

Déclaration Environnementale Programme de développement rural de la Bourgogne 2014/2020

Conformément à l'article L122-10 du Code de l'environnement, l'autorité qui arrête un programme susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement doit accompagner la mise à disposition du document d'une déclaration environnementale résumant la manière dont il a été tenu compte de l'évaluation environnementale et des consultations effectuées (cf.1), les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan compte tenu des diverses solutions envisagées (cf. 2) ainsi que les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan (cf.3).

1. La prise en compte du rapport environnemental et des consultations dans le programme de développement rural 2014/2020 de la Région Bourgogne

Le programme de développement rural (PDR) 2014/2020 a été élaboré avec le concours d'un large partenariat aussi représentatif que possible des acteurs régionaux, publics et privés, impliqués dans les champs couverts par les priorités de la politique de développement rural 2014-2020. Les consultations du public (cf. 1.2) et de l'autorité environnementale (cf. 1.3) ont permis d'assurer une prise en compte optimale des enjeux environnementaux dans la rédaction du PDR. Cette large consultation a contribué à l'adoption d'un PDR conforme aux exigences européennes et nationales, en lien avec les attentes des partenaires et en adéquation avec les enjeux régionaux.

1.1. Le rapport environnemental

Sur demande du Conseil régional de Bourgogne l'Evaluation Environnementale Stratégique (EES) du PDR a été réalisée de juillet 2013 à mars 2015 par le cabinet Ernst & Young. Cette démarche s'entend comme une approche préventive, l'EES étant un outil d'analyse qui permet aux différents acteurs d'obtenir une information scientifique et critique du point de vue de l'environnement sur le PDR avant l'étape de prise de décision.

L'EES, structurée en douze chapitres, contient notamment une description de l'état initial de l'environnement régional, une analyse de la cohérence du PDR avec les autres documents cadre régionaux et une évaluation des effets notables probables de la mise en œuvre du PDR. A partir de ces travaux, l'évaluateur environnemental a émis des propositions d'évolution du PDR concernant :

- Les enjeux à intégrer dans le champ du PDR (cf. 2. Justification des choix opérés par le plan en regard des solutions envisageables proposées dans l'évaluation environnementale)
- Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets notables probables de la mise en œuvre du PDR. (cf. 1.1.2)
- Le dispositif de suivi du Programme et les indicateurs associés (cf.3.Mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du PDR)

La méthode de travail itérative et interactive entre l'autorité de gestion, responsable de la rédaction du PDR et l'évaluateur environnemental, a permis de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux pendant l'élaboration des différentes versions du PDR.

1.1.1. Sur l'articulation du PDR avec les autres documents directeurs régionaux et sa cohérence environnementale

Après analyse des différents plans et schémas régionaux¹, il a été établi que **les objectifs du PDR présentaient une cohérence globale avec les orientations stratégiques définies dans les différents schémas directeurs régionaux** même si certains sujets identifiés par ailleurs ne sont pas abordés par le PDR.

L'évaluateur environnemental a néanmoins porté à l'attention des rédacteurs du PDR **l'absence de références explicites aux thématiques de la gestion des déchets, de la gestion du bruit et des nuisances sonores, de la qualité de l'air, de l'utilisation et de la pollution des sols et la gestion des risques naturels**. Bien qu'identifiées dans les documents cadres analysés, ces questions ne sont **pas expressément traitées par le PDR car elles entrent dans le cadre d'autres contractualisations**, notamment les Programmes plurirégionaux, et que l'effet levier du FEADER aurait été limité.

1.1.2. Sur les effets notables probables du PDR et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation possibles

1.1.2.1. *Methodologie*

Afin d'analyser les effets notables probables du PDR sur l'environnement l'évaluateur a étudié chaque dispositif proposé dans le PDR au regard de différentes problématiques environnementales : la santé humaine et l'exposition des populations, la biodiversité, la pollution et l'utilisation des sols, la gestion de la ressource en eau, la qualité de l'air, la contribution au changement climatique, l'adaptation au changement climatique, le patrimoine culturel et archéologique, le bruit et autres nuisances sonores et les paysages.

Les effets ont été caractérisés selon leurs natures possibles (plutôt positive, négligeable ou inexistante, potentiellement négative, incertaine), leurs types (directs ou indirects) et leurs temporalités (temporaire ou permanente).

Ce travail ayant été effectué à partir d'une version antérieure du PDR, certains dispositifs analysés par l'évaluation environnementale ne figurent plus dans le programme final (cas de la mesure irrigation et agroforesterie notamment). Quelques autres ajustements rédactionnels ont été apportés à la version finale mais de manière marginale : les conclusions du rapport environnemental restent donc pertinentes au regard du PDR adopté.

1.1.2.2. *Résultats et mesures d'évitement, de réduction et de compensation possibles*

Les conclusions de l'évaluateur environnemental soulignent les effets globalement positifs du PDR sur l'environnement. Aucun effet négatif majeur n'a pu être identifié. En effet, l'analyse de la grille d'évaluation révèle que sur un total de 130 items d'évaluations, 67 se traduisent par des effets probables notables plutôt positifs, 55 se traduisent par des effets probables négligeables ou inexistantes, tandis que seuls 8 correspondent à des effets potentiellement négatifs.

¹ Liste des documents analysés : Diagnostic Territorial Stratégique (DTS) ; SRCAE (Schéma Régional Climat Air Energie) ; SRE (Schéma Régional Eolien) ; SRCE (Schéma Régional de Cohérence Ecologique) ; SRB (Stratégie Régionale pour la Biodiversité) ; S3REnR (Schéma Régional de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables) ; SDAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) des bassins Rhône-Méditerranée, Loire-Bretagne et Seine-Normandie, SRGS (Schéma Régional de Gestion Sylvicole) ; Plan d'Action Nitrates (PAN) ; PPRDF (Plan Pluriannuel Régional de Développement Forestier) ; PRAD (Plan Régional de l'Agriculture Durable) ; programme opérationnel FEDER/FSE ; Plan Loire ; PRSE 2011-2015 (Plan Régional Santé-Environnement) ; PPA (Plan de Protection de l'Atmosphère) ; plan Ecophyto ; Projet agro-écologique pour la France ; SRADDT (Schéma Régional d'Aménagement et Développement Durable des Territoires) en projet.

Il est important de noter qu'aucun effet jugé potentiellement négatif n'est irréversible et qu'il n'a pas été identifié d'effets impossibles à compenser. Les grandes orientations du PDR ne font apparaître que très peu d'effets résiduels. Par conséquent, peu de mesures compensatoires sont proposées dans l'EES.²

Les mesures proposées par l'évaluateur environnemental consistent essentiellement en des critères de sélection des dossiers soutenus par les fonds européens. Il convient de rappeler que les thématiques de l'environnement et du changement climatique sont des priorités transversales du programme et seront donc prises en compte pour la sélection de l'ensemble des dossiers soutenus pendant la période de programmation 2014/2020. A ce titre des critères d'éco-conditionnalité et de performance seront utilisés.

Les effets potentiellement négatifs du PDR sont essentiellement liés aux mesures 17 (investissements physiques) et 21 (services de base et rénovation des villages dans les zones rurales) :

- La construction de bâtiments agricoles en bois dans le cadre de l'article 17 sur les investissements physiques ;
- L'amélioration du réseau de routes stratégiques du bois pouvant présenter un impact potentiellement négatif en termes de bruit généré par les transports dans le cadre de l'opération « renforcement de la desserte forestière et des voies stratégiques d'accès aux massifs forestiers » au sein de l'article 17 ;
- La rénovation de bâtiments déjà existants qui peut s'avérer lourde et contraignante et être à l'origine de différentes nuisances (pollution sonore, visuelle, gêne dans les transports, etc.) dans le cadre des différentes opérations écrites au sein de l'article 21 qui traite des « services de base et rénovation des villages dans les zones rurales » ;

Pour ces mesures, les suggestions de l'évaluateur environnemental ont permis de faire évoluer le PDR en prévoyant des critères d'éco-conditionnalité (obligation de fournir une étude de l'impact environnemental pour les dessertes forestières par exemple, objectif de performance énergétique pour ce qui concerne les bâtiments dans la mesure 21) ou en prévoyant des principes de sélection basé sur des critères de performance environnementale.

A noter que la section 3.2 du PDR recense toutes les remarques formulées dans le cadre de l'EES et de l'évaluation ex-ante et indique la manière dont elles ont été prises en compte au cours de l'élaboration du PDR.

1.2. La consultation du public

Annoncée, 8 jours avant son ouverture, par voie de presse dans les journaux quotidiens des quatre départements bourguignons ainsi que sur le site internet de la Région Bourgogne, la consultation du public s'est déroulée du 6 mars au 3 avril 2014 sur le site internet du Conseil régional ainsi qu'à l'Hôtel de Région du lundi au vendredi entre 9h et 17h. Ont été mis à disposition du public le courrier de saisine de l'autorité environnementale, la version 2 du PDR, le rapport intermédiaire d'EES ainsi que l'avis de l'autorité environnementale³. A la clôture de la consultation, une contribution a été enregistrée par le Conseil régional par courriel : une contribution a été apportée par Eau de Paris. Elle souligne notamment certains enjeux à majeurs à prendre en compte et qui n'ont pas encore été développés dans la version actuelle du PDR. Il s'agit notamment des règles de transition de l'ancienne vers la nouvelle programmation. Cet enjeu est souligné comme majeur pour permettre la poursuite du développement de l'agriculture biologique en Bourgogne. Eau de Paris ajoute que 1254 hectares engagés dans une mesure d'aide à la conversion en région Bourgogne

² Rapport final d'Evaluation Environnemental Stratégique, Mars 2015 – p 54-65

³ Site internet du Conseil régional de Bourgogne : <http://region-bourgogne.fr/Consultation-publique-Programme-de-developpement-rural,591,8411,archive>

risquent de voir leurs contrats sur 5 ans interrompus prématurément en 2015, entraînant des risques de déconversions sur l'ensemble de cette surface. La phase de consultation a donc été achevée et les informations transmises au cabinet évaluateur pour réaliser son rapport.

1.3. La consultation de l'autorité environnementale

Saisie pour avis par Monsieur le Président du Conseil régional de Bourgogne par un courrier en date du 5 février 2014, Monsieur le Préfet de la Région Bourgogne, autorité environnementale compétente, s'est prononcé sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet de PDR.

Du fait d'un calendrier contraint et de l'avancement des travaux de rédaction du PDR et de l'EES, l'autorité environnementale a émis son avis à partir de la version 2 du PDR et du rapport intermédiaire de l'EES. Aussi a-t-elle formulé plusieurs observations concernant la complétude des documents transmis. Les précisions nécessaires ont été apportées dans la version finale des deux documents.

1.3.1. Les observations sur le rapport intermédiaire d'EES

L'autorité environnementale souligne la conformité de la structure de l'EES aux attendus de l'article R122-20 du Code de l'environnement.

Les méthodes utilisées sont considérées comme **adaptées** au type de document attendu bien que certains compléments auraient pu être apportés. L'ajout de supports cartographiques, pour localiser les enjeux environnementaux les plus importants était préconisé. Il n'a pas été tenu compte de ces remarques dans le rapport final remis par l'évaluateur environnemental.

Concernant l'analyse de la cohérence avec les plans et programmes, l'autorité environnementale recommande d'intégrer d'une part le programme « nitrates » applicable dans les zones vulnérables définies au titre de la directive sur la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et d'autre part le projet agro-écologique pour la France. Ces deux documents ont été intégrés dans les tableaux figurant pages 12 à 20 du rapport environnemental.

La description de l'état initial de l'environnement en Bourgogne est jugée conforme à l'état de l'environnement en Bourgogne bien que les éléments contenus dans l'EES soient considérés comme relativement généraux. La partie sur l'évolution de l'environnement si le programme n'est pas mis en œuvre, présentée sous forme de tableau, est jugée difficile à appréhender car il n'y a pas de lien explicite entre les thématiques mentionnées et domaines prioritaires du PDR. L'évaluateur environnemental n'a pas apporté de modifications.

L'autorité environnementale a souligné que pour plusieurs mesures, l'analyse conduite par l'évaluateur a conclu à un impact incertain. Malgré l'évolution du Programme et le processus itératif d'échanges avec la Région, un certain nombre d'effets caractérisés comme incertains n'ont pu être précisés. Cependant, des critères d'écoconditionnalité ont été intégrés sur les mesures associées afin d'en limiter les effets probables négatifs.

1.3.2. Les observations sur la version 2 du PDR

L'autorité environnementale a souligné la bonne articulation du PDR avec les documents cadre régionaux en matière d'environnement regrettant cependant l'absence de prise en compte par le PDR de certaines thématiques.

L'autorité environnementale a porté plusieurs points de vigilance à l'attention des rédacteurs du PDR relatifs à l'articulation du PDR avec d'autres plans, les parties du PDR à compléter, la définition des critères et

conditions d'éligibilité des projets soutenus et dont la mise en œuvre est susceptible d'avoir des incidences négatives sur l'environnement bourguignon, la territorialisation de certains dispositifs, l'évaluation des incidences de la mise en œuvre des opérations soutenues sur les sites Natura 2000.

1.3.2.1. *L'articulation du PDR avec d'autres programmes*

L'articulation du PDR avec les autres programmes a été complétée dans les rubriques des fiches mesures et à la section 14 du PDR, sous la forme d'un tableau.

Concernant plus spécifiquement la méthanisation, les interventions respectives du PO FEDER-FSE et du PDR ont été précisées : le FEADER soutient les projets portés par les exploitants agricoles ou les sociétés dont le capital est détenu majoritairement par des exploitants agricoles. Le FEDER prend en charge les projets portés par les autres types de bénéficiaires

1.3.2.2. *Les compléments à apporter au PDR*

Les parties du PDR non renseignées dans la V2 ont été complétées : c'est notamment le cas des données financières, des parties relatives aux dispositifs de suivi et d'évaluation du PDR et au cadre de performance.

1.3.2.3. *La définition des critères et les conditions d'éligibilité des projets soutenus*

En réponse aux remarques formulées dans l'avis de l'autorité environnementale, les précisions suivantes ont été apportées dans certaines fiches mesure : concernant le dispositif « investissements dans les infrastructures en faveur de la préservation de la qualité de l'eau », les critères d'éligibilité ont été reformulés. A noter que toutes les fiches mesures ont fait l'objet d'une analyse de leur contrôlabilité par l'organisme payeur du FEADER, l'ASP, garantissant ainsi le caractère applicable de chaque condition énoncée dans le PDR.

1.3.2.4. *La territorialisation de certaines mesures*

L'autorité environnementale recommande de territorialiser davantage la mise en œuvre de certaines mesures. La version finale du PDR prévoit, par rapport à la V2 du PDR, un ciblage renforcé de certaines opérations relevant de la mesure « service de base et rénovation des villages dans les zones rurales » ainsi qu'un ciblage de la MAEC système grande culture sur les zones à enjeu eau.

1.3.2.5. *Les incidences de la mise en œuvre du PDR sur le réseau Natura 2000*

Tous les dispositifs du programme n'étant pas spatialisés, ils n'auront pas en tant que tel d'incidences sur les sites Natura 2000 régionaux. Leurs déclinaisons opérationnelles seront, quant à elles, susceptibles d'avoir un impact sur ces sites notamment dans le cas de la construction de nouvelles infrastructures. Les projets soutenus ne seront pas exonérés des procédures réglementaires applicables. A ce titre chacun des projets mis en œuvre dans le cadre du PDR sera soumis, le cas échéant, à l'évaluation de ses incidences afin de démontrer qu'il n'engendrera pas d'effets entrant en contradiction avec les objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000 concernés.

Globalement, **l'autorité environnementale a jugé que la mise en œuvre du PDR telle que présentée dans le rapport environnemental et accompagnée des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation ainsi que de la mise en place de critères d'écoconditionnalité et de sélection des projets devrait permettre de garantir une bonne prise en compte de l'environnement dans le PDR⁴.**

⁴ Avis de l'Autorité Environnementale relatif au projet de PDR 2014-2020 Bourgogne présenté par la Région Bourgogne, 7 mars 2014, p 11

2. Justification des choix opérés par le plan en regard des solutions envisageables proposées dans l'évaluation environnementale

La Région Bourgogne, après une large concertation avec les acteurs du territoire, a opté pour une stratégie ciblée sur les principaux enjeux identifiés comme pertinents au regard de la situation régionale et des objectifs européens. La Région a ainsi choisi de favoriser certains chantiers environnementaux par rapport à d'autres qui sont pris en charge par ailleurs via d'autres programmes ou contractualisations. Ce choix vient confirmer la cohérence et la complémentarité entre le PDR et les documents cadre régionaux.

L'EES souligne l'absence de traitement direct de cinq thématiques pour lesquelles des solutions de substitution ont été proposées. Par ailleurs l'autorité environnementale a pointé l'absence de prise en compte par le PDR de la question des risques, notamment ceux liés aux inondations.

2.1. La gestion des déchets

Le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE) aborde le sujet de la réduction et de la valorisation des déchets. Or ces thématiques ne sont pas directement traitées dans le PDR. Il a donc été suggéré d'intégrer la thématique des déchets au PDR.

La question des déchets n'a pas été considérée comme un enjeu prioritaire dans le diagnostic territorial stratégique qui a contribué à construire le PDR. C'est pourquoi la Région a décidé de ne pas intégrer la gestion des déchets comme une thématique à part entière dans le PDR. Le gaspillage alimentaire qui reste une des problématiques majeures observées au sein des Industries Agroalimentaires fait l'objet d'une réflexion au niveau national. Néanmoins, le préfet de la région Bourgogne a mis en place un protocole de limitation des gaspillages alimentaires. En outre, l'OS 1.4 du PO Feder sur la compétitivité des PME prévoit la possibilité d'études et conseils pour encourager l'éco conception.

2.2. La gestion du bruit et des nuisances sonores

La gestion du bruit et des nuisances sonores n'est pas traitée directement dans le PDR alors qu'elle est également évoquée dans le SRCAE. Aussi est-il préconisé de prévoir dans le PDR une opération pour la gestion du bruit et des nuisances sonores un objectif spécifique du PDR.

La Région a choisi de ne pas traiter directement les enjeux associés au bruit et aux nuisances sonores dans le programme mais plutôt d'en tenir compte d'une manière globale via les critères de sélection des projets prenant en compte cette anticipation des nuisances sonores.

2.3. Les énergies renouvelables identifiées dans le SRCAE

L'évaluateur a souligné que le PDR se concentre uniquement sur la méthanisation et que les autres sources d'énergie renouvelable ne sont pas mentionnées.

La Région a choisi d'intégrer dans le PO FEDER-FSE plutôt que dans le PDR la possibilité de soutenir la réalisation d'études, d'actions de communication ou de sensibilisation pour l'ensemble des énergies renouvelables. Il est également prévu le financement de postes de chargés de mission pour accompagner les porteurs de projets dans le développement des différentes énergies renouvelables.

Au titre du PDR, les mesures liées aux territoires à énergie positive pourront permettre d'impulser des démarches locales nécessaires à la mise en œuvre du SRCAE.

2.4. Les mesures agroenvironnementales

Le Programme, dans sa version 2, se concentre principalement sur des investissements visant à améliorer les installations (investissements de performance énergétique, de modernisation des bâtiments, irrigation etc.).

Certains acteurs interrogés regrettent le fait que le PDR ne consacre pas une plus grande part aux mesures agroenvironnementales visant à faire évoluer les pratiques actuelles des agriculteurs et à valoriser les efforts entrepris par les agriculteurs pour faire évoluer leur système vers la durabilité.

Les MAEC et le soutien à l'agriculture biologique relèvent du cadrage national et sont donc détaillés dans le document national (cahiers des charges et montants unitaires). Près de 13 % de la maquette financière est attribuée aux MAEC. La maquette en faveur de l'agriculture biologique a été revalorisée portant de 12 à 30.9 M€ le montant de FEADER réservé pour les dispositifs d'aide au maintien et à la conversion en agriculture biologique.

2.5. L'animation environnementale

Pour l'évaluateur, l'animation environnementale prévue dans le PDR reste très axée sur la mise en œuvre de stratégies élaborées à l'échelle d'un site Natura 2000. Certains acteurs regrettent que cette animation ne prenne pas en compte les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau alors qu'un réel besoin de coordination est exprimé sur cette thématique en région.

Le dispositif « animation environnementale MAEC et bio » a été intégré dans le PDR de façon à pouvoir soutenir l'émergence de projet agro-environnementaux et climatiques notamment sur l'enjeu « eau ».

3. Mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du PDR

Conformément aux exigences réglementaires, l'EES s'est attachée dans le chapitre 8 de sa version finale à étudier le système de suivi des effets de la mise en œuvre du PDR.

Pour rappel, la Commission européenne n'exige pas de suivre des indicateurs d'incidence sur l'environnement de la mise en œuvre du PDR. En droit français, il est obligatoire de pouvoir suivre les effets probables notables potentiellement négatifs identifiés lors de l'EES et de prévoir des indicateurs permettant d'identifier des impacts négatifs imprévus (art R. 122-20 du Décret n°2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement)

Le travail itératif et interactif entre l'évaluateur environnemental et les rédacteurs du PDR a permis de **lever toutes les incertitudes quant aux effets probables notables du PDR**. Aussi l'évaluateur environnemental n'a pas défini d'indicateur d'impact négatif imprévu.

Le rapport d'EES contient un rappel du plan d'indicateurs établi par la commission européenne et qui est renseigné dans chaque PDR. L'analyse des indicateurs est, pour sa part, intégrée au rapport d'évaluation ex ante du PDR.

L'évaluateur environnemental a proposé des indicateurs d'incidence pour permettre le suivi des points de vigilance identifiés au cours de l'évaluation environnementale, correspondants aux effets probables potentiellement négatifs, principalement issus du Profil Environnemental Régional (PER).

L'autorité de gestion est soumise à des obligations évaluatives fortes sur la période de programmation 2014/2020. Un plan d'évaluation prévoyant les différentes études nécessaires pour passer en revue l'ensemble des domaines prioritaires et objectifs transversaux du PDR doit être établi. En outre, le règlement d'exécution n° 808/2014 fournit à son annexe V une liste de trente questions évaluatives, auxquelles il devra être répondu dans les rapports annuels d'exécution approfondis de 2017 et 2019 et dans le rapport d'évaluation ex post. Ces questions permettront pour certaines d'aborder la contribution du PDR à la préservation de l'environnement.