

Limoges, le

21 FEV. 2014

**Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement
sur le projet de programme de développement rural
FEADER LIMOUSIN 2014-2020**
au titre des articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement
(évaluation environnementale)

Le programme de développement rural (PDR) FEADER¹ Limousin 2014-2020 relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification prévu à l'article R.122-17 du code de l'environnement. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale dont le contenu est défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Le rapport environnemental joint au projet de PDR dans sa version du 24 janvier 2014 rend compte de cette démarche.

Pour tous les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, dite « autorité environnementale », désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Pour le présent dossier, l'autorité environnementale (AE) est le Préfet de Région.

Conformément aux dispositions de l'article L.122-7 et R.122-21 du code de l'environnement, l'autorité environnementale (AE) a été saisie le 30 janvier 2014 sur le projet de PDR FEADER LIMOUSIN 2014-2020.

En application de l'article R.122-21 du code de l'environnement, l'agence régionale de santé (ARS) et les préfets de la Creuse, de la Corrèze et de la Haute-Vienne ont été consultés pour contribuer à la rédaction de l'avis de l'AE Limousin.

Le présent avis porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le programme.

1. Analyse du contexte du PDR FEADER Limousin 2014-2020

1.1 Contexte et articulation avec les autres programmes

Second pilier de la Politique agricole commune (PAC), le FEADER soutient le développement des zones rurales. Ce programme est cofinancé par l'Europe, l'État et les collectivités territoriales. Selon le parlement européen, l'objectif du second pilier de la PAC est de « *mettre en place un cadre cohérent et durable garantissant l'avenir des zones rurales en se fondant, notamment, sur sa capacité à fournir un éventail de services publics qui dépassent la simple production de denrées alimentaires et sur le potentiel des économies rurales à créer de nouvelles sources de revenus et d'emplois, tout en protégeant l'héritage culturel, environnemental et patrimonial du monde rural* ».

¹ FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

Pour la programmation 2014-2020, ce second pilier se décline en 6 priorités :

- transferts des connaissances,
- amélioration de la compétitivité,
- organisation de la chaîne alimentaire,
- restauration et préservation des écosystèmes,
- utilisation efficace des ressources face aux changements climatiques,
- inclusion sociale en milieu rural.

Le PDR est le document à l'intérieur duquel on retrouve la description de mesures, sous-mesures et opérations qui permettent d'apporter un co-financement aux projets territoriaux.

Les autres programmes européens pour la période 2014-2020 que sont le PO² FEDER-FSE³ et les PO FEDER interrégionaux Loire et Massif-Central sont en cours d'élaboration. Ces programmes sont liés par construction et reposent sur les mêmes objectifs thématiques définis par les règlements européens. Ils sont élaborés selon les mêmes calendriers, en associant les partenaires régionaux et la Commission européenne, et en articulant leurs actions respectives. Ceci induit un travail itératif sur la base de documents évolutifs.

Le chapitre 3 présente l'articulation du PDR avec ces autres programmes. Il en résulte que certains sujets tels la production d'énergie renouvelable, le développement de la thématique forêt, ou encore la préservation de la ressource en eau sont abordés au travers de plusieurs programmes. En complément de cette présentation, il aurait été intéressant de croiser l'articulation des actions des programmes avec les enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement régional pour montrer comment les programmes se complètent et permettent ainsi de répondre à ces enjeux. Le rapport indique par exemple pour la thématique « eau », et plus généralement sur la préservation des milieux et de la biodiversité, qu'il conviendra « d'être vigilant afin de s'assurer que les interventions [...] soient bien complémentaires » (cf. page 19).

1.2 Le PDR FEADER Limousin 2014-2020

Le dossier sur lequel a été saisi le Préfet de Région est composé du projet de PDR dans sa version 2.1 du 30 janvier 2014 et de son rapport environnemental dans sa version du 24 janvier 2014.

12 mesures, complétées par de l'assistance technique, ont été retenues dans le cadre du présent programme :

Mesures	Montants (M€)	% de l'enveloppe totale
1 - Transferts de connaissances et actions d'information	6,49	1,12%
2 - Service de conseil, d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation	1,14	0,20%
3 - Système de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires	5,05	0,87%
4 - Investissements physiques	49,06	8,48%
6 - Développement des exploitations agricoles et des entreprises	43,16	7,46%
7 - Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales	34,76	6,01%
8 - Investissement dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts	4,66	0,81%
10 - Agroenvironnement - climat	42,08	7,27%
11- Agriculture biologique	5,81	1,00%
13- Paiement en faveur des zones soumises à contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques	351,22	60,69%
16 - Coopération	2,58	0,45%
19 - LEADER	28,49	4,92%
Assistance technique et réseau rural	4,17	0,72%
TOTAL	578,67	100,00%

Données issues du tableau présenté en page 83 du tome 1

Ces mesures se déclinent selon 50 sous-mesures et 54 opérations.

² PO : programme opérationnel

³ FEDER : Fonds européen de développement régional

Le tome 2 du PDR effectue une présentation détaillée des différentes mesures. Il est précisé pour chaque mesure le niveau de contribution aux sous-priorités, puis les opérations relatives à chacune des 12 mesures sont décrites, ainsi que les bénéficiaires potentiels, les conditions d'éligibilité ou encore les critères de sélection.

1.3 Exposé des solutions de substitution et justification du projet

Le rapport environnemental indique qu'il n'a pas été analysé de scénario de substitution du fait de la nature même du document et parce que les règles d'affectation des crédits sont fortement contraintes. L'autorité environnementale regrette que l'analyse en soit restée à ce stade. En effet, si rechercher des « substituts » au PDR a effectivement peu de sens, des choix ont néanmoins été opérés : définitions des mesures et des opérations, répartition financière. L'intérêt de l'évaluation environnementale est ici de présenter les variantes étudiées, d'expliquer les choix et leurs motifs, en particulier au regard des enjeux environnementaux identifiés.

Des éléments du tome 1 du PDR, et plus particulièrement les paragraphes IV et V, auraient utilement pu être repris. En effet, ce tome accorde une large place à la description des spécificités du territoire régional (atouts, faiblesses, menaces, opportunités, identification d'enjeux) et à la justification des mesures. En complément une analyse croisée avec l'état initial permettrait de montrer en quoi ces choix se recourent avec les enjeux environnementaux régionaux et permettraient d'y répondre efficacement.

Pour retranscrire ces choix, il aurait également été intéressant d'expliquer le cheminement y ayant conduit, la concertation mise en place et la manière dont le processus d'évaluation environnementale présenté en page 70-71 du rapport a été mis en œuvre en Limousin.

2. Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient

2.1 Structure générale du dossier

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R122-20 du code de l'environnement.

Les documents transmis pour avis de l'autorité environnementale sont des versions qui nécessiteront d'être finalisées. Ainsi, certaines parties, notamment du tome 1, restent « à rédiger dans la version 3 ».

La notion d'itérativité associée à la démarche d'évaluation environnementale apparaît peu à la lecture des documents. La prise en compte du contenu et des conclusions du rapport environnemental pour l'élaboration du programme n'apparaît pas. Les recommandations du rapport environnemental devront être intégrées dans les versions définitives des documents.

2.2 Résumé non technique

Il est clair, concis et permet de prendre connaissance correctement des principales conclusions du rapport environnemental.

2.3 Description de l'état initial de l'environnement

La méthode suivie pour caractériser et hiérarchiser les enjeux environnementaux de la région est adaptée à l'échelle du plan. Elle est fondée sur l'exploitation des principaux documents régionaux de connaissance de l'environnement (profil environnemental régional, schéma régional climat air énergie (SRCAE), plan régional de l'agriculture durable (PRAD)) et sur un travail de concertation avec les acteurs régionaux.

Cette partie permet d'identifier les principaux enjeux régionaux qui sont présentés et hiérarchisés au sein d'un tableau synthétique clair. Ces enjeux sont regroupés selon 7 grands domaines (cf. pages 34 à 43). À la lecture de ce tableau, 12 enjeux prioritaires sont mis en exergue.

Cette analyse apparaît pertinente au regard des caractéristiques régionales et permet d'avoir une base fiable pour effectuer l'analyse des effets du PDR.

Cette présentation aurait pu être complétée par quelques illustrations permettant d'appréhender les grandes caractéristiques territoriales régionales.

2.4 Évaluation des impacts du projet de PDR et prise en compte de l'environnement

L'analyse des incidences du programme sur l'environnement est un exercice complexe pour un programme de ce type dans la mesure où l'objet de l'évaluation ne peut être l'analyse de tous les projets auxquels le PDR ambitionne de contribuer, mais celui de l'analyse de l'effet déclenchant du programme lui-même.

L'analyse des effets du PDR sur les différentes composantes environnementales est effectuée pour chaque mesure et ses opérations associées. Le contenu des opérations et les incidences potentielles sont décrits de manière succincte. À ce descriptif sommaire est ajouté le rappel, sous forme de diagramme, des priorités et sous-priorités auxquelles se rapportent ces opérations (diagramme qui mériterait d'être explicité). Enfin, pour chaque mesure, un « mapping des incidences » indique pour chacun des 7 grands domaines environnementaux étudiés dans le cadre de l'état initial la nature de l'impact (neutre, positif ou négatif), grâce à un code couleur.

L'autorité environnementale regrette que l'analyse n'ait pas été aussi poussée que celle réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale du PO FEDER-FSE 2014-2020. Si les méthodes sont proches, l'analyse des incidences des opérations du PDR aurait gagné à intégrer également les critères « *intensité, étendue et durée* » en les déclinant pour chaque domaine et sous-domaine environnemental. En effet, en l'état actuel la description des incidences est très généraliste et la qualification des impacts (neutre, positif ou négatif) n'étant pas explicitée, elle repose sur des affirmations non étayées.

Il ressort de l'analyse du mapping général présenté en page 67 les constats suivants.

Les incidences négatives potentielles sur l'environnement concernent principalement les mesures 4, 6 et 7. Ces incidences négatives identifiées sont principalement liées à l'installation d'équipements, à la construction de bâtiments ou à la réalisation d'aménagements nouveaux qui engendreront entre autre l'artificialisation de milieux et des impacts paysagers. L'enveloppe financière allouée à ces 3 mesures représente 22 % de la maquette. Pour ces mesures, les critères de sélection prévus pourront permettre d'éviter ou réduire les impacts potentiels.

Par ailleurs, le rapport environnemental met en exergue le fait que le reste de l'enveloppe financière est dédié à des mesures ayant globalement des effets positifs ou neutres sur les différentes composantes environnementales. Sur ce point, l'autorité environnementale relève que près de 2/3 de l'enveloppe financière générale sont rattachés à la mesure 13 (paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques) pour laquelle le rapport environnemental fait état des effets vertueux des actions qui seront soutenues : restauration et maintien de la qualité des paysages et des milieux, maintien des continuités écologiques... Sans remettre en cause ces affirmations, compte tenu de la somme conséquente allouée à cette mesure, l'analyse détaillée des incidences telle que réalisée dans le PO FEDER-FSE aurait eu tout son sens.

De plus, pour les mesures ayant des effets positifs sur l'état écologique des milieux et en particulier celles visant l'atteinte du bon état des eaux, il aurait été intéressant de démontrer également que ces actions sont bien celles qui conduiront le plus efficacement possible à ce bon état, en ciblant éventuellement les secteurs les plus sensibles.

2.5 Évaluation des incidences du PDR sur le réseau Natura 2000

Même si la définition des enjeux liés au réseau Natura 2000 du Limousin pourrait être plus précise, le rapport environnemental montre correctement l'absence de risque d'impact négatif significatif du projet de PDR sur ce réseau. Un certain nombre de projets et d'activités sont susceptibles de concerner les sites Natura 2000 régionaux. Sur ce point, il est judicieusement rappelé que les projets potentiellement impactants seront soumis à des exigences réglementaires telles les études d'impact ou les études d'incidences Natura 2000 qui visent entre autres à encadrer la réalisation des futurs travaux.

Par ailleurs, il est précisé dans l'analyse des incidences que le PDR a vocation à avoir des effets positifs sur le réseau Natura 2000 par le biais par exemple de mesures visant à « restaurer, préserver et renforcer la biodiversité ».

Une carte de présentation du réseau régional Natura 2000 aurait permis au lecteur de localiser les différents sites.

2.6 Mesures d'évitement et de réduction

Pour les mesures dont l'analyse des incidences fait état d'impacts environnementaux jugés négatifs, le PDR prévoit des mesures visant à palier ces impacts. En complément, le rapport environnemental propose d'autres mesures d'évitement et de réduction qui permettraient de limiter les impacts des actions prévues au sein du

PDR. Ces propositions sont intéressantes dans la mesure où leur mise en œuvre permettrait d'encadrer la sélection des projets financés par l'application de critères d'éligibilité. Toutefois, le projet de PDR n'indique pas comment il les prendra en compte.

Parmi les mesures proposées l'autorité environnementale relève l'importance de soutenir les projets qui respectent l'environnement et en font une ressource durable de développement.

Le PDR gagnera donc à présenter dans sa version définitive, et tout particulièrement pour les opérations potentiellement impactantes sur l'environnement, les principes de sélection des projets qui seront déclinés dans le document de mise en œuvre du PDR (DOMO).

Les recommandations faites dans le rapport environnemental pourront utilement être reprises.

2.7 Dispositif de suivi environnemental et de mise en œuvre du projet de PDR

Une différence sensible vis-à-vis du précédent programme, concerne l'importance accordée au suivi et à l'évaluation des programmes. Il est ainsi prévu qu'une réserve de performance correspondant à 7% du FEADER ne soit débloquée par la Commission, qu'à la condition d'avoir atteint certains objectifs de réalisation. Sur cet aspect le tome 1 du PDR fait référence à une phase ultérieure : « *le plan des indicateurs sera fourni dans la version 3* ».

En revanche, le rapport environnemental présente 17 indicateurs de réalisation et de résultats qui concernent les priorités 3, 4 et 5. En complément, il est proposé un indicateur transversal destiné à réaliser un suivi environnemental de la mise en œuvre du PDR : « *part des exploitants (agricoles et forestiers) bénéficiaires, ayant inclus une dimension environnementale dans leur projet* ». L'autorité environnementale souligne avec intérêt cette proposition et estime qu'il serait intéressant de la reprendre et d'en préciser les modalités dans les futurs documents.

En tout état de cause, la rédaction et la mise en application effective de ce plan de suivi apparaissent particulièrement importantes.

Enfin, l'analyse des enseignements tirés du suivi de la version précédente du PDR (pertinence et sensibilité, fiabilité, faisabilité, pérennité des indicateurs) aurait également été intéressante afin d'améliorer le dispositif de suivi du futur programme.

3. Conclusion

Les documents transmis pour avis à l'autorité environnementale ne sont pas des versions finalisées, et ont par conséquent vocation à être complétés. En outre, le processus itératif et concerté de l'élaboration du PDR n'apparaît pas clairement à la lecture des trois documents.

L'analyse des incidences réalisée pour chaque mesure conclue que les impacts environnementaux du projet de PDR FEADER Limousin 2014-2020 seront globalement positifs, avec toutefois des risques d'incidences potentiellement négatives sur certaines composantes environnementales. A ce sujet, la méthode utilisée aurait pu être plus précise, permettant ainsi de démontrer ces impacts. De plus, eu égard aux enjeux financiers, l'analyse de certaines mesures aurait méritée d'être approfondie pour justifier à la fois la nature des impacts et l'efficacité des mesures en matière d'environnement.

Concernant les impacts environnementaux potentiellement négatifs des projets qui seront soutenus, l'autorité environnementale recommande que le programme précise dans sa version définitive la façon dont l'environnement sera intégré au pilotage du PDR, en s'appropriant les résultats de l'évaluation environnementale : principes de sélection et de priorisation des projets pour chaque mesure.

S'agissant d'un document visant à fixer les modalités de soutien à des projets sans que ceux-ci ne soient connus, la question du suivi du PDR via des indicateurs de réalisation, de résultats ainsi que des indicateurs environnementaux revêt également une importance particulière. Le dispositif de suivi devrait être intégré à la version finale du PDR.

La définition concrète et l'application de ces aspects dans le document de mise en œuvre (DOMO) du PDR sera prépondérante pour permettre une réelle prise en compte de l'environnement.

Le Préfet

Michel JAU