



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA REGION POITOU-CHARENTES

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Poitou-Charentes

Poitiers, le 22 MAI 2014

Service connaissance des territoires
et évaluation
Division Intégration de l'Environnement
et Évaluation

Monsieur le Président,

Vos services m'ont transmis, pour avis de l'autorité environnementale, le projet de programme de Développement Rural Poitou-Charentes 2014-2020 et son rapport environnemental.

Comme le prévoit l'article R.122-21 du Code de l'environnement, je vous fais part de mon avis sur ce dossier, en ma qualité d'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement – autorité environnementale.

Cet avis a été élaboré, comme convenu avec vos services, sur la base de la version V3 du 14 avril 2014. Il devra être joint au dossier de consultation du public.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération très distinguée.

et la mienne.

La Préfète de la Région Poitou-Charentes,
Préfète de la Vienne

Christiane BARRET

*Monsieur Jean-François Macaire
Président du Conseil régional de Poitou Charentes
15, rue de l'Ancienne-Comédie
BP575
86021 Poitiers Cedex*



PREFET DE LA REGION POITOU CHARENTES

La Préfète,

Poitiers, le 22 MAI 2014

**Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement
sur le projet de Programme de Développement Rural Poitou-Charentes (PDR) 2014-2020**
au titre des articles L. 122-4 et suivants du code de l'environnement
(évaluation environnementale)

Préambule

Le présent avis d'autorité environnementale porte sur la version V3, du 14 avril 2014, du Programme de Développement Rural (PDR) Poitou-Charentes 2014-2020.

Le PDR définit l'affectation du Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) en Poitou-Charentes, pour la période 2014-2020, en synergie avec les fonds publics nationaux (Dépenses Publiques Nationales « DPN » : Cf. maquette financière). Dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC), aux côtés du « premier pilier de la PAC » qui permet de soutenir les marchés et les revenus agricoles, l'Union européenne a en effet mis en place une politique spécifique dite « second pilier de la PAC », pour le développement rural, dont le FEADER est l'instrument de financement.

A l'issue de la période de transition qui s'achèvera dès l'approbation du nouveau programme, le Conseil régional se substituera à l'Etat, en qualité d'autorité de gestion du FEADER 2014-2020. A ce titre, il a piloté l'élaboration du projet de PDR et son évaluation environnementale en associant l'ensemble des partenaires, en particulier les services de l'Etat, et a sollicité l'avis de l'autorité environnementale.

Les programmes financés par les fonds européens font, en effet, partie des documents soumis aux procédures et démarches d'évaluation environnementale prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

En accompagnement du processus d'élaboration du programme, il s'agit d'en examiner, au regard de ses caractéristiques et de la zone qu'il est susceptible d'affecter, les incidences environnementales prévisibles. L'objectif est de mettre en œuvre, dès l'amont et de façon itérative, l'examen d'alternatives et la réflexion sur des mesures correctrices, de façon à aboutir à la conception d'un programme prenant en compte le mieux possible l'ensemble des enjeux environnementaux. Cette conception s'inscrit dans une procédure générale visant à éviter et réduire les impacts négatifs potentiels sur l'environnement avant, le cas échéant, de proposer des mesures de compensation des impacts résiduels.

Il est rendu compte de cette démarche dans un rapport environnemental d'évaluation, élaboré par le promoteur du programme. Le programme et son rapport font l'objet d'un avis émis par une autorité environnementale indépendante de l'autorité en charge de l'élaboration du programme. L'ensemble est soumis à la consultation du public. Le responsable du programme tient compte de l'ensemble des

consultations (avis de l'autorité environnementale et consultation du public) avant l'arrêt définitif du programme, et il rend compte de la façon dont il a tenu compte des consultations.

Le présent avis s'inscrit dans le cadre des textes du code de l'environnement transposant cette directive. L'autorité environnementale désignée pour les programmes de ce type est le Préfet de Région. L'avis porte sur le programme et son rapport d'évaluation environnementale. Ce rapport d'« auto-évaluation » rend compte de la démarche d'Évaluation Stratégique Environnementale (ESE) qui a présidé à l'élaboration du PDR.

Le dossier soumis à la consultation du public et transmis à la Commission européenne comprend également un rapport d'évaluation ex-ante, démarche dont font également obligatoirement l'objet les programmes financés par les fonds européens, et qui vise à en permettre le suivi stratégique, depuis l'élaboration jusque leur réalisation. Les deux rapports d'évaluation ont été élaborés par le cabinet d'études EDATER.

Les avis d'autorité environnementale sont des avis simples, non opposables. Ils visent à éclairer le public, le responsable du programme et les différentes autorités en charge des décisions, sur la façon dont le programme s'inscrit dans les objectifs d'intégration de l'environnement décrits précédemment et objets de la directive 2001/42/CE.

Pour cet avis, les autorités sanitaires (Agence Régionale de Santé) et préfectorales de la région ont été consultées, conformément aux dispositions du code de l'environnement, au titre de leurs compétences en matière de santé et d'environnement. L'autorité de gestion ayant saisi l'autorité environnementale sur la base de documents provisoires en novembre 2013, une première consultation s'est déroulée sur cette base. La version V3 de ces documents et son évaluation environnementale ont, par la suite (transmission du 5 mai), fait l'objet d'une consultation complémentaire selon la procédure accélérée prévue par les textes.

Après quelques éléments de contexte permettant de rappeler les grandes caractéristiques du programme qui fait l'objet de cette procédure d'évaluation environnementale, l'avis portera sur la complétude et la qualité du rapport environnemental, puis sur le degré de prise en compte de l'environnement par le programme.

Éléments de contexte.

L'élaboration du PDR est régionale, mais s'inscrit dans un contexte normé. Les règlements européens pour la période 2014-2020 ont pour double objectif de mettre les fonds européens au service de la Stratégie « Europe 2020 : pour une croissance intelligente, durable et inclusive », et de rendre leur action plus efficace.

Dans cette optique, l'action des fonds est ciblée : c'est le principe de « concentration thématique ». Les financements iront principalement, dans tous les territoires, aux actions en faveur de la recherche, de l'innovation au sens large, du renforcement de la compétitivité des Petites et Moyennes Entreprises, des énergies renouvelables et de la lutte contre le changement climatique, tout en encourageant l'emploi, la formation professionnelle et la lutte contre l'exclusion sociale.

Les programmes doivent aussi être plus « performants » qualitativement, c'est-à-dire orienter leur action vers des résultats tangibles qui contribuent à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Ils devront également rendre compte de cette performance. La démarche d'évaluation ex-ante participe de cet objectif.

Enfin, pour accroître l'effet de levier recherché par le co-financement européen, les fonds seront mieux coordonnés entre eux. L'une des nouveautés de la programmation 2014-2020 est la mise en place d'une stratégie commune d'utilisation des fonds dans le but de renforcer la cohérence et l'efficacité de ces derniers pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Pour favoriser les synergies, les règlements proposent une approche stratégique commune aux fonds de la Politique de Cohésion

(FEDER / FSE), de la Politique de développement rural (FEADER) et de la Politique de la pêche et des Affaires Maritimes (FEAMP). Cette stratégie est présentée par chaque État membre dans un document spécifique, l'Accord de partenariat, qui a été élaboré au cours d'un processus de concertation associant l'État, les collectivités, les partenaires sociaux, les acteurs économiques et la société civile. En ce qui concerne la France, l'Accord de partenariat, transmis par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) a été transmis officiellement à la Commission européenne le 31 décembre 2013.

Nouveauté par rapport à la période précédente en France, c'est l'échelon régional qui se voit confier l'élaboration des programmes de développements régionaux (PDR). Les PDR ont cependant fait l'objet, au niveau national, d'un cadre de référence fixé en accord entre l'Etat et les Régions. Ce cadre doit permettre d'assurer une égalité de traitement vis-à-vis de certains publics cibles (typiquement les jeunes agriculteurs) et une solidarité nationale vis-à-vis de certains territoires (typiquement la montagne), et de répondre avec cohérence à certains enjeux environnementaux, notamment ceux qui font l'objet d'engagements communautaires. Il vise également à répondre aux exigences d'encadrement communautaire du FEADER.

En effet, comme pour toute mise en œuvre de fonds européen ou d'instruments de politique commune, la mise en œuvre des PDR est encadrée par un règlement, ici le Règlement de Développement Rural (RDR) qui a été adopté par le Parlement européen et le Conseil, le 17 décembre 2013.

Le nouveau règlement de développement rural (RDR) reprend les six priorités suivantes :

- favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales ;
- améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts ;
- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux ainsi que la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;
- restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie ;
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie ;
- promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique.

L'élaboration du PDR Poitou-Charentes s'inscrit donc dans un exercice relativement encadré, au sein duquel il s'agit de déterminer, en synergie avec l'utilisation des autres fonds, la stratégie la plus adaptée aux caractéristiques régionales de développement rural, permettant à Poitou-Charentes de s'inscrire dans les ambitions « Europe 2020 ».

Concernant plus spécifiquement le point de vue de l'environnement dans le programme, qui est l'objet du présent examen, deux pré-requis sont à considérer : d'une part, l'intégration de l'environnement dans une croissance durable fait partie intégrante de cette ambition de l'Union et, d'autre part, le respect des réglementations mises en œuvre dans les différents pays de l'Union doit être considéré comme un socle garantissant le respect des normes et objectifs assignés de façon commune en matière d'environnement.

Ainsi, l'évaluation environnementale vise, dans le cadre de la démarche d'auto-évaluation menée par le concepteur du programme, à rechercher l'optimisation des retombées environnementales positives directes ou indirectes du programme, et *a contrario* à en prévenir et minimiser les effets négatifs. Le diagnostic initial, la définition précise des objectifs, l'anticipation des effets sont à ce titre des éléments primordiaux.

Qualité du rapport environnemental.

Le contenu du rapport environnemental est conforme à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Il aborde l'ensemble des informations requises, même si le plan adopté diffère de l'ordre des parties exposé à l'article R. 122-20 (Cf. p.4, à mettre en rapport avec le sommaire détaillé donné en p. 2 et 3).

On comprend que le maître d'ouvrage ait pu considérer que la notion de « programme », se plie mal à un exercice standardisé, tel que prévu par les textes, qui correspondrait mieux aux documents de « planification » proprement dits (Cf. point 3.4 page 32, non repris dans le chapitre relatif à la méthodologie). Aussi, afin que le public puisse s'approprier la logique adoptée pour l'exposé, les clés de lecture mériteraient d'être précisées au début du document. Il peut en effet paraître illogique de ne trouver l'état initial de l'environnement (dont l'objectif est également d'exposer les tendances d'évolution en l'absence du programme), qu'en partie 4, après l'exposé de la justification des choix qui, en première approche, a dû en tenir compte.

La partie relative à l'articulation avec les autres plans et programmes, et en particulier les autres programmes financés par les fonds européens, revêt une importance particulière, compte tenu des objectifs rappelés ci-dessus d'une efficacité accrue de la synergie entre fonds. Dans la mesure où le document du PDR n'est pas encore définitif, et que certaines parties sont encore manquantes dans la version V3 susceptible d'être livrée à la consultation du public, il est d'autant plus important de donner un aperçu précis de la logique d'intervention des fonds européens et de la méthode employée par l'autorité de gestion pour dégager les priorités (« Les 36 besoins identifiés ») auxquelles la région entend répondre par le biais du FEADER. Ces éléments sont bien présents dans le rapport, mais peuvent encore manquer de clarté pour un public non averti.

In fine, les considérations environnementales qui ont pu présider à certains choix stratégiques, en termes de définition du contenu du PDR et d'articulation avec les autres programmes, ne sont pas très clairement exposées. Or, compte tenu des documents fournis, en particulier l'évaluation ex-ante, la démarche a bien présidé à l'élaboration des programmes, et elle aurait mérité d'être mieux mise en valeur.

Il n'en demeure pas moins que le « cœur » de l'exercice, à savoir l'analyse de l'incidence prévisible du programme sur l'environnement et les mesures prises pour en anticiper les effets négatifs, est globalement correctement mené (parties 4 et 5). La mesure de l'efficacité environnementale du programme en termes d'effets positifs (stratégie évoquée dans la partie 4) restera à mettre en évidence grâce à un dispositif d'indicateurs de performance, annoncés essentiellement dans le rapport d'évaluation ex-ante. Par ailleurs, l'articulation avec l'analyse AFOM (Atouts-Faiblesses-Opportunités -Menaces) aurait mérité un développement, de même que les critères utilisés pour formuler les enjeux environnementaux « enjeux-clés régionaux par secteur » (pages 53 à 60), qui manquent de hiérarchisation et de quantification. Les choix réalisés se traduisent également par la maquette financière, qui aurait pu faire l'objet d'une présentation en termes de stratégie.

En résumé, en tout cas au stade actuel d'élaboration des différents documents, la cohérence du dossier aurait mérité une meilleure mise en valeur par le rapport environnemental.

L'analyse détaillée menée dans la partie 5, par article et par mesure, reste le document de référence. Il comprend un certain nombre de propositions de mesures dont il appartiendra à l'autorité de gestion de rendre compte par la suite. Pour la parfaite compréhension de cette partie et l'optimisation de son utilisation future, il serait pertinent de la compléter par une mise en rapport avec les enjeux identifiés dans la partie 4, et de l'enrichir des objectifs de performance assignés en termes d'effets positifs du programme sur l'environnement.

Le résumé non technique, proposé en première partie de rapport, aurait mérité d'être plus synthétique.

Il apparaît plutôt comme un complément à part entière du document (Cf. en particulier l'état initial de l'environnement).

Prise en compte de l'environnement par le programme.

Le « mapping global » présenté page 63 met en évidence un effet globalement positif du programme et une analyse détaillée est fournie, par mesure, permettant d'apprécier la façon dont les effets négatifs pourront être prévenus, et les effets positifs obtenus.

Globalement, le PDR représente une enveloppe de plus de 559 millions d'€, dont près de 403,5 millions de FEADER.

En partie 5 (Cf. page 92), le rapport environnemental met en exergue que les mesures mobilisant la majeure partie des financements « *semblent porteuses d'impacts positifs notamment en matière de biodiversité, de risques et de paysages* » : article 28 (mesures agro-environnementales) et 31 (handicaps naturels : mesures non encore détaillées dans le PDR). Il souligne cependant que près du quart du budget est alloué à des mesures susceptibles d'impact négatif sur l'environnement. Les pistes de mesures correctrices données dans le rapport sont donc mises en exergue, de façon justifiée, comme particulièrement importantes à prendre en compte, par la suite, par l'autorité de gestion.

Ce sont principalement les modalités de mise en œuvre qui seront déterminantes, autant pour les effets positifs que négatifs du programme.

On note ainsi, à titre d'exemple, que l'ensemble des mesures de formation professionnelle et de conseil (articles 14 et 15) devront concourir à une élévation de la technicité en matière de prise en compte de l'environnement dans ses différentes composantes, grâce au mode de sélection des opérations. Des mesures correctrices ne sont donc pas jugées nécessaires. Il en est de même pour les opérations dont l'orientation est posée comme clairement en faveur de l'environnement (exemple des articles 28 et 29). Cependant, le suivi des indicateurs permettant de s'assurer de la qualité des réalisations et de leur efficacité sera un élément déterminant d'accompagnement du programme.

Concernant la maîtrise des effets négatifs, un certain nombre de propositions sont présentes dans le rapport et, ainsi qu'indiqué précédemment, les risques d'effets négatifs sont particulièrement mis en exergue dans le rapport. Ces risques feront donc l'objet d'une vigilance particulière, dans l'exécution du programme et dans le suivi des indicateurs de réalisation.

En conclusion, le travail réalisé dans le cadre d'élaboration du PDR démontre le souci d'une bonne prise en compte de l'environnement. La gouvernance mise en place, qui continuera d'accompagner son exécution, aura à connaître des éléments de suivi et de la qualité des réalisations. Le suivi attentif *in itinere* de l'exécution du programme permettra les adaptations qui pourront s'avérer nécessaires.

La Préfète de la Région Poitou-Charentes,
Préfète de la Vienne


Christiane BARRET