



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA REGION AUVERGNE

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

PROJET DE CONTRAT DE PLAN INTERREGIONAL MASSIF CENTRAL

CPIER 2015-2020

Le contrat de plan interrégional (CPIER) du massif central est soumis, conformément à la réglementation européenne et française, à une évaluation environnementale stratégique répondant aux enjeux environnementaux sur le périmètre du massif central.

Le préfet coordonnateur de massif pilote l'élaboration du projet de CPIER et son évaluation environnementale, sur les territoires des six régions concernées par le massif central : Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes.

Il a consulté les autorités environnementales (AE) pour qu'elles émettent leur avis sur le projet de CPIER 2015-2020 et son rapport environnemental, tels qu'ils seront soumis au public. Elles ont trois mois pour émettre leurs avis à partir de la consultation, reçue le 24 décembre 2014 par l'autorité environnementale Auvergne.

Elles sont constituées par les préfets des six régions concernées par le massif.

Le présent avis de l'autorité environnementale (AE) de la région Auvergne s'exprime sur la qualité du rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de CPIER.

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 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'AE Auvergne.

1. Présentation du projet de contrat de plan interrégional massif central 2015-2020

Le dossier sur lequel ont été saisies les autorités environnementales est composé du projet de convention massif et son rapport environnemental dans leur version présentée en comité de massif du 11 décembre 2014.

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), voir le tableau page 111 du projet de convention.

Le projet de convention 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
- Axe 2 : Production de richesses en valorisant les ressources naturelles, culturelles et patrimoniales ainsi que les compétences
- Axe 3 : Accompagner l'adaptation au changement climatique et atténuer ses effets
- Axe 4 : Développer les capacités des territoires et favoriser les coopérations

L'axe 2 dispose de l'enveloppe financière la plus importante (50,46 M€) et l'axe 4 correspond à l'enveloppe la moins importante (8,8 M€) regroupant notamment les mesures liées à la co-conception

de politiques publiques et la coopération inter-massifs.

Les mesures orientées significativement sur des enjeux environnementaux existent dans l'axe 3 avec des montants affectés d'environ 17,6 M€

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.

2. Qualité du dossier

2.1 Structure générale du dossier

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R122-20 du code de l'environnement.

2.2 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).

2.3 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.

Les mesures retenues pour atteindre cet objectif s'articulent autour des 4 axes prioritaires en cohérence avec les programmes européens, et l'échelle interrégionale doit apporter une plus-value par rapports aux échelles territoriales régionales ou locales. Cette synergie potentielle aurait pu cependant être développée, à partir notamment d'exemples sur des 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 Energie-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 VI (6-4a et 6-4c) « Contribuer à la transition énergétique » et VII du PO FEDER Midi-Pyrénées.

2.4 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 réalisée ensuite.

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 ».

2.5 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 habituel pour ce type de plans.

Malgré tout, 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 établit 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 FEDER.

Au-delà des mesures à finalité environnementale, certaines mesures économiques ou territoriales auront des effets environnementaux directement positifs, comme la 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 d'aider à la sélection de ceux qui seront soutenus. Cette grille 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) et celui du 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 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 récapitulatif des critères associés aux mesures d'intégration ainsi que les critères destinés à optimiser les effets positifs est toutefois 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.

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

Le projet de convention 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 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.

3. 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 impactant 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 L122-10 du code de l'environnement.

Clermont-Ferrand, le

22 JAN. 2015

Le préfet,

Le Préfet de la région Auvergne,

Michel FUZEAU