnementaux du territoire en l'absence de programme Interreg sur la période 2021-2027.

Le programme doit également s'inscrire dans le cadre européen, que l'évaluation environnementale rappelle. Sept raisons sont avancées pour en justifier les principales orientations : pouvoir améliorer la réalisation de certains objectifs fixés dans la programmation précédente en ce qui concerne la compétitivité des entreprises ; maintenir la priorité pour la protection des ressources environnementales, mais aussi renforcer la défense contre les risques ; favoriser la transition vers le modèle d'économie circulaire ; insister sur l'amélioration de l'accessibilité des territoires ; disposer d'un dispositif complémentaire aux actions de compétitivité dans le contexte de la crise sanitaire ; assurer un meilleur réseau de services sociaux (amélioration des soins de santé) ; renforcer la capacité institutionnelle des pouvoirs publics et renforcer l'efficacité de l'administration publique.

L'analyse décrit le processus ayant conduit à envisager trois alternatives, en retenant cinq critères : réponse aux objectifs de durabilité de l'Agenda 2030 des Nations unies, complémentarité avec les autres fonds européens, concentration des ressources sur un nombre limité d'objectifs, durabilité environnementale, continuité avec le programme 2014-2020. La combinaison de plusieurs règlements relatifs aux fonds européens (Feder, Interreg) prévoit la concentration de 60 % des ressources au maximum sur trois priorités.

Le programme fait le choix de conserver les priorités et la structure du programme 2014-2020, en ne créant qu'un nouvel objectif spécifique (iii) en matière de gouvernance (priorité 5) pour associer plus directement le public. L'évaluation environnementale le justifie par le besoin de continuité de mise en œuvre des actions déjà engagées et le respect du critère de concentration des aides fixé par les règlements européens. L'analyse de ce choix est plus précisément développée dans la partie 3 du présent avis.

2.5 Analyse des effets environnementaux. Atténuation des effets négatifs

Le dossier commence par présenter la méthodologie de cette analyse. L'Ae relève trois points de vigilance *a priori* : s'agissant d'un programme de financements, l'évaluation environnementale rappelle les difficultés liées à la méconnaissance des projets qui seront financés, renvoyant aux projets les précautions à prendre vis-à-vis de l'environnement ; elle rappelle également les difficultés liées à l'échelle du programme qui ne permet pas de territorialiser les incidences ; l'analyse des incidences sur les milieux naturels est développée seulement pour les sites Natura 2000, mais la méthodologie retenue, argumentée, est appropriée.

L'analyse est conduite, par priorité, par objectif spécifique et par sous-action, prenant en compte six thématiques environnementales : eau[28] ; air et facteurs climatiques ; sol ; biodiversité-faune-flore ; population-santé humaine ; patrimoine culture, biens matériels et paysage.

L'analyse de la plupart des sous-actions de la priorité 1 interroge, dans la mesure où elle indique qu'il n'y aura aucun effet sur l'environnement (positif ou négatif), alors que le descriptif de chaque sous-action précise bien que le programme pourra financer des investissements de production, que ce soit pour la compétitivité des entreprises, le développement de l'internationalisation et de partenariats transfrontaliers, le développement de l'offre touristique et culturelle… L'évaluation des incidences Natura 2000 contredit d'ailleurs ce qui est présenté comme un postulat (absence d'incidence environnementale) pour certaines sous-actions.

Une telle conclusion peut paraître en revanche acceptable, au moins en première approche, lorsque le programme soutient des actions immatérielles, de même que pour les sous-actions des priorités 4 et 5.

En toute logique, les objectifs de la priorité 2 auront des effets positifs pour l'environnement (sauf soutien aux actions immatérielles pour lesquelles l'évaluation environnementale mentionne qu'« aucun effet environnemental attendu »). En revanche, l'absence d'effet négatif est discutable pour certaines sous-actions : même si la plupart des actions de prévention des risques visent à partager des bonnes pratiques de modélisation, d'alerte précoce et d'investissements dans des infrastructures de prévention des risques basées sur la nature, et prévoient des dispositions pour « intégrer la dimension environnementale », certaines sous-actions (investissements pour des projets pilotes, mise en œuvre de plans d'action conjoints pour le développement, la valorisation et l'intégration d'itinéraires culturels et environnementaux par exemple) pourraient présenter des incidences environnementales négatives, par exemple sur les milieux naturels, sans que le type de précautions à prévoir ne soit précisé en référence aux milieux concernés.

La priorité 3 est la seule pour laquelle l'évaluation environnementale anticipe des effets négatifs, en même temps que d'autres types d'effets positifs[29]. L'évaluation environnementale détaille alors l'analyse pour les sous-actions correspondantes, qui concernent le développement et l'optimisation de la multimodalité, tant pour renforcer l'accessibilité des territoires du programme que pour améliorer l'accessibilité des « zones à faible demande ». Tout en listant un ensemble d'effets négatifs, l'évaluation environnementale rappelle que cette priorité 3 n'est dotée que de 7,16 % du

[28] La définition des 11 descripteurs du milieu marin est rappelée ici.

[29] *« Malgré la présence d'impact négatifs potentiels, le bilan de la priorité est cependant globalement positif, à la fois parce que les mêmes sous-actions pourraient au contraire s'avérer positives pour l'environnement, mais aussi parce qu'il y a aussi des effets positifs importants, qui interviennent également dans des situations où, dans le scénario sans action, il n'y aurait pas de conditions de stabilité, mais une certaine aggravation ».*

total des ressources financières du programme. Or la valeur financière de la priorité 3, même faible, ne préjuge en rien de l'étendue ni de l'importance des incidences.

L'évaluation des incidences pour les sites Natura 2000, qui fait l'objet d'une annexe spécifique, est détaillée par sous-action. Si l'analyse des enjeux est satisfaisante et complète, l'analyse des incidences exclut systématiquement toute incidence par deux types d'arguments : elle exclut toute incidence pour les actions immatérielles ou renvoie à des évaluations d'incidences pour chaque action de nature matérielle, faute de pouvoir les localiser *a priori*. L'analyse identifie certains types d'habitats potentiellement concernés[30].

Compte tenu de la continuité avec le programme 2014-2020, les incidences propres du programme 2021-2027 seront probablement négligeables. Toutefois, l'absence de présentation de l'évolution de l'environnement dans le scénario de référence ne permet pas de focaliser l'attention sur les principales incidences des secteurs économiques concernés par le programme et de soutenir des mesures nécessaires pour y remédier. Ainsi, l'analyse des effets cumulés des actions financées par le programme, par exemple en termes de développement du transport maritime et du tourisme, et des territoires susceptibles d'être affectés par le programme fait défaut. L'évaluation environnementale devrait définir des mesures d'évitement, de réduction ou, le cas échéant, de compensation proportionnées à de tels effets en tenant compte ainsi que des objectifs environnementaux définis par les autres plans et programmes.

L'Ae recommande :

- ***de reprendre l'analyse des incidences des sous-actions de la priorité 1 et de recenser leurs incidences négatives ;***
- ***de recenser, à l'échelle du programme, les enjeux environnementaux et les secteurs pouvant nécessiter une vigilance particulière au regard d'une analyse des incidences ciblée sur ses enjeux et effets propres.***

Le volet relatif à « l'atténuation des effets négatifs » reprend les principes de la démarche « éviter-réduire-compenser » et la façon, très générale, dont elle aura vocation à s'appliquer aux projets potentiellement financés par le programme. Prenant l'exemple des incidences sur le bruit et les pollutions atmosphériques, elle promeut surtout la plantation de plantes indigènes, ce qui pour l'Ae ne constitue qu'une mesure par défaut aux effets limités[31]. La plupart des autres mesures évoquées (notamment réglementations techniques de bateaux, des aéronefs) ne sont pas maîtrisées par le maître d'ouvrage.

Ainsi, arguant de l'impossibilité de localiser les interventions, l'évaluation environnementale ne prévoit pas de mesure générique d'évitement ou de réduction, alors que, les programmes peuvent définir des critères environnementaux d'obtention de fonds publics à l'éligibilité des projets

[30] À titre d'exemple, *« habitats côtiers et végétation halophyte »* et *« dunes maritimes et intérieures »* pour la sous-action *« Investissements dans des outils et des services pour améliorer les systèmes de surveillance de la sécurité de la navigation dans la zone transfrontalière »*.

[31] Sur le bruit, l'efficacité de plantation n'est effective qu'au-delà de 3 mètres d'épaisseur de plantations dense de haute tige.

La phrase *« Les plantes jouent également un rôle très important dans l'absorption du CO_2 présents dans l'atmosphère »* n'est pas contestable dans l'absolu mais, sans évaluation quantifiée, ne révèle rien du dimensionnement des mesures de réduction ou de compensation requises pour les projets financés.

Les effets présupposés des plantations sur la réduction du bruit et l'amélioration de la qualité de l'air nécessiteront en tout état de cause d'être démontrés pour constituer réellement une mesure de réduction.

financés par le programme, dits « d'éco-conditionnalité » [32], adaptés à son contexte, tenant compte des enseignements de l'analyse des incidences. De tels critères devraient être inclus dans les appels à projets pour la mise en œuvre des priorités 1 et 3.

S'appuyant sur le retour d'expérience du programme 2014-2020, l'Ae recommande de définir des mesures pour éviter ou réduire les incidences des opérations éligibles au financement. Elle recommande en particulier de prévoir des critères d'éco-conditionnalité pour tous les projets, y compris ceux qui ne feront pas l'objet d'une évaluation environnementale, tenant compte des enseignements de l'analyse des incidences.

2.6 Dispositif de suivi

Dans l'ensemble, les indicateurs de résultat et de contexte choisis apparaissent plus concrets et plus adaptés au suivi du programme que ceux du programme 2014-2020. Néanmoins, leur valeur dans l'état initial n'est pas renseignée et aucune cible n'est fixée ; si les indicateurs de résultat sont directement liés aux actions soutenues par le programme, il est plus difficile de faire un lien avec les indicateurs de contexte. Le manque de données dans l'analyse de l'état initial ne permet pas de mesurer l'efficacité environnementale du programme.

L'Ae recommande de renseigner les valeurs (initiales, cibles) des indicateurs afin de pouvoir fixer des objectifs quantifiés pour les actions du programme, ainsi que des références pour les éventuelles mesures d'évitement ou de réduction qui le complèteraient.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est encore plus général et conceptuel que l'évaluation environnementale. Il est encore plus difficile, à sa lecture, de comprendre les objectifs du programme et ses effets environnementaux.

L'Ae recommande d'expliquer dans le résumé non technique à quoi sert concrètement le programme, en rappelant les montants mobilisés et en synthétisant les opérations financées sur la période 2014-2020, en présentant les principaux objectifs atteints et ceux poursuivis sur la période 2021-2027 dans la continuité du programme précédent, et en soulignant en particulier les progrès restant à réaliser sur les objectifs non atteints.

3 Prise en compte de l'environnement par le programme

Le programme opérationnel Interreg Italie-France maritime 2021-2027 est doté d'un budget prévisionnel d'environ 200 millions d'euros, légèrement en repli par rapport au programme 2014-2020. Ses objectifs stratégiques et spécifiques s'inscrivent pour l'essentiel dans la continuité du programme précédent, ce que le dossier justifie par la nécessité de pérenniser les actions engagées. Le maintien d'une proportion significative de crédits pour la priorité 2 « *Une zone transfrontalière résiliente et économe en ressources* » confirme le soutien à la prévention des risques naturels et au renforcement de la sécurité maritime.

[32] L'éco-conditionnalité consiste à subordonner des achats ou le versement d'aides publiques au respect de principes et critères environnementaux souvent traduits en normes environnementales. Source : Wikipédia

Mis en œuvre par le biais d'appels à projets, il ne permet pas réellement ici d'orienter et de focaliser les financements sur ses principales priorités stratégiques, que ce soit pour la sélection des actions soutenues ou en termes d'effets environnementaux du programme. En outre, le caractère qualitatif et très général de l'évaluation environnementale ne permet pas d'identifier d'enjeu environnemental justifiant une attention particulière, soit par le biais du financement de certaines actions ou de mesures d'évitement ou de réduction d'autres actions susceptibles de générer des incidences négatives.

3.1 Gouvernance du programme

Par nature, la gouvernance d'un programme transfrontalier est complexe. Celle de ce programme opérationnel le confirme. Les échanges avec les rapporteurs ont mis en évidence la difficulté de construire un programme international, dans le respect des spécificités institutionnelles et des droits respectifs, pourtant pour l'application d'une même directive européenne. La priorité ISO1 est notamment destinée à améliorer cette gouvernance – et c'est la seule priorité pour laquelle a été acceptée la création d'un nouvel objectif spécifique, afin d'améliorer l'implication du public dans le programme.

Tant les difficultés d'élaboration du programme, en cohérence avec les réglementations nationales et avec les politiques régionales, avec le souci de la participation effective de toutes les parties concernées, que les disparités des informations recueillies pour l'évaluation environnementale (par exemple, en ce qui concerne l'articulation du programme avec d'autres plans et programmes de même nature de part et d'autre de la frontière) révèlent des marges de progrès importantes. Même s'il s'agit de la priorité (ISO1) la moins dotée, l'Ae considère qu'une approche mieux coordonnée est un prérequis à la réussite du programme. Ceci requiert probablement d'identifier et de financer des actions et des projets dédiés (coordination des autorités concernées, échange de données, définition d'objectifs cohérents…).

L'Ae recommande de définir des actions concrètes afin que le programme puisse reposer sur des données partagées et cohérentes et définisse une stratégie plus lisible et mieux hiérarchisée, sur les plans économique et environnemental.

La lecture du dossier, en particulier du programme et de son évaluation environnementale, permet difficilement de comprendre ses objets et enjeux concrets. La lecture des bilans du programme 2014-2020 est un peu plus explicite, mais il reste très difficile de comprendre quelles réalisations concrètes ont été obtenues grâce au programme. La création d'une sous-action (iii) dans la priorité 5[33] devrait inclure un investissement d'explication et de vulgarisation du programme, de ses objectifs, de ses réalisations et de ses résultats, en direction du public. Ce serait un moyen de mieux mettre en exergue les principaux enjeux environnementaux à l'échelle du territoire dans son ensemble et d'améliorer l'implication du public dans sa mise en œuvre.

L'Ae recommande d'améliorer l'information du public par des outils adaptés, permettant de mieux faire ressortir les principaux enjeux environnementaux et les réalisations du programme.

[33] *« Actions conjointes visant à valoriser et à renforcer la racine et l'identité communes transfrontalières et à surmonter les obstacles existants (linguistiques, physiques), avec la forte implication des jeunes générations et dans le but ultime de renforcer la cohésion sociale des territoires ».*

L'analyse préalable des effets environnementaux des actions soutenues par le programme 2014-2020, lors de la candidature aux appels à projets, repose essentiellement sur les avis d'un comité d'experts pluridisciplinaire de cinq personnes spécialisés dans plusieurs domaines de l'environnement. Sur la base des précisions apportées aux rapporteurs, aucun profil ne semble spécialisé sur les enjeux environnementaux qui sont pour l'Ae parmi les plus importants pour le programme[34] : milieux marins, pollution atmosphérique et gaz à effet de serre.

L'Ae recommande d'intégrer, dans le comité d'experts chargé d'apprécier les incidences environnementales des projets soutenus, des spécialistes des milieux marins, de la pollution atmosphérique et des gaz à effet de serre.

3.2 Ambition environnementale

À ce stade, évaluer l'ambition environnementale du programme se limite à comparer les clés de répartition entre les différentes priorités, sous réserve des évolutions des périmètres de ses priorités (cf. transfert de l'action « Port vert » de la priorité 2 à la priorité 3).

	Programme 2014-2021	Programme 2021-2027
Priorité 1	22	22
Priorité 2	52	55,84
Priorité 3	16,5	7,16
Priorité 4	9,5	10
Priorité 5		5

Figure 3 : Comparaison des clés de répartition entre les cycles 2014-2020 et 2021-2027. Source : site Internet du programme tenant compte des quatre premiers appels à projets du programme 2014-2021.

L'objectif de concentration de 60 % des financements est présenté de façon ambiguë par l'évaluation environnementale[35]. En réalité, il ne correspond pas à un « niveau d'ambition environnementale ».

Comme indiqué au § 2.6, les indicateurs environnementaux du dispositif de suivi du programme ne sont pour l'instant pas renseignés. Le bilan du programme 2014-2020 en renseigne quelques-uns, mais le programme n'est qu'un élément de l'atteinte des objectifs fixés, sans que sa contribution propre puisse être spécifiquement identifiée.

L'analyse conduite par l'évaluation environnementale devrait conduire à cibler les enjeux environnementaux prioritaires pour le programme et des objectifs environnementaux précis à atteindre en lien avec les principaux types d'actions qu'il soutient. L'analyse de l'Ae ci-après en propose quelques-uns, sur la base du retour d'expérience du programme 2014-2020 et des échanges des rapporteurs avec leurs différents interlocuteurs.

En l'absence de tels objectifs, il n'est pas possible de qualifier l'ambition environnementale du programme.

[34] Toutefois, au moins un expert est spécialiste des risques naturels.

[35] *« Les dispositions résultant de l'accord politique national concernant le règlement CTE prévoient la concentration thématique d'au moins 60 % des ressources sur l'objectif stratégique 2 et au maximum deux objectifs stratégiques supplémentaires ».*

3.3 Analyse thématique

3.3.1 Transports, pollution atmosphérique et gaz à effet de serre

Selon l'évaluation 2021 du programme 2014-2020, les indicateurs de l'axe 3 présentent un avancement moyen de 26 % : *« il s'agit du plus faible taux d'avancement des axes du programme »*. Si le programme a permis de financer des études et dispositifs pour favoriser une meilleure gestion et une meilleure sécurité du transport maritime, tous les indicateurs de travaux ou d'investissements sont à 0 (par exemple, le nombre de plans d'actions ou d'actions pilotes pour la réalisation d'actions de stockage et approvisionnement de gaz naturel liquéfié (GNL))[36]. La dernière estimation de l'indicateur de résultat, indiquant le nombre de sinistres maritimes, date de 2017, et reporte 1969 incidents enregistrés durant l'année (20 de plus par rapport à la valeur de référence 2013). L'évaluation n'analyse pas les raisons de cette absence de résultat concret.

La sous-action « Port vert » reconduit le soutien aux actions expérimentales pour favoriser la décarbonation du système énergétique des ports au profit des sources renouvelables. Alors que l'évaluation confirme la pertinence du programme, aucun élément d'amélioration pour les ports n'est proposé. Là également, la question se pose d'appels à projets ciblés.

L'Ae recommande d'analyser, à l'échelle du territoire du programme, les données sur les émissions de gaz à effet de serre du transport et du tourisme maritime pour pouvoir définir des objectifs réalistes en termes de réduction des pollutions atmosphériques et des émissions de gaz à effet de serre, et de définir des appels à projets ciblés pour les atteindre.

3.3.2 Milieux marins

Le programme 2014-2020 a financé huit projets sur la priorité d'investissement 6C (*« Conserver, protéger, favoriser et développer le patrimoine naturel et culturel »*). Son taux d'avancement était de 98 % en 2020. À titre d'exemple, la *« superficie des habitats bénéficiant d'un soutien pour atteindre un meilleur état de conservation »* est estimée à 1 275 000 ha pour une cible 2023 à 303 835 ha. Le bilan 2020 conclut que *« de manière générale, les indicateurs choisis par le programme couvrent mal les thématiques telles que la biodiversité, l'état des habitats naturels et la conservation des espèces »*[37].

L'Ae souscrit pleinement à cette analyse. Si la modification des indicateurs de résultat (nombre d'infrastructures vertes et bleues, nombre d'actions de protection menées) et des indicateurs de contexte (% intégrité des habitats, % réduction des espèces exotiques envahissantes, % pratiques de production (par exemple, pêche) durables sur le total) va dans le bon sens, l'évaluation environnementale n'exploite pas suffisamment les outils de mise en œuvre de la directive cadre stratégique pour le milieu marin (descripteurs et objectifs environnementaux).

[36] L'Ae signale que les plans de protection des Alpes-Maritimes et du Var (voir les avis n°2021-33 et 2021-34) prévoient des dispositions pour réduire la pollution atmosphérique des ports de commerce, mais ces mesures en sont pas encore mises en œuvre.

[37] Prudemment, le bilan 2020 précise que *« Cela peut, d'une part, indiquer un problème de sous-estimation en phase de programmation et, d'autre part, un double calcul lors de la phase d'agrégation des valeurs de chaque intervention, dû au fait que certains projets ont comme territoire cible des aires marines communes »*.

L'identification d'objectifs prioritaires devrait notamment conduire à mieux cibler les objectifs de la sous-action 2.7.A.Aa[38], mais aussi à définir des mesures d'évitement ou de réduction et des critères à respecter pour les autres sous-actions susceptibles de présenter des incidences négatives significatives, par exemple en ce qui concerne le développement du tourisme maritime.

L'Ae recommande d'identifier quelques objectifs, représentatifs du bon état des milieux marins, à atteindre sur le territoire du programme et de préciser en conséquence la sous-action relative à la préservation des milieux naturels, ainsi que des mesures d'évitement ou de réduction des incidences négatives sur les milieux marins pour les autres sous-actions.

Par ailleurs, l'Ae note que la priorité 2 pourrait retenir des mesures de compensation à l'échelle du programme en les inscrivant comme sous actions de cette priorité (par exemple, la restauration d'un milieu marin dégradé). La présence du sanctuaire Pelagos sur le territoire du programme devrait également être prise comme une opportunité.

3.3.3 Risques naturels

L'atteinte des objectifs de la programmation 2014-2020 est très contrastée pour cet enjeu environnemental. Si la priorité d'investissement 5A (*« Soutenir l'investissement en faveur de l'adaptation au changement climatique, y compris les approches fondées sur les écosystèmes »*) présente un taux d'avancement de 1 202 %, la priorité d'investissement 5B (*« Favoriser des investissements destinés à prendre en compte des risques spécifiques, en garantissant la résilience aux catastrophes et en développant des systèmes de gestion des situations de catastrophe »*) n'a fait l'objet d'aucun projet. Le programme a soutenu 12 projets. Les indicateurs de réalisation sont presque tous à 0 %[39], à l'exception de l'indicateur *« Population bénéficiant de mesures de protection contre les inondations »*, dont la valeur 2020 est de 306 216 pour une cible 2013 de 6 400[40]. L'évaluation 2020 du programme indique : *« En général, les logiques d'intervention des projets apparaissent cohérentes avec les objectifs fixés par la stratégie du programme pour la gestion des risques naturels, même si les indicateurs du programme ne permettent pas d'enregistrer un réel avancement dans ce domaine »* ; elle évalue, comme piste de progrès prioritaire, la promotion des activités de communication et d'information, non seulement pour les décideurs politiques et les acteurs institutionnels, mais également pour la population elle-même.

Le programme 2021-2027 reprend les mêmes types de sous-actions, mais modifie les indicateurs de contexte et de résultat de l'objectif spécifique[41], plus directement en rapport avec les enjeux. Comme indiqué précédemment, l'absence de cible ne permet pas d'apprécier l'ambition du programme. Le bilan du programme 2014-2020 a également révélé la difficulté à faire émerger des investissements vis-à-vis des risques d'incendie et de l'érosion côtière, et d'impliquer les acteurs privés, ce qui conduit à s'interroger sur la façon dont la sous-action 2.4.A.Ac (*« Investissements pour des projets pilotes »*) sera effectivement mise en œuvre.

---

[38] *« Actions de promotion, de protection, de conservation et de sauvegarde de la biodiversité et du capital naturel de la zone de coopération en appliquant en priorité des stratégies conjointes de mise en œuvre dans les programmes précédents ».*

[39] En particulier pour ce qui concerne « Population bénéficiant de mesures de protection contre les incendies de forêt », « Population bénéficiant de mesures de protection contre l'érosion côtière »

[40] Les représentants de l'autorité de gestion ont appelé les rapporteurs à la prudence sur l'interprétation des valeurs.

[41] % de la côte en érosion sur le total / km de côte contrôlée ; % de la superficie forestière couverte par le feu sur le total / superficie forestière contrôlée ; % du territoire à risque d'inondation sur le total à risque ; zone à risque hydrogéologique contrôlé

L'Ae relève par ailleurs que, dans l'état initial, les risques naturels ne sont pas explicitement abordés alors que la zone côtière est particulièrement sensible à l'érosion, au risque de tsunami et le territoire aux risques d'incendie et d'inondation.

L'Ae recommande de prendre en compte l'ensemble des risques naturels susceptibles d'affecter le territoire du programme et d'envisager des appels à projets ciblés, sur la base d'une analyse hiérarchisée des risques.

3.3.4 Déchets et économie circulaire

Selon l'analyse de l'état initial, la gestion des déchets représente l'une des activités les plus importantes pour le territoire d'un point de vue environnemental et économique. Les flux produits sont particulièrement importants dans les départements des Alpes-Maritimes et du Var (700 kg/habitant), correspondant à une forte fréquentation touristique. Selon le diagnostic territorial, 80 % des plastiques sont renvoyés vers les côtes par les courants : *« les effets sur les écosystèmes méditerranéens et transfrontaliers sont considérables »*.

Le programme 2014-2021 a permis de soutenir des mesures de gestion des déchets pour cinq ports, soit 100 % de l'objectif. Cet enjeu est pris en compte par les sous-actions « Ports verts » et les actions de soutien à l'économie circulaire. Les indicateurs prévus sont appropriés (réduction des pourcentages de déchets par type, nombre de stratégies et de solutions innovantes développées) mais le dispositif de suivi ne comporte pas de cible.

L'Ae recommande de fixer des cibles pour les actions de soutien à l'économie circulaire.

3.3.5 Consommation d'espace

La France a inscrit dans ses objectifs environnementaux un objectif de « zéro artificialisation nette »[42]. À ce stade, cet enjeu n'est pas pris en compte sur l'ensemble du programme.

Les mesures de promotion du transport et du tourisme maritime pourraient conduire à l'augmentation de l'artificialisation des sols. Comme pour d'autres enjeux environnementaux, il serait utile d'étudier les mécanismes d'artificialisation liées aux stratégies portées par le territoire. C'est un enjeu majeur de résilience aux risques naturels accrus par le changement climatique.

L'Ae recommande d'inclure la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols dans les objectifs du programme et de réaliser une étude à l'échelle du territoire pour évaluer leur évolution à moyen et long terme. Elle recommande d'inclure ces objectifs dans les sous-actions concernées du programme, voire de définir une sous-action dédiée au sein de la priorité 2.

3.4 Conclusion

Alors que le programme Interreg Italie-France maritime semble répondre à des enjeux majeurs pour ce secteur de la Méditerranée (concilier les activités industrielles et touristiques avec des milieux exceptionnels exposés au changement climatique), ses résultats pour la période 2014-2020 sont

[42] La loi climat résilience n°2021-1104 du 22 août 2021 demande aux territoires de baisser de 50 %, d'ici à la fin de la décennie, le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le « zéro artificialisation nette » devra être atteint d'ici 2050.

en demi-teinte, tant par rapport aux objectifs qu'il s'était fixés que vis-à-vis des principaux enjeux environnementaux du territoire.

Le dossier présenté à l'appui du programme 2021-2027 ne semble pas en avoir tiré toutes les conséquences. Il s'appuie sur des données environnementales incomplètes (par exemple en matière de risques et de flore et de faune), en partie datées. L'évaluation environnementale n'est pas d'un grand secours pour cibler des priorités et des mesures environnementales. Le programme repose sur des appels à projets qui n'ont pas permis de mettre en œuvre plusieurs objectifs environnementaux pourtant clairement identifiés dans le programme précédent. Il devrait définir des critères d'éco-conditionnalité pour tous les appels à projet.

L'Ae fait l'hypothèse que l'évaluation quantifiée des incidences environnementales des secteurs clés soutenus par le programme permettrait de mieux cibler les appels à projet et de démontrer la pertinence des actions financées et leur efficacité environnementale.

Annexe

Structure du programme

Priorité 1 : Une zone transfrontalière attractive, marquée par une modernisation intelligente et durable

Objectif spécifique iii : Renforcer la croissance durable et la compétitivité des PME et la création d'emplois dans les PME notamment grâce à des investissements productifs

- Action A : Soutien à la compétitivité, à l'innovation et au transfert de technologie des PME transfrontalières en cohérence avec les stratégies de spécialisation intelligente des territoires
- Action B : Renforcer la compétitivité des PME transfrontalières pour le management, le développement, la promotion de l'innovation des territoires et des atouts touristiques et services touristiques et culturels associés

Objectif spécifique iv : Développer les compétences pour une spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'entrepreneuriat

- Action A : Actions visant à développer et à consolider les synergies entre les domaines de spécialisation intelligente et de la zone de coopération
- Action B : Des actions visant à promouvoir et renforcer la capacité des territoires (pôles et réseaux d'entreprises, organismes publics, monde de la recherche, société civile, etc.) à récolter les fruits de la transition industrielle et industrie 4.0

Priorité 2 : Une zone transfrontalière résiliente du point de vue des ressources

Objectif spécifique iv : Promouvoir l'adaptation au changement climatique et prévention des risques de catastrophe, résilience, prise en compte des approches écosystémiques

- Action A : Actions d'incitation et d'amélioration de la coordination entre les territoires de la zone transfrontalière pour renforcer les capacités de gestion intégrée des zones côtières, la prévention de la gestion des risques
- Action B : Actions pour encourager le développement d'outils et d'infrastructures conjoints pour le suivi, la prévision et la gestion des risques
- Action C : Actions de promotion de stratégies communes de sensibilisation active sur les problématiques liées aux risques anthropiques et dérivant du changement climatique, à destination des institutions, des citoyens et des acteurs économiques de la zone transfrontalière

Objectif spécifique v : Améliorer la protection de la nature et la biodiversité, les infrastructures vertes en particulier en milieu urbain et réduire la pollution

- Action A : Conservation, protection, promotion du capital naturel et culturel de l'espace transfrontalier
- Action B : Actions visant à assurer la gestion intégrée, la durabilité de l'accessibilité au patrimoine naturel transfrontalier (et du patrimoine culturel associé)
- Action C : Actions visant à réduire la pollution environnementale du territoire par la promotion des « Ports verts transfrontaliers du futur »

Objectif spécifique vi : Promouvoir la transition vers une économie circulaire

- Action A : Développement de modèles partagés pour l'économie circulaire
- Action B : Promotion des interventions d'économie circulaire
- Action C : Renforcement des capacités

Priorité 3 : Un espace transfrontalier connecté physiquement et numériquement

Objectif spécifique iii : Développer et renforcer la mobilité nationale, régionale et locale durable, résiliente au changement climatique, intelligente et intermodale, y compris un meilleur accès à la TEN-T et à la mobilité transfrontalière

Action A : Multimodalité transfrontalière sûre et durable

Action B : Investissements conjoints pour la création l'expérimentation et le renforcement de moyens innovants, inclusifs et sûrs de mobilité transfrontalière

Priorité 4 : Une zone transfrontalière efficace en capital social et qui se distingue par son capital humain

Objectif spécifique i : Améliorer l'efficacité des marchés du travail et l'accès à des emplois de qualité grâce au développement de l'innovation sociale et des infrastructures

Action A : Soutien à la création d'une offre transfrontalière et de services de l'emploi efficaces et de qualité

Action B : Soutien à la qualification du capital humain pour soutenir l'efficience et l'efficacité du marché du travail transfrontalier et de la mobilité sociale et professionnelle des jeunes, des adultes et des travailleurs.

Objectifs spécifique iv : Garantir un accès équitable aux soins de santé grâce au développement des infrastructures, y compris les soins primaires

Action A : Promotion d'initiatives communes pour soutenir l'accès aux soins de santé et l'inclusion sociale de la population résidente dans les zones les plus isolées et les catégories les plus fragiles

Priorité 5 : Une meilleure gouvernance transfrontalière

Objectif spécifique i : Améliorer la capacité institutionnelle des pouvoirs publics, en particulier ceux en charge de la gestion d'un territoire spécifique et des parties prenantes

Objectifs spécifique ii : Améliorer l'efficacité de l'administration publique en promouvant la coopération juridique et administrative et la coopération entre les citoyens et les institutions, en particulier en vue de résoudre les obstacles juridiques et autres dans les régions voisines

Action A : Renforcement des capacités transfrontalières

Action B : Coordination institutionnelle

Objectif spécifique iii : Établir une confiance mutuelle, notamment en encourageant l'action de personne à personne

Action C : De personne à personne