



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le programme opérationnel Feder CTE
Interreg - Canal du Mozambique 2021-2027**

n°Ae : 2022-106

Avis délibéré n° 2022-106 adopté lors de la séance du 9 février 2023

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 9 février 2023 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme opérationnel Feder CTE Interreg Canal du Mozambique 2021-2027.

Ont délibéré collégalement : Hugues Ayphassorho, Sylvie Banoun, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Eric Vindimian, 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 : Nathalie Bertrand.

* *
*

L'Ae a été saisie pour avis par le président du département de Mayotte, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 7 novembre 2022, d'un projet de programme opérationnel Interreg Canal du Mozambique et de son évaluation environnementale stratégique concernant Mayotte, la Réunion, Madagascar, le Mozambique, les Seychelles, la Tanzanie et l'Union des Comores. Le 2 février 2023, elle a été informée, par courrier, d'une modification du programme opérationnel, avec notamment le retrait de trois pays (les Seychelles, la Tanzanie et l'Union des Comores). Le courrier comportait un exemplaire du nouveau programme mais n'était pas accompagné d'une évaluation environnementale stratégique révisée. L'avis de l'Ae porte donc sur le premier dossier dont elle a été saisie, le président du département de Mayotte ayant souhaité disposer d'un avis dans les meilleurs délais.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 12217 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 1227 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 12221 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 16 novembre 2022 :

- le directeur régional de l'ARS de Mayotte,
- le préfet de Mayotte,

Sur le rapport de Charlène Berthelot et Virginie Dumoulin, 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. 1229 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 de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Le programme de coopération Interreg Canal du Mozambique 2021–2027 s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne. Il concerne les départements d'outre-mer français de Mayotte et de la Réunion d'une part, et aurait dû concerner Madagascar, le Mozambique, les Seychelles, la Tanzanie, et l'Union des Comores d'autre part. Finalement ces trois derniers pays ne sont pas inclus dans le programme à la date d'adoption du présent avis. Son autorité de gestion est le département de Mayotte.

Ce programme opérationnel (PO) participe à l'atteinte des objectifs de la stratégie européenne pour les Régions ultra-périphériques (RUP) et de développement de la coopération internationale. Il s'articule autour de quatre priorités : développement économique et recherche ; changement climatique, dont prévention des risques, et protection de l'environnement ; un territoire plus social et plus inclusif ; amélioration de la gouvernance. Il bénéficiera sur 2021–2027 d'un financement de l'ordre de 12 millions d'euros, contrepartie nationale incluse, porté par le Feder. La comparaison avec le programme précédent 2014–2020 est difficile, la structure territoriale du PO ayant été modifiée et les orientations fortement renouvelées.

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

- l'adaptation au changement climatique et la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels, dont la sécheresse et la disponibilité en eau ;
- la préservation de la biodiversité, notamment des milieux marins et forestiers, et la réduction de la consommation d'espaces naturels pour des usages anthropiques ;
- la réduction des pollutions de l'eau et des déchets ;
- la réduction des pollutions atmosphériques et des émissions de gaz à effet de serre, en particulier par une réduction des émissions liées aux transports.

Ces enjeux environnementaux sont étroitement liés au développement économique durable de ces territoires, avec notamment la mise en œuvre d'un tourisme durable et la formation des populations aux nouveaux enjeux économiques.

Le PO pâtit d'une insuffisante qualité de rédaction et d'organisation de son plan, qui ne reprend pas la structuration classique d'un document de ce type, organisé autour de priorités et d'objectifs spécifiques, structure reprise toutefois par l'évaluation environnementale. Les modalités de sa mise en œuvre sont peu développées dans le dossier, et se feront probablement par appels à projets et programmes de coopération comme pour le programme précédent. Il se heurte à des problèmes de gouvernance et de capacité à orienter et focaliser les financements sur ses principales priorités stratégiques, en raison de la nature même des programmes de coopération de ce type.

L'évaluation environnementale du programme est très qualitative et générale, ce qui ne permet pas d'aborder aisément ses effets sur l'environnement et de prévoir des mesures alternatives. 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 et de prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis porte sur le programme de coopération Interreg Canal du Mozambique 2021–2027. L'Ae a été saisie pour avis par le département de Mayotte, autorité de gestion du programme, le 7 novembre 2022, d'un projet de programme opérationnel et de son évaluation environnementale stratégique concernant Mayotte, La Réunion, Madagascar, le Mozambique, les Seychelles, la Tanzanie et l'Union des Comores. Le 2 février 2023, elle a été informée, par courrier, d'une modification du programme, suite notamment au retrait de trois pays (les Seychelles, la Tanzanie et l'Union des Comores). Le courrier comportait un exemplaire du nouveau programme mais n'était pas accompagné d'une évaluation environnementale stratégique révisée. L'avis de l'Ae porte donc sur le premier dossier dont elle a été saisie, qui inclut les trois pays. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale stratégique et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de programme. L'avis contient également des recommandations pour améliorer en tant que de besoin le programme.

1 Contexte, présentation du programme et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du programme

Le financement de la coopération transfrontalière de l'Union européenne, connue sous le nom d'Interreg², s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion, principale politique d'investissement de celle-ci. À travers cette coopération, les territoires sont incités à résoudre ensemble les problèmes dépassant leurs frontières administratives et à œuvrer à un développement conjoint. Elle vise à la fois les pays frontaliers et la coopération transnationale. 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 règlement³. Le cadre financier pluriannuel présenté par la Commission européenne fixe une enveloppe de 330 milliards d'euros⁴ 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-programme⁵.

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 le Conseil départemental de Mayotte. La Réunion et Mayotte bénéficient des fonds structurels européens au titre de leur statut de régions ultrapériphériques (RUP)⁶ dans l'UE.

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.

6 Une région ultrapériphérique (RUP) est un territoire de l'union européenne situé en dehors du continent européen. Au nombre de 9 depuis janvier 2017, la particularité des RUP a été reconnue dans une déclaration annexée au traité de

La Commission a adopté le 24 octobre 2017 une communication par laquelle elle propose « *un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne* » dans lequel elle les encourage à collaborer avec des partenaires issus de pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ainsi que des pays d'Afrique et de l'océan indien, dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'économie circulaire, de la gouvernance des océans, du transport ainsi que de la prévention et préparation aux risques de catastrophe liés au changement climatique afin de retrouver des logiques de développement durable régionales. Les différentes générations des programmes Interreg Canal du Mozambique visent à améliorer la coopération des territoires européens de la zone (Mayotte et La Réunion) avec les pays alentours.

1.2 Évolutions du programme Interreg Canal du Mozambique 2021–2027

La programmation 2021–2027 a élargi l'espace de coopération concerné par le PO, pour tenir compte des difficultés rencontrées avec le programme précédent 2014–2020 qui couvrait uniquement les territoires de Mayotte, Madagascar et l'Union des Comores et tenir compte de coopérations déjà existantes avec les Seychelles, la Tanzanie et le Mozambique.

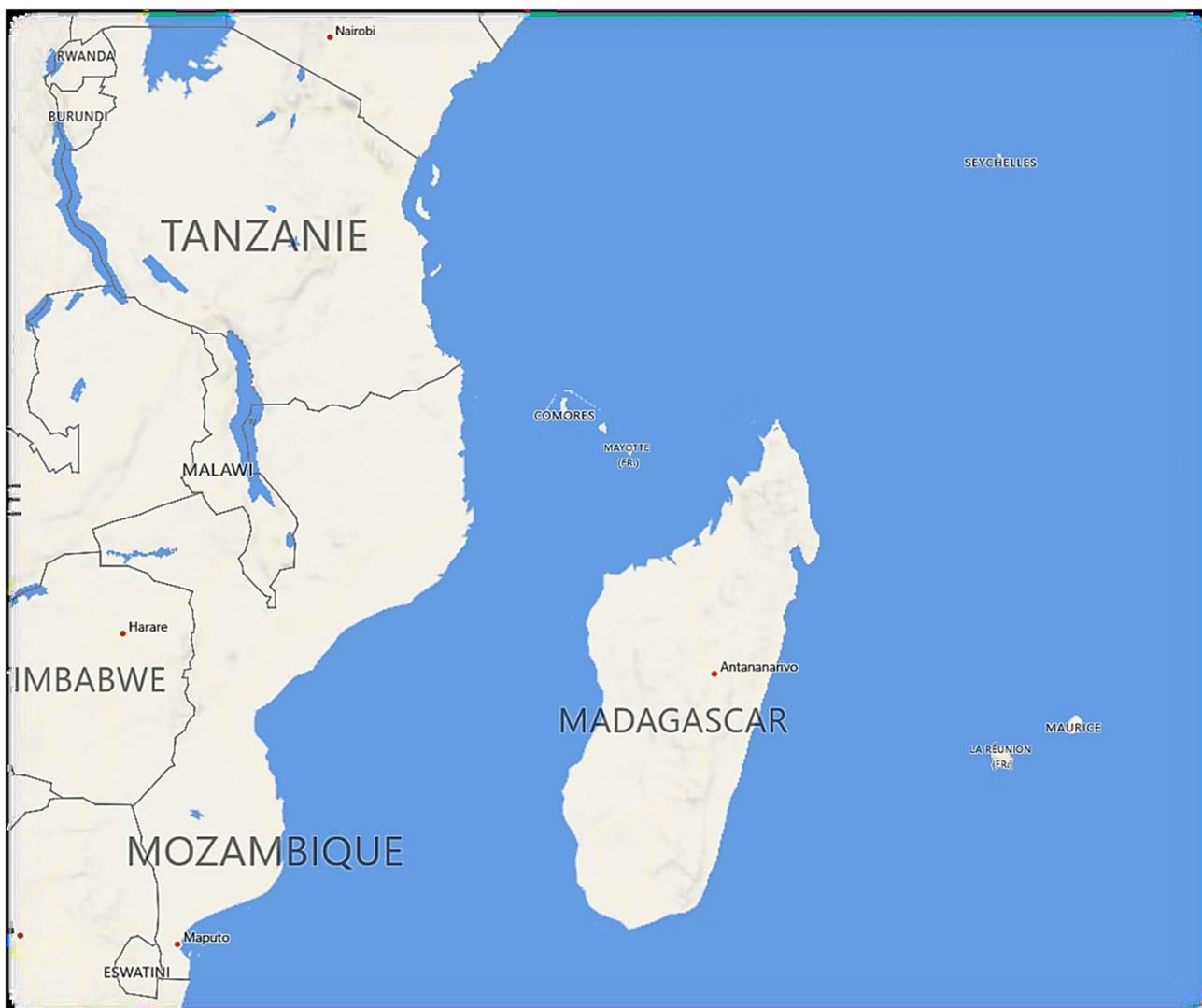


Figure 1 – Carte de la zone du Canal du Mozambique (dossier)

Maastricht de 1992. Liste des 9 régions ultrapériphériques : les îles Canaries (ES) ; la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, Mayotte et La Réunion, Saint-Martin (FR) ; les Açores et Madère (PT).

Il convient néanmoins de noter qu'il n'a pas été possible d'obtenir l'accord écrit de l'Union des Comores, de la Tanzanie et des Seychelles avant la dernière date d'adoption possible, fin 2022. L'Ae a été informée oralement début février qu'une révision du programme prenant notamment acte de leur retrait était en cours. Ces trois pays pourront néanmoins rejoindre le programme en 2024 s'ils le souhaitent. Le dossier remis à l'Ae incluait les éléments relatifs à ces trois pays qui restent donc mentionnés dans cet avis.

Ce programme Interreg se déploie en parallèle d'un autre programme Interreg dédié à l'océan Indien, piloté par la Région de La Réunion et qui regroupe en sus de celle-ci, les Terres australes et antarctiques françaises, l'île Maurice, le Kenya, les Maldives, l'Inde, et l'Australie, doté d'un budget de 63,15 millions d'euros⁷. Le PO Canal du Mozambique est l'équivalent transfrontalier de la partie transfrontalière du programme Interreg océan Indien. Une coordination entre les deux programmes est prévue à travers un comité conjoint réunissant *a minima* les deux autorités de gestion et leur secrétariat conjoint.

1.3 Diagnostic territorial et enjeux environnementaux du programme

Le territoire correspondant à ce programme, d'environ 2,3 millions de km²⁸, accueille de l'ordre de 120 millions d'habitants⁹, inégalement répartis entre les îles les moins peuplées (Les Seychelles, Mayotte, La Réunion et l'Union des Comores) et Madagascar et les pays du continent africain. Les dynamiques d'accroissement de leurs populations respectives reflètent un grand écart entre des pays dont le doublement des populations d'ici 2050 est envisagé (Madagascar, l'Union des Comores, Tanzanie, Mozambique, Mayotte) et les autres dont la population devrait croître faiblement. La croissance démographique et la densité de population sont des enjeux majeurs de la zone, notamment à Mayotte qui connaît une forte immigration et a un taux de fécondité à 4,16, une densité de 770 personnes/km² et une croissance démographique de 3,8 % par an. La population de cet archipel devrait plus que doubler d'ici 2050, ce que ne dit pas le dossier.

Sur le plan économique (produit intérieur brut – PIB) et aussi en termes d'innovation (recherche et développement) et de compétitivité, une même disparité géographique prévaut entre les RUP et les autres pays de la zone. Ainsi le PIB/habitant de La Réunion s'élève à 21 290 €, celui des Seychelles et Mayotte à 12 556 €, alors que ceux de l'Union des Comores, de Madagascar, du Mozambique et de la Tanzanie ne dépassent pas ou à peine les 1 000 € en 2019.

Le contexte environnemental de la zone est exceptionnel, avec des écosystèmes, à la fois terrestres et marins, et un patrimoine naturel et culturel, rares et uniques. Les risques face au changement climatique et à l'anthropisation des territoires n'en sont que plus importants, d'autant que les perspectives économiques sont très largement tournées vers le tourisme dont l'impact sur le patrimoine naturel et la biodiversité peut peser lourdement. 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 à la déstabilisation de la côte, à des pollutions liées aux activités littorales, notamment agricoles et maritimes, ainsi qu'à la propagation des espèces exotiques envahissantes.

⁷ 41,38 M d'euros pour la coopération transfrontalière (Réunion, Madagascar, Comores, Maurice, Seychelles) et 21,77M pour la coopération transnationale avec les autres pays.

⁸ Information non mentionnée dans le dossier résultat d'une évaluation faite par les rapporteures

⁹ Information non mentionnée dans le dossier résultat d'une évaluation faite par les rapporteures

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

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

Ces enjeux environnementaux sont étroitement liés au développement économique durable de ces territoires, avec notamment la mise en œuvre d'un tourisme durable et la formation des populations aux nouveaux enjeux économiques.

1.4 Projet de programme pour la période 2021-2027

Le programme opérationnel (PO) Feder CTE Interreg Canal du Mozambique définit quatre priorités, déclinées en objectifs spécifiques (OS), qui reprennent certaines des priorités thématiques du Feder¹⁰. Eu égard à la différence de formulation des priorités et des objectifs spécifiques¹¹ entre l'évaluation environnementale et le programme lui-même, l'Ae a choisi de reprendre la structuration proposée par l'évaluation environnementale, plus proche de la formulation à laquelle ont recours les programmes opérationnels européens. La structure du PO telle que formulée dans le dossier figure néanmoins en annexe au présent avis avec un tableau de correspondance.

- *Priorité 1 : Faire du Canal du Mozambique un espace dédié à la recherche, à l'innovation, au numérique et au développement économique des entreprises - OS1.3*

Cet objectif vise principalement le développement de projets de coopération économique et commerciale entre les entreprises de la zone du Canal du Mozambique, y compris en lien avec des secteurs émergents de l'économie bleue, de l'économie verte et de l'économie sociale et solidaire. Elle prévoit aussi le soutien à la recherche et à l'innovation.

- *Priorité 2 : Faire du Canal du Mozambique un territoire qui œuvre contre le changement climatique et pour la protection de l'environnement, de la biodiversité et la prévention et la gestion des risques*

Cette priorité promeut l'adaptation au changement climatique, vise à protéger des risques de catastrophes, à développer la résilience des territoires (OS2.4). Le développement d'actions de protection et de valorisation des espaces côtiers permettant de lutter contre l'érosion du littoral est également spécifiquement cité. Le deuxième objectif spécifique porte sur le développement de l'économie circulaire et l'utilisation efficace des ressources (OS2.6). Enfin, le troisième objectif spécifique vise à renforcer la protection de la nature et de la biodiversité, à réduire la pollution et à promouvoir les infrastructures vertes, notamment en milieu urbain (OS2.7).

- *Priorité 3 : Faire du Canal du Mozambique un territoire plus social et plus inclusif mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux*

¹⁰ Marché unique, innovation et numérique / Cohésion, résilience et valeurs / Ressources naturelles et environnement / Voisinage et le monde <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens-2021-2027>

¹¹ Le vocable utilisé habituellement dans la déclinaison des PO Feder est celui « d'orientations stratégiques ».

Les objectifs spécifiques visent les enjeux d'éducation (OS4.2), d'accès aux soins (OS4.5) et à la culture (OS4.6). Une des orientations de ce dernier OS est la coopération dans le développement de l'éco-tourisme. On mentionnera également l'ambition commune d'une veille sanitaire pour prévenir les risques sanitaires et épidémiologiques.

- *Priorité 4 : Améliorer la gouvernance de coopération dans la zone du Canal du Mozambique – OS6.1*

Sont ici visés le renforcement des compétences, du partage d'expériences et de la coordination entre les acteurs, le soutien des échanges de coopération ainsi que des rencontres entre acteurs institutionnels, afin de faciliter l'identification et la formalisation de projets communs et l'élaboration de stratégies concertées, permettant le dialogue, et l'identification en amont des complémentarités notamment avec la Commission de l'océan Indien (COI)¹².

Pour la période 2021–2027, le programme s'établit à environ 10,6 millions d'euros en provenance du fonds européen de développement régional (Feder), même si la coopération avec le fonds européen de développement (FED23) devrait pourtant être recherchée¹³. Le co-financement national (France) est évalué à 15 %¹⁴.

OS1.3 : Coopération économique, recherche et innovation	1 841 040 €	17,3 %
OS2.4 : Adaptation au changement climatique, prévention des risques et résilience territoriale	2 250 160 €	21,2 %
OS2.6 : Economie circulaire et utilisation rationnelle des ressources	1 022 800 €	9,6 %
OS2.7 : Protection et préservation de la nature et de la biodiversité	1 022 800 €	9,6 %
OS4.2 : Formation et éducation	1 738 760 €	16,3 %
OS4.5 : Accès aux soins	920 520 €	8,7 %
OS4.6 : Culture et tourisme durable	1 227 360 €	11,5 %
OS6.1 : Capacités institutionnelles dans la gouvernance de la coopération	613 680 €	5,8 %
TOTAL	10637120	100,00 %

Figure 2 : Budget alloué par OS et leur pourcentage dans le budget total du PO¹⁵

La comparaison avec le programme précédent 2014–2020 n'est pas faite dans l'évaluation environnementale, alors qu'elle figure brièvement dans le PO. Les objectifs spécifiques étaient hiérarchisés de façon différente : échanges commerciaux, état de santé des populations, éducation, sans aborder l'environnement. Le programme précédent prévoyait une contribution de 11 651 527 € du Feder pour seulement Mayotte, l'Union des Comores et Madagascar¹⁶. Il n'a financé que quatorze opérations pour un montant de 7 157 906,05 €, soit 61,43 % du Feder alloué.

L'Ae recommande qu'un bilan de la programmation précédente soit dressé et ajouté au dossier.

¹² La Commission de l'océan Indien (COI) est une organisation intergouvernementale qui regroupe cinq États membres : l'Union des Comores, la France au titre de La Réunion, Madagascar, Maurice et les Seychelles. <https://www.commissionoceanindien.org/presentation-coi/>

¹³ La coopération entre le Feder et le FED figure dans le PO mais n'est pas mentionnée dans l'étude d'impact environnementale, qui ne mentionne pas non plus la source de financement du PO116, ni le partage des financements entre les échelons européens et nationaux. Il apparaît également dans la nouvelle version du programme que d'autres sources de financement européens pourraient être mobilisées telle que le FEADER.

¹⁴ Un tableau de financement figurant dans le PO (p 116) indique que les financements d'origine France sont intégralement privés. Le nouveau projet de programme corrige cette erreur matérielle, et distingue les co-financements nationaux de sources publique et privée.

¹⁵ Ce tableau est la seule information financière figurant dans le document d'évaluation environnementale stratégique.

¹⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/in-your-country/programmes/2014-2020/fr/2014tc16rfcb051_fr

Le PO présente – là encore ces éléments sont exempts d'analyse dans le cadre de l'évaluation environnementale – la perspective de co-financements nationaux via le Fonds national de coopération régionale, alimenté par des financements de l'État, et le Fonds de coopération régionale, alimenté par le Département de Mayotte.

Les modalités de fonctionnement du programme ne sont pas décrites, ni dans le PO lui-même, ni dans son évaluation environnementale. Traditionnellement, ce type de programme opérationnel fonctionne par appels à projets sans que l'on puisse affirmer que ce sera également le cas ici. Le PO mentionne la possibilité de financement de petits projets (d'un montant inférieur à 100 000 euros) dans certaines priorités thématiques (gouvernance, culture).

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par un volet concernant la partie financière du programme et de décrire les modalités de financement du programme opérationnel.

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 un département (Mayotte en tant que collectivité unique) et une région (La Réunion), l'Ae est compétente pour rendre un avis¹⁷.

Le processus de concertation n'est pas évoqué par l'évaluation environnementale. Pourtant, le PO mentionne l'existence d'un important travail de « *consultation de la population et des acteurs locaux pour la préparation des programmes européens post-2020* ». Réalisé entre août et novembre 2020, il a permis d'expliquer et de mieux faire connaître la vision et les grandes priorités européennes ainsi que les synergies et convergences intéressant le territoire. Est également évoqué l'impact de la période de pandémie au moment de la préparation du programme opérationnel qui peut avoir affecté cette étape de concertation, notamment vis-à-vis des pays frontaliers.

L'Ae recommande d'intégrer au rapport environnemental une analyse de la consultation menée.

Le dossier ne donne aucune information relative au processus d'élaboration du programme opérationnel. L'évaluation environnementale indique que le processus d'évaluation n'a pas été engagé au moment de l'élaboration du programme ce qui a limité la démarche itérative.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de préciser la façon dont le programme prendra en compte les recommandations du présent avis, notamment dans le cadre de la révision en cours du programme et de l'actualisation nécessaire de son évaluation environnementale stratégique.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est courte (moins de 100 pages). Elle est structurée en neuf thématiques environnementales, élaborée en fonction des spécificités du PO, et des dispositions de l'article R. 122-20 du code de l'environnement définissant l'exercice d'évaluation environnementale

¹⁷ Pour la période de programmation précédente, les autorités environnementales des programmes interrégionaux étaient les préfets de région.

stratégique et précisant les enjeux environnementaux à prendre en considération. 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, d'autant que l'analyse financière est totalement absente. La majorité des analyses de l'étude d'impact portent sur une analyse des contraintes pour Mayotte.

Alors que le programme contient des programmations chiffrées pour chaque objectif et sous-objectif, ces éléments ne sont à aucun moment analysés par l'évaluation environnementale. Il est prévu que l'ensemble des financements soient des subventions.

Par ailleurs, l'évaluation environnementale repose sur des données d'un niveau de précision différent selon les pays et les départements concernés.

L'analyse de l'avis reprend la structure du dossier, même si l'ordre des parties peut différer.

2.1 Cohérence avec d'autres plans et programmes

Le choix a été fait de se concentrer sur les financements et programmes qui concernent le plus directement Mayotte, et dans un deuxième temps La Réunion, les deux territoires répondant aux mêmes exigences réglementaires et étant éligibles aux mêmes financements européens. Les programmes nationaux des autres pays de la zone ne sont pas présentés. Cette approche ne justifie pas le manque d'analyse de cohérence entre certains des documents stratégiques qui sont juste décrits et les orientations du PO.

Les objectifs européens : sont analysées les articulations du PO avec le Pacte vert, la DCSMM (Directive cadre stratégie pour le milieu marin)¹⁸, la Stratégie européenne en faveur de la biodiversité 2030, la stratégie pour les forêts à l'horizon 2030, mais l'étude d'impact ne met pas en relation le PO et ces documents stratégiques, qu'elle se contente de décrire brièvement, et n'aborde pas la façon dont le PO va contribuer à l'atteinte de leurs objectifs respectifs.

Les objectifs nationaux français : sont analysées la cohérence avec le PNACC (plan national d'adaptation au changement climatique) et avec la SNBC (Stratégie nationale bas carbone) et il est conclu que le PO prend bien en compte ces objectifs et y contribue.

Les stratégies nationales françaises : le SAR (Schéma d'aménagement régional) de Mayotte était en cours d'élaboration et celui de La Réunion était en révision au moment de l'écriture de l'évaluation environnementale, et ne font pas l'objet d'une analyse comparée au PO.

Est ensuite analysée la cohérence avec les Sdage ; il est considéré que les OS2.4 (adaptation au changement climatique) et OS2.6 (protection des milieux marins et côtiers) y répondent.

Les objectifs à l'échelle de la zone de l'océan Indien : la plateforme d'intervention régionale de l'Océan Indien (PIROI), basée depuis 2000 à La Réunion, coordonne les sociétés nationales du Croissant-Rouge et de la Croix-Rouge, l'Union des Comores, de Madagascar, de Maurice, des Seychelles, de La Réunion, de Mayotte, du Mozambique et de la Tanzanie. Elle agit pour le renforcement des connaissances, la coordination des politiques, et la réponse aux situations d'urgence et son action sera renforcée par les OS2.4 et 2.5.

18 L'Ae rappelle que la DCSMM ne s'applique pas aux départements d'outre-mer français.

Le plan d'action de l'IORA (Indian Ocean Rim Association – Association des États riverains de l'océan Indien¹⁹) 2021–2027 qui prévoit notamment un renforcement des capacités pour ses États membres en termes de gestion du risque de catastrophes naturelles avec par exemple une coopération lancée avec la commission inter-gouvernementale océanographique de l'Unesco, le partage de connaissance, et le développement d'alertes anticipées, d'exercices régionaux et d'une coordination des politiques de résilience. D'autres volets sont dédiés à la sécurité maritime, à la gestion des pêches (en lien avec l'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture –FAO), à la coopération académique et scientifique, au tourisme, et à l'économie bleue. En première analyse, les OS1.3 (coopération économique), OS2.4 (adaptation au changement climatique) et OS2.7 (économie bleue et verte) y contribueront.

De même, l'OS2.7 (biodiversité) pourra servir les mêmes objectifs que la Convention de Nairobi²⁰ qui se focalise plus particulièrement sur les enjeux marins.

Enfin, le PO est également bien articulé avec le programme solidarité eau de l'océan Indien qui vise le renforcement de la coopération dans le domaine de l'eau à travers un réseau visant à être une plateforme d'échanges, catalyseur de projets et de soutien aux initiatives du tissu associatif.

L'Ae note qu'aucune analyse de cohérence n'est faite entre ce PO et le PO Interreg Océan Indien avec lequel pourtant une coordination doit être assurée par le biais d'un comité spécifique de coordination et dont l'état initial reprend la majorité des sources.

L'Ae recommande de réaliser l'analyse de la cohérence entre le PO Canal du Mozambique et le PO océan Indien.

Le résultat de l'analyse conduit à la concordance des priorités avec la plupart des plans et programmes et n'identifie aucun cas d'incohérence. Pour l'Ae, une approche complémentaire par thématique environnementale aurait eu le mérite de mieux faire ressortir les principaux enjeux environnementaux et, aussi souvent que possible, les objectifs fixés par ces plans et programmes.

L'Ae recommande de s'assurer de la cohérence, pour chaque thématique environnementale, des principaux objectifs fixés par les autres plans et programmes, notamment pour les descripteurs de l'état du milieu marin et pour les objectifs climatiques, avec ceux du PO, le cas échéant sous forme de cartes.

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

L'état initial de l'environnement se fonde sur celui réalisé dans le cadre de l'Interreg Océan Indien 2022–2027 et présente de manière synthétique et non exhaustive des éléments de description du

19 Créée en 1997, elle regroupe vingt pays d'Afrique, d'Asie et d'Océanie dont l'Union des Comores, Madagascar, le Mozambique, les Seychelles, la Tanzanie. La France a obtenu en 2011 le statut de "partenaire de dialogue". L'IORA a pour objectif de développer une coopération commerciale, industrielle et économique pour promouvoir la croissance durable, le développement équilibré de ses États-membres et de la région. Elle promeut la libéralisation des échanges et l'abaissement des barrières tarifaires afin d'améliorer la circulation des biens, des services, des investissements et des technologies dans l'océan Indien. (Source : dossier)

20 La convention de Nairobi a été établie en 1985, et compte dix États signataires : l'Afrique du Sud, l'Union des Comores, le Kenya, Madagascar, Maurice, le Mozambique, les Seychelles, la Somalie, la Tanzanie, et la France. Son Secrétariat hébergé par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) à Nairobi, au Kenya. La Convention de Nairobi crée un cadre régional de coopération pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières.

territoire d'étude dans sa globalité. Il ne figure pas dans le dossier de diagnostic en tant que tel qui est donc inclus dans l'état initial.

Climat, dont contribution au changement climatique, et risques naturels

Le diagnostic est celui d'une aggravation des contraintes climatiques (fréquence et violence des cyclones, risques de sécheresse et feux de forêt, érosion côtière et risques de submersion marine, envasement des lagons, inondations). En parallèle, on constate un déclin très fort de la biodiversité et une dégradation des milieux, à commencer par les impacts forts que subissent les récifs coralliens qui sont touchés par l'acidification de l'océan et le réchauffement, le tout affectant les ressources marines et donc la pêche traditionnelle. Est également amplifié le risque de prolifération d'espèces exotiques envahissantes dont l'impact est particulièrement fort marqué dans les milieux insulaires. Les conséquences de ces dérèglements sont fortes sur l'activité humaine (sécheresse, glissement de terrain, salinisation des terres agricoles), entraînant des risques d'insécurité alimentaire notamment à Madagascar et dans les Comores. La conclusion est également celle d'une hausse des incertitudes.

Le constat est fait d'un fort impact des catastrophes naturelles dans cette zone.

La zone est également émettrice de gaz à effet de serre, principalement issus des départements français d'outre-mer et des Seychelles. Le développement des énergies renouvelables est très variable entre pays de la zone : la part des ENR dans l'énergie totale consommée est ainsi de 87 % au Mozambique, 72 % pour Madagascar et 46 % pour l'Union des Comores contre 10 % aux Seychelles, 12,5 % à la Réunion et 1,4 % à Mayotte. Le principal secteur émetteur est celui des transports, qui ne figure pas dans les orientations du PO.

Santé publique

Les territoires de la zone font face à des situations très contrastées en matière de contexte sanitaire et d'état de santé des populations : les habitants des RUP ont des espérances de vie proches de 80 ans pour seulement 60 ans au Mozambique. Les risques épidémiques sont également très différents entre les pays. L'évaluation environnementale stratégique se concentre sur les principaux enjeux, en lien avec l'environnement dans la zone océan Indien, suivants :

- un retard important dans certains territoires en matière de salubrité et d'assainissement de l'eau ;
- la sécurité alimentaire (maladies infectieuses et risque de mal ou sous-nutrition) ;
- les maladies vectorielles.

Biodiversité

La zone géographique concernée se révèle l'une des plus riches du monde en matière de biodiversité avec sept des 35 « hot spots » (réservoirs) de la biodiversité mondiale situés dans l'océan Indien et Madagascar au premier rang. Le nord du Canal du Mozambique regroupe les écosystèmes côtiers et aquatiques les plus riches et diversifiés du monde, après le Triangle de Corail du sud-est de l'Asie : 4 % des récifs coralliens de la planète et 5 % des forêts de mangrove du globe. Ces écosystèmes et les services qu'ils rendent sont essentiels aux populations locales.

Mais, sur les 491 espèces déterminantes dans le hot spot océan Indien, 174 sont menacées selon la liste rouge mondiale de l’UICN. Les menaces découlent du changement climatique, des espèces exotiques envahissantes, mais sont également directement liées à l’activité anthropique : urbanisation, surpêche et braconnage, pollution, surconsommation de bois-énergie et déforestation, pratiques agricoles non respectueuses des sols et des ressources en eau, etc. Une nouvelle menace à venir se dessine suite à la découverte de 3,7 milliards de m³ de gaz naturel dans la zone (un des plus grands champs de gaz de la planète), risquant de provoquer des migrations massives vers les zones côtières de populations cherchant à tirer parti des opportunités économiques liées à cette exploitation.

Eau :

Le sujet de l’accès à l’eau est central dans la zone. Les territoires, en particulier insulaires, sont confrontés à des défis analogues en matière de quantité d’eau disponible et de risque de stress hydrique grandissant. Enfin, la qualité des eaux est également problématique, tous les usages, et non seulement l’alimentation en eau potable, étant menacés. Mayotte et La Réunion partagent une problématique sanitaire liée au captage de l’eau potable en zones superficielles du littoral. Plus particulièrement à Mayotte, la plupart des foyers ne sont pas reliés au réseau collectif de collecte des eaux usées, ou celui-ci dysfonctionne, et de nombreux bâtis ne sont pas aux normes et sont toujours insalubres.

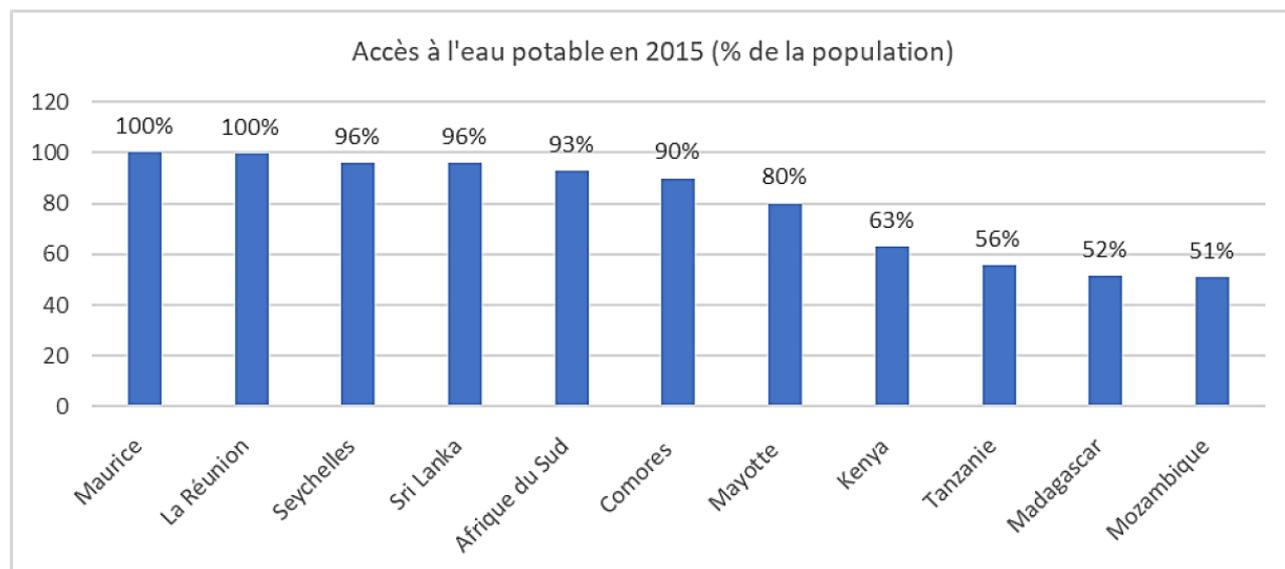


Figure 3 : Accès à l’eau potable en pourcentage de la population en 2015 (source dossier)

Déchets

La pollution marine est un enjeu majeur, lié à la pêche (filets de pêche) et aux déchets plastiques. À Mayotte, la contamination des milieux aquatiques d’eaux douce et marine par les macrodéchets, en majorité d’origine plastique, est particulièrement préoccupante et serait l’une des plus importantes de France. Jusqu’à 800 macro-déchets par hectare ont été recensés sur le récif à l’ouest de l’îlot M’Bouzi, au droit de l’agglomération de Mamoudzou. La question de la collecte et du traitement des déchets est au centre des préoccupations et fait partie des sujets de coopération. Les pays les moins avancés dans ce domaine sont les Comores et Madagascar.

Un autre risque est celui de la pollution maritime, mis en lumière par le récent échouage à l'île Maurice d'un navire de commerce (2021).

Paysage et patrimoine naturel, immatériel et bâti

Les territoires de la zone sont caractérisés par des habitats naturels remarquables, des écosystèmes côtiers, allant du littoral à la mangrove, aux herbiers et aux récifs coralliens. La préservation de ces milieux, patrimoine naturel fragile, est un enjeu clé pour les îles de la zone.

On recense dix sites inscrits au patrimoine mondial par l'Unesco (naturels et/ou culturels) dans la zone : l'atoll d'Aldabra et la vallée de Mai dans l'archipel des Seychelles, les pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion, la réserve naturelle intégrale du Tsinguy de Bemaraha, la colline royale d'Ambohimangua et les forêts humides de l'Atsinanana à Madagascar, l'île de Mozambique au Mozambique, et les ruines de Kilma Kisiwani et de Saongo Mnara, la réserve de gibier de Selous et la ville de pierre de Zanzibar en Tanzanie. Deux d'entre eux sont en « péril » selon l'Unesco : les forêts humides de l'Atsinanana à Madagascar et la réserve de gibier de Selous en Tanzanie.

En termes de patrimoine culturel, la culture indianocéanique constitue un lien important de coopération régionale. La COI s'est engagée de manière forte en faveur du développement et de la promotion de la culture : stratégie culturelle régionale impulsée en 2013, hymne, baptisé « Ensemble » adopté en 2014, marché des musiques de l'océan Indien (IOMMA). La francophonie participe également à la coopération culturelle, et on citera par exemple le Festival franco jeune²¹.

Utilisation des sols et pollution

L'occupation des sols est conditionnée par la topographie, la géologie, les conditions climatiques et le caractère insulaire des territoires. Ainsi, à La Réunion et à Mayotte, on note, suite à l'évolution économique propre aux territoires, une concentration des zones urbaines et agricoles sur les littoraux et les pentes extérieures, les territoires étant exigu, présentant un fort relief. On retrouve une même concentration des activités sur le littoral aux Seychelles, aux Comores et à Madagascar.

Une des pressions sur l'utilisation des sols dans ces îles est donc la présence de l'urbanisation dans un espace contraint. Ainsi à La Réunion, le taux d'urbanisation du littoral est passé de 48,5 % en 1995 à 67 % en 2015, ce qui est compensé en matière de protection des espaces naturels par l'occupation de 42 % du territoire par le cœur du parc national et par l'action du Conservatoire du Littoral, très actif, qui préserve des espaces littoraux de l'urbanisation. Se pose également le problème de la conversion des terres agricoles en terres artificialisées (abandon de l'exploitation de la canne à sucre), problématique que l'on retrouve à Mayotte, liée à la progression de l'urbanisation et à la mutation des pratiques agricoles. Les enjeux sont similaires aux Comores en particulier dans l'île d'Anjouan, où les littoraux sont densément peuplés et les agriculteurs contraints de cultiver sur les pentes des montagnes, provoquant des phénomènes de déforestation et d'érosion des sols.

Néanmoins on note une stabilisation de l'occupation des territoires depuis quelques années dans les RUP et la part de la population urbanisée reste stable dans la plupart des pays de la zone (inférieure ou autour de 50 %), reflétant la différence de niveau de développement. Madagascar, le

21 Le festival Franco Jeune a lieu depuis plus de 17 ans entre les Seychelles, Madagascar, l'Union des Comores, le Mozambique, la Tanzanie autour de la promotion des 10 mots de la Francophonie publiés chaque année.

Mozambique et la Tanzanie sont les territoires où la croissance urbaine a le plus augmenté (+4 % par an)²².

L'érosion des sols est un enjeu significatif pour la zone, à la fois lié à l'érosion côtière, et aux glissements de terrains. Elle est accentuée par les comportements humains. Madagascar est le pays de la zone où l'enjeu de la déforestation et ses conséquences sont les plus aigus (-44 % de sa surface forestière en 60 ans), avec en plus un enjeu de fragmentation des espaces forestiers restants. La déforestation concerne aussi la forêt tropicale du Mozambique, qui recouvre plus de la moitié de la superficie du pays, liée à une surexploitation, légale et illégale, du bois pour l'exportation en raison notamment de la présence d'espèces rares et recherchées pour leur valeur commerciale.

Dans certains territoires de la zone, les pollutions en métaux lourds d'origine industrielle sont un enjeu clé (Madagascar pour le plomb, la Tanzanie et le Mozambique pour l'or).

Qualité de l'air

Les Comores, Madagascar, la Tanzanie et le Mozambique font partie des pays les plus atteints par la pollution de l'air à l'échelle mondiale après l'Inde. Selon l'OMS, le seuil présentant des risques pour la santé est dépassé pour 55 % de la population de la Tanzanie, 12 % de Madagascar et 5 % pour le Mozambique. La pollution (air, sols et eau confondus) à Madagascar est responsable de 22,3 % des décès, dont la part la plus importante provient de la pollution de l'air liée à la congestion urbaine notamment.

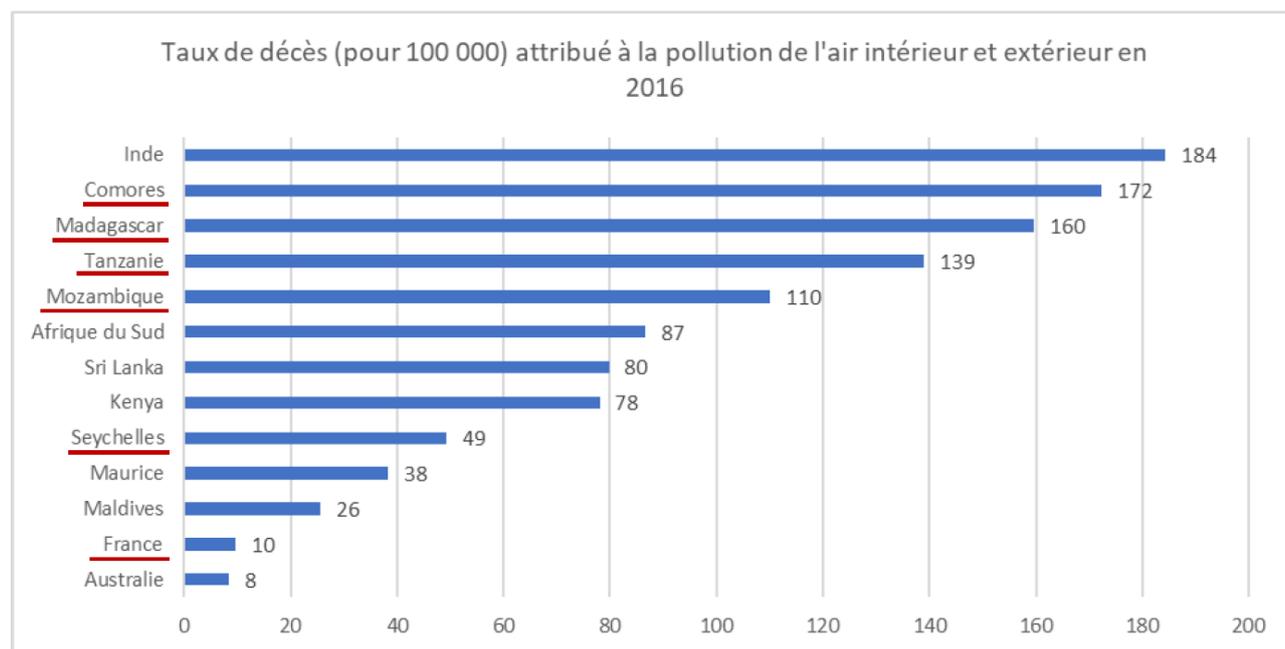


Figure 4 : Taux de mortalité due aux pollutions de l'air intérieur et extérieur (dossier)

En conclusion

La présentation thématique réalisée est intéressante mais reste très générale, et ne permet pas vraiment d'analyse précise, au-delà des tendances qui sont globalement celles d'une aggravation

22 L'Ae note néanmoins que la croissance urbaine est également de +4 % à Mayotte, qui a donc une trajectoire plus proche des pays africains que de La Réunion et des Seychelles.

de la situation pour tous les compartiments examinés mais d'une stabilisation de la contribution au changement climatique et à la dégradation des paysages.

2.3 Choix adoptés par le programme au regard des solutions de substitution raisonnables et des objectifs environnementaux, effets notables probables de la mise en œuvre du programme sur l'environnement

Cette partie de l'évaluation environnementale stratégique est divisée en deux parties.

La première partie consacrée à la justification des choix est très largement constituée de la reprise d'éléments exposés dans l'état de l'environnement et de leur mise en relation avec les objectifs spécifiques du PO, même si elle entre davantage dans les détails de la situation de Mayotte pour la mettre en perspective avec les objectifs spécifiques du PO.

Par exemple, l'OS1 (économie) est justifiée par le fait que, selon le Schéma d'aménagement régional (SAR), les échanges de Mayotte sont très orientés vers la métropole, que l'économie bleue est une priorité, ou que le coût pour les PME des démarches d'exportation et d'internationalisation reste très élevé. L'évaluation justifie également la mise à niveau des infrastructures aéroportuaires et portuaires, qui donnent à Mayotte, grâce à sa stabilité politique, réglementaire et fiscale, des atouts suffisants pour devenir un hub dans le Canal du Mozambique. L'évaluation indique encore que *« l'accessibilité aérienne souffre du fait que la capacité de l'offre régionale à relier les îles entre elles est entravée par les coûts extrêmement élevés du fret et la limitation des droits de circulation aérienne »*. Peu d'informations concernant les transports figurent pourtant dans le PO, la problématique n'étant traitée qu'à travers le tourisme durable (OS4.6) ou dans l'état des lieux relatif à la pollution de l'air ou aux émissions de GES de la zone.

Concernant l'OS2 (environnement), l'évaluation environnementale constate que le PO lui a accordé une enveloppe plus importante – 40 % – pour répondre aux défis liés au changement climatique et à la nécessité de renforcer la prévention des risques et de valoriser le patrimoine environnemental.

Concernant l'OS3 (cohésion sociale), l'évaluation environnementale rappelle que la thématique de la santé est un très fort enjeu dans cette programmation compte tenu du contexte de 2020 et de la diffusion d'une épidémie de dengue à Mayotte, aux Comores et à Madagascar et que le PO vise à appuyer ces besoins en renforçant les échanges et les compétences locales, l'enjeu premier étant donc de conforter les infrastructures de santé dans la zone, puis l'accès aux services de soins et d'augmenter la résilience du système de soins. Pourtant, l'accès aux soins (OS4.5) ne représente que 8,7 % du PO et ces chiffres ne sont jamais commentés dans l'évaluation environnementale, ni mis en perspective par rapport au dernier PO, ce qui ne permet pas d'évaluer la pertinence de ces choix.

Concernant l'OS4 (gouvernance), l'évaluation environnementale évoque des modalités potentielles de déploiement du programme sur la base de pratiques antérieures du Département de Mayotte : appels à projets annuels organisés par le Département de Mayotte, appartenance de Mayotte à des associations supranationales, et mise en place d'accords de partenariat, de bureaux et d'antennes de coopération dans les pays du Canal du Mozambique. Mais cette présentation ne conclut pas sur les modalités qui seront utilisées pour la mise en œuvre du PO.

Il n'existe donc pas de présentation des solutions de substitution raisonnables ou bien de restitution de l'arbre des décisions, et des critères notamment environnementaux utilisés, ayant conduit au programme retenu.

La justification apportée dans l'évaluation environnementale apparaît dans la partie suivante relative aux effets notables liés à la mise en œuvre du programme. Du fait des caractéristiques propres à la coopération territoriale européenne, le programme reste axé sur des projets relativement « *immatériels* » (mise en réseau, recherche, études, formations, partage de connaissances). Les potentiels impacts négatifs seraient donc « *très réduits et souvent indirects puisqu'ils se limite[raient] aux actions qui accroissent la connectivité et les échanges entre les territoires* » - ce qui est par ailleurs attendu d'un programme de coopération. De même, les effets positifs seraient majoritairement « *indirects (68 %) et de long terme (46 %)* », car concernant le plus souvent « *des opérations d'acquisition de connaissances et de mise en commun des savoirs, qui appellent à être complétées par d'autres actions avant que des effets sur l'environnement soient mesurables* ».

Les impacts positifs du programme devraient donc concerner :

- le développement des connaissances et de la recherche, notamment sur des enjeux environnementaux clés pour la zone, en particulier l'adaptation au changement climatique, les risques naturels et la biodiversité ;
- le développement des connaissances et de la formation dans le domaine de la santé ;
- la valorisation et la préservation du patrimoine naturel (écosystèmes et paysages compris) ;
- le renforcement des liens entre les populations, et les échanges sur le patrimoine commun immatériel (art, culture, musique, langues, etc.)

Les effets positifs ont été identifiés comme plutôt permanents (53 % des effets non négligeables), car ils agissent de façon durable et sur le fond, en construisant des capacités et des connaissances locales, une vision, et une stratégie commune dans la zone.

Concernant les impacts négatifs, une analyse DNSH (Do not significantly harm)²³ est réalisée, et elle conclut de manière positive. Les déplacements liés aux mobilités intrarégionales qui vont générer des émissions de GES, et potentiellement une pollution de l'air et des nuisances, sont considérés comme se substituant à des destinations plus lointaines (notamment l'Europe), leur impact relatif étant moindre et visant à compenser la faible connectivité des populations de la zone du Canal du Mozambique, en raison de l'éloignement géographique et de l'isolement insulaire pour certains.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une restitution de l'arbre de décision ayant conduit au programme retenu, 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.

²³ Le principe « Do not significant harm » DNSH tel que défini dans le Règlement taxonomie (2020/852), demande qu'aucun préjudice important ne soit causé à 6 objectifs environnementaux (l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique, l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et marines, la transition vers une économie circulaire, la prévention et la réduction de la pollution, la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes).

2.4 Présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Faute d'impacts négatifs identifiés dans la section précédente, les mesures visant à éviter, réduire et compenser sont présentées comme un outil d'itération entre l'évaluateur et l'autorité de gestion, ayant permis de conforter les arbitrages opérés par l'autorité de gestion et de nuancer l'analyse des incidences faite par l'évaluateur.

Les mesures ERC proposées visent à encourager l'intégration de critères environnementaux dans les critères de sélection des projets. Ainsi, concernant la contribution au changement climatique, la présence de visio-conférences ou de mesures d'éco-responsabilité dans les événements régionaux organisés serait l'un des critères de sélection des projets. Ou encore, les projets relatifs au tourisme devraient être durables, intégrer la sensibilisation des touristes aux enjeux environnementaux, favoriser les liens entre la biodiversité et le tourisme, ou favoriser des projets de stratégie touristique coordonnée pour limiter les émissions liées aux transports.

On se heurte ici au fait que certains des enjeux environnementaux majeurs de la zone ne sont pas abordés directement par le PO comme l'impact des transports sur l'atténuation du changement climatique ou la pollution de l'air. Le développement économique de l'OS1.3 n'aborde pas non plus directement les impacts potentiels des activités économiques mais uniquement des outils de coopération, dont certains, comme le développement d'infrastructures de transport, peuvent néanmoins avoir des impacts qui ne sont pas analysés.

L'Ae recommande de définir des mesures pour éviter ou réduire les incidences des opérations éligibles au financement du programme, et donc du programme. 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'évaluation des incidences du programme.

2.5 Dispositif de suivi

L'utilité et l'importance d'un dispositif de suivi sont mises en avant par l'évaluation environnementale stratégique. Un tableau présente le jeu d'indicateurs choisis. On peut néanmoins regretter le faible nombre d'indicateurs définis (six), qui ne couvrent pas tous les compartiments du PO puisque sont seulement couverts la biodiversité (espèces, nombre d'organisations de coopération dans ce domaine), le changement climatique, les risques naturels et les déchets (nombre d'organisations de coopération dans ce domaine). Ce programme de suivi n'est pas très ambitieux.

Pourtant, le programme opérationnel contient des indicateurs de suivi précis pour chacun des objectifs sectoriels, même si la plupart d'entre eux ont comme seule source des institutions de Mayotte. Un dispositif unique de suivi de l'ensemble du programme (de sa mise en œuvre et de l'efficacité des mesures d'évitement et de réduction de ses incidences sur l'environnement) est en outre à privilégier.

L'Ae recommande de produire un dispositif de suivi du PO incluant les indicateurs de suivi du PO et ceux de l'efficacité des mesures d'évitement et de réduction du programme complétés afin qu'ils couvrent l'ensemble du programme opérationnel et de ses incidences, et non seulement certains objectifs.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique est clair et résume fidèlement le dossier d'évaluation. Il souffre néanmoins des mêmes défauts que l'étude et devrait donc être complété.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le programme

Les priorités et les objectifs spécifiques sont assez différents de ceux du programme précédent, afin de prendre en compte l'évolution des priorités affichées par l'Union européenne suite à l'adoption du Pacte vert : ainsi les questions liées aux conséquences du changement climatique et à la dégradation de l'environnement, à l'amplification des risques naturels, et aux pollutions, notamment plastiques, occupent désormais une place prépondérante dans la programmation financière du programme (un peu plus de 40 %).

La mise en œuvre du programme apparaît fondée à la fois sur des appels à projets qui ne sont pas connus, et sur des coopérations multi et bilatérales qui préexistent à la création du programme. Le respect des priorités stratégiques dépendra donc très largement des appels à projets et des critères de sélection dont ils feront l'objet.

3.1 Gouvernance du et dans le programme

La gouvernance du programme n'est pas décrite dans le dossier. Le retard dans l'adhésion de certains des pays destinés à en être membre (Les Seychelles, Tanzanie, Comores) l'explique sans doute en partie. Le PO reconnaît la faible intégration de Mayotte dans son espace régional en raison de la non appartenance du territoire aux principales organisations à vocation régionale de la zone²⁴. Les difficultés diplomatiques liées à l'opposition de l'Union des Comores à l'adhésion de Mayotte à la COI ainsi que certains conflits de souveraineté²⁵ ne facilitent pas non plus la mise en place d'une gouvernance efficace. Ces conflits territoriaux s'inscrivent dans un contexte de montée en puissance des périls sécuritaires (piraterie, trafics et transits illégaux, terrorisme). Enfin certains États ont connu récemment une forte instabilité politique.

La coordination avec le PO océan Indien est seulement précisée par le biais d'un « comité » réunissant *a minima* les autorités de gestion qui sont Mayotte et La Réunion. Est exprimé néanmoins le souhait d'un renforcement de la gouvernance de la zone à travers la nécessité de « *doter l'espace de coopération du canal du Mozambique d'un plan de développement commun et concerté, dans une optique macrorégionale* ».

Cet objectif se traduit partiellement dans l'OS6.1 qui vise principalement à l'amélioration des capacités des administrations des différents pays membres et leur une montée en compétences, qui apparaît nécessaire à la déclinaison de cet accord de partenariat. En parallèle, il est également prévu d'appuyer l'organisation de la société civile pour qu'elle puisse contribuer et participer.

24 Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADC)

25 L'Union des Comores revendique la souveraineté de Mayotte, Maurice celle de l'île Tromelin et Madagascar celles des « îles Éparses » du canal du Mozambique.

L'Ae recommande de définir rapidement le « plan de développement commun et concerté » ainsi que les modalités de gouvernance du PO.

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

3.2 Ambition environnementale

Au regard du changement important de hiérarchisation des priorités, et à l'ampleur prise dans le nouveau programme par les questions liées à la protection de l'environnement, à la lutte contre les pollutions et à l'adaptation au changement climatique, force est de reconnaître que la réorientation du PO Canal du Mozambique rehausse l'ambition environnementale par rapport au programme 2014–2020. Il n'est pas possible de comparer les deux programmes, le précédent ne disposant pas d'une orientation liée à l'environnement.

L'objectif de concentration de 40 % des financements du programme sur les thématiques dédiées à la protection de l'environnement ne justifie cependant pas une absence de prise en compte des enjeux environnementaux dans les autres priorités stratégiques du PO. Il apparaît que les évolutions ressortant de l'itération réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale pourraient être traduites dans le PO, notamment par une orientation des appels à projets et des critères de choix des propositions reçues.

L'Ae recommande d'intégrer dans le cahier des charges des appels à projets, comme dans la sélection des projets, des critères permettant de respecter les objectifs environnementaux du programme, particulièrement pour les objectifs spécifiques OS4.2 (éducation) et OS6.1 (gouvernance).

L'absence de prise en compte de certains enjeux – émissions de gaz à effet de serre, pollution de l'air, transports – dans l'actuel programme opérationnel interroge sur leur possible prise en compte dans la déclinaison du PO et exprime donc un décalage entre le diagnostic, l'analyse des enjeux et la capacité du programme à y répondre. Le manque de précision du PO empêche de qualifier plus précisément l'ambition environnementale du programme. Ainsi, concernant l'OS1.3, il n'y a aucun élément dans le dossier permettant d'assurer qu'elle sera mise en œuvre dans le respect des objectifs environnementaux.

L'analyse conduite par l'évaluation environnementale devrait conduire à cibler les enjeux environnementaux prioritaires pour le programme et à les décliner en 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.

La pollution de l'air représente un enjeu majeur et le programme prévoit à la fois la réduction des GES et celle des différents polluants. Il serait utile 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, notamment 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.

La préservation de l'environnement et du patrimoine naturel et paysager est un enjeu crucial pour la zone. Il serait utile d'identifier quelques objectifs, représentatifs du bon état des milieux, notamment marins, mais aussi terrestres (forêt en particulier), à atteindre sur le territoire du programme et de préciser en conséquence les sous-actions relatives à la préservation des milieux naturels, ainsi que des mesures d'évitement ou de réduction des incidences négatives sur les milieux pour les autres sous-actions.

Les risques naturels sont un enjeu de court et de moyen terme, dont les impacts sur les populations sont majeurs. Il pourrait dans ce contexte être utile, pour l'ensemble des risques naturels susceptibles d'affecter le territoire du programme, d'envisager des appels à projets ciblés, sur la base d'une analyse hiérarchisée des risques.

La gestion des déchets représente l'un des enjeux de la zone et un des objectifs spécifiques du PO. Des cibles pour les actions de soutien à l'économie circulaire pourraient être fixées.

La France a inscrit dans ses objectifs environnementaux un objectif d'absence d'artificialisation nette²⁶. À ce stade, cet enjeu n'est pas pris en compte sur l'ensemble du programme, mais les risques liés à une occupation inadéquate des sols le sont. Il pourrait être utile 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 des territoires pour évaluer leur évolution à moyen et long terme.

26 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.

Annexe

Structure du programme

PO Feder Interreg Canal du Mozambique	Evaluation environnementale
<u>1 - Stratégie du programme de coopération Canal du Mozambique 2021-2027</u>	
1.1 - Stratégie de coopération en matière de développement économique des entreprises	PRIORITE 1 : Faire du Canal de Mozambique un espace dédié à la recherche, à l'innovation, au numérique et au développement économique des entreprises
<u>1.1.1 - Présentation de la situation économique et touristique</u> <ul style="list-style-type: none"> • Croissance économique • Fort potentiel touristique 	OS1.3 : Renforcer la croissance durable et la compétitivité des PME et la création d'emplois dans les PME, y compris par des investissements productifs
<u>1.1.2 -Les défis en matière de développement économique</u>	
<u>1.1.3 - Choix stratégiques pour le programme Canal du Mozambique 2021-2027</u> L'objectif stratégique 1 prévoit de poursuivre les collaborations engagées sur des projets visant à développer la compétitivité intelligente, la transformation économique intelligente, l'innovation et la connectivité régionale aux TIC.	
1.2 - Stratégie de coopération pour Faire du Canal du Mozambique un territoire qui œuvre contre le changement climatique et pour la protection de l'environnement, de la biodiversité et la prévention et la gestion des risques	
<u>1.2.1 - Présentation de la situation en matière de climat, gestion des risques et environnement</u> <ul style="list-style-type: none"> • Une biodiversité menacée 	OS2.4 : Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques de catastrophe et la résilience, en tenant

<ul style="list-style-type: none"> • La montée des eaux • Les aléas climatiques • Des risques amplifiés par la croissance démographique • De faibles précipitations 	<p>compte des approches fondées sur les écosystèmes</p> <p>OS2.6 : Favoriser la transition vers une économie circulaire et efficace dans l'utilisation des ressources</p> <p>OS2.7 : Améliorer la protection et la préservation de la nature et de la biodiversité et renforcer les infrastructures vertes, en particulier en milieu urbain, et réduire toutes les formes de pollution</p>
<p><u>1.2.2 - Des défis dans la zone de coopération</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un défi d'adaptation • D'ambitieux objectifs fixés par la Commission européenne • Une gestion des risques à aborder au niveau de la zone de coopération • Approfondir les dispositifs de partenariats existants • D'autres partenaires mobilisés et des synergies possibles avec le programme Interreg 	
<p><u>1.2.3 - Choix stratégiques pour le programme Canal du Mozambique 2021-2027</u></p> <p>L'objectif stratégique 2 répond aux défis liés au changement climatique et à la nécessité de renforcer la prévention des risques et de valoriser le patrimoine environnemental</p>	<p>PRIORITE 3 : Faire du Canal du Mozambique un territoire plus social et plus inclusif mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux</p>
<p><u>1.3 - Stratégie de coopération pour faire du canal du Mozambique un territoire plus social, tourné vers la santé et plus inclusif</u></p>	
<p><u>1.3.1 - Présentation de la situation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Education et de formation • Santé et développement humain 	
<p><u>1.3.2 - Les défis dans la zone de coopération</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Risques épidémiologiques • Lutte contre la pauvreté • Amélioration de la prise en charge des malades 	
<p><u>1.3.3 - Choix stratégiques pour le programme Canal du Mozambique 2021-2027</u></p> <p>Objectif stratégique 4 compte tenu des risques sanitaires élevés dans la</p>	<p>OS4.2 : Améliorer l'égalité d'accès à des services de qualité et inclusifs dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie grâce au développement d'infrastructures accessibles, notamment en favorisant la résilience dans le domaine de l'enseignement et de la formation à distance et en ligne</p> <p>OS4.5 : Garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et favoriser la résilience des systèmes de santé, y compris les soins de santé primaires, et promouvoir le passage d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge familiale ou de proximité</p>

zone et de la nécessité de renforcer la coopération en matière d'éducation et de formation	OS4.6 : Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale
<u>1.4 - Stratégie de coopération pour Améliorer la gouvernance de coopération dans la zone du Canal du Mozambique</u>	PRIORITE 4 : Améliorer la gouvernance de coopération dans la zone du Canal du Mozambique
<u>1.4.1 - Présentation de la situation en matière de gouvernance</u>	OS6.1 : Le renforcement des capacités institutionnelles des pouvoirs publics, en particulier ceux chargés de gérer un territoire spécifique, et des parties prenantes
<u>1.4.2 - Les défis en matière de gouvernance</u>	
<u>1.4.3 - Choix stratégiques pour le programme Canal du Mozambique 2021-2027</u> L'objectif stratégique 6 tient compte de la nécessité de favoriser l'émergence d'une meilleure gouvernance de coopération en prévoyant des actions en faveur du renforcement des partenariats institutionnels, associatifs, sociaux, économiques, avec les États de la zone	
<u>2 - Cadre de la stratégie du programme de coopération</u>	
<u>2.1 - Prise en compte des stratégies existantes</u>	
<u>2.2 - Prise en compte des principes horizontaux</u>	
<u>2.3 - Enseignements de l'expérience passée</u>	
<u>3 - Mesures prises pour associer les partenaires du programme concernés à la préparation du programme Interreg et rôle de ces partenaires dans la réalisation, le suivi et l'évaluation du programme</u>	