



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

Autorité environnementale **Préfet de Région**

« Contrat de Plan Interrégional Etat Régions Plan Loire 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° 2015-01755

émis le 29 AVR. 2015

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

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

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le Contrat de Plan Interrégional État Régions Plan Loire 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 Mme et MM les préfets des régions Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Poitou-Charentes, Basse-Normandie, Pays de Loire et Rhône-Alpes*) ont été saisies pour avis par la personne publique responsable du plan/programme par courrier du 23 mars 2015.

En vertu du IV de l'article R. 122-21, l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement porte sur le rapport environnemental et le projet de plan, schéma ou programme.

Le présent avis a été établi après consultation des agences régionales de santé et de MM les préfets territorialement concernés, sur la base du projet de plan/programme et du rapport environnemental dans leur version de mars 2015, les documents fournis répondant aux dénominations suivantes :

- Projet de Contrat de Plan Interrégional État Régions Plan Loire 2015-2020 – fichier Tableur – Version de mars 2015 ;
- Évaluation stratégique environnementale du contrat interrégional Plan Loire CPIER 2015-2020 – Rapport environnemental (version non précisée) ;

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 de l'Autorité environnementale.

On notera pour mémoire que le dossier du « Contrat de Plan Interrégional État Régions Plan Loire 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.

Rappel des principaux éléments de contenu du programme

Élaboré par les services de l'État, l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et les Conseils régionaux des neuf régions concernées, le CPIER est un outil de planification financière concertée à l'échelle du bassin de la Loire. Il organise le cofinancement des actions prévues par les politiques environnementales qui portent sur des problématiques spécifiques à cet espace géographique marqué par la présence de la Loire et de ses affluents, et constitue ainsi l'un des principaux leviers de leur mise en œuvre.

Les postes de financement identifiés s'articulent autour des quatre grandes orientations de la Stratégie interrégionale pour le bassin de la Loire à l'horizon 2035, validée le 26 novembre 2013 par la douzième Conférence des acteurs du bassin de la Loire :

- « Réduire les conséquences négatives des inondations » ;
- « Retrouver un fonctionnement plus naturel des milieux aquatiques » ;
- « Mettre en valeur les atouts du patrimoine » ;
- « Développer, partager et valoriser la connaissance ».

À ce stade, les actions à financer pour chaque orientation ont été spécifiées, mais seuls les crédits alloués par l'État et l'Agence de l'Eau sont (pour partie) arrêtés.

Avis

Le projet de Contrat de Plan Interrégional État Régions Plan Loire 2015-2021 transmis à l'autorité compétente en environnement et le rapport environnemental qui l'accompagne, appellent, de la part de l'Autorité environnementale, les observations suivantes :

Appréciation de la qualité du rapport environnemental

a) Présentation du CPIER

D'une rédaction concise, qui la destine à un lecteur déjà familier des questions de programmation financière, la partie consacrée à la présentation du CPIER évoque judicieusement le contexte dans lequel s'inscrit ce dernier, en citant notamment la Stratégie interrégionale pour le bassin de la Loire à l'horizon 2035 et le Programme opérationnel interrégional (POI) FEDER Loire 2014-2020, dont il constitue le pendant national¹.

b) Description de l'état initial de l'environnement

Le rapport environnemental reprend la description de l'état initial de l'environnement du bassin de la Loire élaborée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique du POI FEDER Loire 2014-2020. Compte-tenu de la forte imbrication des deux programmes, ce choix apparaît comme un facteur de cohérence.

(1) Le POI Loire 2014-2020 oriente les crédits du Fond européen de développement régional (FEDER) dédiés à la mise en œuvre de la Stratégie interrégionale pour le bassin de la Loire à l'horizon 2035. Le CPIER et le POI Loire partagent les mêmes objectifs et une large part des opérations éligibles aux financements du CPIER le sont aussi aux financements du POI.

L'analyse présentée se fonde sur les profils environnementaux des régions concernées et sur le profil environnemental du bassin de la Loire, documents élaborés par les services déconcentrés du Ministère en charge de l'environnement dans la deuxième moitié des années 2000 et qui n'ont pas nécessairement été mis à jour depuis. Si la capacité du rapport à rendre compte des évolutions les plus récentes (*notamment en matière de planification environnementale*) s'en trouve amoindrie, il n'en met pas moins clairement en évidence les grands enjeux environnementaux du territoire.

c) Analyse des effets notables probables du CPIER sur l'environnement

Selon une démarche pertinente, le rapport environnemental entreprend :

- d'examiner l'adéquation de la réponse apportée par le CPIER aux enjeux environnementaux identifiés comme prépondérants à l'échelle du bassin ;
- d'identifier les actions financées qui, au-delà de leur objectif initial, peuvent avoir un effet positif ou négatif sur une ou plusieurs thématiques environnementales.

Des explications plus détaillées auraient facilité l'appropriation par le lecteur des niveaux de « *prise en compte* » spécifiés pour chaque enjeu et des qualificatifs d'impact associés aux différentes actions, qui ne sont pas toujours très intuitifs.

D'une manière générale, l'apport environnemental du CPIER est anticipé comme très positif. Le rapport prend cependant soin de noter qu'il ne peut être exclu que certaines catégories d'actions, et en particulier les travaux sur les digues et la réalisation de cheminements cyclables ou piétonniers, puissent affecter des secteurs sensibles (y compris des sites Natura 2000). La difficulté de caractériser précisément ces incidences potentielles, à un stade où les projets financés sont encore mal connus, est soulignée².

Dans sa section « *Effets du CPIER Plan Loire 2015-2020 sur le Réseau Natura 2000* », le rapport environnemental indique que les travaux sur les digues feront en eux-mêmes l'objet d'études d'impact³, qui permettront d'évaluer leurs effets et, le cas échéant, de prévoir des mesures pour préserver l'environnement dans lequel ils s'inscrivent. Cette affirmation doit être tempérée. En effet, dans l'état actuel de la réglementation⁴, ces travaux sont exemptés d'étude d'impact lorsqu'ils relèvent, comme c'est souvent le cas, de « *travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations* ». Les plus susceptibles d'impacts notables sur les habitats et espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 restent néanmoins soumis à l'obligation d'évaluation de leurs incidences sur les-dits sites Natura 2000.

d) Présentation des mesures prises pour éviter, réduire ou, à défaut, compenser les incidences prévisibles du programme sur l'environnement

Dans ces conditions, le rapport environnemental observe à juste titre que la minimisation des effets négatifs du CPIER et l'optimisation de ses effets positifs passent en premier lieu par la définition de critères de qualité environnementale conditionnant le choix des projets qui recevront des crédits du CPIER et les taux de financement dont ils bénéficieront.

Ce dispositif, dit « *d'éco-conditionnalité* », est encadré par un « référentiel technique éco-conditionnalité », établi par le commissariat général à l'égalité des territoires et le commissariat général au développement durable, qui est opportunément cité. Le rapport environnemental évoque également les « *critères de sélection des opérations* » du POI Loire 2014-2020, que doivent respecter les projets pour lesquels le CPIER intervient en contrepartie des fonds européens et avec lesquels le référentiel technique précité encourage la recherche de cohérence.

(2) Il peut être rappelé que l'inscription d'une action au CPIER et l'évaluation environnementale globale menée dans ce cadre ne valent pas quitus des procédures et autorisations que commanderont les choix de sa mise en œuvre, y compris pour l'appréciation de l'intérêt public majeur de l'opération en cas d'impact sur des espèces protégées ou des sites Natura 2000.

(3) cf. L.122-1 du code de l'environnement.

(4) Article R.122-2 IV du code de l'environnement.

Bien que le rapport environnemental n'en fasse pas état, ce travail d'élaboration d'un dispositif d'éco-conditionnalité a été ébauché dans le projet de CPIER transmis à l'Autorité environnementale : Des critères d'éligibilité et/ou d'exclusion et des taux de financement variables sont d'ores-et-déjà associés à certaines actions. Ils visent principalement à orienter les fonds vers les secteurs géographiques prioritaires ou les opérations pressenties comme les plus urgentes, et nécessiteront d'être complétés ultérieurement, tant par l'ajout de critères portant sur la prévention et/ou la réduction des impacts négatifs potentiels que par l'élargissement du système à l'ensemble des actions, ainsi que le prévoit le référentiel technique précité.

Le rapport environnemental propose quelques pistes dans ce sens, qui mériteraient d'être étudiées. Leur pertinence reste cependant difficilement mesurable, dès lors que les critères suggérés ne sont pas justifiés au regard des enjeux environnementaux et qu'ils reposent parfois sur des retranscriptions approximatives du référentiel technique précité et du POI Loire.

e) Étude de l'articulation du CPIER avec les autres documents de planification applicables sur le territoire

Établir la cohérence du CPIER avec les objectifs des documents de planification dont il a vocation à soutenir financièrement la mise en œuvre est un point central de l'évaluation environnementale du contrat de plan, garant de l'efficacité de l'action publique. Il est abordé par le rapport environnemental selon une approche en deux étapes : une phase de sélection, parmi les documents de planification applicables, de ceux qu'il convient de prendre en compte dans l'analyse, et une phase de mise en évidence des actions visées par le CPIER qui s'inscrivent dans leur cadre.

Cette méthode permet d'appréhender l'effet moteur du CPIER, mais une étude plus détaillée aurait été nécessaire pour que le lecteur soit à même d'évaluer l'ampleur de sa contribution et d'apprécier pleinement sa complémentarité avec les autres programmes de financement. Le CPIER abordant des problématiques relevant des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), auxquels il se réfère d'ailleurs parfois explicitement, il aurait été appréciable que ces documents soient pris en considération par le rapport environnemental.

f) Appréciation de la qualité du résumé non technique du rapport environnemental

Le résumé non technique reflète les forces et les faiblesses du rapport environnemental. Il est correctement mis en valeur par son positionnement au début du volume.

Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de CPIER

Le CPIER Loire 2015-2020 est avant tout un document à visée environnementale, qui s'inscrit dans une logique de coordination des moyens déployés pour répondre aux grandes questions qui s'entendent à l'échelle du bassin de la Loire. Dire qu'il a pris en compte les enjeux environnementaux du territoire relève de l'évidence, mais il demeure assez ardu, à la lecture des documents transmis, de cerner précisément de quelle manière. Quelques éléments explicatifs sur le choix des actions à financer, des montants alloués, des restrictions introduites (notamment pour les actions qui ne visent que des secteurs géographiques restreints...) se seraient révélés éclairants.

Dans les étapes ultérieures d'élaboration et de mise en œuvre du CPIER, il importera de veiller à ce que les actions associées à l'orientation stratégique relative aux vélo-routes et itinéraires de randonnée ne conduisent pas à accroître les pressions sur des milieux et paysages sensibles (critères d'éco-conditionnalité adaptés, études spécifiques...).

Suivi des effets du contrat de plan sur l'environnement

Dans la version du CPIER transmise à l'Autorité environnementale sont fixés, pour chaque poste de financement, des objectifs chiffrés à l'horizon 2020 en termes d'opérations à réaliser ou d'état à atteindre. Le rapport environnemental les rappelle et note que les indicateurs ainsi définis pourront être mis à profit pour évaluer l'efficacité du déploiement de fonds organisé par le contrat de plan au regard des enjeux environnementaux. Il insiste habilement sur l'importance d'une définition précoce et opérationnelle de leurs modalités de renseignement.

Il recommande que leur soient adjoints des outils dédiés à la surveillance des effets négatifs potentiels qui ont été identifiés, tout en relevant la complexité méthodologique que représente l'élaboration dans ce sens d'indicateurs dont les variations puissent être spécifiquement imputées au CPIER. Cette question gagnera à être considérée.

Conclusion

Compte-tenu des délais très contraints auxquels sa réalisation était soumise, l'exercice d'évaluation environnementale stratégique du Contrat de plan interrégional État-région Loire 2015-2020 a été honorablement exécuté.

La prise en compte par le contrat de plan des enjeux environnementaux du territoire est à tout le moins manifeste, au vu de son implication dans la déclinaison opérationnelle des politiques relatives au risque inondation, aux milieux aquatiques et aux paysages à l'échelle du bassin de la Loire. Elle pourra encore être approfondie, à la marge, par le renforcement des critères d'éco-conditionnalité qui encadreront les opérations financées.

Le CPIER qui sera adopté devra indiquer comment il a été tenu compte des observations du présent avis dans la déclaration environnementale prévue à l'article L122-10 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.

Le Préfet
de la Région Rhône-Alpes
Préfet du Rhône


Michel DELPUECH