

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL 2014-2020 DE BASSE-NORMANDIE

Objet du dossier	Programme de développement rural 2014-2020 de Basse-Normandie
Références	Avis de l'autorité environnementale
Saisine de l'autorité environnementale	25 mars 2014
Demandeur	Président du conseil régional de Basse-Normandie, autorité de gestion
Localisation	Région de Basse-Normandie
Autorité décisionnaire	Préfet de la région Basse-Normandie Président du conseil régional de Basse-Normandie
Autorité environnementale	Préfet de la région Basse-Normandie

Le programme de développement rural 2014-2020 de Basse-Normandie (PDR BN 2014-2020) destiné à la mise en œuvre du FEADER¹, relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification prévu à l'article R.122-17 du code de l'environnement. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale. Le rapport environnemental, joint au projet de programme de développement rural 2014-2020, rend compte de cette démarche.

Pour tous les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, dite « autorité environnementale », désignée par la réglementation, doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet, plan ou programme. Il vise à améliorer la prise en compte de l'environnement et à éclairer la participation du public lors de l'élaboration des décisions qui le concernent.

Il est à noter que le calendrier d'élaboration du PDR BN 2014-2020, associé à des négociations avec les partenaires régionaux et la Commission européenne, a induit un travail itératif sur la base de documents évolutifs et provisoires. Il aurait été, par ailleurs, souhaitable que la prise en compte de l'environnement fasse l'objet d'un échange plus approfondi en amont, ceci afin de mieux éclairer les choix de l'autorité de gestion.

L'avis présenté concerne la version de l'évaluation stratégique environnementale modifiée en date du 17 février 2014 et la version 3 du PDR BN du 20 mars 2014. Des versions provisoires antérieures ont été transmises par l'autorité de gestion le 24 février 2014, mais les documents, dans leur version consolidée, n'ont été reçus par l'autorité environnementale que le 25 mars 2014. Il a été aussitôt procédé à la consultation du préfet maritime, de l'agence régionale de santé et des préfets des trois départements bas-normands, concernés par le présent projet, comme le prévoit l'article R.122-21 du code de l'environnement. Cependant, compte tenu des délais demandés, les réponses n'ont pas pu être intégrées au présent avis. En cas de réception dans la période de la consultation du public, elles pourront être insérées dans le dossier.

¹ FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural.

1. PRÉSENTATION DU PDR BN 2014-2020.

Le PDR BN 2014-2020, présenté par le conseil régional de Basse-Normandie, autorité de gestion, est destiné à promouvoir une stratégie de développement rural et agricole ciblée sur les principaux enjeux identifiés comme pertinents au regard de la situation du territoire et des objectifs de la stratégie UE 2020 pour le FEADER. La stratégie régionale proposée est destinée à mettre en œuvre un programme pour accompagner les mutations déjà en cours et préparer activement le système économique durable du territoire rural régional d'après 2020. Le PDR BN 2014-2020 qui s'inscrit dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et dans la mise en œuvre du FEADER, contribuera à la réalisation de trois objectifs :

- la compétitivité de l'agriculture ;
- la gestion durable des ressources naturelles intégrant des mesures en matière de climat ;
- le développement territorial équilibré des zones rurales.

Il doit répondre aux exigences de la Commission Européenne, et notamment aux :

- règlement général portant sur les dispositions communes applicables à la mobilisation de l'ensemble des fonds européens : Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), Fonds Social Européen (FSE), Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) ;
- règlements spécifiques à ces fonds.

La stratégie communautaire du FEADER pour 2014-2020 est déclinée en 6 priorités d'intervention :

- Priorité 1 : Favoriser le transfert de la connaissance et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales ;
- Priorité 2 : Améliorer la viabilité des exploitations agricoles et des forêts et la compétitivité de tous types d'agriculture et promouvoir les technologies innovantes ;
- Priorité 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 ;
- Priorité 4 : Restaurer préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie ;
- 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 dans les secteurs agricoles, alimentaires ainsi que dans le secteur de la foresterie ;
- Priorité 6 : Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

Le PDR BN 2014-2020 reprend ces priorités (encadrées dans le document) et les décline en domaines prioritaires et en besoins (besoins importants, besoins méritant un financement et besoins réduits) :

- 1A : Encourager l'innovation et les connaissances de base dans les zones rurales ;
- 1B : Renforcer les liens entre l'agriculture et foresterie et la recherche et l'innovation ;
- 1C : Favoriser l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ;
- 2A : Faciliter la restructuration des exploitations agricoles connaissant d'importants problèmes structurels (...)
- 2B : Faciliter le renouvellement des générations dans le secteur de l'agriculture ;
- 3A : Meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire au moyen des programmes de qualité de la promotion des marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles ;
- 3B : Soutien à la gestion des risques au niveau des exploitations ;
- 4A : Restaurer et préserver la biodiversité, y compris dans les zones relevant de Natura 2000 et les zones agricoles à haute valeur naturelle et les paysages européens ;
- 4B : Améliorer la gestion de l'eau ;
- 4C : Prévenir l'érosion des sols et améliorer la gestion des sols ;
- 5B : Développer l'utilisation efficace de l'énergie dans l'agriculture et la transformation alimentaire ;
- 5C : Faciliter la fourniture et l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, de sous-produits, des déchets, résidus et autres à des fins de bioéconomie ;
- 5D : Réduire les émissions d'oxyde d'azote et de méthane provenant de l'agriculture ;
- 5E : Promouvoir la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie
- 6A : Faciliter la diversification, la création de petites entreprises et la création d'emplois ;
- 6B : Promouvoir le développement local dans les zones rurales.

L'autorité environnementale note qu'aucune mesure concrète n'a été retenue pour les domaines prioritaires suivants : 3B (soutien à la gestion des risques au niveau des exploitations), 4C (prévention de l'érosion des sols...), 5D (réduction des émissions d'oxyde d'azote et de méthane...), 5E (promotion de la séquestration du carbone...).

2. APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DU RAPPORT D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PROGRAMME

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) comprend bien l'ensemble des éléments requis par l'article R.122-20 du code de l'environnement. Il se présente sous la forme d'un rapport de 84 pages incluant le résumé non technique et la présentation générale du programme opérationnel. Il est à noter toutefois la difficulté de lecture de certaines parties du rapport (partie 1.3 : articulation du PDR BN avec d'autres plans/programmes) due à la petitesse des caractères et de certains tableaux ou cartes (tableaux 47, 51, 55 et figures des parties 2.2 et 5.3). Ce défaut pourra être très aisément corrigé pour la version définitive.

2.1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE, ARTICULATION AVEC LES AUTRES PLANS, SCHEMAS, PROGRAMMES OU DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Le chapitre concernant l'articulation avec les autres plans et programmes est aisé à lire. Il est présenté sous formes de fiches et tableaux synthétiques distinguant les thèmes environnementaux et croisant les mesures et les schémas et plans régionaux (SRCAE², SRE³, etc.) avec lesquels le PDR BN 2014-2020 est en articulation (pages 11 à 27 de l'EES). Il oublie toutefois le SDAGE concernant le bassin Loire-Bretagne dont dépend la Basse-Normandie ainsi que le 5^{ème} programme régional d'actions nitrates en cours d'élaboration.

Sur le fond, l'autorité environnementale note toutefois une prise en compte incomplète du SDAGE⁴ Seine-Normandie, notamment sur la gestion de la ressource quantitative en eau (voir ci-après). Par ailleurs le rapport environnemental indique des problèmes de cohérence avec certains documents tels le SRCE⁵, SRCAE², PER⁶, notamment concernant les risques pour les continuités écologiques (pièges à carbone/ressource pour la filière bois-énergie), la qualité de l'air (rejets de polluants, résidus de combustion et particules), les milieux aquatiques et humides et les inondations. La pertinence de l'articulation du PDR BN 2014-2020 concernant la protection de la biodiversité et des milieux naturels n'est pas déterminée dans la version soumise à l'autorité environnementale, ce qui au regard des caractéristiques régionales est une lacune essentielle à combler et ce d'autant plus qu'elle est affichée comme une priorité du PDR BN 2014-2020 (page 23).

2.2. ÉTAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

L'état initial de l'environnement a été établi sur la base d'une revue de la bibliographie dont le contenu est brièvement évoqué page 28. On note en particulier que c'est la version de 2006 du PER qui est citée. Il aurait été opportun de consulter la version provisoire du PER en cours de réactualisation. Néanmoins on peut considérer que ces éléments se retrouvent dans le diagnostic territorial stratégique qui s'est fondé sur la version du PER actualisé. Le diagnostic environnemental reprend de nombreuses thématiques à enjeux mais oublie cependant de traiter la question des zones humides et reste insuffisant sur l'analyse des sols régionaux.

Au regard du diagnostic territorial stratégique et des autres documents en articulation avec le PDR BN 2014-2020, il semble à l'autorité environnementale que le thème de la gestion de la ressource en eau n'est pas pris en compte par le document de programmation à la mesure de ses enjeux véritables : en effet, la mesure 5A (développer l'utilisation efficace de l'eau par l'agriculture) est écartée, car le document indique « qu'il n'y a pas de problème majeur de surexploitation des ressources quantitatives » (p.10 EES) et que « les masses d'eau souterraines sont en bon état quantitatif » (p.17 du PDR BN). Ceci soulève un problème de compatibilité avec le SDAGE Seine-Normandie (proposition 7 : gérer la rareté de l'eau) orientations 23 à 25 (dispositions 109 et 117 pour la plaine de Caen et du Bessin ; disposition 121 pour l'isthme du Cotentin), qui dans les deux cas, classe les zones concernées en ZRE (zone de répartition des eaux, décret 2003-869 du 11/09/03), ce qui signifie qu'il existe une insuffisance quantitative chronique de la ressource en eau sur une grande partie du territoire régional. Ce classement est un signal fort de reconnaissance d'un déséquilibre durablement instauré entre ressources et besoins.

La tension sur la ressource en eau est génératrice de risques :

- pour la biodiversité des cours d'eau et des zones humides (très nombreux en Basse-Normandie) qui sont alimentés par les nappes en période d'étiage. Le maintien des continuités écologiques et de la qualité des milieux, en toute période de l'année, représente un enjeu important (cf SRCE, PER).
- pour la santé humaine car le débit des captages AEP⁷ doit être assuré. Ceci est d'autant plus important que la possibilité d'aggravation des déficits avec les modifications climatiques est peu prise en compte (cf p.24 de l'EES).

2 SRCAE : schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie approuvé le 30 décembre 2013

3 SRE : schéma régional éolien, partie du SRCAE, approuvé le 28 septembre 2012

4 SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

5 SRCE : schéma régional de cohérence écologique

6 PER : profil environnemental régional

7 AEP : alimentation en eau potable

Il conviendrait bien sûr de ne pas généraliser ces risques de façon homogène à tout le territoire régional mais plutôt d'envisager une gestion au plus près des problèmes localisés et des activités (orientation 28, disposition 129 du SDAGE Seine-Normandie) par exemple en adaptant le type de culture à la disponibilité en eau. L'autorité environnementale note également pour mémoire que la compensation en mobilisant la mesure 4B « améliorer la gestion de l'eau » n'est pas possible, car la mesure est limitée aux intrants (devrait s'appeler gestion de la qualité de l'eau).

Concernant la mesure 4C « prévenir l'érosion des sols et améliorer la gestion des sols », aucune mesure concrète n'est retenue alors que la problématique de l'érosion/du tassement des sols est annoncée comme un fort enjeu environnemental en Basse-Normandie (p.38 de l'EES). Il s'agit en effet de maintenir/restaurer la fertilité des sols, et donc améliorer la productivité en limitant les intrants, et de reconquérir la qualité des eaux, reconnues comme globalement dégradées par les nitrates, les pesticides et la turbidité (cf rapport agence de l'eau Seine-Normandie 2010 et orientations 3 et 4 du SDAGE).

Une compensation partielle concernant la qualité de l'eau est possible avec la mesure 4B qui vise à améliorer la qualité de l'eau en réduisant les intrants et en favorisant une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Une compensation aurait également été possible dans le cadre de la mesure 5E permettant le développement du couvert végétal permanent pour fixer le carbone et améliorer le fonctionnement du sol, et par voie de conséquence retenir les intrants excédentaires.

Concernant le risque inondation, le PDR BN 2014-2020 ne prévoit pas d'action, alors qu'également il est affiché comme le risque naturel principal en Basse-Normandie, donc un enjeu majeur (p.21, 25 et 29 de l'EES). Cet aspect confirme le problème de la cohérence avec le SDAGE (priorité 8 - orientation 33 « limiter et prévenir » notamment en luttant contre le ruissellement), le PER, et les 13 plans de prévention du risque inondation. Une compensation aurait été possible au travers de la mesure 5E (développement du couvert végétal permanent pour fixer le carbone, permettant aussi de stocker l'eau et de freiner le ruissellement).

La mesure 5C visant à développer la filière bois-énergie, peut aussi être une source d'aggravation du risque inondation si le linéaire bocager stratégique est réduit par une exploitation mal conduite.

Enfin, l'autorité environnementale regrette également l'absence de mesure 5E appliquée au secteur agricole (fixation du carbone dans les prairies permanentes, les zones tampons, la ripisylve, le linéaire bocager...), qui en plus des effets bénéfiques précités, est stratégique dans la lutte contre les changements climatiques globaux.

2.3. ANALYSE DES EFFETS NOTABLES PROBABLES DU PROGRAMME SUR L'ENVIRONNEMENT

L'analyse des effets notables du futur PDR BN 2014-2020 sur l'environnement est retracée dans le chapitre 5 et synthétisée dans une série de tableaux indiquant les effets positifs ou négatifs, directs et indirects, à court et moyen terme des mesures retenues. Il est à noter dans le tableau de synthèse de la page 47 (et tableaux suivants), l'absence d'évaluation des incidences des mesures 5B, 5C, 5D et 5E alors même qu'elles portent sur la promotion de l'utilisation efficace des ressources. Il conviendrait que cette omission soit rectifiée.

Sur le fond, il importe de souligner que la mesure 5C (développer et structurer les filières bois-énergie et méthanisation) ne permet pas de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), et qu'elle comporte par ailleurs un risque fort concernant l'émission d'oxydes d'azote et de particules fines, tout du moins pour les chaufferies bois individuelles. Cette mesure 5C peut être contradictoire avec la mesure 5E qui vise à fixer le carbone, si la gestion forestière et surtout du linéaire de haies exploitables est mal conduite ; la région Basse-Normandie est en effet une des régions les moins boisées de France. Une surexploitation aurait pour conséquence d'introduire un risque réel d'interruption de la trame verte, notamment en milieu bocager (cohérence du PDR BN 2014-2020 avec le SRCE et le PER enjeu 2), et de perte de biodiversité par le développement de plantations monospécifiques. Elle peut être également source d'aggravation du risque inondation (voir remarques au point 2.2). L'autorité environnementale recommande donc que ces mesures fassent tout particulièrement l'objet de critères et d'indicateurs de suivi permettant de mesurer précisément leur impact et de permettre leur réajustement en cas d'incidences négatives. L'autorité environnementale rappelle que ces incidences potentiellement négatives sont pourtant bien identifiées au dernier paragraphe de la page 24 du rapport d'EES.

2.4. MESURES D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION

La présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, retracée dans le chapitre 6 du rapport d'évaluation environnementale stratégique, se concrétise sous la forme de fiches par mesures ou groupements de mesures. Chaque fiche comporte une appréciation des incidences de la mesure et comporte un encadré décrivant et justifiant les mesures de prévention, réduction et atténuation proposées. L'autorité environnementale note le caractère relativement général des mesures proposées, qui renvoient souvent à des critères d'éco-conditionnalité encore à définir. L'évaluateur souligne de son côté qu'un « *certain nombre d'effets des mesures adoptées ont été qualifiés comme "incertains" à l'issue de notre analyse, en raison d'une description insuffisante des critères de sélection des projets et des bénéficiaires éligibles, ne permettant pas de se prononcer sur le caractère plutôt positif ou négatif de la mise en œuvre du programme sur chacune des thématiques environnementales retenues* ».

L'autorité environnementale relève donc que l'évaluation environnementale stratégique du PDR BN 2014-2020 se heurte à un manque de précision dans la définition des critères de sa mise en œuvre. Il importe donc que l'autorité de gestion fournisse un travail complémentaire d'approfondissement dans la définition des critères d'application des mesures du PDR BN2014-2020, afin qu'un réel suivi de ses incidences environnementales puisse être mené, et permette les réajustements, le cas échéant nécessaires, au regard de l'environnement et de la santé, et facilite ainsi l'évaluation ex-ante du programme.

Enfin, comme pour les parties précédentes du rapport d'évaluation environnementale stratégique, il est à relever que la présentation des effets notables sur l'environnement ne fait jamais référence à la priorité 5 (absente des tableaux synthétiques et du texte associé). Il importe que ces compléments soient apportés dans une version ultérieure de l'EES, ou leur défaut justifié.

2.5. MESURES DE SUIVI ENVISAGÉES

Le chapitre sur les mesures de suivi envisagées n'est pas disponible dans la version étudiée par l'autorité environnementale. Or ces éléments sont indispensables pour :

- effectuer un véritable suivi de l'impact environnemental,
- répondre aux exigences de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

2.6. DESCRIPTION DES MÉTHODES UTILISÉES

Les méthodes utilisées par l'évaluateur reposent principalement sur une approche matricielle, croisant les mesures du PDR BN 2014-2020 avec la segmentation des enjeux environnementaux, pour en dégager les jugements évaluatifs. Les tableaux de synthèse présentent l'articulation du PDR BN 2014-2020 avec les autres programmes régionaux et l'analyse des incidences du programme avec l'application d'un système de notation couplé avec un code couleur. La méthode, classique pour un plan/programme de cette ampleur, est adaptée et proportionnée, elle peut être aisément appréhendée par le grand public.

Cependant, les sources d'information de l'évaluateur qui ne sont que brièvement évoquées mériteraient d'être précisées (bibliographie, liste d'experts consultés ou interviewés) pour gagner en transparence et en crédibilité, ceci d'autant plus que le rapport mentionne à sa page 80 que « les analyses effectuées dans le cadre de l'exercice d'évaluation environnementale stratégique sont le fruit du jugement de l'évaluateur, lequel se base sur les sources documentaires mises à sa disposition ainsi que sur la réalisation de certains entretiens... ». Il importe donc que ces sources soient citées.

2.7. APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DU RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

Le résumé non technique est complet et lisible. Il aurait cependant gagné en clarté en isolant, en gras ou par des titres se dégageant du corps du texte, les principales conclusions de l'EES.

3. CONCLUSION

Le rapport environnemental dans la version qui a été soumise à l'autorité environnementale (17 février 2014) est complet dans la forme et comporte bien les différentes parties prévues par l'article R122-20 du code de l'environnement. Néanmoins, même s'ils figurent au sommaire, des chapitres doivent être complétés, notamment la présentation du dispositif de suivi et des critères, indicateurs et modalités retenues, ainsi que pour la partie méthode, la bibliographie et les sources d'information mobilisées, les noms et qualités des évaluateurs.

Sur le fond, l'autorité environnementale souligne que des enjeux environnementaux majeurs ont été minorés ou à peine pris en compte dans le PDR BN2014-2020, alors même qu'ils sont bien identifiés dans l'état initial de l'évaluation environnementale stratégique, ainsi que dans les documents cités qui sont en articulation avec le PDR BN2014-2020. Ces enjeux portent sur :

- la ressource quantitative en eau (secteurs identifiés en zone de répartition des eaux) ;
la mise à l'écart de cet enjeu n'est pas réellement argumentée dans le document, alors que le SDAGE Seine-Normandie, le profil environnemental régional et le diagnostic territorial stratégique le mettent en avant et que les incidences prévisibles des changements climatiques globaux devraient influencer négativement sur la mobilisation de la ressource. Le PDR BN 2014-2020 ne promeut qu'une approche qualitative de l'eau.
- la qualité et la fonctionnalité des sols ;
l'érosion et la dégradation des sols est également pointée dans l'état initial. Il semble à l'autorité environnementale qu'il s'agit d'un thème majeur du PDR BN 2014-2020 afin de garantir la pérennité de la production agricole.
- les risques naturels, et tout spécialement le risque inondation ;
l'agriculture peut jouer, par des pratiques adaptées, un rôle majeur dans la prévention de ces risques auxquels la Basse-Normandie est particulièrement exposée.

Caen, le 28 mars 2014

Le préfet de la région de Basse-Normandie



Michel LALANDE

