



PREFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

Le 11 JUL. 2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
sur le programme de développement rural FEADER de la région Pays-de-la-Loire
pour la période 2014-2020

L'article L.122-4 du code de l'environnement a introduit en droit français la procédure d'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement. Les articles L.122-6, R.122-17 à 24, R.414-19 et R.414-21 du code de l'environnement précisent cette disposition, et notamment le contenu de cette évaluation environnementale.

Selon l'article L.122-6, l'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Ce rapport présente les mesures prévues pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement, il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu.

La procédure d'évaluation environnementale vise à repérer de manière préventive les impacts potentiels des grandes orientations sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle assure par ailleurs une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Le présent avis porte :

- sur le contenu et la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport ;
- sur la prise en compte de l'environnement par le programme.

1 – Le projet de programme de développement rural (PDR)

Dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union Européenne pour la période 2014-2020, le programme de développement rural (PDR) de la région Pays-de-la-Loire présente les orientations stratégiques de la région, ainsi que le plan d'actions associé qui sera financé par le biais des enveloppes accordées dans le cadre du fond européen agricole pour le développement durable (FEADER). A ce titre, le PDR poursuit les objectifs généraux du FEADER, à savoir assurer une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources et un développement rural équilibré. S'il indique d'abord s'appuyer sur 5 orientations stratégiques issues d'une analyse des besoins, le PDR traite, dans une articulation avec les précédentes qui gagnerait à être précisée, des 6 domaines prioritaires définis au niveau européen :

- favoriser le transfert des connaissances et de l'innovation en agriculture, foresterie et dans les zones rurales ;
- améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ;

- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans les secteurs de l'agriculture ;
- restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie ;
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente face au changement climatique, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la sylviculture ;
- promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

Ces priorités sont déclinées en 11 mesures (parfois dénommées « actions », une harmonisation des terminologies serait utile), elles-mêmes segmentées en opérations. La maquette financière prévisionnelle en reste cependant à une répartition par mesures. Les trois principaux postes d'intervention sont d'abord le financement des mesures agro-environnementales, les subventions à l'investissement (notamment construction et modernisation des bâtiments d'élevage) et les aides à l'installation. La dotation totale pour 2014-2020 s'élève à 457,6 millions d'euros.

Des contraintes de calendrier ont conduit à soumettre à l'autorité environnementale des documents non définitifs : ainsi le présent avis est-il assis sur des versions du 30 avril 2014 s'agissant du programme et du 10 juin 2014 s'agissant de son rapport d'évaluation environnementale.

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

Le dossier présente un rapport environnemental ayant vocation à identifier, décrire et évaluer les effets notables potentiels ou avérés du PDR FEADER 2014-2020 sur l'environnement, conformément à l'article L.122-6 du code de l'environnement. Ce rapport est globalement de bonne qualité, structuré et rédigé de façon à en permettre une appréhension aisée.

a) Articulation avec d'autres plans et programmes

L'analyse de l'articulation du PDR avec les plans et programmes avec lesquels il est susceptible d'être en inter-relation se formalise par un tableau qui qualifie la pertinence du programme au regard des orientations stratégiques des différents plans et schémas directeurs régionaux en région Pays-de-la-Loire et des grands enjeux environnementaux du territoire. L'entrée se fait par grandes thématiques environnementales (issues de la structure de l'article R.122-20 du code de l'environnement). Cette approche, préférée à une analyse des orientations du PDR confrontées successivement à chacun des plans et schémas, permet en théorie d'une part de vérifier les synergies et complémentarités, mais aussi d'autre part d'identifier les lacunes et thématiques non traitées. Cette logique serait cependant mieux restituée si le tableau présentait d'abord les grands enjeux issus du diagnostic territorial stratégique (ils figurent aujourd'hui en dernière colonne), pour examiner ensuite qui du PDR ou des autres plans s'en saisit et dans quelle mesure.

Si la méthodologie est donc pertinente et sa restitution claire, l'exercice n'est cependant pas totalement suffisant s'agissant de l'identification des faiblesses ou lacunes du PDR. Ainsi, celles mises en évidence par l'analyse présentée peuvent tenir de la nature même du PDR dont l'objet n'est pas d'investir tel ou tel champ si ce n'est de façon indirecte (par exemple l'enjeu qualité de l'air), ou bien apparaître dans un premier temps comme un point de vigilance avant que l'évaluation ne conclue finalement à l'absence d'enjeu particulier à l'échelle de la région (enjeu bruit et nuisances sonores). Surtout, il masque une difficulté réelle, qui sera commentée au 3) du présent avis, relative au cadre de financement régional des contrats de gestion Natura 2000. On retiendra néanmoins in fine qu'il souligne une implication insuffisante du PDR sur la question des énergies renouvelables, qui aurait méritée d'être élevée en « point de vigilance ».

Sur la forme, on note que ne sont pas précisés lesquels des plans et schémas convoqués ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'autorité environnementale. Une coquille s'est par ailleurs glissée dans le volume de prélèvement d'eau annuel page 38 (lire 500 millions de m3).

b) État initial de l'environnement

L'évaluation environnementale s'appuie sur un état initial de l'environnement de qualité, aussi complet que de lecture très abordable, bien proportionné à l'échelle géographique du territoire et à la nature du programme évalué. Il ne se résume pas à une photographie mais livre une approche dynamique, qui envisage les tendances d'évolution probables en l'absence de mise en œuvre du PDR. L'état initial met ainsi en lumière le poids socio-économique de l'agriculture dans la région et identifie les zones de sensibilité environnementales particulières que sont la Loire et le littoral, auxquelles auraient pu être ajoutés les monuments patrimoniaux très présents dans les zones rurales. Il souligne les enjeux forts que constituent la gestion de la ressource en eau (tant sur les plans qualitatifs que quantitatifs), la lutte et l'adaptation au changement climatique.

Deux remarques cependant peuvent nuancer ce satisfecit. La première est d'ordre méthodologique : la principale source consultée pour l'établissement de l'état initial par l'évaluateur est le diagnostic territorial stratégique (DTS) 2013, document co-élaboré par l'Etat et la Région Pays-de-la-Loire. Or le programme évalué est lui-même le fruit d'une collaboration Etat-Région. Dès lors, la convergence des analyses, si elle témoigne en premier chef de la justesse des vues de deux partenaires institutionnels reconnus, pourrait aussi en théorie masquer un biais commun sur une ou plusieurs thématiques. Le recours plus large à des sources tiers aurait renforcé l'analyse, même s'il est vrai que le DTS avait lui-même été soumis à large concertation.

La seconde dépasse le champ théorique : alors que l'enjeu « gestion de la ressource » en eau est jugé en état défavorable voire alarmant, avec une probable dégradation supplémentaire en l'absence de mise en œuvre du programme, il n'est pas commenté dans le paragraphe 1-3 qui compare pour les principaux enjeux les évolutions attendues avec ou sans mise en œuvre du programme. Le silence gardé sur cet enjeu prioritaire pourrait laisser penser à ce stade que le PDR serait neutre voire aggravant sur cette question.

c) Exposé des solutions de substitution et justification du projet

Le rapport environnemental présente quatre hypothèses d'investissement alternatives aux mesures retenues, sur les thématiques gestion de l'eau, contribution au changement climatique, développement des circuits courts et développement des énergies renouvelables. Paradoxalement, ce chapitre insiste sur l'intérêt qu'aurait présenté chacune de ces alternatives, sans préciser les raisons qui ont finalement conduit à les écarter. Il est fait mention en conclusion de choix qui seraient expliqués au sein du programme mais sans viser de références précises, et ces éléments avaient en tout état de cause leur place dans le rapport environnemental.

Cette lacune est dommageable pour ce qui concerne les retenues d'eau (dites aussi « de substitution », ici aux prélèvements en période estivale) qui sont à la fois présentées comme une alternative, tout en indiquant qu'elles devraient intégrer la version finale du programme. S'agissant de solutions techniques non consensuelles, dont le bénéfice escompté à court terme pour la préservation de la ressource en période d'étiage semble contradictoire avec la nécessité d'adapter le territoire et ses activités au changement climatique (sans parler de la question paysagère), le renvoi post-évaluation de la détermination de la ligne de conduite fragilise le volet eau du dossier.

Il aurait été intéressant de présenter différents scénarios d'affectation des fonds dans une logique comparative au vu de la hiérarchisation des enjeux et de l'efficacité attendue des actions envisagées. Les choix retenus sont principalement justifiés par le déroulé des phases de concertation amont et le partage du diagnostic territorial stratégique (DTS).

d) Analyse des effets

Le socle de la méthodologie d'évaluation des effets est rigoureux et pertinent, mais le caractère non définitif à ce jour du programme oblige à qualifier un certain nombre d'effets d'incertains. Par ailleurs, s'agissant d'une évaluation conduite en grande partie à dire d'experts, les identités et qualifications desdits experts devraient figurer en annexe du rapport.

L'analyse s'attache à distinguer les effets directs et indirects, temporaires et permanents, ainsi que leur réversibilité, à l'échelle des thématiques environnementales, mais aussi des objectifs spécifiques. Des

tableaux de synthèse formalisent ces différentes approches. Le programme est jugé globalement très favorable à l'environnement : sur un total de 150 effets probables recensés, 41 sont « plutôt positifs », 83 sont « négligeables ou inexistantes » et aucun ne sont « potentiellement négatifs ». Les thématiques « pollution et utilisation des sols » et « biodiversité » se distinguent en présentant le plus d'effets positifs probables. Les effets sur le patrimoine culturel des mesures en faveur des investissements dans les bâtiments d'élevage ou de la rénovation des villages en zones rurales (mesure 7-6), qualifiés de « négligeables ou inexistantes » par l'évaluation, seront concrètement dépendants de la nature des interventions, du programme et de la qualité des réalisations, ce qui aurait pu être souligné d'un point de vigilance spécifique.

On note par ailleurs que les mesures 20 (assistance technique et réseau rural) et 19 (LEADER) sont exclues du champ de l'évaluation. Pour la seconde, s'agissant d'une mesure budgétée à 46 M€ (soit 10 % du PDR) et destinée à cofinancer des projets opérationnels sur les territoires retenus, l'argument selon lequel le PDR, par subvention des groupes d'actions locales (GAL), agit de façon indirecte sur les projets et donc n'est pas évaluable, serait plus solide si le dossier précisait à quel stade et selon quelle méthodologie se fera ensuite cette évaluation.

Enfin, le volet spécifique à l'analyse des incidences du programme sur les sites Natura 2000 tient pour partie du rappel de la réglementation en vigueur. De plus, c'est de façon erronée qu'il indique que la protection associée aux sites interdit tout projet d'infrastructures ou d'équipements en leur sein. Au-delà, trois mesures sont identifiées comme susceptibles d'incidences sur Natura 2000. Une première conclusion (page 66) évoque un programme « globalement très positif sur les zones Natura 2000 », ensuite modérée page 67 en « incidences probables plutôt positives sur le réseau Natura 2000 ». On retiendra de l'analyse que le programme pourra contribuer favorablement, mais n'est pas le vecteur qu'il aurait pu être pour la mise en œuvre locale de cette politique.

e) Dispositif de suivi et indicateurs

En l'absence d'effets défavorables sur l'environnement identifiés par l'évaluation, le dispositif de suivi environnemental se concentre sur quelques effets pour l'instant jugés incertains. Ce suivi ne retranscrit pas l'ensemble des points de vigilance préalablement repérés, et on relève particulièrement l'absence des investissements hydrauliques agricoles déjà signalés. De plus, en s'attachant uniquement aux points de fragilité initialement détectés, le dispositif de suivi ne se met pas en capacité d'identifier, après l'adoption du programme, les impacts négatifs imprévus afin de permettre, si nécessaire, l'intervention des mesures appropriées.

f) Résumé non technique et méthodes

Le résumé non technique donne une synthèse efficace et accessible de l'évaluation, qui ne masque pas les limites d'un exercice conduit sur un programme non définitivement arrêté. La présentation des méthodes mobilisées est éclairante, mais aurait été utilement complétée d'un volet sur les difficultés rencontrées, ne serait-ce qu'en termes de contraintes de calendrier et d'articulation du rapport environnemental avec une version non finalisée du programme.

3 – Analyse de la prise en compte de l'environnement par le PDR

En tant que document d'application régional du FEADER, dont les objectifs généraux tendent à assurer une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources et un développement rural équilibré, le PDR par nature contribue à la prise en compte de l'environnement dans son champ d'action. L'évaluation environnementale montre qu'au niveau macro la stratégie retenue localement conforte ce constat. Ainsi, les deux principaux postes financés (mesures agro-environnementales et investissements dans les bâtiments d'élevage et dans le végétal) sont aussi ceux pour lesquels le maximum d'effets plutôt positifs ont été recensés.

Ce bilan, globalement positif, est exposé à trois risques ou nuances. C'est d'abord le poids des mesures encore incertaines et donc non évaluées. On doit notamment souligner à ce titre que les mesures finançant les installations de jeunes agriculteurs s'élèvent à 76,5 millions d'euros, soit pas très loin de 20 % du montant total du programme. Ces mesures, traitées principalement au niveau national (hors PDR), doivent faire l'objet d'une grande vigilance quant à leur éco-conditionnalité, il ne peut être exclu en effet qu'elles financent le soutien de modèles productifs intensifs impactant l'environnement. Les effets restant incertains des autres mesures font l'objet de propositions par l'évaluateur de mesures d'évitement des ...

impacts potentiellement négatifs (par exemple l'introduction de critères d'optimisation des flux logistiques dans la sélection des investissements en faveur de la transformation et commercialisation de produits agricoles). Elles ne sont pour l'instant que des suggestions et l'autorité d'adoption du plan devra rendre compte des suites données dans le document final.

C'est ensuite le risque d'externalités négatives pour des mesures dont l'objectif premier est par ailleurs neutre ou positif. L'évaluation environnementale, hors marge d'incertitude, n'en a relevé aucune, mais une attention particulière devra à ce titre porter sur la suite donnée à la question des investissements d'hydraulique agricole laissée en suspens.

C'est enfin la possibilité que le programme, sans emporter d'incidences négatives, ne soit pas suffisamment investi dans certaines politiques ou enjeux environnementaux. L'évaluation environnementale a identifié à ce titre la thématique énergie renouvelable, qui dans le programme ne couvre pas la méthanisation, le bois énergie ou l'éolien. On peut élargir ce constat à la politique énergétique en général, en regrettant l'absence de mesure de soutien aux diagnostics et à l'amélioration de l'efficacité énergétique des exploitations (à l'exception de la mesure d'investissement spécifique aux bâtiments d'élevage).

Il convient également de souligner, au-delà de ce que peut en dire l'évaluation présentée, que le programme dans sa rédaction actuelle ne permet pas le financement des contrats Natura 2000 autres qu'agricoles et forestiers. Il s'agit là d'un net recul par rapport au précédent PDR (mesure 323 B du PDR 2007-2013), particulièrement dommageable s'agissant d'une politique environnementale communautaire, qui pourrait remettre en cause les dynamiques déjà impulsées. Le volet animation du réseau Natura 2000 est également absent. Il était cependant abordé par le PO FEDER-FSE (objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 10 avril 2014) même si le regroupement dans sa priorité d'investissement 6-d de l'ensemble des actions en faveur de la biodiversité et des écosystèmes ne permettait pas un grand niveau de précision (le financement des documents d'objectifs des sites Natura 2000 n'était ainsi jamais cité expressément). En tout état de cause, l'évaluation du PDR aurait dû expliciter dans son chapitre consacré à l'articulation avec les autres plans et programmes comment la coordination des deux programmes (PDR et PO FEDER-FSE) garantissait un niveau de soutien à Natura 2000 à la hauteur des enjeux et besoins.

4 – Conclusion

L'évaluation environnementale du PDR FEADER 2014-2020 est globalement satisfaisante, tant dans la qualité des informations fournies que dans sa méthodologie évaluative, compte tenu des deux limites de l'exercice : la première, intrinsèque à ce type de programme, tient au caractère indirect de ses impacts environnementaux, lesquels naîtront de projets ou pratiques qu'il cofinance ou subventionne. La seconde, propre au calendrier retenu en Pays-de-la-Loire, tient à l'inachèvement du programme évalué et soumis à l'avis de l'autorité environnementale.

Sur le fond, il s'agira donc de poursuivre la démarche d'évaluation environnementale jusqu'à la finalisation des dernières mesures non encore arbitrées,

Le préfet de la région Pays de la Loire



Henri-Michel COMET

