



PRÉFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

Autorité environnementale Préfet de Région

Contrat de Plan Interrégional Massif Central 2015-2020

Avis de l'Autorité environnementale

En application des articles L.122-7 et R. 122-21 du code de
l'environnement

Avis PP n° 2014-1564 émis le 20 JAN. 2015

n° 68

DREAL RHONE-ALPES / Service CAEDD
5, Place Jules Ferry
69453 Lyon cedex 06

<http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr>

Affaire suivie par : Yves MEINIER (DREAL Rhône-Alpes/Service CAEDD/ Autorité Environnementale)

Tél : 04 26 28 67 50

Fax : 04 26 28 67 79

Courriel : yves.meinier@developpement-durable.gouv.fr

REFERENCE : S:\CAEDD\04_AE\02_avisAe_PP\39_CPER_CPIER\CPIER Massif Central\04_avis AE\20150112_DEC_CPIER_Massif Central_avis AE V0.odt

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le contrat de Plan interrégional Massif Central 2015 - 2020 est soumis à évaluation environnementale et à avis de l'Autorité environnementale dans les conditions définies par l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

Les Autorités environnementales (*en l'occurrence MM les préfets des régions Auvergne, Bourgogne, Languedoc Roussillon, Limousin, Midi Pyrénées et Rhône-Alpes*) ont été saisies pour avis par la personne publique responsable du plan/programme par courrier du 22 décembre 2014.

En vertu du IV de l'article R. 122-21, les avis des autorités administratives de l'État compétentes en matière d'environnement portent sur le rapport environnemental et le projet de plan, schéma, programme.

Le présent avis a été établi après consultation de l'agence régionale de la santé Rhône-Alpes et de MM les préfets territorialement concernés, sur la base du projet de plan/programme et du rapport environnemental dans leur version de décembre 2014, les documents fournis répondant aux dénominations suivantes :

- Convention de massif central 2015-2020 – document de travail ;
- Évaluation stratégique environnementale du contrat de plan interrégional Massif Central 2015-2020 – Rapport environnemental.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans ou programmes soumis à étude d'impact ou à évaluation environnementale, une (ou plusieurs) « Autorité(s) environnementale(s) » désignée(s) par la réglementation doit(vent) donner son(leur) avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

L'avis de l'Autorité environnementale est un avis simple. Il ne constitue pas une approbation au sens des procédures d'autorisation préalables auxquelles un plan-programme ou un projet porté par ce document peut être soumis. Il ne dispense pas des autres procédures auxquelles le projet, plan ou programme peut être soumis par ailleurs.

L'avis de l'Autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du programme, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le programme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à cette procédure. Il vise à améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

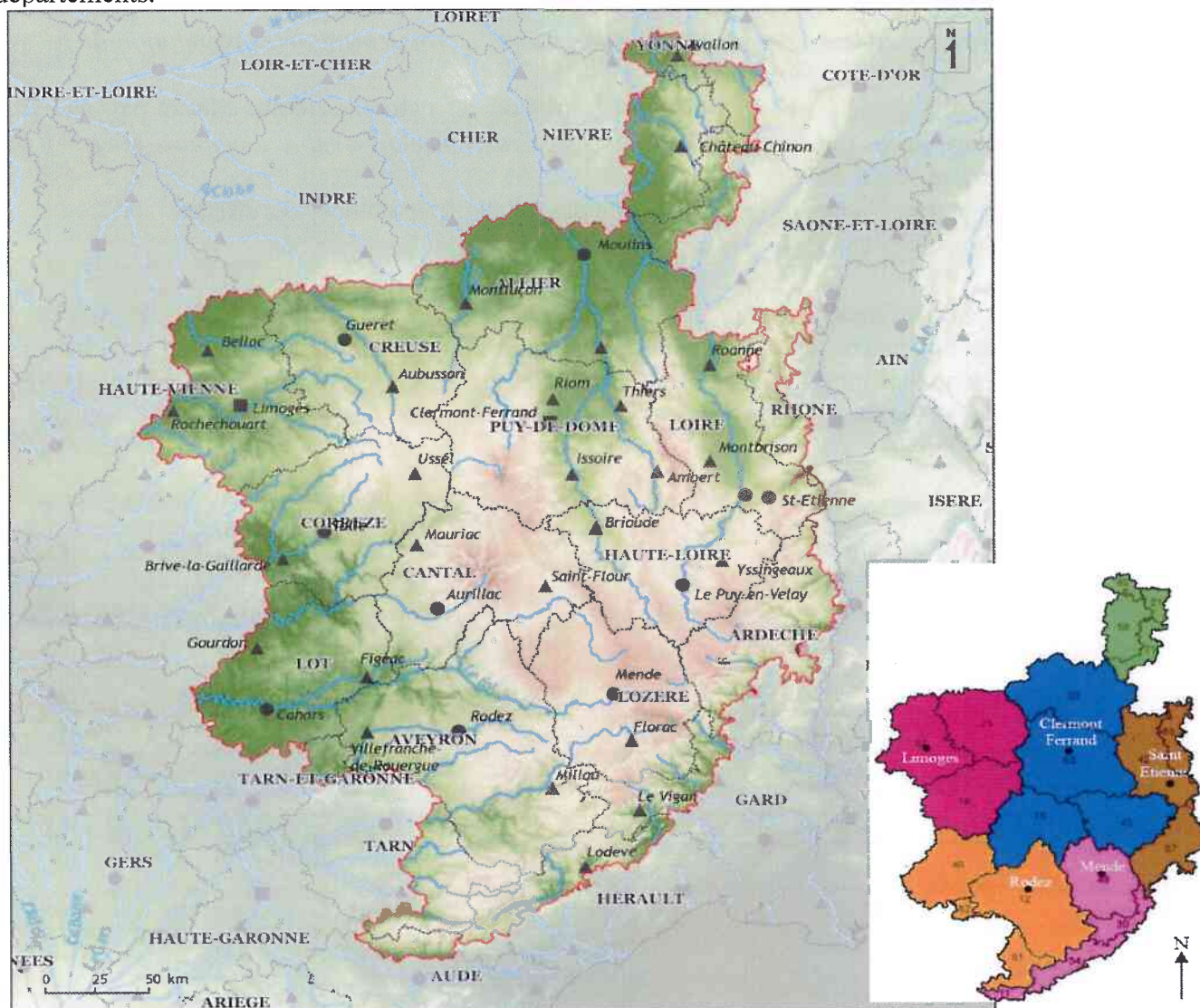
Le présent avis devra être porté à la connaissance du public dans les conditions définies notamment par les articles L 122-8 et R 122-22 du code de l'environnement. Il sera également publié sur le site Internet de l'Autorité environnementale.

On notera pour mémoire que le dossier du « Contrat de plan interrégional Massif Central 2015 - 2020 » dans sa version soumise à l'Autorité environnementale et qui sera présentée lors de la consultation du public, a potentiellement vocation à être complété sur un certain nombre de points, suite à ladite consultation du public et avant approbation du programme.

Avis de l'autorité compétente en environnement

1. Présentation du contexte

La zone couverte par le contrat de Plan interrégional Massif Central concerne six régions et 19 départements.



Sources : IGN - BD ALTI, Géofla, BD CARTHAGE

Il s'agit d'un territoire très majoritairement agricole (près de la moitié de la superficie) qui correspond à plus de 15 % de la Surface Agricole Utile française. Les pratiques agricoles, principalement extensives s'avèrent plutôt favorables à la préservation de la biodiversité.

La seconde composante est forestière (nombreux massifs forestiers emblématiques), atteignant 1/3 du territoire).

La ressource en eau est, globalement, à la fois abondante et de bonne qualité. Ses caractéristiques en font un gisement important d'énergies renouvelables (de fait, le massif central héberge 1/7 de la production française).

La richesse environnementale du territoire apparaît au travers des outils de préservation mis en œuvre (10 PNR + 1 PN + de très nombreuses ZNIEFF, 15 % de la surface en site Natura 2000 près de 800 sites classés ou inscrits...).

Pour autant, le massif central n'échappe pas à la pression d'artificialisation des sols d'une part et à la fermeture de certains paysages du fait de la déprise agricole d'autre part.

2. Présentation du projet de programme

Le montant total prévu actuellement pour la convention de massif 2015-2020 est d'environ 106,5 millions d'euros (M€) dont 6,6 M€ de convention particulière avec le ministère de l'agriculture et 10 M€ de convention particulière avec électricité de France (EDF).

Le projet de convention de massif prévoit l'allocation de ces fonds selon des orientations stratégiques regroupées en 4 axes, eux-mêmes déclinés en mesures :

- Axe 1 : Développer l'attractivité du Massif Central pour les entreprises et les populations en renforçant l'offre des services (*parmi les objectifs visés : Accroissement de la population du Massif Central de 0,6% en moyenne annuelle*) ;
- Axe 2 : Production de richesses en valorisant les ressources naturelles, culturelles et patrimoniales ainsi que les compétences (*parmi les objectifs visés : Croissance du nombre d'emplois visée = 0,4% par an sur la période 2015-2020*) ;
- Axe 3 : Accompagner l'adaptation au changement climatique et atténuer ses effets ;
- Axe 4 : Développer les capacités des territoires et favoriser les coopérations.

Une vue synoptique des mesures est présentée de la page 12 à la page 15 du projet de convention.

Enfin, les correspondances entre convention de massif, orientations du comité de massif et programme opérationnel inter-régional FEDER massif central, insérées dans un tableau pages 16 et 17, permettent une compréhension globale des dispositifs financiers programmés à l'échelle du massif jusqu'en 2020.

	Régions	Départements	Etat	Convention particulière Ministère de l'agriculture	Acte annexe EDF	TOTAL Conventions et acte annexe	Pour mémoire : FEDER Massif central
Axe 1 : Attractivité du Massif central	9,5	4,5	13,7		2	29,7	8,6
Politiques d'accueil	3,5	1,5	4,7		0	9,7	2,6
Politiques de services	6	3	9		2	20	6
Axe 2 : Production de richesses	22,98	4	10,88	6,6	6	50,46	18,2
Constitution de chaînes de valeur	15,1	1	7,5	6,6	3	33,2	9,2
Tourisme (pôles de nature, itinérance, stations thermales)	5,88	2	2,48		3	13,36	9
Création et diffusion de produits culturels	2	1	0,9		0	3,9	0
Axe 3 : Adaptation au changement climatique	9	1	5,6		2	17,6	11,5
Stratégies de conservation et paiement pour services environnementaux	8	1	3,80		1	13,8	11,5
Performance énergétique des territoires	1	0	1,8		1	3,8	0
Axe 4 : Capacités des territoires	1,8	0,5	6,5		0	8,8	0,2
Prospectives, études	0,6	0,5	0,8		0	1,9	0,2
Co-conception de politiques publiques	0	0	4,5		0	4,5	0
Coopération inter-massifs	0,5	0	0,4		0	0,9	0
Evaluation et communication	0,7	0	0,8		0	1,5	0
TOTAL contractualisé	43,28	10	36,68	6,6	10	106,56	38,5

3. Qualité du dossier

3.1 Structure générale du dossier

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

3.2 Résumé non technique

Il permet de prendre connaissance des principaux points développés dans le rapport environnemental mais gagnerait toutefois à être actualisé pour prendre en compte les dernières parties du rapport environnemental (indicateurs de résultats, gouvernance).

3.3 Cohérence du projet de CPIER vis-à-vis de l'environnement et articulation avec les autres plans et programmes

L'objectif principal affiché par le projet de convention interrégionale du Massif Central est de permettre la meilleure valorisation possible des atouts des territoires de montagne, compte tenu des caractéristiques naturelles et socio-économiques du massif.

Les mesures retenues pour atteindre cet objectif s'articulent autour des 4 axes prioritaires précités, en cohérence avec les programmes européens, et l'échelle interrégionale doit apporter une plus-value par rapport aux échelles territoriales régionales ou locales. Cette synergie potentielle aurait pu cependant être développée, à partir notamment d'exemples relatifs aux mesures faisant l'objet d'une contractualisation financière importante.

Le rapport environnemental liste les plans et programmes en interrelation avec le projet de CPIER et donne brièvement ses conclusions quant au caractère positif ou négatif des incidences potentielles réciproques de ceux-ci.

Il détaille l'articulation d'un certain nombre d'entre eux avec le projet de CPIER, tout particulièrement en ce qui concerne les PO FEDER concernés.

Il ne décompose toutefois pas régionalement l'analyse pour les plans/schémas et programmes à caractère régional comme les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) et les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE). Plus à la marge, il n'évoque pas les plans/programmes qui n'intéressent qu'une faible partie du territoire (comme le SDAGE Rhône Méditerranée).

S'agissant de la cohérence du CPIER Massif Central avec les objectifs des SRCAE concernant l'adaptation au changement climatique, les mesures 3.1 « Élaboration et mise en œuvre de stratégies de conservation pour les milieux caractéristiques du Massif Central » se rapportent globalement assez bien à l'orientation sur les activités agricoles voire à celle sur le tourisme.

En revanche, le rapport environnemental aurait pu montrer que les mesures du 3.2 « solutions territoriales innovantes de moindre recours à l'import d'énergie fossile » sont intéressantes mais ne peuvent être qualifiées de mesures « d'adaptation au changement climatique » (en toute rigueur, il s'agit plutôt de mesures d'atténuation).

En outre, certains sujets liés à l'adaptation au changement climatique auraient pu être approfondis (risques naturels, ressource en eau par exemple), car ils sont bien identifiés à l'échelle du massif.

Sur ce point, une étude « État des lieux de la connaissance des changements climatiques (impacts et adaptations) » est en cours. Elle est portée par l'agence régionale du développement durable de Midi-Pyrénées (ARPE) et Rhône-Alpes Énergie-Environnement (RAEE) et a été validée lors de la dernière session de programmation du précédent programme interrégional Massif Central.

Concernant la cohérence avec la directive cadre sur l'eau (DCE), le rapport environnemental affirme page 24 : « le CPIER répond pleinement aux enjeux fixés par la DCE ». Pourtant, le CPIER affiche une ambition modérée dans le domaine de l'eau et il existe un risque d'impact (voir chapitre 2.5 ci-dessous) que certaines mesures peuvent engendrer alors qu'elles sont pourtant présentées comme répondant aux objectifs DCE. Il peut s'agir par exemple du soutien à l'hydroélectricité (mesure 3.2)

ou du développement de « pôles d'activités de nature » destinés au développement touristique (mesure 2.2).

Enfin, dans le cadre de l'articulation du projet de CPIER avec les PO FEDER régionaux, des précisions pourraient être apportées concernant l'articulation de l'axe 3 « accompagner l'adaptation au changement climatique » du projet de CPIER avec les axes concernés des PO FEDER régionaux.

3.4 Description de l'état initial de l'environnement

Fondée sur l'exploitation des principaux documents régionaux et interrégionaux de connaissance de l'environnement, la méthode suivie pour caractériser et hiérarchiser les enjeux environnementaux du Massif Central est adaptée à l'échelle du plan.

Cette description permet d'identifier les principaux enjeux avec une présentation synthétique judicieuse, grâce à des encadrés qui clôturent les différents paragraphes. Elle fournit une base fiable et suffisante pour l'analyse des impacts potentiels du projet de CPIER.

On notera que l'état initial se conclut par la mise en exergue de 16 « enjeux environnementaux prioritaires » annoncés comme étant issus du « profil environnemental du Massif Central ».

3.5 Évaluation des impacts du projet de CPIER et dispositions prévues pour y remédier si nécessaire

Le rapport environnemental évoque, en page 76, le fait que les données mises à disposition de l'évaluateur ne lui permettraient pas de déterminer de manière efficace les effets potentiels du CPIER sur l'environnement mais que, néanmoins, une évaluation globale avait pu être réalisée. Ce constat est toutefois relativement habituel pour ce type de plans soumis à un échéancier d'élaboration souvent délicat à gérer.

Ceci étant, la méthode suivie, matérialisée dans les tableaux des pages 77 à 79, qui évalue la contribution du CPIER au regard de chaque « enjeu environnemental prioritaire », les réponses et orientations du CPIER concernées et le degré de prise en compte établi selon 4 niveaux d'intensité, est adaptée aux caractéristiques du CPIER ainsi qu'à son échelle géographique.

L'ensemble des mesures des 4 axes est ensuite analysé au regard des critères environnementaux en mentionnant et en qualifiant l'incidence potentielle (directe/indirecte ; temporaire/permanente...).

Elle permet donc une bonne appréciation des impacts potentiels du projet de CPIER.

Vis-à-vis de l'environnement, on peut distinguer deux types de mesures : celles dont la finalité est la préservation d'un enjeu environnemental et les autres, qui visent au développement économique et/ou territorial.

- Les mesures à finalité environnementale

Elles concernent principalement l'axe 3 et permettent au dossier d'indiquer que les effets notables potentiels du CPIER sont globalement positifs. De même, certaines incidences positives devraient être confortées par la synergie possible avec la mise en œuvre des programmes opérationnels FEDER.

Au-delà des mesures à finalité environnementale, certaines mesures économiques ou territoriales auront des effets environnementaux directement positifs, comme la mesure 1.2 « politiques de services conduites par des groupes de territoires, à l'échelle inter-régionale » qui peut contribuer à la réduction des émissions polluantes par maîtrise des déplacements grâce au recours aux télé-services et à la recherche de nouvelles solutions de mobilité.

- Les mesures à risque d'effets environnementaux négatifs et les dispositions prises pour y remédier

Le rapport environnemental identifie certaines mesures (2.2 ou 1.2 en particulier) comme pouvant soutenir des projets présentant des incidences potentiellement négatives. Le rapport environnemental évoque notamment des effets d'artificialisation des sols, de dérangement des habitats naturels ou encore des nuisances en phase chantier. Il aurait gagné à citer des exemples pour illustrer ces impacts

potentiels.

Il aurait aussi utilement pu arguer du caractère matériel ou immatériel des investissements, afin de produire une évaluation plus fine.

S'agissant des dispositions prévues pour remédier à ces risques d'impact, conformément aux orientations ministérielles du 31 juillet 2014, le principe d'éco-conditionnalité doit être appliqué comme élément d'appréciation transversale de l'ensemble des projets soutenus par les CPIER. Cette démarche vise à renforcer l'attention des porteurs de projets sur les incidences de leurs activités et de leurs décisions, du point de vue écologique et énergétique notamment.

Dans le projet de CPIER Massif Central, elle se traduit par la proposition dans le rapport environnemental d'une grille d'analyse et d'éco-conditionnalité.

Cette grille vise à détecter les projets susceptibles d'avoir des impacts environnementaux négatifs et à faciliter la sélection de ceux qui seront soutenus. Elle permettra également d'inciter les porteurs de projet à évaluer leurs pratiques et pourra les aider à en améliorer la qualité environnementale.

Elle est présentée de la page 89 à la page 92 du rapport environnemental et s'articule autour de 4 items : ceux des 3 piliers du développement durable (environnement, économie et société) ainsi qu'un quatrième dénommé « Territoire-Gouvernance ». Elle constitue un bon point de départ qui pourra être testé et amendé au fur et à mesure de la mise en œuvre du CPIER pour répondre aux besoins opérationnels.

De plus, dans le dernier paragraphe de la page 92, il est proposé de rappeler dans la description des mesures, la nécessité que les projets qui seront soutenus contribuent à l'atteinte des objectifs de développement durable poursuivis par le CPIER ou, à défaut, la signature d'une charte d'engagement éco-responsable par les porteurs de projets bénéficiaires. Cette suggestion pourrait être précisée et reprise par le CPIER.

Un tableau (cf. pages 93 à 97) apporte une synthèse claire, mesure du CPIER par mesure du CPIER, des effets potentiels et des dispositions prévues pour limiter les incidences potentiellement négatives. Toutefois, les critères de sélection des projets sont annoncés comme restant à produire au sein d'un « guide des critères ». Un tableau récapitulant les critères associés aux mesures d'intégration ainsi que les critères destinés à optimiser les effets positifs est cependant fourni (cf. pages 98 à 101).

Par ailleurs, il serait souhaitable de clarifier le nombre de critères environnementaux minimum auxquels doivent répondre les projets éligibles au CPIER : doivent-ils satisfaire à 1 critère environnemental et économique et social et de gouvernance ou doivent-ils répondre à 1 critère environnemental ou économique ou social ou de gouvernance ? En effet, la sélection par le respect d'un seul critère, ne permettrait pas nécessairement de garantir l'atteinte des ambitions environnementales du projet.

Concernant Natura 2000, il convient de souligner l'importance des enjeux sur le territoire du Massif Central. L'aire d'influence du projet de CPIER est vaste et remarquablement riche sur le plan de la biodiversité. Elle concerne un réseau dense de sites Natura 2000. Le dossier aurait donc pu préciser que les projets qui seront soutenus devront être encadrés, notamment à travers le régime d'évaluation des incidences Natura 2000, de telle sorte qu'il ne puisse en résulter d'effets dommageables significatifs sur les objectifs de conservation du réseau Natura 2000.

3.6 Dispositif de suivi environnemental de la mise en œuvre du CPIER

Le projet de convention du Massif Central ne contient pas de dispositif de suivi de ses effets environnementaux. La section VII-6 du projet de CPIER sur l'organisation du suivi et de l'évaluation du plan évoque une « logistique d'audit » des indicateurs, nécessaire pour garantir la qualité de cette information au même titre que l'information financière, mais la mise en place du dispositif est apparemment renvoyée à plus tard.

En revanche, le rapport environnemental propose en pages 102 et 103, une liste de 11 indicateurs basés sur les objectifs définis dans le CPIER et concernant les enjeux prioritaires. Ces indicateurs ne

sont pas renseignés à l'état initial et leurs modalités opérationnelles de suivi ne sont pas définies.

En outre, une proposition de trois mesures pour la prise en compte de l'environnement dans le dispositif de suivi du CPIER est développée en pages 106 et 107. Il s'agit notamment de réaliser un plan d'évaluation avec production de bilans à plusieurs échéances.

4. Conclusion sur la prise en compte de l'environnement par le projet de CPIER

Le rapport environnemental fait apparaître les impacts environnementaux du projet de CPIER Massif Central comme majoritairement positifs pour les trois premiers axes et non-significatifs pour le quatrième. Certains projets peuvent toutefois générer des incidences négatives, en particulier ceux soutenus par les mesures 1.2 et 2.2.

Pour maximiser ses effets positifs et réduire ceux qui pourraient être négatifs, le CPIER pourra utilement s'appuyer sur les préconisations du rapport environnemental, et en particulier la grille d'éco-conditionnalité proposée pour la sélection des dossiers qui constitue une base intéressante pour le « guide des critères » annoncé. Elle permettra d'identifier les projets concernés, d'écarter les plus impactants ou de conditionner leur soutien à la mise en place de mesures appropriées pour éviter, réduire ou compenser leurs impacts négatifs.

Enfin, le dispositif proposé de suivi des conséquences environnementales de la mise en œuvre du CPIER, doit être précisé pour devenir opérationnel.

Le CPIER 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.

On notera pour mémoire que le présent avis ne constitue pas une approbation des projets ou actions visés au CPIER et soumis par ailleurs à régime d'autorisation.

DREAL Rhône-Alpes
Pour le préfet de la région Rhône-Alpes et par délégation
Le directeur régional adjoint


Jean-Philippe DENEUVY