



PREFET DE LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE

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

Paris, **17 JUIN 2015**

**Avis de l'autorité environnementale sur le projet
de contrat de plan inter-régional Etat-Région Plan Seine 2015-2020**

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de contrat de plan interrégional Etat-Région Plan Seine, 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 76 millions €.

L'évaluation environnementale réalisée facilite la compréhension des enjeux environnementaux du territoire couvert par le projet de CPIER. Compte-tenu du territoire couvert qui recouvre une grande partie du bassin Seine-Normandie, et des enjeux liés à l'objet du contrat de plan (continuité écologique, gestion des risques d'inondations), l'état initial s'appuie en grande partie sur les éléments des évaluations environnementales des projets de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et du Plan de Gestion des risques inondations (PGRI) du bassin Seine-Normandie. 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 CPIER.

Par construction, le CPIER intègre les enjeux environnementaux liés à son objet, en assurant une cohérence forte avec d'autres plans et schémas tels que le SDAGE et le PGRI, mais aussi les autres dispositifs de financements existants (axe Seine du programme FEDER-FSE francilien, autres CPER ...).

Une des priorités du programme concerne la gestion des risques inondations, 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 CPIER Plan Seine 2015-2020

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, plusieurs générations de contrats de plan se sont succédés de 1984 à 2014. Le projet présenté est une révision du Plan Seine déjà existant.

Le contrat de plan interrégional « Plan Seine » 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. Il couvre six régions au total : Haute et Basse Normandie, Picardie, Bourgogne, Champagne-Ardenne et Ile-de-France.

Le montant global des opérations identifiées par le programme s'élève à près de 76 millions d'euros pour la période 2015-2020, et prévoit une clause de révision à horizon 2017. Il s'articule avec d'autres financements (européens, autres contrats de plan inter-régionaux ...). Le prochain CPIER sera un des instruments de mise en œuvre des projets de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et du plan de gestion des risques inondations (PGRI) du bassin Seine-Normandie 2016-2021. Sa stratégie repose sur quatre volets consacrés à :

- la connaissance à l'échelle du bassin ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- la gestion des risques d'inondation ;
- la préservation et restauration des ressources en eau, des espaces et des espèces aquatiques.

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

1.3 Avis de l'autorité environnementale sur le CPIER

Cet avis a été élaboré sur la base de la version 2.7 du projet de CPIER du 14 avril 2015 et du rapport environnemental associé.

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 CPIER.

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 CPIER 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 CPIER dans son contexte administratif et domaine de compétence.

L'analyse présentée distingue les plans et programmes dits « régionaux » qui regroupent en fait des programmes de financements s'appliquant sur le territoire couvert par le CPIER, et les plans et schémas dits « environnementaux » qui correspondent à des schémas d'aménagement ou spécifiques à une thématique environnementale particulière (appelés « plans et schémas environnementaux ») sur le territoire. La terminologie choisie pourrait être revue pour mieux correspondre aux planifications retenues.

L'analyse de l'articulation du projet de CPIER avec les plans ou programmes de financement avec lesquels il est susceptible d'interaction permet de faire ressortir la complémentarité entre ces différents dispositifs (par exemple entre les CPER des régions concernés et le CPIER, ou encore avec l'axe Seine du PO FEDER-FSE d'Ile-de-France).

Le rapport met également l'accent sur les potentiels effets cumulatifs négatifs globaux du CPIER Plan Seine avec ceux du CPIER Vallée de la Seine (qui porte sur la partie aval du bassin et concerne donc une partie du périmètre couvert par le Plan Seine). A ce stade, il s'agit d'un point de vigilance, aucun effet négatif notable n'ayant été détecté.

Pour les plans et schémas environnementaux ou d'aménagements, l'analyse s'attache à mettre en avant en quoi le projet de CPIER est susceptible de contribuer à la mise en œuvre de certains objectifs environnementaux portés par ces plans et schémas ou qui sont, le cas échéant, en contradiction avec ceux-ci.

De par son objet même et les actions retenues par le CPER, la convergence avec les objectifs du SDAGE et du PGRI (dont l'élaboration a été conduite dans des calendriers similaires) s'impose dès lors comme structurante pour le CPIER, qui intervient en tant que volet programmatique de la réalisation d'opérations prévues entre 2015 et 2020 (restauration de la continuité écologique et réalisation de programmes d'actions de prévention contre les inondations - PAPI).

La présentation des autres planifications identifiées (charte de PNR, schémas d'aménagement des différentes régions ...) est synthétique mais permet d'en rappeler au lecteur les objectifs généraux et de mettre en avant la contribution potentielle du CPIER à ceux-ci. La conclusion qualifiant de « forte à très forte » la contribution du CPIER aux objectifs des plans et programmes présentés

aurait pu être nuancée au regard de l'ensemble des objectifs portées par ces documents. Cela permet néanmoins de s'assurer que le CPIER n'entre pas en contradiction avec ces derniers.

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 CPIER 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, et notamment celles du SDAGE et du PGRI. La méthodologie suivie pour l'analyse des incidences est également clairement présentée en annexe, ce qui est appréciable.

En complément des éléments de calendrier présentés en partie 7, les acteurs et les instances mobilisées pour l'élaboration et la validation des CPER auraient pu être évoquées. Pour comprendre dans quelle logique le projet de CPIER 2015-2020 s'inscrit au regard des exercices antérieurs, des éléments de bilan des précédents CPIER auraient pu être fournis.

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 (SDAGE, PGRI). Les financements du Plan Seine s'inscrivent donc sur des stratégies déjà définies et les priorités ont été établies en fonction des capacités d'intervention financière de l'Etat, de l'Agence de l'eau Seine-Normandie et des Régions pour la période 2015-2020. Des éléments sur les modalités de priorisation des projets envisagés (par exemple en fonction de critères de faisabilité, de logique amont-aval, de finalisation de programmes déjà engagés ou encore de priorisation réalisée dans un autre cadre tel que le plan de gestion des poissons migrateurs pour le rétablissement de la continuité écologique) auraient aidé à comprendre les choix opérés.

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 suivant cinq domaines :

- patrimoine (naturel, historique, et paysager) ;
- ressources (foncier, sol, eau, matières premières et déchets) ;
- risques, la pollution et la santé humaine ;
- changement climatique (énergie et émission de gaz à effet de serre) ;
- enjeux transversaux (connaissance, gouvernance ...).

Cette synthèse s'appuie sur les enjeux environnementaux relevés lors des évaluations environnementales pour les projets de SDAGE et de PGRI 2016-2021, consolidés par les informations d'autres évaluations environnementales (CPER des régions concernées notamment).

Le périmètre de l'analyse, et donc de l'état initial, est précisé dès la page 5 du rapport, ce qui est pertinent. Compte-tenu de l'échelle couverte par le CPIER qui s'étend sur six régions, l'état initial s'attache à mettre en avant les principaux enjeux environnementaux. Chaque thème fait l'objet d'une présentation des chiffres clés et d'un résumé des constats. Les cartes présentées s'intéressent uniquement aux enjeux liés à la gestion de l'eau, des milieux et aux inondations.

Le niveau de détails fournis est proportionné à l'échelle et au type de programme évalué. Toutefois, une présentation rapide des grandes caractéristiques du territoire concerné (population, superficie) ainsi qu'une hiérarchisation entre les enjeux environnementaux, par rapport aux champs d'intervention du CPIER, permettrait de mieux restituer les enjeux à prendre en compte.

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

2.5 Analyse des incidences du projet sur l'environnement

Analyse générale des incidences

L'analyse des incidences est structurée autour des cinq domaines de l'état initial. Elle se fonde sur deux niveaux d'évaluation : le premier vise la détermination de la présence/absence d'incidences potentiellement négatives des projets envisagés au titre du CPIER, et le deuxième niveau porte sur l'évaluation de l'impact des finalités visées à travers les projets soutenus. Le niveau d'incidence prévisible a été estimé, sur la finalité des actions et sur l'objectif poursuivi, en s'appuyant sur la probabilité de l'impact, et l'adéquation des financements alloués aux objectifs affichés ou au type d'action envisagées. 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 ou évaluations ultérieures (étude d'impact des projets par exemple). La méthodologie, détaillée en fin de rapport, est adaptée à ce type de plan.

La synthèse des incidences prévisibles apparaît sous la forme d'un tableau d'incidences sur l'ensemble des enjeux environnementaux (page 49). Elle permet de visualiser simultanément les deux niveaux de l'analyse conduite. Cette analyse est ensuite détaillée pour chaque volet du CPIER, des commentaires permettant de comprendre les risques d'impacts identifiés.

Dans le cadre de la réalisation de projets de construction d'ouvrages, certains types d'action 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 CPIER sont ainsi formulés et devraient donc conduire à l'intégration de recommandations pour la réalisation des opérations.

Au-delà des points de vigilance quant aux incidences négatives potentielles liées à la mise en œuvre de certains projets identifiés au CPIER, cette analyse quantitative permet de faire également apparaître que, de par les objectifs visés, les effets attendus sont globalement positifs du point de vue environnemental.

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 CPIER à ce stade, qui sont pour certains d'ores et déjà clairement localisés (tels que les projets liés au rétablissement de la continuité écologique illustrés en page 62), le rapport conclut à des impacts nuls à quasi-nuls du fait qu'ils ne seront pas réalisés sur les zones Natura 2000, et renvoie aux évaluations ultérieures des incidences des projets.

A l'instar de l'évaluation environnementale réalisée pour le projet de SDAGE, une identification des secteurs Natura 2000 présentant des enjeux liés à l'eau², et une superposition sur une même carte des zones de projet auraient utilement complété l'analyse.

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

Le rapport rappelle que des critères d'éco-conditionnalité³ peuvent être sélectionnés pour éviter les risques d'incidences liés aux types de projets retenus. Dans ces conditions, l'évaluateur s'est attaché à indiquer les critères du référentiel technique les plus appropriés, et propose des mesures, en complément des mesures d'évitement et de réduction.

Le suivi de la mise en œuvre n'est à ce stade pas défini, et il est juste précisé qu'il sera réalisé sous l'égide du comité de pilotage du Plan Seine dont la composition est rappelée. Dans ce cadre, l'évaluateur propose de s'appuyer sur d'autres dispositifs déjà existants, tels que le suivi de la mise en œuvre du SDAGE, dont il présente une sélection d'indicateurs pouvant être mobilisés.

2 Le rapport indique simplement que 70 % des SIC et 80 % des ZPS ont un lien avec la ressource en eau

3 Référentiel technique d'éco-conditionnalité, CGET, 12 novembre 2014

Il souligne par ailleurs l'intérêt de s'attacher dans le dispositif de suivi aux composantes environnementales potentiellement les plus impactées (biodiversité, ressources et paysages), ainsi qu'à l'identification d'indicateurs de réalisation et de résultats parmi ceux utilisés pour le PO FEDER-FSE Île-de-France.

Enfin, l'autorité environnementale note par ailleurs que le volet 1 du CPIER relatif à la capitalisation de la connaissance au niveau du bassin est, par construction, un support au dispositif de suivi qui sera instauré.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de CPIER « Plan Seine »

Le projet de CPIER 2015-2020 s'inscrit dans le cadre de la révision du SDAGE et de l'élaboration du PGRI du bassin Seine-Normandie pour la période 2016-2021, des programmes opérationnels FEDER-FSE 2014-2020 et des autres contrats de plan Etat-Région 2015-2020.

Sur les quatre volets du projet de CPIER, celui consacré à la gestion des risques d'inondation, qui regroupe notamment les projets de programmes d'actions de prévention des inondations, concentre près de 70 % de l'enveloppe budgétaire totale. Les impacts potentiels sur l'environnement sont positifs, notamment au regard des finalités visées qui s'inscrivent pleinement dans les objectifs du PGRI, et potentiellement négatifs pour la mise en œuvre de certains projets.

Le CPIER encourage une gestion des aléas via la mise en place de zones de ralentissement dynamique des crues, et de programmes mixtes couplant gestion des inondations et restauration écologique des milieux aquatiques, ce qui tend à en maximiser les effets positifs globaux.

Le volet relatif à la préservation et à la restauration des ressources en eau, des espaces et des espèces aquatiques vise principalement le rétablissement de la continuité longitudinale sur l'axe Seine et les confluences sur des ouvrages identifiés, par arasement lorsque cela est réalisable, ou par équipement en dispositifs de franchissements piscicoles (passes à poissons). L'autorité environnementale note que le rétablissement de la continuité sur les cours d'eau côtiers et leurs affluents est couvert dans le champ d'intervention du CPIER Vallée de la Seine, ce qui explique la liste des ouvrages retenus.

Le volet transversal relatif à la connaissance, à l'animation et à la capitalisation à l'échelle du bassin vise une mutualisation des informations et actions, en lien avec les priorités thématiques du CPIER, qui seront mises en œuvre y compris dans le cadre des autres contrats de plan. Cette mutualisation contribuera à valoriser les actions présentant un caractère exemplaire, opérationnel et reproductible, et est 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 CPIER 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 CPIER.

Le préfet de région, autorité environnementale


Jean-François CARENCO