



REPONSE A L'AVIS DU CGEDD

CPIER Massif du Jura

Dans le cadre de la procédure d'élaboration du Contrat de plan interrégional du massif du Jura 2021-2027, l'autorité de gestion a sollicité l'avis de l'Autorité Environnementale, comme le prévoit l'article R122-3 du code de l'environnement. L'autorité environnementale (Ae) du CGEDD a fait connaître son avis adopté lors de la séance du 25 août 2021.

Rappelons que l'Ae précise que « l'ensemble de l'analyse, particulièrement poussée, apparaît globalement pertinente et n'appelle pas de remarque majeure ». Pour autant, certaines remarques et recommandations sont émises sur CPIER et son évaluation environnementale et par la présente le commissariat de massif souhaite, ainsi, apporter des éclaircissements et des réponses à l'Ae.

1 - PRECISIONS GENERALES SUR LE PROJET ET SON EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2 - LES ACTIONS PREVUES PAR LE COMMISSARIAT AFIN DE TENIR COMPTE DE L'AVIS DE L'AE

3 - RAPPELS SUR LES CHAMPS D'INTERVENTION DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU REGARD DES RECOMMANDATIONS NE POUVANT TROUVER DE REPONSE

4 - LES CHOIX ARRETES EN AMONT POUR LE MASSIF NE POUVANT SATISFAIRE LES RECOMMANDATIONS DE L'AE

1 Précisions générales sur le projet et son évaluation environnementale

Certaines remarques ou recommandations émises par l'Ae trouvent d'ores et déjà réponse dans les documents de l'évaluation environnementale ou du CPIER transmis dans le dossier. Nous précisons par la présente les pièces et les pages dans lesquelles l'Ae et les parties consultées retrouveront ces informations.

Précisions sur l'analyse de l'articulation du CPIER

L'analyse de l'articulation a été menée en s'appuyant sur les recommandations établies par le CGEDD dans ses précédents avis sur les contrats de plan. L'un des enjeux de cette analyse étant d'identifier les objectifs-cadres environnementaux auxquels le CPIER contribuera à travers ses choix de financement.

Le CPIER est l'aboutissement de réflexions, de choix stratégiques et de politiques basées sur des orientations souvent économiques. Il s'est construit sur l'intégration dans ces orientations des enjeux environnementaux et sur le choix de mettre en avant des objectifs selon un large panel de thématiques concernant le massif. Le CPIER s'appuie sur un schéma de massif et doit répondre en priorité à ses objectifs. Le schéma de massif du Jura a identifié et intègre nombre d'enjeux environnementaux.

Une analyse de l'articulation s'attachant à la gestion budgétaire présenterait des biais inacceptables : le budget d'une action n'étant pas systématiquement corrélé à ses impacts environnementaux. Prenons pour exemple des projets pastoraux et celui relatif à la gestion des communaux de la commune de Remoray-Boujeons (coût global : 11700€ dont 5148€ de FNADT), qui a conduit à l'élaboration d'une charte qui s'applique à l'ensemble du département du Doubs et du Jura.

Précisions sur les règles de conditionnalité Natura 2000

En application du principe de précaution, des mesures fondamentales d'évitement et d'accompagnement ont bien été établies dans le rapport environnemental (p.127) pour s'assurer que les projets financés n'entraînent pas d'incidences susceptibles de remettre en cause l'état de conservation des espèces et habitats ayant servi à la désignation des sites Natura 2000. Elles viennent en complément d'une réglementation déjà très contraignante. Par ailleurs, l'apport de subventions par le CPIER est conditionné en fonction des projets et des sites. Ce travail s'effectuera à travers le document d'application du CPIER et en collaboration avec les gestionnaires de site et les services de l'Etat qui pourront être consultés au cas par cas.

2 Les actions prévues par le commissariat de massif afin de tenir compte de l'avis de l'Ae

Correction sur la hiérarchisation des enjeux

L'enjeu concernant l'artificialisation des sols a bien été évalué de niveau important (niveau 3 dans le système de notation). La cotation sera vérifiée sur l'ensemble du document pour s'assurer qu'elle est bien de niveau 3 dans toutes les parties du rapport environnemental.

Compléments apportés au dispositif de suivi

Le Commissariat de Massif coordonne la démarche d'évaluation en lien avec les partenaires signataires de la convention qui transmettent annuellement les données en leur possession pour l'actualisation des indicateurs.

Pour nous doter d'une démarche d'évaluation permettant de suivre et d'évaluer, nous avons opté pour deux approches complémentaires. L'addition de ces deux approches permet d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la convention, constituant ainsi un outil de pilotage politique au service du suivi, de l'évaluation-

1) Le suivi de la mise en œuvre de la convention

L'objectif est d'avoir une analyse quantitative et « à jour » de la mise en œuvre de la Convention à travers les réalisations et les moyens financiers mobilisés.

Composés essentiellement d'indicateurs de réalisation, ces indicateurs permettent de suivre la réalisation effective des mesures des objectifs de la convention.

Concrètement, un tableau de suivi du taux d'avancement de l'ensemble des axes sera renseigné pendant tout le temps de réalisation de la convention.

2) L'évaluation des résultats de la convention

Cette deuxième approche consiste à déterminer si les réalisations et moyens mis en œuvre ont permis d'atteindre les objectifs fixés par la convention.

L'évaluation des résultats est ciblée sur 4 objectifs « prioritaires » de la Convention : la ressource eau, le foncier, l'évolution des terres agricoles, l'évolution de l'hébergement de loisir au travers de la requalification des villages et centres de vacances. Une telle évaluation interviendra à mi-parcours afin de mesurer le chemin parcouru et à l'issue de la mise en œuvre de la Convention (évaluation finale).

Dans ce cadre, chaque Objectif « prioritaire » dispose :

- d'une question évaluative qui oriente l'évaluation vers les points les plus significatifs de la Convention qui devront être évalués
- des indicateurs de résultats ou d'impacts, avec, pour chacun, sa définition, sa valeur initiale et sa valeur cible, précisant le nom du propriétaire de la donnée et la périodicité de mise à jour de la donnée

Un document d'application du CPIER précisera chacune des mesures (modalités d'intervention, porteurs de projets potentiels, taux d'intervention maximum ou planchers, plafonnement ou non de la subvention, bonification, opérations et dépenses non finançables) et donnera des exemples d'opérations privilégiées. Il établira également les critères d'écoconditionnalité et les indicateurs d'évaluation pour les mesures prioritaires

Il est prévu que les projets justifiant d'une prise en compte significative des objectifs transversaux du CPIER pourront bénéficier d'une majoration de taux de 5 à 10 points, dans le respect du taux maximal fixé par les diverses réglementations et régimes d'aide.

Rappel des priorités transversales :

- Les transitions écologique, énergétique et climatique
- Le développement des usages du numérique.
- L'égalité entre les femmes et les hommes

Exemple :

DEFI 1 « Préserver et valoriser l'environnement, la biodiversité et les paysages du Massif du Jura », axe 3 : Accompagner les pratiques et l'exploitation des ressources vers une gestion durable, il est prévu ce qui suit :

Objectif de la mesure : améliorer la gestion de l'eau sur le massif et promouvoir la sobriété de son usage ; préserver les paysages remarquables, la biodiversité en prévenant la dégradation des écosystèmes, la fragmentation des habitats, l'artificialisation des sols ; accompagner la résilience de la forêt face aux impacts du changement climatique et aux attaques parasitaires dont elle est victime ; et contribuer à la mutation des sites industriels et touristiques en désertance.

Les projets ciblés visent:

- l'amélioration en quantité et qualité des ressources eau, forêt, biodiversité et foncier ;
- la réhabilitation ou destruction de friches à des fins touristiques
- la mise en place d'animation autour de démarches de gestion de l'eau et des milieux humides (PTGE)
- l'aménagement des cœurs de ville, de station, ou sites dès lors qu'ils contribuent au développement touristique du massif, à la sobriété énergétique et à l'éco mobilité ;
- la réduction des impacts des pratiques d'activités de pleine nature sur la biodiversité et les paysages

Dans le document d'application de la convention, il est envisagé dans la sélection des dossiers de tenir compte de l'utilisation ou non de matériaux durables, du volume foncier requalifié, de l'impact énergétique, sur les gaz à effet de serre et sur l'eau du projet, de l'accessibilité, de l'intégration paysagère, de la destination finale du bien requalifié. Au regard de ces éléments, une majoration de 10 % taux d'intervention du FNADT, pour les projets exemplaires tant par leur approche écoresponsable, pourra être envisagée dans le strict respect des régimes d'aide.

Précisions sur le bilan environnemental du CPIER 2015-2020

L'analyse environnementale transmise au CGEDD est selon ce dernier « précise et fouillée, apporte de nombreuses illustrations concrètes de la façon dont l'environnement a été pris en compte par le CPIER 2015-2020 [...] Elle dresse un constat des résultats obtenus et de la façon dont l'environnement a été pris en compte. Plusieurs opérations sont décrites et font l'objet de zooms environnementaux [...] Les conclusions de ce document éclairent de façon honnête les avancées, mais aussi les limites de ce bilan : dynamique positive pour les mobilités alternatives à l'autosolisme et le soutien aux filières économiques traditionnelles, bilan mitigé pour la protection des paysages, mobilisation faible pour le changement climatique ».

Ce document a été établi en réponse à la demande du CGEDD en août 2021 alors que l'évaluation environnementale avait déjà été finalisée. Il sera mis en annexe du CPIER lors de la consultation du public. Des éléments pourront être intégrés dans la partie justification du projet du rapport environnemental. Retenons que la période précédente a permis d'initier un changement de structure du CPIER et de redéfinir les choix au regard des résultats atteints. L'intervention auparavant essentiellement pilotée par la nature des projets et par la gestion budgétaire a été redéfinie vers une logique de développement durable davantage conçue en termes d'objectifs et de mise en cohérence des dynamiques observées à l'échelle du massif du Jura.

Les incidences particulières des filières économiques du massif

Les filières économiques et industrielles développées du massif sont principalement celles du fromage Comté, du bois, de la tournerie, du tissage, des lapidaires, de l'émail, de la lunetterie, de l'élevage porcin, de la viticulture, des microtechniques sur le secteur du Doubs et de la platurgie sur le secteur de l'Ain.

Historiquement, on constate que le soutien apporté aux filières de la viticulture, des microtechniques et de la plasturgie relèvent plus des CPER des deux régions étant donné l'importance des financements demandés. En ce qui concerne la filière fromagère du Comté et celle de la lunetterie, des engagements environnementaux ont été pris dans les dernières années pour réduire leur impact sur l'environnement (ex. réduction du nickel dans les montures).

Les impacts des filières (bois, élevage, émail, lunetterie) pouvant être soutenues par le CPIER seront étudiés et dans une approche de développement écoresponsable, la localisation des approvisionnements, des productions et approvisionnement seront pris en compte, comme la capacité à traiter ou recycler les déchets.

L'engagement du Commissariat de massif à mettre en œuvre des critères d'éco-conditionnalité

La traduction opérationnelle du CPIER repose sur le document d'application en cours d'écriture entre le Commissariat de massif et les deux régions. Les travaux entamés se poursuivent pour aboutir à une grille de critères d'éco-conditionnalité opérationnelle. Une première grille a été établie et est en cours de test sur les dossiers en cours de sélection (en annexe).

Rappels sur les champs d'intervention de l'évaluation environnementale au regard des recommandations ne pouvant trouver de réponse

Du fait de sa nature et du cadre de son élaboration, le CPER et son évaluation environnementale doivent respecter un certain formalisme et une temporalité. Ainsi, certaines remarques ou recommandations formulées dans l'avis ne peuvent être intégrées.

Éléments de précision sur le cadre de l'évaluation

L'évaluation environnementale se déroule dans un cadre temporel et financier qui délimite ses possibilités. Rappelons, par ailleurs, que l'évaluation environnementale est proportionnée au niveau de précision du document évalué.

L'analyse des incidences Natura 2000 est un sous-chapitre de l'analyse des incidences de l'évaluation environnementale. Le **document d'objectifs** (DOCOB) est le **plan de gestion** d'un site Natura 2000. Il définit les orientations et les mesures de gestion et de conservation des habitats et des espèces, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement. Il propose un ensemble de **mesures de gestion** pouvant être contractualisées avec les partenaires impliqués. Sur le massif du Jura, 67 sites Natura 2000 sont présents. La précision du CPIER se limite à la description des fiches actions qui encadrent les financements vers des projets à déterminer. Étant donné ces écarts et le nombre de sites Natura 2000 sur le massif, il apparaît inapproprié de se référer aux DOCOB.

La question des incidences cumulées du CPIER et des CPER

L'analyse des incidences du CPIER du massif du Jura a été menée de manière indépendante à celle des CPER de Bourgogne-Franche-Comté et d'Auvergne-Rhône-Alpes. Ces contrats de plan ont été évalués selon une méthodologie et un calendrier propres aux deux régions. Le CPIER du massif du Jura intervient sur des sujets « montagne » spécifiques au massif. Il n'est pas dans les objectifs de l'évaluation environnementale d'évaluer les incidences des autres contrats de plan à l'échelle du massif. Une analyse de leur articulation au sens de la complémentarité a été réalisée et présentée dans le rapport d'évaluation environnementale.

Rappelons qu'en fonction de la nature du projet, les porteurs de projets sollicitent soit le CPIER, soit le CPER.

3 Les choix arrêtés en amont pour le massif ne pouvant satisfaire les recommandations de l'Ae

Éléments de précision sur la hiérarchisation des enjeux

L'Ae identifie cinq principaux enjeux environnementaux :

- la sobriété des usages de l'eau et la qualité des masses d'eau ;
- la sobriété et la réduction de la dépendance énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques des milieux naturels et agricoles ;
- la qualité paysagère et la préservation du patrimoine naturel, bâti, architectural et paysager ;
- la réduction de l'artificialisation des sols.

Ces enjeux correspondent à ceux identifiés par l'évaluation environnementale qui a pris le parti de **séparer les enjeux par thématiques afin d'éviter les doubles comptes et d'apporter une lisibilité à l'analyse**. Leur hiérarchisation suit une méthode clairement exposée dans le rapport environnemental en amont de la section « Analyse des incidences » et qui prend en compte l'état du territoire et les leviers d'action du projet. Concernant l'artificialisation des sols, le projet de CPIER ne dispose que d'un faible levier d'action. En effet, le droit des sols relève des documents d'urbanisme qui définissent les zones à ouvrir à l'urbanisation (PLU, PLUi) ou donne les objectifs de réduction de la consommation d'espace (SRADDET, SCoT). Les contrats de plan en tant qu'outils financiers ne disposent que d'un levier faible par le financement d'actions qui favoriseraient la réutilisation d'espaces déjà artificialisés. Précisons, par ailleurs, que le Commissariat de massif est très vigilant sur les phénomènes de consommation d'espace sur les piémonts apportant un avis technique allant dans le sens de la réduction de l'étalement urbain, avis qui peut se heurter aux volontés politiques des élus locaux.

Le commissariat de massif peut en outre conditionner son accompagnement financier à l'apport de mesures de compensation via l'utilisation de dispositifs de développement durable.

Éléments de précision sur la hiérarchisation des enjeux et les mesures ERC

Les enjeux et leur hiérarchisation traduisent la réalité d'un territoire et les leviers d'action réels pour influencer sur ces enjeux. Ils posent les bases de l'évaluation d'une stratégie environnementale définie par l'Etat et la Région à travers les actions du CPIER. Ce sont des critères d'évaluation qui permettent de s'assurer de l'adéquation entre le projet et l'état de l'environnement. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont établies chaque fois que des incidences négatives sont relevées quel que soit le niveau d'enjeu. Elles découlent donc de la nature du projet plutôt que de l'état initial de l'environnement et des évolutions tendanciennes.

La réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre.

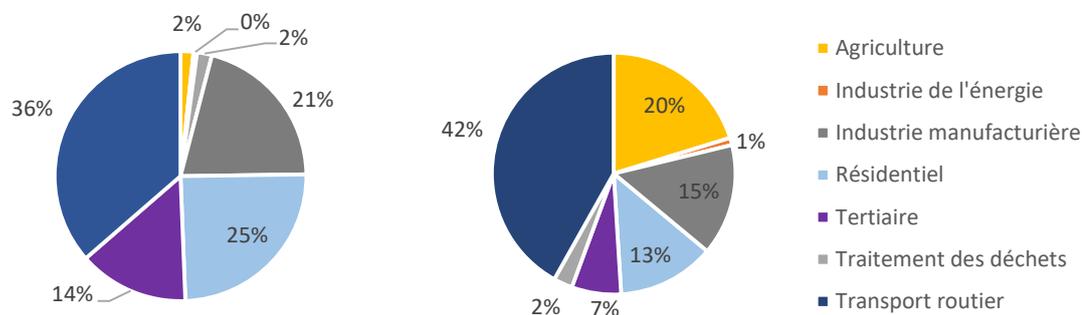


Figure 1 : Répartition de la consommation d'énergie (gauche) et des émissions de GES (droite) (source Atmo BFC)

Sur le massif du Jura, la consommation énergétique tout comme les émissions de GES est fortement imputable aux déplacements, puis aux bâtis résidentiel et tertiaire. Les émissions de GES de l'agriculture sont d'origine non énergétique et relatives aux intrants et aux élevages.

Sur la période précédente, peu de projets de rénovation énergétique ont pu être financés par le CPIER du fait du nombre important de dispositifs de financements par ailleurs proposés : CPER, DETR, Ademe, Atout France, DSIL, Cœur de ville et financements de droits communs. Il a donc été jugé plus opportun de concentrer les crédits du CPIER 2021-2027 sur d'autres sujets et de se concentrer sur la rénovation de l'immobilier de loisir.

Sans établir d'objectif quantitatif de réduction d'énergie et de décarbonation pour le massif, le CPIER s'aligne avec les objectifs du plan climat national et y contribuera à la hauteur des moyens qui lui sont alloués par les opérations sur les éco mobilités, la mobilité douce et active et l'organisation des mobilités. Concernant la problématique des flux frontaliers et transfrontaliers sur laquelle les décisions politiques d'échelle plus large que celle du massif prévalent, les financements des CPER sont mieux adaptés.

A ce titre, plusieurs études pour anticiper les effets négatifs transfrontaliers sur la mobilité ont été conduites. Une étude financée par la DETR et la DSIL du Doubs est ainsi en cours.

ANNEXES

1 Bilan environnemental du CPIER 2015-2020

2 Grille d'éco-conditionnalité mise en test