



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le Contrat de plan interrégional État-Région
(CPIER) du massif du Jura 2021-2027**

n°Ae : 2021-60

Avis délibéré n° 2021-60 adopté lors de la séance du 25 août 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 25 août 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le contrat de plan interrégional État-Région 2021-2027 du massif du Jura.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Marc Clément, Pascal Douard, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Alby Schmitt, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Barbara Bour-Desprez, Virginie Dumoulin, Christine Jean, Michel Pascal

N'a pas participé à la délibération en application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae : Nathalie Bertrand, Sophie Fonquernie

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 29 juin 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 22 juillet 2021 :

- les préfètes et préfets des départements de l'Ain, du Doubs, du Jura et du Territoire de Belfort, une contribution ayant été transmise par le préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté en date du 19 août 2021,*
- les directeurs généraux des Agences régionales de santé d'Auvergne-Rhône-Alpes et de Bourgogne-Franche-Comté.*

Sur le rapport de Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Les comités de massif ont été créés par la loi n°85-30 du 9 janvier 1985, dite « loi montagne », relative au développement et à la protection de la montagne. Chaque comité réalise à l'échelle du massif un schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif (« schéma de massif »). Le contrat de plan interrégional État – Région (CPIER) du massif du Jura est présenté comme l'outil de mise en œuvre du schéma de massif, en complémentarité avec d'autres dispositifs en cours d'élaboration (contrats de plan État–Région des deux régions concernées, axes « massif » des programmes opérationnels du Fonds européen pour le développement régional »).

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du programme sont :

- la sobriété des usages de l'eau et la qualité des masses d'eau ;
- la sobriété et la réduction de la dépendance énergétiques, 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.

L'évaluation environnementale apporte un éclairage indispensable pour comprendre les intentions des maîtres d'ouvrage, les incidences probables des mesures retenues et, par conséquent, la façon dont l'environnement a été pris en compte pour faire évoluer les mesures entre le CPIER 2015–2020 et ce projet pour le cycle 2021–2027. Mais son approche reste trop générale et insuffisamment adaptée à la spécificité d'un tel programme, en particulier à la modestie de ses moyens financiers, aux particularités du massif et à la nature des opérations soutenues.

L'Ae formule un nombre limité de recommandations dont les effets lui paraissent suffisamment importants pour améliorer la démarche d'évaluation environnementale et pouvoir être prises en compte dans les documents d'application du contrat, notamment en ce qui concerne :

- la présentation et l'exploitation du retour d'expérience du CPIER 2015–2020 pour l'environnement,
- l'ajustement de la hiérarchisation des enjeux environnementaux,
- la spécification de l'analyse aux opérations soutenues par le CPIER et au contexte du massif du Jura,
- le dispositif de suivi à compléter de valeurs initiales (2021) et cibles (2027) et d'indicateurs permettant de suivre les mesures d'évitement ou de réduction,
- la définition de critères de sélection et d'éco-conditionnalité pour les divers types d'opérations,
- la définition d'objectifs et de mesures pour certaines filières (tourisme, bois, énergies renouvelables) ou certains enjeux environnementaux (consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre, artificialisation) voire un programme d'études concernant les effets négatifs transfrontaliers avec la Suisse.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis porte sur le contrat de plan interrégional État-Région (CPIER) du massif du Jura et sur son évaluation environnementale, portés par l'État et les Régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté.

1 Contexte, présentation du CPIER et enjeux environnementaux

L'État et les Régions s'engagent dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER) sur la programmation et le financement pluriannuels de projets potentiellement importants. Ils ont été créés par la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification. Les CPER en vigueur couvrent une période de six ans (2015–2020). Certains contrats sont interrégionaux.

Les comités de massif ont été créés par la loi n°85-30 du 9 janvier 1985, dite « loi montagne », relative au développement et à la protection de la montagne. Chaque comité réalise à l'échelle du massif un schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif (« schéma de massif »). Celui du massif du Jura a été adopté une première fois en 2006 et révisé en 2013. Son actualisation a été décidée ; elle devrait conduire à sa profonde restructuration, conformément aux intentions portées par les instances du comité de massif.

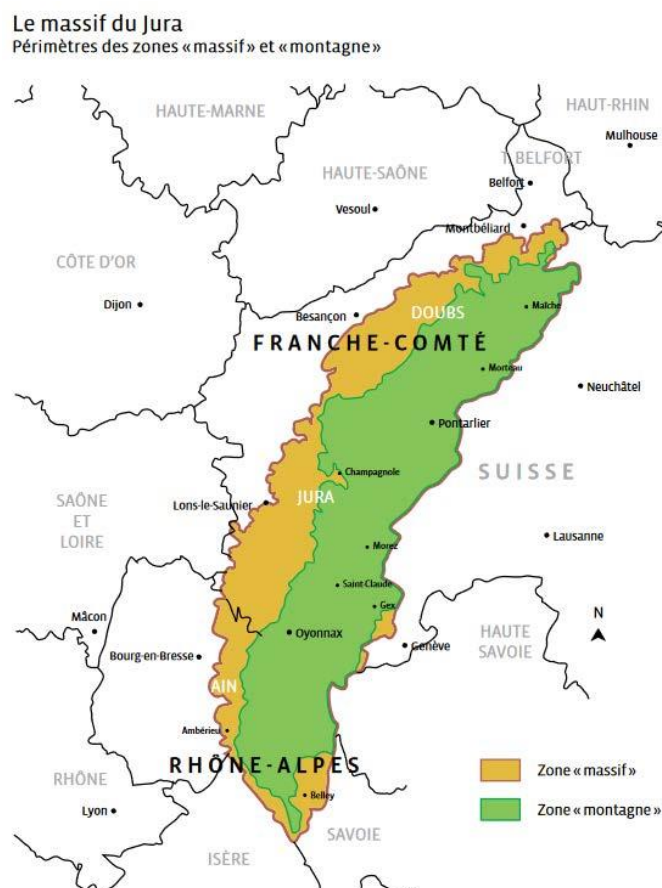


Figure 1 : Périmètres du massif du Jura. La zone « montagne » délimite le champ d'application de la « loi montagne ». Source : évaluation environnementale

Le CPIER du massif du Jura est présenté comme l'outil de mise en œuvre du schéma de massif, dans une complémentarité avec d'autres dispositifs en cours d'élaboration (contrats de plan État-Région avec les deux régions concernées, axes « massif » des programmes opérationnels du Fonds européen pour le développement régional »).

1.1 Le CPIER 2015-2020

La programmation initiale du CPIER était la suivante :

Axes		Sous-axes	Montants des aides (En millions d'euros)
Axe I	Améliorer l'attractivité des territoires	I.1 Accroître la durabilité des systèmes de mobilité dans le massif	5,0
		I.2 Développer les usages du numérique adaptés aux besoins des populations et aux entreprises du massif	
Axe II	Accompagner la valorisation économique	II.1 Favoriser les regroupements, mutualisations et les coopérations dans les secteurs traditionnels du massif	12,8
		II.2 Soutenir les actions de protection, de valorisation et de reconquête du paysage	
		II.3 Consolider l'économie touristique de la destination « Montagnes du Jura »	
Axe III	Adaptation au changement climatique	III.1 Adapter l'offre d'activité touristique au changement climatique en développant le tourisme d'itinérance et les sports de nature durables dans une dynamique « quatre saisons »	10,4
		III.2 Améliorer la connaissance des impacts du changement climatique sur le massif et encourager le développement d'une production d'énergie renouvelable	
Axe IV	Développer les coopérations	IV.1 Coopérer avec les autres massifs	0,8
		IV.2 Coopérer avec la Suisse	
Total			29,0

Tableau 1 : Maquette financière du CPIER 2015-2020. Source : évaluation environnementale

13,5 millions d'euros devaient être apportés par l'État, 12 millions d'euros par la Région Franche-Comté et 3,5 millions d'euros par la région Rhône-Alpes.

Selon le dossier, au 31 décembre 2020, la programmation s'élevait à 36,3 millions d'euros² ; le taux de programmation s'élevait alors à environ 80 % pour 443 dossiers. Il ressort du bilan détaillé transmis au rapporteur que, au 16 juillet 2021, le CPIER aura permis de financer des projets d'un coût total de 130,5 millions d'euros, le CPIER y contribuant pour 25,6 millions d'euros (10,7 millions du Fonds national d'aménagement du territoire abondé par l'État, 11 millions par la Région Bourgogne-Franche-Comté (BFC), 3,8 millions par la Région Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA)). Les Départements ont également contribué à ces opérations : l'Ain pour 8,6 millions, le Doubs pour 2,3 millions et le Jura pour 2,1 millions.

Le tableau suivant synthétise ces engagements par axe, sous-axe et types de projets.

² Au vu du bilan détaillé, ce montant global inclut les contributions des Départements.

Axes	Sous-axes	Principaux types de projets financés	Apport CPIER	Coût total
Axe I	I.1	Aménagement des gares et liaisons douces	4,4	12,8
	I.2		1,0	1,2
Axe II	II.1	Maison du Comté, fruitière à Comté, valorisation du bois et de la forêt	4,0	14,1
	II.2	Plusieurs projets portés par le Conservatoire d'espaces naturels de Rhône-Alpes, animation du programme pastoral du massif du Jura	2,8	9,8
	II.3	Programmes d'actions des Grandes traversées du Jura, soutien aux « Montagnes du Jura » porté par le comité régional du tourisme, extensions et requalifications de domaines et attractions touristiques existants	14,5	37,7
Axe III	III.1	Aménagements touristiques divers : plan d'eau, liaisons douces, hébergements touristiques, restructuration de sites, etc.	7,8	24,85
	III.2	Réhabilitation du fonctionnement hydrologique de tourbières situées au sein de sites Natura 2000 du Massif du Jura, énergies renouvelables (dont séchages solaires), biodiversité	2,1	16,2
Axe IV	IV.1		0,1	0,2
	IV.2	Liaison douce frontalière, requalification d'un stade en vue de l'organisation des Jeux olympiques de la jeunesse Lausanne 2020	3,0	12,65

Tableau 2 : État des engagements du CPIER 2015–2020 et des Départements au 16 juillet 2021. Montants en millions d'euros. Source : document transmis au rapporteur

Le dossier transmis à l'Ae pour avis ne comporte pas de bilan environnemental.

La commissaire de massif a transmis au rapporteur, en réponse à ses questions, une analyse environnementale détaillée du CPIER rédigée pour l'occasion. Cette analyse, précise et fouillée, apporte de nombreuses illustrations concrètes de la façon dont l'environnement a été pris en compte par le CPIER 2015–2020³. Pour chaque sous-axe, elle détaille le nombre de projets soutenus et les critères de sélection, notamment environnementaux, des opérations ; 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 : à titre d'exemple, en réponse à l'usage non réglementé du casse-cailloux⁴ pour les activités pastorales, des concertations ont été engagées pour aboutir à un projet de charte de bonne gestion des éléments rocheux du Jura pour mieux préserver les sols et les paysages.

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 (« *les mesures d'adaptation au changement climatique ont peiné à trouver leur public* »). L'Ae considère qu'un document de cette nature est à la fois utile pour la complète information du public, mais aussi et surtout comme retour d'expérience permettant d'alimenter l'élaboration et la mise en œuvre du CPIER.

³ Les sous-totaux sont néanmoins différents de ceux du tableau 2.

⁴ Pratique agricole consistant à broyer les affleurements rocheux, spécifiques du massif du Jura, pour obtenir des champs plus homogènes et ainsi récupérer des surfaces agricoles exploitables en utilisant des engins agricoles. Dans le Jura, l'usage du casse-cailloux dans les espaces agricoles remonte à la fin des années 1990.

L'Ae recommande de compléter le dossier par un bilan environnemental du CPIER 2015–2020 faisant ressortir les retours d'expérience utiles pour le CPIER 2021–2027.

1.2 Le projet de CPIER 2021–2027

Le CPIER fait l'objet d'une élaboration en deux temps :

- un accord politique, soumis aux votes des deux Régions en début d'année 2021, qui en définit le cadre. Le projet de protocole est joint au dossier. Le rapporteur a été informé qu'il a été récemment signé après présentation au comité de massif ;
- le projet ne sera validé qu'après les consultations réglementaires. Il est établi conformément à la volonté du gouvernement de proposer une approche différenciée des politiques publiques et dans l'objectif « zéro artificialisation nette ».

Le projet vise à financer prioritairement des projets « à caractère innovant et prospectif », « de portée interrégionale » et « portant sur des enjeux ou problématiques spécifiques aux territoires de montagne ».

Le dossier indique s'inscrire en conformité avec les différents schémas régionaux (dont les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) des deux régions) ; il a vocation à décliner le schéma de massif actualisé, structuré selon quatre axes : maintenir l'équilibre agriculture–forêt–industrie–tourisme ; préserver, valoriser l'environnement, la biodiversité et les paysages du massif ; favoriser l'attractivité et la qualité de vie du territoire par l'amélioration des services ; inscrire le territoire dans des dynamiques d'échange et de partenariats. Désormais, à chaque axe stratégique du schéma de massif correspond un défi du CPIER – même si les deux premiers sont en ordre inversé.

Le dossier présente une maquette financière indicative, qui intègre également une enveloppe complémentaire décidée dans le cadre du plan de relance.

	État		Région BFC	Région AuRA
	CPIER	Accord relance		
Défi n°1 : Préserver, valoriser l'environnement, la biodiversité et les paysages du massif du Jura	7,00	0,70	4,20	0,80
Défi n°2 : Renforcer l'économie traditionnelle et innovante du massif avec et pour ses habitants	7,50	1,70	6,00	2,00
Défi n°3 : Favoriser l'attractivité et la qualité de vie du territoire par l'amélioration des services	2,70	0,50	1,50	0,70
Défi n°4 : Inscrire le territoire dans des dynamiques d'échange et de partenariats	0,77	0,04	0,30	
TOTAUX	17,97	2,94	12,00	3,50

Tableau 3 : Maquette financière indicative du projet de CPIER. Source : dossier

La structure du CPIER 2021–2027 diffère par conséquent profondément du CPIER 2015–2021 : le tableau 2 permet notamment de comprendre que trois quarts des financements de ce dernier étaient programmés au profit des activités touristiques, à comparer à environ 15 % pour les sous-axes environnementaux. Désormais, le défi n°1 représente environ un tiers de la maquette et les thématiques se focalisent sur les acteurs habitants du massif.

Comme pour le CPIER 2015–2020, une convention complémentaire a vocation à préciser ultérieurement de quelle façon les Départements souhaiteront abonder les projets soutenus par le CPIER.

Les modalités concrètes de mise en œuvre du CPIER feront l'objet de documents d'application, dont le contenu n'est pas encore défini.

1.3 Procédure relative au programme

Relevant de la rubrique 37° de l'article R. 122–17 du code de l'environnement, ce programme est soumis à évaluation environnementale. L'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce dossier du fait de son caractère interrégional (IV 1° de l'article R. 122–17).

Après avis de l'Ae, le dossier sera soumis à consultation publique, puis après prise en compte éventuelle des avis et recommandations, le projet de CPIER devrait être signé à l'automne 2021.

1.4 Principaux enjeux environnementaux du programme opérationnel

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la sobriété des usages de l'eau et la qualité des masses d'eau ;
- la sobriété et la réduction de la dépendance énergétiques, 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.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale comporte 154 pages quand le CPIER en comporte 32. Elle apporte un éclairage indispensable pour comprendre les intentions des maîtres d'ouvrage, les incidences probables des mesures retenues et, par conséquent, la façon dont l'environnement a été pris en compte pour faire évoluer les mesures entre le CPIER 2015–2020 et ce projet pour le cycle 2021–2027. Mais son approche trop générale est insuffisamment adaptée à la spécificité d'un tel programme, en particulier à la modestie de ses moyens financiers, aux particularités du massif et à la nature des opérations soutenues. Le présent avis ne signale que les recommandations de nature à améliorer la démarche d'évaluation environnementale et qui pourront être prises en compte dans les documents d'application.

2.1 Articulation avec d'autres plans ou programmes

L'analyse porte sur la cohérence du CPIER au regard des plans et schémas portant des stratégies environnementales régionales ou de bassin et sur la complémentarité avec les CPER et les fonds européens. Le point essentiel est bien celui de la cohérence avec la structure du projet de schéma de massif, même si l'évaluation environnementale souligne que tous les enjeux du schéma ne trouvent pas une déclinaison égale dans le CPIER, certains enjeux du schéma ayant plutôt vocation à être déclinés dans les documents de planification.

Les conclusions de cette analyse sur la contribution du CPIER à l'atteinte des objectifs environnementaux de ces plans et programmes restent toutefois incertaines au regard du caractère général et qualitatif de ces objectifs et des mesures du CPIER. L'un des enjeux de l'évaluation environnementale est justement de préciser les conditions permettant au CPIER de contribuer au mieux à ces objectifs, alors qu'il semble privilégier un pilotage par les objectifs quand le CPIER l'était par la nature des projets et par la gestion budgétaire.

2.2 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence du programme

L'analyse de l'état initial est présentée de façon cohérente à l'échelle du massif, compilant des données des deux régions et du bassin Rhône-Méditerranée. Conduite thématique par thématique, elle recense de façon méthodique les perspectives d'évolution négative ou positive, synthétisées dans un tableau à la fin du chapitre.

Le massif se caractérise par des surfaces forestières importantes (50 % de sa surface). Le dossier en décrit les atouts environnementaux. Ces milieux sont exposés aux effets du changement climatique et à des dépérissements, certaines espèces d'arbres étant sensibles au développement de ravageurs comme les scolytes⁵. En outre, la pression foncière transfrontalière induit périurbanisation et mitage sur l'ensemble des espaces agricoles et naturels.

L'étalement urbain, certaines pratiques et évolutions des activités agricoles ainsi que la surfréquentation de certains sites touristiques conduisent à la banalisation des paysages, en particulier sur les piémonts côté Suisse, et à une pression sur les habitats naturels. La densification des réseaux de transport qui les accompagne et la fragmentation induite des espaces y contribuent également.

Le changement climatique affecte particulièrement la ressource en eau et la biodiversité. Le document insiste sur l'allongement des périodes d'étéage, la multiplication des sécheresses et la baisse de l'enneigement, sur un massif où la ressource est pourtant abondante. Il devrait aussi conduire à une aggravation des risques naturels (inondation, mouvements de terrain...).

D'autres évolutions environnementales sont signalées : augmentation des concentrations d'ozone dans l'air, du bruit au voisinage des infrastructures de transport, de la production de déchets en lien avec les activités touristiques...

Cinq thématiques environnementales sont présentées comme tendanciuellement en dégradation : milieux naturels et biodiversité, ressources en eau, maîtrise de l'énergie, résilience au changement climatique, risques naturels.

L'ensemble de l'analyse, particulièrement poussée, apparaît globalement pertinente et n'appelle pas de remarque majeure de l'Ae. Elle débouche sur une cotation (chiffre de 1 à 4) de l'état du territoire et des priorités du CPIER pour chaque thématique environnementale. Son résultat n'est pas totalement cohérent avec les cotations retenues par l'évaluation environnementale. Les enjeux eau,

⁵ Petits insectes xylophages de l'ordre des coléoptères. Ils font partie d'une grande famille renfermant des insectes dits « ravageurs ».

énergie et changement climatique sont cotés 4 pour les priorités du CPIER. Alors que le défi n°1 est ciblé sur la biodiversité et les paysages, ces deux derniers thèmes ne sont cotés que 3 pour l'état du territoire et les priorités du CPIER (d'autres enjeux étant cotés 4) ; alors que la volonté du gouvernement est de prendre en compte l'objectif « zéro artificialisation nette » et que l'analyse insiste à juste titre sur tous les risques liés à l'urbanisation, en particulier en zone frontalière, l'artificialisation des sols n'est cotée que 2 pour l'état du territoire et les priorités du CPER – mais apparaît comme relevée à 3 dans plusieurs autres parties du document.

L'ajustement de cette cotation apparaît donc souhaitable pour que les critères de sélection des projets et la définition des mesures d'évitement, de réduction, de compensation et de suivi du CPIER correspondent au mieux à l'analyse de l'état initial et des évolutions tendancielles.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de programme a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'évaluation environnementale relève qu'une très faible proportion des crédits du précédent CPIER apportait des réponses aux enjeux environnementaux identifiés, pourtant peu nombreux. Même si leur proportion y apparaissait encore très importante par rapport au CPIER antérieur, les crédits dédiés aux opérations de développement touristique ont connu une baisse significative par rapport au CPIER précédent. Les éléments communiqués au rapporteur suite à l'échange avec le commissariat de massif permettent de le démontrer.

La maquette financière du CPIER 2021–2027 connaît une augmentation significative de son montant total par rapport au CPIER précédent (+ 25 %) et accroît la contribution au défi « *préserver, valoriser la biodiversité et les paysages du massif du Jura* ».

S'appuyant sur les cotations retenues, l'analyse établit un « profil environnemental du CPIER », addition des cotations des incidences positives ou négatives des différents types d'actions, et une « signature environnementale des défis du CPIER » selon la méthodologie retenue par l'évaluation à l'issue d'un processus itératif (voir § 2.4 ci-après).

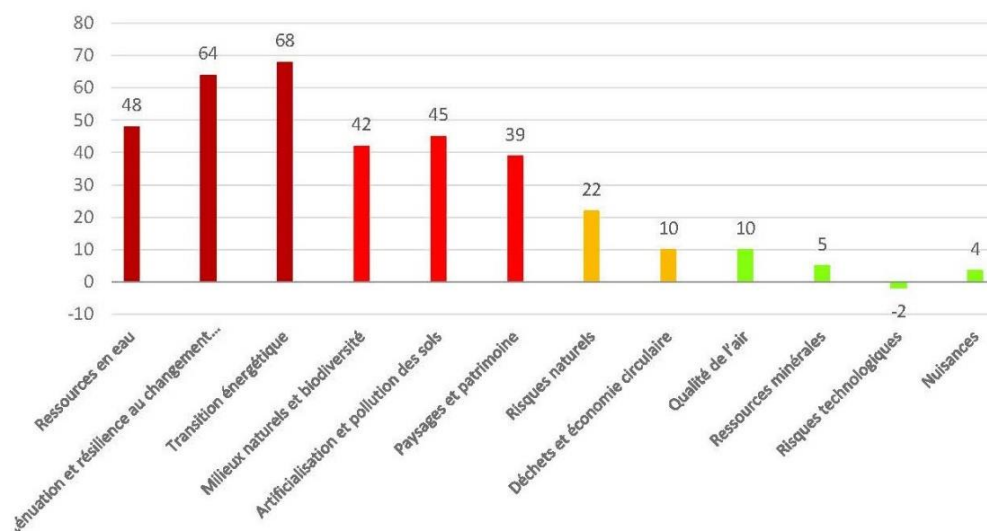


Figure 2 : Profil environnemental du projet CPIER massif du Jura. Source : évaluation environnementale



Figure 3 : Signature environnementale des défis du CPIER. Source : évaluation environnementale

La méthode apparaît complexe pour un tel programme. Tout au plus peut-on relever l'effet indirect des cotations discutées plus haut (un effet moins positif sur les milieux naturels, la biodiversité, l'artificialisation des sols et les paysages et le patrimoine) et l'effet positif attendu du défi n°2.

L'absence dans le dossier de bilan environnemental du CPIER 2015–2020 ne permet pas d'apprécier les incidences, positives ou négatives, des opérations financées sur les autres axes, principalement au profit du développement touristique et des filières « bois » et « Comté ». C'est ce retour d'expérience qui devrait cependant conduire à la discussion des critères de sélection des opérations et, le cas échéant, à la définition de critères d'éco-conditionnalité. Cette approche, spécifique, serait plus adaptée à un fonds doté de crédits limités et mieux proportionnée à ses enjeux environnementaux.

S'appuyant sur les informations issues du bilan environnemental du CPIER 2015–2020 communiqué au rapporteur, l'Ae recommande de faire ressortir les principaux retours d'expérience (incidences et mesures associées des opérations financées) et d'indiquer les conséquences à en tirer pour les choix du CPIER 2021–2027.

L'Ae recommande par ailleurs de vérifier les conséquences des cotations des enjeux environnementaux sur les priorités et les choix du programme.

2.4 Incidences du CPIER et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

La méthode d'analyse évalue les incidences selon une typologie d'actions⁶ en considérant leurs effets pour les différentes thématiques environnementales. Elle s'appuie sur une matrice d'analyse multicritères fournie en annexe de l'évaluation environnementale : les quatre défis du CPIER, y compris ceux du plan de relance, sont décomposés en 16 axes, dont les incidences sont cotées pour chaque enjeu environnemental ; les « totaux » et « totaux pondérés » qui en sont issus sont utilisés pour les histogrammes des figures 2 et 3.

⁶ Études préalables ; actions de formation et sensibilisation ; démarches de recherche développement innovation (RDI), financements d'outils, d'équipements et de matériels ; politiques et démarches portées par les acteurs publics ; soutien à des entreprises ou à des filières ; travaux à emprise foncière constante ; travaux pouvant engendrer une consommation foncière

L'analyse consolidée recense des « incidences probables sur le massif », positives ou négatives. Plusieurs actions, susceptibles de renforcer l'attractivité touristique ou en appui à des investissements touristiques, sont identifiées comme susceptibles de présenter des incidences négatives sur plusieurs thématiques environnementales, liées aux travaux à réaliser ou à l'augmentation de la fréquentation. D'autres actions (développement des énergies renouvelables, par exemple) présentent des incidences plus limitées.

L'analyse reste essentiellement théorique et générale. Elle évoque ainsi le cas des projets soumis à étude d'impact ou soumis à évaluation environnementale après examen au cas par cas, mais l'exploitation de la liste des projets soutenus par le précédent CPIER permet d'identifier qu'il s'agit de rares exceptions. L'approche est la même pour l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000⁷, alors qu'une référence aux documents d'objectifs des sites et si nécessaire à l'évaluation systématique des incidences des projets serait plus pertinente. Pour l'Ae, le principal apport de l'évaluation environnementale du CPIER est donc de définir des mesures applicables à un nombre important de projets n'induisant pas nécessairement des incidences importantes individuellement. Ce travail pourrait notamment s'appuyer sur l'analyse *a posteriori* des incidences du CPIER 2015–2020⁸, en particulier sur les travaux, activités et filières les plus soutenues (exemples cités dans le tableau 2 notamment).

Au vu du bilan du CPIER 2015–2020 et compte tenu du choix de renforcer le soutien aux opérations environnementales, le CPIER 2021–2027 devrait globalement présenter des incidences positives sur la plupart des thématiques environnementales.

Des mesures d'évitement ou de réduction des incidences négatives sont identifiées pour chaque thématique environnementale. Beaucoup de mesures apparaissent très générales⁹. Seules quelques autres sont plus précises¹⁰. L'exemple du projet de charte de bonne gestion des éléments rocheux du Jura fournit l'exemple d'un type de mesure plus adapté au contexte du programme.

S'appuyant sur le retour d'expérience du CPIER 2015–2020, l'Ae recommande de spécifier l'analyse des incidences potentielles du programme et de définir des mesures ciblées pour éviter ou réduire les incidences des opérations susceptibles d'être financées.

Elle recommande de prévoir une règle de conditionnalité pour tous les projets (y compris ceux qui ne feront pas l'objet d'une évaluation environnementale) susceptibles d'avoir des incidences sur les sites Natura 2000.

Compte tenu du poids relatif limité du CPIER par rapport aux autres programmes régionaux et interrégionaux, il serait également utile d'aborder la question des incidences cumulées du CPIER

⁷ « Les menaces directes résiduelles sur la biodiversité restent circonscrites à de nouvelles constructions (notamment pour les énergies renouvelables ou le tourisme. En l'absence d'information sur leur localisation, il est impossible d'évaluer les interactions possibles avec les espèces et les habitats d'intérêt communautaires. Néanmoins, pour chaque projet, des études d'impact comportant une analyse spécifique des incidences Natura 2000 et les mesures ERC nécessaires seront soumises à l'avis de l'autorité environnementale locale », alors que ce ne sera pas le cas pour la grande majorité des opérations.

⁸ Des questions sont en particulier soulevées sur les incidences environnementales de la filière « Comté ».

⁹ Par exemple, « conditionner le soutien des travaux (réduction de l'imperméabilisation (en fonction de la nature du sol et du sous-sol), réutilisation des eaux pluviales, etc.) » ou encore « accompagner la distribution des fonds aux entreprises de critères d'éco-conditionnalité »

¹⁰ « Soutenir la création de bâtiments à énergie positive ou bioclimatiques dans le cadre des exploitations agricoles et de la réhabilitation du parc locatif touristique »

avec eux. Cette analyse pourrait en particulier recenser les contributions respectives du CPIER et des autres programmes selon les différents types de projets et coordonner les mesures envisagées.

2.5 Dispositif de suivi

La principale carence du CPIER 2015–2021 était l'absence de dispositif de suivi environnemental, que le bilan transmis au rapporteur pallie partiellement, sans permettre d'apprécier globalement l'ensemble de ses effets environnementaux.

Le dossier témoigne d'une bonne compréhension des objectifs assignés à un tel dispositif (notamment l'apport d'un dispositif de suivi environnemental pour le pilotage du programme). Il doit nécessairement s'intégrer dans les dispositifs de suivi et de pilotage des contrats de plan et du plan de relance. Il comporte un tableau de 17 indicateurs pour 6 thématiques (eau, changement climatique, transition énergétique, milieux naturels et biodiversité, artificialisation et pollution des sols, paysages et patrimoine). Seule la fréquence de suivi est fournie.

Dans l'intérêt du pilotage du CPIER par ses objectifs, il est important de définir la valeur de ces indicateurs en 2021 et les cibles fixées à l'issue du CPIER, pouvant servir de référence pour la sélection des actions ou pour conditionner leur contenu. Il serait également opportun de retenir quelques indicateurs pour les mesures d'évitement ou de réduction les plus importantes. Pour l'eau, enjeu coté 4, la référence aux objectifs du Sdage et à son programme de mesures est incontournable.

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi par des valeurs initiales et cibles pour chaque indicateur, ainsi que par des indicateurs permettant de suivre les mesures d'évitement ou de réduction les plus importantes.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique est synthétique et présente l'évaluation environnementale de façon satisfaisante. La cotation des enjeux devrait être réajustée dans le même esprit. Plusieurs des recommandations précédentes devraient aussi conduire à l'adapter (enseignements du retour d'expérience, incidences et mesures spécifiques au CPIER...).

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le programme

Le projet de CPIER 2021–2027 bénéficie d'une dynamique portée par le comité de massif, qui devrait également conduire à faire évoluer le schéma de massif. L'approbation de celui-ci devrait être aussi rapide que possible pour que le CPIER puisse reposer sur un cadrage stratégique stabilisé. À ce stade – ces plans et programmes étant encore à l'état de projet – ils traduisent une réorientation qui renforce les priorités accordées à la transition énergétique et à la préservation des milieux naturels, avec une attention particulière apportée au changement climatique.

Il est difficile *a priori* d'apprécier les effets propres du CPIER, programme financier dont les moyens sont modestes en comparaison des contrats de plan et des fonds européens et *a fortiori* au regard des enjeux. Contrairement à l'évaluation environnementale du CPIER 2015–2020 qui avait été conduite en complément de celle du CPER Bourgogne–Franche–Comté, celle présentée dans le dossier s'attache à réaliser une analyse autonome du CPIER 2021–2027. Plusieurs choix sont manifestement plus favorables pour l'environnement, mais cette analyse autonome reste insuffisamment spécifique pour exploiter pleinement la démarche de l'évaluation environnementale. En particulier, une enveloppe significative est réservée pour le défi n°1 : « biodiversité et paysages du Jura ». La prise en compte de l'environnement par le CPIER dépendra donc également fortement de la traduction, sous la forme de conditions à définir spécifiquement dans les documents d'application, des mesures d'évitement et de réduction découlant de l'analyse des incidences.

Le précédent CPIER comportait des critères de sélection, dont plusieurs étaient environnementaux. Le dossier évoque à plusieurs endroits un principe d'éco-conditionnalité, sans plus de précision. C'est notamment au travers de critères de sélection et d'éco-conditionnalité que les priorités environnementales retenues par le CPIER pourront être le plus efficacement traduites et suivies tout au long de sa mise en œuvre. Afin de correspondre au mieux à ses priorités, il est important que ces critères lui soient spécifiques et découlent de l'analyse de l'évaluation environnementale – et tout particulièrement des mesures d'évitement ou de réduction qu'elle propose.

L'Ae recommande de préciser systématiquement de quelle façon les recommandations de l'évaluation environnementale seront prises en compte dans les opérations que le CPIER financera et d'explicitier une grille de critères de sélection de projets et d'éco-conditionnalité.

Selon l'évaluation environnementale, le tourisme et, dans une moindre mesure, la production d'énergies renouvelables sont susceptibles de générer des incidences négatives. Elle n'identifie que des incidences positives pour les activités et filières traditionnelles ce qui paraît un peu manichéen si on en juge par le retour d'expérience.

Les priorités du CPIER devraient pouvoir s'appuyer sur une analyse globale des incidences, directes et indirectes, de chacun de ses secteurs ou filières économiques à l'échelle du massif. Le schéma de massif étant en cours d'élaboration, une telle référence manque encore. La définition de mesures environnementales gagnerait ainsi à découler d'une analyse de chacune des filières, tenant compte des orientations définies dans les Sraddet des deux régions.

L'Ae recommande de réaliser une analyse des incidences environnementales des principales filières économiques à l'échelle du massif, afin de pouvoir préciser les pressions les plus importantes et améliorer leurs performances environnementales.

La cotation maximale accordée au changement climatique se traduit principalement par des mesures d'adaptation. Le CPIER 2015–2020 a eu peu d'effets en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; la transition énergétique et l'atténuation du changement climatique n'occupent qu'une place marginale dans le projet de CPIER 2021–2027, qui prévoit principalement de promouvoir la production d'énergie à partir d'énergies renouvelables (sauf les éoliennes) et de continuer à soutenir des projets pour optimiser les mobilités alors que toute partie du territoire,

aussi petite soit-elle, doit faire sa part d'effort, en particulier en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Par conséquent, les intentions et les objectifs du CPIER n'apparaissent pas claires quant à la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre.

L'Ae recommande d'explicitier les objectifs du massif en termes de réduction des consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre et d'indiquer de quelle façon ils ont vocation à être traduits dans le contrat et ses documents d'application.

L'adaptation au changement climatique est en revanche omniprésente, que ce soit pour l'eau, la biodiversité, les risques naturels, etc.... Le contrat le mentionne pour certaines ressources naturelles (l'eau, la forêt...) ou pour certaines filières (le tourisme notamment). Le contrat fait référence à des études en cours et prévoit, dans le défi n°1, le soutien à l'observation et au suivi de l'impact du changement climatique sur les milieux naturels, ainsi qu'à des projets de prévention, de restauration, de préservation et d'adaptation. Cette attention est moins nettement traduite dans les actions du défi n°2 « Renforcer l'économie du massif et pour ses habitants », par exemple en termes d'adaptation des filières et activités économiques au changement climatique, même si elle est implicite dans plusieurs axes.

Le CPIER 2015–2020 comportait un sous-axe « coopérer avec la Suisse » qui a principalement financé des études ; quelques travaux ont également été soutenus par certaines collectivités¹¹ ; l'axe 12 « Coopération transfrontalière et territoires de frange » du projet de CPIER 2021–2027 ne retient que des études. À la lumière de l'analyse de l'évaluation environnementale, le CPIER gagnerait à identifier plusieurs sujets qui constituent des menaces clairement diagnostiquées pour l'environnement, afin d'alimenter les travaux du schéma de massif. C'est notamment le cas de la périurbanisation et de la construction de logements, qui conduit à une artificialisation importante et affecte les paysages des piémonts jurassiens.

De façon bienvenue, le dossier identifie le soutien à des projets de mobilité résidentielle et touristique pour mieux organiser les déplacements pendulaires, mais le schéma de massif et le CPIER devrait constituer un outil privilégié pour diagnostiquer et anticiper les effets négatifs transfrontaliers, afin de pouvoir apporter des réponses aux tendances d'ores et déjà constatées. L'évaluation environnementale signale par ailleurs un projet de récréation d'une forêt primaire à cheval sur la frontière. L'évaluation environnementale ne précise cependant pas en quoi cette opération va consister, et sur quels terrains, déjà forestiers ou d'une autre nature, elle sera conduite.

L'Ae recommande de tirer de l'analyse de l'évaluation environnementale un programme d'études pour anticiper les effets négatifs transfrontaliers et définir des mesures pour les éviter ou les réduire, en particulier en matière de consommation d'espaces et d'artificialisation des sols.

¹¹ « Travaux de requalification du stade des Tuffes en vue de l'organisation des Jeux olympiques de la Jeunesse Lausanne 2020 » pour 4 775 000 €, dont 1,2 millions d'euros par la Région Bourgogne–Franche–Comté et 500 000 € par le Département du Jura