



PREFET DE LA REGION FRANCHE-COMTE

*Direction Régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement Franche-Comté*

Besançon, le 02 FEV. 2015

*Service Évaluation, Développement et Aménagement Durables*

*Département évaluation environnementale et financements*

**Avis de l'autorité environnementale  
relatif au projet de  
Contrat de Plan Etat - Région (CPER) 2015-2020  
de Franche-Comté**

**Avis n°2015-000311**

En vertu des articles L122-4 et R122-17 et suivants du code de l'environnement, le projet de Contrat de plan Etat-Région 2015-2020 de Franche-Comté, a fait l'objet d'une évaluation environnementale. A ce titre, il a été soumis à avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement (autorité environnementale). Cette démarche a été menée conjointement avec celle engagée sur la Convention Interrégionale du Massif du Jura, CPIER 2015-2020.

Sur la base du dossier dans sa version du 16 janvier 2015, cet avis a été préparé par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Franche-Comté, après consultation notamment de l'Agence Régionale de la Santé (ARS) et des Préfets des quatre départements francs-comtois, via les Directions Départementales des Territoires (DDT).

L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple. Il ne porte pas sur l'opportunité de l'opération, mais sur la qualité du dossier présenté par le maître d'ouvrage (comportant le rapport d'évaluation environnementale) et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de CPER. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet de programme. Il vise à améliorer sa conception, et la participation du public à son élaboration. Il sera notamment joint au dossier mis à la disposition du public au titre de l'article L122-8 du code de l'environnement.

## 1. Présentation du projet de programme

Un contrat de plan Etat-Région est un document par lequel l'Etat et la Région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuel de projets importants. Cet outil de contractualisation constitue ainsi un document cadre pour la mise en cohérence des investissements publics en matière d'aménagement et de développement du territoire régional, qui tient également compte des priorités et orientations des autres échelles d'intervention des collectivités locales.

Le CPER s'articule en outre étroitement avec la mise en œuvre des fonds structurels européens mis en œuvre en région via les programmes opérationnels auxquels il apportera des contreparties nationales, ainsi qu'avec les CPER inter-régionaux qui concerneront le territoire<sup>1</sup>.

L'élaboration du Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 de Franche-Comté s'inscrit dans le cadre formalisé par différentes circulaires du Premier Ministre (dont celle du 15 novembre 2013) 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 (crédits budgétaires, moyens de l'ADEME, de l'Agence de l'Eau, ...) et des crédits valorisés.

L'élaboration du CPER Franche-Comté s'est déroulée schématiquement en deux phases : une phase de réflexion stratégique et de concertation conduite par l'Etat et la Région de décembre 2013 à février 2014 (notamment marquée par une journée de participation citoyenne), faisant elle-même suite à la définition d'un diagnostic territorial stratégique, commun aux fonds européens et partagé avec l'ensemble des partenaires et validé par l'Etat et la Région en octobre 2012 ; puis une phase de négociation, formellement engagée pour l'Etat sur la base du mandat de négociation du 18 novembre 2014, avec la région et les autres collectivités.

Au titre du cadrage national, les CPER doivent viser le double objectif d'investir pour la compétitivité, la croissance et l'emploi dans la Région d'une part, et d'accompagner la réforme territoriale, avec la perspective de la fusion des régions d'autre part, et doivent par ailleurs s'articuler autour de cinq volets thématiques et de deux volets transversaux.

Ainsi, avec cinq volets présentant une architecture similaire à celle du CPER Bourgogne et deux volets communs avec ce dernier, le projet de CPER 2015-2020 Franche-Comté contractualise près de 505M€ (dont 330M€ pour l'Etat et 175M€ pour la Région) sur :

- la mobilité multimodale : 330M€ contractualisés pour les volets routiers (214,7M€) et ferroviaires (85,6M€) ;
- la transition écologique et énergétique : 99M€ contractualisés pour l'efficacité énergétique des bâtiments (37,26M€), la reconquête de la biodiversité et la politique de l'eau (32,14M€), les énergies renouvelables et le changement climatique (10,27M€), l'économie circulaire et l'économie des ressources (6,6M€), la prévention des risques inondation (3,26M€), les projets territoriaux de développement durable (8,95M€), l'éducation à l'environnement et au développement durable (576K€) ;

<sup>1</sup> En l'espèce : PO FEDER-FSE Franche-Comté / Massif du Jura adopté par la commission européenne le 10/11/14, PO Interreg, POP Rhône-Saône, PDR Feader d'une part ; CPIER du Massif du Jura (élaboré en parallèle à ce CPER), Contrats de plan du massif des Vosges et Plan Rhône d'autre part.

- le numérique : environ 3,9M€ contractualisés portant sur la qualité et la proximité de l'action publique (2,5M€), l'économie du numérique (600k€), la culture (522k€), l'éducation et l'e-santé ainsi que la résorption des zones blanches résiduelles de téléphonie mobile (240k€) ; les crédits du plan d'investissement d'avenir (PIA) relatifs aux infrastructures numériques très haut débit étant hors contractualisation (74,2M€ valorisés) ;
- l'emploi : 9,86M€ contractualisés (part État 4,6 M€ et part Région 5,26 M€) ;
- le volet territorial, axé sur l'égalité des territoires (44M€ contractualisés), la culture et le patrimoine (2,52M€ et 14,5M€), auquel seront intégrés à leur signature les contrats de ville, les projets d'intérêt régional du nouveau programme de renouvellement urbain 2014-2024 (NPNRU), des contrats de bourgs, de redynamisation de sites de défense, ou le soutien aux deux « territoires catalyseurs d'innovation », pour lesquels des crédits supplémentaires spécifiques seront mobilisés.

Les deux volets objets d'une rédaction et d'une contractualisation en partenariat avec la Bourgogne étant :

- l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (ESRI) : 36M€ contractualisés à part égale entre Etat et Région ainsi qu'un minimum de 5M€ de l'Europe, valorisés ;
- les filières d'avenir et l'usine du futur : 18 M€ valorisés selon des modalités spécifiques.

Projet de CPER 2015-2020 Franche-Comté	Crédits contractualisés 2015-2020 Entre l'État et la Région			Crédits valorisés			
	total	État	Région	Etat (crédits nationaux + déconcentrés)	Région	Autres partenaires	Fonds européens régionaux
Mobilité	300 300 000	226 200 000	74 100 000	33 800 000	8 900 000	42 000 000	4 800 000
Enseignement supérieur, recherche Et innovation	36 020 000	18 010 000	18 010 000	12 200 000		5 886 000	5 000 000 *
Transition écologique et énergétique	99 052 000	49 526 000	49 526 000				X
Numérique	3 912 800	2 112 800	1 800 000	75 430 000	20 300 000	383 010	X
Innovation, filières d'avenir Et usine du futur				18 000 000			X
Emploi	9 860 000	4 600 000	5 260 000				X
Volet territorial	55 422 000	29 440 000	25 982 000				X
<b>TOTAL Général</b>	<b>604 666 800</b>	<b>329 888 800</b>	<b>174 678 000</b>	<b>139 430 000</b>	<b>29 200 000</b>	<b>48 269 010</b>	<b>9 800 000</b>

\* : 5 M€ déjà identifiés pour la rénovation énergétique des bâtiments auxquels s'ajouteront des crédits "Recherche" dans le cadre de la RIS3

NB : tableau de synthèse de la maquette financière du projet de CPER, retravaillé par l'autorité environnementale. Les montants sont ceux présentés dans la version du projet de CPER du 16/01/15.

## 2. Qualité du dossier et des informations environnementales présentées

### 2.1. Remarques générales relatives au dossier

Le dossier soumis à l'autorité environnementale comporte le projet de CPER dont le projet de maquette financière dans leurs versions du 16 janvier 2015, ainsi que le rapport environnemental.

Les échéances de l'élaboration du CPER, et plus particulièrement le temps disponible à ce stade pour l'évaluateur, très contraints, sont à relever. En découlent notamment diverses erreurs matérielles, sans incidences sur le fond et en passe d'être corrigées mais aussi, certains points d'analyse qui pourraient encore être affinés. Il n'en demeure pas moins que le contenu du rapport environnemental répond aux principaux attendus de l'article R122-20 du code de l'environnement, et que les présentations et le niveau d'analyse proposés demeurent globalement adaptés à ce type de programme.

Par ailleurs comme en atteste le rapport environnemental, commun au CPER et au projet de Convention Interrégionale CPIER Massif du Jura élaboré en parallèle et soumis simultanément à avis de l'autorité environnementale, l'évaluation environnementale des deux documents a été menée conjointement. Cela ne nuit pas à la mise en lumière des enjeux propres au CPER.

## 2.2. Analyse de l'état initial de l'environnement

On relève que l'évaluateur a assez directement et logiquement repris pour cette partie, le travail effectué pour le PO FEDER Franche-Comté / Massif du Jura (cf avis de l'autorité environnementale du 31 mars 2014). Si un certain nombre d'observations faites à cette occasion ont pu être prises en compte, on notera cependant que quelques éléments mériteraient d'être actualisés (à titre d'exemple, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire Franche-Comté est approuvé et non « en cours d'élaboration », le tramway de Besançon est désormais en service et non au stade projet, ...), voire corrigés.

L'analyse de l'état initial de l'environnement, développée en particulier sur la base du profil environnemental régional Franche Comté dont la révision est en voie de finalisation, s'avère d'un niveau adapté au type de programme et à l'échelle vaste d'intervention du CPER. Ces développements procurent de manière assez synthétique et claire, une vision globale mais plutôt complète des enjeux environnementaux du territoire franc-comtois.

L'analyse gagnerait néanmoins à être approfondie sur les thématiques faisant l'objet d'interventions fortes du projet de CPER (par exemple en ce qui concerne les transports et déplacements), ainsi que par des « focus » sur les parties de territoire plus spécifiquement concernées par certains volets voire projets visés au CPER.

La présentation retenue, avec des synthèses et la mise en avant des enjeux identifiés pour chacune des thématiques, est d'une lecture assez dynamique. Cette approche ne suffit pas toujours cependant, à dessiner un scénario « au fil de l'eau », c'est à dire les perspectives d'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du programme (cf art. R122-20 du code de l'environnement, 2°).

L'analyse de l'état initial gagnerait enfin à être conclue par une synthèse globale hiérarchisant les enjeux, par exemple sous forme de tableau. Cela donnerait ensuite un relief supplémentaire, par confrontation, à l'analyse des incidences du programme.

En tout état de cause, les « enjeux » environnementaux régionaux qui ressortent de manière transversale aux différentes thématiques, sont de façon significative : la « préservation des ressources naturelles », « l'adaptation aux changements climatiques », « l'acquisition, la mutualisation et le partage des connaissances ». De manière plus spécifique, on notera également une urbanisation respectueuse de l'environnement, la limitation de « la banalisation des milieux naturels », des paysages ainsi que de « l'érosion de la biodiversité », la limitation des « rejets polluants », ou de manière plus localisée, la ressource en eau.

## 2.3. Analyse des impacts environnementaux

L'approche « par double entrée » proposée pour cette analyse est pertinente, avec d'abord une présentation détaillée des impacts potentiels de chacune des actions sur les grandes thématiques de l'environnement, elle même conclue par un tableau de synthèse, puis un « bilan » pour chaque dimension de l'environnement.

L'analyse des impacts d'un document de ce type (dont l'objet n'est pas de prévoir, autoriser ou encadrer des projets, mais le cas échéant de les soutenir) s'avère être un exercice délicat du fait de l'échelle du territoire, de la multiplicité des enjeux environnementaux concernés, et, surtout, de sa nature. Une difficulté particulière au CPER tient à l'hétérogénéité de ses actions, qui selon les volets portent sur des projets non connus, en phase d'études, voire en cours de réalisation. Cela appelle une différenciation dans la manière d'appréhender les impacts imputables au CPER (qui seront davantage des « points de vigilance » pour les projets restant à venir) et ensuite, dans la définition des éventuelles mesures. Si ce point est évoqué à plusieurs reprises par l'évaluateur, sa restitution notamment dans le tableau de synthèse n'a pu être totalement aboutie.

De manière plus substantielle, combinée au manque de hiérarchisation des enjeux environnementaux au stade de l'état initial (cf supra), l'absence de pondération des impacts des actions en fonction des masses financières affectées (très diverses), du taux d'intervention du CPER ainsi que de la nature des actions soutenues (par exemple pour des projets d'infrastructure : études ou travaux), impose des précautions en particulier dans la synthèse des impacts des diverses actions. Ainsi et par exemple, les impacts liés au financement d'études préalables peuvent apparaître de même niveau que ceux des travaux d'infrastructures.

D'autres limites moins significatives sont également relevées, notamment l'absence d'évaluation véritable des volets « innovation - filières d'avenir - usines du Futur » et « Emploi », une explication n'étant apportée que pour le premier (à savoir que son financement ne relève pas du CPER, ce qui au demeurant est également le cas de l'action relative aux infrastructures numériques qui a pourtant été évaluée). Par ailleurs, comme le souligne l'évaluateur, la restitution de l'analyse des impacts reste au niveau des thématiques environnementales globales sans distinguer les multiples enjeux qu'elles peuvent recouvrir (par exemple : les impacts éventuels sur la qualité de l'eau, la ressource en eau, les milieux aquatiques, les zones humides, ... sont regroupés sous l'enjeu « Eau »). Enfin, il n'est pas précisé lorsque des mesures d'évitement ou de réduction sont proposées par l'évaluateur voire ont d'ores et déjà retenues, si et dans quelle mesure elles ont été prises en compte dans l'analyse des impacts.

Enfin, hormis en ce qui concerne le CPIER Massif du Jura dont l'analyse des impacts est menée en complément de celle du CPER, on regrettera l'absence d'analyse des effets cumulés du CPER avec d'autres plans-programmes (cf art. R122-20 susvisé), que la partie relative à leur articulation (cf infra) ne remplace pas totalement. Cela serait tout particulièrement intéressant pour les PO FEDER sus-évoqués.

En prenant en compte ces limites et hormis quelques points particuliers qui peuvent interroger, les analyses développées pour l'évaluation des impacts potentiels des diverses actions du CPER paraissent néanmoins généralement pertinentes.

### **3. Intégration de l'environnement dans le CPER**

---

#### **3.1. Intégration dans la démarche d'élaboration**

Le dossier et notamment le rapport environnemental présentent des éléments du cadre et du processus d'élaboration du CPER en Franche-Comté. Peuvent être relevés, en tant qu'éléments structurants de la démarche :

- l'importance du cadrage national, tant sur le plan du processus d'élaboration que du « contenu » du CPER. Sur ce dernier point est à souligner le fait que le volet « mobilité » et en particulier son volet routier ont été réintégrés à la génération des CPER 2015-2020 (après avoir été sortis des CPER 2007-2013), ou naturellement, l'élément déterminant que constitue le mandat de négociation reçu par le Préfet. L'enjeu assigné dans ce cadrage à l'élaboration d'« éco-conditionnalités » dans les CPER, à savoir de principes de sélection des projets qui visent à assurer leur bonne inscription dans la transition écologique et énergétique, est également à relever<sup>2</sup> ;
- l'importance également, au niveau régional, de la concertation tout au long du processus de diagnostic et de définition stratégique, puis de la négociation entre les partenaires. On note sur ce plan le souci d'une bonne inscription du CPER dans les stratégies et schémas régionaux (cf infra).

Dans ce cadre, la présentation dans le rapport environnemental d'« alternatives » au projet de CPER ne serait pas véritablement pertinente. Cette démarche appelle en revanche une explicitation et une justification des choix effectués aux différentes étapes, au regard des enjeux environnementaux.

Des éléments sont apportés dans le dossier pour présenter et motiver les différents volets, comme par exemple s'agissant du volet mobilité, la reprise dans le CPER de projets routiers engagés dans le cadre du programme de modernisation des itinéraires (PDMI) ou par ailleurs l'absence à ce stade de crédits contractualisés concernant le fluvial et les modes doux. Au vu de la contribution potentielle des CPER sur ces modes « alternatifs », l'autorité environnementale prend d'ailleurs bonne note du maintien des volets correspondants dans l'optique d'évolutions possibles, et notamment de la clause de revoyure en 2016 pour les modes doux.

Au-delà de ces éléments, il serait éclairant que des précisions soient apportées sur les principaux choix effectués aux différents stades et tout particulièrement dans la phase de négociation : choix des opérations retenues et autres options envisagées, ajustement des enveloppes dédiées à chacun des volets (la modulation de 4,5M€ opérée du routier vers le ferroviaire par rapport au mandat de négociation pourrait notamment être évoquée).

---

<sup>2</sup> A noter la production par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et le commissariat général au développement durable (CGDD) d'un référentiel des éco-conditionnalités pour les CPER.

### 3.2. Articulation avec les autres plans et programmes

La bonne articulation du CPER avec les divers plans, programmes et schémas présente un enjeu fort, qui est celui de la cohérence des politiques publiques menées sur le territoire. Cet enjeu est d'ailleurs souligné dans le CPER lui-même (cf supra).

Au-delà des conclusions sur la « compatibilité » (absence de contradiction) du CPER vis-à-vis des divers documents, on relève sa contribution possible, en tant qu'outil de programmation financière, à la mise en œuvre de plusieurs d'entre eux. Il s'agit en particulier, via le volet Transition Ecologique et Energétique (TEE), des actions « efficacité énergétique des bâtiments » et « énergies renouvelables » vis-à-vis du Schéma Régional Climat, Air, Energie (SRCAE), ainsi que des actions « Biodiversité », « Eau » voire « Prévention des risques », à l'égard respectivement du Schéma régional de Cohérence Ecologique Franche-Comté (SRCE), du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et du Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) Rhône-Méditerranée. En termes de méthode, l'élaboration ou la révision de ces trois derniers documents étant très avancée, on regrettera d'ailleurs que l'analyse menée par l'évaluateur n'ait pu porter sur leur version projet, pour affiner cette vision de leur articulation et le cas échéant, identifier par ailleurs d'éventuels points de divergence. En tout état de cause ces schémas et plans seront dans leurs domaines des cadres de référence pour la mise en œuvre des actions soutenues par le CPER.

Un enjeu fort est enfin lié à la cohérence du CPER à l'égard des programmes de mise en œuvre des fonds européens (cf supra). Fortement convergente notamment dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, une explicitation d'éventuelles différences ou complémentarités en particulier dans la déclinaison fine des actions soutenues, aurait été utile.

### 3.3. Prise en compte de l'environnement dans le CPER

La prise en compte de l'environnement dans ce type de programme se traduit en particulier par :

- le degré de contribution qu'il est susceptible d'apporter à des objectifs environnementaux, voire a contrario, le niveau d'impacts négatifs potentiels ;
- la façon dont il anticipe et se donne en amont les moyens de traiter les incidences négatives potentielles des projets qu'il vise à soutenir (mesures pour éviter, réduire voire compenser, sous forme notamment de critères d'éco-conditionnalités) ;
- le dispositif de suivi environnemental prévu.

Sur le premier plan, on relève l'importance en volume du volet mobilité et en son sein, du volet routier. Sa prise en compte appelle cependant de considérer plusieurs éléments, dont les précautions évoquées ci-dessus en termes d'analyse des impacts, le fait par ailleurs que les principales opérations concernées ne sont pas de nouveaux projets mais relevaient déjà de la programmation du PDMI 2009-2014, et que les opérations routières soutenues s'inscrivent dans la logique de non création de nouvelles fonctionnalités, de l'optimisation des itinéraires existant ou de la résorption de points de congestion, voire de la réduction d'externalités négatives. En tout état de cause, est à souligner l'enjeu du traitement des impacts négatifs potentiels, notamment sur l'eau, les milieux et espèces naturels ou la consommation d'espace, dans le cadre de la conception, l'autorisation et la mise en œuvre de chacune de ces opérations.

Par ailleurs, le CPER est porteur d'interventions potentiellement très favorables à l'environnement, en particulier via son volet Transition Ecologique et Energétique. C'est le cas, comme évoqué *supra*, sur le plan du développement des énergies renouvelables, de la réduction des consommations énergétiques et des émissions de carbone. L'importante dotation financière de ces actions (47M€ soit un volume un peu supérieur à celui du PO Feder-FSE sur ces sujets), auxquels s'ajoute le financement de la rénovation énergétique des bâtiments universitaires via le volet ESRI et auquel peut en outre être rattaché le soutien aux plans climats énergie territoriaux (8,9M€), en fait un levier fort d'évolution sur ces enjeux. Bien qu'à un degré moindre, certaines de ces actions peuvent toutefois être susceptibles d'incidences négatives sur d'autres dimensions de l'environnement, ce qui appelle des mesures d'évitement et de réduction.

C'est aussi le cas s'agissant des enjeux liés à l'eau et la biodiversité, avec des montants également importants (32,1M€), ou de manière plus transversale avec les actions en faveur de l'économie circulaire ou l'EEDD. Concernant le volet prévention des risques inondation, et sans remettre en cause la priorité logique à donner aux territoires classés en « territoire à risque important », il pourrait être opportun de ne pas exclure en principe le soutien par le CPER (le cas échéant en complément des autres financements de toutes façons mobilisables sur ces sujets) d'opérations sur d'autres secteurs vulnérables voire de dispositifs notamment de connaissance, à une échelle régionale.

Les autres volets s'avèrent soit relativement peu susceptibles d'impacts environnementaux (volet ESRI hors rénovation thermique) soit porteurs d'effets potentiellement contrastés (volet territorial notamment, positif pour son soutien à un « urbanisme durable », objet de points de vigilance notamment pour le soutien à la création d'équipements ou aménagements urbains).

S'agissant des mesures d'intégration, on peut souligner que la réflexion et les travaux sur la définition d'éco-conditionnalités sont engagés, sur la base du référentiel précédemment évoqué. Plusieurs d'entre elles sont d'ores et déjà inscrites au CPER. Elles restent cependant à compléter et à préciser dans le CPER lui-même puis dans les divers outils de mise en œuvre qui seront établis. Dans cette optique, la présentation faite dans le rapport environnemental distinguant les mesures d'ores et déjà reprises dans le CPER de celles proposées par l'évaluateur en vue d'une éventuelle déclinaison ultérieure, est judicieuse. Dans la poursuite de ce travail, qui ne devra pas occulter les points de vigilance éventuels liés aux actions à finalité environnementale (notamment les EnR), seront utilement prises en compte les éco-conditionnalités élaborées dans le cadre des programmes européens et notamment du PO Feder.

## Conclusion

---

Du fait des contraintes liées aux échéances d'élaboration du CPER, mais aussi de la difficulté de l'exercice pour des programmes de ce type, l'évaluation environnementale présente quelques limites et objets de réserve. Néanmoins, elle propose des éléments d'analyse des enjeux et des impacts des diverses actions du CPER plutôt pertinents dans l'ensemble, et pourra être améliorée à l'aide notamment des remarques effectuées dans cet avis.

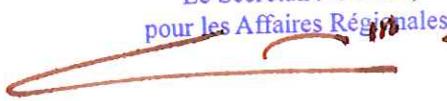
Au-delà de l'importance de son volet mobilité et en particulier routier, la contribution qu'il apportera à la transition énergétique et écologique sur le territoire franc-comtois est évidente. Le travail engagé de définition de mesures visant à garantir la prise en compte de l'environnement dans les projets qui seront soutenus, et ainsi à traiter certains points de vigilance identifiés, est à poursuivre.

Le CPER qui sera adopté devra indiquer comment il a été tenu compte des observations du présent avis dans la déclaration environnementale prévue à l'article L122-10 du code de l'environnement.

On notera enfin pour mémoire que le présent avis ne constitue pas une approbation des projets ou actions visés au CPER et soumis par ailleurs à régime d'autorisation.

Le Préfet de la région Franche-Comté

Pour le Préfet de Région,  
Le Secrétaire Général  
pour les Affaires Régionales



Eric PIERRAT