

Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement Franche-Comté

Besançon, le 25 AVR. 2014

Service Évaluation, Développement et Aménagement Durables
Département évaluation environnementale et financements

**Avis de l'Autorité environnementale
relatif au projet de
Programme de Développement Rural 2014-2020
pour la région Franche-Comté
présenté par la Région Franche-Comté**

En vertu des articles L122-4 et R122-17 et suivants du code de l'environnement, le programme de développement rural de la région Franche-Comté pour la période 2014/2020, a fait l'objet d'une évaluation environnementale. A ce titre, il a été soumis à avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement (Autorité Environnementale).

Sur la base du dossier dans sa version de mars 2014, cet avis a été préparé par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Franche-Comté, avec la contribution de la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), et après consultation des Agences Régionale de la Santé (ARS) et des Préfets des quatre départements de Franche-Comté.

L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple. Il ne porte pas sur l'opportunité du programme, mais sur la qualité du dossier présenté par le maître d'ouvrage (comprenant le rapport d'évaluation environnementale) et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de programme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à ce projet. Il vise à améliorer sa conception, et la participation du public à son élaboration. Il sera notamment joint au dossier mis à la disposition du public au titre de l'article L122-8 du code de l'environnement.

1. Présentation du programme

Contexte historique :

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) contribue à la réalisation de la stratégie Europe 2020 en faveur d'un développement rural durable dans l'ensemble de l'Union Européenne. Il constitue un levier financier de la politique agricole commune (PAC), dont il est le « second pilier ». Le cadre réglementaire d'intervention du FEADER pour la période 2014-2020 est constitué de plusieurs textes communautaires signés le 17 décembre 2013, dont le règlement n° 1305/2013 (RDR3) du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Feader.

Auparavant, pendant la période 2007-2013, le FEADER était géré dans un programme national comprenant un socle national et un volet régional. Le Ministère de l'Agriculture était autorité de gestion de ce fonds. Pour la période de programmation 2014-2020, le FEADER sera géré dans des programmes régionaux, dits « programmes de développement rural » (PDR), dont les Conseils régionaux sont autorités de gestion. Dans ce cadre, le projet de PDR 2014/2020 de la Franche-Comté présente les orientations stratégiques de la région ainsi que le plan d'actions associé.

Encadrement national :

Des programmes nationaux sont toutefois maintenus pour prendre en charge une partie de l'assistance technique (mutualisation nationale) et pour la gestion des risques. Ces programmes ne sont pas soumis à évaluation environnementale.

En complément et en parallèle, un cadrage national a été négocié entre le Ministère de l'Agriculture et les Régions pour définir les mesures à mettre en place de manière homogène sur l'ensemble du territoire via les programmes régionaux. Ces dispositions visent à garantir une égalité de traitement vis-à-vis de certains publics et une solidarité nationale vis-à-vis de certains territoires, notamment la zone de montagne. Le PDR doit être conforme à ce cadrage national, ce qui implique que certaines mesures comportent peu de marges de manœuvre régionales pour leur mise en œuvre. Ce cadrage national n'est également pas soumis à évaluation environnementale.

Au moment du dépôt du dossier qui fait l'objet du présent avis de l'autorité environnementale, le cadrage national définitif n'était toujours pas connu.

Le programme en Franche-Comté :

Le PDR 2014/2020 pour la Franche-Comté, qui fait l'objet du présent avis, se structure autour des 6 priorités définies au niveau européen, chacune déclinée en un à trois domaines prioritaires, qui renvoient eux-mêmes vers une à sept mesures de développement rural. Une quarantaine de mesures est détaillée dans le corps du programme, en référence à 14 des 27 articles proposés par le règlement susmentionné.

Bien que le cadrage national prévoie pour certaines mesures que des adaptations régionales soient possibles, il n'est apparemment pas envisagé de le faire dans le PDR Franche-Comté. Il semblerait que les fiches du cadre national soient directement importées dans le PDR régional pour ces mesures. Ce point sera utilement clarifié et explicité dans le dossier.

Mobilisant une masse financière globale de près de 444 M€, le programme peut être présenté ainsi :

Priorité	Montant	% du montant total
1 Transfert de connaissance et innovation	1 800 000	0,41 %
2 Compétitivité de tous les types d'agriculture – Viabilité des exploitations agricoles	70 466 666	15,88 %
3 Organisation de la chaîne alimentaire, gestion des risques dans le secteur de l'agriculture	7 126 000	1,61 %
4 Restauration, préservation et renforcement des écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie	302 876 337	68,26 %
5 Utilisation des ressources, transition énergétique dans les secteurs agricoles, alimentaires et de la foresterie	14 130 000	3,18 %
6 Inclusion sociale, réduction de la pauvreté, développement économique dans les zones rurales	45 340 665	10,22 %
Total (dont assistance technique)	443 724 144	

Une priorité, et plus particulièrement une seule mesure, représente la majorité de ce programme : la priorité 4 avec 68 % du montant total FEADER, et sa mesure sur l'Indemnité Compensatoire au Handicap Naturel (ICHN), à hauteur de 56 % du montant total FEADER. Trois priorités ont quant à elle un volume financier peu important par rapport à l'enveloppe globale : 1, 3 et 5.

Trois thèmes transversaux sont présentés : la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ces changements, l'environnement et l'innovation.

2. Qualité du dossier et des informations environnementales présentées

Le dossier comporte le projet de PDR ainsi que le rapport environnemental (intitulé « évaluation environnementale stratégique »). Le projet de programme est présenté dans sa version 3 du 25 mars 2014). Le rapport intermédiaire de l'évaluation environnementale stratégique se base quant à lui sur la version 2 du projet de programme. En tout état de cause, le projet de programme et a fortiori les documents du dossier ne sont pas finalisés à ce stade.

En particulier pour cette raison, le projet de programme est d'une lecture et d'une compréhension difficiles, et appellerait des compléments, des explications et des clarifications sur différents points :

- plusieurs éléments, notamment en lien avec le cadrage national, demeurent à confirmer, à développer, à préciser ;
- le chapitrage n'est pas clair voire parfois inexistant, des titres et légendes peuvent être absents ou peu évocateurs, des terminologies sont variables (en particulier concernant le terme de mesures parfois appelées « article » mais sans explication) ;
- s'agissant des mesures, leurs intitulés seraient à clarifier (par exemple, la mesure « investissements physiques dans les entreprises » de la priorité 3 dans la maquette financière correspond en réalité à la mesure 4.2 « Soutien aux investissements des industries agro-alimentaires » et ne traite pas seulement d'investissements physiques), de même que leur numérotation ; les fiches récapitulative de plusieurs d'entre elles pourraient être complétées notamment pour préciser les priorités et domaines auxquels elles sont rattachées ;
- des éléments de présentation générale et de définition pourraient être proposés afin de rendre le document « auto-porteur » (présentation du contexte européen et national du PDR, articulation avec les niveaux supra, présentation des priorités et domaines retenus en lien avec les besoins identifiés, ...)
- certains chiffres sont variables ; par exemple le nombre de mesures et d'« articles » est de 42 mesures pour 14 articles dans le tableau de synthèse, de 17 mesures parmi les 27 articles proposés par le règlement selon le rapport environnemental ou encore de « 16 articles déclinés en près d'une trentaine de mesures et sous-mesures » p100 du projet de PDR, alors que ce dernier présente 40 fiches mesures ;
- des incohérences peuvent être relevées dans le projet de programme. Par exemple, deux domaines et une mesure sont listés dans le tableau de synthèse mais ne figurent pas dans le corps de texte du projet de programme (les deux domaines 4C « Améliorer la gestion des sols » et 6A « Faciliter la diversification, la création et le développement de petites entreprises et la création d'emplois. », qui ne font l'objet d'aucune ligne budgétaire, et la mesure « Investissements physiques dans les entreprises » (Art. 17) qui présente quant à elle une ligne budgétaire de 7 millions d'euros) ; par ailleurs, 10 mesures sur les 42 de la maquette financière ne font l'objet d'aucune description « en attente de la stabilisation du contenu du cadrage national », alors que leur ligne financière est établie pour leur quasi totalité¹.

L'autorité environnementale note que la mesure principale du programme, l'ICHN, n'est pas décrite et que l'essentiel des autres mesures correspondent à des mesures visant spécifiquement la protection de l'environnement.

Le rapport environnemental est quant à lui conforme aux attendus réglementaires.

¹ « Protection des troupeaux contre le risque de prédation », 6.1 « Dotations aux jeunes agriculteurs et prêts bonifiés », « Contrats Forêt Natura 2000 », « Elaboration et révision des documents d'objectifs, animation Natura 2000 et Contrats NiNi Natura 2000 », « Mesures Agro-environnementales Natura 2000 et DCE » (MAE), « Conversion et maintien agriculture biologique », « ICCE » (Indemnité compensatoire de contraintes environnementales), « ICHN » (Indemnité compensatoire de handicaps naturels), « Assurance Récolte »

En terme de méthodologie, il est fait mention p.36 que "plusieurs experts environnementaux de la région ont été sollicités au cours d'entretiens approfondis pour valider ou infirmer les hypothèses formulées par l'évaluateur". Ces experts devront être précisés.

3. Intégration de l'environnement dans le programme

3.1. Intégration dans la démarche d'élaboration - justification des choix effectués au regard de l'environnement

Les priorités et domaines sont définis au niveau européen. La région Franche-Comté, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, a fait le choix, parmi les 6 priorités obligatoires, de retenir un certain nombre de domaines pour être en cohérence avec les besoins identifiés. Ces choix mériteraient d'être justifiés.

Le choix des « mesures » est quant à lui clairement explicité au regard de ces besoins. Les explications fournies, tant dans le projet de programme que le rapport environnemental, renvoient cependant vers les « articles » et non les mesures qui font l'objet des fiches de description. Ainsi, 14 articles ont été retenus sur les 27 articles proposés par le règlement européen susmentionné. Au-delà du problème de terminologie, la justification des mesures mériterait d'être affinée.

Lors des différentes réunions de concertation, les échanges ont conduit à proposer des mesures qui n'étaient pas envisagées initialement :

- aide au conseil : ce dispositif a été ouvert afin de développer l'accompagnement technique des exploitants agricoles notamment, dans leur changement de pratiques. Sont ainsi visés les accompagnements de la mise en œuvre de pratiques intégrées (agro-écologie) ou la conversion à l'agriculture biologique.
- aménagement foncier : à la demande des Conseils généraux, il a été décidé d'ouvrir un dispositif permettant d'aider les aménagements fonciers agricoles (uniquement travaux connexes) dans une perspective d'amélioration des structures foncières des exploitations et de protection de la biodiversité et des milieux naturels remarquables. Une mesure de restructuration foncière forestière est également proposée. Elle vise à dynamiser les transferts fonciers permettant de réduire l'éclatement de la propriété privée et de constituer des îlots de taille suffisante pour permettre une exploitation de la forêt conforme à une gestion durable.

Ces points mériteraient de figurer dans le rapport environnemental (EES).

Aucune solution de substitution n'a été envisagée compte tenu du processus d'élaboration et en particulier de la démarche itérative et interactive entre l'évaluateur et les rédacteurs du programme visant à la protection de l'environnement et la maximisation de l'effet levier attendu par les fonds européens (P.33 de l'EES). Cela n'appelle pas de remarque de la part de l'Ae.

3.2. Articulation du programme avec les autres plans et programmes

Le 5ème programme régional d'actions nitrate n'est pas référencé dans la liste figurant page 11 de l'EES, certaines priorités du PDR, comme la 1, étant pourtant en lien étroit avec ce programme (voir avis de l'autorité environnementale du 4 avril 2014).

Il est noté qu'en raison de la concomitance de leurs élaborations respectives, la cohérence et les lignes de complémentarité du PDR avec les autres programmes européens concernant le territoire régional (notamment PO FEDER régional et interrégionaux), ne peut être réellement analysée. Si elle reste à mener dans le cadre de la finalisation des documents, les développements fournis dans le rapport environnemental sur les « lignes de partage » entre les fonds s'avèrent intéressants (p.11).

3.3. Prise en compte de l'environnement dans le programme

La construction des mesures opérationnelles a été effectuée à partir du diagnostic régional mais également en se basant sur les mesures du programme antérieur. Toutefois des évolutions majeures sont proposées afin de mieux prendre en compte l'environnement dans le développement des activités économiques dans le monde rural.

La démarche s'est construite par le biais de nombreuses réunions de concertation à différents niveaux.

Toutefois et comme indiqué ci-dessus, cette démarche n'est pas aboutie à cette date, le document présenté étant appelé à être complété sur différents points (description de certaines mesures, définition d'indicateurs, ...). Il convient de souligner à ce sujet que les impacts du programme sur l'environnement peuvent être variables selon la nature précise des mesures retenues et leur volume financier. Il apparaît essentiel à cet égard que dans la lignée du travail effectué, la démarche d'évaluation environnementale soit bien poursuivie en lien avec la finalisation du PDR.

De manière plus spécifique à certaines thématiques :

Captages d'eau potable :

Malgré une identification claire des besoins de préservation de la qualité de la ressource en eau (p66) vis-à-vis des pratiques de fertilisation, des épandages et des traitements phytosanitaires au niveau des points de captage et des bassins versants sensibles, et malgré une description de la stratégie (p.90) listant un certain nombre de mesures permettant de répondre à ces besoins, la partie « description de chacune des mesures sélectionnées » paraît encore partielle et pourra davantage mettre en avant la priorité à donner aux mesures à mettre en œuvre sur les zones vulnérables en particulier les captages d'eau potable et leurs bassins versants.

Plantes invasives :

Il aurait été souhaitable que le programme aborde certains enjeux liés à l'agriculture concernant les plantes invasives et en particulier l'ambrosie, plante qui colonise peu à peu la Franche-Comté et qui en cas de prolifération présente des risques sanitaires importants. La lutte contre cette plante constitue d'ailleurs une priorité du Plan Régional Santé Environnement (PRSE2).

Agriculture :

Sur le programme 2007-2013, 15,87 M€ de crédits FEADER et de contreparties nationales ont été engagés sur des mesures agro-environnementales (hors conversion bio et hors PHAE). Il est prévu pour les MAEC (mesures agro-environnementales et climatiques) 2014-2020, 17 M€ de FEADER, soit 22,66 M€ de crédits publics. Cette augmentation de 43% des moyens d'intervention montre l'ambition donnée par l'autorité de gestion pour accompagner l'évolution des pratiques agricoles.

Dans le projet de programme figure notamment une mesure déclinée de l'article 28 : « *Mesures Agroenvironnementales Natura 2000 et DCE* ». L'Etat s'engage à financer cette mesure sur des Zones d'Actions Prioritaires (ZAP), dont les critères de définition ont été listés dans le "Document n°1 - orientations stratégiques et cadre méthodologique" du cadre national. Ces ZAP sont en cours de délimitation en Franche-Comté et ne correspondent a priori pas uniquement aux secteurs ciblés "Natura" ou "DCE". Si tel est bien le cas, le sous-titre "*Mesures agroenvironnementales Natura2000 et DCE*" prête à confusion, en s'avérant réducteur.

Il convient également de saluer des mesures « systèmes », notamment la mesure polyculture élevage qui permettrait de limiter les abandons des élevages au profit des grandes cultures dans les zones basses et la mesure système herbager et pastoralisme qui vise à maintenir les prairies permanentes gérées de manière relativement extensive.

Les engagements unitaires sont quant à eux peu modifiés (disparition notamment de l'engagement "baisse de fertilisation").

Il est par ailleurs prévu de doubler les financements publics (FEADER + Etat) sur les aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique. Ces aides s'articulent également avec le programme Ambition bio 2017 porté par la Région et l'Etat.

Enfin, à la demande de l'Agence de l'eau, cofinanceur de ces dispositifs, les mesures d'aide aux aires de lavage et de remplissage des pulvérisateurs, ainsi que les investissements en faveur de zones à enjeux biodiversité et eau (ex 216), dispositifs qui se sont mis en œuvre tardivement sur le programme 2007-2013, sont reconduits avec une dotation FEADER en forte progression.

Les mesures elles-mêmes ont également évolué. Ainsi pour la modernisation des bâtiments d'élevage, les plans d'épandage sont rendus obligatoires pour tous les dossiers d'aide. Dans les zones les plus sensibles, les ouvrages de stockage des effluents doivent obligatoirement être couverts. Plus avant, la possibilité de subordonner l'ensemble des aides de la mesure « *Aides à la construction, la rénovation et l'aménagement*

des bâtiments d'élevage » (sous-mesure 4.1 article 17) à l'existence d'un plan d'épandage basé sur une étude préalable à l'aptitude des sols à l'épandage², aurait pu être envisagée et/ou évoquée.

Il est également prévu l'ouverture du « paiement de mise sous contrainte ». Cette ouverture vise à se doter de l'outil, en substitution des MAE, sur des territoires pilotes. Le paiement permet de compenser l'obligation de changement de pratiques contrairement aux MAE qui sont des contrats volontaires.

Forêt :

Dans le domaine forestier, il a été décidé de rattacher l'ensemble des mesures à la priorité 5 (promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente aux changements climatiques,...). A noter qu'il aurait été possible de créer un domaine prioritaire forestier au sein de la priorité 2 (améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture, et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts).

Bien que la forêt comtoise ait évidemment une fonction de production importante et que le développement de la compétitivité des entreprises de ce secteur reste un objectif de tous les partenaires, il a été choisi de mettre davantage en avant la fonction de captation du carbone de la forêt. Le développement de la filière bois en Franche-Comté se fera avec le développement de l'utilisation des produits bois à plus faible empreinte carbone, et pour cela, la filière doit innover et produire.

Les mesures proposées sont dans la continuité des dispositifs existants dans le programme 2007-2013 mais avec un accent mis sur une mobilisation des bois conforme à une gestion durable des forêts et une dynamisation des pratiques sylvicoles permettant de s'adapter aux changements climatiques et de rajeunir les peuplements, améliorant ainsi la captation du carbone.

Développement rural :

Les dotations FEADER attribuées au développement rural sont en forte progression avec 10 % du budget consacré à la priorité 6. Les programmes LEADER représentent un peu plus de la moitié de ces dotations. Les mesures proposées, hors LEADER, sont axées sur l'élaboration de stratégies locales de développement, l'offre de service en milieu rural et la dynamisation des activités en centre bourg. Ces mesures visent à dynamiser les activités en milieu rural en raisonnant les mobilités des personnes et en préservant les espaces agricoles et naturels.

Méthanisation :

Le développement de la méthanisation était inscrit dans le programme 2007-2013, toutefois le dispositif ne mobilisait pas de crédits FEADER et l'ADEME intervenait hors PDRH. Il est proposé sur cette programmation de donner une impulsion forte au développement de la méthanisation en milieu rural en ouvrant la mesure au FEADER et en appelant notamment les financements de l'ADEME. Outre la production d'énergie renouvelable, la méthanisation est une des réponses à la problématique de gestion des effluents d'élevage.

L'articulation de cette mesure avec celles du programme opérationnel régional FEDER 2014-2020 sur le même thème ainsi que certains points de vigilance environnementaux éventuels en termes de pression sur les milieux et les ressources naturels (eau en particulier) mériteraient d'être évoqués.

Natura 2000 :

Au-delà des mesures qui ne sont pas décrites car en attente du cadrage national (cf supra), l'évaluation des incidences Natura 2000 est proposée par thématique et non par mesure. Il n'y a ainsi pas de réelle analyse de l'incidence des mesures (investissements divers, épandages, création de routes forestières...). En outre, la conclusion de cette analyse n'est pas très explicite.

Gestion des risques :

Elle est gérée au niveau d'un programme de développement rural national. Elle vise à compenser des pertes de production par un système assurantiel. L'existence de ce programme national a conduit à ne pas traiter cette question de la gestion des risques dans le programme régional, d'où l'absence de ligne budgétaire dans la maquette. Ce point devra être clarifié dans la fiche mesure « assurance récolte ».

Suivi :

La majorité des indicateurs n'a pas été définie dans la version disponible. Le rapport environnemental mentionne que ces éléments devront être ajoutés dans la version finale du PDR.

² obligatoire seulement en ICPE soumises à autorisation ; les ICPE soumises à déclaration ne devant justifier que d'une liste de parcelles sans étude préalable

Conclusion

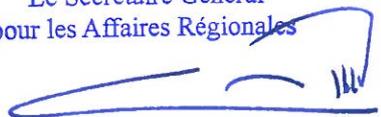
Le programme de développement rural est à ce stade en cours de finalisation et reste à parachever.

Dans ce cadre, il sera utilement complété, précisé et explicité sur différents points tels que son articulation avec le niveau européen et le cadrage national, ou la description des priorités, domaines et mesures et indicateurs de suivi. Cela, avec quelques corrections formelles, contribuera à améliorer la lisibilité du dossier.

Par ailleurs, dans la lignée de ce qui a été effectué, les précisions ou modifications qui seront apportées au programme devront le cas échéant s'accompagner de la poursuite de son évaluation environnementale. Cette démarche permettra par ailleurs d'approfondir certains points, tels que l'évaluation des incidences Natura 2000.

En tout état de cause, l'autorité environnementale note d'ores et déjà que la démarche menée a permis une prise en compte de l'environnement et de la santé humaine dans le cadre de ce projet de PDR.

Pour le Préfet de Région,
Le Secrétaire Général
pour les Affaires Régionales



Eric PIERRAT

