



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA REGION RHÔNE-ALPES

Autorité environnementale **Préfet de Région**

« Contrat de Plan Interrégional Massif du Jura 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° 2015-01582

émis le 02 février 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 Massif du Jura 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 Franche-Comté et Rhône-Alpes*) ont été saisies pour avis par la personne publique responsable du plan/programme par courrier du 21 janvier 2015.

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 janvier 2015, les documents fournis répondant aux dénominations suivantes :

- Convention interrégionale du massif du Jura 2015-2020 V2 – document de travail ;
- CPER Franche-Comté 2015-2020 Évaluation stratégique environnementale intégrant la convention interrégionale du massif du Jura – version de janvier 2015.

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.

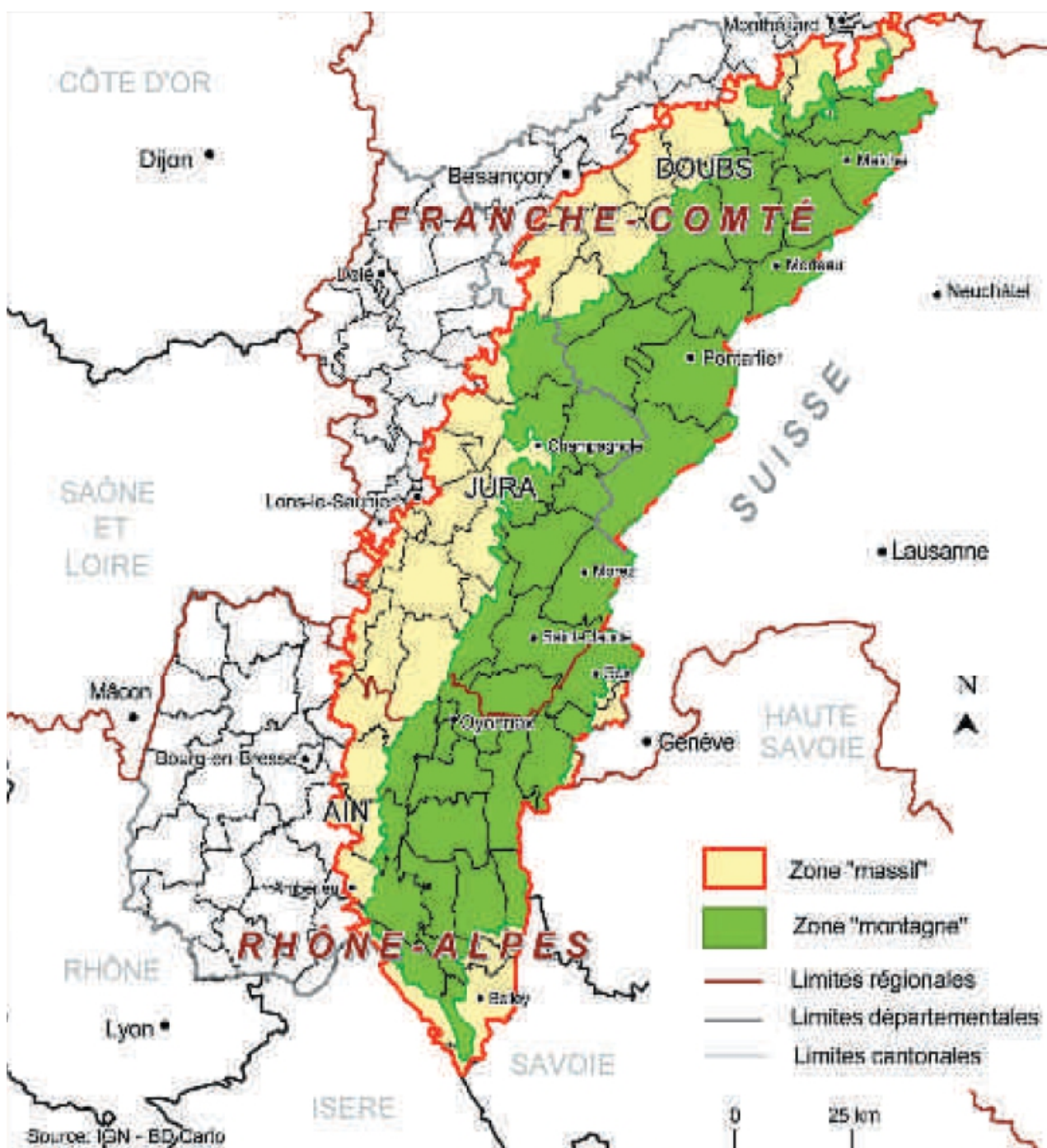
On notera pour mémoire que le dossier du « Contrat de plan interrégional Massif du Jura 2015 – 2020 » dans sa version soumise à l'Autorité environnementale et qui sera présentée lors de la consultation du public, a potentiellement vocation à être complété sur un certain nombre de points, suite à ladite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

Avis de l'autorité compétente en environnement

1. Présentation du programme

Le projet de Convention Interrégionale du Massif du Jura, CPIER 2015-2020 s'inscrit dans le cadre de l'élaboration des contrats de plan État-Région (CPER) pour la période 2015-2020, fixé par la circulaire du Premier Ministre du 15 novembre 2013.

Son élaboration, menée en parallèle à celle du CPER Franche-Comté et au travers des travaux conduits par le Commissariat à l'Aménagement du Massif du Jura, s'est déroulée dans le cadre d'une concertation interrégionale co-pilotée par le Préfet coordonnateur de Massif (*ayant reçu un mandat de négociation en novembre 2014*) et les deux Régions territorialement concernées (Franche-Comté et Rhône-Alpes), associant en outre les conseils généraux des quatre départements concernés (Ain, Doubs, Jura, Territoire de Belfort) :



Cet outil de programmation financière contractualisée s’inscrit plus particulièrement dans la déclinaison des orientations stratégiques relatives au Massif du Jura, renouvelées avec l’actualisation du schéma interrégional d’aménagement et de développement du massif du Jura, approuvé en 2014, et qui s’articulent autour de 3 axes stratégiques :

- maintenir l’équilibre agriculture – forêt – industrie - tourisme ;
- préserver la qualité environnementale et renforcer l’attractivité du massif ;
- développer des actions communes avec la Suisse.

La Convention a par ailleurs vocation à apporter des contreparties nationales à la mobilisation de fonds européens via en particulier l’axe interrégional Massif du Jura du programme opérationnel (PO) FEDER / FSE Massif du Jura adopté par la Commission européenne le 10 novembre 2014 (*cf. avis de l’autorité environnementale du 31 mars 2014*) ainsi que le PO INTERREG V France-Suisse 2014-2020 (*cf. avis de l’autorité environnementale du 27 juin 2014*).

Contractualisant à ce stade une masse financière globale de 25,5 M€ (*part État : 13,5M€ ; part Région Franche-Comté : 12M€, part Région Rhône-Alpes : déterminée prochainement*), le projet de convention, couvrant quatre grandes priorités, se présente ainsi (*tableau indicatif établi par l’autorité environnementale Franche-Comté dans un but pédagogique*) :

Axe		« Sous-axe »	Montant (en M€)
Axe I	<u>Améliorer l’attractivité des territoires</u>	I. 1 - Accroître la durabilité des systèmes de mobilité dans le massif	4
		I. 2 - Développer les usages du numériques adaptés aux besoins des populations et aux entreprises du massif	
Axe II	<u>Accompagner la valorisation économique</u>	II. 1 - Favoriser les regroupements, mutualisations et les coopérations dans les secteurs traditionnels du massif	11,3
		II. 2 - Soutenir les actions de protection, de valorisation, et de reconquête du paysage	
		II.3 - Consolider l’économie touristique de la destination « Montagnes du Jura »	
Axe III	<u>Adaptation au changement climatique</u>	III. 1 - Adapter l’offre d’activité touristique au changement climatique en développant le tourisme d’itinérance et les sports de nature durables dans une dynamique « 4 saisons ».	9,8
		III. 2 - Améliorer la connaissance des impacts du changement climatiques sur le massif et encourager le développement d’une production d’énergie renouvelable.	
Axe IV	<u>Développer les coopérations</u>	IV. 1 - Coopérer avec les autres massifs	0,8
		IV. 2 - Coopération avec la Suisse	
			25,5

2. Qualité du dossier et des informations environnementales présentées

2.1. Remarques générales relatives au dossier

Les échéances de l’élaboration du CPIER, et plus particulièrement le temps disponible à ce stade pour l’évaluateur, très contraints, sont à relever. En découlent notamment diverses erreurs matérielles, sans incidence sur le fond et en passe d’être corrigées, mais aussi, pour certaines parties, un degré d’analyse qui pourra utilement être approfondi dans les étapes ultérieures. Il n’en demeure pas moins que le contenu du rapport environnemental répond aux principaux attendus de l’article R122-20 du code de l’environnement.

Par ailleurs comme en atteste le fait que le rapport environnemental soit commun au projet de CPER Franche-Comté élaboré en parallèle et soumis simultanément à avis de l’autorité environnementale, l’évaluation environnementale des deux documents a été menée conjointement. La présentation des analyses qui en résulte, avantageuse en termes de vision globale, ne favorise pas toujours la mise en exergue des enjeux environnementaux et des impacts propres au Massif, notamment en ce qui concerne le département de l’Ain, non concerné par le CPER Franche-Comté.

2.2. Analyse de l'état initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial de l'environnement s'avère d'un niveau adapté au type de programme et à l'échelle d'intervention du CPIER.

Assez directement et logiquement reprise du travail déjà effectué pour le PO FEDER Massif du Jura et comme suite aux observations faites par l'autorité environnementale sur ce dernier, cette partie du rapport a fait l'objet de compléments concernant notamment les enjeux identifiés dans le département de l'Ain, sans toutefois atteindre le niveau de précision de la partie proprement franc-comtoise du massif (*cas par exemple des thématiques sites et patrimoine, déchets, sols pollués...*). Pour parfaire cette démarche et toujours dans un souci d'homogénéité, il aurait aussi été bienvenu, au sein de l'état initial de viser explicitement, aux côtés de ceux relatifs à la Franche-Comté, les enjeux retenus au sein du profil environnemental Rhône-Alpes.

La présentation retenue, avec des synthèses et la mise en avant pour chacune des thématiques, des enjeux identifiés, est d'une lecture assez dynamique. Cette approche ne suffit pas toujours cependant, à dessiner un scénario « au fil de l'eau », c'est-à-dire les perspectives d'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du programme (*cf art. R122-20 du code de l'environnement, 2°*). Surtout, elle aurait utilement pu être complétée d'un approfondissement sur le territoire du Massif, voire sur certains de ses secteurs plus spécifiquement concernés, qui auraient permis de mieux souligner les enjeux soulevés à ces échelles.

Comme cela avait déjà été souligné à l'occasion de l'avis autorité environnementale produit à l'occasion du PO Massif du Jura, l'analyse de l'état initial gagnerait à être conclue par une synthèse globale hiérarchisant les enjeux, par exemple sous forme de tableau. Cela donnerait ensuite un relief supplémentaire, par confrontation, à l'analyse des incidences du programme.

On retiendra que les enjeux environnementaux qui ressortent de manière transversale aux différentes thématiques, sont de façon significative : la « préservation des ressources naturelles », « l'adaptation au changement climatique », « l'acquisition, la mutualisation et le partage des connaissances ». De manière plus spécifique, on notera également la recherche d'une urbanisation respectueuse de l'environnement, la limitation de la banalisation des milieux naturels, des paysages ainsi que de l'érosion de la biodiversité, la limitation des rejets polluants, ou de manière plus localisée, la ressource en eau.

2.3. Analyse des impacts environnementaux probables

La nature d'un document de ce type (*dont l'objet n'est pas de prévoir, autoriser ou encadrer des projets, mais le cas échéant de les soutenir*), l'échelle du territoire concerné, le fait que les projets qui seront soutenus – et a fortiori leur localisation – ne sont pas nécessairement connus, font que ce sont essentiellement des impacts potentiels et des points de vigilance qui peuvent à ce stade être mis en exergue.

En ce qui concerne les effets du CPIER objet du présent avis (*traités au chapitre 2 du volet EIII « analyse des effets supplémentaires de la convention interrégionale de massif » et non dans sa partie I « analyse par thèmes et actions » qui est exclusivement relative au projet de CPER Franche-Comté*), l'analyse est essentiellement menée en termes d'incidences complémentaires par rapport aux impacts du CPER Franche-Comté sans qu'il ait toutefois été possible, pour des raisons d'échéancier évidentes, de prolonger cette démarche par la prise en compte du projet de CPER Rhône-Alpes. Cette approche, intéressante, notamment en termes d'appréciation des effets cumulés pour le territoire franc-comtois, ne favorise pas une vision globale des impacts propres au CPIER, et peut s'avérer approximative du fait que les actions des deux documents ne sont pas totalement identiques. Il en est de même concernant la reprise *in extenso* des éléments d'évaluation des impacts du PO FEDER pour les axes « en synergie », dont les actions couvrent pourtant un champ généralement plus restreint.

On regrettera par ailleurs l'absence d'analyse des effets cumulés du CPIER avec d'autres plans-programmes (cf art. R122-20 susvisé), que la partie relative à leur articulation (voir ci-après) ne remplace pas totalement. Cela serait tout particulièrement intéressant pour les PO FEDER. En outre, une pondération des effets en fonction des masses financières affectées aux différents axes permettrait de mieux cerner les niveaux d'impacts potentiels respectifs.

Au demeurant, les conclusions quant à la caractérisation des impacts potentiels du CPIER paraissent globalement recevables. L'autorité environnementale relève et remarque notamment :

- des impacts potentiellement positifs sur le paysage, notamment du fait de l'action II-2 ;
- des impacts positifs sur le climat, en lien particulièrement avec les actions de mobilité durable et de l'axe 3, qui seraient peut-être à nuancer (*notamment pour le sous-axe II-3 et en termes d'émissions de gaz à effet de serre*), du fait d'une augmentation du flux de véhicules qui pourrait être entraînée par une hausse de l'attractivité du territoire ;
- que les impacts négatifs devraient rester modérés, les actions d'investissement non immatérielles n'étant pas prépondérantes. Sont néanmoins citées les créations de pistes cyclables et surtout d'aménagements ou d'équipements touristiques (*actions II. 3 et III.1 principalement*) dont les impacts possibles (*selon leur localisation notamment*), bien relevés quoique peut-être sévèrement sur l'eau, ne doivent pas être minorés en ce qui concerne les paysages et/ou les milieux et espèces naturels. De même les points de vigilance liés au soutien au développement des énergies renouvelables sur les paysages, la biodiversité et (*quoique cela soit bien pris en compte dans la définition de la mesure*) sur l'eau, sont à relever.

3. Intégration de l'environnement dans le projet de CPIER

3.1. Intégration dans la démarche d'élaboration – justification des choix effectués au regard de l'environnement

Le rapport environnemental et le projet de convention interrégionale / CPIER restituent, quoique assez rapidement, le cadre et le processus d'élaboration du CPIER (cf ci-dessus). Il apparaît que cette démarche a en particulier été guidée d'une part dans sa structure, par le cahier des charges relatif aux CPIER de massif de montagne annexé à la circulaire du 15 novembre 2013, d'autre part et plus sur le fond, par les trois axes stratégiques du Schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif. De fait, les quatre axes du projet de Convention / CPIER paraissent bien répondre, quoique avec des nuances, à ces derniers qui ciblent notamment l'enjeu environnemental.

Au-delà, il serait éclairant que des précisions soient apportées sur les principaux choix effectués aux différents stades (*ventilation financière, définition des sous-axes et de leur contenu, ...*) et quant à l'intégration à chacune de ces étapes de la préoccupation environnementale.

3.2. Articulation du PO avec les autres plans et programmes

L'évaluateur a mené cette analyse de cohérence avec les principaux plans et programmes tant pour la Franche-Comté que pour Rhône-Alpes. Néanmoins, et sans évoquer quelques améliorations qui restent à apporter (*corrections d'erreurs matérielles notamment*), elle porte conjointement et sans toujours les séparer, sur le CPER Franche-Comté et sur le CPIER Massif du Jura, ce qui, notamment pour le département de l'Ain, n'est pas de nature à faciliter une vision claire des enjeux propres à chacun.

Au-delà des conclusions sur la « compatibilité » (absence de contradiction) du programme vis-à-vis des divers documents, on relève la contribution possible du CPIER, en tant qu'outil de programmation financière, à leur mise en œuvre. Il s'agit par exemple des actions de l'axe III et en particulier celles concernant le développement des énergies renouvelables vis-à-vis des Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE).

En termes de méthode et dans la mesure où certains de ces documents comme le SDAGE Rhône Méditerranée sont en cours de refonte, il aurait été indiqué d'intégrer une analyse du CPIER au regard de la version projet de ceux-ci, disponible notamment sur Internet.

En tout état de cause ces divers plans et programmes restent, dans leurs domaines, des cadres de référence pour la mise en œuvre des actions soutenues par le CPIER.

Un enjeu fort, plusieurs fois évoqué dans le dossier, est enfin lié à la cohérence du CPIER à l'égard des PO FEDER et INTERREG. Sur ce point, on notera que la convention, bien que plus large dans le champ thématique couvert que l'axe du PO FEDER Massif du Jura (*lui-même très essentiellement orienté sur le développement d'un tourisme durable*), pourra intervenir en contrepartie notamment via ses mesures relatives à l'économie touristique (II. 3 / OS 6.1 et 6.2) et à l'adaptation de l'offre touristique au changement climatique (III.1 / OS6.2). La convergence est également significative avec le PO INTERREG, naturellement via l'axe dédié à la coopération au sein du CPIER mais aussi par exemple, sur les actions thématiques en matière de préservation du patrimoine naturel ou de mobilité durable.

3.3. Prise en compte de l'environnement dans le projet de programme opérationnel

La prise en compte de l'environnement dans ce type de programme se traduit en particulier par le degré de contribution qu'il est susceptible d'apporter à des objectifs environnementaux, voire a contrario, par le potentiel d'impacts négatifs éventuels.

Sur ce point, il convient de souligner que le CPIER est majoritairement basé sur des orientations qui ne peuvent être suspectées d'être, intrinsèquement et globalement, porteuses d'atteintes fortes à l'environnement. Restent toutefois plusieurs points de vigilance, en lien notamment avec des actions non immatérielles relevant des sous-axes II.3 (*création et rénovation d'équipements culturels, touristiques et de loisirs favorisant la diversification des activités et le développement de nouvelles activités, aménagements de sites naturels et touristiques y compris les aménagements d'accueil...*) et III.1 (*création d'équipements sportifs, touristiques et de loisir pour le développement des sports de pleine nature et de l'itinérance dans une utilisation 4 saisons, création de voies vertes et de pistes cyclables...*).

Plus globalement, si les effets induits par une fréquentation accrue des sites en lien avec une attractivité accrue, en termes de pression sur les ressources, sur les milieux naturels et en termes d'émissions de gaz à effet de serre, demeurent des points de vigilance, ces derniers s'avèrent plutôt bien pris en compte dans le CPIER. Ainsi, plus précisément, les actions à soutenir pourront être porteuses d'effets positifs (*quoique eux-mêmes souvent accompagnés de points de vigilance*), en particulier via l'axe 1 (volet mobilité voire volet numérique), les actions relatives aux paysages, celles de l'axe 3 surtout dans son second volet « connaissance des impacts du changement climatique et développement des énergies renouvelables », voire, de manière plus indirecte, de l'axe 4 « développer les coopérations ».

S'agissant des éco-conditionnalités (ECD), à savoir la façon dont le CPIER anticipe et se donne en amont les moyens de traiter les incidences négatives potentielles des projets qu'il vise à soutenir, le travail engagé, avec d'ores et déjà un certain nombre de critères de sélection « environnementaux » fixés dans le CPIER, reste à poursuivre. Ce travail pourra judicieusement s'appuyer comme d'ailleurs la référence en est faite dans le CPIER, sur le référentiel technique des écoconditionnalités élaboré au niveau national, ainsi que sur les ECD qui ont pu être établies dans les PO FEDER concernés, sur des mesures similaires.

Dans cette optique, l'autorité environnementale peut notamment suggérer :

- d'étendre et de renforcer la condition de préservation des ressources naturelles prévue à l'action III.1, à l'ensemble des actions de ce type (notamment II.3), et d'élargir la prise en compte du volet énergétique voire la recherche d'économies, à la thématique « eau » notamment ;

- les actions en faveur des paysages, notamment de débroussaillage, prendront utilement en compte les problématiques de protection de la biodiversité ;
- le cas échéant de reprendre l'ECD (écoconditionnalité) prévue dans le projet de PO FEDER, par laquelle les porteurs de projets doivent s'engager à intégrer un volet « préservation de l'environnement » dans leur projet ;
- de favoriser la prise en compte de la lutte contre la dissémination des espèces invasives.

Dans le même esprit, ce travail sera à poursuivre concernant la définition d'indicateurs de suivi environnemental pour la mise en œuvre du CPIER, sur la base notamment des propositions faites par l'évaluateur.

4. Conclusion

Nonobstant la restitution de l'évaluation environnementale menée qui reste perfectible, du fait des échéances très contraintes de son élaboration, et qui pourra être améliorée à l'aide notamment des remarques effectuées dans le présent avis, la prise en compte des enjeux environnementaux dans le projet de Convention Interrégionale du Massif du Jura – CPIER 2015-2020 apparaît bien engagée. Elle a vocation à être confortée par la poursuite du travail engagé de définition d'éco-conditionnalités, de nature à traiter les points de vigilance évoqués ci-avant.

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.

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


DREAL Rhône-Alpes
Le directeur régional adjoint

Jean-Philippe DENEUVY