



PREFET DE LA REGION ALSACE

Strasbourg, le 13 JUIN 2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE PROJET DE PROGRAMME OPERATIONNEL FEADER 2014-2020
POUR L'ALSACE

Synthèse de l'avis

La qualité du rapport environnemental

L'articulation du PO FEADER avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux des districts Rhin et Meuse (SDAGE) et l'essentiel des plans régionaux est bien examinée. La méthode utilisée pour l'évaluation environnementale des impacts du PO FEADER est cohérente. L'évaluation aurait pu être plus stratégique en analysant les incidences des mesures ou sous-mesures selon les principaux enjeux environnementaux hiérarchisés, plutôt qu'au regard des thématiques environnementales usuelles.

La prise en compte de l'environnement

Le programme de développement rural 2014-2020 de l'Alsace devrait avoir une incidence globalement positive sur l'environnement en permettant d'améliorer la performance environnementale de l'activité agricole. Les mesures correctives et les clauses de conditionnalité proposées, notamment pour les projets immobiliers des exploitations et le développement touristique, gagneraient à être précisées, ainsi que leurs modalités de contrôle.

A. La qualité du rapport environnemental

1. Contexte et présentation du plan

1.1 Éléments de contexte du projet du Programme Opérationnel (PO) FEADER

Le Conseil Régional d'Alsace est l'autorité de gestion pour le programme opérationnel FEADER (Fonds européen d'Aide au Développement Rural). C'est, à ce titre, qu'elle a saisi le Préfet de la région Alsace, autorité environnementale de ce programme en application de l'article R 122-17 du code de l'environnement.

Le dossier de demande d'avis sur le PO FEADER est composé du programme daté du 16 avril 2014 et de son rapport d'évaluation, 3^{ème} rapport d'étape du 28 février 2014, qui est antérieur à la dernière version du programme.

Le présent avis porte sur la qualité du rapport environnemental et la manière dont le programme opérationnel prend en compte de l'environnement.

L'agence régionale de santé (ARS) et les directions départementales des territoires du Bas-Rhin et Haut-Rhin ont été consultées pour l'élaboration du présent avis.

1.2 Présentation du programme

Le FEADER constitue le 2ème pilier de la politique européenne agricole commune (PAC). Il correspond au financement du développement rural, défini par chaque Etat membre de l'union sur la base de six priorités dans le cadre de la stratégie Europe 2020 , à savoir :

- favoriser le transfert de connaissances et l'innovation ;
- améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture ;
- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire ;
- restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie ;
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente aux changements climatiques ;
- promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique.

Le projet de PO FEADER est construit sur la base de ces priorités et du cadre national défini dans l'accord de partenariat avec la Commission européenne et des besoins régionaux. Le PO alsacien intègre un peu plus de la moitié des dix-huit domaines prioritaires retenus par l'Union Européenne. Les mesures financières retenues dans ce projet de PO sont les suivantes :

MESURES	MONTANTS en €
· Mesure 2 - Services de conseil, service d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation	496 468
· Mesure 3 – Programmes en faveur de la qualité des produits agricoles et des produits alimentaires	500 000
· Mesure 4 - Investissements physiques	19 600 000
· Mesure 6 - Développement des exploitations agricoles et des entreprises	13 800 000
· Mesure 7 - Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales	12 060 000
· Mesure 8 - Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts	1 610 000
· Mesure 10 - Agroenvironnement – climat	31 180 273
· Mesure 11 - Agriculture biologique	12 000 000
· Mesure 13 - Paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques	18 639 727
· Mesure 16 - Coopération	750 000
· Mesure 19 - LEADER	6 320 000
TOTAL (hors aide technique)	116 956 468 euros

Le rapport environnemental détaille bien le projet de programme. L'articulation entre les trois niveaux : européen, national et régional est également exposée. Par contre, les modalités ayant conduit au choix des 11 mesures inscrites au projet de PO, à partir, d'une part, des dix domaines prioritaires retenus pour la région Alsace, et d'autre part, des 18 besoins régionaux sélectionnés, ne sont pas suffisamment explicitées.

2. Articulation avec d'autres plans et programmes

La complémentarité avec le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) est rappelée. La cohérence avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux des districts Rhin et Meuse (SDAGE) et le projet de schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est bien examinée. Il aurait pu être utile de compléter l'analyse du SDAGE par celle du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Ill-Nappe-Rhin (révisé en septembre 2013), notamment compte tenu de son rôle important dans la préservation de la qualité de la nappe phréatique d'Alsace. D'autre part, l'articulation du FEADER avec le Plan Régional de l'Agriculture Durable (PRAD), approuvé par arrêté préfectoral du Préfet de Région en date du 14 décembre 2012, n'a pas été citée expressément dans le rapport. Toutefois, ce plan, qui fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux de l'Alsace, a bien été pris en compte dans l'élaboration du rapport environnemental et du PO.

3. Analyse des impacts environnementaux du PO FEADER

3.1 Etat initial

Cet état initial est parfois trop général et fait référence à des thématiques qui ne sont pas toujours concernées par le développement rural, comme les risques technologiques. Par contre, la dimension santé humaine n'est pas traitée dans l'état initial, alors que les pressions, notamment agricoles, exercées sur l'air, l'eau, et par ailleurs la qualité des productions agricoles, sujet insuffisamment traité par ailleurs, ont une incidence directe sur celle-ci. Par ailleurs, l'évolution prévisible de l'environnement, sans la mise en place du PO FEADER, (scénario au fil de l'eau) n'est pas examinée dans le rapport. Il aurait aussi été utile que les éléments de bilan et de suivi du précédent PO FEADER soient intégrés dans cet état initial. L'autorité environnementale propose que le rapport soit complété sur ce point.

3.2 Enjeux et impacts

Les grands enjeux du territoire alsacien - une quinzaine - sont bien identifiés. Ils auraient mérités d'être précisés au regard des thématiques environnementales pouvant être impactées par le programme. Ainsi par exemple, l'enjeu « Préserver la biodiversité » aurait pu être davantage développé et contextualisé en insistant sur les fonctionnalités écologiques dans les espaces agricoles. Une meilleure utilisation du diagnostic préparatoire à l'intervention des fonds européens en Alsace, réalisé en octobre 2012, aurait pu permettre de mieux préciser ces enjeux environnementaux.

Les impacts du PO FEADER sont analysés soit par mesure, soit par sous-mesure. Les incidences de vingt-deux mesures ou sous-mesures sont examinées selon huit dimensions environnementales. Il ressort de ces différents tableaux (comportant également outre une gradation de l'impact, les dispositions correctrices et les indicateurs de suivi) que la majorité des mesures ont des effets positifs. Une telle démarche est intéressante. Il aurait été souhaitable que l'analyse se fasse plutôt en confrontant ces mesures aux enjeux environnementaux identifiés et hiérarchisés. Une telle démarche aurait été plus en adéquation avec une évaluation stratégique du programme opérationnel.

Certaines mesures présentent des effets neutres à négatifs sur plusieurs dimensions de l'environnement, notamment la biodiversité, la qualité des sols, l'eau et les paysages. Parmi les mesures jugées les plus négatives, on trouve :

- la sous-mesure 6.4 : création et développement d'activités économiques non agricoles,
- la sous-mesure 7.5 : infrastructures récréatives et touristiques,
- la sous-mesure 8.7 : investissements dans les nouvelles techniques forestières et dans la transformation et la commercialisation des produits forestiers.

Par ailleurs, quatre mesures ou sous-mesures ne sont pas évaluées parce que le cadre national, qui vise à encadrer plusieurs mesures des PO FEADER régionaux, n'était pas encore connu au moment de la réalisation de l'évaluation environnementale. Ainsi, la mesure 3 du PO FEADER, consacrée aux programmes en faveur de la qualité des produits agricoles et des produits alimentaires, n'est pas citée dans le rapport environnemental et n'a donc fait l'objet d'aucune évaluation environnementale. Toutefois, cette mesure ne devrait, en principe, avoir que des effets favorables pour la santé humaine. Par ailleurs, les impacts des mesures 10 « agroenvironnement - climat », 11 « agriculture biologique » et 13 « paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques » ne sont pas ou que très partiellement décrits en raison d'absence d'information sur le cadre national. Le cadre national a été transmis à la mi-avril à la Commission Européenne, il est donc recommandé de compléter cette évaluation en tenant compte des dispositions techniques encadrant maintenant ces différentes mesures.

Le rapport environnemental contient une évaluation des incidences Natura 2000. Le PO FEADER étant peu territorialisé, cette analyse reste perfectible.

3.3 Les solutions de substitution raisonnables et l'exposé des motifs

Le rapport n'expose pas de solution de substitution particulière, mais rappelle plutôt la concertation mise en place pour identifier les domaines prioritaires d'action.

Un tableau argumenté justifie, au regard d'une stratégie locale et de préoccupations environnementales, les choix retenus pour le PO FEADER alsacien dans les différents domaines prioritaires de l'Union Européenne.

3.4 Le suivi

Le suivi proposé dans le rapport intègre les deux séries d'indicateurs déjà inscrits dans le PO FEADER, d'une part des indicateurs de suivi de mise en œuvre du programme et d'autre part, des indicateurs de contexte. Le rapport indique qu'une partie des indicateurs de contexte permettra de suivre les incidences négatives probables identifiées au cours de l'évaluation, sans plus de précision. L'autorité environnementale recommande que le projet de PO soit complété sur les modalités de suivi.

4. Résumé non technique et descriptif de la méthode d'évaluation

Le résumé non technique reprend l'essentiel du rapport environnemental. La présentation générale des objectifs du PO aurait pu être plus détaillée, notamment l'aspect financier des différentes mesures et sous mesures. Le résumé pourrait également proposer une synthèse plus lisible des impacts avec une gradation de ceux-ci, cela d'autant plus qu'une telle approche figure dans le rapport.

B. La prise en compte de l'environnement

Le programme de développement rural 2014-2020 de l'Alsace devrait avoir une incidence globalement positive sur l'environnement en permettant d'améliorer la performance environnementale des exploitations agricoles, à la fois en termes d'énergie, de prise en compte de la biodiversité, de diminution des pollutions de l'eau et de l'air. Il vise aussi à améliorer la qualité des sols et à produire des aliments plus sains en développant notamment l'agriculture biologique.

Plusieurs mesures et sous-mesures concourent également à la réduction du risque de coulées d'eaux boueuses, ainsi qu'à des pratiques respectueuses de l'environnement qui prennent généralement en considération les conséquences sur l'écoulement des eaux.

Les trois thématiques qui bénéficieront le plus des effets du FEADER, compte tenu du nombre de mesures proposées, sont la biodiversité avec 11 dispositifs en partie dédiés à cette thématique, l'eau avec 8 dispositifs et l'énergie avec 5 dispositifs. Les sites Natura 2000 et les continuités écologiques identifiées dans le projet de SRCE sont plus particulièrement ciblées par le FEADER, qui y consacre plusieurs mesures.

Les incidences négatives sont essentiellement liées au financement de projets immobiliers avec une consommation foncière, des risques de mauvaise insertion paysagère des bâtiments et de développement d'activités potentiellement polluantes. Il y a également des risques liés au développement du tourisme et de l'exploitation forestière : fragmentation des espaces naturels, surfréquentation, augmentation de la pression sur les ressources naturelles, hypermécanisation des forêts. Pour répondre à ces effets défavorables, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation devront être mises en œuvre à l'échelle des projets car elles dépendent fortement de la nature de chaque opération et de son envergure.

Le rapport liste pour toutes les mesures du programme, même celles qui n'ont pas été évaluées, des mesures correctives et des critères d'éco-conditionnalité. Les modalités de contrôle et la gouvernance à mettre en place pour la bonne application de ces dispositifs et critères restent cependant à expliciter. Elles sont nécessaires à la conduite du PO FEADER et à la limitation de ses atteintes possibles à l'environnement.

Le Préfet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, sweeping line that forms a shape resembling a 'B' or a similar character, followed by two vertical parallel lines.

Stéphane BOUILLON