



PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Autorité environnementale Préfet de Région

**« Contrat de Plan Interrégional Massif Alpin / Convention
interrégionale du Massif des Alpes période 2015-2020 » (dite
« CIMA »)**

Avis de l'Autorité environnementale

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

Avis PP n° 2014-001653 émis le 03 mars 2015

n° 213

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/Connaissance Autorité Environnementale Développement Durable
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_Alpes\CIMA 2015-2020\04_avis
AE\20150303_DEC_CIMA_2015_2020 Avis AE V1.odt

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le contrat de plan interrégional Massif des Alpes 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 (MM les préfets de région PACA et Rhône-Alpes) ont été saisies pour avis par la personne publique responsable du plan/programme par courrier du 06 février 2015, reçu en Rhône-Alpes le 11 février 2015.

En vertu du IV de l'article R 122-21, l'avis des Autorités administratives de l'État compétentes en matière d'environnement porte 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 janvier 2015, les documents fournis répondant aux dénominations suivantes :

- Projet de convention interrégionale du massif des Alpes (CIMA) 2015-2020, version du 13 janvier 2015 ;
- Évaluation stratégique environnementale du contrat de plan interrégional convention interrégionale du Massif des Alpes (CPIER/CIMA) Période 2015-2020, version du 28 janvier 2015 ;
- Documents complémentaires :
 - Document d'Objectifs, CIMA 2014-2020 version du 12 février 2014 ;
 - Schéma interrégional du Massif des Alpes -Avril 2013 ;
 - CIMA CPIER 2015-2020 – Mandat de négociation ;
 - Préparation des fiches de mesures de la future convention interrégionale du massif des Alpes Projet V11 du 17 décembre 2014.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans ou programmes soumis à étude d'impact ou à évaluation environnementale, une « Autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son 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 des Autorités environnementales.

On notera pour mémoire que le dossier du « Contrat de plan interrégional Massif des Alpes 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

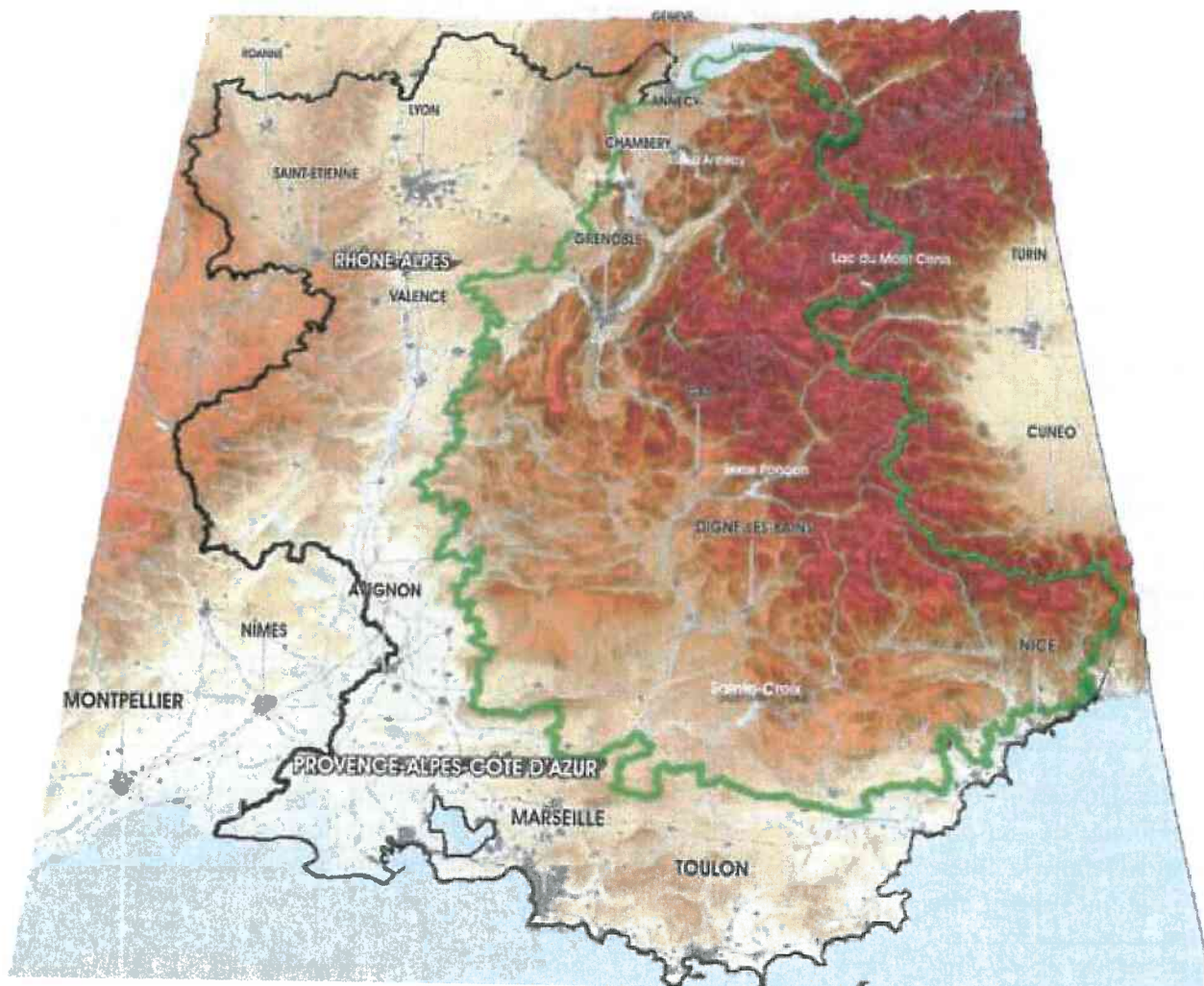
Le massif des Alpes, « *plus grande montagne d'Europe* », décrit un arc de cercle de 1500 km de long sur une largeur qui varie entre 60 et 360 km. L'altitude augmente d'Est en Ouest pour atteindre 4810 m au sommet du Mont Blanc. Ce massif relève de sept États, couvre 200 000 km² et accueille 13 millions d'habitants.

Les Alpes françaises couvrent près de 40 000 km², soit 21% de la superficie totale de l'Arc alpin, et possèdent une longue frontière avec les alpes italiennes et suisses. Il s'étend sur deux régions et neuf départements qui en relèvent en tout ou en partie, pour une population d'environ 2,6 millions d'habitants (*soit 20% de la population de l'arc alpin*).

Le massif est globalement attractif, ce qui se traduit par l'augmentation de la population notamment dans sa partie Nord. Cette population se polarise essentiellement autour des grandes villes (*près de 90%*), qui attirent les populations rurales – notamment les jeunes – en recherche d'emploi et de formation.

Sur le plan économique, le tourisme constitue l'une des premières activités du massif alpin (*60 000 emplois directs*). L'industrie est concentrée dans quelques bassins historiques et l'agriculture présente une forte composante pastorale et une tendance à une spécialisation accrue.

Cette attractivité repose également sur un patrimoine naturel de très grande qualité comportant notamment 3 parcs nationaux et 7 parcs naturels régionaux, la forêt et les espaces pastoraux occupant une surface prépondérante (*60% du territoire*).



2. Présentation du projet de programme

La CIMA est inscrite dans les textes de la Loi Montagne. Le document d'objectifs de la CIMA 2015-2020 décline la stratégie du comité du massif des Alpes définie à travers le SIMA¹ et le DTS².

Le Massif Alpin bénéficie d'atouts importants (position géographique, qualité environnementale, attrait touristique important) mais est aussi confronté à plusieurs problématiques (changement climatique, risques naturels, pression foncière, offre de transports).

En découlent notamment les quatre enjeux suivants :

- Assurer dans la durée, la qualité des ressources naturelles et patrimoniales ;
- Consolider et diversifier les activités spécifiques du massif ;
- Organiser et structurer le territoire ;
- Inscire les Alpes françaises dans leur environnement.

Dans cette perspective et en accord avec la circulaire du 15/11/2013 ainsi que le cahier des charges territorial destiné aux massifs de montagne, le projet de convention interrégional du massif des Alpes repose sur quatre axes prioritaires :

- **axe 1** (18,5 % des financements) : **Améliorer l'attractivité des territoires** des massifs par une amélioration de l'offre de service aux populations et aux entreprises ;
- **axe 2** (45 % des financements) : **Accompagner la valorisation économique des ressources** naturelles, culturelles et patrimoniales et des compétences reconnues dans les massifs ;
- **axe 3** (31 % des financements) : **Accompagner l'adaptation au changement climatique** ;
- **axe 4** (5,5 % des financements) : **Développer les coopérations inter-massifs** et la coopération territoriale entre régions de montagne.

Au total la CIMA présente une enveloppe financière globale de 92,04M€ pour la période 2015-2020 articulée comme suit :

AXES	Etat (FNADT essentiellement)	Région PACA	Région Rhône- Alpes	Agence Eau RMC	Total 2015- 2020
Axe 1 Attractivité des territoires	8	4,5	4,5	0	17
Axe 2* Valorisation économique	14	11,5	12	3,6	41,1
Axe 3** Changement climatique	5,54 (dont 2,04M€ de BOP 113)	3	3,2	17	28,74
Axe 4 Inter-massifs, International	2,7 (dont 1,2M€ de BOP 113)	1,5	1	0	5,2
TOTAUX	30,24	20,5	20,7	20,6	92,04 (15,34/ an)

Plus dans le détail et par rapport aux programmes de financement régionaux, la convention interrégionale du massif des Alpes a vocation à soutenir de façon privilégiée les approches pour lesquelles l'échelle interrégionale apporte une plus-value et permet une meilleure approche des problématiques spécifiquement montagnardes.

(1) *Le schéma interrégional du massif alpin.*

(2) *Le diagnostic stratégique territorial du massif des Alpes.*

3. Enjeux identifiés par l'autorité environnementale

Ces enjeux sont identifiés en fonction des tendances d'évolution, de l'importance des pressions qui s'exercent sur le territoire alpin et des orientations validées par la CIMA.

Il en résulte la mise en exergue des enjeux et objectifs suivants :

- limiter la consommation des espaces naturels et agricoles et, plus globalement, l'étalement urbain ;
- préserver la ressource en eau et assurer le partage de cette ressource inégalement répartie, dans un contexte de pression croissante ;
- limiter la vulnérabilité aux risques naturels ;
- limiter l'augmentation des déchets produits ;
- limiter les nuisances dans un souci de préservation du cadre de vie.

Et, d'un point de vue plus général :

- réconcilier la préservation de l'espace, de la biodiversité, des ressources naturelles et le développement des territoires ;
- préparer la transition vers une société plus sobre en énergie pour lutter contre le changement climatique ;
- renforcer la prévention et la gestion des risques naturels et technologiques ;
- offrir à tous un environnement favorable à la santé et un cadre de vie de qualité ;
- mobiliser la société en faveur de l'environnement et du développement durable.

4. Analyse du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet

Il s'agit notamment d'apprécier la qualité de l'évaluation environnementale ainsi que la bonne prise en compte des enjeux environnementaux.

4.1. Contenu général

La CIMA 2015-2020 a fait l'objet d'une évaluation environnementale, traduite par un rapport environnemental.

Celui-ci comporte notamment un exposé des méthodes utilisées, un état initial, une évaluation des effets, une liste de mesures pour éviter, réduire et compenser (ERC) les éventuels effets négatifs du programme et présente le dispositif de suivi ainsi qu'un résumé non technique. Il répond globalement aux attendus de l'article R122-20 du code de l'environnement.

4.2 Articulation du projet avec les plans et programmes concernés

Se basant sur la liste des plans et programmes figurant à l'article R122-17 du code de l'environnement, l'évaluateur met en évidence ceux qui sont potentiellement en interrelation avec le projet de CIMA.

Il analyse tout d'abord la cohérence du projet avec les objectifs communautaires et nationaux puis expose de manière pertinente et plutôt détaillée son articulation avec les plans et programmes retenus au sein du R122-17 du code de l'environnement. Il conclut sur la cohérence globale du projet avec l'ensemble de ceux-ci. L'autorité environnementale partage ce point de vue même si, dans le détail, la conclusion concernant les chartes des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux mériterait clarification. Quoiqu'il en soit, il est bien démontré que la CIMA présente une synergie évidente avec les principaux documents cadres ayant trait à la stratégie environnementale globale du massif des Alpes (POIA, SDAGE, SRCAE, PNR, SRCE...).

4.3. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

Baptisé au sein du rapport « situation environnementale du massif Alpin et définition des enjeux prioritaires », l'état initial aborde l'ensemble des thématiques environnementales attendues en pareil cas.

Sur le plan de la méthode, l'évaluateur opère une identification des enjeux par rapport aux leviers potentiels et marges de manœuvre que la CIMA présente au vu de ses objectifs.

Le rapport environnemental produit de nombreuses données relatives au territoire, excédant d'ailleurs, de façon pertinente, les seuls aspects environnementaux. Ces derniers sont identifiés, caractérisés et spatialisés avec un usage appréciable de la cartographie (*on notera que la cartographie des enjeux « eau », basée sur les limites du bassin Rhône méditerranée, aurait utilement pu être recentrée sur le seul massif alpin*).

Pour chaque thématique, le rapport met en exergue un ou plusieurs objectifs qu'il synthétise en clôture d'état initial et met en relation avec les orientations stratégiques du projet de CIMA.

Cet état initial reste toutefois perfectible en ce qui concerne la territorialisation des enjeux. Il aurait en effet été intéressant de mettre en exergue les territoires du massif alpin où les enjeux environnementaux sont les plus prégnants.

Par exemple, le rapport aurait pu mettre en exergue les territoires de vallées (Isère, Durance, ...) qui constituent des zones riches sur le plan environnemental et connaissent de fortes pressions démographiques et d'urbanisation. À ce titre, elles cumulent de nombreux enjeux en termes de ressources, pollution, nuisances, risques, gestion de l'espace, etc...

Il en est de même des grands territoires touristiques de montagne (notamment communes de stations de sport d'hiver) qui projettent de forts développements économique et touristique susceptibles d'impacter fortement l'environnement.

Le rapport aborde toutefois la question des zones qui sont susceptibles d'être impactées de manière notable par la mise en œuvre de la CIMA et désigne de façon générique :

- les grands sites des Alpes ou ceux présentant des atouts emblématiques (parcs nationaux, grands lacs, grands cols, communes pourvues d'équipements touristiques « quatre saisons ») ;
- les territoires en difficulté sur le plan touristique tels que les « espaces valléens » ;
- les zones où les risques naturels sont présents ;
- les zones forestières en vue d'une utilisation du « bois-énergie » et du « bois certifié des Alpes ».

Le rapport environnemental fournit aussi, en conclusion de l'état initial, un aperçu des perspectives d'évolution de l'état initial dans l'hypothèse d'un scénario au fil de l'eau où la CIMA ne serait pas mise en œuvre.

4.4. Incidences de la mise en œuvre de la CIMA sur l'environnement

Ce sujet est abordé dans le chapitre V (p.118-151) qui, dans un premier temps, opère, pour chaque thématique, une confrontation de la CIMA avec un certain nombre de « principes d'action » proposés par l'évaluateur et aboutit à une conclusion quant à la prise en compte ou non desdits principes d'action.

Dans un second temps, il présente, sous forme de codes couleur, ses conclusions d'analyse objectif par objectif, sur sept grands ensembles d'enjeux environnementaux sans toutefois donner davantage d'explication quant à la nature de l'incidence identifiée.

Un argumentaire aurait en effet été bienvenu, notamment lorsque des effets négatifs potentiels sont avancés (typologie d'action « aménagements équipements » pour les objectifs 1-4 « Grands sites des

Alpes », 2-1 « Bois énergie »--), mais aussi pour d'autres comme l'objectif 2.4 « Mettre en valeur les ressources naturelles et culturelles du massif par territoire » dans sa modalité de mise en œuvre « aménagement, équipement » qui est signalé comme entraînant un impact positif direct et permanent sur l'enjeu de la préservation de la biodiversité alors que la justification n'en est pas évidente.

Globalement, le tableau laisse augurer, pour le projet de CIMA, d'effets positifs très majoritaires sans toutefois que celui-ci soit assorti d'une conclusion qui aurait utilement pu pointer les sujets de préoccupation identifiés.

En revanche, le chapitre intitulé « évaluation d'incidence Natura 2000 », lui aussi bref dans son développement, pointe quatre objectifs pouvant induire des effets négatifs sur les objectifs de conservation du réseau Natura 2000 :

- « l'amélioration de l'attractivité des territoires des massifs par une amélioration de l'offre de service aux populations et aux entreprises » (objectifs 1-1 et 1-4) dont le potentiel d'effets indirects est plus difficilement maîtrisable ;
- et, dans une moindre mesure, la « valorisation économique des ressources naturelles, culturelles et patrimoniales et des compétences reconnues dans les massifs » (objectifs 2-1 et 2-3) concernant l'exploitation des bois situés à l'intérieur ou à proximité des zones Natura 2000 ainsi que, sur ces mêmes secteurs, la création ou la modernisation des sites pastoraux.

Dans ce contexte, par-delà le fait que le régime d'évaluation des incidences à normalement vocation à s'appliquer aux projets concernés, il aurait été indiqué que l'évaluation des incidences conclue explicitement quant au caractère significatif ou non de ces incidences sur les objectifs de conservation des sites N2000.

4.5. Mesures d'intégration et d'accompagnements, dispositif de suivi

Les mesures d'accompagnement ou mesures d'éco-conditionnalité ont pour objet soit de limiter voire d'éviter les incidences potentiellement négatives, soit de maximiser les effets positifs.

L'évaluateur propose une démarche de sélection des projets à la fois sur la base de critères « développement durable » et de critères d'éco-conditionnalité.

Il propose que les projets éligibles respectent au moins 3 critères d'éco-conditionnalité sur une liste de 13 (chaque critère étant analysé au travers d'une question évaluative) et au moins 3 critères dits de « développement durable » sur un ensemble de neuf critères couvrant les domaines socio-économique et environnemental. La proposition de l'évaluateur d'abonder ainsi le « guide des critères » paraît intéressante quoique suscitant les observations suivantes :

- les critères d'éco-conditionnalité proposés ne sont pas corrélés avec les incidences négatives identifiées par l'évaluateur. Il est donc difficile d'apprécier le caractère pertinent des mesures d'évitement ou de réduction à l'aune des éventuels impacts négatifs de la CIMA ;
- les mesures ne sont pas consacrées comme des principes directeurs de sélection des opérations (éco-conditionnalité) et par conséquent elles souffrent d'un défaut d'opposabilité par rapport aux projets futurs. Ces mesures ne revêtant qu'une valeur de recommandation.

Ce constat trouve principalement son origine dans le fait qu'au moment de la saisine, le document prescriptif de la CIMA (document de mise en œuvre – DOMO) n'était pas encore élaboré et n'était donc pas joint au dossier de saisine.

Par ailleurs, de manière générale, l'autorité environnementale préconise l'établissement de critères d'éco-conditionnalité qui soient précis, pragmatiques et clairement corrélés aux effets négatifs potentiels identifiés.

Sur ce point, le futur DOMO pourrait s'inspirer du POIA (Programme Opérationnel Massif Alpin) qui a été assorti d'une intéressante démarche d'éco-conditionnalité (cf. également avis de l'AE des 31 mars et 21 octobre 2014).

Enfin, une vigilance particulière est recommandée quant à la prise en compte de l'enjeu Natura 2000 dans la mesure où l'évaluateur avance des incidences potentiellement négatives sur ces périmètres : Les critères d'éco-conditionnalité devront être en mesure de garantir une absence d'effets dommageables notables sur les objectifs de conservation du réseau Natura 2000 (cohérence avec les stratégies Natura 2000 voire avec les documents d'objectifs Natura 2000, lorsqu'ils existent).

Le développement relatif au dispositif de suivi est d'ordre méthodologique et liste les indicateurs existant par ailleurs. De façon pertinente, il affecte à certains indicateurs de résultat ou de réalisation des fonctions d'indicateurs environnementaux lorsque l'impact attendu est plutôt positif. En revanche, s'agissant des effets négatifs potentiels, il propose de lister le nombre d'évaluations d'incidence ou d'études d'impact, ce qui n'est pas en lien avec l'efficacité du programme ni avec ses effets environnementaux mais plutôt avec le respect du code de l'environnement par les projets éligibles.

Il propose toutefois des indicateurs intéressants, retenus d'ailleurs par d'autres programmes de ce type comme la superficie consommée de milieux naturels ou la surface nouvelle d'artificialisation, indicateurs qui ne couvrent toutefois pas la totalité des sujets de préoccupation identifiés au sein du rapport environnemental.

L'Ae recommande d'identifier un nombre modéré d'indicateurs complémentaires axés sur les effets des objectifs identifiés comme susceptibles d'engendrer des effets négatifs.

4.6. Justification des choix et objectifs de la CIMA

Comme énoncé plus haut, la justification des choix et objectifs de la CIMA procède principalement des enjeux et orientations validés au niveau du SIMA, du DST.

Ces choix et objectifs de la CIMA traduisent fortement des enjeux de développement économique durable du massif alpin, de protection de la biodiversité et d'intégration des risques naturels.

Les objectifs de la CIMA sont également justifiés (dans le document d'objectifs) au vu d'un principe de complémentarité avec les autres programmes européens (PO FEDER/FSE, FEADER...). Toutefois, cet aspect aurait mérité plus ample développement en vue notamment de mieux expliciter la manière dont la CIMA est coordonnée avec les autres outils de financement tels que les programmes européens mais également les autres contrats de plan état-région.

4.7. Résumé non technique et exposé des méthodes d'évaluation

Le résumé non technique qui vise une bonne information du public constitue une synthèse adaptée et correctement pédagogique de l'évaluation environnementale (p.9-15). La méthode d'évaluation est présentée de manière également correcte (p.170-173).

5. Conclusion

Sur la forme, le rapport environnemental présenté suit l'esprit du code de l'environnement. Il reste toutefois perfectible au regard des recommandations formulées ci-avant.

L'évaluation environnementale de la CIMA apparaît cohérente avec la typologie de ce programme. Ses développements sont proportionnés à son ampleur financière, rapportée à la superficie importante du territoire concerné.

Le projet de la CIMA apparaît quant à lui globalement vertueux au regard du développement durable et est assorti d'un potentiel d'effets environnementaux qui apparaît maîtrisable dans le cadre réglementaire en vigueur.

Au passage, l'autorité environnementale formule toutefois les recommandations suivantes :

- abonder le volet relatif à l'analyse des impacts par des indications sur la nature des effets identifiés ;

- finaliser la démarche de mise au point des critères d'éco-conditionnalité dans l'esprit des observations figurant ci-avant ;
- clarifier la conclusion de l'évaluation d'incidences Natura 2000 ;
- optimiser le dispositif de suivi au regard des observations figurant ci-avant, en relation avec les incidences négatives potentielles identifiées ;
- expliciter l'articulation de la CIMA avec les programmes européens et autres contrats de plan ;
- en ce qui concerne plus globalement les préoccupations de santé publique, intégrer, chaque fois que l'impact sur la santé des populations le justifie, la prise en compte d'une démarche d'évaluation prenant en compte l'impact sur la santé dans l'examen des projets et, de manière globale, s'assurer que la mise en œuvre locale de la CIMA n'induisse que des effets favorables à la santé au travers de l'ensemble des déterminants de la santé qui pourront être influencés par le programme (environnementaux, sociaux, économiques).

On notera pour mémoire que le présent avis ne constitue pas une approbation des projets ou actions visés à la convention inter-régionale Massif des Alpes 2015-2020 et soumis par ailleurs à régime d'autorisation.

Pour le préfet de la Région Rhône-Alpes et par délégation

Le directeur régional adjoint

Jean-Philippe DENEUVY

