



Le 02 janvier 2015

*Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire*

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
sur le projet de contrat de plan Etat-région des Pays-de-la-Loire
pour la période 2015-2020**

L'article L.122-4 du code de l'environnement a introduit en droit français la procédure d'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement. Les articles L.122-6, R.122-17 à 24, R.414-19 et R.414-21 du code de l'environnement précisent cette disposition, et notamment le contenu de cette évaluation environnementale.

Selon l'article L.122-6, l'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Ce rapport présente les mesures prévues pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement, il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu.

La procédure d'évaluation environnementale vise à repérer de manière préventive les impacts potentiels des grandes orientations sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle assure par ailleurs une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

L'article R.122-17 39° soumet au dispositif ci-dessus décrit les contrats de plan Etat-région prévus par l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Le présent avis porte :

- sur le contenu et la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport ;
- sur la prise en compte de l'environnement par le projet de contrat.

1 – Le projet de contrat de plan Etat-région (CPER) Pays-de-la-Loire

Le contrat de plan Etat-région est un document cadre pour la mise en cohérence des investissements publics en matière d'aménagement et de développement des territoires. C'est un outil de contractualisation entre l'Etat et le conseil régional, qui tient compte des priorités et orientations des autres échelles d'intervention des collectivités locales.

Le contrat de plan État-Région des Pays-de-la-Loire s'inscrit dans la procédure définie par l'État et dont l'initiative est formalisée par différentes circulaires du Premier ministre (2 août 2013, 25 septembre 2013, 15 novembre 2013 et 31 juillet 2014) précisant les principes, les éléments de cadrage et les champs thématiques de la contractualisation ainsi que le principe de mobilisation des crédits contractualisés dans le CPER (crédits budgétaires, moyens de l'ADEME, des agences de l'eau et du CNDS), des crédits contrac-

tualisés hors CPER (ANRU) et des crédits valorisés dans le CPER (programme des investissements d'avenir – PIA).

L'élaboration du CPER 2015-2020 s'est déroulée en deux temps :

- la définition des stratégies partagées pour les différents volets thématiques, transmise au gouvernement le 28 février 2014 et mise en ligne sur le site Internet de l'État en région pour l'information du public du 3 mars au 15 avril 2014,

- la phase de négociation avec le conseil régional et les autres collectivités.

Après réception d'un projet de mandat mi septembre 2014, fixant l'enveloppe de crédits de l'Etat à 351,9 millions d'euros, le mandat de négociation du 18 novembre 2014, établit à 412,6 millions d'euros le montant définitif des crédits de l'Etat,

Le CPER 2015-2020, qui contractualise 808,053 millions d'euros (dont 412,616 millions d'euros pour l'Etat et 395,437 millions d'euros pour le conseil régional), est organisé autour de 7 volets, soit 6 volets thématiques et un volet territorial :

- volet mobilité multimodale (385,512 millions d'euros),

- volet enseignement supérieur, recherche et innovation (127,775 millions d'euros),

- volet transition écologique et énergétique (149,710 millions d'euros),

- volet numérique (1,426 millions d'euros),

- volet innovation, filières d'avenir et usines du futur (crédits du programme d'investissement d'avenir),

- volet emploi, orientation et formation professionnelle (21,160 millions d'euros),

- volet territorial (122,470 millions d'euros), qui s'articule avec la stratégie territoriale et la feuille de route régionale « agir pour les territoires ».

L'introduction du rapport d'évaluation environnementale (daté du 26/11/2014) indique qu'il porte sur le projet de mandat de négociation du CPER de mi-septembre et les versions suivantes des volets transition écologique et énergétique (24/10/2014), numérique (10/11/2014), mobilité multimodale (14/10/2014) et enseignement supérieur (sur la base de la liste de projets du 13/10/2014). Les volets emploi et territorial ont été à dessein exclus de l'analyse tandis que le volet innovation, filières d'avenir et usines du futur n'est pas mentionné.

2 – Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient

Il convient de souligner la complexité de l'exercice d'évaluation environnementale appliqué au CPER du fait de la nature même du programme et du cadre contraint dans lequel il a été élaboré. Dans ce contexte, l'évaluation a été menée de manière rigoureuse, en développant particulièrement la partie consacrée aux articulations avec d'autres plans et programmes, un des enjeux du CPER.

a) Articulation avec d'autres plans et programmes

Pour analyser l'articulation du projet de contrat avec les plans et programmes avec lesquels il est susceptible d'interactions, l'évaluation a dressé un tableau complet des documents réglementairement concernés, complété d'un second tableau ajoutant les documents potentiellement pertinents même si non visés réglementairement. Pour chacun est appréciée et succinctement justifiée en dernière colonne la nécessité d'une vérification de leur cohérence avec le projet de contrat.

L'exercice de sélection, rigoureux et accessible dans sa restitution, appelle néanmoins les quelques remarques suivantes. La décision de ne considérer que les plans et programmes approuvés à la date de

l'évaluation est celle de l'orthodoxie juridique, mais on apprécie l'entorse consentie pour permettre la prise en compte du projet de schéma régional de cohérence écologique, en phase finale d'élaboration.

On regrette que la même souplesse n'ait pas prévalu pour considérer le SDAGE 2016-2021, qui a déjà fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale, et dans une moindre mesure le plan régional santé environnement 3 et ses axes pressentis. L'exclusion du champ de l'analyse des documents d'échelle supra-régionale et nationale s'entend effectivement lorsqu'ils sont déclinés localement, mais la question pouvait éventuellement se poser pour ceux restant à l'heure actuelle sans correspondance locale, comme le schéma national de développement du réseau énergétique. On peut regretter que la cohérence avec le projet stratégique du grand port maritime Nantes-Saint Nazaire, en phase de révision, n'ait pas été analysée. Cette observation vaut aussi pour l'articulation avec le programme de développement rural qui définit les modalités d'intervention du FEADER, en cours d'examen par la commission européenne, En effet, le programme LEADER au soutien des territoires ruraux et/ou périurbains entre en résonance avec le premier objectif du volet territorial du CPER. L'interaction avec la stratégie régionale d'innovation pour une spécialisation intelligente (SRI-SI) aurait elle aussi mérité d'être examinée au regard du volet enseignement supérieur, recherche et innovation contractualisé.

L'exhaustivité de l'analyse proprement dite démontre l'enjeu que représente l'articulation et la mise en cohérence des nombreux plans et programmes vecteurs de politiques publiques, qu'ils soient sectoriels ou à vocation d'ensembliers, prescriptifs ou financiers (ce chapitre de 45 pages représente ainsi près d'un tiers du volume du rapport environnemental). Elle est en revanche d'une appropriation complexe, et le rôle dans la démonstration des critères d'éco-conditionnalité (qui seront par ailleurs commentés au paragraphe d) du présent avis) gagnerait à être précisé.

b) État initial de l'environnement

L'évaluation environnementale s'appuie sur une description de l'état initial de l'environnement de qualité, complète et de lecture abordable, bien proportionnée à l'échelle géographique du territoire et à la nature du programme évalué. Des documents cartographiques supplémentaires auraient été bienvenus, notamment pour illustrer des thématiques territorialisées (risques naturels par exemple) ou des disparités régionales. Chaque développement thématique fait l'objet d'une courte synthèse qualifiant l'enjeu et recensant les principales pressions sur l'environnement.

L'approche « dynamique » de l'état initial est moins aboutie. La première limite, d'ordre méthodologique, porte sur les tendances d'évolution du territoire qui sont uniquement envisagées à travers le prisme des plans et programmes en articulation avec le projet de CPER. La méthode risque de perturber la lisibilité du champ de l'évaluation, et en tenant pour acquis l'atteinte de leurs objectifs par chacun de ces plans, d'introduire un biais favorable. On peut citer pour exemple le prochain SDAGE 2015-2020 qui a d'ores et déjà fait le constat que l'objectif de 61 % des masses d'eau en bon état écologique poursuivi par le SDAGE 2010-2015 ne sera pas tenu.

Ensuite, et surtout, les synthèses thématiques ne font pas l'objet d'une synthèse globale : les 10 enjeux environnementaux ne sont pas hiérarchisés ou pondérés mais présentés comme équivalents, sans distinction selon leur sensibilité, l'état qualitatif actuel ou leur évolution envisageable. La seule introduction d'un jugement de valeur concerne les zones identifiées comme les plus sensibles que sont la Loire et le littoral.

c) Exposé des solutions de substitution et justification du projet

Le rapport environnemental expose clairement les contraintes et invariants (dont le plan des différents volets) découlant de la nature même du document et du cadrage national qu'il s'agissait de décliner régionalement. En revanche, l'ambition de restituer au lecteur les convergences des partenaires au cours du processus de négociation, est déçue : le rapport présente seulement des éléments de méthodologie et le calendrier. Les choix opérés sont ainsi justifiés par la méthode (mandat, co-construction, concertation) davantage que par l'objet. Il convient de souligner que pour l'Etat, le mandat précisait strictement par programme budgétaire, les montants alloués et les objets éligibles.

d) Analyse des effets

L'analyse des effets notables probables du projet de contrat sur l'environnement porte sur 4 volets thématiques. Les volets « emploi, orientation et formation professionnelle » et « innovation, filières d'avenir et usines du futur » ont été exclus de l'évaluation, parce que leurs caractéristiques n'ont pas été jugées de nature à permettre une évaluation (emploi) ou parce que n'engageant pas de crédits de l'Etat ou du conseil régional (filiales d'avenir). Le cas spécifique du volet territorial sera quant à lui évoqué au chapitre 3 du présent avis.

L'évaluation se présente à titre principal sous forme d'une matrice croisant les actions et orientations du contrat avec chacun des 10 enjeux environnementaux issus de l'état initial pour en apprécier les impacts négatifs ou positifs, qu'ils soient directs ou indirects, temporaires ou permanents. Des « points de vigilances » sont identifiés dans un esprit d'évitement ou de réduction des impacts.

L'approche retenue est pertinente bien que l'absence de hiérarchisation des enjeux environnementaux, déjà signalée lors de l'examen de l'état initial, conduit à une difficulté que ne résout pas le rapport au moment d'évaluer le bilan de chacune des actions. Ainsi, en l'absence de pondération, on peut s'interroger sur une situation paradoxale qui conduit à évaluer globalement plus négativement pour l'environnement des actions d'éducation au numérique que des créations d'infrastructures routières,

De façon moins importante, on relève ponctuellement en support de l'évaluation des formulations de synthèse plus engageantes que le CPER lui-même (« limiter voire supprimer l'utilisation de pesticides par les collectivités » pour une action du CPER portant plus modestement sur la promotion des démarches volontaires des collectivités) .

Enfin, l'analyse des incidences du programme sur les sites Natura 2000 s'en tient au rappel de la réglementation. S'il est vrai que les projets seront subséquemment soumis au régime d'évaluation de leurs incidences sur les objectifs de conservation des sites Natura 2000 en phase opérationnelle, une cartographie des sites Natura 2000 de la région et le recensement des actions ou des territoires d'intervention du CPER qui s'y inscrivent, auraient été bienvenus,

Les mesures d'évitement et de réduction des effets négatifs potentiels, en l'absence de dispositif spécifique au sein du projet de contrat, ont été travaillées par l'évaluation environnementale sur la base du référentiel éco-conditionnalité coproduit par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et le commissariat général au développement durable (CGDD). Il s'agit d'un outil d'aide à la sélection des projets et actions pour vérifier leur bonne inscription dans la transition écologique et énergétique. Concrètement, l'évaluation a cherché à identifier, par enjeux environnementaux et types de projets, des critères d'éco-conditionnalité donnant réponses aux points de vigilance précédemment identifiés. L'exercice s'est fait sur la base de la liste nationale de critères.

Deux bémols sont à signaler : d'une part, l'introduction des critères d'éco-conditionnalité est faite a posteriori et d'autre part, les critères évoqués sont à ce stade des propositions de l'évaluateur, Le projet de contrat indique en effet dans ses dispositions générales que « les critères d'éco-conditionnalité seront définis dans la convention de mise en œuvre du CPER »,

e) Dispositif de suivi et indicateurs

Le chapitre consacré au dispositif de suivi environnemental expose clairement les deux objectifs poursuivis : mesure de l'efficacité des mesures d'évitement ou de réduction des effets négatifs probables d'une part, détection des effets imprévus d'autre part. Il met également en lumière le contexte difficile tenant à l'absence de bilan environnemental du précédent CPER et à la non parution à la date de l'évaluation des instructions-cadre du CGET sur ce volet. En se concentrant sur les points de vigilance préalablement repérés, auxquels sont attachés une série d'indicateurs pertinents, le dispositif de suivi se donne les moyens de répondre au premier objectif. En outre, le réemploi d'indicateurs issus d'autres plans et programmes impliquera une relation de vigilance quant à leurs méthodes et fréquences de renseignement.

f) Résumé non technique et méthodes

Le résumé non technique donne une synthèse efficace et accessible de l'évaluation. La présentation des méthodes mobilisées est éclairante, et rappelle les difficultés rencontrées par l'évaluateur, tenant

notamment aux contraintes de calendrier et d'articulation du rapport environnemental avec une version non finalisée du projet de CPER.

3 – Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de CPER

En appréhendant les grandes masses financières du projet de contrat, on peut relever qu'environ un tiers du volume (environ 277 millions sur 808 millions d'euros) est consacré à des actions directement en faveur de l'environnement (volet transition écologique et énergétique) ou par nature relativement peu susceptibles d'impacts environnementaux (volet enseignement supérieur, recherche et innovation et volet emploi).

Le risque d'externalités négatives pour ces mesures dont l'objectif premier est par ailleurs neutre ou positif est bien pris en compte par l'évaluation environnementale. Le second risque tiendrait à la possibilité que le contrat, sans emporter d'incidences négatives, ne soit pas suffisamment investi dans le soutien à certaines politiques environnementales au regard des enjeux régionaux. Cette question est traitée par le rapport environnemental, à travers l'analyse de la cohérence du projet de CPER avec les autres plans et programmes régionaux.

Le détail de l'évaluation confirme le bilan globalement positif du CPER au regard des enjeux environnementaux : sur les 50 actions (telles que regroupées pour les besoins de l'évaluation), 29 auront des effets probables purement positifs ou neutres pour l'environnement. Aucune action n'emporterait d'effets franchement négatifs, et seules deux sont identifiées comme point de vigilance sans effets favorables associés : l'augmentation de la capacité d'accueil du poste à liquide du grand port maritime à Montoir, et l'action d'éducation dans l'ère du numérique. L'exemple qui précède illustre cependant la limite d'une évaluation environnementale qui n'a pu hiérarchiser les enjeux environnementaux examinés et les actions inscrites au contrat. Globalement, l'autorité environnementale estime que l'évaluation des impacts probables d'un certain nombre de grands projets d'aménagement sur les enjeux biodiversité et consommation d'espaces naturels est sous-estimée, puisqu'elle intervient préalablement aux mesures compensatoires que mettront en œuvre les dits projets

La non prise en compte du volet territorial du CPER, qui représente près de 10 % des crédits contractualisés, est dommageable, même si on ne sous-estime pas la difficulté de l'exercice. Il apparaît néanmoins que certaines actions avaient d'ores et déjà un objet et un périmètre suffisamment définis pour permettre une première qualification des enjeux environnementaux et points de vigilance (aménagements à l'Abbaye de Fontevraud par exemple). Pour les autres actions, et notamment les programmes « Agir pour » sur une série de territoires ruraux et péri-urbains, c'est le tamis de l'éco-conditionnalité des projets et actions à soutenir qui aurait pu constituer le prisme de l'évaluation. Or il faut rappeler pour finir que les critères d'éco-conditionnalité mentionnés dans l'évaluation environnementale en tant que mesures d'évitement ou de réduction des impacts négatifs sur l'environnement sont des propositions. En tout état de cause, les partenaires signataires du contrat devront rendre compte des suites données dans le document final, conformément à l'article L.122-10 2° du code de l'environnement.

4 – Conclusion

Malgré un calendrier ambitieux qui implique une évaluation environnementale non totalement aboutie, celle-ci permet de mettre en valeur les synergies déployées à l'échelle régionale dans les différents plans et programmes porteurs de politiques publiques. Le projet de CPER a globalement bien pris en compte les enjeux environnementaux de la région. En renvoyant la maîtrise des éventuels impacts négatifs à des critères d'éco-conditionnalité ou des études ultérieures, son exécution nécessitera une vigilance des acteurs.

Le préfet de la région Pays-de-la-Loire,

Henri-Michel Comet

