

PRÉFET DE LA RÉGION CHAMPAGNE-ARDENNE

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement

Chalons en Champagne, le 20 mai 2015

Avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement
au titre de l'article L.122-7 du code de l'environnement

**Contrat de plan État-Région 2015-2020
de Champagne-Ardenne**

L'État et le Conseil régional de Champagne-Ardenne ont élaboré conjointement un projet de contrat de plan État-Région (CPER) pour la période 2015-2020.

Conformément aux dispositions des articles R.122-17 et R.122-19 du code de l'environnement, ce projet fait l'objet d'une évaluation environnementale et est soumis à l'avis du préfet de la région Champagne-Ardenne, autorité de l'État compétente en matière d'environnement. Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet de contrat. Il est joint au dossier de consultation du public.

Le directeur de l'agence régionale de santé ainsi que les préfets des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne, au titre de leurs compétences en matière d'environnement, ont été consultés lors de l'élaboration du présent avis.

Cet avis ne présume pas des avis et décisions qui seront rendus lors de l'instruction des différentes procédures auxquelles le document peut être soumis.

1. Rappel du contexte

Le contrat de plan État-Région (CPER) est un document cadre pour les investissements publics en matière d'aménagement et de développement du territoire, dans lequel l'État et le conseil régional s'engagent pour le financement de projets importants. Le contenu du CPER 2015-2020 s'inscrit dans un cadre défini par l'État autour de 7 volets thématiques¹ (tous financeurs confondus hors crédits Etat valorisés) :

- mobilité multimodale (environ 214,238 M€ de crédits contractualisés, hors lignes Paris - Troyes et Charleville-Mézières - Givet),
- enseignement supérieur – recherche – innovation (116 M€),
- filières d'avenir et usine du futur (31,796 M€),
- transition écologique et énergétique (127,075 M€),
- numérique (48,210 M€),
- emploi (12 M€),
- volet « territorial », accompagnement de stratégies locales de développement (115,450 M€),

Le projet présenté est le fruit d'un travail de concertation entre l'État et le conseil régional entamé en 2012, auquel ont été associés de nombreux acteurs régionaux : conseil économique, social et environnemental régional (CESER), conseils généraux, agglomérations, chambres consulaires, organisations professionnelles, etc.

1

Le document soumis pour avis à l'autorité environnementale n'est pas définitif ; les montants alloués aux différents volets sont susceptibles d'évoluer légèrement.

Le CPER faisant l'objet d'une évaluation environnementale stratégique (EES, également notée ESE dans certaines parties du dossier), il est accompagné du rapport environnemental défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement, qui présente :

1. les objectifs et le contenu du programme en précisant son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ;
2. une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné et les perspectives de son évolution probable si le programme n'est pas mis en œuvre ;
3. les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du programme, dans son champ d'application territorial ;
4. les motifs pour lesquels le projet de programme a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;
5. les effets notables probables de la mise en œuvre du programme sur l'environnement et l'évaluation de ses incidences sur le réseau Natura 2000 ;
6. les mesures prises pour éviter, réduire, et si possible, compenser les conséquences dommageables du programme sur l'environnement ;
7. les critères, indicateurs et modalités, y compris les échéances, retenus pour le suivi de l'application et des effets du programme ;
8. les méthodes utilisées pour établir le rapport environnemental et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré.

2. Qualité du rapport environnemental

Dans l'ensemble, le rapport environnemental est complet et bien écrit. Il est accompagné d'un résumé non technique qui présente clairement les principales conclusions de l'évaluation environnementale.

Le rédacteur du rapport adopte la posture d'un évaluateur extérieur posant un regard critique sur le projet de CPER. Cette forme permet une vision objective des qualités et des faiblesses du programme, mais elle trouve ses limites lorsque le rapport doit rendre compte de l'intégration de l'évaluation environnementale dans l'élaboration du document.

En effet, l'évaluation environnementale doit permettre au programme d'évoluer, lors de son élaboration, dans le cadre d'une démarche itérative. Le rédacteur du rapport environnemental y formule quelques propositions pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans la mise en œuvre du contrat, mais ne semble pas en position de s'engager sur leur prise en considération. Ainsi, l'apport de l'évaluation environnementale au projet de CPER n'apparaît pas toujours clairement.

A. Présentation du programme et articulation avec les autres documents de planification

Le rapport rappelle succinctement le contexte dans lequel s'inscrit le CPER, les principales étapes de son élaboration et les 7 volets thématiques qui le composent. Chaque volet est décliné en opérations envisagées dans les différents domaines d'actions.

Seuls les volets « mobilité multimodale », « enseignement, recherche et innovation » et « territorial » visent des opérations concrètes, dont certaines sont déjà en cours d'étude ou de réalisation. Les autres volets font référence à des objectifs ou à des axes stratégiques, mais les actions à financer ne sont pas connues à ce jour et seront sélectionnées au fil de la réalisation du programme.

Le CPER s'articule avec d'autres programmes d'investissement, en particulier européens : programme opérationnel FEDER-FSE, plan de développement rural du FEADER et programme opérationnel interrégional France-Wallonie-Flandres « Interreg V ». Le CPER a été élaboré sur la base des mêmes éléments de diagnostic que ces autres programmes et poursuit des objectifs comparables.

Le rapport souligne que le CPER sera un levier pour la mise en œuvre de schémas établis à l'échelle régionale tels que le plan climat – air – énergie régional (PCAER), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

D'autres documents de planification auraient pu utilement être pris en compte dans cette analyse. Pour le volet mobilité, l'articulation entre CPER et les plans de déplacement urbain (PDU) ou le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) aurait mérité d'être mise en évidence.

Dans la mesure où certains de ces programmes ou schémas ont fait l'objet d'une évaluation environnementale, il aurait été intéressant de compléter l'analyse en évaluant l'éventuel cumul des incidences environnementales des différents documents, et en étudiant la complémentarité des mesures de réduction ou de compensation de ces incidences.

De façon générale, le rapport environnemental montre la convergence entre les objectifs du CPER et les orientations des principaux documents de planification et donne des exemples de projets ou d'actions susceptibles de bénéficier de co-financements, notamment européens.

B. Analyse de l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution

Pour l'analyse de l'état initial de l'environnement, le rapport environnemental retient la méthode employée lors de l'évaluation environnementale du programme opérationnel FEDER 2014-2020 : il fait la synthèse du profil environnemental régional, en y intégrant des éléments issus du diagnostic stratégique territorial (établi par le conseil régional en vue de la programmation du FEDER) et d'autres documents comme le plan climat air énergie régional (PCAER).

Cette analyse aboutit à une présentation des enjeux associés aux différentes thématiques environnementales, classés selon trois niveaux de priorité. Les critères ayant abouti à cette hiérarchisation ne sont pas présentés explicitement dans le rapport. Les enjeux majeurs ainsi mis en évidence sont liés aux continuités écologiques (trame verte et bleue), à la qualité des eaux superficielles et souterraines, au développement de l'urbanisation, aux risques naturels et à la consommation énergétique.

La démarche est globalement proportionnée à l'échelle et à la nature du contrat de plan. En complément, le recoupement entre les enjeux environnementaux identifiés et les objectifs du CPER aurait permis d'identifier plus clairement les sensibilités devant faire l'objet d'une attention particulière. L'analyse des perspectives d'évolution des thématiques étudiées, prévue par le code de l'environnement, est absente du rapport. Elle aurait facilité l'appréciation des effets de la mise en œuvre du programme sur le long terme.

Par ailleurs, une approche territorialisée, analysant plus précisément les territoires de plus grande sensibilité environnementale ou ceux spécifiquement visés par le volet territorial du CPER, aurait pu permettre de mieux adapter la mise en œuvre du programme aux particularités de ces territoires.

L'analyse présentée donne toutefois une vision d'ensemble claire des principaux enjeux environnementaux dont certains sont déclinés en objectifs ou orientations générales pour leur prise en compte, par exemple : lutter contre les dynamiques de mitage liées au développement de l'habitat pour préserver les paysages, développer les solutions alternatives à la voiture individuelle et promouvoir les comportements plus sobres pour réduire la consommation d'énergie dans les transports et l'habitat.

C. Justification des choix au regard des objectifs de protection de l'environnement

Conformément au code de l'environnement, le rapport environnemental comprend l'exposé des motifs pour lesquels le projet de CPER, tel qu'il est présenté, a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement. Dans ce chapitre, le rapport s'attache à démontrer la bonne prise en compte de l'environnement par les projets soutenus dans le cadre du CPER, et souligne les bénéfices environnementaux inhérents à certaines orientations stratégiques, notamment celles du volet « transition écologique et énergétique ». Pour le volet mobilité, l'analyse est partielle, seul le projet d'autoroute A304 étant pris en compte. Cette opération, dont la réalisation est déjà avancée, constitue en effet la plus importante du volet, par son ampleur mais également par l'importance des mesures mises en œuvre pour compenser son impact sur le milieu naturel.

La présentation reste synthétique et, même si elle permet d'affirmer la compatibilité des orientations retenues avec les objectifs de protection de l'environnement, elle n'expose pas clairement les arbitrages réalisés au cours de l'élaboration du CPER ni la manière dont ils ont pris en compte les enjeux environnementaux. Le rapport environnemental retrace le déroulement du processus

d'élaboration, mais l'absence de dispositions alternatives plus favorables à l'environnement n'est pas formellement démontrée.

En outre, l'analyse se limite au choix des opérations ou types d'opérations à financer, mais la question des montants alloués et de la répartition des crédits entre les différents volets thématiques n'est pas abordée. En effet, un cadrage national a déterminé le montant affecté par l'État à chaque volet, qui a servi de base de travail aux services de l'État et du conseil régional pour élaborer les modalités de financement de chaque opération ou type d'opération. Une explication des choix effectués en la matière aurait été d'autant plus pertinente que la suite du rapport montre que les volets ayant le plus d'impact sur l'environnement sont également les mieux dotés. Enfin, il aurait été également intéressant d'intégrer à la réflexion un bilan de l'exécution du précédent CPER (2008 – 2013).

D. Analyse des incidences prévisibles du programme sur l'environnement

L'impact environnemental du CPER est difficile à analyser, dans la mesure où le document détermine une stratégie d'action, et des moyens financiers pour la mettre en œuvre, mais n'a pas une portée directement opérationnelle. La participation du CPER aux impacts environnementaux des opérations financées est à nuancer en fonction des montants alloués, du taux d'intervention dans le financement des projets et de la nature des actions financées. En effet, selon les cas le CPER contribuera au financement de travaux (par exemple : électrification de la ligne Paris-Troyes) ou seulement d'études (contournement de Langres), voire de mesures de compensation des impacts environnementaux des projets (pose d'écrans acoustiques sur la RN4 à Saint-Dizier), qui peuvent conduire à réduire les incidences des opérations sur l'environnement.

Le rapport environnemental analyse, pour chaque volet, la probabilité d'incidence négative liée à la réalisation des projets, sans toujours mettre en perspective le degré de participation du CPER à ces projets. Cette analyse révèle que la plupart des opérations financées sont susceptibles d'avoir une incidence négative faible ou moyenne sur l'environnement, notamment en matières de production de déchets, d'utilisation des matières premières et de consommation d'énergie.

Le volet mobilité, principalement sa composante routière, aura l'impact le plus fort sur l'environnement, eu égard à la nature des opérations financées et aux montants alloués. Néanmoins ce volet a la particularité de cibler des opérations dont les études, voire la réalisation, sont avancées, telles que l'autoroute A304, l'échangeur de Reims-Cormontreuil ou l'électrification de la ligne ferroviaire Paris-Troyes. Les impacts de ces projets sont déjà précisément identifiés et, dans le cas du projet d'autoroute A304, des mesures de compensation sont déjà mises en œuvre. En revanche, certaines opérations citées dans le CPER ne sont pas prises en compte dans l'analyse, par exemple le contournement sud de Langres, l'aménagement des digues du canal latéral à la Marne à Châlons-en-Champagne ou l'aménagement du seuil du Livon sur la Petite Seine.

Dans une moindre mesure, les volets « enseignement, recherche, innovation » et « territorial » seront également porteurs d'impacts significatifs, notamment à travers les opérations immobilières qu'ils portent.

L'autorité environnementale note que l'étude, en hiérarchisant l'impact des opérations financées de « nul » à « fortement négatif », ne relève aucun impact positif, y compris pour les projets relevant du volet « transition écologique et énergétique ». Il n'apparaît pas clairement, à la lecture du rapport, si c'est l'absence d'impact positif des opérations visées qui a conduit à définir cette échelle ou si, à l'inverse, les impacts potentiellement positifs n'ont pas été recherchés.

L'analyse est complétée par une appréciation des incidences sur l'environnement des finalités des différents volets. Cette analyse globale montre, à la différence de l'analyse projet par projet évoquée ci-dessus, que les objectifs poursuivis par le CPER sont globalement neutres ou positifs pour l'environnement. Seules les finalités des volets « mobilité » et « numérique » peuvent avoir des conséquences négatives sur l'environnement, en provoquant respectivement une augmentation du trafic routier et des nuisances qui l'accompagnent et une augmentation de la consommation d'énergie par les infrastructures numériques. À l'inverse, le volet « transition écologique et énergétique » est directement favorable à l'environnement et dispose d'une dotation financière significative (127 M€, environ 20,20 % du contrat global).

Ces incidences sont à mettre en relation avec les montants alloués aux différents volets. Le rapport environnemental fait apparaître ces montants dans un tableau de synthèse des incidences identifiées, par ailleurs très clair.

Évaluation des incidences Natura 2000

Conformément aux dispositions du code de l'environnement, le rapport environnemental intègre une évaluation des incidences du programme sur le réseau Natura 2000. Ce réseau regroupe 101 sites en Champagne-Ardenne, qui couvrent environ 12 % du territoire régional.

Seules les opérations déjà identifiées précisément se prêtent à cette évaluation ; à ce titre les opérations routières soutenues dans le cadre du volet mobilité, en particulier l'autoroute A304, apparaissent susceptibles d'avoir des incidences notables sur des sites Natura 2000. Le rapport rappelle que ces opérations sont pour la plupart déjà engagées, voire proches de l'achèvement, et intègrent des mesures de réduction ou de compensation de leur impact environnemental, indépendamment du financement du CPER (qui pourra néanmoins permettre, dans certains cas, des mesures complémentaires).

Pour les autres volets, l'évaluation est plus difficile à mener pour un programme de cette nature, dont la mise en œuvre n'est pas territorialisée. Le rapport note que la plupart des opérations d'aménagement, notamment les projets immobiliers, seront vraisemblablement situés en zone urbaine et donc peu susceptibles d'affecter les espaces naturels remarquables.

Enfin, le document souligne l'articulation évoquée ci-dessus entre le CPER et d'autres documents de planification en faveur de la biodiversité, particulièrement le SRCE, par nature favorables aux objectifs du réseau Natura 2000.

E. Mesures prises pour éviter, réduire, et le cas échéant compenser ces incidences

Le rapport environnemental présente les mesures envisagées pour éviter ou réduire les incidences négatives identifiées précédemment. Ces mesures prennent principalement la forme de critères d'éco-conditionnalité auxquels les projets devront satisfaire pour être éligibles à un financement par le CPER. Ces critères permettent de s'assurer que les projets financés prendront en compte l'environnement de manière satisfaisante.

En complément de ces critères, l'évaluateur *propose* ou *suggère* dans le rapport environnemental des mesures complémentaires telles que des actions de sensibilisation, la priorisation des projets les plus favorables à l'environnement ou un système de « bonification » pour les projets exemplaires. La formulation de ces propositions et la posture de l'évaluateur en tant qu'observateur extérieur au contrat ne permettent pas aux parties prenantes de s'engager clairement sur leur mise en œuvre effective. Néanmoins la plupart de ces propositions apparaissent pertinentes, notamment celles visant à favoriser l'intégration des démarches éco-responsables dans la conception des projets.

F. Dispositif de suivi

Le rapport environnemental présente un dispositif permettant le suivi des dimensions environnementales les plus impactées par la réalisation des projets portés par le CPER :

- matières premières et déchets,
- énergie,
- émissions de gaz à effet de serre,
- foncier,
- biodiversité et paysages.

Les indicateurs proposés n'appellent pas de remarque particulière, néanmoins il aurait été intéressant, lorsque c'est pertinent, que les valeurs actuelles (état initial) soient mentionnées.

Le rapport environnemental renvoie la définition des modalités précises de fonctionnement du dispositif (collecte des indicateurs, méthodologie d'évaluation, moyens mobilisés) à la rédaction ultérieure d'un « plan de suivi et d'évaluation du contrat ». L'intégration de ce plan dans le rapport environnemental aurait permis de mieux apprécier la pertinence du dispositif.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

3. Prise en compte de l'environnement dans le CPER

Comme indiqué ci-dessus, les incidences négatives directes du CPER sur l'environnement seront faibles. En effet, celui-ci ne prescrit ni n'autorise directement aucun projet.

Certains projets, notamment au sein du volet « mobilité multimodale », sont porteurs d'impact potentiellement importants, mais ces projets d'envergure ont bénéficié d'une démarche spécifique de prise en compte de l'environnement et font l'objet de mesures de réduction ou de compensation de leurs impacts. Par ailleurs, la réglementation impose, pour la plupart des projets importants susceptibles d'être financés par le CPER, la réalisation d'études d'impact et la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser ».

Ainsi, les principaux leviers de prise en compte de l'environnement à l'échelle du CPER résident dans la sélection des opérations soutenues et dans la recherche d'une bonne intégration avec les autres politiques publiques en faveur de l'environnement.

Le rapport environnemental montre que ces leviers ont bien été intégrés dans la démarche, notamment avec la mise en œuvre de critères d'éco-conditionnalité qui permettent d'assurer la bonne prise en compte de l'environnement, et plus généralement des principes du développement durable, par les projets financés.

Par ailleurs, on note que le volet « transition écologique et énergétique » peut contribuer à atténuer les effets des autres volets. Par exemple, l'accompagnement du développement des énergies renouvelables et des techniques de récupération de chaleur pourrait atténuer l'impact du financement d'équipements très énergivores dans le cadre du volet « numérique ». Il aurait été pertinent d'étudier plus en détails ce type de synergies internes au document afin de les développer.

L'élaboration en parallèle de plusieurs programmes d'investissement (CPER, PO FEDER-FSE) dans une logique de co-financement et l'intégration des orientations stratégiques définies dans les documents régionaux de planification (SRCE, PCAER) permettent d'assurer la cohérence de l'action publique en matière d'environnement.

4. Conclusion

Le rapport environnemental et le résumé non technique qui l'accompagnent sont clairs et de bonne qualité. De manière générale, les enjeux environnementaux sont bien identifiés. Les effets du CPER sur l'environnement sont également identifiés, avec toutefois un degré d'incertitude inhérent à la nature du document. À ce titre, le rapport ne met pas clairement en évidence les limites de l'exercice d'évaluation environnementale du CPER, dont il est difficile d'évaluer la contribution aux impacts environnementaux des opérations qu'il finance.

Certaines de ces opérations pourront avoir un impact environnemental significatif, lié à la nature et aux objectifs des projets. C'est notamment le cas des projets routiers soutenus dans le cadre du volet « mobilité multimodale » ; il convient néanmoins de noter que les projets majeurs de ce volet sont en cours de réalisation et intègrent déjà des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser leur impact sur l'environnement. D'autres projets, en revanche, poursuivent des finalités clairement favorables à l'environnement et cohérentes avec les orientations des schémas stratégiques dans ce domaine : SRCE, PCAER, SDAGE.

La démarche d'élaboration du programme opérationnel a bien intégré les enjeux environnementaux mis en évidence par l'évaluation environnementale, notamment à travers la mise en œuvre de critères d'éco-conditionnalité pour la sélection des opérations à financer.

Enfin, l'autorité environnementale souligne l'importance d'un suivi efficace permettant de poursuivre l'évaluation environnementale tout au long de la mise en œuvre du programme. Dans ce cadre, il conviendra que le dispositif de suivi esquissé dans le rapport environnemental fasse l'objet d'une déclinaison opérationnelle, permettant de définir des mesures correctrices, le cas échéant, et de fournir un bilan exploitable lors de la préparation de la prochaine génération de CPER.

Le préfet,
Le PRÉFET de la REGION
CHAMPAGNE ARDENNE

Jean-François SAVY