

PRÉFET DE LA RÉGION AQUITAINE

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
d'Aquitaine

Bordeaux, le 31 MARS 2014

Mission Connaissance et Évaluation

Autorité environnementale

Projet de programme de développement rural de la région Aquitaine 2014-2020 FEADER

Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L122-4 et suivants du code de l'environnement)

Avis PP_2014_011

Porteur du programme : Conseil Régional d'Aquitaine (Autorité de Gestion)
Date de saisine de l'autorité environnementale : 28 février 2014
Date de consultation de l'agence régionale de santé : 28 février 2014
Date de l'avis de l'agence régionale de santé : 24 mars 2014

Table des matières

1. Contexte général.....	2
1.1 Rappel du contexte juridique.....	2
1.2 Les objectifs de l'évaluation environnementale et de l'avis de l'autorité environnementale.....	2
2. Analyse de la qualité du rapport environnemental et du caractère approprié des informations qu'il contient	2
2.1 Caractère complet du rapport environnemental.....	2
2.2 Présentation du programme, de ses objectifs et de son contenu.....	3
2.3 Articulation avec les autres plans et programmes.....	4
2.4 Analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution	5
2.5 Analyse des incidences du programme sur l'environnement, évaluation des incidences Natura 2000...6	
2.6 Mesures prises pour éviter, réduire et si possible compenser les effets négatifs sur l'environnement ..8	
2.7 Dispositif de suivi.....	9
2.8 Résumé non technique.....	10
3. Prise en compte de l'environnement dans le projet de programme, conclusion de l'autorité environnementale	10

Annexe : tableau synthétique du programme de développement rural Aquitaine 2014-2020

1. Contexte général

1.1 Rappel du contexte juridique

En application de 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, et de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, le programme de développement rural (PDR) financé par le FEADER (fonds européen agricole pour le développement rural) de la région Aquitaine pour la période 2014-2020 a fait l'objet d'une évaluation environnementale, appelée également « évaluation stratégique environnementale (ESE) ». Elle inclut notamment une évaluation des incidences du programme sur les sites Natura 2000.

Le Conseil régional d'Aquitaine est l'autorité de gestion de ce programme et le maître d'ouvrage de l'évaluation environnementale. Le préfet de la région Aquitaine, autorité environnementale compétente en matière d'environnement pour ce type de programme, a été saisi le 28 février 2014 pour exprimer son avis sur ces documents. Pour permettre une transmission du programme FEADER à la commission européenne au 8 avril 2014, l'avis de l'autorité environnementale a été réalisé dans un délai relativement contraint. Cet avis fait partie intégrante du dossier de consultation du public et il est mis en ligne sur le site de la DREAL dès sa signature: <http://www.donnees.aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/DREAL/?version=AvisAE>

1.2 Les objectifs de l'évaluation environnementale et de l'avis de l'autorité environnementale

L'évaluation stratégique environnementale (ESE) d'un programme comme le PDR ne peut analyser les effets sur l'environnement de tous les projets que ce programme est susceptible de financer. S'agissant à ce stade de potentialités de financement, il est souligné que les effets du programme peuvent varier significativement selon les projets in fine soutenus et les conditions de leur mise en œuvre. Par ailleurs, les projets susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement sont eux-mêmes soumis à une évaluation environnementale (étude d'impact) ou à étude d'incidences au titre de procédures particulières (ex : loi sur l'eau, Natura 2000).

Cette évaluation doit donc s'attacher à analyser l'effet de levier du programme sur l'évolution de l'environnement. C'est pourquoi la hiérarchisation des enjeux environnementaux, la répartition des financements entre les mesure, les critères de sélection des opérations et le suivi des effets sur l'environnement au fil de la période de programmation s'avèrent déterminants.

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale (rapport environnemental) et sur la prise en compte de l'environnement dans le programme, il vise à améliorer la conception du programme et favoriser la participation du public. Il doit être proportionné à l'importance du programme et à ses effets.

Le présent avis est exprimé sur le rapport environnemental daté de février 2014 (dans sa version reçue le 14 mars modifiant celle reçue à la date de saisine) et la version 2 bis du programme de développement rural reçue le 24 février 2014. Ces deux documents sont provisoires.

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

2.1 Caractère complet du rapport environnemental

Le rapport environnemental aborde les différentes rubriques prévues par l'article R. 212-20 du Code de l'environnement, à l'exception :

- des solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du programme ,
- d'un exposé des motifs pour lesquels le programme a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement.

Les conséquences sur l'environnement de la non mise en œuvre du PDR, dite « alternative zéro » sont estimées par mesure concernée (« avantage » / « désavantage » / sans influence »). Cependant, les éléments présentés dans le rapport gagneraient à être complétés par une explication sur la démarche aboutissant au projet de programme, en s'appuyant notamment sur la description de la stratégie (point 4 du PDR) et sur le processus de concertation mené (point 15 du PDR). **Tout en reconnaissant le caractère contraint de l'exercice (respect du cadrage européen et national), l'autorité environnementale recommande que le rapport présente les marges de manœuvre possibles au niveau régional et explique les choix opérés par l'autorité de gestion.**

En remarque générale, il est noté que des rappels réglementaires sont présentés en début de chaque partie du rapport. Si ces rappels peuvent en effet utilement rappeler le cadre et les finalités du travail effectué, ils paraissent trop longs et gagneraient à être présentés de manière plus synthétique. A contrario, les éléments présentés dans chacune des parties du rapport gagneraient à faire l'objet de conclusions intermédiaires et d'une conclusion générale afin de faire ressortir les idées essentielles et améliorer la lisibilité du rapport.

2.2 Présentation du programme, de ses objectifs et de son contenu

Le programme de développement rural (PDR) Aquitaine financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sur la période 2014-2020 résulte du croisement des besoins du territoire aquitain, tels qu'identifiés dans le diagnostic territorial stratégique mené en 2012, avec le cadre européen d'intervention des fonds communautaires précisé :

- dans le règlement général portant sur les dispositions communes applicables à la mobilisation des fonds européens, qui vise 11 objectifs thématiques cohérents avec ceux de la stratégie « Europe 2020 »,
- dans le règlement relatif au soutien au développement rural par le FEADER qui fixe six priorités de l'Union pour le développement rural déclinées en domaines prioritaires, le PDR aquitain visant 13 domaines :

Priorité	Domaine prioritaire	Intitulé
1- Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ainsi que dans les zones rurales	1A	Favoriser l'innovation, la coopération et le développement rural de la base de connaissance dans les zones rurales
	1B	Renforcer les liens entre l'agriculture, la production alimentaire et la foresterie, la recherche et l'innovation, y compris aux fins d'améliorer la gestion et les performances environnementales
2- 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	2A	Améliorer les résultats économiques de toutes les exploitations agricoles et faciliter la restructuration et la modernisation des exploitations agricoles, notamment en vue d'accroître la participation au marché et l'orientation vers le marché ainsi que la diversification agricole
	2B	Faciliter l'entrée d'exploitants agricoles suffisamment qualifiés dans le secteur de l'agriculture, et en particulier le renouvellement des générations
3- 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	3A	Améliorer la compétitivité des producteurs primaires en les intégrant mieux dans la chaîne agroalimentaire au moyen des programmes de qualité, en conférant une valeur ajoutée aux produits agricoles, et par le biais de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements et des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles
	3B	Le soutien à la prévention et à la gestion des risques au niveau des exploitations
4- Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie	4A	Restaurer, préserver et renforcer la biodiversité (y compris dans les zones relevant de Natura 2000, et dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques) les zones agricoles à haute valeur naturelle, ainsi que les paysages européens
	4B	Améliorer la gestion de l'eau, y compris la gestion des engrais et des pesticides
5- 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	5A	Développer l'utilisation efficace de l'eau dans l'agriculture
	5C	Faciliter la fourniture et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, de sous-produits, des déchets et des résidus et d'autres matières premières non alimentaires à des fins de bioéconomie
	5E	Promouvoir la conservation et la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie
6- promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique	6A	Faciliter la diversification, la création et le développement de petites entreprises ainsi que la création d'emplois
	6B	Promouvoir le développement local dans les zones rurales

Note : Ces priorités contribuent à la réalisation des objectifs transversaux en matière d'innovation, d'environnement, d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements

Source : règlement UE n°1305/2013 du 13 décembre 2013 du Parlement et du Conseil

A partir d'une présentation des atouts, faiblesses, opportunités, menaces (AFOM) de la région Aquitaine (p. 10 à 38 du projet de PDR V2 bis), le projet de programme identifie les besoins prioritaires déclinés ensuite en mesures et sous-mesures, dont le détail est présenté en annexe au présent avis.

Le rapport environnemental présente de manière assez claire la structure du programme, grâce à une série de tableaux liant priorité, domaine prioritaire, mesure, sous-mesure. Les intitulés des domaines prioritaires de l'Union visés par le PDR sont utilement présentés en annexe 1 du rapport environnemental. La répartition des financements FEADER est détaillée au fil de l'analyse des incidences par mesure et sous-mesure.

L'autorité environnementale relève que le soutien européen dans le cadre du PDR Aquitaine 2014-2020 porte sur **595,4 M€**. Les mesures 10 (agro-environnement et climat), 11 (agriculture biologique) et 12 (paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau) mobiliseront au total 14,3 %, soit 85 M€ qui restent encore à répartir entre les différentes sous-mesures. La mesure 13 (zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques) mobilisera 250,4 M€ soit 42,1 % des crédits européens. Le soutien à la gestion des sites Natura 2000 et à l'élaboration de documents d'objectifs est encore non défini.

L'autorité environnementale estime qu'un commentaire sur le poids attribué aux questions environnementales dans le PDR Aquitaine 2014-2020 aurait toute sa place au sein du rapport environnemental, le cas échéant sur une base comparative avec le programme FEADER 2007-2013.

2.3 Articulation avec les autres plans et programmes

Le rapport environnemental doit présenter une analyse des interactions avec les plans et programmes mentionnés à l'article R. 122-17 du Code de l'environnement, cette analyse visant notamment à vérifier la cohérence entre les différents plans mis en œuvre sur un même territoire.

Le rapport environnemental traite l'articulation du PDR avec différents cadrages communautaires et schémas / plans régionaux, pour certaines thématiques environnementales :

- biodiversité (directives Habitats et Oiseaux, stratégie européenne de la biodiversité à 2020, stratégie nationale pour la biodiversité, schéma régional de cohérence écologique en cours d'élaboration),
- ressource agricole (projet agro-écologique pour la France),
- ressource forestière (plan pluriannuel régional de développement forestier),
- eau (directive cadre sur l'eau, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Adour-Garonne 2010-2015, schémas d'aménagement et de gestion des eaux),
- climat et gaz à effet de serre (plan national d'adaptation au changement climatique, schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, plan climat énergie territorial « défi Aquitaine climat »),
- énergie (plan national d'action en faveur des énergies renouvelables),
- qualité de l'air (plan régional santé environnement 2),
- paysage (convention sur le paysage),
- patrimoine (chartes des parcs naturels régionaux du Périgord-Limousin et des Landes de Gascogne, charte du parc national des Pyrénées).

Cette articulation est traitée en mettant en regard les principaux objectifs de ces documents cadre avec les énoncés génériques des sous-mesures qui leur sont liés dans le PDR. Tout en appréciant le principe des tableaux présentés, l'autorité environnementale remarque que seules des concordances d'objectifs sont indiquées, tandis que certaines actions / sous-mesures peuvent potentiellement aller à l'encontre de ces documents cadre (comme l'analyse des incidences le souligne ensuite), ce qui doit conduire à une certaine vigilance sur les critères d'éligibilité et de sélection des opérations. Sans remettre en question l'affirmation de cette cohérence globale, l'ajout de quelques points de vigilance pourrait utilement venir nuancer la présentation.

Par ailleurs, **aucune présentation n'est faite de l'articulation avec les autres programmes européens s'appliquant sur le territoire sur la période 2014-2020**, au motif que ces programmes sont en cours d'élaboration. L'autorité environnementale recommande que ce point soit complété à partir des versions provisoires des programmes (tout particulièrement le programme opérationnel financé par le Fonds européen de développement régional – FEDER et le Fonds social européen -FSE), qui sont relativement stabilisées depuis février 2014. Cette présentation viserait à mettre en exergue la complémentarité des programmes en matière de protection de l'environnement.

En complément des éléments relatifs au récent projet agro-écologique pour la France, l'articulation avec le plan national Eco-phyto 2018 paraîtrait utile, de même qu'une présentation du niveau de concordance avec le plan régional santé environnement 2 (le PRSE 2 va être poursuivi par un PRSE 3 en cours d'élaboration).

Il paraîtrait également souhaitable d'aborder l'articulation du PDR avec le projet de programme d'action régional (PAR) nitrates, s'agissant de la cohérence des objectifs, de la contribution du PDR au financement d'actions du PAR nitrates et la prise en compte des cinq aires aquitaines de zones vulnérables aux nitrates dans le PDR.

2.4 Analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution

Suivant la même méthode que pour le programme opérationnel FEDER-FSE, l'évaluateur présente **17 thématiques environnementales** identifiées au sein de 5 grands domaines environnementaux (biodiversité, ressources naturelles, pollutions, risques et nuisances, cadre de vie : cf tableau p 32 du rapport). Chaque thématique fait l'objet d'un tableau donnant un descriptif détaillé, identifiant des sensibilités particulières, les pressions actuelles, les tendances évolutives, les enjeux et leur localisation.

Ces tableaux s'appuient principalement sur les publications existantes (profil environnemental régional de 2010 et diagnostic territorial stratégique de la région Aquitaine de 2012). L'autorité environnementale note que les dates de référence des données sont parfois absentes. En outre, les pressions indiquées ne comportent aucun chiffrage ou indication de l'intensité, ce qui aurait pu contribuer à rendre plus transparente la hiérarchisation des enjeux opérée ensuite. **L'état initial est utilement illustré de cartographies**, cependant la date n'est pas toujours indiquée et certaines notions mériteraient des explications (« zones vulnérables », « zones sensibles », « zones de répartition des eaux ») afin de faciliter leur compréhension par le public.

Le travail réalisé par l'évaluateur dans le cadre de l'état initial de l'environnement débouche sur l'identification de 28 enjeux, dont 5 concernent la sensibilité à l'environnement, 5 concernent l'énergie, 4 pour la ressource en eau, 2 pour les risques naturels ou technologiques, 2 pour les ressources forestières et agricoles, 2 pour les habitats, la faune et la flore, 1 pour la gestion de l'espace et l'urbanisation, 1 pour le climat et les gaz à effet de serre (GES). Les explications apportées (p 36) sur la méthode suivie (« l'identification des sensibilités, pressions et risques environnementaux a permis la définition d'enjeux environnementaux à l'échelle de la région ») ne permettent pas de comprendre les choix retenus dans la définition des enjeux, d'autant plus que ceux-ci rassemblent :

- des objectifs généraux (gérer quantitativement la ressource en eau en préservant la compétitivité des productions, préserver les espèces, augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale),
- des actions à mener (élaborer une stratégie régionale pour la préservation, la connaissance et la valorisation du patrimoine aquitain, inciter à la diffusion des bonnes pratiques environnementales dans les TPE, les PME et les exploitations agricoles, sensibiliser tous les aquitains et les touristes à l'environnement et à l'importance du développement durable).

Les enjeux sont ensuite hiérarchisés en 3 catégories : prioritaires, importants et modérés, selon une méthode assez complexe qui donne des résultats étonnants (ex : « favoriser la réduction et la valorisation des déchets ainsi que l'économie circulaire » est classé en « enjeux modérés » avec l'ensemble des enjeux liés à la sensibilité à l'environnement) et qui fait abstraction des domaines d'intervention du FEADER.

L'autorité environnementale recommande de préciser le mode opératoire ayant conduit à la liste d'enjeux. Par ailleurs, une sélection des enjeux les plus stratégiques et les plus en lien avec le champ d'intervention du FEADER permettrait d'en réduire le nombre afin de simplifier la lecture. En outre, il est étonnant que l'évaluateur ne se soit pas davantage appuyé sur l'étude « atouts, faiblesses, opportunités, menaces » établie par l'autorité de gestion dans le PDR, ce qui aurait permis de moduler la présentation de l'état initial et l'identification des enjeux prioritaires pour la mise en œuvre du FEADER en Aquitaine.

Par ailleurs, l'Agence Régionale de la Santé souligne qu'il serait souhaitable de mieux faire ressortir la question de la **santé humaine** au sein de l'état initial de l'environnement et dans la définition des enjeux, elle appelle l'attention sur plusieurs points :

- La pollution de l'air par les pesticides mériterait d'être mentionnée : même si la surveillance de ce paramètre n'est pas réalisée de façon régulière à partir des stations d'observations d'AIRAQ, des données sur des campagnes ponctuelles en Aquitaine (exemple en 2003) ou issues d'observations nationales permettent d'illustrer cette thématique (molécules détectées, périodes de détection, zones rurales et zones urbaines).

- Il n'est pas fait état de la présence de l'ambrosie en Aquitaine, plante envahissante et très allergisante pour l'homme (6 à 12 % de la population exposée est allergique). Les premiers états des lieux réalisés en 2012 et 2013 montrent une colonisation de l'Aquitaine très importante, tous les départements sont touchés, des

foyers importants ont notamment été découverts en Dordogne impactant de vastes zones agricoles (blé, maïs, tournesol), mais aussi les bords de route.

- L'enjeu sanitaire de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine aurait pu être illustré par le pourcentage de population alimentée par une eau non-conforme pour les nitrates et pour les pesticides.
- Les déchets amiantés ne sont pas cités dans les déchets dangereux, or les bâtiments agricoles peuvent présenter des toitures en amiante ciment. L'élimination en masse de ces toitures en amiante ciment, notamment endommagées au moment des tempêtes, est un enjeu sanitaire. Il existe une plaquette régionale sur l'élimination des déchets amiantés qui liste les centres de traitement disponibles sur l'Aquitaine.

2.5 Analyse des incidences du programme sur l'environnement, incluant l'évaluation des incidences Natura 2000

L'analyse des incidences est présentée sur une trentaine de pages (p 70 à 102) nourrie de tableaux complétés par les annexes 2 et 3 du rapport environnemental. L'autorité environnementale souligne l'effort mené pour présenter les résultats sous forme de tableaux croisant selon les cas : natures d'intervention, thématiques environnementales, incidences, sous-mesures, actions soutenues, financements FEADER. Afin de faciliter leur compréhension, il serait utile d'introduire en début de partie une explication globale sur la démarche menée, en s'appuyant si possible sur un schéma de type logigramme mettant en inter-relations les différents types de tableaux.

Afin d'identifier les incidences, le rapport environnemental introduit 6 natures d'intervention regroupant l'ensemble des actions du programme :

- construction ou acquisition d'infrastructures (bâtiments, serres, retenues d'eau, dessertes forestières),
- modernisation de constructions et d'équipements performants du point de vue environnemental (réhabilitation d'infrastructures, acquisition ou installation d'équipements en faveur des énergies renouvelables, réutilisation des eaux usées, limitation des intrants,...)
- protection et valorisation des milieux naturels, de la biodiversité et du patrimoine (actions de restauration des milieux naturels et des fonctions écologiques, protection des espèces et des habitats, prévention des pressions anthropiques)
- reconstitution et amélioration de peuplements forestiers (travaux de préparation du sol, de plantation, de régénération naturelle, en cultures pérennes et reboisement de parcelles sinistrées)
- animation / information / sensibilisation (expositions, démonstrations, campagnes de communication,...)
- investissements immatériels (actions d'accompagnement, animation, études, information du public, ...)

L'autorité environnementale relève l'intérêt de l'approche consistant à identifier des natures d'intervention de façon à faciliter l'identification des incidences. Cette typologie permet d'aboutir à une **représentation synthétique des incidences globales du programme sur l'environnement par nature d'intervention et thématique environnementale** (page 74), bien qu'une légende détaillée serait de nature à en faciliter la lecture. Dans l'analyse des incidences, cette ventilation constitue une étape clef de la méthode, il conviendrait donc à ce stade du rapport de bien expliquer dans quelle mesure une même action est le cas échéant « ventilée » entre les différentes natures d'interventions qui la composent ou est au contraire affectée entièrement à une seule nature d'intervention dominante. Ceci permettrait d'expliquer le positionnement de certaines actions qui sont mentionnées au fil de l'analyse dans différentes natures d'intervention et permettrait de vérifier si la méthode suivie prend en compte l'ensemble des incidences.

En remarque, l'autorité environnementale note que la distinction entre les deux dernières natures d'intervention n'apparaît pas évidente, ce qui est confirmé ensuite par l'analyse des incidences. En fait, l'impact environnemental sera très dépendant de la thématique traitée (environnementale ou non) et des modalités retenues (consommation de papier, logiciels, déplacements, ...); **dans un but de simplification l'ensemble des actions « immatérielles » aurait pu constituer une seule nature d'intervention.**

La qualification de l'incidence d'un type d'intervention sur une thématique environnementale est expliquée (méthode p 34-36). Elle est fonction de la nature de l'incidence (positive ou négative sur l'environnement), du niveau stratégique de l'incidence (forte, moyenne ou incertaine, selon le lien de causalité entre l'action, sa mise en œuvre et l'incidence), de sa portée spatiale (locale, régionale, nationale / globale) et de sa portée temporelle (temporaire, permanente). L'ensemble des incidences identifiées est présenté par nature d'intervention (p 75 à 82), l'annexe 3 détaillant le calcul de la qualification de chaque incidence. Enfin, en croisant les natures d'intervention présentes dans chacune des sous-mesures (annexe 2), le rapport livre (p 83 à 97) une évaluation des incidences des 20 mesures du PDR.

L'effort de transparence du rapport environnemental, qui inclut les détails des calculs de toutes les incidences identifiées du programme sur l'environnement, mérite d'être souligné.

Toutefois, l'autorité environnementale émet certaines réserves sur les résultats présentés :

D'une part, la reconstitution et l'amélioration de peuplements forestiers est présentée comme ayant une incidence globalement négative sur l'environnement. L'évaluateur évoque la dégradation possible de milieux sensibles, la possible pollution des eaux et la production de poussières en phase travaux ainsi que la compaction des sols. Ces impacts potentiellement négatifs sont probablement surévalués. L'essentiel des financements sera consacré à la reconstitution du massif landais touché par la tempête Klaus. Les risques de pollution des eaux et la production de poussières apparaissent peu significatifs et l'intervention sur des sols sableux limite le risque de compaction des sols. Le rapport souligne la production de gaz à effet de serre en phase travaux mais **passse sous silence le rôle majeur de stockage du carbone de la forêt cultivée, qui a un effet très positif sur l'environnement**. De même, l'incidence sur la thématique risques naturels est notée « nulle » alors qu'une forêt bien entretenue limite les risques d'incendie et les risques d'inondation. **L'autorité environnementale invite donc l'évaluateur à reconsidérer l'incidence globale de cette nature d'intervention.**

En revanche, un point d'attention devrait être porté dans la thématique « sol et sous-sols » sur l'export de matière (valorisation accrue des souches et des branches) afin de ne pas trop appauvrir les sols.

D'autre part, la majorité des natures d'intervention sont qualifiées d'une incidence globale très positive sur l'environnement, ce qui mériterait quelques nuances. **Il est assez étonnant de retrouver au même niveau d'incidence « très positive » à la fois la modernisation de constructions et d'équipements, la protection et la valorisation des milieux naturels de la biodiversité et du patrimoine (incluant les mesures agro-environnementales, la gestion des sites Natura 2000,...), l'animation / information / sensibilisation et les investissements immatériels** (qui peuvent concerner des domaines divers sans lien systématique avec la protection de l'environnement et peuvent avoir certaines incidences indirectes négatives en générant par exemple des déplacements).

A cet égard, la typologie des incidences identifiées et détaillées en annexe 3 paraît hétérogène et peut introduire certains biais : certains énoncés d'incidences ne caractérisent pas une incidence mais des types de démarches (ex : mutualisation des infrastructures, mise aux normes des constructions, incitation à la mise en place d'un système qualité, mise en évidence de la richesse biologique du territoire) ou des objectifs généraux (amélioration des processus de production, amélioration de la ressource forestière, valorisation du territoire) dont l'orientation est systématiquement présentée en faveur de l'environnement.

L'autorité environnementale recommande donc de revoir la présentation des incidences des différentes natures d'intervention pour vérifier que l'ensemble des incidences négatives et positives ont bien été prises en compte et pondérées, et mieux distinguer les natures d'intervention ayant clairement une incidence très positive (protection et la valorisation des milieux naturels de la biodiversité et du patrimoine) et celles ayant une incidence plutôt positive.

L'évaluateur présente ensuite une **synthèse des incidences par mesure et sous-mesure** qui est intéressante, sous réserve des observations indiquées ci-avant sur la qualification des incidences globales des différentes natures d'intervention. Il convient de noter en particulier **l'intérêt de la présentation synthétique qui est faite des mesures agro-environnement / climat** dans le rapport (p 90-92).

Des indications financières sont données sur chaque sous-mesure (répartition non définie entre mesures agro-environnementales, agriculture biologique et paiements Natura 2000 / directive cadre sur l'eau) mais ne sont pas exploitées pour en tirer un commentaire général sur le poids respectif des mesures ayant des incidences positives / négatives sur l'environnement, ainsi **aucune conclusion n'est présentée sur les incidences globalement attendues du PDR au regard des équilibres financiers prévus à ce stade.**

En remarque, une explication mériterait d'être apportée dans le rapport sur la mesure 19 LEADER afin d'indiquer pourquoi les actions soutenues ne peuvent être connues à ce stade du programme (sélection à venir de groupes d'action locale qui établiront un plan d'action pour leur territoire).

En outre, certains **effets sur la santé** pourraient être mentionnés de manière explicite. Notamment, le développement des services de base locaux pour la population rurale pourra contribuer à développer les services en matière de santé (création de maisons et réseaux de santé, possibilité de développer la télémédecine et l'e-santé). Les mesures agro-environnementales et le soutien à l'agriculture biologique auront un effet positif pour la santé, en réduisant les intrants (nitrates, pesticides), de même que certains équipements performants (ex: pulvérisateurs). Cependant l'absence de chiffrage et de localisation des actions ne permettent pas à ce stade d'en apprécier la portée au regard des pressions relevées.

S'agissant de l'évaluation des incidences du programme sur Natura 2000, le réseau des sites Natura 2000 aquitain est présenté brièvement, mais la carte de localisation n'est pas datée et sa source n'est pas indiquée (site DREAL probablement).

Une ambiguïté mériterait d'être corrigée, en effet il est indiqué « sur chaque site, un document d'objectif (DOCOB), a ainsi été élaboré », ce qui laisse penser que chaque site dispose d'un DOCOB approuvé. L'autorité environnementale rappelle que ce n'est pas encore le cas en Aquitaine : au 1er janvier 2014 un peu plus de la moitié des sites (53 %) sont dotés d'un DOCOB validé (source DREAL Aquitaine - SPREB) et les DOCOB sont en cours d'élaboration sur 42 % des sites.

Ce retard de mise en gestion des sites Natura 2000 en Aquitaine est soulevé par le PDR (p 28), qui évoque également l'étude menée au niveau communautaire de 2001 à 2006 sur l'état de conservation des habitats (p 19) : « un habitat sur six est en bon état de conservation en France. Les situations les plus défavorables sont observées sur les habitats marins, littoraux, dunaires, aquatiques et humides, les formations herbeuses. Pour l'Aquitaine, l'état de conservation des habitats en milieu formations herbeuses est considéré comme très défavorable à 80% ». **Il est regrettable que le rapport environnemental ne mette pas mieux en évidence ces enjeux spécifiques pour l'Aquitaine dans le chapitre dédié à Natura 2000.**

A juste titre, **le rapport pointe les effets positifs directs de certaines mesures du PDR** : la mesure 7 (sous-mesures 7.1.A et 7.6.C) soutenant l'élaboration des documents d'objectifs (DOCOB) et l'animation des sites Natura 2000, et de la mesure 10 finançant la mise en œuvre des mesures agro-environnementales. Il omet néanmoins de citer les sous-mesures 12.1 et 12.2 dédiées aux indemnités par hectare de terre agricole et forestière en site Natura 2000.

Cependant, les enveloppes financières de ces mesures ciblées sur Natura 2000 ne sont pas encore définies, ce qui ne permet pas de porter une appréciation sur l'adéquation moyens / enjeux.

L'évaluateur évoque également **les évaluations d'incidences qui seront réalisées pour certains projets**, en fonction de la liste nationale et des listes locales, ce dispositif vise à limiter les impacts sur les sites Natura 2000 et s'applique indépendamment des financements européens. Le tableau de synthèse des types de projets soumis à évaluation des incidences Natura 2000 est intéressant, cependant les lignes « assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zones humides ou de marais » et « création de plan d'eau permanent ou non » laissent penser que seuls les projets situés en Dordogne sont soumis à évaluation des incidences, alors que la majorité de ces projets est soumise à déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau, qui impose automatiquement une évaluation des incidences Natura 2000. Pour la bonne information du public, il serait utile de préciser comment consulter les listes détaillées (elles sont consultables notamment sur le site de la DREAL : <http://www.aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-des-incidences-les-a1091.html>).

L'évaluateur propose d'ajouter un critère de conditionnalité : « projets n'ayant pas d'incidences négatives significatives sur les sites Natura 2000 », à partir d'un formulaire simplifié d'évaluation des incidences. **L'autorité environnementale estime que cette proposition mérite en effet d'être examinée par l'autorité de gestion pour les projets de création de bâtiments ou d'infrastructures qui ne seraient pas soumis réglementairement à évaluation des incidences Natura 2000.**

2.6 Mesures prises pour éviter, réduire et si possible compenser les effets négatifs sur l'environnement

Dans la version soumise à l'autorité environnementale, le rapport présente (p 94) les « dispositions correctrices, alternatives ou de conditionnalités ». En terme de lisibilité, il est noté que les termes employés compliquent la lecture et ne sont pas toujours adaptés. En effet, la réglementation prévoit la présentation des mesures pour éviter (dites ici « solutions alternatives », sans que des solutions alternatives soient réellement présentées), réduire (dites ici « mesures correctrices ») et si possible compenser les incidences négatives notables. La démarche éviter, réduire, compenser est systématiquement utilisée dans les études d'impact des projets et les évaluations environnementales des plans et programmes. Des « mesures de conditionnalité environnementale » sont ensuite évoquées, qui viseraient à la fois à éviter, réduire et si possible compenser l'impact du projet sur l'environnement, ce terme très générique rejoint donc les deux termes précédents (« solutions alternatives » et « mesures correctrices »).

L'autorité environnementale rappelle que les conditionnalités environnementales peuvent en effet permettre :

- d'éviter de sélectionner des projets dont l'impact sur l'environnement serait jugé trop négatif par l'autorité de gestion,
- de réduire les impacts sur l'environnement dans la mesure où les porteurs de projet seraient amenés à revoir leur projet dans un sens plus favorable à l'environnement et prendre certains engagements pour bénéficier des financements européens.

En revanche, ces « conditionnalités » telles que présentées ne comportent pas de caractère compensatoire au sens du code de l'environnement.

Après avoir introduit ces différents termes, le rapport affirme (p 104) que « la mise en place d'alternatives et de mesures correctrices au programme n'apparaît pas nécessaire » en indiquant que les incidences négatives de la création de construction « s'accompagnent d'investissements en équipements performants du point de vue environnemental, ayant de nombreuses incidences positives sur les différentes thématiques environnementales ». **L'autorité environnementale estime que cette affirmation mériterait d'être nuancée.** D'une part, il est rappelé que la consommation d'espaces naturels ne sera pas compensée par une amélioration des techniques agricoles ou forestières. D'autre part, toutes les créations d'infrastructures ne s'accompagnent pas d'investissements matériels performants d'un point de vue environnemental. En remarque, l'évaluateur omet également la reconstitution et l'amélioration de peuplements qu'il a estimées précédemment comme sources d'incidences négatives. Par ailleurs, cette conclusion sur les mesures correctrices aurait davantage sa place après analyse des critères d'éligibilité et de sélection.

Le rapport présente ensuite dans la partie dite « conditionnalité environnementale » un tableau des actions susceptibles d'impacts négatifs sur l'environnement et liste différents critères et éléments de cadrage prévus par le PDR. **Les éléments figurant dans ce tableau sont intéressants mais mériteraient quelques explications.** Dans la colonne intitulée « critères de sélection en lien avec les thématiques environnementales » sont rappelés des critères de sélection majoritairement en rapport avec la préservation de l'environnement, dans la colonne « avis et commentaires » sont évoqués divers cadrages souvent en lien avec l'environnement mais pas systématiquement (ex : « avec prise en compte de projets s'intégrant dans une démarche globale » et « dans un but de mutualisation des projets »).

Ce tableau mériterait donc un **commentaire visant à tirer les enseignements des éléments présentés et apportant une appréciation sur la pertinence des critères de sélection prévus dans le projet de PDR pour éviter et réduire les impacts du programme sur l'environnement.** En effet, sans avoir conclu sur cette question essentielle, le rapport présente ensuite une « **proposition de critères de sélections complémentaires** » sous forme d'une liste, sans argumentation ni analyse du caractère opérationnel de ces propositions, qui ne font pas le lien avec les conditions et critères déjà prévus dans le PDR.

2.7 Dispositif de suivi

Le rapport environnemental présente (p 108 à 113) deux types d'indicateurs :

- 59 indicateurs extraits de la liste des indicateurs de contexte du PDR, visant à illustrer le contexte environnemental de la région, ventilés utilement sur 12 des 17 thématiques environnementales identifiées par le rapport. Le rapport environnemental suggère 7 indicateurs de contexte complémentaires portant sur des thématiques jugées insuffisamment ou non couvertes par la liste du PDR (qualité des eaux, qualité de l'air, risques naturels, déchets, risques technologiques, adaptation au changement climatique) ;
- faute de liste dédiée à ce stade dans le PDR, sont proposés 15 indicateurs de réalisation et de résultats ayant pour objet de caractériser la mise en œuvre du programme et d'apprécier le changement sur 6 thématiques environnementales (énergie, biodiversité, sensibilisation à l'environnement, déchets, gestion de l'espace et urbanisation, ressource en eau).

L'autorité environnementale exprime quelques remarques sur les indicateurs. Concernant les indicateurs de contexte, tous les indicateurs « environnementaux et climatiques » de la liste du PDR ont été repris, à l'exception des surplus potentiels d'azote et de phosphore et des productions d'énergie renouvelable d'origines agricole et sylvicole. Il est noté que s'agissant des énergies renouvelables des indicateurs de réalisation et de résultats sont proposés (nombre de projets et capacité supplémentaire de production soutenus). L'autorité environnementale estime que l'indicateur de surplus agricole d'azote mériterait également d'être suivi, en relation avec le programme d'action régional (PAR) auquel le PDR contribue.

Le rapport environnemental reprend 4 indicateurs portant sur les infrastructures touristiques parmi les indicateurs « agricoles et sectoriels » du PDR, ce qui mériterait une justification. A contrario, 3 indicateurs « agricoles et sectoriels » (nombre d'exploitations certifiées AREA, nombre d'exploitations Bio, surfaces de terres irriguées) auraient toute leur place. Quant aux indicateurs complémentaires proposés, la plupart paraissent très éloignés du cadre d'action d'un programme axé sur le développement rural, à moins de les cibler davantage (ex : sur les ICPE agricoles, les déchets d'emballages et plastiques agricoles, la date des vendanges à Saint-Emilion : indicateur de changement climatique).

Les indicateurs de réalisation et de résultats proposés paraissent pertinents. S'agissant du suivi des surfaces de zones humides restaurées / préservées, il serait souhaitable de pouvoir déduire les surfaces de zones humides éventuelles détruites (infrastructures).

Nonobstant le caractère encore provisoire des indicateurs, l'autorité environnementale regrette que le rapport environnemental n'apporte pas d'explication sur les critères de choix de ces indicateurs ni des recommandations sur le dispositif de suivi des effets du programme sur l'environnement. Il est rappelé que la démarche d'évaluation stratégie environnementale (art. R. 122-20 du code de l'environnement) devrait proposer des modalités de suivi des incidences environnementales négatives directes et indirectes identifiées et du caractère adéquat des mesures prises, l'identification des incidences négatives imprévues, ...

Quels que soient les indicateurs retenus, le rapport environnemental a vocation à commenter l'ensemble du dispositif de suivi et, le cas échéant, à proposer des alternatives ou compléments. L'autorité environnementale souligne cependant qu'un système de suivi et d'évaluation commun est en cours d'élaboration par la Commission européenne et s'imposera pour tous les programmes financés par le FEADER.

2.8 Résumé non technique

L'objectif du résumé non technique est de présenter, de manière synthétique et compréhensible pour le public, l'ensemble des points abordés dans le rapport et permettant de comprendre l'évaluation environnementale menée, tant dans sa démarche que ses résultats.

L'autorité environnementale rappelle que le résumé non technique doit être préférentiellement détaché du rapport de présentation et constituer un document distinct.

L'autorité environnementale souligne plusieurs manques ne facilitant pas la compréhension : l'absence de présentation des domaines prioritaires et l'absence de référence à ces domaines pour certaines mesures dans le tableau en page 1-2, l'absence de légende (p 10) ou de texte en regard (p 12-13) pour des tableaux de synthèse importants. Un schéma explicatif des imbrications entre mesures/sous-mesures, domaines prioritaires et natures d'intervention, pourrait aider le grand public à visualiser la structuration du programme et plus aisément appréhender son évaluation environnementale.

Du fait de sa saisine sur la base d'un rapport environnemental provisoire, l'autorité environnementale rappelle que le résumé non technique devra être actualisé en fonction des modifications apportées au rapport.

3. Prise en compte de l'environnement dans le projet de programme et conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

Au regard des mesures prévues par le PDR Aquitaine, en particulier les mesures agro-environnementales et climatiques, les divers soutiens en faveur de l'agriculture biologique, Natura 2000 et la directive cadre sur l'eau, l'accompagnement de l'agriculture extensive (zones à handicaps) ainsi que les critères prévus pour les mesures dédiées à l'investissement matériel, **la prise en compte de l'environnement par le programme de développement rural Aquitaine apparaît très satisfaisante.** Le réseau Natura 2000 fait l'objet de mesures spécifiques et un certain nombre d'actions devraient avoir des incidences favorables sur l'état de conservation des milieux naturels, la restauration des continuités écologiques, la qualité de l'eau.

Cependant, les enveloppes financières de certaines mesures ayant des incidences très positives sur l'environnement ne sont pas encore précisément définies (version 2 bis). L'autorité environnementale souligne que **les enjeux majeurs relevés à la fois dans l'état initial de l'environnement du rapport environnemental et dans l'analyse AFOM (atouts / faiblesses / opportunités / menaces) du PDR devraient conduire à la plus grande vigilance afin de mobiliser des moyens suffisants et de manière ciblée sur les territoires les plus sensibles (qualité de l'eau, biodiversité).**

Le **rapport environnemental** mériterait de mieux expliquer les choix effectués dans le processus d'élaboration du PDR, en fonction des marges de manœuvre laissées au niveau régional, notamment en ce qui concerne le poids accordé aux questions environnementales. De plus, **la méthodologie employée** pour définir les enjeux prioritaires et les incidences des différentes natures d'intervention mériterait d'être améliorée, de même que l'analyse des critères permettant d'éviter et réduire les éventuelles incidences négatives de certaines mesures, comme expliqué en détail dans le présent avis. Enfin, il paraît important de porter une attention particulière au **renforcement du dispositif de suivi** des effets du programme sur l'environnement, qui doit être conçu comme un véritable outil de pilotage.

Le Préfet de région,



Michel DELPUECH

Annexe 1 :

Programme de développement rural FEADER 2014-2020 en Aquitaine (V2 bis – 24/02/14)

Mesure	Domaine prioritaire	Part UE	Sous-mesure
1 : Transfert de connaissance et actions d'information			
	1A	4,5 M€	1.2 Projets de démonstration et actions d'information
3 : Systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées agricoles			
	3A	0,5 M€	3.1 Nouvelle participation à un régime de qualité
	3A	3 M€	3.2 Activités d'information et de promotion
4: Investissements physiques			
	2A	28 M€	4.1.A Plan pour la compétitivité des exploitations agricoles et leur adaptation au respect de l'environnement (AREA)
	2A	1 M€	4.1.B Investissements dans les exploitations agricoles en mode de production biologique pour la plantation des cultures pérennes
	2A	6,5 M€	4.1.C Investissements dans les exploitations agricoles en CUMA
	2A	6 M€	4.1.D Investissements dans les exploitations agricoles sur les serres de fruits et légumes et les serres horticoles
	2A	1 M€	4.1.E Investissements de mécanisation en zone de montagne
	5C	2 M€	4.1.F Investissements dans les exploitations agricoles de méthanisation
	2A, 3A	5 M€	4.2 Investissements en faveur de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles
	5A	20 M€	4.3.A Investissements en faveur des infrastructures liées à l'irrigation agricole
	2A	2,25 M€	4.3.B Infrastructures en agriculture et foresterie – Desserte forestière
		1 M€	4.4 Investissements collectifs environnementaux
6 : Développement des exploitations et des entreprises			
	2B	55 M€	6.1 Aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs (installation)
	6A	2,75 M€	6.4.A Hébergements touristiques, activités de loisirs et hébergements ruraux
	6A	1 M€	6.4.B Investissements dans des activités non-agricoles pour le développement des TPE en zones rurales
7 : Service de base et rénovation des villages dans les zones rurales			
	4A	ND	7.1.A Elaboration des DOCUMENTS d'Objectifs Natura 2000 (DOCOB)
	6B	10,32 M€	7.4 Investissements dans la mise en place, l'amélioration et le développement des services de base locaux pour la population rurale
	6B	4,25M€	7.5 Infrastructures récréatives, informations touristiques et signalisation des sites touristiques
	4A		7.6.A Mesure de protection des troupeaux contre le risque de prédation
	4A	8 M€	7.6.B Mise en valeur des espaces pastoraux
	4A	ND	7.6.C Animation des sites Natura 2000 et actions de gestion et de restauration des milieux naturels des sites Natura 2000
8 : Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts			
	5E	10 M€	8.5.A Prévention des dommages causés par les incendies de forêts
	5E	0 M€	8.5.B Surveiller, prévenir les risques abiotiques et biotiques, et protéger le ressource dans les forêts d'Aquitaine
	5E	45 M€	8.5.C Réparation des dommages causés par des catastrophes naturelles – Aide aux travaux de reconstitution des peuplements forestiers sinistrés par la tempête Klaus de 2009 (plan chablis)
	5E	1,25 M€	8.6 Améliorer le potentiel des peuplements sur les stations présentant un intérêt avéré pour la production de bois
	2A	1,5 M€	8.7 Investissements dans les techniques forestières (mécanisation)

10 : Agroenvironnement – climat			
	4A, 4B	85 M€*	10.1 Paiements agroenvironnementaux et climatiques par hectare de terre agricole (MAEC)
	4A		10.2 Aide à la conservation des ressources génétiques en agriculture
11 : Agriculture biologique			
	4A	85 M€*	11.1 Aide à la conversion par hectare de SAU
	4A		11.2 Aide au maintien par hectare de SAU
12 : Paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau			
	4A	85 M€*	12.1 Indemnité par hectare de terre agricole en Natura 2000
	4A		12.2 Indemnité par hectare de terre forestière en Natura 2000
	4A		12.3 Indemnité par hectare de terre agricole incluse dans les plans de gestion des bassins hydrographiques
13 : Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques			
	4A	250,4 M€	13.1 Paiement par hectare de SAU en zone de montagne (ICHN)
	4A		13.2 Zone hors zones de montagne, soumises à des contraintes naturelles importantes
	4A		13.3 Paiements par hectare de SAU en zones soumises à des contraintes spécifiques
16 : Coopération			
	1B	0,75 M€	16.0 Coopération entre acteurs agricoles, agroalimentaires et forestiers
	1B	0,75 M€	16.1 Fonctionnement des groupes opérationnels PEI
19 : LEADER			
	6B	24 M€	19.3 Mise en œuvre des opérations
	6B	0,68M€	19.4 Soutien préparatoire
	6B	1 M€	19.5 Coopération inter-territoires (projets)
	6B	ND	19.6 Coopération transnationale (projets)
	6B	6 M€	19.7 Frais de fonctionnement
	6B	ND	19.8 Frais d'animation
20 : Assistance technique			
	6B	13 M€	20.1 Préparation et mise en œuvre du programme
	6B	10 M€	20.2 Mise en place et fonctionnement du Réseau Rural national

Notes :

* Partage entre les mesures 10, 11 et 12 non encore effectué sur la version 2 bis du PDR

ND = non disponible