



PREFET DE LA REGION AUVERGNE

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
PROJET DE CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION AUVERGNE
CPER AUVERGNE 2015-2020

1. Présentation du contexte réglementaire et du projet de CPER

1.1 Cadre réglementaire de l'évaluation environnementale

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement. Il s'agit en particulier d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les protections environnementales pertinentes, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les effets sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

Le système d'évaluation environnementale est fondé sur :

- une auto-évaluation du plan sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche (réalisation d'une évaluation environnementale stratégique)
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

La transposition de cette directive en droit français (article R.122-17 du code de l'environnement) prévoit qu'une évaluation environnementale stratégique (EES) soit conduite lors de l'élaboration des contrats de plan État-Région afin d'aider à l'élaboration d'un programme en prenant en compte l'ensemble des champs de l'environnement.

Le présent avis de l'autorité environnementale (AE) s'exprime sur la qualité de l'évaluation environnementale stratégique (EES) retranscrite dans le rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de contrat de plan Etat-Région (CPER).

Cet avis, publié sur internet, notamment sur le site de la DREAL, doit être joint au dossier de consultation du public.

En application de l'article R.122-21 du code de l'environnement, l'Agence Régionale de Santé (ARS) et les préfets de l'Allier, du Cantal, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ont été consultés pour contribuer à l'avis de l'autorité environnementale.

1.2 Présentation du projet de CPER Auvergne

Le Contrat de Plan État-Région (CPER) est un outil de contractualisation entre l'État et le Conseil régional d'Auvergne qui constitue un document cadre pour la mise en cohérence des investissements publics en matière d'aménagement et de développement des territoires. Instaurés par la loi du 29 juillet 1982, cinq générations de contrats de plan se sont succédé de 1984 à 2014. Les travaux préparatoires à ce CPER ont été guidés par le « mandat de négociation » adressé au Préfet de région Auvergne le

19 novembre 2014 par le Premier ministre.

Le projet de CPER s'articule autour d'un volet territorial et de 6 volets thématiques :

- ✓ Mobilité multimodale
- ✓ Enseignement supérieur, recherche, innovation
- ✓ Transition écologique et énergétique
- ✓ Numérique
- ✓ Usine du futur
- ✓ Emploi

Une clause de révision est prévue à l'automne 2016 pour tenir compte notamment de la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes.

Une vue synoptique du contenu du projet de CPER est présentée de la page 12 à la page 16 du rapport environnemental.

Le montant total prévu actuellement pour le projet de CPER 2015-2020 est d'environ 513 millions d'euros.

2. Qualité du dossier

Il convient tout d'abord de souligner la complexité de l'exercice d'évaluation environnementale stratégique appliqué au CPER du fait de la nature même du programme et du cadre contraint dans lequel il a été élaboré. Ainsi, le préambule du rapport environnemental rappelle que cette évaluation environnementale a été réalisée en fin d'élaboration du CPER donc sans que puisse s'installer un processus itératif entre l'élaboration du projet de plan et son EES.

2.1 Structure générale du dossier

Le dossier analysé par l'autorité environnementale comprend le projet de CPER Auvergne 2015-2020 dans sa version du 23 mars 2015 et son rapport environnemental, désigné EES dans le dossier, dans sa version finale de mars 2015.

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Sur la forme, il est globalement de bonne qualité malgré la mention de 5 volets au lieu de 6 (le volet Usine du futur fait partie des 6 volets du CPER bien qu'il n'y ait pas d'engagements financiers) et quelques illustrations difficilement lisibles.

L'usage d'un code couleur spécifique pour identifier chaque volet du CPER se révèle très utile pour améliorer la compréhension du dossier.

2.2 Résumé non technique

Il permet de prendre connaissance des principaux points développés dans le rapport environnemental. Il est à la fois synthétique et suffisamment développé pour les parties les plus utiles.

2.3 Cohérence interne du projet de CPER et articulation avec d'autres plans et programmes

Les directives diffusées en préalable à l'élaboration du CPER mentionnent comme priorité la thématique « transition écologique et énergétique ». De même, elles précisent que l'articulation avec

les fonds européens doit être l'occasion de concentrer les efforts en matière de transition écologique. Cette stratégie promue dans les programmes opérationnels européens (PO FEDER/FSE « Stratégies de développement à faible émission de carbone ») se traduit bien dans le volet « transition écologique et énergétique (TEE) » et, dans une moindre mesure, dans les volets « emploi » et « numérique ». Par ailleurs, le dossier met bien en évidence que l'efficacité du CPER pour contribuer à la préservation de l'environnement dépendra notamment des critères de sélection et de priorisation des projets qui en découleront.

Les principaux volets intégrant des objectifs environnementaux sont la « transition écologique et énergétique » (environ 15 % du montant prévisionnel du CPER) et le sous volet « mobilité durable » (environ 22 % du montant global alloué au CPER).

En matière de cohérence avec les autres plans, le tableau inséré page 22 du rapport liste ceux retenus par décret dans le cadre de l'élaboration des CPER mais n'est pas lisible. Au-delà de cette liste, le rapport a judicieusement rajouté le plan régional santé environnement (PRSE2).

Étudier l'articulation du projet de CPER avec d'autres documents de planification permet d'expliquer la cohérence des différentes politiques sur le territoire d'application du programme et de replacer le CPER dans son contexte administratif et son domaine de compétence.

Le rapport rappelle en premier lieu de manière détaillée, de la page 24 à la page 27, l'articulation et/ou la synergie avec les différents plans de niveau supra-régional. La cohérence avec les autres CPER a été également recherchée. Il s'agit notamment de la cohérence du volet « Mobilité multimodale » pour les lignes régionales du « Cévenol » dans le cadre du CPER Languedoc-Roussillon et pour le projet de ligne à grande vitesse Paris Orléans Clermont Lyon et le réseau TER de la région Centre. La cohérence avec le CPER Rhône-Alpes en vue de la future région fusionnée est prévue dans la révision à mi-parcours et elle est déjà mentionnée au travers du volet « transition écologique et énergétique ».

Le rapport examine ensuite successivement de manière adaptée les synergies avec les autres plans régionaux, de la page 27 à la page 31. Dans le cadre de l'articulation du CPER avec le PRSE2 (2010-2013), le rapport souligne notamment la prise en compte du risque « allergènes » et du risque « émanation de radon » assez spécifique à la région Auvergne, du fait de son sous-sol.

2.4 Description de l'état initial de l'environnement

L'état des lieux de l'environnement de la région Auvergne est présenté dans la partie 6 « Diagnostic environnemental » (pages 33 à 52). Il est fondé sur l'exploitation des principaux documents régionaux et interrégionaux de connaissance de l'environnement, établie lors de l'évaluation environnementale des programmes opérationnels FEDER/FSE en 2014.

La méthode suivie pour caractériser et hiérarchiser les enjeux environnementaux du massif central est adaptée à l'échelle du plan. Leurs liens avec les différents volets ont été recherchés, puis priorisés.

Cette hiérarchisation des composantes environnementales met en évidence deux niveaux de priorité :

- les enjeux environnementaux en lien direct avec le CPER, qui sont analysés de façon approfondie ;
- les enjeux environnementaux en lien indirect avec le CPER, qui font l'objet d'une présentation succincte.

La synthèse de l'état initial fait l'objet de différents tableaux, repris de l'évaluation environnementale stratégique des programmes opérationnels FEDER/FSE. Ils sont bien complétés pour correspondre aux orientations du CPER.

En conclusion, cette description permet d'identifier les principaux enjeux environnementaux avec une présentation synthétique judicieuse. Elle fournit une base fiable et suffisante pour l'analyse des impacts potentiels du projet de CPER réalisée ensuite.

2.5 Évaluation des effets potentiels du projet de CPER sur l'environnement et dispositions prévues pour y remédier si nécessaire

Ces éléments sont présentés de la page 53 à la page 111.

Analyse générale des incidences

Le rapport environnemental indique à juste titre « que la majorité des effets peuvent être qualifiés d'incertains en raison notamment d'une description insuffisante des critères de sélection des projets et des bénéficiaires éligibles ».

L'analyse des effets est structurée selon les enjeux environnementaux principaux :

- biodiversité, milieux naturels et trame verte et bleue
- ressources en eau
- sols et qualité de l'air
- espaces non-urbanisés
- énergie, matières premières, déchets
- risques, santé et nuisances
- paysages
- patrimoine architectural, culturel et archéologique

Les effets potentiels sont évalués pour chaque niveau d'orientation du projet, de la globalité du CPER jusqu'aux dispositions internes aux volets.

Cette analyse montre que les volets du projet de CPER se répartissent en deux catégories :

- ceux dont l'objectif principal vise à la préservation de l'environnement. C'est le cas du volet « transition écologique et énergétique » et du sous-volet « mobilité durable » intégré au volet « mobilité multimodale ». L'analyse de leurs bénéfices environnementaux potentiels est approfondie dans le dossier.
- les autres, dont l'objectif n'est pas directement la préservation de l'environnement mais qui peuvent avoir des effets positifs ou négatifs.

Pour chaque enjeu environnemental, des questions évaluatives guident l'analyse des effets du projet de CPER avec l'indication très utile du territoire concerné. Les effets notables sont appréhendés selon plusieurs critères : direct / indirect, court terme / long terme, cumul avec d'autres plans et programmes.

Le rapport pondère très utilement l'évaluation de l'effet avec le poids financier des différents volets (cf. tableau page 86). Même si ces chiffres peuvent encore un peu évoluer d'ici l'adoption du CPER, cette approche est intéressante pour vérifier si les ambitions environnementales du projet se traduisent concrètement en priorités d'investissement. Mais ce calcul ne prend pas en compte l'effet « levier » du CPER, c'est-à-dire les montants des autres financements. Un chapitre est consacré à l'analyse des incidences sur le réseau Natura 2000.

La synthèse des effets pour les différents volets est bien détaillée.

Les volets qui visent à la préservation de l'environnement

Ceux-ci sont constitués du volet « transition écologique et énergétique » et du sous volet « mobilité durable ». Le dossier montre qu'ils auront des effets positifs, en particulier sur la biodiversité, la limitation des émissions de gaz à effet de serre (GES) et la qualité de l'air.

Toutefois, la part modérée (environ 15%) du montant total du CPER allouée à ces volets nuance l'importance de leurs effets positifs.

Au-delà de ces volets, le rapport montre que certaines orientations du volet territorial qui ont pour objet la mise en valeur du patrimoine naturel, par exemple sur le Puy Mary dans le Cantal, s'appuieront sur

des opérations de préservation ou de remise en état.

Le sous volet relatif au soutien des infrastructures ferroviaires, doté d'environ 21 % du montant total, devrait aussi contribuer à la maîtrise des émissions de GES et de polluants atmosphériques.

Les autres volets

Le dossier en analyse correctement les effets potentiels. Certains s'avèrent positifs, par exemple la possibilité de soutenir la formation et les emplois des filières émergentes de l'économie « verte ».

Dans le volet Enseignement Supérieur Recherche Innovation, la partie consacrée aux projets immobiliers pour l'enseignement supérieur (Eco-Campus, Logements étudiants, travaux de réhabilitation de VétagroSup et de l'INRA) aurait pu être analysée plus finement. La finalité porte sur la rénovation énergétique des bâtiments, l'accessibilité et en particulier l'organisation du campus, il s'agit d'une démarche entrant dans le champ de la transition énergétique, dont le montant contractualisé représente 22 M€, soit 4,3 % des crédits.

D'autres comportent des risques d'impacts négatifs. C'est principalement le cas pour le sous volet routier du volet « mobilité multimodale ». En effet, les projets qu'il soutient sont susceptibles d'engendrer des impacts sur certains enjeux comme la biodiversité, les continuités écologiques, le paysage ou les émissions atmosphériques, même s'ils peuvent conduire par ailleurs à des améliorations (réductions des nuisances pour les riverains, amélioration de la sécurité routière,...). Ce sous volet est le plus doté du projet, avec environ 70 % du montant total.

Mais bon nombre de ces opérations étaient déjà engagées dans le cadre du Plan de Modernisation des Itinéraires Routiers (PdMI).

Comme l'indique le dossier, afin de maîtriser les risques, une vigilance particulière devra être exercée au moment des études d'impact des projets d'infrastructures concernés.

Les critères d'éco conditionnalité

Le rapport propose des critères de sélection des projets afin de garantir leur qualité environnementale. Ces critères s'inspirent et complètent ceux proposés dans la circulaire du Commissariat Général de l'Égalité des Territoires (CGET) du 11 août 2014 et constitue un référentiel technique dont les niveaux d'exigence sont détaillés page 119.

Le CPER mentionne l'utilisation des critères définis dans le cadre national, les critères régionaux proposés dans le rapport environnemental n'ont pas pu faire l'objet d'une décision d'utilisation dans le projet de CPER.

2.6 Dispositif de suivi environnemental de la mise en œuvre du CPER

Le dossier rappelle la difficulté de mettre en place des indicateurs de suivi révélateurs des seuls effets du CPER.

Les indicateurs proposés s'attachent aux enjeux environnementaux principaux et sont listés dans le tableau page 133.

Page 132, le rapport indique une réflexion intéressante qui aurait pu être développée : « un indicateur idéal global pourrait être la mesure de l'impact de l'amélioration de la cohérence des financements, apportés par le CPER, sur la préservation des enjeux environnementaux ».

Enfin, le rapport rappelle qu'il n'est pas prévu de gouvernance spécifique pour le suivi environnemental du CPER, mais suggère utilement de s'appuyer sur les instances de pilotage et sur les dispositifs de suivi des plans et programmes avec lesquels le CPER est articulé (schéma régional climat air énergie, schéma régional de cohérence écologique, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux).

3. Conclusion sur la prise en compte de l'environnement par le projet de CPER

Le rapport environnemental est de bonne qualité. Il montre bien que les effets du projet de CPER sont contrastés, nettement positifs pour certains volets, plus mitigés pour d'autres, en particulier le volet routier qui est le plus doté financièrement.

Le niveau de prise en compte de l'environnement par le CPER dépendra donc fortement de la conception future des projets qu'il soutient, en particulier à travers leurs études d'impact.

Par ailleurs, le CPER qui sera adopté pourrait utilement reprendre des critères d'éco-conditionnalité proposés dans le rapport pour la sélection des projets à soutenir, lorsqu'ils ne sont pas déjà connus.

Enfin, il reste à concevoir un dispositif opérationnel de suivi environnemental de sa mise en œuvre.

Le CPER qui sera adopté devra indiquer comment il a tenu compte des observations du présent avis dans la déclaration environnementale prévue à l'article L.122-10 du code de l'environnement.

Clermont-Ferrand, le

- 7 AVR. 2015

Le Préfet,



Michel FUZEAU