



PREFET DE LA REGION ALSACE

Strasbourg, le - 9 FEV. 2015

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE PROJET DE CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION 2015-2020

Synthèse de l'avis

La qualité du rapport environnemental

L'examen de l'articulation du projet de Contrat de Plan État-Région (CPER) avec les autres grands programmes financiers est bien mené. L'évaluation des impacts potentiels du CPER sur l'environnement mériterait d'être complétée par une analyse des impacts positifs potentiels des projets et par la présence d'une synthèse globale des deux niveaux d'analyse (par projet et par objectif). La mesure des effets du CPER sur l'environnement est rendue délicate par le fait que la programmation précise des projets n'est pas connue à ce stade ou que les projets identifiés ne se situent qu'au stade des pré-études. Enfin, le dispositif de suivi environnemental et les modalités pratiques de mise en œuvre des indicateurs évoqués, mériteraient d'être étoffés dans la version finale du CPER.

La prise en compte de l'environnement

Le CPER présente potentiellement des incidences non négligeables sur l'environnement régional, dans la mesure où l'axe stratégique relatif à la mobilité durable représente plus de 60 % du budget, avec pour moitié des projets en faveur du transport routier. Même si l'impact global est difficile à évaluer, il convient de relever le caractère ambitieux des volets ferroviaire, fluvial et portuaire qui vont favoriser le report modal. En outre, le volet routier en lui-même vise, pour ses projets les plus importants, le traitement de la congestion aux abords des centres urbains et le développement de transports collectifs. Par ailleurs, les axes consacrés à la transition énergétique et écologique et, dans une moindre mesure, à la recherche, l'innovation et la couverture numérique du territoire marquent aussi un engagement renforcé des signataires du CPER à favoriser la croissance verte. Enfin, un renforcement des modalités de suivi permettrait de privilégier les projets les plus favorables à l'environnement lors des programmations annuelles.

A- Analyse du rapport environnemental

1. Contexte et présentation du plan

1.1 Éléments de contexte du Contrat de Plan État-Région (CPER)

Le présent projet de contrat de plan est établi sous le co-pilotage de l'État et de la Région Alsace avec la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg, le Conseil Général du Bas-Rhin, le Conseil Général du Haut-Rhin, les villes de Mulhouse et de Colmar, la Communauté d'Agglomération Mulhouse Alsace et la Communauté d'Agglomération de Colmar, ainsi que les établissements publics ADEME et Agence de l'eau Rhin-Meuse.

Le Préfet de la région Alsace est l'autorité environnementale de ce programme en application de l'article R 122-17 du code de l'environnement.

Le dossier de demande d'avis examiné par l'autorité environnementale est composé d'un projet de CPER entre l'État et les autres signataires du futur CPER et d'un rapport d'évaluation environnementale.

Le présent avis porte sur la qualité du rapport environnemental qui expose la démarche d'évaluation environnementale du projet de CPER et la manière dont le projet prend en compte l'environnement. L'agence régionale de santé (ARS) et les préfetures du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont transmis leur contribution pour l'élaboration du présent avis.

1.2 Présentation du programme

Le projet de CPER répond aux instructions du 2 août et du 15 novembre 2013 du Premier Ministre qui ont notamment fixé les thématiques à traiter avec, pour chacune de celles-ci, un cahier des charges précisant le périmètre de la réflexion à mener et les priorités nationales. La réflexion stratégique concertée s'est appuyée sur les diagnostics réalisés dans le cadre des schémas régionaux, départementaux et de l'élaboration des documents de programmation européens. Le 21 février 2014, un document stratégique du CPER présentant une vision territoriale des besoins a été communiqué au Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET). C'est sur la base de ce document stratégique, du mandat de négociation du Préfet de Région et des échanges avec les collectivités et établissements publics que le présent projet a été élaboré.

Le budget total du projet de CPER est d'environ 836 M€ avec la répartition suivante :

Axes stratégiques	Montants en €	% de l'enveloppe du CPER
Volet emploi	9 400 000	1,1 %
Volet enseignement supérieur, recherche et innovation	76 236 000	9,1 %
Volet filières d'avenir et usine du futur	20 000 000	2,4 %
Volet transition énergétique et écologique	133 689 000	16 %
Volet haut-débit et développement usage du numérique et culture	22 345 000	2,7 %
Volet mobilité multimodale	531 732 000	63,6 %
Volet territorial	42 369 000	5,1 %
Total	835 771 000	

2. Articulation avec d'autres plans et programmes

La cohérence avec les orientations et objectifs des autres programmes régionaux financiers – programmes opérationnels FEDER, FEADER, FSE et INTERREG et convention du massif des Vosges – est analysée de manière circonstanciée pour les sept thématiques et notamment les convergences de financement entre les programmes européens et le CPER.

L'articulation de ces thématiques du CPER avec les autres schémas et plans à visée environnementale est également étudiée. Toutefois, il aurait été souhaitable, d'une part que les dates de validité des différents schémas et plans soient précisées et d'autre part, que soient pris en compte, dans la mesure du possible, les plans et programmes à venir. Ainsi dans le domaine de la gestion et de la qualité des eaux, la cohérence du projet de CPER avec le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) pour la période 2016-2021, qui a été arrêté le 17 octobre 2014 par le comité de bassin, aurait pu être examinée à titre prospectif. De même, l'articulation avec le programme d'action régional contre la pollution par les nitrates

également approuvé en 2014 aurait pu être analysée. En matière de santé, le document de référence cité est le Plan santé environnement national, alors qu'il existe en Alsace un Plan régional santé environnement de 2^{ème} génération (PRSE2).

Certains autres plans régionaux ou départementaux qui pourront être en lien avec les projets du CPER ne sont pas abordés, comme le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables ou encore les plans de gestion des déchets dangereux ou non dangereux.

3. Analyse des impacts environnementaux du CPER

3.1 État initial et enjeux

L'état initial présenté s'appuie essentiellement sur les informations disponibles sur le site internet du profil régional environnemental d'Alsace (www.per.alsace.developpement-durable.gouv.fr) et se décline selon six dimensions environnementales clés : la biodiversité et les milieux naturels, la pollution des milieux, les ressources naturelles, les risques, le cadre de vie et le climat. La santé humaine ne figure pas explicitement dans les dimensions traitées dans cet état initial mais on la retrouve de manière indirecte, au travers de déterminants communs aux enjeux de protection de l'environnement : gestion et protection de la ressource en eau, amélioration de la qualité de l'air extérieur et intérieur. L'état initial dresse néanmoins un tableau pertinent de l'évolution de l'environnement en Alsace en concluant à des tendances globalement défavorables d'ici 2020 pour l'environnement, même si certains domaines devraient évoluer favorablement comme la valorisation des déchets ou la qualité des eaux souterraines.

Les enjeux environnementaux sont bien identifiés dans les fiches de synthèse des dimensions environnementales au regard des sensibilités du territoire, mais il aurait été pertinent que ces enjeux soient hiérarchisés, au regard des financements inscrits dans les différents volets du CPER.

Il aurait aussi été utile que les éléments de bilan du précédent CPER soient intégrés dans cet état initial afin d'une part, de mieux contextualiser l'état des lieux à la nature même de ce type de programme de financement, et d'autre part, d'apprécier les évolutions en matière de financement des différents axes stratégiques et d'apporter des enseignements sur les impacts potentiels de ce programme financier.

3.2 Impacts

Le rapport environnemental distingue deux niveaux d'analyse : d'une part, les « incidences potentielles liées à la réalisation et au fonctionnement des projets par type », d'autre part, les « incidences liées à la finalité des opérations ».

Le premier niveau précise les impacts négatifs potentiels pour chaque type de projet selon chaque dimension environnementale abordée lors de l'état initial. L'autorité environnementale constate que les impacts positifs n'ont pas été étudiés, alors que la méthodologie proposée p. 67 stipule clairement que « toutes les incidences doivent être caractérisées, qu'elles soient positives ou négatives », ce qui aurait permis de nuancer les effets négatifs potentiels des projets.

Le deuxième niveau consiste en une synthèse pour chaque volet des impacts positifs, neutres ou négatifs des finalités des projets, c'est-à-dire des objectifs visés explicitement ou pouvant être attendus des projets. L'autorité environnementale regrette l'absence d'une synthèse globale des deux niveaux d'analyse.

Il ressort de ces tableaux que les seuls impacts négatifs forts sur l'environnement concernent le volet mobilité multimodale (sur le changement climatique avec les émissions de gaz à effet de serre, la pollution de l'air et la consommation d'énergie) et dans une moindre mesure celui consacré à l'enseignement et à la recherche (à travers la consommation de ressources et matières premières pour la construction et l'extension de bâtiments). Concernant le volet mobilité, l'analyse aurait gagné à distinguer plus précisément le volet routier et les volets ferroviaires et multimodaux, ces derniers étant par nature plus favorables à l'environnement et particulièrement ambitieux dans le projet de CPER.

3.3 Les solutions de substitution raisonnables, les mesures correctrices et l'exposé des motifs

Le chapitre consacré à ces solutions de substitution précise que l'élaboration du CPER s'est faite dans le cadre d'une concertation avec l'ensemble des acteurs locaux. Le rapport indique également que le choix des différents projets a fait l'objet de discussions pouvant être considérées comme une recherche des positions faisant le plus consensus parmi l'ensemble des co-financeurs.

Afin de réduire les incidences identifiées, le protocole d'accord du CPER prévoit plusieurs clauses conditionnelles qui devraient permettre de sécuriser la recevabilité des projets notamment sur le plan environnemental. La clause dédiée à l'énergie contient effectivement des mesures chiffrées de consommations énergétiques qui permettent d'objectiver la décision de financement des projets. Toutefois, la clause conditionnelle de consommation d'espace et de respect des zones d'intérêt patrimonial est rédigée encore à ce stade de manière trop générale pour une application opérationnelle. Afin d'optimiser le dispositif, l'autorité environnementale recommande de compléter pour la signature du CPER les clauses conditionnelles par les critères d'éco-conditionnalité suggérés par le MEDDE. Il est préconisé de s'appuyer sur le bilan du précédent CPER, qui utilisait déjà de telles clauses. Le rapport environnemental va toutefois plus loin puisqu'il propose même pour chaque volet thématique du CPER une vingtaine de mesures correctrices intéressantes.

3.4 Le dispositif de suivi

Le protocole évoque des indicateurs de mesure de l'impact « carbone » du Contrat de Plan mais le rapport ne développe pas ce thème pourtant essentiel. Le rapport propose des indicateurs pour plusieurs domaines environnementaux, qui concernent notamment tous ceux impactés fortement ou de manière significative par le projet de CPER. La périodicité de la mise à jour de ces indicateurs auraient pu être détaillées. L'autorité environnementale recommande que des précisions soient apportées sur ce point.

4. Résumé non technique

Le résumé non technique reprend l'essentiel de ce rapport. Une synthèse des enjeux et des impacts sous forme de tableaux, présents dans le rapport, aurait été appréciée.

B. La prise en compte de l'environnement

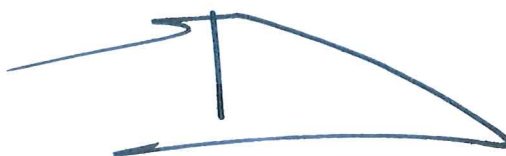
La précision des projets tels qu'ils figurent dans le tableau de l'annexe 1 du protocole aurait pu être reprise dans le rapport environnemental et ainsi permettre de mieux cerner les impacts au regard des projets et des montants financiers afférents. Le CPER est susceptible de présenter des incidences non négligeables sur l'environnement régional notamment par la consommation de matières premières, de ressources minérales pour la construction et l'extension de bâtiments et la création d'infrastructures. Le volet relatif à la mobilité multimodale constitue la principale source d'impacts potentiels sur l'environnement. Il constitue avec plus de 531 M€ le budget le plus important du CPER, soit près de 2/3 des fonds. Le volet routier, qui est potentiellement le plus impactant en matière environnementale, représente la moitié de ce budget. Toutefois, ce volet a aussi des impacts favorables en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de réduction des consommations d'énergie puisqu'il finance aussi des modes alternatifs à la route avec les transports fluviaux, portuaires et ferroviaires. Les projets en question recoupent des priorités nationales fortes s'agissant notamment du désengorgement des nœuds ferroviaires dans la continuité du développement de lignes nouvelles visant la massification du transport de voyageurs. Le volet portuaire vise quant à lui à privilégier le transport fluvial dans le sillon économique rhénan. Les projets routiers visent pour les projets les plus importants le traitement de la congestion aux abords et dans des centres urbains et le développement de transports collectifs.

Le volet de la transition écologique et énergétique, 2^{ème} budget du projet de CPER avec un montant de plus de 113 M€, est intrinsèquement le plus favorable à l'environnement. En effet, l'efficacité énergétique des bâtiments, le développement des énergies renouvelables, la reconquête de la biodiversité sont des actions importantes pour diminuer durablement les impacts sur l'environnement. D'autres volets concourent également à l'amélioration de l'environnement comme le développement de la couverture numérique du territoire ou encore la requalification des friches industrielles. Ces volets du CPER sont en forte croissance par rapport au CPER précédent, montrant par là-même l'engagement des signataires à favoriser des projets bénéfiques pour la protection de l'environnement et porteurs de croissance verte. Pour favoriser la prise en compte de l'environnement dans tous les projets financés, le CPER décline plusieurs clauses conditionnelles. Les modalités de mise en œuvre et de contrôle de ces mesures doivent cependant être précisées afin de gagner en pertinence et opérationnalité. Les mesures de réduction des impacts proposées en plus par l'évaluateur participent aussi à cette démarche d'amélioration et méritent, pour partie, d'être intégrées dans le CPER.

Le dispositif de suivi environnemental du protocole renvoie vers le rapport d'évaluation environnementale qui précise dans un tableau les indicateurs de suivi des impacts sur l'environnement qui pourrait être intégrés dans le CPER.

L'utilisation des clauses conditionnelles et des critères d'éco-conditionnalité permettra de privilégier les projets les plus favorables à l'environnement lors des programmations annuelles pour, a minima s'assurer de la correcte appréciation des effets défavorables identifiés et, si nécessaire, corriger les actions à l'origine de ces effets.

Le Préfet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape with a vertical line through the middle and a horizontal line at the bottom.Two parallel vertical lines drawn in blue ink, positioned to the right of the signature.

Stéphane BOUILLON