

PREFET DE LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE

*Direction Régionale et Interdépartementale
de l'Environnement et de l'Energie d'Île-de-France*

Paris, 09 FEV. 2015

**Avis de l'autorité environnementale sur le projet
de contrat de plan Etat-Région 2015-2020 en Île-de-France**

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet contrat de plan Etat-Région, sur la période 2015-2020. Ce projet correspond à un programme de financement. Il est décliné en quatre volets et prévoit un montant global de 7,3 milliard €.

L'évaluation environnementale réalisée facilite la compréhension des enjeux environnementaux du territoire francilien. Elle a particulièrement développé l'articulation du contrat avec les autres plans et programmes en raison de la nature du CPER. En effet, le programme de financement s'inscrit dans la mise en œuvre de ces plans et programmes. L'évaluation environnementale met également en avant des points de vigilance sur certains enjeux environnementaux qu'il conviendra de prendre en compte au fur et à mesure de la mise en œuvre du CPER.

Par construction, le CPER intègre les principales préoccupations environnementales franciliennes, en s'appuyant notamment sur des plans et schémas régionaux tels que le schéma directeur de la région Île-de-France, le plan de déplacement urbain d'Île-de-France, le schéma régional climat-air-énergie d'Île-de-France, le schéma régional de cohérence écologique, etc.

Une des priorités du programme concerne le développement et la modernisation des transports en commun, par conséquent les effets du programme sur l'environnement vont dépendre des conditions de mise en œuvre de projets identifiés. Afin de garantir une attention particulière aux opérations ayant potentiellement des incidences négatives, le CPER prévoit de mettre en place une démarche d'éco-conditionnalité, dont les modalités précises devront être affinées à l'échelle des projets ainsi qu'au niveau du suivi de la mise en œuvre du contrat.

*
* *

*Avis disponible sur le site Internet de la direction régionale et interdépartementale de
l'Environnement et de l'Energie d'Île-de-France*

1. Contexte réglementaire

1.1 Fondement de la procédure

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement.

En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les objectifs de protection environnementale pertinents, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées. La directive 2001/42/CE a ainsi établi un système d'évaluation fondé sur :

- une auto-évaluation du plan effectuée sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche ;
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

Les dispositions adoptées pour transposer cette directive en droit français prévoient qu'une évaluation environnementale stratégique soit conduite lors de l'élaboration des contrats de plans Etat-Région¹. L'intérêt de l'évaluation environnementale est de :

- aider à l'élaboration d'un programme en prenant en compte l'ensemble des champs de l'environnement et en identifiant ses effets sur l'environnement ;
- contribuer à la bonne information du public et faciliter sa participation au processus décisionnel de l'élaboration du programme ;
- éclairer l'autorité administrative qui arrête le programme sur la décision à prendre.

Ces points seront repris dans les parties 2 et 3 du présent avis.

1.2 Objet du CPER 2015-2020 pour l'Île-de-France

Le contrat de plan État-Région est un outil de contractualisation entre l'État et le conseil régional, qui constitue un document cadre pour la mise en cohérence des investissements publics en matière d'aménagement et de développement des territoires. Instaurés par la loi du 29 juillet 1982, cinq générations de contrats de plan se sont succédées de 1984 à 2014.

Le contrat de plan État-Région d'Île-de-France 2015-2020 s'inscrit dans la procédure définie par l'État et dont l'initiative est formalisée par différentes circulaires du Premier ministre (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, des crédits contractualisés hors CPER (ANRU) et des crédits valorisés dans le CPER (programme des investissements d'avenir).

Le montant global du programme s'élève à près de 7313 millions d'euros pour la période 2015-2020 (2893 millions d'euros pour l'Etat et 4 420 millions d'euros pour la Région). Il s'articule avec d'autres financements (européens, contrats de plan inter-régionaux...). Le prochain CPER sera l'instrument privilégié de mise en œuvre du Nouveau Grand Paris et du Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF). Sa stratégie repose sur quatre volets :

- un volet consacré à la mobilité multimodale ;
- un volet consacré à l'enseignement, l'innovation et l'emploi ;
- un volet consacré à la transition écologique et énergétique ;
- un volet territorial.

¹ article R.122-17 du code de l'environnement

1.3 Avis de l'autorité environnementale sur le CPER

Cet avis a été élaboré sur la base de la version 3 du CPER du 19 janvier 2015 et du rapport environnemental associé en date du 20 janvier 2015. Il a été actualisé à la suite de la réception de la version soumise au vote de l'assemblée régionale prévu le 12 février 2015.

L'avis comprend deux parties :

- une analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient ;
- une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de CPER.

2. Analyse du rapport environnemental

Le rapport environnemental comporte tous les éléments fixés par l'article R.122-20 du code de l'environnement.

2.1 Résumé non technique

Le résumé non technique, présenté en partie introductive, est clair et synthétique. Il permet une appropriation rapide des éléments de l'évaluation environnementale.

2.2 Articulation avec les autres planifications et prise en compte des objectifs de protection supérieurs en matière d'environnement

Étudier l'articulation du projet de CPER avec d'autres planifications, soumises ou non à évaluation environnementale, permet d'expliquer la cohérence des différentes politiques sur le territoire d'application du programme et de replacer le CPER dans son contexte administratif et domaine de compétence.

Le rapport rappelle en premier lieu l'articulation avec les contrats de plan « Vallée de la Seine » et « Plan Seine », qui couvrent des territoires englobant l'Île-de-France.

Pour analyser l'articulation du projet de contrat avec des plans programmes ou dispositifs de financement avec lesquels il est susceptible d'interaction, l'évaluation présente un tableau relativement complet des documents d'échelle différente (supra-nationale, nationale, régionale), qui identifie ceux nécessitant une analyse plus poussée compte-tenu de leurs interactions fortes avec le contrat, qu'ils soient porteurs de stratégies d'aménagement et de développement ou de problématiques liées à l'environnement.

Un glossaire des sigles utilisés serait utile au lecteur non spécialiste.

Le schéma d'ensemble du réseau public de transport du Grand Paris n'est pas identifié, alors même qu'il oriente les priorités portées par le CPER dans son volet mobilité. De même concernant les Schémas départementaux des carrières qui ont une importance pour le volet relatif à la transition écologique. L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse de l'articulation avec ces schémas.

D'autres documents auraient pu être mentionnés dans le tableau (Plan d'urgence pour la qualité de l'air, la Stratégie nationale de recherche, le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement ou encore les Contrats de Développement Territorial), l'analyse permet de faire ressortir le cadre stratégique dont dispose la région, au travers de différents documents et notamment :

- le schéma directeur régional de l'Île-de-France² (SDRIF) qui fixe à horizon 2030 des objectifs de production de logements, création d'emplois, développement d'activités, préservation des espaces, renforcement de l'offre de transport ;
- le plan de Déplacement Urbain d'Île-de-France qui fixe les objectifs et le cadre de la politique de déplacements des personnes et des biens dans la région pour l'ensemble des modes de transport jusqu'en 2020 ;

² adopté le 27 décembre 2013

- des plans et schémas environnementaux : schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional Climat-Air-Energie (SRCAE), plans relatifs à la gestion des déchets (ménagers, dangereux, d'activités de soins ou de chantiers).

La cohérence entre ces documents dont l'élaboration a été conduite dans des calendriers proches s'impose dès lors comme structurante pour le CPER, qui intervient en tant que volet programmatique de la réalisation d'opérations prévues entre 2015 et 2020 pour certains d'entre eux (SDRIF et PDUIF en particulier).

2.3 Méthodologie, exposé des solutions de substitution et justification des choix

Il convient de souligner la complexité de l'exercice d'évaluation environnementale appliqué au CPER du fait de la nature même du programme.

Le rapport expose brièvement le déroulement de l'évaluation environnementale, qui s'est notamment appuyée sur un certain nombre d'évaluations environnementales existantes, comme celles relatives au SDRIF, au SRCE, au PDUIF... En complément des éléments de calendrier présentés, les acteurs et les instances mobilisées pour l'élaboration et la validation du CPER auraient pu être évoquées. Pour comprendre dans quelle logique le projet de CPER 2015-2020 s'inscrit au regard des exercices antérieurs, des éléments de bilan des précédents CPER auraient pu être fournis.

Le rapport met en avant (p.23) les difficultés rencontrées lors de l'évaluation environnementale, pour établir une comparaison à un scénario de référence ou à l'examen de solutions de substitution raisonnables qui soient propres au CPER. De fait, par nature, le contrat découle d'un mandat fixé en amont, il est avant tout un outil opérationnel et contractuel de mise en œuvre des stratégies de développement et d'aménagement régionales préexistantes (SDRIF, PDUIF, SRCE, SRCAE...). Les financements du CPER Île-de-France s'appuient donc sur des stratégies déjà définies et les priorités ont été établies en fonction des capacités d'intervention financière de l'Etat et de la Région pour la période 2015-2020. Le scénario de référence et les solutions de substitutions sont à rechercher dans les évaluations environnementales des plans et schémas dans lesquels s'inscrivent les réalisations du CPER. Une synthèse avec des renvois permettrait d'appréhender l'impact du CPER par rapport aux scénarios tendanciels présentés dans ces documents

La partie intitulée « Justification des choix » présentée page 65-66 contient un rappel des points de vigilance pour la mise en œuvre des différents volets du CPER. Cette partie pourrait rappeler, de manière synthétique les choix effectués dans les principales planifications régionales.

2.4 État initial de l'environnement et perspectives d'évolution

L'évaluation environnementale s'appuie sur une présentation de l'état initial de l'environnement qui se concentre sur la mise en exergue des grands enjeux environnementaux franciliens suivant quatre thématiques :

- le climat et son évolution
- les grands paysages et les espaces ouverts
- les ressources naturelles et patrimoniales
- le cadre de vie, la santé et le bien-être (incluant les risques et les nuisances, les déchets)

Chaque développement thématique fait l'objet d'une synthèse des caractéristiques majeures et des dynamiques sur les principaux enjeux liés, une carte synthétique permet d'illustrer le propos (par exemple : carte de caractérisation des sites Natura 2000 d'Île-de-France page 30).

Le niveau de détails fournis est proportionné à l'échelle de territoire (Île-de-France) et au type de programme évalué. Toutefois, une présentation rapide des grandes caractéristiques de la région (population, superficie) ainsi qu'une hiérarchisation entre les enjeux environnementaux, par rapport aux champs d'intervention du CPER, permettrait de mieux restituer les enjeux franciliens à prendre en compte dans le CPER. Des cartes pourraient accompagner le paragraphe relatif à la qualité de

l'air et au bruit. L'état initial pourrait également présenter un diagnostic sur l'habitat francilien insalubre et sur les pollutions de sols en raison de la nature des actions prévues dans le volet territorial.

Compte-tenu des articulations relevées avec des documents de planification sectoriels sur l'environnement, l'autorité environnementale précise que des documents plus détaillés en termes de description des caractéristiques environnementales de la région sont disponibles dans les dossiers relatifs à ces planifications sectorielles.

2.5 Analyse des incidences du projet sur l'environnement

Analyse générale des incidences

L'analyse des incidences est structurée autour de quatre grands domaines de l'état initial (changement climatique, grands paysages et espaces ouverts, ressources naturelles et patrimoine commun, cadre de vie – santé – bien-être). Basée sur une liste de questions évaluatives³, elle porte sur les dispositions à caractère général du contrat et non sur les opérations précises qui en découleront et qui seront soumises à des analyses ultérieures (étude d'impact des projets par exemple). Le tableau des questions contient une erreur de forme puisque le thème « énergies » apparaît dans le domaine « cadre de vie » alors qu'il s'inscrit dans « les ressources naturelles ». Concernant l'appréciation des impacts sur la santé, l'évaluation pourrait inclure également des thèmes comme « habitat et cadre urbain » et « gestion des équipements et accès aux services et équipements ».

Le niveau d'incidence prévisible a été estimé, pour chacun des volets du CPER, en considérant notamment la nature de l'incidence, son étendue géographique (globale, ou ponctuelle), son terme et sa durée ou encore son caractère réversible. Le rapport indique que le poids financier des actions a également été intégré dans l'analyse de l'intensité potentielle de l'impact du volet au niveau régional. Ce point de la méthode pourrait être davantage explicité. La synthèse des incidences prévisibles apparaît sous la forme d'une « matrice d'incidences » sur l'ensemble des enjeux environnementaux. Les appréciations apportées mériteraient d'être systématiquement justifiées pour éclairer le lecteur notamment pour actions notifiées d'incidences « sans objet ».

Pour chaque volet du CPER, l'analyse des incidences présente, un rappel des principaux objectifs poursuivis par le volet, son poids financier, le tableau des incidences potentielles associées et un commentaire global. Cette présentation permet de bien appréhender les effets attendus de chaque volet du CPER.

L'autorité environnementale note qu'une synthèse générale portant sur les effets cumulés des différents volets du CPER aurait permis d'en appréhender l'effet global et de mettre en lumière les composantes environnementales susceptibles d'être impactées. Une pondération des incidences tenant compte de l'enveloppe financière attribuée à chaque volet aurait pu être menée pour accompagner cette analyse globale.

S'agissant du volet consacré à la mobilité multimodale, le rapport rappelle que les incidences potentielles relevées ont déjà été mises en évidence dès l'évaluation environnementale du réseau de transport du Grand Paris. L'un des principaux effets attendus porte notamment sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre du fait du report modal. Il n'est pas indiqué si ces effets seront limités au périmètre de l'Île-de-France où s'ils sont de nature à jouer sur les comptes nationaux. Dans le cadre de la réalisation de projets d'infrastructures ou d'aménagements, certains types d'actions sont identifiés comme potentiellement impactants de manière négative, par exemple sur les ressources en matériaux ou la production de déchets. L'autorité environnementale note que des points de vigilance pour la mise en œuvre du CPER sont ainsi formulés et devraient donc conduire à l'intégration de recommandations pour la réalisation des opérations.

Analyse des incidences sur les sites Natura 2000

L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 fait l'objet d'un paragraphe dédié. Au regard de la connaissance des projets inscrits au CPER à ce stade, le rapport se limite à évoquer le site de la

3 Cette liste est adaptée de celle ayant servi lors de l'évaluation environnementale du SDRIF

Bassée comme susceptible d'être impacté par la mise en œuvre du CPER, notamment au travers du projet de mise à grand gabarit de la Seine entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine. Ce faisant, le rapport renvoie aux évaluations ultérieures des incidences des projets.

Mesures prises pour éviter et réduire les incidences sur l'environnement et dispositif de suivi

Le rapport rappelle les mesures et les préconisations de mise en œuvre du CPER qui visent à éviter ou réduire⁴ les incidences négatives potentielles sur l'environnement, notamment par une démarche d'éco-conditionnalité intégrée au CPER. Cette démarche s'appuie également sur différents dispositifs existants (référentiels nationaux ou régionaux, organismes ressource...).

Les deux premiers volets du CPER (mobilité multimodale et enseignement, innovation et emploi) représentant la très grande majorité des financements mobilisés, le rapport souligne qu'ils seront à ce titre à traiter en priorité dans le dispositif de suivi. Compte-tenu des dispositifs déjà existants pour d'autres politiques publiques et intégrant un suivi de l'évolution du contexte environnemental (SDRIF, PDU, PREDEC...), le rapport propose de s'y référer afin d'appuyer le suivi des éventuelles incidences négatives qui pourraient survenir. Quelques indicateurs de référence sont présentés, ce qui est pertinent.

Le rapport précise par ailleurs que le suivi des incidences de l'application du CPER sur l'environnement s'inscrira dans le dispositif global de suivi du contrat dont l'organisation sera précisée ultérieurement entre les deux parties. Le rapport recommande de veiller à rassembler des informations sur l'ensemble de la logique d'action du CPER, et à s'attacher particulièrement à suivre la mise en œuvre de la démarche d'éco-conditionnalité inscrite au CPER.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de CPER

L'Île-de-France étant couverte par différents schémas régionaux sectoriels approuvés ou en passe de l'être (SDRIF, SRCAE, PDU IF, PREDEC...), le projet de CPER 2015-2020 francilien bénéficie dès lors d'un cadre stratégique qui intègre les problématiques environnementales propres à la région.

Sur les quatre volets du projet de CPER, celui consacré à la mobilité multimodale, qui regroupe les projets de transports en commun relatifs au Nouveau Grand Paris, ainsi que les projets ferroviaires, fluviaux, portuaires et routiers, concentre près de 75 % de l'enveloppe budgétaire totale. Les impacts potentiels sur l'environnement sont à la fois positifs, notamment pour la réduction des émissions de gaz à effets de serre, de la pollution de l'air, mais également négatifs, par exemple sur la gestion de certaines ressources, la production de déchets du BTP, du fait de la construction d'infrastructures. Les effets globaux sont d'autant plus complexes à appréhender que les effets peuvent être induits à des échelles plus larges. Ainsi, les travaux d'aménagement des structures de transport autorisent-ils des gains appréciables en termes de gaz à effet de serre et de nuisances (pollution) au niveau local tout en générant une production de déchets qui pourraient trouver des exutoires à plus longue distance voire dans des régions limitrophes.

L'évaluation environnementale, qui a mis en avant les impacts potentiels sur l'environnement, a conduit à présenter une démarche d'éco-conditionnalité pour pouvoir intervenir :

- au stade des études pour « éviter, réduire, sinon compenser » les impacts des projets, en veillant notamment à la bonne prise en considération des spécificités franciliennes identifiées dans les orientations, prescriptions et recommandations des différents schémas régionaux, et notamment le SRCE ;
- au stade de la réalisation des projets, par l'intégration de clauses environnementales dans les marchés de travaux et l'autorisation de variantes innovantes à caractère environnemental dans les offres.

⁴ Le rapport indique que de par sa nature, le contrat de plan ne se prête pas à la définition de compensations, qui relèveront de la déclinaison fine des opérations mises en œuvre.

Le CPER liste également des guides et référentiels sur lesquels les maîtres d'ouvrages pourront s'appuyer pour s'engager dans cette démarche. Les Évaluations des Impacts sur la Santé (EIS) promues par l'ARS pourraient être ajoutées à ce dispositif.

Le projet de CPER prévoit que la mise en œuvre de cette démarche d'éco-conditionnalité soit analysée dans le cadre plus général du suivi du CPER. Ce suivi, comme l'indique le projet sera défini ultérieurement en s'appuyant sur la démarche d'éco-conditionnalité. L'organisation des instances et méthodes à mobiliser pour suivre et évaluer les effets du CPER devrait avoir une influence majeure sur les incidences environnementales de mise en œuvre du contrat. L'évaluation environnementale propose un tableau énumérant des indicateurs qui pourraient être mobilisés voire enrichis pour le suivi du CPER. Le suivi contribuera à valoriser des actions présentant un caractère exemplaire, opérationnel et reproductible, qui sont de nature à induire des incidences positives sur le long terme par cumul et diffusion des retours d'expériences.

4. Information du public

Lors de la consultation du public, l'avis rendu en qualité d'autorité environnementale est inclus dans le dossier. L'accès aux documents est facilité, après une publicité conforme aux exigences du code de l'environnement.

Comme prévu à l'article L.122-10 du code de l'environnement, après approbation, le CPER sera mis à disposition du public accompagné d'une déclaration rédigée par le maître d'ouvrage résumant :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du CPER.

Le préfet de région, autorité environnementale

Le Préfet de la Région d'Ile-de-France,
Préfet de Paris


Jean DAUBIGNY