



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur l’avenant relatif au volet Mobilités 2023-2027
du contrat de plan 2021-2027 entre l’État et la
Région Bourgogne – Franche-Comté**

n°Ae : 2024-123

Avis délibéré n° 2024-123 adopté lors de la séance du 13 février 2025

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 90 32 – www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 13 février 2025 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le contrat de plan État - Région (CPER) de la région Bourgogne - Franche-Comté, volet Mobilités 2023 - 2027.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Christine Jean, Noël Jouteur, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Jean-Michel Nataf, Laure Tourjansky, Éric Vindimian,

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 absent(e)s : Serge Muller, Alby Schmitt, Véronique Wormser.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet et la présidente de la Région Bourgogne - Franche-Comté, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 25 novembre 2024.

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 le 27 novembre 2024 :

- la directrice générale de l'Agence régionale de santé (ARS) Bourgogne - Franche-Comté,
- le préfet de la région Bourgogne - Franche-Comté,
- les préfets des départements de la Côte d'Or, du Doubs qui a transmis une contribution le 30 décembre 2024, du Jura, de la Nièvre, de la Saône-et-Loire, de la Haute-Saône, de l'Yonne, du Territoire de Belfort, qui a transmis une contribution le 19 décembre 2024.

Sur le rapport de Laurent Michel, qui a échangé avec les pétitionnaires le 22 janvier 2025, 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 de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Après l'adoption du contrat de plan État-Région (CPER) Bourgogne – Franche-Comté 2021–2027, signé le 23 février 2022, le Conseil régional Bourgogne – Franche-Comté et l'État présentent un volet 2023–2027 concernant la mobilité. Le montant contractualisé de cet avenant s'élève à 681 M€, dont 278 M€ pour l'État, 179 M€ pour la Région, 225 M€ étant à apporter par d'autres financeurs.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre,
- les ressources en énergie, eau, minéraux, matériaux,
- la biodiversité et les continuités écologiques,
- la vulnérabilité des infrastructures et services de transports au changement climatique et aux risques naturels,
- le bruit,
- l'artificialisation des sols.

Le volet Mobilités du CPER est tourné vers la décarbonation des transports avec un accent mis sur le ferroviaire (amélioration des réseaux structurants, renforcement des lignes de desserte fine du territoire, fret, accessibilité des gares aux personnes à mobilité réduite) et la préfiguration des services express régionaux métropolitains, ainsi que sur le réseau fluvial et l'achèvement du réseau de véloroutes. D'autres programmes de financement, en particulier européens (Feader, Interreg) soutiennent cette ambition. Cependant les investissements sur le réseau routier restent importants, d'autant plus que des opérations routières structurantes seront possiblement financées hors CPER. Les ambitions affichées de favoriser le report modal et des alternatives à l'autosolisme dans le cadre des projets routiers ne font pas l'objet d'une présentation claire d'actions concrètes.

Le volet Mobilités fait l'objet d'une évaluation environnementale propre, de qualité très inégale.

L'Ae recommande en particulier de compléter l'état initial avec une synthèse spécifique des données et enjeux relatifs aux transports et aux mobilités et de compléter l'analyse des incidences et mesures prévues pour y remédier, par une présentation plus détaillée pour les onze projets les plus importants. Il est recommandé aussi de compléter le dossier par une analyse des émissions de gaz à effet de serre liées aux chantiers des projets et par une estimation des évolutions induites par le CPER (différence des émissions avec et sans projet en exploitation), au moins pour les projets les plus importants, et d'envisager des mesures pour améliorer ce bilan carbone. Les dispositifs d'éco-conditionnalité devront être finalisés au plus vite.

L'Ae recommande aussi d'accélérer la formalisation des stratégies régionales en matière de mobilité et de présenter la contribution du CPER à l'atteinte des objectifs régionaux. Elle recommande de veiller, si le contexte budgétaire le nécessite, à préserver le financement des modes de transport décarboné, y compris la mobilité quotidienne à vélo.

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

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par « l'avenant Mobilités » 2023–2027 du contrat de plan État–Région (CPER) 2021–2027 de la région Bourgogne – Franche–Comté.

1 Contexte, présentation de l'avenant Mobilités du CPER et enjeux environnementaux

1.1 Contexte régional

La région s'étend sur 47 784 km² et compte environ 3 800 communes, pour une population de 2,8 millions d'habitants en 2019. La densité de population est faible (56,5 hab./km²), très hétérogène, avec une concentration dans les vallées de la Saône et du Doubs et dans une moindre mesure de la Loire (sud-ouest de la région) et de l'Yonne (nord-ouest), et des zones rurales et de relief au contraire très peu peuplées. Le vieillissement y est plus prononcé qu'en moyenne nationale, et très marqué à l'ouest de la région.

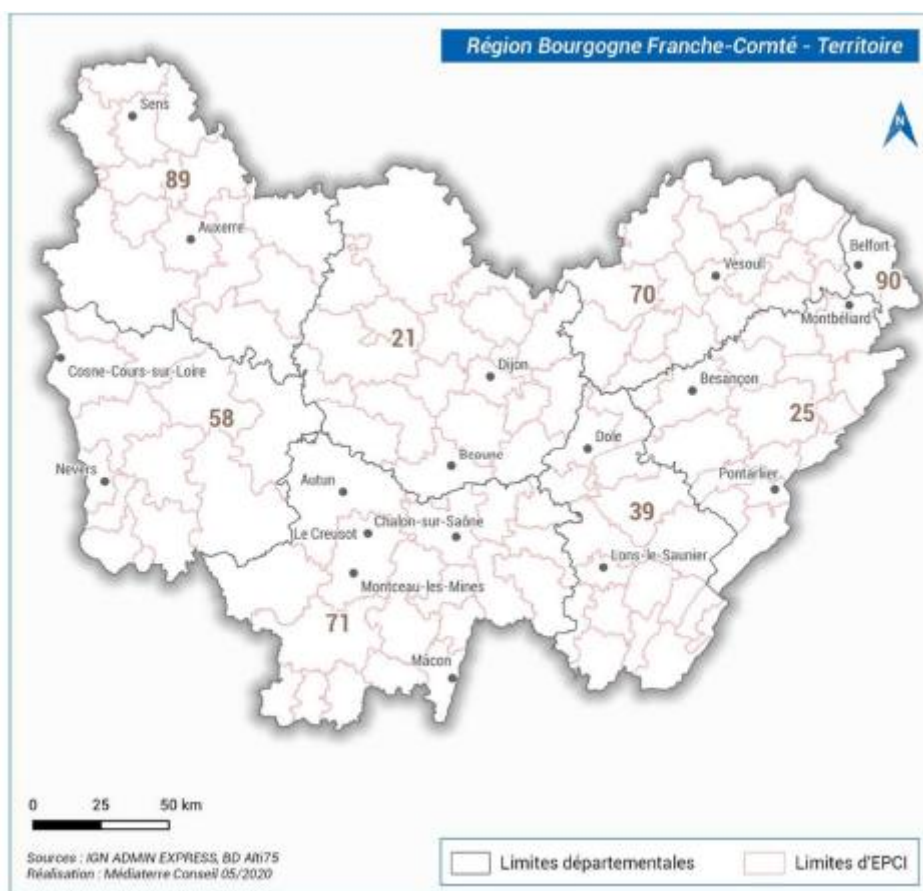


Figure 1 : localisation et découpage départemental de la Région Bourgogne – Franche–Comté (source dossier)

Malgré une démographie stable, l’artificialisation des sols a progressé entre 2011 et 2020 de 11 500 ha, soit environ 1 200 ha par an. La surface artificialisée par habitant est élevée, la Région Bourgogne – Franche-Comté se place au deuxième rang des régions françaises pour ce critère.

Géographiquement la région peut être qualifiée de carrefour en termes de transports, du fait de sa situation sur les axes Lille–Paris–Lyon–Marseille et Allemagne–Espagne. Elle est de ce fait traversée par des infrastructures de transport importantes, d’envergure nationale voire européenne. Elle partage 230 km de frontières avec la Suisse, espace attractif sur le plan économique, avec donc des enjeux de mobilités transfrontalières.

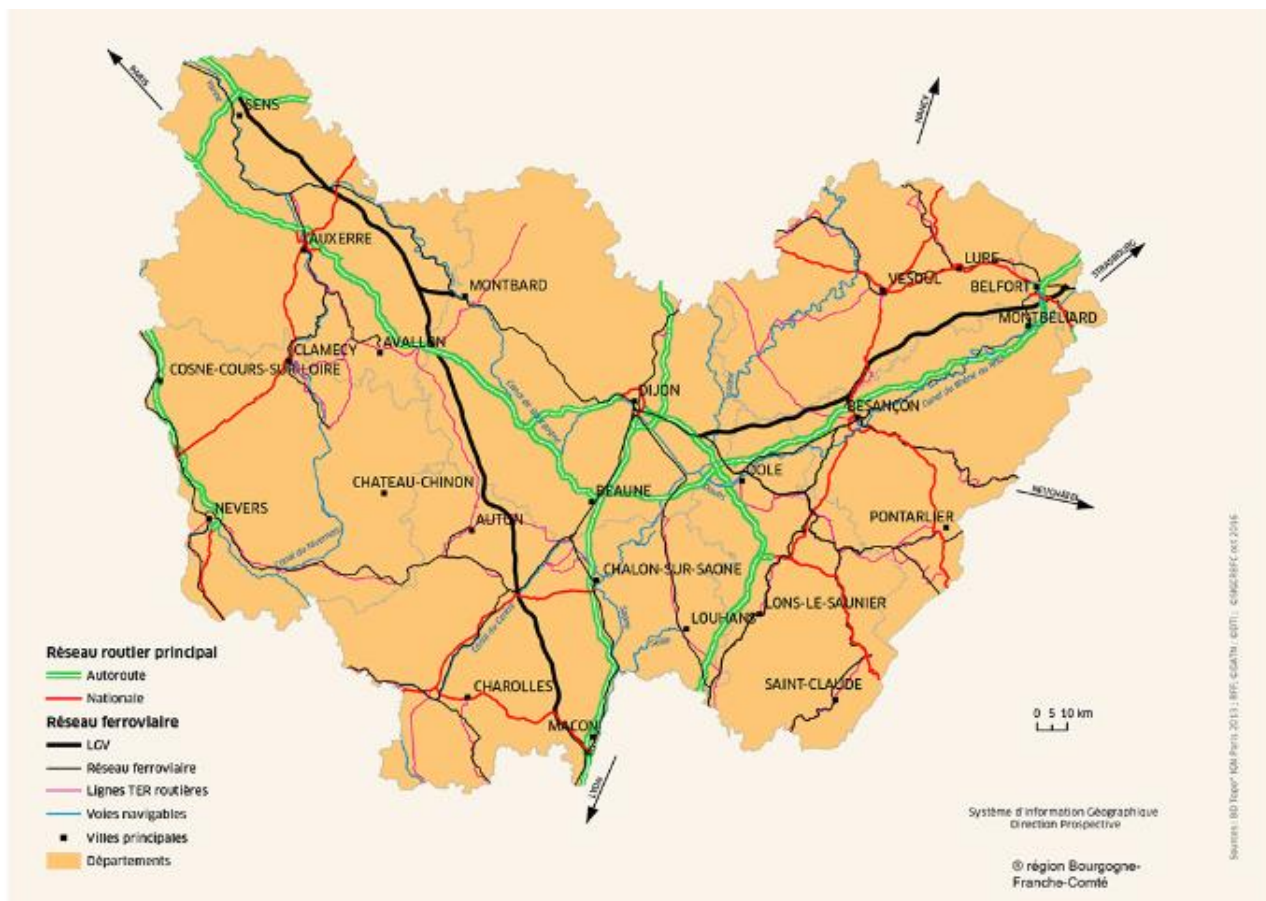


Figure 2 : carte des réseaux routier, ferroviaire et navigable (source : site internet du Conseil régional)

Le taux d’activité est élevé (73 %). L’activité agricole est importante, avec des spécialisations à l’export (céréales par exemple) ; l’activité industrielle est concentrée au sud et à l’est de la région.

En 2018 les émissions de gaz à effet de serre sont de 22,3 Mt CO₂e, soit 8 tCO₂e/habitant-contre 6,7 en moyenne nationale, en provenance des transports pour 39 %, de l’agriculture pour 30 %, de l’industrie pour 12 %, du secteur résidentiel pour 11 %.

Cinq grands types de reliefs : Morvan, Vosges, Jura, plateaux et côtes calcaires, plaines et vallées alluviales (en particulier de la Saône) façonnent les paysages et les habitats naturels, dans un territoire marqué par une importante surface forestière (35 % du territoire) ainsi que par l’importance

des milieux humides (7,5 % du territoire). Le risque d'inondation est fort dans les plaines alluviales et en Franche-Comté (du fait de la fonte des neiges dans cette partie de la région).

Les sites Natura 2000 occupent 14 % du territoire, qui compte cinq parcs naturels régionaux (PNR, un sixième, le PNR du Doubs horloger, étant en projet) et le Parc national des Forêts qui s'étend sur une partie de la Côte d'Or et de la Haute-Marne (en région Grand Est). Si la qualité des eaux souterraines est plutôt bonne, seules 28 % des eaux superficielles sont en état bon ou très bon. La qualité de l'air est dans l'ensemble assez bonne, avec un respect des valeurs limites actuelles et en général de celles prévues pour 2030 mais des niveaux cependant plus élevés sur l'axe Dijon-Macon et dans les agglomérations de Besançon et Belfort.

1.2 Contexte du CPER et de son volet Mobilités

Créés par la loi du 29 juillet 1982, les CPER engagent l'État et les régions sur la programmation et le financement pluriannuel de projets structurants autour de priorités d'aménagement et de développement. L'actuelle génération de CPER couvre une période de sept ans (2021-2027). L'intégration des mobilités avait été reportée à 2023.

Les CPER 2021-2027 devaient répondre à trois enjeux :

- apporter des solutions à la crise sanitaire économique et environnementale en s'appuyant sur l'investissement public ;
- transformer le modèle de développement, sur une durée plus longue, dans une optique de transition écologique, numérique et productive ;
- illustrer l'approche différenciée de la décentralisation, via des volets territoriaux.

Le CPER 2021-2027 entre l'État et la région Bourgogne - Franche-Comté a été signé le 23 février 2022. Ce contrat mobilise 670 millions d'euros (M€) contractualisés entre l'État (332 M€) et la Région (338 M€), 828 M€ de crédits « valorisés »² et 1,2 milliards d'euros issus de l'accord de relance 2021-2022 étant de plus identifiés. Il s'articule autour de trois objectifs stratégiques :

- favoriser l'innovation ;
- lutter contre la désertification rurale et réduire les disparités territoriales ;
- contribuer à la neutralité carbone.

Il alloue environ 230 M€ aux objectifs de transition écologique et énergétique.

Afin d'assurer la continuité des travaux en cours dans le domaine de la mobilité, l'État et la Région sont convenus, dans les engagements de l'accord stratégique relatif aux orientations du CPER 2021-2027, signé le 5 février 2021, de proroger les engagements du volet Mobilités du CPER 2015-2020 jusqu'au 31 décembre 2022.

2 Crédits qui contribuent directement à la réalisation des objectifs du CPER mais sans forcément faire l'objet d'un engagement réciproque de l'État et de la Région ou qui ne sont pas inscrits au CPER, ayant déjà été contractualisés dans un autre cadre.

Un protocole d'accord en vue de l'établissement d'un avenant Mobilités pour la période 2023–2027 a été élaboré selon les termes d'un mandat de négociation adressé au Préfet de région le 5 juin 2023, et signé entre l'État et le Conseil régional le 19 juin 2024. Le montant prévu pour la contractualisation s'élève à 681 M€, dont 278 M€ pour l'État, 179 M€ pour la Région, 225 M€ étant à apporter par d'autres financeurs.

Au sein du CPER ainsi complété, le volet Mobilités, avec 457 M€, représentera plus de 40 % des crédits contractualisés par l'État et la Région.

1.3 Présentation du volet Mobilités du CPER

Le projet d'avenant Mobilités au CPER n'étant pas encore rédigé, le projet de volet Mobilités est décrit dans le protocole d'accord (document de dix pages, dont quatre d'annexes présentant la pré-maquette financière et la localisation des opérations soutenues), et dans l'évaluation environnementale. La mobilité durable est présentée comme en étant le fil directeur.

Secteur	Type d'opération	Inscrit au CPER ou valorisé	Montant prévisionnel CPER 2023–2027 (M€)	Part État (M€)	Part Région (M€)	Part autres financeurs (M€)
Mobilités	Études multimodales	Inscrit	4,50	4,50	0,00	0,00
Mobilités	Études multimodales	Valorisé	2,00		2,00	
Véloroutes	Véloroutes	Inscrit	40,00	10,00	4,00	26,00
Vélo	6 ^{ème} AAP vélo	Valorisé	28,50	4,58	1,28	22,64
Transports collectifs	4 ^{ème} AAP TCSP	Valorisé	23,40	3,08	2,05	18,27
Routes	Routes	Inscrit	260,58	102,64	46,89	111,06
Ports	Ports intérieurs	Inscrit	11,00	2,00	1,00	8,00
Voies navigables	VNF	Inscrit	79,20	59,34	9,00	10,86
Gares ferroviaires	Accessibilité PMR	Inscrit	94,54	52,04	42,50	0,00
Ferroviaire–voyageurs	Réseau structurant	Inscrit	55,10	12,55	8,20	34,35
Ferroviaire–voyageurs	LFDT	Inscrit	93,69	19,39	66,93	7,42
Ferroviaire–voyageurs	LFDT	Valorisé	13,92	13,92		
Fret ferroviaire	Capillaire fret	Inscrit	16,00	5,00	0,00	11,00
Fret ferroviaire	Fret ferroviaire hors capillaires	Inscrit	26,80	10,00	0,50	16,30
Total crédits contractualisés			681,41	277,46	179,01	224,99
Total crédits contractualisés et valorisés			749,23 ³	299,04	184,35 ³	265,89

Figure 3 : pré-maquette financière du volet Mobilités du CPER (source : dossier)

³ Indiqués par erreur 754,23 et 189,34 dans le dossier

Les crédits contractualisés concernent cinq axes :

- l'accompagnement des autorités organisatrices des mobilités avec le soutien à des études « multimodales » sur les services de transport et le devenir des infrastructures,
- le transport ferroviaire avec les priorités suivantes :
 - accessibilité des gares ainsi que des pôles d'échanges multi-modaux aux personnes à mobilité réduite (travaux sur huit gares, études pour des travaux sur de nouvelles gares régionales),
 - investissements sur le réseau ferroviaire structurant (voie ferrée Centre Europe Atlantique, ligne Paris-Nevers-Clermont), sur les lignes de desserte fine du territoire (régénération en prolongement de l'accord conclu entre l'État et la Région en 2021, en particulier sur les lignes Franois - Arc et Senans, Paray le Monial - Gilly sur Loire, l'étoile de Paray, la ligne des Hirondelles⁴, la ligne Lure-Épinal),
 - études des conditions d'une offre multimodale de services de mobilité sur l'axe Dijon-Besançon-Montbéliard-Belfort, dans la perspective de futurs services express régionaux métropolitains (SERM),
 - dynamisation du fret ferroviaire dans le cadre d'une stratégie régionale que l'État et la Région ont décidée d'élaborer, avec en particulier la poursuite de la régénération du complexe fret de Gevrey-Perrigny (deuxième carrefour ferroviaire français, situé à quelques kilomètres au sud de Dijon) et le soutien au maintien et au développement d'installations terminales embranchées (« ITE ») adaptées aux besoins des chargeurs privés,
- les mobilités actives avec le soutien à l'achèvement des véloroutes inscrites au schéma national ou au schéma régional, avec l'objectif de réaliser les derniers segments du schéma régional,
- le transport fluvial avec des investissements structurants sur le réseau navigable : sécurisation de la ressource en rivière pour le maintien du niveau d'eau dans l'Yonne et le Doubs, consolidation des réserves en eau des barrages réservoirs, modernisation des ouvrages de gestion hydraulique et gestion sédimentaire, et développement d'une plate-forme trimodale à Gron, sur l'Yonne,
- l'aménagement du réseau routier national pour « conforter l'accès aux territoires » avec la finalisation des opérations engagées au titre du CPER 2015-2022 et des opérations sur des axes structurants, qualifiées dans certains cas par le dossier de « derniers tronçons » : RN19 mise à 2x2 voies entre Héricourt et Sévenans (Haute-Saône-Territoire de Belfort), RN57 avec le contournement ouest de Besançon (mise à 2x2 voies du dernier tronçon) et le franchissement de Pontarlier, liaison Sud Auxerre sur la RN 151.

De plus d'autres opérations routières importantes seront traitées en dehors du CPER : poursuite du programme d'aménagement de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Saône-et-Loire, aménagement de la RN19 en Haute-Saône entre Vesoul et Lure, pour lesquelles des mandats spécifiques ont été confiés au préfet de région pour engager des discussions devant déboucher sur la conclusion de partenariats de financement.

Contrairement au précédent CPER la modernisation du réseau routier national s'inscrira en dehors du CPER, dans le cadre d'une enveloppe réservée au niveau national (travaux pour faciliter le partage de la voirie, réduction des nuisances environnementales, adaptation au changement climatique, etc.).

4 Partie située entre les gares d'Andelot-en-Montagne (Jura) et Saint-Claude (Jura) de la ligne Andelot-La Cluse (Ain).

Il a été indiqué au rapporteur que deux projets prioritaires avaient déjà été identifiés, portant sur des enjeux environnementaux : projet dans la zone dite Marais de Saône près de Besançon (avec des enjeux d'alimentation en eau potable de Besançon), opérations pour renforcer la continuité écologique, en particulier au regard des habitats du Lynx boréal, sur les RN5 et 57.

Le protocole d'accord mentionne enfin, comme crédits valorisés, des opérations, en cours ou lancées, pour 32 M€ (22 pour l'État et 10 pour la Région) :

- études « multimodales »,
- travaux d'aménagements cyclables financés au travers des appels à projets « Aménagements cyclables » et « Territoires cyclables »,
- projets de transport en commun en site propre (TCSP) (quatre projets ont été retenus lors du quatrième appel à projets TCSP, dont trois sont, selon les indications données au rapporteur, réalisés ou en cours de réalisation et un dernier désormais contractualisé),
- travaux de modernisation de la ligne ferroviaire des Horlogers⁵, soutien de la Région au développement du fret ferroviaire.

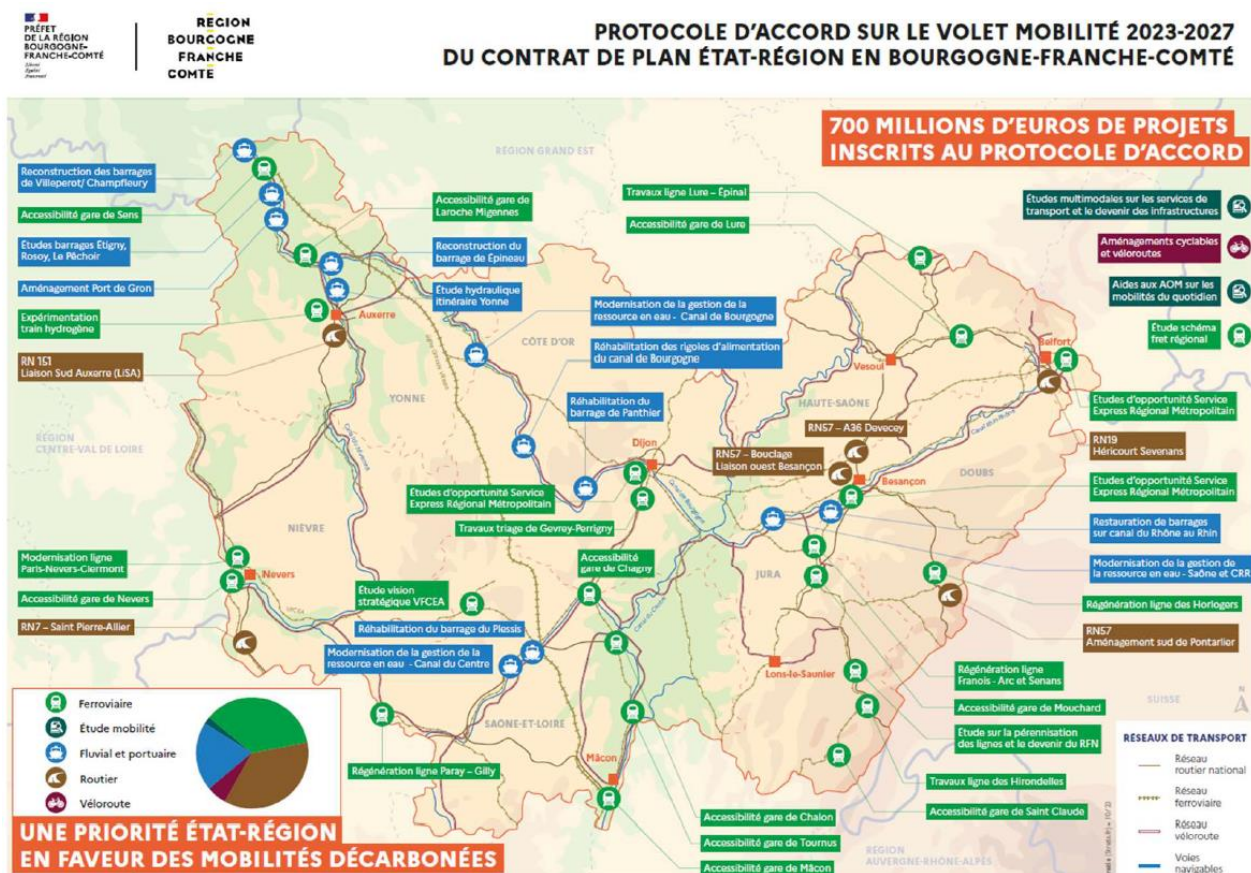


Figure 4 : carte de l'ensemble des projets (source : dossier)

5 Ligne qui relie Besançon au Locle-Col-des-Roches, en Suisse, près de la ville de Locle. Au-delà la ligne se poursuit en Suisse jusqu'à La Chaux-de-Fonds.

Le dossier indique que la priorité de ce volet Mobilités est donnée aux mobilités décarbonées, avec en particulier 48 % des montants pour le transport ferroviaire et aussi 15 % pour le réseau fluvial. Les crédits routiers concernent 33 % des montants contractualisés pour les mobilités, pour 55 % pour le CPER précédent.

Il convient cependant de noter que d'une part ce taux est plutôt plus élevé que celui constaté dans les volets Mobilités 2023–2027 des CPER des autres régions, d'autre part des opérations routières importantes (certains travaux sur la RN19, poursuite de l'aménagement de la RCEA) seront co-financées hors CPER. Il a été indiqué au rapporteur que les mandats de négociation sur ces deux sujets avaient été reçus par le préfet de région et que les discussions démarraient seulement, pour des opérations probablement financées sur une période au-delà de l'actuel CPER. De plus elles nécessitent selon l'Etat et la Région de dégager une vision de long terme, voire de statuer sur leur opportunité, et d'affiner le cas échéant les projets. L'Ae revient sur ce sujet dans la partie 2 et 3 de cet avis.

1.4 Procédures relatives au volet Mobilités du CPER

Relevant de la rubrique 1° de l'article R. 122–17 du code de l'environnement, le CPER est soumis à évaluation environnementale. L'Ae est compétente pour rendre l'avis d'autorité environnementale.

L'Ae n'a pas été saisie d'une évaluation environnementale sur le CPER 2021–2027⁶.

Le volet Mobilités du contrat, objet du présent avis, a fait l'objet d'un long processus d'élaboration et de consultation dans les territoires à partir de 2021, avec ainsi en janvier 2022 une réunion, co-présidée par le préfet de région et la présidente du Conseil régional, avec les membres du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), les Départements, les grandes agglomérations et des acteurs du secteur pour faire un bilan et proposer des perspectives pour éclairer les décisions gouvernementales à venir. Ont suivi des discussions techniques avec VNF sur le volet fluvial et portuaires et SNCF Réseau sur le volet ferroviaire et l'établissement par l'État et la Région d'une première liste d'opérations routières et ferroviaires à financer. Sur la base du mandat de négociation reçu par le préfet de région des concertations ont été conduites à partir de juillet 2023 avec les collectivités locales et les acteurs concernés. La version finale de la maquette a été validée en septembre 2023 par le ministère des transports et présentée aux collectivités le 11 octobre 2023. Le projet a été présenté au conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) qui a rendu un premier avis en amont de la délibération du Conseil régional approuvant le protocole d'accord en octobre 2023 (le Ceser sera ressaisi pour avis sur le projet d'avenant au volet Mobilités, avant son adoption par le Conseil régional).

⁶ L'Ae avait été saisie le 3 mai 2021 par le préfet de la région Bourgogne–Franche–Comté pour avis sur l'accord stratégique sur les orientations du CPER 2021–2027. L'Ae a considéré que, « l'accord stratégique » transmis n'étant pas mentionnée à l'article R 122–17 du code de l'environnement, l'avis de l'autorité environnementale n'était pas requis. Elle avait invité le préfet de région à transposer les recommandations faites par l'Ae dans un avis, n° 2021–13, considéré comme de cadrage préalable, rendu sur un dossier similaire pour la région Bretagne, pour établir l'évaluation environnementale du CPER 2021–2027, et à adresser ensuite le document à l'Ae.

Le projet fera l'objet d'une consultation du public prévue, selon les informations recueillies par le rapporteur, au printemps 2025, en vue d'une délibération du Conseil régional lors de sa séance de juin 2025 puis d'une adoption par signature entre l'État et la Région dans la foulée.

À ce stade l'avenant au CPER est en encore en cours d'élaboration. Ce document, en général plus précis que le protocole d'accord, sera utilement joint à la consultation du public s'il est disponible, ainsi que l'avis du Ceser.

Alors que l'adoption du volet mobilité couvrant normalement la période 2023–2027 interviendra en 2025, l'exercice de participation du public prévu, ne pourra avoir qu'un sens limité notamment du fait que la programmation est désormais largement définie.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec le futur projet d'avenant Mobilités au CPER et avec le premier avis du Conseil économique, social et environnemental régional, pour la bonne information du public.

1.5 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux environnementaux du volet Mobilités du contrat sont, pour l'Ae :

- la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre,
- les ressources en énergie, eau, minéraux, matériaux,
- la biodiversité et les continuités écologiques,
- la vulnérabilité des infrastructures et services de transports au changement climatique et aux risques naturels,
- le bruit,
- l'artificialisation des sols.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Les maîtres d'ouvrage ont fait le choix, non pas de compléter une évaluation environnementale initiale du CPER, mais de réaliser une évaluation environnementale spécifique au volet Mobilités.

Assez synthétique et bien illustrée, l'évaluation environnementale est de qualité inégale, abordant parfois superficiellement certains sujets.

2.1 Articulation du volet Mobilités avec d'autres plans ou programmes

Le dossier analyse la cohérence du volet Mobilités avec un ensemble de plans et schémas identifiés comme portant la stratégie environnementale régionale :

- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Bourgogne – Franche-Comté,

- le plan régional santé-environnement 4 (PRSE 4) de Bourgogne – Franche-Comté, 2023–2027,
- les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) 2022–2027 des bassins Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée et Seine Normandie,
- les plans de gestion des risques d'inondation 2022–2027 des bassins Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée et Seine-Normandie,
- la stratégie régionale de la biodiversité 2020–2030.

L'analyse n'est pas faite au travers d'un examen cursif de chaque plan ou schéma mais par une analyse de cohérence (apports positifs, points de vigilance sur des éventuels impacts négatifs etc.) au regard des enjeux environnementaux, en premier lieu énergie, adaptation au changement climatique, qualité de l'air, nuisances sonores, considérés comme les principaux enjeux avec lesquels le volet Mobilités doit être en cohérence. Cette analyse de cohérence concerne aussi les enjeux relatifs aux milieux naturels et à la biodiversité, à l'eau, à la consommation d'espace, aux paysages, aux risques, aux déchets et aux ressources minérales.

Sans surprise le dossier conclut que les orientations du volet Mobilités du CPER en matière d'investissements ferroviaires, dans les véloroutes, les alternatives à l'autosolisme dans les projets routiers (sans que celles-ci soient très détaillées dans le dossier) etc., sont cohérentes avec les objectifs des différents schémas régionaux en matière de transition énergétique et changement climatique, qualité de l'air, bruit.

Pour d'autres domaines le dossier indique que l'appréciation est plus difficile, vu le caractère programmatique du CPER, et considère qu'il faudra juger opération par opération sur des sujets comme le paysage, l'atteinte à des espaces naturels sensibles, les risques d'inondation, l'eau. Le choix d'intervenir souvent sur des infrastructures existantes est jugé positif et cohérent avec les orientations sur la sobriété en matière de consommation d'espace, les milieux naturels et la biodiversité, ainsi que sur la consommation de ressources minérales et la production de déchets.

À l'inverse les opérations nouvelles devront donc faire l'objet d'une vigilance sur ces enjeux.

Il est enfin indiqué que le volet fluvial est jugé cohérent avec le Sraddet car concourant à la restauration de la trame verte et bleue.

Le dossier devrait cependant présenter de manière plus explicite la cohérence du CPER avec les orientations retenues par le Sraddet en matière de mobilités. Il a été indiqué au rapporteur que le Sraddet, conçu dans une vision transverse, ne comporte pas d'axe « vertical » dédié aux transports mais que plusieurs de ses objectifs, figurant dans les trois axes du Sraddet, traitaient de la mobilité : objectif 10 réduire l'empreinte énergétique des mobilités, objectif 20 adapter le réseau d'infrastructures aux besoins des usagers, objectif 21 garantir la mobilité partout et pour tous, avec le bon moyen de transport, au bon endroit, au bon moment, objectif 32 consolider les connexions aux réseaux de transport régionaux aux réseaux nationaux et internationaux, et sont pris en compte par le CPER. Ceci doit être documenté.

Le dossier présente par ailleurs une analyse assez complète de l'articulation du volet Mobilités avec un ensemble de programmes de financement : le CPER 2021–2027 et d'autres programmes de financement des mobilités, en particulier les programmes européens :

- programme opérationnel Feder–FSE 2021–2027 (financement d'infrastructures cyclables pour favoriser le tourisme durable, solutions pour fluidifier l'utilisation des différents moyens de mobilité (carte de transport unifiée, interopérabilité des systèmes de billetterie),
- programme Interreg France–Suisse 2021–2027 (aménagements ferroviaires et routiers sur des opérations non financées par le CPER, densification de l'offre de transports en commun et de mobilités alternatives à la voiture individuelle),
- volet régional du programme Feader 2021–2027 et son programme européen Leader (accompagnement des territoires ruraux : itinéraires cyclables du quotidien, acquisition de véhicules ou vélos électriques, schémas de mobilité),
- « Fonds vert » (financement État) et sa mesure « mobilités rurales » mise en place en 2024, sa mesure en faveur du co-voiturage et celle en faveur des zones à faibles émissions (agglomération de Dijon en région Bourgogne–Franche–Comté),
- « Fonds mobilités actives » (financement État) qui soutient les aménagements cyclables,
- aides à l'électrification des véhicules.

Cette description met assez bien en perspective la cohérence des interventions des différents programmes mais pourrait être précisée sur plusieurs points : par exemple les montants prévus dans les mesures mobilités des programmes européens (Feder–FSE, Interreg, Feader–Leader) et les principales opérations financées déjà connues ou envisagées (comme les projets soutenus par le programme Interreg⁷).

Par ailleurs le contexte budgétaire national pourrait conduire à des diminutions de certains budgets, par exemple pour le Fonds vert et le Fonds mobilités actives, importants pour les mobilités quotidiennes et les besoins de certains territoires, sur des domaines non traités au titre du CPER (par exemple, sur le vélo celui-ci se concentre sur les véloroutes régionales et nationales et la question du financement des itinéraires cyclables quotidiens pourrait donc se poser⁸). Cette question est abordée dans la partie 3 de cet avis.

L'Ae recommande de :

- ***détailler la prise en compte des objectifs pertinents du Sraddet, en particulier concernant les transports,***
- ***compléter le dossier avec une présentation des montants prévus pour la mobilité dans les programmes européens et de présenter un tableau d'ensemble des financements en faveur de la mobilité : volet Mobilités du CPER, programmes européens, autres programmes de financement.***

7 Il a ainsi été indiqué oralement au rapporteur que la possibilité de travaux de régénération d'une voie ferrée transfrontalière était étudiée dans le cadre de ce programme

8 Il a été indiqué au rapporteur que la possibilité d'un redéploiement en cours de CPER des financements prévus sur les véloroutes au profit des mobilités cyclables du quotidien avait fait l'objet de premiers échanges en 2024 avec le ministère chargé des transports.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du volet Mobilités du CPER

L'état initial de l'environnement est détaillé (71 pages sur les 154 pages du rapport environnemental).

L'analyse présente d'abord, pour chacun des huit compartiments et thématiques étudiés (aménagement et développement du territoire dont la consommation d'espace, les réseaux de transport et les déplacements, patrimoine et paysage, biodiversité et écologie, ressources et usages (dont les eaux, les ressources minérales, l'énergie), risques majeurs, pollution et santé (dont la qualité de l'air et le bruit, ainsi que la gestion des déchets), changement climatique et émissions de gaz à effet de serre), l'état des lieux dont les pressions sur l'environnement, puis une analyse des atouts-faiblesses-opportunités-menaces, des perspectives d'évolution, des principaux enjeux environnementaux et zones à enjeux (de manière générale sans focalisation à ce stade sur le seul volet Mobilités).

Le dossier analyse ensuite six grands enjeux stratégiques (indiqués par le dossier comme étant ceux retenus par l'Ae dans son avis sur le Sraddet) :

- réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols,
- transition énergétique (énergie, émissions de GES),
- préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages,
- préservation de la ressource en eau et amélioration de la qualité des eaux souterraines et de surface,
- prévention et réduction de l'exposition de la population aux risques,
- réduction et réutilisation et recyclage des déchets en matériaux, favorisant le développement d'une économie circulaire

Ces enjeux sont eux-mêmes subdivisés en sous-enjeux.

Le dossier croise l'importance de l'enjeu pour le territoire et la capacité du volet Mobilités à agir sur l'enjeu, pour en déduire une priorisation des enjeux au regard du volet Mobilités (cf. tableau 5). Ressortent ainsi en priorité très élevée les sous-enjeux d'inscrire la sobriété et l'efficacité énergétique au cœur des mobilités, de réduire la dépendance aux énergies fossiles, de réduire les émissions de GES et tendre vers la neutralité carbone, de préserver et restaurer les continuités écologiques, tandis que des sujets comme les risques de ruissellement et de pollution des eaux, la vulnérabilité aux risques naturels et technologiques, la pollution atmosphérique, les questions de ressources sont classés en priorité élevée.

Le sous-enjeu « anticiper les effets du changement climatique » est classé au niveau le plus faible, mais il convient de considérer que dans l'analyse il est rattaché à l'enjeu préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages, alors qu'un sous-enjeu spécifique « réduire la vulnérabilité des infrastructures routières et ferroviaires aux risques naturels

et technologiques » est identifié par ailleurs et classé en niveau élevé d'importance. Ces cotations semblent incohérentes, ce à quoi il convient de remédier.

NIVEAU D'IMPORTANCE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET MOBILITE DU CPER 2021-2027 BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	
TRÈS ÉLEVÉE	Inscrire la sobriété et l'efficacité énergétique au cœur des mobilités Réduire la dépendance énergétique aux énergies fossiles Réduire les émissions de GES et tendre vers la neutralité carbone (émissions/séquestrations) Préserver et restaurer les continuités écologiques suprarégionales, infrarégionales et altitudinales.
ÉLEVÉE	Réduire les risques de ruissellement et de pollution Réduire la vulnérabilité des infrastructures routières et ferroviaires aux risques naturels et technologiques Diminuer les émissions de polluants atmosphériques Réduire les consommations de ressources primaires extraites Favoriser le réemploi direct et l'utilisation des ressources secondaires
MODÉRÉE	Diminuer l'artificialisation des sols dans les projets d'infrastructures Protéger les milieux naturels et agricoles Améliorer la qualité de la ressource en eau
FAIBLE	Anticiper les effets du changement climatique

Figure 5 : tableau de classement des enjeux par niveau d'importance au regard des capacités d'action du volet mobilités du CPER (source : dossier)

La structure choisie pour l'état initial implique que les données de contexte et d'impact concernant les transports et la mobilité se trouvent présentées dans plusieurs chapitres : aménagement et développement du territoire (description générale des infrastructures et des flux), ressources et usages (consommation d'énergie), pollutions et santé (part des transports dans les émissions atmosphériques, nuisances sonores), changement climatique et émissions de gaz à effet de serre.

Le secteur des transports routiers apparaît, sans surprise, comme la première source d'émissions de gaz à effet de serre (39 % des émissions régionales en 2018), d'émissions d'oxyde d'azote (65 % du total régional en 2018), un secteur important d'émissions de particules (24 % des PM_{2,5} et 21 % des PM₁₀).

Concernant la pollution atmosphérique le dossier indique que les valeurs limites réglementaires ne sont pas dépassées pour le NO₂ et les particules. Pour le NO₂ les données du dossier indiquent un respect en 2021 de la future valeur réglementaire à horizon 2030 (issue de la révision de la directive européenne sur la qualité de l'air ambiant, fixée à 20 µg/m³ en moyenne annuelle), avec cependant un dépassement sur la majorité des stations de mesures de la valeur de référence de l'OMS (10 µg/m³ en moyenne annuelle, les valeurs relevées sur les stations urbaines ou exposées au trafic étant comprises entre 10 et 20 µg/m³). Pour les particules PM₁₀ les valeurs limites réglementaires

actuelles et à horizon 2030 (20 µg/m³ en moyenne annuelle) sont respectées, la valeur de référence de l'OMS (15 µg/m³ en moyenne annuelle) est en revanche atteinte ou légèrement dépassée sur certaines agglomérations (Dijon, Chalon-sur-Saône, Auxerre, Beaume-les-Dames).

Les nuisances sonores sont abordées via la présentation d'une liste des grandes infrastructures pouvant en générer (des autoroutes, routes nationales et départementales, ainsi que quatre lignes ferroviaires) et faisant l'objet à ce titre d'une carte de bruit, outil d'aide à la décision pour élaborer les plans de prévention du bruit dans l'environnement et pour contribuer à l'identification des points noirs de bruit (PNB). Il est indiqué que le département de Saône-et-Loire est concerné par des PNB à proximité des routes nationales 70, 79 et 80.

Eu égard au niveau important de détail de l'état initial dans son ensemble, la partie relative aux nuisances sonores pourrait être plus détaillée.

Quelques données de contexte et impact relatives aux transports en région Bourgogne – Franche Comté (sources : dossiers, documents de la Région (Sraddet), de l'État, du Cerema etc.).

Infrastructures de transport, mobilité

Réseau routier : 900 km d'autoroutes (dont l'A6 qui traverse la région du nord au sud sur 300 km et l'A36 qui s'étend sur 200 km vers l'est à partir de Beaune), 771 km de routes nationales. Le dossier qualifie les communications routières est-ouest de « plus difficiles » avec cependant un programme de travaux sur la Route Centre Europe Atlantique.

Réseau ferroviaire : lignes à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône et Sud-Est sur 442 km, et 2 181 km de voies classiques. 200 gares et haltes, dont quatre desservies exclusivement par des TGV. 530 TER chaque jour en moyenne.

Fret ferroviaire : 200 km de lignes dédiées. Part modale du fret ferroviaire de 15 % en 2021 (source : Sraddet).

Transports de voyageurs :

Autorités organisatrices de la mobilité (AOM) en région : 15 AOM urbaines « historiques », 72 nouvelles AOM (EPCI) suite à la loi d'orientation des mobilités (LOM), 22 communautés de communes n'ayant pas pris la compétence et où la Région est AOM par substitution. 35 bassins de mobilité pour établir des contrats opérationnels de mobilité et des plans d'actions communs en matière de mobilité solidaire.

Huit trajets sur dix sont effectués en voiture selon le dossier, seuls 5 % des navetteurs utilisent les transports en commun, dans les zones urbaines.

Un important réseau fluvial : Saône à grand gabarit, Yonne navigable au gabarit intermédiaire, canal de la Marne et du Rhône au Rhin qui accueillent un trafic de marchandises et un ensemble de canaux (ainsi que la petite Saône) à vocation touristique. Les ports de Mâcon, Chalon-sur-Saône et Pagny

sur la Saône et Gron sur l'Yonne proposent une trimodalité voie d'eau – réseau ferré – route, en vue de faciliter le transport de marchandises et le report modal.

Incidences

Les transports représentent, en 2018, 38 % de la consommation finale d'énergie et 39 % des émissions de gaz à effet de serre de la région.

Qualité de l'air : les transports représentent en 2018 65 % des émissions de dioxyde d'azote.

Une présentation plus détaillée des modes de déplacement (pour toutes les causes, par distance etc..) serait nécessaire, de même qu'une description plus quantifiée de l'organisation et des actions en faveur des transports en commun, des alternatives à l'autosolisme (dont le développement du vélo, notamment pour les déplacements de moins de dix kilomètres), et de l'évolution des parts modales ces dernières années tant pour les déplacements de voyageurs que pour le fret. Les données sur les consommations d'énergie et les émissions de GES concernent l'année 2018 et sont à actualiser.

L'Ae recommande de compléter l'état initial avec une synthèse spécifique des données et enjeux relatifs aux transports et aux mobilités (infrastructures, trafics, parts modales, évolutions récentes et objectifs visés dans les planifications régionales, initiatives en faveur de la mobilité durable, principaux impacts, notamment sanitaires et émissions de GES (en actualisant les données), pour les différentes thématiques abordées.

L'Ae recommande par ailleurs de compléter la partie relative aux nuisances sonores avec la quantification et localisation des points noirs de bruit et la description des actions de résorption en cours ou envisagées.

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

Le volet Mobilités du CPER a fait l'objet d'un long processus de consultation et d'échanges (voir partie 1 de cet avis). Le dossier indique que les choix ne découlent pas d'une comparaison avec des scénarios de substitution mais de la prise en compte des orientations nationales en matière de mobilité durable, tout en intégrant les durées longues de réalisation des projets inscrits dans les CPER précédents.

Le dossier présente les orientations retenues au regard du scénario dit de « planification écologique » du COI, en combinaison avec l'analyse des besoins locaux, ce qui a abouti aux choix prioritaires suivants :

- ferroviaire : modernisation des lignes de desserte fine du territoire (en s'appuyant sur les priorités définies dans le protocole d'accord État-Région du 4 mars 2021), des lignes stratégiques,

- études, au niveau des aires urbaines, des possibilités de développement des alternatives à l'autosolisme,
- investissements routiers concentrés sur les opérations ayant déjà fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et sur l'achèvement des opérations lancées, et modernisation et mise en sécurité de la Route Centre Europe Atlantique (*in fine* portée hors CPER),
- modernisation du réseau fluvial pour améliorer la gestion de la ressource en eau,
- développement de la pratique du vélo, importante en termes d'enjeux de santé, d'environnement et de cohésion sociale, contribuant à la décongestion de la route et des transports en commun.

Ces éléments permettent d'établir une cohérence assez claire avec les orientations nationales en matière de mobilité durable, en particulier les préconisations du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures. Il convient cependant de noter la part encore forte des investissements consacrés aux projets routiers (d'autant que des projets importants seront possiblement soutenus hors CPER) ainsi que le fait que les investissements pour le vélo se concentrent sur les véloroutes, plus orientées vers les pratiques touristiques et de loisir que vers les mobilités quotidiennes.

Les études sur les alternatives à l'autosolisme mentionnées sont intéressantes dans leur objectif mais ne font pas l'objet d'une présentation détaillée dans le dossier permettant d'identifier à ce jour des perspectives concrètes.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du volet Mobilités du CPER

Méthodologie, incidences par enjeux.

Une analyse multicritères et multidimensionnelle a été conduite, en étudiant les incidences des projets, classés selon leur typologie: ferroviaire-voyageurs, ferroviaire-marchandises, routier, infrastructures cyclables et multi-modalité, fluvial.

L'évaluation est conduite « à dire d'expert », en considérant les effets directs et indirects, la portée spatiale (locale/territoriale/globale) et temporelle (à court ou moyen terme) des projets, au regard de tous les volets de l'environnement, et conduisant à l'attribution des notes. La matrice d'analyse résultant et présentant les résultats pour chaque projet est fournie en annexe du rapport environnemental.

Celui-ci présente le profil environnemental en résultant, à la fois par enjeu environnemental et par sous-volet du volet Mobilités du CPER.

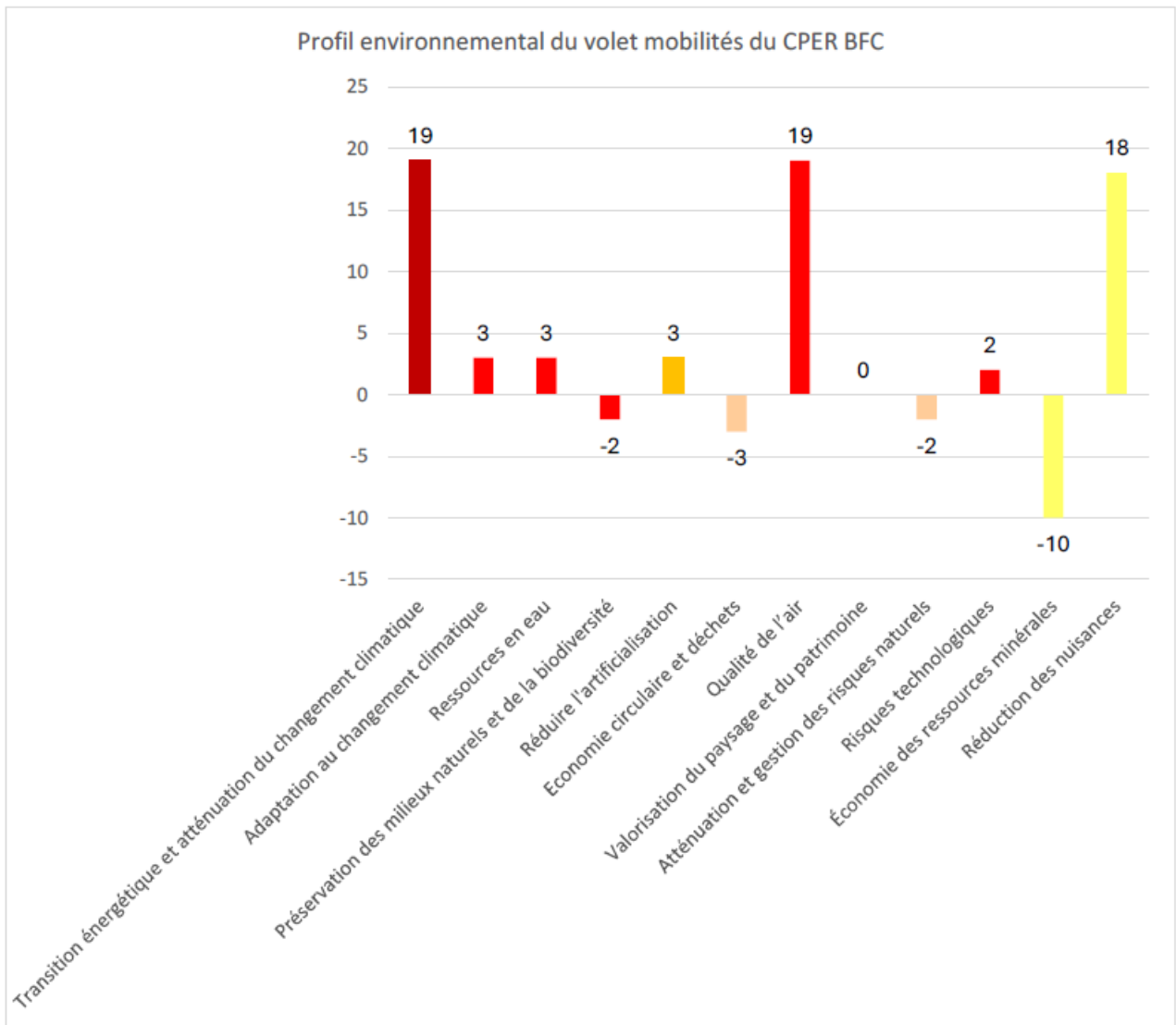


Figure 6 : profil environnemental par enjeu, notes cumulées (source : dossier)

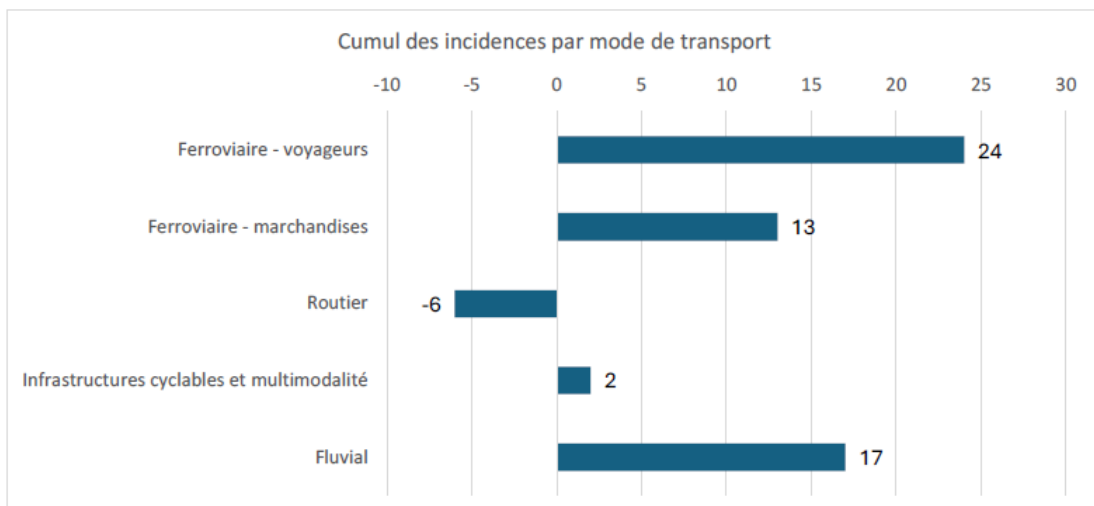


Figure 7 : profil environnemental par sous-volet du volet Mobilités, notes cumulées, incidences favorables en positif en ordonnée, défavorables en négatif (source : dossier)

Le volet Mobilités est ainsi qualifié de positif pour la transition énergétique et l'atténuation du changement climatique, la qualité de l'air et la réduction des nuisances (en résumé par le soutien au report modal et aux modes de transport moins carbonés), et dans une moindre mesure pour l'adaptation au changement climatique, la ressource en eau (par les travaux sur le réseau fluvial dont la réhabilitation de trois barrage importants ainsi que de barrages à seuils fixes), la réduction de l'artificialisation des sols, et potentiellement négatif pour la gestion des déchets des travaux publics, la préservation des milieux naturels et de la biodiversité et l'exposition aux risques naturels. Tous les axes du volet Mobilités ressortent avec une note positive, sauf le réseau routier national.

Le dossier ne présente pas d'éléments chiffrés d'incidences positives visées tant par le CPER que par une stratégie ou vision régionale d'ensemble sur les transports en termes d'évolution des parts modales, des émissions de gaz à effet de serre et polluants atmosphériques, de l'amélioration de la santé publique par la réduction de l'insuffisante activité physique, ni d'estimation des émissions de gaz à effet de serre liées aux futurs chantiers et des évolutions induites en exploitation (diminution, voire augmentation du fait d'effets de hausse du trafic pour certains projets routiers).

Secteurs susceptibles d'être affectés

Le rapport environnemental étudie les zones les plus susceptibles d'être affectées par onze projets, la sélection s'étant portée sur les projets générant une nouvelle consommation d'espace ou un changement d'usage des sols et entrant en phase travaux durant la période de mise en œuvre du volet Mobilités. Elle est complétée par une analyse spécifique pour ceux de ces onze projets susceptibles d'affecter les sites Natura 2000 (voir partie 2.5 de cet avis).



Figure 8 : carte des projets analysés au titre des secteurs susceptibles d'être affectés (source : dossier)

Cette analyse s'appuie d'abord sur des zones tampons autour des infrastructures concernées, croisées avec les thématiques d'occupation des sols et artificialisation, biodiversités (périmètres de Znieff, de continuité écologique, de gestion et préservation (dont sites Natura 2000, arrêtés de protection de biotope etc.), patrimoine et paysages (périmètres de protection des monuments historiques, sites classés et inscrits), risques (zonages des plans de prévention des risques naturels, atlas de zones inondables). Des cartes croisent la localisation des projets avec les zones à enjeu, mais ne sont pas toujours très lisibles, couvrant toute la région (une carte récapitulative aurait été utilement présentée pour chacune des onze zones de projets étudiées).

Les projets routiers apparaissent logiquement comme les plus susceptibles d'affecter des sols (2 178 ha sur un total de 2 232 ha tous projets confondus, dont 71 % en espace agricole, 18 % en espace artificialisé et 8 % en forêt et milieu naturel) et des espaces sensibles au titre des milieux naturels (967 ha sur un total de 1 074 ha, dont 19 % en Znieff, 73 % en zones de continuité écologique, 8 % en sites sous gestion ou protection). Les opérations ferroviaires n'apparaissent pas dans cette analyse, étant effectuées sur des infrastructures existantes, sans modification des emprises existantes. Au-delà de la surface des zones tampons, qui ne sont pas une consommation effective d'espace, il serait important d'avoir une estimation des espaces qui seront réellement consommés par les projets, et une vision des démarches conduites ou envisagées pour réduire cette consommation d'espace.

La superficie des périmètres de protection du patrimoine touchés par les zones tampons est de 171,4 ha, concernant uniquement des projets routiers, mais une seule opération est réellement comprise dans un site d'intérêt particulier : le contournement ouest de Besançon par la RN57, à proximité d'un site inscrit.

Concernant les risques naturels les zones tampons concernent 2800 ha en zones de plans de prévention des risques naturels (dont 2 400 pour les projets routiers), avec 148 ha où les nouvelles constructions sont interdites et 31 ha où elles sont autorisées sous prescriptions. Il n'est cependant pas indiqué quelles opérations nécessiteraient des précautions particulières.

Le fait que de nombreux projets, en particulier ferroviaires, se traduisent par des modernisations et aménagements d'infrastructures existantes (en particulier ferroviaire) limite les incidences liées à l'artificialisation des sols et à l'atteinte aux espaces et enjeux environnementaux.

Dans l'ensemble l'analyse sur les secteurs susceptibles d'être affectés est intéressante mais aurait dû faire l'objet d'une présentation plus détaillée et plus conclusive en termes d'enjeux principaux : résumé pour chacun des onze projets étudiés des incidences potentielles les plus importantes et des points de vigilance, voire mesures d'évitement, réduction et compensation envisagées ou déjà définies, à prendre en compte dans la conduite des projets, ou identifier par enjeu les projets les plus susceptibles de présenter des incidences importantes. Les suites données aux avis de l'Ae sur certaines des opérations prévues pourraient être utilement présentées s'agissant des points principaux en termes d'incidences.

Le dossier ne précise pas si certains projets sont susceptibles d'avoir des incidences significatives en termes de bruit ou de pollution atmosphérique ni sur l'urbanisation induite et le mitage du territoire. Par ailleurs ces projets, qui figurent parmi les plus importants du volet Mobilités du CPER, pourraient aussi faire l'objet d'une présentation dans le dossier des émissions de GES induites par leurs chantiers et de l'évolution des émissions de GES en exploitation du fait de leur réalisation.

Les conclusions et recommandations de l'Ae sur l'analyse des incidences et sur les mesures d'évitement, réduction et compensation sont regroupées au chapitre 2.6 de cet avis.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 a analysé les sites susceptibles d'être affectés, de manière temporaire (en phase travaux) ou définitive, par un projet financé par le CPER, identifiant les couples projet – site Natura 2000 suivants :

- régénération de la ligne ferroviaire Franois–Arc et Senans – site Vallée de la Loue et du Lison (FR4312009),
- régénération de la ligne ferroviaire Franois–Arc et Senans – site Forêt de Chaux (FR4312009),
- régénération de la ligne ferroviaire Besançon–Le Locle (ligne des Horlogers) – sites Moyenne Vallée du Doubs (FR4301294 et FR4312010),
- régénération de la ligne ferroviaire Besançon–Le Locle (ligne des Horlogers) – site Vallée de la Loue et du Lison (FR4301291 et FR4312009),

- travaux routiers RN7 Saint-Pierre-le-Moûtier/limite de l'Allier Sud – site Val d'Allier Bourbonnais (FR8310079),
- travaux routiers RN7 Saint-Pierre-le-Moûtier/limite de l'Allier Sud – site Vallées de la Loire et de l'Allier entre Cher et Nièvre (FR2600965),
- travaux routiers RN57 Franchissement de Pontarlier – site Vallées du Drugeon et du Haut Doubs (FR4301280),
- travaux routiers RN19 Héricourt-Sévenans – site Pelouses de la région vésulienne et vallée de la Condamine (FR2600965), il a été indiqué au rapporteur qu'il s'agissait d'une erreur factuelle ce projet ne concernant pas ce site Natura 2000 et que la mention serait donc retirée dans le dossier définitif,
- travaux ferroviaires sur la ligne Lure-Épinal – site Vallée de la Lanterne (FR4301344 etFR4312015).

Au total cinq projets (deux routiers et trois ferroviaires) sont donc susceptibles d'affecter onze sites Natura 2000 : six zones spéciales de conservation et cinq zones de protection spéciale (dans trois cas ZSC et ZPS sont situées au même endroit).

Le dossier indique de manière générale que les travaux ferroviaires pourront affecter les espèces familières des bordures de voie par dérangement ou par risques de mortalité d'individus ou destruction du couvert végétal par les engins de chantier, avec nécessité d'appliquer les mesures Éviter-Réduire-Compenser qui seront définies dans chaque étude d'impact. Il conclut à des risques minimes pour ces travaux ferroviaires. L'Ae souligne cependant la nécessité de bien conduire la séquence Éviter-Réduire-Compenser même pour ces travaux, certes moins lourds que des travaux de création d'infrastructures en site neuf, mais pouvant avoir cependant des incidences.

L'analyse est plus détaillée pour les projets routiers sur la RN7 et la RN57, avec une cartographie de l'emprise des projets et des secteurs susceptibles d'être affectés et une présentation des incidences possibles (consommation d'espace et par conséquent ~~de~~ destruction d'habitats faibles, dérangement et risque de mortalité pour la faune pendant les travaux, destruction de zones humides, principalement pour le projet sur la RN7). Les incidences sont jugées plus faibles pour la RN57 à Pontarlier, les travaux étant localisés en milieu principalement urbain) et des mesures d'évitement et réduction préconisées : calendrier des travaux adaptés aux espèces, prévention des pollutions accidentelles pendant les travaux, repérage et clôture des zones sensibles pour éviter tout impact sur les habitats d'intérêt communautaire. Pour la RN7 il est signalé un dossier de demande de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux individus et habitats d'espèces protégées et des mesures de compensation, sans précision apportée dans le dossier sur ces sujets⁹.

L'Ae recommande de compléter le dossier par des éléments précis relatifs à la demande de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux individus d'espèces protégées et à leurs habitats et aux mesures d'évitement, réduction et compensation envisagées ou décidées pour le projet sur la RN7.

⁹ Il a été indiqué au rapporteur que la demande de dérogation avait été accordée et l'étude d'incidences Natura 2000 effectuée et validée.

Enfin le choix de soutenir les travaux sur la RN19 en Haute-Saône et ceux sur la RCEA en dehors du CPER ne permet pas d'intégrer à cette analyse une vision des incidences potentielles de ceux-ci sur les secteurs traversés. À tout le moins une présentation des principaux enjeux susceptibles d'être affectés devrait être fournie pour la bonne information du public.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences de l'avenant Mobilités du CPER

Le rapport environnemental consacre une demi-page, aux mesures d'évitement et réduction des incidences, peu détaillées, sur quatre thématiques :

- transversale : introduction de critères d'éco-conditionnalité dans les conventions de financement (et ensuite les marchés de travaux), suivi écologique des chantiers à l'échelle régionale. Il a été indiqué par oral au rapporteur que ceci pourra s'appuyer sur des pratiques déjà mises en œuvre par l'État et la Région sur certains projets (ainsi la Région impose déjà des conditions en termes de performance énergétique, gestion des déchets, sobriété foncière, gestion de l'eau, biodiversité, sur des projets de réhabilitation de gares qu'elle finance seule),
- changement climatique et risques majeurs : favoriser l'infiltration (couplée à des systèmes de filtration) pour les travaux sur voiries, dimensionner sur base d'études les nouvelles infrastructures aux futures conditions climatiques,
- milieux naturels, biodiversité, artificialisation des sols, paysage, patrimoine : privilégier les projets de moindre impact, s'assurer de la mise en œuvre des mesures ERC des études d'impact etc., coupler production d'énergies renouvelables (EnR) ou végétalisation au niveau des infrastructures en milieu urbain,
- santé environnementale : privilégier les solutions de moindre impact pour le bruit, la pollution de l'air, des sols, de l'eau, présence de systèmes de filtration des eaux de ruissellement etc.

La traduction opérationnelle de ces mesures reste à préciser et mettre en œuvre concrètement dans les projets. Il n'est pas fourni d'exemples permettant d'apprécier l'effet de cette éco-conditionnalité sur les projets figurant au CPER précédent ou dans d'autres programmes.

La partie relative aux incidences rappelle par ailleurs l'importance attachée dans le volet Mobilités à la limitation de la consommation d'espaces naturels et forestiers, traduite selon le dossier, par divers choix d'aménagements : travaux réalisés sur emprises actuelles pour le ferroviaire, choix sur certains projets routiers (élargissement de la RN7 dans une zone d'enjeux limités, entre la route et la voie ferrée pour sa mise à 2x2 voies, utilisation au maximum de l'itinéraire existant pour la mise à 2x2 voies de la RN19 entre Héricourt et Sévenans).

Concernant l'analyse des incidences et les mesures d'évitement, réduction et compensation l'Ae recommande :

- ***de compléter l'analyse des secteurs susceptibles d'être affectés, pour chacun des onze projets étudiés, par les incidences potentielles les plus importantes et les points de vigilance, voire les***

mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées ou déjà définies, ou en identifiant par enjeu les projets les plus susceptibles de présenter des incidences importantes,

- *d'étendre cette analyse aux enjeux de pollution atmosphérique et de nuisances sonores, ainsi que d'urbanisation induite,*
- *d'indiquer les suites données aux principales recommandations de l'Ae dans les avis relatifs aux projets concernés,*
- *de présenter un bilan quantifié des surfaces qui seront effectivement artificialisées du fait du CPER et des mesures prises pour éviter, réduire voire compenser ces incidences.*
- *de compléter le dossier par une analyse des émissions de gaz à effet de serre liées aux chantiers des projets soutenus et par une estimation des évolutions induites par le CPER (émissions des chantiers, différence des émissions avec et sans projet en exploitation), au moins pour les projets les plus importants, et envisager des mesures pour améliorer ce bilan carbone,*
- *de finaliser au plus vite les dispositifs d'éco-conditionnalité pour les inclure dans les conventions de financement des projets.*

2.7 Mesures de suivi

Le dossier décrit un dispositif de suivi articulé sur deux axes:

- un suivi global du volet Mobilités, conduit par un comité de pilotage d'ensemble, des comités de pilotage et des comités techniques par mode de transport ou opérations, avec la probable création d'un secrétariat opérationnel État-Région,
- un suivi environnemental.

Le dossier présente les indicateurs proposés pour le suivi environnemental, autour de plusieurs thématiques : transports et parts modales, climat/GES, artificialisation (consommation d'espaces par les nouvelles infrastructures), milieux naturels et biodiversité (dont le résultat des mesures compensatoires mises en œuvre), ressource en eau (état des masses d'eau), risques majeurs (nouvelles infrastructures créées dans des zonages de plans de prévention des risques), qualité de l'air et nuisances sonores (dont évolution des émissions et concentrations le long des infrastructures, résorption des points noirs de bruit etc..).

Pour ces indicateurs la source et la fréquence de collecte des données sont indiquées, sans présenter en revanche d'état initial ni d'objectif.

Il est par ailleurs indiqué que les indicateurs de suivi « mobilités » sont en cours de définition et se concentreront sur la réalisation des projets et les résultats de ceux-ci et des politiques de mobilité, en cherchant une synergie avec les indicateurs environnementaux en cours de définition.

L'Ae recommande de finaliser au plus vite les indicateurs des dispositifs de suivi et d'établir un état « zéro », un calendrier de réalisation et des cibles et, si nécessaire, des mesures correctives en cas d'écart aux objectifs.

On peut enfin noter que le dossier ne présente pas d'éléments de bilan sur le volet Mobilités du CPER précédent.

L'Ae recommande de compléter le rapport environnemental par des éléments de bilan sur le volet Mobilités du CPER précédent, en intégrant des analyses sur les incidences environnementales des projets soutenus.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique est complet et détaillé (16 pages), permettant une bonne appropriation du dossier, tout en présentant les mêmes lacunes que l'ensemble du rapport environnemental.

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 l'avenant Mobilités

3.1 Une orientation forte en faveur du report modal mais des investissements routiers encore importants.

Le volet Mobilités du CPER Bourgogne – Franche-Comté veut proposer une orientation claire en faveur du report modal et des mobilités moins carbonées, qui rassemblent les deux tiers des crédits contractualisés entre l'État et la Région.

L'effort en faveur des mobilités moins-carbonées est en augmentation par rapport au CPER précédent. Le ferroviaire représente ainsi 47,6 % des crédits État-Région contractualisés contre 43,5 % précédemment, tandis que les crédits État+Région destinés aux modes actifs passent d'une moyenne de 0,21 M€/an sur le CPER précédent à 3,7 M€/an (tout en ne représentant cependant que de l'ordre de 6 % des crédits totaux contractualisés).

Les orientations retenues dans d'autres programmes de financement, en particulier les programmes européens, confortent dans l'ensemble cette ambition.

Cependant les montants consacrés aux investissements routiers restent importants, d'autant plus que des projets conséquents (RN19, RCEA) pourraient être financés hors CPER.

Des travaux routiers certes en nombre limité mais conséquents et susceptibles de présenter des incidences significatives, pas forcément compatibles avec les objectifs en matière de mobilité durable

Les opérations financées sur le réseau routier national sont en nombre limité et présentées comme la poursuite d'engagements des CPER précédents et, dans certains cas, comme l'achèvement des derniers itinéraires à conforter. Cette présentation fait sens sous ces aspects mais ces opérations s'accompagnent en général d'une augmentation de capacité (passage à 2x2 voies), qui n'apparaît

pas toujours nécessaire au regard des trafics enregistrés (cas par exemple de la mise à 2x2 voies de la RN19 entre Héricourt et Sévenans, qui a fait l'objet de l'avis n° 2023-86 du 19 octobre 2023 de l'Ae).

Les incidences en matière d'émissions de gaz à effet de serre mais aussi de pollutions atmosphériques sont donc à étudier avec la plus grande attention, que ce soit pour la phase chantier qu'en exploitation, en intégrant un risque d'effet d'appel de trafic. Ces projets peuvent aussi être contradictoires avec les objectifs de report modal et développement des mobilités actives. Il conviendra à tout le moins de voir comment accompagner ces projets par des actions de renforcement de l'offre de transports en commun et par des actions en faveur des mobilités actives (il est ainsi peu fait mention dans le dossier du développement des bus à haut niveau de service dans la région et du maillage cyclable destiné aux déplacements quotidiens et à la desserte des principaux pôles générateurs de déplacements – gares, services publics, équipements sportifs et de loisirs, etc.).

La limitation des impacts sur les milieux naturels doit elle aussi faire l'objet d'une vigilance particulière.

L'Ae recommande de compléter la présentation des informations sur les projets routiers par des éléments sur les projets routiers qui pourraient être financés hors CPER (RN19 en Haute-Saône, RCEA), au moins en termes d'enjeux environnementaux d'ores et déjà identifiés, pour la complète information du public.

L'Ae recommande également de renforcer les actions en faveur du report modal et de la réduction des émissions de GES et polluants atmosphériques dans le cadre de ces projets routiers.

Des investissements ferroviaires et fluviaux conséquents et cohérents, à concrétiser

Concernant les investissements ferroviaires, la cohérence avec des travaux menés précédemment peut être soulignée, notamment la poursuite des travaux de régénération en vue de la requalification de lignes de « desserte fine » à sauver, identifiées dans un protocole État-Région conclu en 2021.

Les opérations concernant le fret ferroviaire sont à inscrire dans une approche concrète, associant en particulier les chargeurs, et permettant d'identifier des perspectives concrètes de développement du trafic ferroviaire en report modal, en cohérence avec la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire approuvée par décret en mars 2022. La décision d'élaboration d'une stratégie régionale dans ce domaine est positive, à concrétiser rapidement.

Il a été indiqué au rapporteur que les projets récemment financés pour le fret ferroviaire (par exemple dans le cadre du plan de relance) s'étaient accompagnés d'une exigence d'engagement et cofinancement des entreprises desservies par les infrastructures faisant l'objet de travaux, ce qui est de nature à assurer leur efficacité.

Concernant le réseau fluvial les investissements concernant la gestion du réseau hors Yonne (et hors Saône, concernée par le contrat de plan interrégional État-Région Rhône-Saône) ont davantage des objectifs d'amélioration de la gestion de l'eau dans son ensemble que de transport de marchandises,

ce réseau étant surtout touristique. L'investissement prévu (pour plus de 7 M€) sur le port de Gron¹⁰ sur l'Yonne vise à compléter par un maillon ferroviaire les flux fluviaux et routiers actuels au départ à l'arrivée de ce port, avec une relance des transports de conteneurs. Des premières études de marché ont été faites et sont en cours de complément, laissant escompter un report modal de plusieurs milliers de conteneurs par an dès la première année, selon les informations données au rapporteur. Ces perspectives prometteuses seront à suivre et accompagner.

Des services express régionaux métropolitains (SERM) en cours de définition

Le projet de volet Mobilités prévoit à ce stade des études pour avancer dans la définition des SERM, sans identification à ce stade d'investissement significatif d'ores et déjà identifié. Les deux projets de SERM de Dijon et Besançon ont été déposés en décembre 2024 auprès du ministère chargé des transports pour validation, tandis que les discussions débutent sur le territoire Belfort–Montbéliard. La Région a indiqué au rapporteur rechercher dans ce travail une approche par les services de mobilité apportés, en trouvant une cohérence avec les contrats opérationnels de mobilité signés ou en préparation. Pour la Région ces travaux suscitent un intérêt important des EPCI (très souvent autorités organisatrices des mobilités) en faisant émerger de nombreux sujets, au-delà du seul secteur ferroviaire : lignes de cars (et décloisonnement des différents réseaux de cars et bus des AOM), cars express, co-voiturage, billettique, questions de financement, etc.

L'Ae recommande de présenter, pour la bonne information du public, l'état d'avancement actualisé des travaux sur les services express régionaux métropolitains et les méthodes et objectifs poursuivis.

Un engagement pour les mobilités actives à conforter

Le CPER prévoit des crédits assez importants pour le financement des véloroutes inscrites dans les schémas national et régional, les aménagements cyclables en faveur de la mobilité du quotidien étant fléchés sur d'autres outils.

En fonction des possibles restrictions budgétaires sur certains de ces outils de financement la question de pouvoir consacrer une partie des crédits dédiés aux véloroutes dans le CPER aux investissements en faveur des mobilités quotidiennes à vélo pourrait se poser.

L'Ae recommande qu'en cas de restrictions budgétaires les crédits soient prioritairement consacrés aux modes de transport décarbonés, et que la situation du financement des mobilités actives quotidiennes soit aussi considérée prioritaire dans ce possible contexte.

3.2 Gouvernance et suivi

En complément de la gouvernance spécifique du CPER, la Bourgogne – Franche-Comté semble assez avancée dans la mise en œuvre de la loi d'orientation des mobilités selon les informations données au rapporteur : les bassins opérationnels de mobilité ont été définis avec des comités partenariaux larges (collectivités, représentants des entreprises, des syndicats de salariés, des usagers des

¹⁰ Ce port, géré par une société privée, est intégré au réseau du grand port Haropa (Le Havre–Rouen–Paris), dont il est la plate-forme la plus méridionale.

transports, citoyens tirés au sort), les contrats opérationnels de mobilité sont élaborés presque partout.

Il est aussi prévu de s'appuyer sur l'observatoire régional des transports pour le suivi et les indicateurs.

La formalisation des stratégies régionales en matière de transport et mobilités paraît dans l'ensemble devoir être renforcée, à commencer par la stratégie régionale fret et logistique, dont l'adoption est visée en 2025.

L'Ae recommande de présenter dans le dossier l'ensemble de la gouvernance des mobilités mise en place dans la région et de renforcer la formalisation des stratégies régionales en matière de transport et mobilité.