



PRÉFET DE CORSE

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE sur le Plan de développement rural de la Corse (PDRC) 2014-2020

I – CONTEXTE

I-1 - Contexte réglementaire

Le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement a été pris pour l'application de l'article L122-1 du code de l'environnement, modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et pour compléter la transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Ces textes ont pour objet l'évaluation des effets, potentiels ou avérés, des plans et programmes sur l'environnement, avant leur adoption, conformément aux articles L.122-4 à L.122-12 et R.122-17 et suivants du Code de l'environnement.

Le présent avis du Préfet de Corse en qualité "d'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement" ou "Autorité environnementale", est joint au dossier de consultation du public.

Le Plan de Développement Rural de la Corse (PDRC) pour les années 2014-2020 est présenté par la Collectivité territoriale de Corse, en qualité d'autorité de gestion.

I-2 - Modalités d'application

Le **PDRC** est soumis à évaluation environnementale, en application de l'article R.122-17-I du code de l'environnement.

Le dossier, composé du **PDRC 2014-2020 daté du 31 juillet 2014 et du rapport environnemental**, est soumis à l'avis de l'autorité environnementale (Ae), en application des articles R.122-17 et R.122-21 du code de l'environnement. Il en a été accusé réception le 08 août 2014, **dans une forme encore intermédiaire**, celle fournie à la commission européenne fin juillet 2014. Cette situation est le résultat d'un calendrier d'établissement et de validation du PDRC extrêmement tendu et difficile à rendre compatible avec les exigences qualitatives européennes et françaises en matière d'évaluation et d'obtention de l'avis de l'Autorité environnementale. En outre le PDRC est en partie rédigé en anglais, ce qui le rend peu accessible. **Le présent avis se rapporte strictement au dossier de saisine ainsi constitué.**

L'avis porte d'une part, sur la qualité de l'évaluation environnementale, et d'autre part, sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet de PDRC 2014-2020.

I-3- Présentation synthétique du PDRC 2014-2020

Le PDRC décline en Corse, les priorités du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), instrument de financement de la politique agricole commune, **la PAC, elle-même fondée sur 3 objectifs généraux : une production alimentaire viable, la gestion durable des ressources et un développement rural équilibré**, qui s'inscrivent dans une stratégie européenne. Le PDRC permettra ainsi le financement des actions de développement économique des zones rurales, notamment dans les secteurs agricole, forestier et agroalimentaire avec de fortes dimensions sociales (emploi, pauvreté, risques...) et environnementales (ressources en eau, en sol, changement climatique, biodiversité ...).

Le programme est construit selon l'architecture suivante : 13 mesures (sur les 18 proposées par le cadre européen) déclinées en 32 sous-mesures, parfois elles-mêmes déclinées en opérations. Ces mesures et la **répartition du fonds européen PDRC, de 145 millions d'euros** sont présentés dans le tableau ci-contre. **Une mesure dispose de plus de la moitié du budget**, elle est dédiée aux Indemnités compensatoires pour handicap naturel (ICHN). En Corse, l'ICHN vise principalement à maintenir une activité agricole dans les secteurs de montagne en soutenant les exploitants qui s'y trouvent et paliant les surcoûts générés par les pentes et la moindre productivité en lien avec l'altitude.

Mesure	Sous-mesure	Fonds PDRC en millions d'€	%
1 – Transfert de connaissance et actions d'information	1.1 - Formation professionnelle 1.2 - Actions d'information et de démonstration 1.3 - Stages d'acquisitions de compétences	1,7	1,2
2 – Services de conseils	2.1 – Accompagnement des agriculteurs en phase installation	0,17	0,1
3 – Systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires	3.1 - Participation des agriculteurs aux régimes de qualité alimentaire 3.2 - Promotion des produits sous signes officiels de qualité	0,48	0,3
4 – Investissements physiques	4.1 - Investissements améliorant la performance économique et environnementale des exploitations agricoles 4.2 / 4.3 / 4.4 - Autres investissements	15,5 13,6 pour 4.1	10,6
6 – Développement des exploitations et des entreprises	6.1 – Dotation d'installation en faveur des Jeunes Agriculteurs 6.3 – Aide au démarrage de petites exploitations 6.4 - Développement des entreprises	7,2	4,9
7 – Services de base en zone rurale	7.1 – Planification et regroupement du foncier 7.2 – Raccordement des agriculteurs au réseau électrique 7.4 – Investissements dans la mise en place, l'amélioration ou le développement des services de base à la population 7.5 – Investissements à usage public favorisant les activités touristiques et l'accueil du public en montagne 7.6 - Valorisation du patrimoine naturel et culturel	10,6 <i>1,9 pour 7.2</i> <i>0,95 pour la biodiversité (7.6.1)</i>	7,3
8 - Investissements dans le développement des zones forestières	8.3 – Investissements de Défense Forestière Contre l'Incendie (DFCI) et actions de prévention 8.5 – Investissements forestiers améliorant la résilience des forêts 8.6 - Investissements visant à l'amélioration des pratiques de récolte, à la mobilisation et à la transformation des produits forestiers	6,06	4,2
10 – Agroenvironnement et climat	10.1 – MAEC 10.2 – Conservation des ressources génétiques	7,75	5,3
11 – Agriculture biologique	11.1 – Conversion à l'Agriculture biologique 11.2 – Maintien de l'Agriculture biologique	4,5	3,1
13 – Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques	13.1 – Indemnités en zone de montagne	80	55
16 – Coopération	16.1 – Projet du Partenariat Européen de l'Innovation (PEI) 16.2 – Projets pilotes et collectifs visant à l'innovation technologique ou organisationnelle	1,1	0,8
19 – LEADER	19.1 : Soutien préparatoire aux stratégies de développement local 19.2 Mise en œuvre d'opérations dans le cadre de la stratégie locale de développement (S.L.D) 19.3 : préparation et mise en œuvre des activités de coopération des GAL 19.4 : Fonctionnement et Animation des GAL	7,3	5
20 – Assistance technique		3	2,1

II- ANALYSE DU RAPPORT D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

II-1- Sur le caractère complet du rapport

L'article R.122-20 du code de l'environnement modifié par le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 définit le contenu du rapport environnemental :

- une présentation générale du programme ;
- une analyse de l'état initial du site et de son environnement ;
- une évaluation des effets positifs et négatifs du projet sur l'environnement, ainsi qu'une évaluation des incidences Natura 2000 ;
- les solutions de substitution examinées par le pétitionnaire et les motifs du projet retenu ;
- la présentation successive des mesures prises pour éviter, réduire, ou compenser les impacts négatifs notables ;
- une estimation du coût du projet et des mesures d'accompagnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités de suivi ;
- des informations sur les méthodes d'étude et d'analyse ;
- un résumé non-technique.

Le rapport environnemental présenté comporte ces éléments, à l'**exception** de l'estimation du coût des mesures d'accompagnement et de la présentation des **critères, indicateurs et modalités de suivi**.

II-2 - Articulation avec d'autres plans et programmes

Le rapport rappelle que le PDRC a le même cadre que les autres fonds européens de la période 2014-2020 (FEDER, FSE, Programme Opérationnel Italie-France Maritime), mais ne souligne pas leur complémentarité et leur cohérence, en particulier pour ce qui concerne les directives relatives à Natura 2000. S'agissant de la biodiversité, l'analyse était attendue puisque les financements initialement dédiés au PO FEDER 2014-2020 (5 millions d'€) ont été supprimés de la dernière version.

En revanche, le PDRC est cohérent avec le Schéma régional climat air et énergie (SRCAE), le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de la Corse (SDAGE) et les premiers éléments du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). L'articulation du PDRC avec le Plan régional santé environnement (PRSE) aurait pu être étudiée et l'élaboration du plan ECOPHYTO régional mentionnée.

II-3 - Caractérisation des enjeux environnementaux

L'état initial de l'environnement présenté dans le document, largement inspiré du profil environnemental de la Corse, revêt un caractère général. Il dresse une liste d'enjeux environnementaux dont certains sont sans lien avec le développement rural et agricole, objet du PDRC. La préservation des terres agricoles (foncier), des ressources en eau, de la biodiversité et des paysages ainsi que le risque incendie apparaissent à juste titre comme les thématiques à forts enjeux sur le territoire. En outre, le contexte de changements climatiques et les enjeux connexes sont rappelés : besoins en eau et en énergie, énergies renouvelables, adaptation ...

Les enjeux ne sont pas territorialisés, ce qui aurait pu être le cas s'agissant de la pollution de l'eau, de l'amiante environnemental ou de l'accès au foncier. En outre, le rapport aurait pu développer la question de la gestion des déchets ainsi que celle de l'autonomie alimentaire de l'île et des filières de l'agriculture corse¹, en lien avec les problématiques énergie/climat.

Enfin, le scénario « au fil de l'eau », c'est-à-dire sans mise en œuvre du PDRC, n'est pas présenté.

II-4 – Analyse des effets notables probables sur l'environnement et exposé des motifs

La méthodologie utilisée pour évaluer les effets du projet repose sur une analyse de matrices croisant chaque sous mesures du PDRC avec 8 thématiques environnementales (air, biodiversité...), sans faire de lien avec les enjeux environnementaux préalablement identifiés. Ce choix méthodologique permet une vision globale mais déconnecte l'analyse des problématiques locales.

1 Ces éléments sont clairement présentés dans le PDRC

Le rapport conclut à un bilan globalement positif à nul pour la majorité des sous-mesures : leur déclinaison devrait contribuer à améliorer la performance environnementale des exploitations agricoles et à conduire à un développement durable des zones rurales.

Quelques incidences notables parfois localisées, restent toutefois prévisibles, bien qu'elles soient peu aisément identifiables à ce stade vu le cadre général et l'échelle du programme : mauvaise insertion paysagère des bâtiments et infrastructures, surpâturage, surfréquentation de sites touristiques, risques de pollutions des eaux par les pesticides, les déchets ou par la divagation animale, notamment à proximité des captages d'eau.

Certains choix auraient pu faire l'objet d'une analyse de scénarii et de leurs impacts, comme les modalités d'attribution de l'ICHN (qui bénéficie de 55 % du montant total du fonds) ou l'électrification des fermes isolées (mesure 7-2 / 1,9 millions).

Les impacts des MAEC sont étudiés pour la biodiversité, l'eau et les paysages, l'approche climat n'est pas évoquée.

L'analyse des PO FEDER-FSE et du PO maritime Italie France aurait permis d'envisager les **conséquences des effets cumulés** de leur application avec le PDRC, particulièrement sur les différentes mesures en faveur du tourisme², afin d'en limiter efficacement les impacts négatifs.

L'analyse des incidences Natura 2000 aurait dû s'inscrire dans une démarche d'évaluation globale permettant d'apprécier les effets cumulés du programme. S'il n'est effectivement pas aisé d'évaluer en amont les incidences d'un programme constitué d'actions non territorialisées ou à caractère immatériel, le rapport environnemental doit fournir une estimation conclusive du niveau global d'impact sur le réseau Natura 2000, en rappelant les enjeux et priorités relatifs aux directives concernant la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages, dont les sites Natura 2000 constituent l'ossature.

Les motifs du choix du projet présenté rappellent le cadre très contraint de la Commission européenne permettant peu d'alternatives et de discussions sur la cohérence interne du PDRC. Néanmoins, le rapport aurait dû analyser les incidences sur l'environnement des choix de ne pas retenir d'autres mesures, par exemple, la mesure 12 "*Paiement au titre de Natura 2000 et de la directive cadre sur l'eau*".

II-5 – Pertinence des mesures d'évitement, de réduction et compensation

Le rapport environnemental ne propose pas de mesures de suppression rappelant le cadre contraint du PDRC d'une part et ses impacts globalement positifs d'autre part.

Les mesures de réduction des impacts (correctrices ou de conditionnalité) **paraissent globalement proportionnées** à l'échelle, aux enjeux et au projet de programme. En termes de santé publique, il pourrait être précisé que la mise en culture et le déboisement par brûlage doivent être évités en présence de sols amiantifères. **Des dispositions spécifiques à Natura 2000** sont proposées pour les mesures susceptibles d'être impactantes, notamment la réalisation de dossier d'incidences.

Toutefois, le PDRC ne décrit pas les moyens pris pour éviter, réduire ou compenser les impacts des mesures financées, ni ceux susceptibles d'être pris à l'occasion de l'instruction des demandes d'octroi de ces aides.

Or, si le respect de la législation et de la réglementation ne peut être considéré comme une mesure de réduction des impacts, l'autorité de gestion doit s'assurer que les autorisations³ relatives à un projet soient instruites avant d'obtenir un financement. Cette précaution permettra d'éviter la dégradation des milieux naturels fragiles ou menacés, voire, simultanément, l'aggravation des aléas de risques naturels (inondations, incendie de forêt, mouvement de terrains ...). De la même façon, les mesures concernant la forêt doivent être compatibles avec les documents de programmation forestière ou de défense incendie, et rester limitées aux seules surfaces engagées dans une démarche de gestion durable.

En outre, quand le projet est situé dans un périmètre Natura 2000, il serait efficient de conditionner les financements à la signature par le bénéficiaire de la Charte du site ; la mesure 7-6-1 pouvant être mobilisée pour la définition des nombreuses chartes non encore réalisées⁴. Des contrats Natura 2000 pourraient aussi formaliser l'engagement des exploitants agricoles ou forestiers à mettre en œuvre une MAEC au sein d'un site.

2 Mesures du PDRC en lien avec le tourisme : 7-5, 7-6, 7-6-2, 7-6-3, 8-5, ainsi qu'au sein des axes 3 et 5 du FEDER

3 Notamment, du code de l'environnement : Dossier loi sur l'eau, Installation classée pour l'environnement (ICPE), soumission à étude d'impact, à un examen au cas par cas ou à évaluation des incidences Natura 2000, mais aussi du code forestier (autorisation de défrichement,...) et du code rural et de la pêche maritime

4 En outre, le signataire s'exonère ainsi de devoir produire des évaluations des incidences Natura 2000.

Plus généralement, les aides pourraient être bonifiées ou davantage conditionnées à une reconnaissance du caractère agro-écologique du projet. Par exemple, les taux d'aide pourraient être bonifiés si le projet intègre des préoccupations environnementales (semis direct plutôt que travail profond du sol, usage du bois local plutôt que du fer importé comme piquet de clôture...).

Enfin, pour que les mesures proposées soient **opérationnelles**, il est souhaitable d'en expliciter la mise en œuvre et d'en chiffrer, même sommairement, les coûts. Il conviendrait de préciser comment les éléments demandés (notice d'incidences ...) seront appréciés et pris en compte par l'autorité de gestion.

L'autorité environnementale suggère de préciser et de compléter ces mesures.

II-5 – Modalité de suivi

Les indicateurs de suivi proposés, correspondent à des indicateurs classiques d'état de l'environnement, **mais ne sont pas repris dans le PDRC**. L'évolution des populations d'oiseaux des milieux agricoles est un indicateur pertinent mais uniquement valable sur le continent, sauf à mobiliser les ornithologues en Corse pour obtenir suffisamment de données. En revanche, l'indicateur "état de conservation" des sites Natura 2000 est intéressant et disponible auprès du Muséum national d'Histoire naturelle⁵.

Les modalités de suivi, absentes du rapport, doivent permettre d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus de la mise en œuvre du PDRC et conduire, si nécessaire, à des mesures appropriées.

Le rapport environnemental doit être complété : **critères et modalités devront donc être inclus dans la version définitive des documents.**

II-6 – Résumé non-technique

Le résumé, bien que souffrant des insuffisances citées plus haut, se révèle clair et pédagogique. **Il conviendra de le compléter** quand seront finalisés le PDRC et le rapport, afin d'assurer une "bonne information du public", telle que prescrite par la réglementation

III- PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PDRC 2014-2020 PRÉSENTÉ

La mise en œuvre du projet de PDRC 2014-2020 présenté devrait avoir une incidence globalement positive sur l'environnement en permettant d'améliorer la performance environnementale des exploitations agricoles et le développement de l'économie rurale tout en intégrant mieux les problématiques environnementales : eau, biodiversité et climat.

Le PDRC 2014-2020 intègre de manière satisfaisante les problématiques quantitatives de l'eau, en s'appuyant notamment sur le SDAGE notamment au travers des critères d'éligibilités. Grâce aux MAEC⁶, un soutien financier (près de 8 millions d'euros soit 5,3 % des fonds) est prévu pour les agriculteurs qui optent pour des pratiques globalement plus respectueuses de l'environnement. L'agriculture biologique bénéficiera de 3% des fonds. Enfin, des fonds sont dédiés à la gestion du risque incendie.

Indirectement, *via* l'ICNH⁷ (55 % des fonds), le soutien de l'activité agricole en secteur difficile permettra le maintien de milieux ouverts, favorables à certaines espèces protégées et vulnérables (Gypaètes barbus, Tortue d'Hermann, Milan royal, orchidées...).

Toutefois, l'enveloppe dédiée aux espaces à "*haute valeur naturelle*" est de 0,95 million d'euros pour 6 ans, quand le seul réseau Natura 2000 (animation, gestion et entretien) en nécessiterait 7 fois plus. Le PDRC devrait expliquer comment il contribue à renforcer la mise en œuvre d'une politique cohérente de protection de la nature (qu'elle soit de niveau européen, national ou régional).

Au regard des incidences négatives possibles sur l'environnement de certaines mesures (création d'infrastructures et de réseaux, surfréquentation et surpâturage ...), l'autorité de gestion doit s'engager et ajouter au PDRC 2014-2020 des mesures d'évitement et de réduction des impacts, aujourd'hui absentes du document, en intégrant des préconisations du rapport environnemental.

5 <http://inpn.mnhn.fr/programme/evaluation-etat-conservation/presentation>

6 MAEC : mesures agro-environnementales et climatiques, soutien contractuel aux agriculteurs s'engageant à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement

7 ICHN : les indemnités compensatoires de handicaps naturels sont attribuées à des exploitants qui s'engagent à poursuivre leur activité agricole, leur montant dépend de la surface agricole utile et doit compenser les coûts supplémentaires supportés ainsi que la perte de revenus subie en raison du handicap de la zone concernée.

Des mesures de réduction des impacts, ainsi que les indicateurs de suivi environnemental accompagnés des modalités de contrôle et de gouvernance à mettre en place pour que ce dispositif soit efficace doivent être explicités dans la version finale, car ils sont nécessaires à la conduite du PDRC ainsi qu'à la limitation de ses atteintes potentielles à l'environnement.

Il convient de rappeler ici que le dossier transmis par l'autorité de gestion correspond à un projet intermédiaire et encore modifiable. En conclusion, à ce stade, l'autorité environnementale :

- considère que le rapport environnemental est satisfaisant, à l'exception de l'évaluation des incidences Natura 2000. Il devra être complété une fois le PDRC 2014-2020 finalisé ;
- recommande que le projet de PDRC 2014-2020 intègre davantage l'environnement :
 - en finançant à hauteur suffisante la biodiversité, dont la gestion des sites Natura 2000, en cohérence avec les autres fonds européens et les engagements européens de la France ;
 - en insérant des mesures de réduction des incidences sur l'environnement,
 - en explicitant les modalités du suivi environnemental du programme.

Conformément à l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, il appartiendra à l'autorité de gestion du PDRC 2014-2020 de préciser, lors de l'adoption de ce Programme, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis, ainsi que les résultats de la consultation du public.

Fait à Ajaccio, le

5 NOV. 2014

Le Préfet,



Christophe MIRMAND