

RÉPONSE À L'AVIS DU CGEDD

Dans le cadre de la procédure d'élaboration du contrat de plan État-Région (CPER) des Hauts-de-France 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.

Une audition réunissant les représentants de l'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de la Région et de l'État a été organisée le 29 septembre 2021 au cours de laquelle des précisions ont été apportées à l'autorité environnementale.

L'autorité environnementale a fait connaître son avis adopté lors de la séance du 20 octobre 2021.

Par la présente, la préfecture de la région Hauts-de-France et le conseil régional des Hauts-de-France souhaitent apporter des éclaircissements et des réponses aux remarques et recommandations émises par l'autorité environnementale dans son avis sur le CPER et son évaluation environnementale.

1 Précisions générales sur le CPER et son évaluation environnementale

Certaines remarques ou recommandations de l'autorité environnementale trouvent d'ores et déjà réponse dans les documents de l'évaluation environnementale ou du CPER. Ce chapitre précise ces éléments afin d'en garantir une meilleure compréhension.

Précisions sur les méthodes de l'évaluation environnementale stratégique

En préambule, il convient de rappeler que l'évaluation environnementale stratégique (ESE) se distingue de l'étude d'impact. En effet, elle ne porte pas sur un projet de construction ou d'aménagement aux critères techniques très précis, mais évalue les incidences d'un document stratégique ou programmatif. Aussi, même si elle repose sur la même finalité environnementale que l'étude d'impact, ses méthodes en diffèrent fortement. Elle s'adapte, notamment, au niveau de précision du document.

Ainsi, il semble important de rappeler l'objet de l'analyse de l'articulation avec les autres plans ou programmes qui est distinct de celui de l'analyse des incidences.

En tant qu'outil de financement, l'articulation du CPER a été analysée à l'aune de la cohérence des objectifs de référence des documents cadres régionaux¹, qui rapportent les objectifs nationaux au contexte régional. Une matrice d'analyse de l'articulation est présentée en page 181 de l'ESE. Elle liste de manière exhaustive ces objectifs de référence et met en regard les éléments du CPER qui y répondent et leur degré de cohérence. De ce fait, seuls les objectifs ou axes du CPER concernés apparaissent.

L'analyse des incidences relève, quant à elle, les incidences positives et négatives du CPER sur chaque enjeu environnemental. Cette analyse est menée à « dire d'experts » mobilisant les connaissances environnementales des évaluateurs, leur expérience professionnelle et les différentes études et rapports publiés. La méthode utilisée pour l'ESE repose sur un système de notation plutôt que sur l'utilisation de symboles pour quantifier les incidences, afin d'objectiver les résultats et de neutraliser la subjectivité de l'évaluation. Rappelons toutefois le parti-pris environnemental de l'évaluateur qui vise à relever toutes les incidences négatives d'une opération afin de trouver comment les éviter ou les réduire. Des échanges entre l'évaluateur et la maîtrise d'ouvrage ont permis de s'assurer de la bonne compréhension de l'intervention. La matrice d'analyse des incidences présente en page 191 de l'ESE rassemble les résultats de cette analyse.

1 Le Schéma régional des carrières (SRC) et la Stratégie régionale biodiversité (SRB) ne sont pas disponibles à ce jour et ne pourront venir compléter l'analyse effectuée.

L'objectif de l'analyse des incidences est de permettre d'éviter ou de réduire les incidences négatives à travers un processus itératif. L'autorité environnementale souligne d'ailleurs l'intérêt des mesures d'accompagnement et d'évitement-réduction proposées. Ainsi, pour reprendre l'exemple cité par l'autorité environnementale, la contribution stricte du CPER au chantier du Canal Seine nord Europe (CSNE) vise bien à réduire l'artificialisation pouvant se produire aux abords du futur canal au cours de la phase chantier par le financement d'actions de valorisation paysagère et environnementale et de mise en valeur du patrimoine bâti, naturel et paysager.

Précisions sur le CPER et ses sources de financements

Historiquement, le CPER est un contrat liant État et Région afin de contractualiser à parts égales des fonds dédiés.

Le CPER Hauts-de-France présente la particularité d'associer l'ensemble des départements et les deux métropoles régionales dans le projet stratégique en intégrant leur participation financière sur leurs périmètres respectifs. Ces crédits supplémentaires ne s'appliquent pas à l'échelle régionale et répondent à des enjeux territoriaux.

De plus, cette génération de CPER s'inscrit dans le contexte national du plan de relance.

L'évaluation environnementale s'est concentrée sur l'aspect programmatif du CPER, analysant les incidences des choix d'interventions en s'assurant de tenir compte des trois sources majeures de financement :

- les crédits contractualisés État-Région : montants propres à l'outil CPER,
- les crédits du plan de relance : enveloppe exceptionnelle de l'État débloquée à la suite de la crise sanitaire,
- les crédits valorisés : financements de droits communs, valorisés pour accompagner la programmation du CPER.

Cette distinction a été appliquée sur tous les graphiques et analyses produits, permettant de faire porter au CPER et à l'accord de relance les incidences environnementales découlant de la mobilisation de leurs crédits respectifs. L'erreur sur le total des montants (double compte des montants) présente dans un tableau, ne remet pas en cause la fiabilité de l'évaluation des incidences effectuée au niveau de chaque intervention. Le tableau corrigé a été transmis à l'autorité environnementale suite à l'audition et est à substituer à celui figurant en page 143 de l'ESE (tableau corrigé en annexe).

Précisions sur les leviers d'action du CPER et les enjeux environnementaux

Comme le remarque l'autorité environnementale, la synthèse de l'État Initial de l'Environnement (EIE) présente les enjeux selon le prisme territorial. Cette priorisation est ensuite revue à l'aune des leviers du CPER, pour permettre une hiérarchisation des enjeux adaptée à l'évaluation. La méthode retenue est clairement exposée dans le rapport environnemental aux pages 134 à 136. Ainsi chaque enjeu est soumis à des critères d'évaluation identiques afin de garantir une homogénéité de l'analyse.

Les enjeux sont hiérarchisés selon deux critères : la prégnance de l'enjeu sur le territoire régional et le levier d'action du CPER sur celui-ci.

En effet, l'État et les régions se sont accordés en septembre 2020 à l'échelle nationale sur un ensemble de problématiques, enjeux et objectifs pouvant être pris en compte dans l'élaboration des CPER rénovés. L'analyse de ce cadre a mis en évidence les préoccupations environnementales prioritaires pour la programmation régionale 2021-2027, traduites en niveaux de levier d'action. Cette méthode combinant la situation du territoire aux prérogatives de l'outil CPER permet de s'assurer du bon calibrage de l'évaluation et de la justesse des résultats.

Ainsi, le levier sur la qualité de l'air a été évalué comme « moyen » puisque le volet mobilité, source principale d'impacts environnementaux sur cette qualité de l'air, est largement pris en compte en dehors du périmètre d'intervention du CPER, notamment par le plan de relance, l'avenant aux CPER précédents et la future programmation 2023-2027. La situation du territoire par rapport à la qualité de l'air implique finalement que l'enjeu est qualifié « fort » pour le CPER, malgré son levier d'action moyen.

Les enjeux sur la pollution des sols (enjeu faible pour le CPER) ou la ressource en eau (enjeu moyen pour le CPER) relèvent quant à eux davantage des moyens alloués dans le cadre du plan de relance (fonds dédiés à la revalorisation des friches urbaines ou des actions des agences de l'eau dans le cadre du programme de mesures des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

L'inadéquation du concept de solutions de substitution raisonnable

Comme expliqué dans le rapport d'évaluation environnementale en amont de la section « justification des choix », la notion de solutions de substitution raisonnables définie dans le code de l'environnement repose sur le canevas de l'étude d'impact. Celle-ci s'applique à l'analyse de projets d'infrastructures et d'aménagements concrets pour lesquels plusieurs *scénarii* sont envisagés avant de retenir la solution conciliant au mieux les enjeux environnementaux, financiers, sociaux et économiques. Ces solutions ne sont pas à confondre avec les mesures d'évitement, de réduction et de compensation établies pour les principales actions du CPER susceptibles de présenter des incidences significatives pour l'environnement.

Le caractère programmatique du CPER ne permet donc pas d'explicitier *a priori* des solutions de substitution raisonnables.

Précisions sur les ambitions environnementales

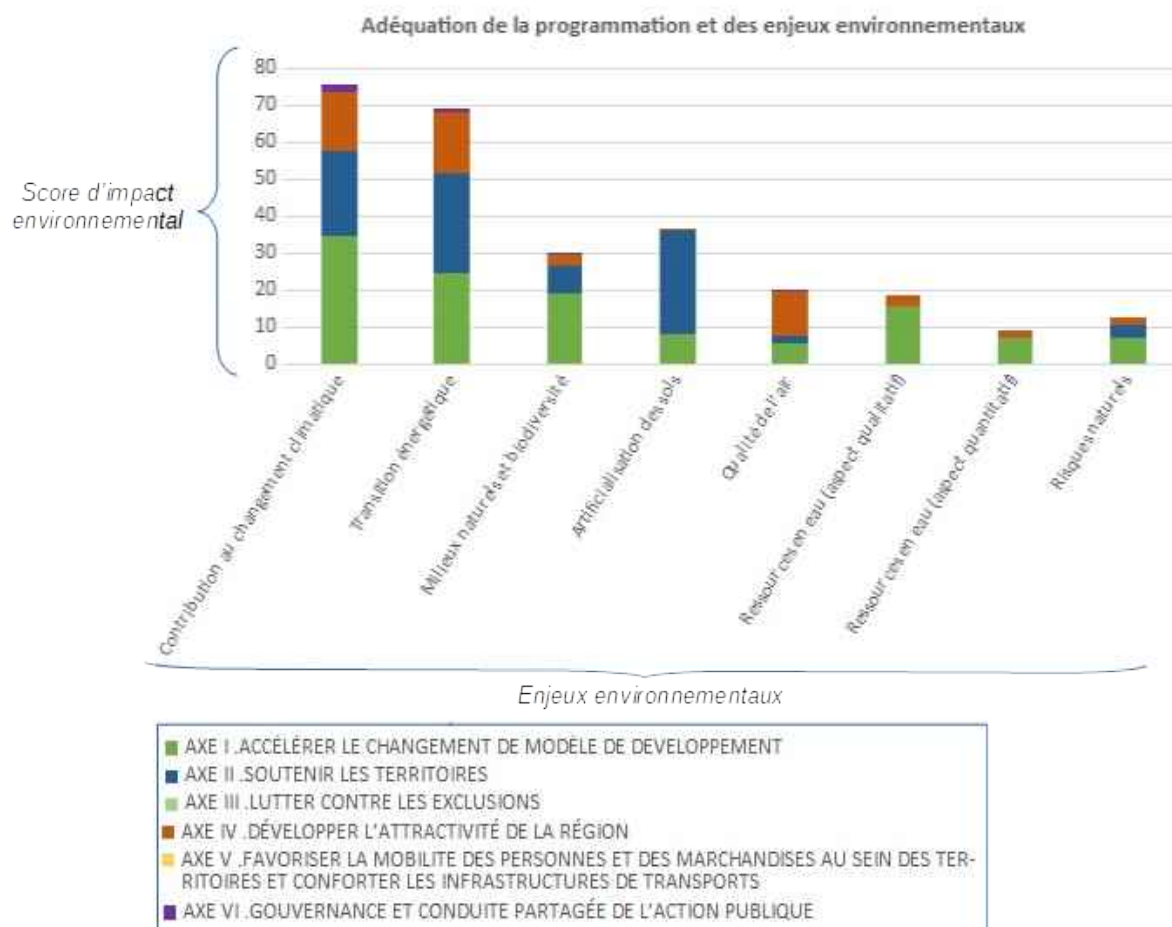
Un système de notation a été établi afin de rendre compte des effets notables identifiables de la mise en œuvre du projet de CPER selon chaque thématique environnementale. Chaque intervention se voit attribuer, pour chaque thématique environnementale, une note selon l'effet probable de sa mise en œuvre. Cette note intègre la typologie de l'action envisagée, sa contribution positive ou négative à l'enjeu concerné et sa portée opérationnelle. L'ensemble des notations est résumé au sein d'un profil environnemental présenté en page 154 de l'ESE.

Afin de mieux visualiser l'adéquation entre les moyens consacrés dans le projet de CPER 2021-2027 et les enjeux environnementaux de la région, une analyse de la contribution des différents axes du CPER aux enjeux environnementaux principaux est proposé ci-après.

On remarque ainsi que la contribution aux enjeux environnementaux repose aussi bien sur les moyens alloués à l'axe I qu'à l'axe II, ou encore à l'axe IV pour certaines thématiques. Il en est ainsi pour la transition énergétique, l'adaptation au changement climatique et les risques naturels. Les thématiques associées à la préservation des ressources naturelles reposent plus particulièrement sur l'axe I et II (biodiversité, foncier, eau). Cette répartition est cohérente avec d'autres graphiques présentés dans le rapport environnemental (page 154 par exemple) qui démontraient que la plus-value environnementale du CPER est principalement portée par les axes I, II et IV.

L'autorité environnementale note que les crédits dédiés à la transition écologique et énergétique semblent en diminution par rapport au précédent CPER passant de 367 M€ à 339 M€.

Cette analyse des crédits par axe ne tient pas compte de la transversalité du traitement des questions environnementales souhaitée par les rédacteurs du CPER. Au-delà de l'axe I, ces questions sont ainsi largement traitées au sein de l'axe II au travers des actions de rénovation des cités minières. Autre illustration, l'axe IV contribue pleinement à la transition écologique par la rénovation énergétique/thermique des bâtiments d'enseignement et des projets de recherches directement en lien avec ces thématiques.



2 Précisions en réponse à l'avis de l'autorité environnementale

Actualisation à venir des données de l'état initial de l'environnement

Comme précisé dans le rapport environnemental, l'état initial de l'environnement (EIE) du CPER (pages 26 à 115 de l'ESE) a été établi à partir de celui du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et des recommandations de l'autorité environnementale dans son avis sur le SRADDET.

Il a été mis à jour avec les données les plus récentes disponibles lors de sa réalisation en septembre 2020. Ainsi, les données sur les émissions de GES et les consommations d'énergie correspondaient à l'année 2014. Les données actuellement disponibles concernent l'année 2016 et ne changent pas les tendances de fond conduisant à l'identification des enjeux environnementaux. L'autorité environnementale reconnaît d'ailleurs dans son avis que « les synthèses présentées résument en général de façon satisfaisante les enjeux ressortant de l'état initial »

Enfin précisons que la nouvelle région est confrontée au morcellement des systèmes de collecte de données et d'information du fait notamment des différences méthodologiques entre les anciennes régions. En réponse à ces difficultés, le sous-axe VI.1 du CPER vise à structurer la donnée publique, soutenir les observatoires régionaux et pouvoir mettre à disposition des territoires un socle de connaissances et de données clefs.

L'évaluation environnementale s'engage à ajuster ces données énergie/GES au niveau régional, ainsi que les différents points de détails relevés par l'autorité environnementale sur l'EIE lorsqu'il sera techniquement possible de le faire.

Modifications du rapport d'évaluation environnementale

Afin de suivre les recommandations de l'autorité environnementale, les éléments suivants pourront être intégrés dans la version définitive du rapport environnemental qui sera soumis à la délibération des collectivités signataires :

- estimation des populations exposées aux risques majeurs d'inondation et de submersion marine
- explications pédagogiques sur la détermination des leviers d'action du CPER
- ajout du PGRI Seine-Normandie et Artois-Picardie dans l'analyse de l'articulation
- ajout des tableaux des mesures ERC par axes du CPER et rappel dans la partie justification
- ajout des valeurs initiales dans le tableau de bord des indicateurs de suivi environnemental

La volonté des partenaires de prioriser les projets les plus vertueux au plan environnemental

Lors de la période précédente, une grille d'éco-conditionnalité nationale avait été établie et intégrée dans le CPER 2015-2020, mais n'avait pas été rendue opérationnelle.

Afin de tirer les enseignements de l'insuffisance du suivi des précédents CPER, une charte de gouvernance du CPER a été élaborée. Celle-ci est annexée au projet de CPER et a été transmise à l'autorité environnementale. Des modalités d'animation, de suivi régulier et une démarche évaluative qualitative y sont précisées. Un travail partenarial doit permettre d'élaborer des outils permettant une sélection écologiquement responsable des futurs projets. Ces outils pourront s'appuyer sur les critères et mesures ERC établis dans le rapport d'évaluation environnementale.

Concernant le suivi environnemental du CPER, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du SRADDET, le conseil régional Hauts-de-France construit un dispositif de suivi qui pourra être mutualisé et capitalisé pour alimenter celui du CPER.

3 – Une évaluation environnementale nécessairement contrainte par le périmètre du CPER et son calendrier d'élaboration

Du fait de sa nature et du cadre de son élaboration, le CPER et son évaluation environnementale s'inscrivent dans un formalisme et une temporalité contraintes.

Prise en compte du cadre d'élaboration du CPER

L'autorité environnementale recommande de rappeler les choix découlant d'instructions nationales ou des contraintes des différents partenaires. Le CPER s'inscrit en effet dans un cadre stratégique négocié entre l'État et les régions à travers un processus de négociations et d'accords bilatéraux largement rappelé en page 123 de l'ESE.

L'autorité environnementale s'interroge également sur l'adéquation des enveloppes contractualisées avec les besoins de financement qui pourraient émerger des territoires. Il convient de rappeler que l'évaluation environnementale évalue l'adéquation du CPER avec les enjeux environnementaux régionaux, mais n'a pas pour mission d'évaluer l'adéquation des enveloppes contractualisées avec les besoins de financement des territoires.

Cette adéquation a toutefois été assurée par le volet territorial du CPER, à partir notamment des besoins connus de financement et des sollicitations des territoires. La recherche d'adéquation trouvera sa traduction opérationnelle par l'implication des territoires lors de la sélection des projets proposés par les acteurs territoriaux.

Bilan formalisé et détaillé de l'exécution du précédent CPER

Le bilan de la mise en œuvre des CPER 2015-2021 est en cours de finalisation et doit faire l'objet d'une validation auprès des partenaires. Ses enseignements ont été largement diffusés et capitalisés pour la construction du présent CPER et ont été présentés dans le rapport d'évaluation environnementale (pages 124 à 127).

Cette mise en perspective est jugée tout aussi instructive et éclairante que la présentation d'un bilan analytique entre les CPER précédents et le projet actuel, dont les périmètres diffèrent tant du point de vue géographique que thématique ce qui ne permet pas une véritable comparaison.

La gestion quantitative de la ressource en eau

L'autorité environnementale recommande une analyse plus approfondie sur la thématique «eau». Il convient de remarquer que l'EIE n'a pas vocation à se substituer à d'autres démarches de planification, comme le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2022-2027 en cours d'élaboration. Dans ce cadre, un état des lieux du Bassin Artois-Picardie a été établi en 2019 et dresse un diagnostic de l'état des milieux aquatiques, un bilan des activités économiques et domestiques affectant ces milieux aquatiques ainsi qu'une analyse économique à l'échelle du bassin.

Une première consultation du public a eu lieu en 2018 sur les principaux enjeux suivie d'une seconde consultation fin 2020 sur les documents de planification (SDAGE et programme de mesures). Pendant l'année 2021, le nouveau SDAGE se construit peu à peu pour être validé et opérationnel dès le 1er janvier 2022.

L'autorité environnementale souhaite également des précisions sur les perspectives d'évolution en termes de prélèvements d'eau par les canaux avec l'arrivée du projet de Canal Seine Nord Europe (CSNE). Ces précisions seront apportées dans le cadre des autorisations environnementales accordées au projet de CSNE. Ces autorisations ont déjà été accordées par arrêté préfectoral du 8 avril 2021 pour le secteur 1 entre Compiègne (60) et Passel (60). Les autorisations environnementales sont en cours d'instruction pour les secteurs 2, 3 et 4 entre Passel (60) et Aubencheul-au-Bac (59).

L'évaluation quantitative des émissions de GES des projets financés par le CPER

Le CPER 2021-2027 est un outil de financement construit dans un esprit programmatif et stratégique et ne fixe pas d'objectifs quantitatifs de réduction des consommations énergétiques et des émissions de GES, mais définit des enveloppes financières pouvant être mobilisées. Les objectifs chiffrés sont définis par le cadre législatif ou réglementaire (Loi Climat-Résilience, SNBC, SRADDET).

Les modèles de calcul des émissions de GES s'appuient sur des données chiffrées et des facteurs d'émissions. Des méthodes ont été développées pour estimer les émissions de GES de politiques de transport, d'urbanisme ou de modes de vie (cf. outil GES Urba, Nos GESTes Climat). Dans le cadre du CPER, l'absence d'objectifs chiffrés, ne permet pas le calcul des émissions de GES dans le cadre de la présente évaluation.

Cependant, dans le cadre du suivi du SRADDET, l'Observatoire Climat Hauts-de-France et la Région travaillent depuis plus d'un an à la construction d'une méthode d'évaluation de la contribution du schéma aux émissions de GES. Celle-ci sera mobilisée dans le cadre du suivi du CPER lorsqu'elle sera opérationnelle.

L'évaluation de la programmation des mobilités

Comme le remarque à juste titre l'autorité environnementale, le volet « mobilité » 2015-2022 des CPER antérieurs, ainsi que la future programmation du volet 2023-2027 ne sont pas inclus dans le rapport d'évaluation du CPER.

Concernant les opérations programmées antérieurement, l'avenant aux CPER 2015-2021 permet de mener à terme des opérations retardées par la crise sanitaire, par des retards de chantiers ou faute d'engagements financiers. Ces opérations ne relèvent pas de la contractualisation actuelle et sont soumises aux procédures de « déclaration d'utilité publique » et à étude d'impact.

Concernant les opérations 2023-2027, la présente évaluation ne peut techniquement évaluer un volet non rédigé à ce jour, mais qui fera naturellement l'objet d'une évaluation environnementale conforme à l'article R.122-20 du code de l'environnement. L'évaluation propre à la programmation 2023-2027 sera ainsi au niveau de précision requis pour les infrastructures de déplacement et sera susceptible de différer fortement des méthodes utilisées pour la présente évaluation.

Le CPER, un outil de financement articulé avec d'autres programmes et instruments financiers

L'autorité environnementale recommande de préciser de quelle façon les orientations du CPER et les conclusions de son évaluation environnementale ont vocation à être transposées aux actions des plans de relance de l'État et de la Région, aux programmes opérationnels régionaux des fonds européens et contrats territoriaux de relance et de transition écologique.

Si le CPER constitue un cadre partenarial de mise en synergie des programmations et des financements sur un certain nombre de thématiques et de projets structurants, il n'a cependant pas vocation à s'imposer au plan de relance, ou aux programmes opérationnels régionaux des fonds européens et contrats territoriaux de relance et de transition écologique.

Lors de l'élaboration du CPER, il a néanmoins été veillé à la bonne articulation de ce document avec ces autres plans ou programmes (comme expliqué par exemple en page 118 de l'ESE), toutefois ces documents ont leur propre gouvernance, leurs propres contraintes et modalités de mise en œuvre.

Annexe 1 : Tableau corrigé transmis à l'autorité environnementale (correction apportée à la ligne du total surlignée en fond bleu)

Origine des financements	Crédits en M€				Répartition en %		
	Contractualisé État et Région	Valorisé État	Relance État	Total	CPER	Relance État	Valorisé État
TOTAL	1889,48	709,35	2392,17	4991,00	38 %	48 %	14 %
AXE I. ACCÉLÉRER LE CHANGEMENT DE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT	338,83	96,93	1094,54	1530,31	22 %	72 %	6 %
I.1 - Accélérer la décarbonation de l'économie régionale notamment par les transitions énergétiques, écologiques et l'économie circulaire	176,51	17,78	1055,33	1249,63	14 %	84 %	1 %
I.2 - Accompagner les transitions énergétiques et écologiques des ports	7,60	0,00	0,00	7,60	100 %	0 %	0 %
I.3 - Préserver et valoriser les ressources et milieux naturels pour accompagner les transitions	154,72	79,15	39,21	273,08	57 %	14 %	29 %
AXE II. SOUTENIR LES TERRITOIRES	1082,76	193,43	529,15	1805,35	60 %	29 %	11 %
II.1 - Conforter le dynamisme des métropoles	23,00	0,00	19,90	42,90	54 %	46 %	0 %
II.2 - Développer l'attractivité des pôles de centralité	120,00	0,00	48,90	168,90	71 %	29 %	0,00 %
II.3 - Soutenir le maillage des services au public, en particulier dans les territoires ruraux	90,50	193,43	234,89	518,82	17 %	45 %	37 %
II.4 - Accroître la résilience des territoires et en particulier ceux soumis à de fortes vulnérabilités	219,00	0,00	10,36	229,36	95 %	5 %	0 %
II.5 - Renouveau Urbain des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville	497,20	0,00	147,20	644,40	77 %	23 %	0 %
II.6 - Faire du Canal Seine Nord Europe un moteur d'attractivité pour les territoires	55,00	0,00	67,90	122,90	45 %	55 %	0 %
II.7 - Poursuivre les démarches d'appui et d'ingénierie aux territoires	78,06	0,00	0,00	78,06	100 %	0 %	0 %
AXE III. LUTTER CONTRE LES EXCLUSIONS	95,44	380,51	239,48	715,42	13 %	33 %	53 %
III.1 - Soutenir la dynamique des solidarités et la structuration du monde associatif	35,92	0,00	36,75	72,67	49 %	51 %	0 %
III.2 - Anticiper et lever les difficultés de recrutement et investir dans la formation	53,39	378,68	202,73	634,79	8 %	32 %	60 %
III.3 - Développer l'information des jeunes pour favoriser leur orientation, l'accès aux droits et l'apprentissage	6,13	1,82	0,00	7,95	77 %	0 %	23 %
AXE IV. DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ DE LA RÉGION	369,24	0,00	167,49	536,73	69 %	31 %	0 %
IV.1 - Développer le rayonnement culturel des Hauts-de-France	37,00	0,00	167,49	204,49	18 %	82 %	0 %

IV.2 - Soutenir la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur, comme vecteurs d'excellence	327,54	0,00	0,00	327,54	100 %	0 %	0 %
IV.3 - Brexit - consolider la place de leader du trafic Transmanche	4,70	0,00	0,00	4,70	100 %	0 %	0 %
AXE V. FAVORISER LA MOBILITÉ DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES AU SEIN DES TERRITOIRES ET CONFORTER LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS	0,00	24,77	361,51	386,28	0 %	94 %	6 %
V.1 - Conforter l'exécution des projets déjà engagés	0,00	24,77	348,40	373,17	0 %	93 %	7 %
V.2 - Favoriser les mobilités décarbonées et l'intégration des enjeux de la transition écologique dans les infrastructures existantes	0,00	0,00	13,11	13,11	0 %	100 %	0 %
V.3 - Identifier les grandes priorités régionales pour la future programmation 2023	0,00	0,00	0,00	0,00	0 %	0 %	0 %
AXE VI. GOUVERNANCE ET CONDUITE PARTAGÉE DE L'ACTION PUBLIQUE	3,20	13,71	0,00	16,91	19 %	0 %	81 %
VI.1 - Mettre en place une coordination stratégique régionale de la connaissance	3,00	13,71	0,00	16,71	18 %	0 %	82 %
VI.2 - Conduite partagée de l'action publique	0,20	0,00	0,00	0,20	100 %	0 %	0 %