



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA REGION POITOU-CHARENTES

La Préfète

Poitiers, le - 5 JAN. 2015

Avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement sur le projet de Contrat de Plan Etat Région Poitou-Charentes 2015-2020 (CPER)

au titre des articles L. 122-4 et suivants du Code de l'environnement
(évaluation environnementale)

1- Préambule.

Le présent avis porte sur le projet -version du 12 décembre 2014- de Contrat de Plan entre l'Etat et la Région Poitou-Charentes pour la période 2015-2020, et son rapport d'évaluation environnementale (Evaluation Stratégique Environnementale, dite ESE) établi par la société Oréade Brèche. Il a été préparé par la DREAL pour le compte de la Préfète de Région.

Cet avis s'inscrit dans le cadre de la procédure prévue aux articles L. 122-4 à L. 122-12 et R. 122-17 à R. 122-24 du Code de l'environnement, portant sur « l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement ». Cette procédure, issue de la transposition de la Directive européenne 2001-42 CE du 27 juin 2001, répond à une obligation générale de transparence des décisions et de participation du public, pour l'ensemble des opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

Dans ce cadre, les plans et les programmes concernés, listés à l'article R. 122-17-I du Code de l'environnement, sont accompagnés d'un rapport qui rend compte de la manière dont il a été tenu compte de l'environnement dans leur élaboration, en particulier pour en prévenir et réduire les impacts négatifs, et annonçant un dispositif de suivi.

Ces plans et leur rapport environnemental font l'objet d'un avis spécifique d'une « autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement », dite encore « autorité environnementale », qui, pour les CPER, est le Préfet de Région (article R. 122-17 I-39° CE). L'ensemble est soumis à une consultation du public, dont il est tenu compte avant l'adoption définitive.

Ainsi, à sa signature, le CPER fera l'objet, dans le cadre de cette procédure, d'une « déclaration environnementale » dans laquelle sera rendue publique la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des avis, dont celui de l'autorité environnementale et du public (article L. 122-10 CE).

Sont joints, en annexe, quelques extraits du Code de l'environnement relatifs à la procédure.

2-Contexte et objectifs de l'évaluation environnementale stratégique du CPER.

Le présent avis porte sur la qualité du rapport environnemental et la façon dont le CPER prend en compte les enjeux environnementaux. Comme prévu pour les plans et documents, les préfets ont été sollicités pour avis, dans le cadre de leurs compétences en matière d'environnement, ainsi que l'Agence Régionale de Santé. L'environnement est ici pris dans un sens large, et comprend en particulier les effets sur la santé humaine.

2-1 Le CPER est un document par lequel l'Etat et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets structurants pour le territoire. Il est issu d'une concertation qui, sur la base d'un diagnostic partagé, permet de définir des priorités d'investissement adaptées. Les CPER ont, de plus, vocation à s'articuler avec le déploiement des fonds européens (Cf. le préambule du document projet et les pages 2 à 11 du rapport environnemental). Ainsi que l'annonce le préambule du projet de CPER, « Cette

3-Analyse du rapport environnemental.

3-1 Complétude.

Le contenu réglementairement attendu est décrit à l'article R. 122-20 du Code de l'environnement. Ainsi que détaillé ci-dessous, l'ensemble des points prévu est traité dans le rapport fourni, avec cependant un décalage par rapport à l'ordre prévu des parties.

Article R. 122-20 CE : « *L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. Le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, comprend successivement* » :

1°) *Une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale.*

Ces éléments font l'objet de la partie B (B1 et B2 : pages 2 à13), la justification du choix des plans retenus étant traitée dans l'annexe 1.

2°) *Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. Lorsque l'échelle du plan, schéma, programme ou document de planification le permet, les zonages environnementaux existants sont identifiés ;*

Ces éléments sont fournis dans la partie C (pages 25 à 66), elle s'achève par l'examen de « l'alternative 0 ».

3°) *Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;*

Ces éléments sont fournis dans les parties B3 (page 22, en prolongement de la présentation du plan) et F1 (pages 121 à 123 ; regroupés avec la présentation des mesures d'évitement-réduction compensation, objets selon le plan réglementaire de la partie 6°).

4°) *L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.*

Ce point est traité dans la partie B3 (pages 22-23), (regroupé avec la présentation de l'articulation avec les autres plans programmes), donc en amont par rapport à l'ordre d'exposé prévu réglementairement.

5°) *L'exposé :*

a) *Des effets notables probables de la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages.*

Les effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ;

Cet exposé fait l'objet de la partie D (pages 68 à 111).

b) *De l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 ;*

L'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 fait l'objet de la partie E (pages 113 à 120).

6°) *La présentation successive des mesures prises pour :*

a) *Eviter les incidences négatives sur l'environnement du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement et la santé humaine ;*

b) *Réduire l'impact des incidences mentionnées au a ci-dessus n'ayant pu être évitées ;*

3°) et 4°) du rapport environnemental, donc après le diagnostic d'état initial de l'environnement et l'examen de son évolution en l'absence de plan.

3.2.2°) Partie C : L'état initial de l'environnement est relativement exhaustif et surtout exploité de façon intéressante (détermination des enjeux appuyée par des cartes thématiques de la donnée environnementale, croisement avec les articles du programme dans une problématique de « prise en compte » -C2.2).

Un traitement hiérarchisé et territorial serait cependant utile, permettant d'identifier les problématiques majeures et les zones éventuelles « de conflit » entre enjeux. A ce titre, les cartographies du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) en cours de consultation et la mise en évidence des sites paysagers majeurs (sites Unesco, sites classés et inscrits, qui sont une caractéristique forte de la Région et non sans lien avec son attractivité touristique et donc sources de retombées économiques), pourront être mises à profit dans le dossier final. La consultation sur Internet peut, par ailleurs, être favorable à la mise en ligne de cartographies plus lisibles que celles fournies dans le dossier « papier », ainsi qu'à la fourniture de liens utiles permettant d'accéder à l'ensemble de la donnée environnementale, en particulier l'ensemble des zonages environnementaux.

Cette analyse mériterait également d'être mieux exploitée pour être mise au service d'une explicitation de la prise en compte de l'environnement par le CPER (Cf. paragraphe précédent). Ainsi, il apparaît, sans que cela soit suffisamment explicité, que les axes peuvent fonctionner en synergie et sont donc susceptibles de créer un « bras de levier » sur l'environnement par leurs effets conjugués (exploitation des tableaux des pages 60 à 64). Une exploitation de ce type de la structure du CPER de Poitou-Charentes permettrait d'optimiser, de façon spécifique, l'analyse des effets et la recherche des mesures visant à « éviter, réduire et en dernier lieu compenser » les effets du Plan. Par exemple, c'est par une logique et une cohérence de programmation que la « réduction de la consommation d'énergie dans les transports » (Cf. ligne correspondante du tableau page 61) pourra utilement faire entrer en synergie l'axe 1 (amélioration des réseaux ferroviaires) et les axes 2, 6 et 7. On reste, de plus, globalement en attente de conclusions sur cette partie.

La présentation de l'alternative « 0 » (pages 66-67) reste ainsi relativement peu poussée par le rapport, qui met en avant l'incertitude qui subsiste sur le champ d'application et la mise en œuvre de certaines actions du CPER. On aurait pu imaginer une stratégie plus nettement affirmée, fondée en particulier sur l'axe 3 « volet transition écologique et énergétique » et sur la synergie entre les axes (innovation et connaissance au service d'une stratégie territoriale « verte ») rendant compte, le cas échéant, d'objectifs environnementaux plus ambitieux.

3.2.3°) Partie D : L'approche retenue pour l'analyse des incidences consiste, dans un premier temps, à décomposer en opérations élémentaires les actions retenues dans le CPER. Les axes et articles sont ainsi, dans ce premier temps, entièrement déstructurés au profit d'une analyse de l'ensemble des effets potentiels sur l'ensemble des compartiments de l'environnement de chaque « type » d'action (infrastructures, travaux, études, réhabilitation de sites et bâtiments, etc.). Cette analyse est ensuite mise au service d'une recombinaison, par axe et article : ceci permet de quantifier et de qualifier les risques environnementaux de chaque article et de les quantifier par leur poids financier, en distinguant ce qui relève de la « finalité » de l'axe et ce qui relève de sa « mise en œuvre opérationnelle ».

Cette approche, là encore très analytique, présente l'avantage d'être concrète et relativement opérationnelle. Elle ne rend pas totalement compte des intentions et objectifs fins des opérations retenues, mais en « grossissant le trait » (maximisation des effets potentiels, par exemple pour l'axe 1), elle permet d'anticiper sur des problèmes potentiels donc sur un éventail *a priori* plus complet de mesures de prévention d'impacts négatifs.

Certaines prises de position posent cependant question, que ce soit au niveau de l'analyse élémentaire (exemples -D.2.1 : incidence nulle des opérations immobilières sur la consommation énergétique, le climat et les émissions de GES ; D.2.2 : incidences nulles des chantiers sur la santé humaine), ou au niveau de la synthèse par article (D3.1-finalité « potentiellement négative » de l'article 1 page 80 : la façon dont est raisonné cet article et plus largement l'axe 1, en combinaison avec l'axe 6 en particulier les axes 20 et 21, peut s'entendre différemment).

La mise en avant de problématiques structurantes pour les modalités de mise en œuvre du CPER serait intéressante à mettre en valeur. Notamment, ce qui va relever de l'éco-conditionnalité « opérationnelle » et ce qui relève de la synergie à développer entre les axes :

- soit directement, en mettant les actions des axes « connaissance » au service de la conception des projets par exemple ;
- soit indirectement, en veillant à ce que les opérations menées au titre des différents objectifs s'articulent de façon cohérente avec les orientations données par les autres axes, par exemple en veillant à la desserte par les transports en commun des équipements nouveaux, etc.

On notera en particulier, concernant les enjeux propres au territoire, des actions dédiées à l'eau, à la biodiversité et aux paysages. En parallèle, des actions intégrées sont prévues pour la gestion intégrée du développement territorial, en particulier du littoral.

Au stade de l'élaboration de cet avis et de la consultation du public, des pistes d'amélioration sont posées. Elles devront permettre d'identifier plus finement les leviers au stade de la programmation (éco-conditionnalité) et les modalités de suivi adéquats. Le rapport comprend également, ainsi qu'indiqué supra, des pistes d'amélioration en matière de prise en compte de l'environnement sur certains points spécifiques.

Ainsi, pour les phases opérationnelles susceptibles de générer des impacts négatifs, les parties F1 et F2 du rapport (pages 121 à 123) indiquent précisément un certain nombre de points importants concernant la prise en compte des nuisances sonores, de la biodiversité, des ressources en eau, du cadre de vie, des risques, et de la gestion de l'espace, au-delà des réglementations existantes susceptibles d'encadrer les autorisations. On peut imaginer, au-delà de leur prise en compte dans des projets nouveaux, que des pistes d'amélioration de l'existant soient proposées (transparence hydraulique et écologique des ouvrages, points noirs paysagers, points noirs bruit) pour accompagner, au sens de mesures réductrices globales, la mise en œuvre du plan.

Concernant plus précisément la prise en compte des enjeux pour la santé humaine, l'Agence Régionale de Santé met en exergue dans son avis en date du 24 décembre 2014, l'opportunité de prévoir, à l'instar des critères d'éco-conditionnalité, une analyse préventive des risques d'impact pour la santé. L'agence insiste également sur l'articulation nécessaire avec le Plan Régional Santé Environnement, qui sera renouvelé en 2015. Globalement, que ce soit sur les enjeux liés à la préservation de la ressource en eau potable, à la qualité de l'air ou à la résorption de l'habitat insalubre, l'Agence insiste sur la cohérence à rechercher dans la programmation des actions, avec les enjeux de santé humaine.

Conclusion générale :

Le dossier mis en consultation est de bonne facture. Il répond aux obligations réglementaires d'évaluation *ex ante* et de transparence des décisions en matière d'environnement. La déclaration environnementale, qui accompagnera la publication du CPER adopté, permettra d'affiner notamment les modalités de programmation et de suivi environnemental. En l'état, le projet présente une prise en compte de l'environnement adaptée et des orientations affirmées en termes de croissance verte. Des pistes d'amélioration sont prévues, qui, sans remettre en cause l'économie générale du projet, permettront effectivement de conforter l'intégration et la performance environnementales du CPER.

Par déléation,
Le Secrétaire Général
Pour les affaires régionales,
Stéphane DAGUIN

3°) Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;

4°) L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;

5°) L'exposé :

a) Des effets notables probables de la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages.

Les effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ;

b) De l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 ;

6°) La présentation successive des mesures prises pour :

a) Éviter les incidences négatives sur l'environnement du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement et la santé humaine ;

b) Réduire l'impact des incidences mentionnées au a ci-dessus n'ayant pu être évitées ;

c) Compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, la personne publique responsable justifie cette impossibilité.

Les mesures prises au titre du b du 5° sont identifiées de manière particulière.

La description de ces mesures est accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes et de l'exposé de leurs effets attendus à l'égard des impacts du plan, schéma, programme ou document de planification identifiés au 5° ;

7°) La présentation des critères, indicateurs et modalités-y compris les échéances-retenus :

a) Pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ;

b) Pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ;

8°) Une présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport environnemental et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré ;

9°) Un résumé non technique des informations prévues ci-dessus.

Article R. 122-22

Modifié par Décret n°2012-616 du 2 mai 2012 - art. 1

Pour l'application de l'article L. 122-8, la mise à disposition du public est réalisée dans les conditions suivantes :

1°) Huit jours au moins avant le début de la mise à disposition, la personne publique responsable publie un avis qui fixe :

a) La date à compter de laquelle le dossier comprenant les documents et informations mentionnés à l'article L. 122-8 est tenu à la disposition du public et la durée pendant laquelle il peut être consulté, cette durée ne pouvant être inférieure à un mois ;

b) Les lieux, jours et heures où le public peut prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet ;

2°) L'avis mentionné au 1° est publié dans au moins un journal diffusé dans le territoire concerné par le plan, schéma, programme ou document de planification et sur le site internet de la personne publique responsable lorsqu'elle dispose d'un tel site ;

3°) La personne publique responsable dresse le bilan de la mise à disposition du public et le tient à la disposition du public selon des procédés qu'elle détermine ;