



Autorité environnementale

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

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale pour la
demande de cadrage préalable relative au programme
de coopération territoriale Interreg VI A
Espagne–France–Andorre (POCTEFA) 2021-2027**

n°Ae : 2020-71

Avis délibéré n° 2020–71 adopté lors de la séance du 27 janvier 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 27 janvier 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis pour la demande de cadrage préalable relative au programme de coopération territoriale Interreg VI A Espagne-France-Andorre (POCTEFA 2021-2027).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Philippe Ledenic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, 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 : Éric Vindimian

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae : Christine Jean.

* *
*

L'Ae a été saisie pour avis par le directeur de la Communauté de Travail des Pyrénées, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 27 octobre 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-7 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 20 novembre 2020 :

- les préfets de l'Ariège, de l'Aude, du Gers, de Haute-Garonne, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées, des Pyrénées-Orientales, du Tarn et du Tarn-et-Garonne au titre de leurs compétences en matière d'environnement, et a pris en compte la contribution de la préfète des Landes transmise le 11 décembre 2020, et celle du préfet des Hautes-Pyrénées transmise le 18 décembre 2020,
- le ministre en charge de la santé.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 20 novembre 2020 la préfète de la région Nouvelle-Aquitaine (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement, et du logement - Dreal), qui a transmis une contribution le 22 janvier 2021.

Sur le rapport de Nathalie Bertrand et François Vauglin, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque projet soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. 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.

Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact (cf. article L. 122-1-2 du code de l'environnement) ; cette dernière autorité consulte l'autorité environnementale. Le présent document expose l'avis de l'Ae sur les réponses à apporter à cette demande.

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

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du programme et enjeux environnementaux

1.1 Contexte et historique du programme

Le programme de coopération territoriale Espagne–France–Andorre (POCTEFA) Interreg VI A (2021–2027) se situe dans la continuité des précédents programmes européens Interreg et constitue la sixième génération de soutien financier communautaire destinée à renforcer l'intégration économique et sociale de cette zone frontalière. Il fait partie des 60 programmes de coopération transfrontalière créés par l'Union Européenne pour promouvoir le développement durable des territoires concernés. La communauté de travail des Pyrénées (CTP) s'est portée candidate à la gestion du futur programme 2021–2027, qui sera approuvé par la Commission européenne.

Ce territoire transfrontalier, terrestre et montagnard, côtier à l'est et l'ouest du massif, couvre « *tout l'isthme qui relie la péninsule ibérique au continent* ». Il comprend la principauté d'Andorre et vingt–une unités territoriales de niveau 3 (NUTS3)² de part et d'autre de la frontière, soit onze provinces côté espagnol relevant de cinq communautés autonomes et dix départements côté français répartis sur deux régions, Occitanie et Nouvelle–Aquitaine.

Ce territoire, vaste et diversifié, s'étend sur 147 226 km² et concerne plus de 16,5 millions d'habitants avec une densité moyenne de 122,2 habitants/km². Il relève de quatre régions biogéographiques (atlantique, montagne, continentale et méditerranéenne), présente un profil contrasté marqué par des « *disparités économiques, sociales et territoriales* », et se compose de zones « *à prédominance rurale* » et de « *régions intermédiaires* » au maillage urbain³ important comptant en particulier cinq métropoles (Toulouse en France ; Barcelone, Saragosse, Bilbao et Donostia – Saint–Sébastien en Espagne).

Il est par ailleurs doté d'un patrimoine très riche, naturel avec l'existence de nombreux espaces remarquables et zones de protection internationale, européenne et nationale (patrimoine mondial de l'Unesco (dont l'ensemble montagneux « Pyrénées – Mont–Perdu »), réserve de biosphère, réseau Natura 2000⁴, parcs nationaux...), historique et culturel (classement au patrimoine de l'Unesco d'éléments tels que, côté français, les chemins de Saint–Jacques–de–Compostelle).

1.2 Le programme POCTEFA

Le programme européen de coopération transfrontalière POCTEFA est un instrument de la politique de cohésion européenne. La CTP, « *Consortio* » de droit public espagnol, est l'autorité de gestion du programme. Elle regroupe les régions du territoire, à savoir : deux régions françaises (Nouvelle–

² La nomenclature NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques) est un système hiérarchique de découpage du territoire économique de l'Union européenne à trois niveaux. Elle sert de référence pour la collecte des statistiques régionales. Le niveau NUTS3 correspond aux départements.

(source : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2112>)

³ Pampelune, Vitoria–Gasteiz, Logroño et Gérone et Tarragone en Espagne ; Pau, Perpignan, Bayonne–Biarritz et Tarbes– Lourdes–Pyrénées en France.

⁴ 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.

Aquitaine et Occitanie), quatre communautés autonomes espagnoles (Catalunya, Aragón, Navarra, Euskadi), et la principauté d'Andorre. Elle assure le rôle de maître d'ouvrage de la stratégie du programme. Celle-ci est définie par le « comité de suivi », qui prend les décisions et supervise le fonctionnement du programme. Ce comité regroupe la CTP, les États membres, les communautés autonomes espagnoles, et côté français les départements et régions concernés, les préfetures de région, le commissariat de massif. Des membres de la société civile y participent aussi.

Le programme fonctionne par appels à projets s'adressant aux acteurs du secteur public et privé de la zone de coopération (organismes publics, entreprises, agences de développement, groupements, associations, fondations, chambres de commerce, centres d'enseignement...). La zone de coopération comprend :

- en Espagne : Bizkaia, Gipuzkoa, Araba / Álava, Navarra, La Rioja, Huesca, Zaragoza, Lleida, Girona, Barcelona et Tarragona,
- en France : les départements des Pyrénées-Atlantiques, d'Ariège, de Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées, des Pyrénées-Orientales,
- en Andorre : tout le territoire.

La zone éligible du Programme – sauf l'Andorre, hors Union européenne – est composée des territoires des pays membres du Programme pouvant recevoir le financement du fonds européen de développement régional (Feder).

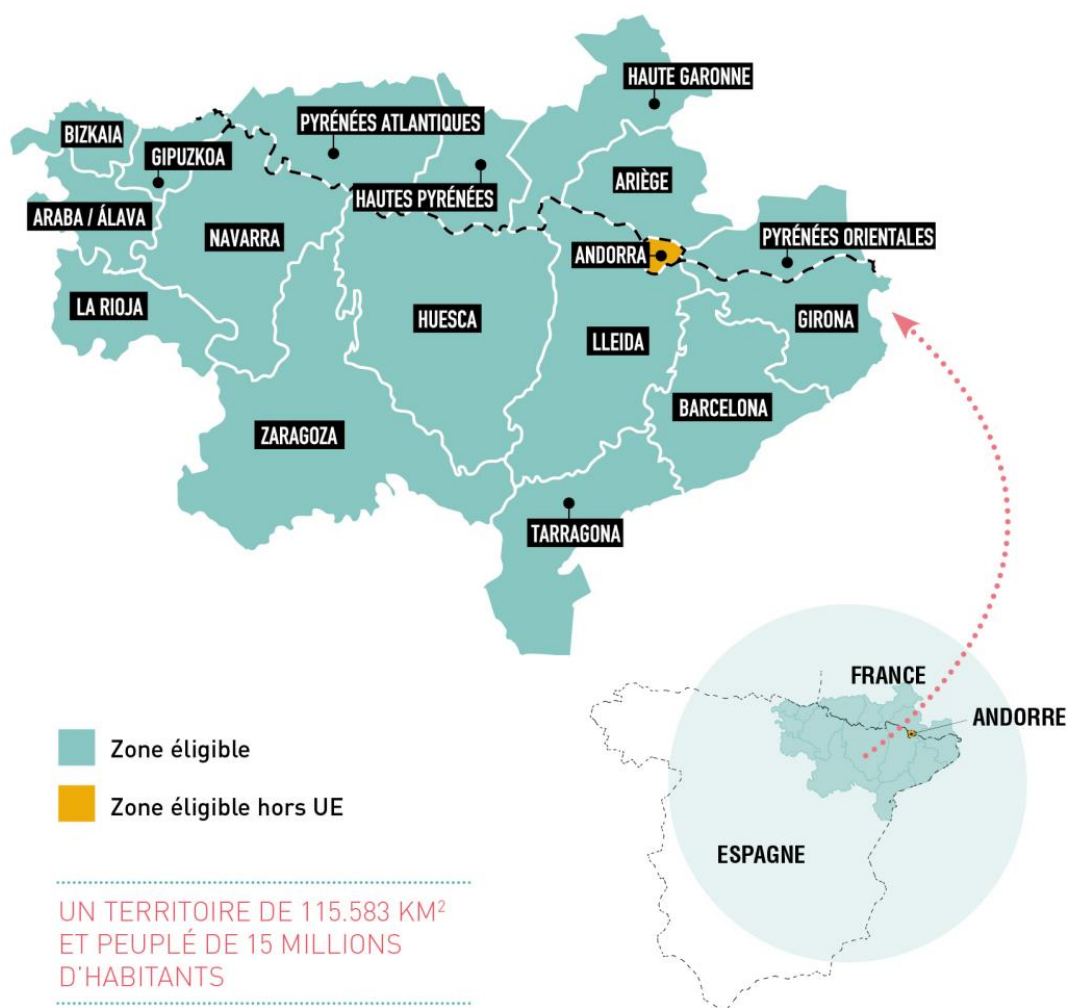


Figure 1 : Zone de coopération du programme POCTEFA (source : site poctefa.eu)

1.3 POCTEFA 2021–2027

La stratégie poursuivie par ce programme pour la prochaine période (2021–2027) a été recentrée autour de cinq « objectifs stratégiques » (OP)⁵ définis par l'article 2 de la proposition de règlement relatif au Feder et au fonds de cohésion [COM (2018) 372 final] :

- OP1. Une Europe plus intelligente, en favorisant une transformation économique innovante et intelligente ;
- OP2. Une Europe plus verte et pauvre en carbone, en favorisant une transition énergétique propre et équitable, l'investissement vert et bleu, l'économie circulaire, l'adaptation au dérèglement climatique, ainsi que la prévention et la gestion des risques ;
- OP3. Une Europe plus connectée, en améliorant la mobilité et la connectivité régionale des technologies d'information et de communication (TIC) ;
- OP4. Une Europe plus sociale, grâce à l'application du pilier européen des droits sociaux ;
- OP5. Une Europe plus proche de ses citoyens en encourageant le développement intégré et durable des zones urbaines, rurales et côtières, ainsi que les initiatives locales.

Un sixième objectif fixé à l'article 14 de la proposition de règlement relatif aux dispositions spécifiques pour l'objectif de coopération territoriale européenne (Interreg) [COM (2018) 374 final], les complète (« *OE Interreg : une meilleure gouvernance Interreg* »).

Pour les réaliser, dix-huit des objectifs spécifiques soutenus par le Feder sont retenus pour le territoire POCTEFA sur la période 2021–2027. Ils sont classés selon les huit priorités du programme définies en fonction des enjeux transfrontaliers identifiés : territoriaux, sociaux, environnementaux, liés à l'innovation, et liés à une gouvernance transfrontalière. Chacun des enjeux a été explicité pour dégager quelques pistes de travail, ce qui a permis d'établir un tableau des besoins et des investissements ainsi qu'une matrice des atouts, faiblesses, opportunités et menaces (AFOM). Le dossier présenté à l'Ae ne comporte pas encore de maquette financière, la CTP restant dans l'attente d'éléments de cadrage relatifs au Feder.

Cette absence de chiffrage, bien compréhensible à ce stade, rend cependant plus théorique le cadrage préalable.

Enfin, la coopération mise en œuvre au sein du territoire du POCTEFA 2021–2027 s'inscrit dans la trajectoire des programmes successifs Interreg qui s'y sont appliqués regroupant des actions immatérielles (études et analyses, actions de sensibilisation...), des investissements des structures, infrastructures et équipements, dans le cadre des projets retenus. Les actions à mener avec cette nouvelle génération d'Interreg, bien qu'envisagées selon « *une approche de durabilité environnementale et de conservation des ressources naturelles* », pourront, selon le dossier transmis à l'Ae en appui de la demande de cadrage préalable, avoir un effet direct (ou non) sur le territoire comme l'illustre le tableau ci-dessous. Ces effets peuvent être positifs ou négatifs. L'Ae revient dans la suite de cet avis sur l'existence possible d'effets sur l'environnement de l'ensemble des actions, y compris celles estimées sans effet dans le tableau.

⁵ Le POCTEFA 2014–2020 en comptait 11.

Actions à effet direct	Actions sans effet direct
Actions visant à limiter les impacts du dérèglement climatique dans les espaces naturels et les secteurs plus sensibles au changement.	Diffusion et développement de nouveaux produits, de TIC, de produits culturels et touristiques.
Plans d'utilisation et de gestion partagés d'infrastructures et de prestations sanitaires, culturelles ou de loisir.	Services de promotion de produits par le biais des chambres de commerce, associations professionnelles, plateformes touristiques et culturelles.
Actions communes de protection et valorisation du patrimoine culturel et naturel, de coordination, conservation et gestion des espaces naturels.	Protocoles et plans communs de prévention et gestion des risques, actions de protection civile.
Travaux et promotion d'actions relatives au tourisme vert.	Développement de nouveaux outils de gestion des espaces naturels, biodiversité grâce à des solutions technologiques ou innovantes.
Lutte contre les espèces invasives.	Actions favorisant la mobilité transfrontalière du public cible.
Actions de protection et de réintroduction des espèces menacées.	Actions favorisant l'accès à l'emploi des habitants du territoire transfrontalier.
Réduction de la pollution des fleuves et des sols.	
Actions de coopération dans la gestion des déchets.	
Actions visant à la réduction de la consommation d'eau.	
Actions de préservation de la qualité des eaux littorales.	
Actions innovantes visant à réduire l'utilisation de ressources naturelles et d'énergie, évitant ainsi la pollution.	
Initiatives de transport multimodal transpyrénéen.	
Travaux de collaboration en vue de la réouverture et/ou la maintenance du réseau ferroviaire.	
Actions d'amélioration des infrastructures afin de permettre l'accès aux services sanitaires culturels ou de loisir aux populations défavorisées ou en situation d'exclusion sociale.	
Actions communes de services et équipements sociaux, sanitaires ou culturels.	
Création de pôles médico-sanitaires	

Source : *Élaboré par Regio Plus Consulting*

Figure 2 : Actions potentielles à effet direct sur l'environnement ou sans effet direct sur l'environnement (Source : dossier)

1.4 Procédures relatives au programme

L'évaluation environnementale du programme Interreg VI A POCTEFA (2021–2027) répond à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, déclinée au niveau national en Espagne et en France (I 1° de l'article R. 122–17 du code de l'environnement⁶). Du fait de la dimension interrégionale (en France) du programme (IV 1° du même article), l'autorité environnementale compétente est l'Ae.

Le document préparatoire à l'élaboration de l'évaluation environnementale est transmis pour cadrage préalable à la demande du promoteur du programme aux deux instances compétentes en matière environnementale. Côté français, l'Ae est consultée sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport sur les incidences environnementales. Côté espagnol, l'autorité environnementale est représentée par la direction générale de la biodiversité et de l'évaluation environnementale du ministère de la transition économique et du défi démographique⁷.

⁶ « Programmes opérationnels élaborés par les autorités de gestion établies pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds européen agricole et de développement rural et le Fonds de l'Union européenne pour les affaires maritimes et la pêche ».

⁷ Qui se verra transmettre le dossier par la direction générale des fonds communautaires du ministère des finances et des administrations publiques.

2. Les réponses de l'Ae aux questions posées par le CTP

2.1 Aspects environnementaux à considérer

- Quels sont les aspects environnementaux à considérer afin de garantir l'intégration de la dimension environnementale dans le POCTEFA 2021–2027 ? (contenu, étendue et niveau de détail des informations à collecter par l'étude environnementale stratégique)
- Quelles dimensions environnementales devraient faire l'objet d'une analyse dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique ? Lesquelles sont les plus sensibles sur le territoire de POCTEFA 2021–2027 ?
- Quels éléments des effets environnementaux doivent être évalués dans chaque mesure ? Existe-t-il une classification des effets potentiels et un degré d'analyse particulier dans les différentes catégories ?

Les aspects environnementaux à considérer dans une évaluation environnementale stratégique sont ceux définis par l'article R. 122–20 du code de l'environnement dont le II 5° indique que le rapport environnemental doit comprendre : « *l'exposé des effets notables probables de la mise en œuvre du [programme] sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages.* » ainsi que l'évaluation des incidences Natura 2000.

Le I du même article précise que « *L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.* » La réalisation de l'état initial doit conduire à établir une liste des enjeux environnementaux, à qualifier leur importance et à les hiérarchiser. Cette hiérarchie peut s'appuyer sur la sensibilité du milieu, l'importance de l'atteinte prévisible, l'évolution et la dynamique de la thématique étudiée, et la faculté d'influence que le programme est susceptible d'avoir. Une fois ces éléments établis, l'effort d'évaluation (« degré d'analyse ») sera proportionné à l'importance identifiée à l'issue de cette analyse, avec des développements plus conséquents d'une part sur les thématiques pour lesquelles un effet significatif négatif est possible, d'autre part pour celles concernées directement par des actions du programme (exemple : gaz à effet de serre pour des actions contribuant à la transition énergétique).

Il est rappelé que l'évaluation ne s'arrête pas aux effets directs et immédiats. En effet, cet article du code de l'environnement indique aussi ; « *les effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus.* »

L'évaluation environnementale stratégique du POCTEFA 2021–2027 s'attachera à décliner en particulier les enjeux liés au territoire du programme (ceux qui du point de vue de la qualité de l'environnement sont les plus sensibles). Les dimensions environnementales distinguées dans le document préparatoire à l'évaluation stratégique sont la biodiversité et les milieux naturels, les

ressources naturelles, la pollution et la qualité des milieux, l'énergie et le climat, les risques, le « milieu de vie » et le patrimoine. Cette catégorisation est issue de la prise en compte des profils environnementaux des régions. Elle devra être complétée par la santé humaine, au moins pour les territoires concernés par cet enjeu (notamment les zones polluées). Par ailleurs, compte tenu de la diversité des territoires du POCTEFA, il est attendu que ces dimensions soient spécifiées plus précisément selon les sous-territoires, à ce stade seulement esquissés dans le document de pré-cadrage. L'état initial, mais aussi le bilan du précédent programme, au moins dans sa dimension environnementale, seront les fondements de cette démarche.

À titre d'illustration, le document actuel aborde de façon très générale les incidences environnementales potentielles des objectifs spécifiques du POCTEFA 2021–2027 selon différentes dimensions environnementales. En première approche, elles sont estimées comme étant majoritairement positives (sur au moins trois dimensions environnementales), neutres (ou peu définies), ou négatives. En particulier, les objectifs « *stimuler la croissance et la compétitivité des PME* » et « *développer des capacités de spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'entrepreneuriat* » (priorité 1.1. « *Créer un espace commun de connaissance et d'innovation* »), l'objectif « *favoriser un développement social, économique et environnemental intégré, le patrimoine culturel et la sécurité dans les zones urbaines, rurales et côtières par le biais d'un développement local participatif* » (priorité 5.1. « *Structurer territorialement, socialement et économiquement l'espace* ») auraient *a priori* des impacts environnementaux négatifs. Il est attendu que ces incidences soient décrites et qualifiées de manière territorialisée. La spatialisation des enjeux apporterait une évaluation plus concrète et détaillée des incidences du programme sur le territoire, permettant ainsi d'en déduire des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation concrètes, circonstanciées et proportionnées.

2.2 Principes de l'évaluation environnementale

Quels devraient être les principes qui régissent le processus d'évaluation environnementale stratégique POCTEFA 2021–2027 (principes de l'évaluation environnementale) ?

Le principe général du processus d'évaluation environnementale est celui de l'évaluation des écarts entre les effets sur l'environnement du programme mis en œuvre et les effets en l'absence de programme (encore appelée « variante 0 », sur laquelle l'Ae revient en réponse à une question ci-dessous). L'Ae souligne que l'appréciation des incidences du programme, fournie « *en première approche* » (cf. paragraphe précédent), n'apparaît pas clairement établie selon ce principe fondamental. Le rapport environnemental devra s'y conformer.

L'évaluation environnementale des plans et programmes s'inscrit dans le droit français au code de l'environnement : articles L. 122–4 et suivants et R. 122–17 et suivants. L'article L. 122–6 édicte les grands principes qui découlent de la directive n° 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 et notamment son annexe II : identifier et évaluer les effets notables de la mise en œuvre du programme sur l'environnement et la santé humaine ; identifier et exposer « *les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles celui-ci notamment du point de vue de la protection de l'environnement* » a été retenu ; présenter « *les mesures prévues pour éviter les incidences négatives notables que l'application du plan ou du programme peut entraîner sur l'environnement, les mesures prévues pour réduire celles qui ne peuvent être évitées et les mesures*

prévues pour compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites », l'ensemble constituant la démarche itérative « ERC » (éviter, réduire, compenser).

Pour ce faire, sont définis « *les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets [...] du programme sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* ».

Le programme est resitué par rapport à l'existence d'autres programmes relatifs « *à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur* ».

À ce titre, il serait intéressant que l'évaluation environnementale de POCTEFA 2021–2027 soit organisée pour préparer et être utile à celles des projets susceptibles d'être soutenus ou développés du fait du programme. Selon les échanges que les rapporteurs ont eus avec les acteurs du programme, il semble difficile d'anticiper des projets qui seront sélectionnés après appels à projets. C'est donc dans les critères que les projets devront satisfaire pour être éligibles que la programmation pourra agir sur la prise en compte de l'environnement. L'Ae revient sur ce point en partie 3 ci-après.

C'est pourquoi il est attendu que le rapport environnemental ne soit pas présenté de façon globale sur l'ensemble de la zone de coopération, mais qu'il soit structuré et détaillé selon des territoires homogènes et cohérents. L'identification des quatre zones biogéographiques concernées est un premier pas dans cette direction, qui mérite d'être approfondi.

2.3 Principes de durabilité

Quels principes de durabilité devraient être pris en compte dans le cadre de l'analyse (à la fois généraux et spécifiques pour POCTEFA 2021–2027) ?

La formulation de la question sur la prise en compte de « principes de durabilité » prête à confusion. L'échange des rapporteurs avec le maître d'ouvrage et les acteurs impliqués dans l'élaboration du programme a permis de la préciser comme étant une question de temporalité : sur quel pas de temps devraient être analysés les effets du programme sur l'environnement ?

La question renvoie à la durée du programme (6 ans) et bien au-delà selon la durée des effets des actions. Il semble donc raisonnable de considérer que l'évaluation doit porter à la fois sur la durée du programme, mais aussi, en l'absence de la connaissance des actions à ce stade, et donc de leur durée d'effets, selon le caractère temporaire ou permanent des effets sur l'environnement des actions du programme, et selon leur nature directe ou indirecte. Selon le type de projet soutenu, les impacts seront surtout permanents, temporaires, ou les deux.

2.4 Objectifs environnementaux

- Quels sont les objectifs environnementaux qui peuvent être mis en évidence au niveau communautaire et national ? Quels sont les principaux défis environnementaux ?
- Quels sont les indicateurs associés à ces objectifs environnementaux ?
- Quelles sont les principales politiques et programmes nationaux, régionaux et locaux avec lesquels le POCTEFA 2021–2027 peut établir/maintenir des synergies ? Quels peuvent être les possibles conflits ?

La formulation de cette question apparaît à l'Ae trop large et générale pour une réponse spécifique au programme POCTEFA. Selon les résultats de l'état initial et les conclusions du bilan de POCTEFA 2014–2020, le rapport environnemental identifiera les enjeux environnementaux majeurs pour ce programme. Il en déduira ceux qui sont concernés par des objectifs précis identifiés au niveau communautaire, et le cas échéant leur déclinaison au niveau national, afin de démontrer de quelle manière ils sont pris en compte par le POCTEFA 2021–2027.

En pratique et pour illustration, les objectifs liés aux émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne sont déclinés au niveau national français avec des objectifs spécifiques, les principaux étant traduits dans l'article L. 100–4 du code de l'énergie. Ceux relatifs à Natura 2000 le sont dans le livre IV, titre 1^{er}, chapitre 4 du code de l'environnement, ceux liés à l'eau dans le livre II, titre 1^{er} du même code, le titre 2 étant consacré à l'air. Le livre IV, titre 1^{er}, chapitre 1^{er} est consacré aux espèces protégées, mais certaines d'entre elles bénéficient aussi de plans nationaux d'actions. L'État s'est fixé d'autres objectifs, tels la non-régression, voire la progression de la biodiversité, ou encore l'objectif de zéro artificialisation nette nouvelle. Le recensement des dispositifs nationaux pertinents pour l'évaluation du POCTEFA relève du travail du bureau d'étude, tout comme la définition des indicateurs pertinents.

En effet, il est important pour l'évaluation environnementale de situer le POCTEFA 2021–2027 par rapport au POCTEFA 2014–2020 et à son bilan environnemental. L'ensemble des indicateurs utilisés pour ce bilan doit être analysée pour déterminer s'ils restent pertinents pour évaluer les apports du programme à venir. Les objectifs stratégiques étant plus resserrés pour la période 2021–2027, certains indicateurs pourraient ne plus être utiles, et d'autres pourraient être affinés, en particulier selon la territorialisation de l'évaluation environnementale, voire ajoutés.

Le recensement des politiques publiques prioritaires et objectifs régionaux pourra être fait en interrogeant les Régions, les services territorialisés de l'État et les collectivités locales. En tout état de cause, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Srdet)⁸, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), entre autres, sont à prendre en compte pour vérifier qu'aucune contradiction n'existe avec des projets

⁸ Dans sa contribution à l'Ae, la Dreal Nouvelle-Aquitaine rappelle l'approbation du Srdet de cette région (Srdet NA) le 27 mars 2020. La stratégie portée par ce document vise à développer l'attractivité économique de la région en facilitant l'accès des habitants aux services (transports, soins, éducation, culture), en préservant le patrimoine historique et naturel de la région, et en réalisant la transition écologique du territoire (baisse des émissions de gaz à effet de serre, augmentation de la part des énergies renouvelables). En matière de développement économique, le Srdet NA porte l'objectif de réduire les déchets d'activité économique et de réduire les émissions de carbone liées au transport de marchandises. Le Srdet NA poursuit également l'objectif de développer les complémentarités avec les régions voisines, par le renforcement des coopérations et des échanges, dans une logique d'atténuation des concurrences et de développement des complémentarités. Enfin, il pose l'objectif de réduire de 50 % la consommation d'espace agricoles par des modèles de développement économes en foncier. L'évaluation environnementale du POCTEFA devra démontrer la bonne synergie du POCTEFA avec ces objectifs.

mis en œuvre via le POCTEFA. À ce titre, il serait pertinent de prévoir dans les critères de recevabilité une compatibilité des projets avec les objectifs de ces plans et programmes, qu'ils soient nationaux, régionaux ou territoriaux.

2.5 Variantes

- **Quelles alternatives pourraient être envisagées au calendrier indiqué ? Quelle devrait être la variante 0 : pas intervenir ou intervenir sans changements ?**
- **Comment les options alternatives doivent-elles être envisagées lors au cours de différents moments du processus de planification ?**

Les échanges entre les rapporteurs et les acteurs de POCTEFA ont permis de préciser que le calendrier-auquel se réfère la question est le au calendrier général du Feder, dont découlent les échéances 2021–2027 du programme. Il ne semble donc pas pertinent d'imaginer un scénario d'un programme POCTEFA sur d'autres dates.

Le code de l'environnement dispose dans son article R. 122–20, que soient présentées « *les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des [enjeux environnementaux]* ». Dans le contexte de ce territoire ayant déjà connu cinq générations du POCTEFA, deux variantes peuvent être envisagées au regard de leurs incidences sur l'environnement :

- la variante appelée ici « 0 » ou scénario de référence qui consisterait à ne pas avoir d'accord sur la sixième génération d'Interreg VI A. Les autres plans et programmes poursuivraient alors leur cours, sans l'apport spécifique d'Interreg sur le renforcement de la coopération transnationale, la collaboration régionale France / Espagne pouvant naturellement se poursuivre,
- la variante « projet » correspondant au programme 2021–2027 proposé et donc à une stratégie plus resserrée (5 objectifs stratégiques Feder et un objectif Interreg).

Ces différentes variantes doivent être accompagnées de leurs maquettes financières pour une comparaison utile de leurs effets.

2.6 Acteurs

- Quels éléments d'analyse doivent être abordés en relation avec les agents impliqués : identification des groupes d'agents concernés par le Programme d'un point de vue environnemental, capacité à répondre aux recommandations établies par l'Évaluation Environnementale Stratégique, etc. ?**

Il ressort des échanges que les rapporteurs ont eus avec le maître d'ouvrage que les « agents impliqués » sont les « bénéficiaires » du POCTEFA selon le sens qu'en donne le document préparatoire. La formulation de la question laisse entendre qu'une pré-identification des organisations et institutions susceptibles de présenter des projets dans le cadre de cette nouvelle génération du POCTEFA pourrait être réalisée. Une identification précoce des projets permettrait que l'évaluation environnementale du programme prépare celle des projets à venir. Il a cependant été indiquée oralement aux rapporteurs qu'une telle préfiguration était non réalisable.

Quoi qu'il en soit, il est attendu, pour les projets qui seront soumis à évaluation environnementale, que les bénéficiaires s'appuient sur le rapport environnemental du POCTEFA et que l'évaluation de leurs projets soit faite en cohérence avec celui-ci. En particulier, les mesures ERC qui seront évoquées dans le rapport environnemental devront être déclinées dans l'évaluation des incidences des projets.

2.7 Suivi environnemental

Quel niveau de détail le système de surveillance environnementale du programme doit-il présenter ?

Comme souligné par le maître d'ouvrage dans le document préparatoire, les actions du programme seront mises en œuvre via les projets sélectionnés après appels à projets. Une surveillance étroite des incidences du programme en matière environnementale est d'autant plus importante qu'elle concerne les effets des actions portées par lesdits projets d'une part, mais aussi la capacité du programme à susciter des projets à même de répondre aux différents objectifs stratégiques d'autre part. Il s'agit donc de concevoir et mettre en place un ensemble d'indicateurs aptes à suivre ces incidences durant la période du programme mais aussi au-delà, les résultats des projets sélectionnés (et donc les effets du programme) arrivant avec un décalage de trois ans (durée d'un projet) par rapport à la durée du programme. Enfin, ces indicateurs devront être accompagnés par la mise en place d'un suivi tout au long du projet, dont la méthodologie, absente du document préparatoire, devra être exposée dans le document final. Afin de permettre un suivi dans le temps long, la reprise d'indicateurs utilisés dans les précédentes périodes du POCTEFA serait pertinente, quitte à compléter la liste au vu du renforcement de certains enjeux ou de l'existence de dispositions distinctes de celles de la génération précédente.

Le suivi environnemental des projets devra aussi être conçu, à chaque fois que cela est possible, en cohérence avec celui du programme. Un mécanisme de mutualisation du suivi des projets pour intégrer les paramètres utiles au niveau du suivi environnemental de POCTEFA serait intéressant.

Par ailleurs, et conformément aux préconisations qui précèdent sur la territorialisation de l'évaluation environnementale, il serait pertinent de prévoir un suivi territorialisé afin d'approcher au plus près les incidences selon les enjeux identifiés.

Enfin, le maître d'ouvrage pourrait réfléchir, dans l'évaluation environnementale, à la mise en place de critères d'éco-conditionnalité, et plus généralement à renforcer la prise en compte de la dimension transversale de l'environnement.

3. Autres observations de l'Ae

Le dossier distingue quatre principaux enjeux environnementaux du programme :

- la conservation et la mise en valeur de la biodiversité et des ressources naturelles,
- l'adaptation au changement climatique,
- le développement d'une économie circulaire et neutre en carbone,
- la prévention et la gestion des risques naturels dans une perspective transfrontalière.

Cependant, au-delà des réponses aux questions posées dans la demande de cadrage, l'Ae souligne deux autres enjeux que devrait aborder le programme POCTEFA 2021–2027.

3.1 La territorialisation de l'évaluation environnementale

Eu égard au vaste territoire d'intervention du programme, l'évaluation environnementale stratégique doit être territorialisée. Cette dimension a déjà été évoquée dans les réponses apportées ci-avant. Une territorialisation est nécessaire pour tenir compte de la grande diversité de milieux caractérisant l'espace de coopération concerné par le programme. Elle fait écho aux défis communs identifiés dans la stratégie tenant compte « *des disparités économiques, sociales et territoriales* » et donc des actions (via les projets) qu'il faudra spécifiquement mettre en place pour répondre aux objectifs du programme en matière de cohésion territoriale et d'intégration transfrontalière.

Au-delà de l'identification des régions biogéographiques, elle devra être approfondie pour pouvoir tenir compte de l'occupation humaine des sous-territoires. Cette démarche doit conduire à affiner les différents niveaux d'enjeux environnementaux à considérer, en particulier sur le maillage urbain (présence de grandes agglomérations, de régions intermédiaires, de zones urbanisées en diffus, et de territoires ruraux), sur les grands ensembles naturels, mais aussi de manière plus transversale sur l'accessibilité en termes d'infrastructures de transports ou de couverture numérique des territoires. La présence de projets territoriaux de développement durable institutionnalisés, tels ceux des parcs naturels par exemple, peuvent aussi être structurants pour les actions spécifiques ou par l'accompagnement qu'ils sont capables de mener en faveur de l'environnement.

En pratique et prenant l'exemple des espaces faisant l'objet de protections ou de mesures de gestion ou d'inventaires (réserves naturelles, sites Natura 2000, Znieff, trames verte et bleue, protections patrimoniales), le dossier devra faire la démonstration d'une démarche permettant d'éviter les incidences sur ces espaces : si les projets ne peuvent déjà être connus, les critères de sélection doivent permettre de garantir cet objectif, voire les termes de l'appel à projets. Les zones de littoral et de montagne situées à l'interface des territoires français et espagnols feront l'objet d'une vigilance particulière, en tant qu'elles présentent des enjeux importants de biodiversité et de vulnérabilité par rapport au changement climatique. Les mesures d'évitement, de réduction et à défaut de compensation des incidences potentiellement négatives du programme devront en tenir compte, étant observé qu'il est attendu des évaluations quantifiées et mesurables.

Faute de pouvoir anticiper les projets qui seront réalisés dans le cadre de POCTEFA 2021–2027 et leur localisation, l'évaluation environnementale du programme pourrait être présentée de manière à être utile pour définir les critères environnementaux que les projets devront respecter selon les sensibilités ou les enjeux environnementaux identifiés. Ces critères seraient d'autant plus pertinents qu'ils pourront être définis selon les résultats d'une évaluation environnementale territorialisée du programme.

3.2 La gouvernance du programme

La gouvernance du programme POCTEFA est responsable, dans le cadre fixé par la Commission européenne, de la définition de la stratégie et des priorités de POCTEFA, des appels à projets et du choix des projets. Le suivi des actions et projets placés sous sa responsabilité doit contribuer à

l'évaluation des effets du programme sur l'environnement. En effet, si le cadre formalisé, avec des autorités de gestion (et son secrétariat conjoint) et de certification, des comités de suivi et de pilotage, des autorités nationales..., doit assurer le suivi de la mise en œuvre du programme à travers divers indicateurs de résultats (représentant la contribution du programme aux objectifs fixés, par axe et par objectif spécifique) et de réalisation (mesure de la contribution d'un projet à un objectif spécifique du programme de coopération), le suivi environnemental sera d'autant plus utile qu'il sera identifié et soutenu par la gouvernance comme un enjeu important.

En effet, le suivi des effets du programme sur l'environnement permettra tout au long de la période 2021–2027 et au-delà, d'apporter les ajustements nécessaires en cours de programme en cas d'effets négatifs plus importants que prévu. Ce dispositif devrait s'attacher à un pilotage d'ensemble au niveau du programme, mais s'intéresser aussi aux incidences des actions et projets afin d'éviter, réduire ou compenser les effets négatifs du programme sur l'environnement au plus proche du terrain. Un ensemble d'actions potentielles à effet direct ou sans effet direct sur l'environnement donne dans le rapport (Figure 2) des premières pistes sur les incidences à considérer. Les leçons tirées du programme 2014–2020 doivent apporter, sur la base des projets retenus, des connaissances territorialisées sur les effets à attendre sur l'environnement. L'essentiel de ces résultats est annoncé pour 2022 ; ils pourront toutefois être éclairants pour définir les critères environnementaux à respecter dans les différents appels à projets lancés sur la période 2021–2027 et selon les territoires d'application.

À titre d'exemple, les incidences de l'action « *diffusion et développement de nouveau[x] produits, de TIC, de produits culturels et touristiques* » qualifiée en première approche comme « *sans effet direct* » sur l'environnement, ne sont jamais neutres d'un point de vue environnemental. C'est pourquoi elles peuvent être éclairées par des projets 2014–2020 tels que INTURPYR (développement « *d'une stratégie commune pour le développement d'une destination touristique transfrontalière innovante et collaborative au cœur des Pyrénées* ») sur l'incidence environnementale que peut générer un développement touristique selon sa nature d'une part, et sur un périmètre particulier (au cœur de massif pyrénéen) d'autre part. Le suivi peut être conçu comme celui d'indicateurs communs à l'ensemble du territoire de coopération, et d'autres spécifiques à des sous-territoires présentant des enjeux environnementaux spécifiques, partagés entre le comité de suivi du programme et la gouvernance même des projets sélectionnés.