



PREFET DE LA REGION AUVERGNE

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

PROJET DE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL AUVERGNE 2014-2020

Le conseil régional d'Auvergne est l'autorité de gestion du futur programme de développement rural (PDR) Auvergne qui fixe la mise en œuvre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sur la période 2014-2020.

A ce titre, il pilote l'élaboration du projet de PDR et son évaluation environnementale, conformément à l'article R 122-17 du code de l'environnement (CE).

Le conseil régional a saisi par courrier reçu le 20 mars 2014 l'autorité environnementale (AE) pour qu'elle émette son avis sur le projet de PDR et son rapport environnemental, tels qu'ils seront soumis au public. L'AE a trois mois pour émettre son avis à partir de cette date.

Dans le présent avis, l'autorité environnementale, qui est le préfet de région pour ce dossier, s'exprime sur la qualité du rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PDR.

Cet avis, publié sur internet, notamment sur le site de la DREAL, doit être joint au dossier de consultation du public.

En application de l'article R 122-21 du CE, l'agence régionale de santé et les préfets de l'Allier, du Cantal, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ont été consultés pour contribuer à l'avis de l'AE.

1. Présentation du projet de PDR Auvergne 2014-2020

Le montant total de FEADER prévu actuellement pour le PDR est d'environ 1027 millions d'euros (M€) (chapitre 9 du projet de PDR).

Le projet de PDR prévoit l'allocation de ces fonds selon six priorités et 16 sous-priorités parmi les 18 définies dans les règlements européens qui encadrent le FEADER. Les six priorités retenues sont les suivantes :

- 1) Encourager le transfert de connaissances et de l'innovation dans le secteur de l'agriculture et de la sylviculture dans les zones rurales ;
- 2) Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ;
- 3) Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;
- 4) Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture ;
- 5) Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente face aux changements climatiques dans les secteurs agricole et alimentaire, ainsi que dans le secteur de la sylviculture ;
- 6) Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales

Ces priorités d'investissement sont déclinées dans le projet de PDR en mesures, sous mesures et types d'opérations :

Mesure	Sous mesure / Type d'opération
1 Transfert de connaissance et actions d'informations	1.1 Formation professionnelle et acquisition de compétences 1.2 Projets de démonstration et actions d'information 1.3 Échanges et visites d'exploitation
2 Services de conseil, services d'aide à la gestion agricole	2.1.1 Services de conseil aux entreprises en milieu rural 2.1.2 Services de conseil dans le domaine forestier 2.1.3 Conseil dans le cadre d'une installation ou d'une transmission d'entreprise en zone rurale 2.1.4 Accompagnement individuel à la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales 2.3 Formation des conseillers
3 Soutien aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires	3.1 Nouvelles participations des producteurs à des systèmes de qualité 3.2 Information et promotion des produits engagés dans des systèmes de qualité
4 Investissements physiques	4.1.1 Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles 4.1.2 Soutien aux investissements liés aux changements de pratiques vers des modes de production agricole plus durables 4.1.3 Soutien aux investissements pour le développement des CUMA 4.1.4 Aide à la diversité des productions agricoles 4.2.1 Dispositif de soutien aux industries agroalimentaires 4.2.2 Aide aux projets de transformation à la ferme, d'ateliers collectifs de transformation et de circuits courts de commercialisation 4.3.1 Soutien à la desserte forestière 4.3.2 Soutien aux opérations d'aménagement foncier agricole et forestier 4.3.3 Infrastructure d'amélioration de la gestion quantitative de la ressource en eau 4.4 Soutien aux investissements non directement productifs
6 Développement des exploitations agricoles et des entreprises	6.1 Aide au démarrage d'entreprise pour les jeunes agriculteurs 6.2 Aide au démarrage d'entreprise pour les activités non agricoles dans les zones rurales 6.4.1 Développement d'une offre qualitative d'hébergements et d'équipements qualitative touristiques en milieu rural par l'initiative privée 6.4.2 Soutien aux projets de méthanisation sous maîtrise d'ouvrage privée 6.4.3 Soutien aux activités non agricoles dans les zones rurales, hors tourisme et méthanisation
7 Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales	7.2.1 Soutien aux projets de méthanisation collectifs public-privé 7.4 Investissements dans la mise en place, l'amélioration ou le développement des services de base au niveau local pour la population rurale 7.5.1 Soutien aux aménagements de voies vertes et d'itinéraires de randonnées 7.5.2 Soutien aux projets publics d'hébergement et d'équipement touristiques 7.6.1 Soutien à l'élaboration, la révision et l'animation des documents d'objectifs Natura 2000 7.6.2 Animation collective liée à la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et climatiques hors N2000 7.6.3 Contrats N2000 ni agricoles ni forestiers et contrats N2000 forestiers 7.6.4 Soutien aux investissements pastoraux collectifs 7.6.5 Soutien aux investissements des collectivités pour la création d'activités par la reconquête du foncier agricole, forestier et rural 7.6.6 Soutien aux opérations d'aménagement et de mise en valeur inscrites dans une démarche d'excellence patrimoniale et touristique
8 Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts	8.4 Mise en place de systèmes agroforestiers 8.5 Prévention et réparation des dommages causés aux forêts par des incendies de forêt, des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques 8.6 Investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers 8.7 Investissements dans les nouvelles techniques forestières et dans la transformation et la commercialisation des produits forestiers
9 Mise en place de groupements de producteurs	9.1 Mise en place de groupements de producteurs agricoles 9.2 Mise en place de groupements de producteurs forestiers
10 Agroenvironnement - climat	

11 Agriculture biologique	
13 Indemnité compensatoire pour handicaps naturels (ICHN)	
16 Coopération	16.1 Soutien aux groupes opérationnels du Programme européen pour l'innovation 16.0.1 Soutien aux projets de valorisation locale des matières premières 16.0.2 Soutien aux actions conjointes entreprises à des fins d'adaptation ou d'atténuation des changements climatiques et de préservation de l'environnement 16.0.3 Projets de coopération en milieu forestier
19 « Leader »	
20 Assistance technique [à la mise en œuvre du PDR]	

2. Qualité du dossier

2.1 Structure générale du dossier

Le dossier fourni à l'autorité environnementale et qui sera soumis au public (malgré la mention « confidentiel » sur la couverture du rapport environnemental) est composé du projet de PDR nommé « version trois » daté du 13 mars 2014, accompagné de son rapport environnemental dit « rapport intermédiaire » daté du 14 mars 2014.

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

Il est synthétique, présente une structure claire dont la logique se suit aisément et facilite ainsi la compréhension du projet de PDR qui lui est long et complexe.

Le résumé non technique du rapport environnemental permet de prendre connaissance de ses principales conclusions.

2.2 Description de l'état initial de l'environnement

Fondée sur les principaux documents régionaux de connaissance de l'environnement, en particulier le profil environnemental régional, la méthode suivie pour caractériser et hiérarchiser les enjeux environnementaux de l'Auvergne est adaptée à l'échelle régionale et aux caractéristiques d'un PDR.

Elle permet d'identifier facilement les principaux enjeux environnementaux du territoire, leur tendance probable d'évolution et fournit une base fiable pour l'analyse des effets potentiels du projet de PDR réalisée ensuite.

2.3 Évaluation des effets du projet de PDR sur l'environnement et dispositions prévues pour y remédier si nécessaire

La méthode d'évaluation suivie est adaptée. Elle caractérise le type d'impact par mesure pour chaque enjeu environnemental.

En revanche, l'évaluation des effets aurait dû tenir compte des montants prévus pour chaque mesure, car il s'agit d'un facteur déterminant pour évaluer la puissance de la mesure et donc l'ampleur de ses effets sur le territoire. Ainsi, par exemple, une mesure à impact théoriquement positif mais faiblement dotée bénéficiera en réalité peu à l'environnement.

Malgré tout, le rapport montre que, conformément à sa stratégie d'élaboration (chapitre 5 du projet de PDR), le projet de PDR devrait avoir un impact environnemental globalement positif.

Cependant, cette conclusion est largement nuancée en raison du manque de précision, d'une part dans la définition de certaines mesures et d'autre part dans la description des critères qui seront mis en œuvre pour sélectionner et prioriser les projets à aider.

En effet, ces précisions sont souvent renvoyées à une prochaine version du projet de PDR, ce qui nuit significativement à la fiabilité de l'évaluation de ses effets potentiels sur l'environnement.

De plus, au sein d'une même mesure, les actions prévues peuvent avoir des effets potentiellement contradictoires, par exemple la mesure 7 qui abrite des actions très bénéfiques à la biodiversité, les mesures 7.6.1 à 7.6.3 et d'autres à risque d'impact négatif, comme les mesures 7.6.4 à 7.6.6.

Or, les montants alloués n'étant pas détaillés par type d'opération, le dossier ne permet pas de savoir comment les fonds seront répartis au sein des mesures entre les types d'opérations favorables à l'environnement et les autres.

Plus en détail, on peut distinguer dans le projet de PDR les mesures à finalité environnementale, qui visent un effet positif et les autres, qui ne visent pas à la préservation de l'environnement mais qui peuvent avoir sur lui des impacts, positifs ou non.

- Mesures à finalité environnementale

Le rapport environnemental montre bien qu'elles visent principalement à la préservation et à l'amélioration de la biodiversité, de la qualité de l'eau et à l'atténuation des émissions de gaz à effets de serre.

Le PDR étant un programme largement orienté vers l'activité agricole, il aurait pu développer plus l'enjeu de préservation des espaces agricoles contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, pourtant identifié comme une menace importante en Auvergne (page 28 du rapport environnemental, page 30 du projet de PDR) mais bénéficiant peu d'analyses et de mesures spécifiques.

De même l'enjeu de maîtrise des pollutions dues aux produits phytosanitaires et aux excédents de phosphore auraient pu être mieux intégrés aux mesures, seule une évocation succincte figurant dans la sous mesure 10.

En ce qui concerne le réseau Natura 2000, malgré plusieurs erreurs dans le rapport environnemental, par exemple page 26, ce ne sont pas « 66,5 % » du réseau Natura 2000 auvergnats qui bénéficient d'un document gestion mais près de 98%, la conclusion selon laquelle le projet de PDR n'a pas d'effets prévisibles négatifs notables sur le réseau Natura 2000 est acceptable. Comme le souligne le rapport, cette conclusion est conditionnée à la sélection de projets dont la réalisation tiendra suffisamment compte de ce réseau.

Concernant la contribution du projet de PDR à la maîtrise du changement climatique, le dossier montre que certaines mesures intéressantes sont prévues (par exemple les mesures, bien construites, de soutien à la méthanisation 6.4.2 et 7.2.1). Toutefois, la sous mesure 10, qui porte pourtant le nom « climat », ne présente pas d'éléments clairs sur cet enjeu.

En outre, le rapport environnemental envisage la production d'agro carburants comme une alternative intéressante au soutien de la méthanisation. Cependant, la pertinence de cette option aurait dû être mieux analysée voire largement nuancée, car en Auvergne, les terres cultivables sont largement utilisées par des cultures alimentaires qui trouvent des débouchés.

Le projet de PDR aurait aussi pu aborder et soutenir plus explicitement les perspectives de réduction des émissions de gaz à effet de serre par l'agriculture (utilisation des engrais etc).

- Mesures pour le développement économique, social ou territorial

Le rapport identifie plusieurs risques d'effets négatifs sur l'environnement pour certaines de ces mesures, surtout celles destinées à financer des équipements ou infrastructures, par exemple dans les domaines de l'agriculture ou du tourisme.

Ces risques peuvent être aggravés pour les mesures dont la description est la plus floue (6.4.3 et 7.4 par exemple), qui ouvrent une gamme large d'équipements pouvant être soutenus et dont on peut donc difficilement apprécier le risque environnemental.

De plus, le dossier aurait dû mieux évaluer et encadrer les risques pour l'environnement liés aux mesures 4.3.1 (desserte forestière) et 4.3.3 (réserves d'eau pour l'irrigation).

En effet, pour la mesure 4.3.1, certains projets de desserte peuvent avoir un fort impact sur la biodiversité, la qualité de l'eau et les paysages notamment. Or, les dispositions envisagées pour maîtriser ces impacts ne répondent pas entièrement aux enjeux (critère de respect de la réglementation alors que les dessertes forestières ne sont pas soumises à un régime spécifique d'autorisation) ou ne sont pas opérationnelles, par exemple « éviter les tracés trop élaborés ou trop rectilignes » page 54 du rapport environnemental.

Concernant la mesure 4.3.3, la notion de substitution et les impacts potentiels sur les zones humides, la qualité de l'eau et le soutien à une agriculture dépendante de l'irrigation, donc vulnérable aux évolutions climatiques auraient du être étudiés plus finement pour évaluer le risque environnemental de cette mesure et définir des moyens adaptés pour y remédier.

Pour la mise en œuvre de cette mesure, il serait préférable de retenir comme critère d'évaluation de la tension sur la ressource le rapport du débit mesuré sur le module annuel plutôt que le nombre d'arrêtés sécheresse pris sur dix ans.

Par ailleurs, la possibilité offerte de subventionner la création de réseaux d'irrigation pour compenser ceux qui seraient détruits par l'urbanisation présente un risque de dérive.

En effet, si la destruction de réseaux d'irrigation est un impact de l'urbanisation, on peut logiquement considérer que c'est au porteur du projet d'urbanisation d'assumer la compensation de cet impact. Le soutien de cette compensation par des fonds publics peut donc apparaître comme favorisant indirectement l'urbanisation de ces parcelles agricoles et être ainsi contradictoire avec les objectifs de préservation des espaces agricoles contre l'étalement urbain.

De même, les risques d'impacts dus au développement de la fréquentation touristique (par exemple les mesures 7.5) et de l'intensification de l'exploitation forestière ne sont pas suffisamment évalués, et peuvent pourtant être significatifs, notamment sur la biodiversité, l'eau et les paysages.

Enfin, les dispositions destinées à éviter, réduire ou compenser les impacts potentiels du projet de PDR en particulier les critères environnementaux de sélection des projets à subventionner, sont souvent présentées de façon très générale et leur définition plus précise est renvoyée à une version ultérieure du projet de PDR, ce qui ne permet pas d'apprécier leur pertinence ni leur efficacité.

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

- Suivi environnemental du PDR

Ni le projet de PDR, ni son rapport environnemental ne définissent de dispositif pour suivre et corriger si nécessaire les impacts environnementaux liés à la mise en œuvre du PDR.

Cette définition est renvoyée à une version ultérieure du projet de PDR.

- Modalités d'intégration de l'environnement dans la mise en œuvre du PDR

Le dossier n'explique pas comment les critères environnementaux qui vont être définis pour la sélection des projets à aider seront analysés pour chaque demande de subvention.

Le chapitre relatif aux « conditions générales de mise en œuvre » du programme (page 81 du projet de PDR) aurait dû en fixer au moins les principes.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PDR

La bonne qualité globale du rapport environnemental permet de montrer que le projet de PDR contient plusieurs mesures dédiées à la préservation de l'environnement qui de plus sont dotées de montants conséquents et dont l'impact sera donc positif.

Pour les autres mesures, qui visent au développement économique, social ou territorial, des ambitions importantes en matière de prise en compte de l'environnement sont régulièrement affichées.

Le document aurait cependant gagné à préciser les critères retenus permettant de traduire concrètement ces ambitions et de limiter les impacts environnementaux des projets qui seront soutenus.

Par ailleurs, des modifications importantes sont encore possibles sur les mesures et la maquette financière d'ici l'adoption du PDR, ce qui diminue aussi la fiabilité de l'évaluation environnementale de la version soumise à l'autorité environnementale.

Enfin, s'agissant d'un programme visant à fixer les modalités de soutien à des projets sans que ceux-ci soient connus, la question du suivi revêt une importance particulière.

Le niveau de prise en compte réel de l'environnement par le projet de PDR ne pourra donc être totalement mesuré que lorsque la prochaine version du PDR sera rédigée, comme annoncé dans le dossier.

Celle-ci devra notamment définir concrètement :

- la façon dont l'environnement sera intégré au pilotage du PDR : critères de sélection et de priorisation des projets (qui pourront utilement s'inspirer des recommandations du rapport environnemental) ; modalités d'association des services publics environnementaux lors de l'analyse des demandes de subvention ;
- la répartition financière, au sein de l'enveloppe affectée à chaque grand type de mesure, entre les actions à objectif environnemental et les autres
- un dispositif opérationnel de suivi des impacts environnementaux du PDR, positifs ou négatifs

Le PDR qui sera adopté devra indiquer comment il a tenu compte des observations du présent avis dans la déclaration environnementale prévue à l'article L122-10 du code de l'environnement.

Clermont-Ferrand, le 10 AVR. 2014

Le préfet,



Michel FUZEAU