

PREFECTURE DE LA MARTINIQUE

*Le présent avis est pris en application des législations communautaires et nationales relatives à l'évaluation environnementale des plans, projets et programmes et doit être joint au dossier de consultation publique.*

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE**  
**SUR LE RAPPORT D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**  
**DU PROJET DE PROGRAMME de DÉVELOPPEMENT RURAL FEADER Martinique 2014-2020**  
En application des articles L122-7 et R122-21 du code de l'environnement

**I. ELEMENTS DE CONTEXTE**

**I.1 Présentation du projet de programme de développement rural FEADER 2014-2020 de Martinique**

Le projet de programme de développement rural (PDR) du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) 2014-2020 de la Martinique est présenté par la région Martinique. Il s'insère dans la stratégie de l'Union Européenne en faveur de l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers, l'environnement, le paysage et la qualité de vie dans les zones rurales.

Ce programme complète l'action de trois autres fonds européens ; le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP). L'ensemble de ces programmes s'inscrivant dans la stratégie « Europe 2020 ».

---

Pour mémoire ; la stratégie « Europe 2020 » vise, sur les 10 ans à venir, à relancer une économie européenne durable, et plus spécifiquement dans ce cadre répondre aux 3 objectifs principaux de la politique agricole commune (PAC) en garantissant une production alimentaire viable (*objectif PAC n° 1*), la gestion durable des ressources (*objectif PAC n° 2*) et un développement rural équilibré (*objectif PAC n° 3*) tout en répondant, également, à une exigence d'évolution vers une « agriculture soutenable » se traduisant par l'intégration de mesures agro-environnementales (MAE).

Ces mesures agro-environnementales peuvent être territorialisées (MAET) voire, étendues à la prise en compte des effets liés au changement climatique (MAEC).

---

Pour l'exercice 2014-2020, la France a décidé de « régionaliser » la gestion de l'ensemble des fonds européens à l'exception du FEAMP et d'une partie du FSE. C'est à ce titre que les présidents des conseils régionaux ont été désignés « autorité de gestion » en lieu et place des préfets pour les programmes FEDER, FEADER et une partie du FSE.

**Le PDR-FEADER Martinique décline les 6 priorités de l'Union européenne en 13 mesures, elles-mêmes divisées en 2 à 6 types d'opérations**

N° mesure	MESURE
1	TRANSFERT DE CONNAISSANCE ET ACTIONS D'INFORMATION
2	SERVICES DE CONSEIL
3	SYSTÈMES DE QUALITÉ APPLICABLES AUX PRODUITS AGRICOLES ET AUX DENRÉES ALIMENTAIRES
4	INVESTISSEMENTS PHYSIQUES
5	RECONSTITUTION DU POTENTIEL DE PRODUCTION ET PRÉVENTION
6	DÉVELOPPEMENT DES EXPLOITATIONS ET DES ENTREPRISES
7	SERVICES DE BASE ET RÉNOVATION DES VILLAGES DANS LES ZONES RURALES
8	INVESTISSEMENTS DANS LE DÉVELOPPEMENT DES ZONES FORESTIÈRES ET AMÉLIORATION DE LA VIABILITÉ DES FORÊTS
10	AGROENVIRONNEMENT ET CLIMAT
11	AGRICULTURE BIOLOGIQUE
13	PAIEMENTS EN FAVEUR DES ZONES SOUMISES À DES CONTRAINTES NATURELLES OU D'AUTRES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES
16	COOPÉRATION
19	LEADER

Les priorités 4 et 5 sont, pour partie, orientées sur des thématiques environnementales telles que la préservation et le renforcement des écosystèmes, la prévention des risques naturels, la gestion raisonnée des ressources et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, tandis que la mesure 10 est dédiée aux mesures agroenvironnementales liées à la lutte contre le changement climatique

**Le montant total du programme visé s'élève à 130,20 M€.**

Contrairement aux dispositions relatives à la structuration des fonds FEDER et FSE, la déclinaison de ces fonds par priorité n'est pas « fléchée » à l'exception du programme LEADER pour lequel et à minima, 5 % de l'enveloppe financière lui est consacrée.

La déclinaison « in fine » du programme en treize mesures traduit son orientation économique :

- Les mesures 4, 6 et 7 portant, notamment, sur des aménagements et créations d'infrastructures, le développement des micros et petites entreprises en milieu rural, la diversification économique, l'aménagement foncier ou le développement des activités touristiques concentrent près de 60 % de l'enveloppe financière globale (75 millions d'euros),
- Les mesures 10, 11 et 13 portant, notamment, sur la prise en compte de mesures agro-environnementales, le développement de modes de culture alternatifs, la promotion de l'agriculture biologique et la compensation aux « handicaps naturels » concentrent, quant à elles, près de 13 % de cette même enveloppe (16,5 millions d'euros).

## 1.2 Contexte juridique

En application de la directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation environnementale de certains plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et en application des dispositions de l'article R122-17 du code de l'environnement, le programme opérationnel (PO) du Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) 2014-2020 de la Martinique est soumis à l'évaluation environnementale.

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) joint au dossier et présenté dans sa version du 31 mars 2014 rend compte de cette démarche.

En application de l'article R121-21 du code de l'environnement, ce programme doit faire l'objet d'un avis de l'autorité compétente en matière d'environnement dite « autorité environnementale » qui, en l'occurrence et localement, est représentée par le préfet de la Martinique.

**Le président de la région Martinique a régulièrement saisi l'autorité environnementale par courrier reçu le 1<sup>er</sup> avril 2014 sans transmission de dossier puis par courrier reçu le 3 juin 2014 sur la base d'un dossier finalisé pouvant être reconnu complet et recevable.**

Enfin, une nouvelle version finalisée à la date du 30 juin 2014 a été transmise à l'autorité environnementale par voie électronique le 8 juillet suivant. L'ensemble des documents a donc in fine été pris en compte dans l'élaboration de l'avis de l'autorité environnementale

## II. ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX IDENTIFIES PAR L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

**Le projet de programme de développement rural du Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) 2014-2020 de la Martinique a fait l'objet d'un cadrage préalable de l'autorité environnementale produit le 10 septembre 2013.**

À ce titre, quatre familles d'enjeux prioritaires ont été identifiés selon la déclinaison suivante :

- **Enjeux de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers**, dans une logique privilégiant leur conservation, la conservation de la sole agricole, la protection du patrimoine et des paysages ainsi que la gestion raisonnée et durable des ressources naturelles ;
- **Enjeux de biodiversité locale** visant à en favoriser la conservation, la promotion et l'accompagnement de la mise en œuvre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et sa déclinaison dans les documents de planification territoriale ainsi que l'instauration et le développement des trames vertes et bleues (*corridors biologiques*) ;
- **Enjeux de mitigation des risques naturels**, particulièrement impactant en Martinique, afin d'entretenir et développer une culture commune et partagée de cette thématique sur le territoire, réduire la vulnérabilité des populations concernées ainsi que des installations, structures et activités nécessaires en cas d'événement majeur ;
- **Enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre** visant à favoriser le développement des énergies renouvelables, le développement des transports multimodaux (*en référence au plan « mobilité 21 »*) la maîtrise de la consommation à la source ainsi que la santé publique.

L'ensemble des enjeux précités et priorités environnementales à portée régionale, au regard desquels l'autorité environnementale se propose d'auditer l'incidence de chacune des composantes du programme opérationnel visé, a été synthétisé sous la forme d'un tableau présenté en annexe n° 3 de la note de cadrage préalable correspondante.

Pour mémoire, les items correspondants balayaient les thématiques suivantes : préservation du cadre de vie, conservation de la biodiversité, protection de la ressource en eau, gestion des ressources naturelles, gestion des pollutions, gestion des déchets, prévention des risques majeurs, engagement mutuel pour l'environnement, et enjeux transversaux associés à la territorialisation du Grenelle de l'environnement.

### III. ANALYSE DE LA QUALITE DU RAPPORT D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

#### III.1 Sur le caractère complet du rapport environnemental

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique versé au dossier, doit identifier, décrire et évaluer les incidences notables sur l'environnement du programme opérationnel FEADER 2014-2020 de Martinique, selon une trame documentaire précisée à l'article R122-20 du code de l'environnement.

L'ensemble des rubriques requises est présent et traité dans l'EES.

L'Ae relève cependant le traitement particulier des « mesures prises pour éviter, réduire et compenser les incidences » et « du dispositif de suivi des incidences » : la version actuelle du PDR prenant en compte les recommandations proposées dans le cadre de l'EES, les incidences notables devraient effectivement être limitées ; par ailleurs, le rapport estime qu'une nouvelle définition d'indicateurs n'est pas pertinente et propose de conserver les indicateurs existant dans l'actuel programme.

Si l'Ae juge pertinent de ne pas multiplier ni renouveler abusivement les indicateurs, risquant ainsi d'en compliquer le suivi, il est cependant opportun qu'un rappel clair des indicateurs soit effectué dans le rapport d'évaluation, fixant en particulier leur nature et les échéanciers de suivi.

**L'autorité environnementale invite le porteur de projet à actualiser le contenu du rapport d'évaluation environnementale stratégique associé au dossier de PO /FEADER sur la base des observations faites ci-avant**

#### III.2 Sur la qualité et la pertinence de l'évaluation

##### III.2.1. Analyse de l'état initial de l'environnement

Portant sur l'ensemble du territoire martiniquais, l'état initial de l'environnement, bien que globalement suffisant, aurait pu être établi sous la forme d'une synthèse actualisée du profil environnemental produit en 2008, du schéma régional de l'air et de l'énergie (SRCAE) approuvé par arrêté préfectoral du 18 juin 2013 (pour partie exploité) et du plan de protection de l'atmosphère (PPA) en cours de finalisation.

L'ensemble des données présentées, dont les références ont pu être transmises au porteur de projet en annexe de la note de cadrage préalable produite le 10 septembre 2013 n'ont pas toujours été exploitées. **De fait, une actualisation des données produites dans le rapport présenté devra être conduite afin, notamment, de prendre en compte l'ensemble des données environnementales, les plus récentes, relatives à la protection des habitats et des espèces, à la protection des sites et des entités paysagères les plus**

sensibles, dont le nouveau site classé de la baie des Anglais à Sainte Anne (*par exemple*), des espaces naturels et agricoles.

À ce titre, l'ajout de cartes de synthèse localisant les principaux enjeux thématiques abordés (*sites naturels protégés, sites classés / inscrits, espaces remarquables du littoral, zones humides, périmètres de protection des captages AEP...*), s'avérera particulièrement pertinent et efficace.

Ces observations s'appliquent, également, au diagnostic établi selon la méthode « Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces » (AFOM), versé au dossier et ne développant pas suffisamment les enjeux environnementaux concernés.

### III.2.2. Articulation avec les autres plans et programmes

L'articulation du document avec les autres plans, schémas, programmes ou document de planification est plutôt bien décrite, sous réserve de quelques erreurs de référencement (*le SAR a été modifié en 2005*) ou omissions majeures (*Lois « Littoral » et « Montagne »*) et ne prend pas toujours en compte certaines orientations dimensionnantes de ceux d'entre eux en cours d'élaboration ou de révision tel que la stratégie nationale de transition écologique vers le développement durable (SNTEDD), le plan de protection de l'atmosphère (PPA).

L'articulation et la compatibilité du PO FEADER avec les autres plans et programmes qu'il doit prendre en compte reste globalement cohérente avec les enjeux et objectifs visés par ces derniers lorsqu'ils affectant l'environnement à l'instar des enjeux de la stratégie nationale de la biodiversité ou du SDAGE (*préservation de la ressource en eau, conservation des zones naturelles, biodiversité...*).

**L'analyse faite de ces documents ne permet pas toujours de déterminer les complémentarités entre ces derniers et le PO FEADER, pas plus que d'identifier les éventuels points de vigilance à avoir quant à la compatibilité requise avec ces mêmes plans.**

Bien qu'en cours de réalisation pour un certain nombre d'entre eux, l'analyse de l'articulation du PO FEADER avec le PO FEDER-FSE voire, le contrat de plan état, région et département (CPERD) aurait mérité d'être évoquée de même qu'il aurait été utile de clarifier les lignes de partage, pour certains objectifs stratégiques, entre les dossiers qui relèveront du FEADER et ceux qui relèveront du FEDER-FSE ou du CPER.

L'autorité environnementale note qu'il aurait pu être fait référence au Plan Santé-Environnement, dont certains objectifs sont en relation avec la conduite des politiques agricoles

### III.2.3. Motivation du choix de scénario retenu

**Le rapport d'évaluation n'aborde pas le sujet**, considérant que s'agissant d'un cadre d'application de programmes européens déclinés à un échelon local, il ne peut exister de solutions de substitution.

Ce chapitre est ainsi consacré à l'analyse de la prise en compte des enjeux environnementaux au sein du programme proposé et des choix retenus au titre du programme de développement rural (PDR) correspondant.

De par sa nature spécifique, le PO FEADER est tenu de prendre en compte l'environnement dans toute ses dimensions. Les services de la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DAAF) ont accompagné l'autorité

gestionnaire concernée, notamment, dans la définition des mesures agro-environnementales et climatiques les plus adaptées au contexte martiniquais.

Ce travail particulier s'est appuyé sur les données procédant de l'évaluation « ex Ante » du Po FEADER 2007-2013 à mi-parcours mais, également, sur l'évaluation « in itinere » des mesures agro-environnementales (MAE) réalisées en 2012 par la DAAF et pour lesquelles celle-ci a émis un certain nombre de recommandations visant à l'amélioration de leur efficacité.

Ces recommandations auraient gagné à être rappelées ici ainsi que leur niveau de prise en compte par l'autorité gestionnaire dans le cadre de la mise en œuvre du PO FEADER 2007-2013.

L'ensemble des mesures agro-environnementales concernées (*non clairement déterminées dans les différentes mesures du programme*) mobilisent près de 9 millions d'euros (7 % de l'enveloppe PO FEADER).

L'autorité environnementale apprécie le travail collaboratif conduit entre l'autorité gestionnaire (la Région) et le bureau d'études BRL ingénierie, plus particulièrement chargé de conduire l'évaluation environnementale du PO FEADER – PDR.

Ce travail conjoint a permis, notamment, d'affiner la prise en compte des enjeux environnementaux et d'intégrer, dans la rédaction même du programme audité, la majeure partie des observations et recommandations émises par l'évaluateur mais, reste perfectible.

Les améliorations attendues portent, plus particulièrement, sur la caractérisation des indicateurs de suivi, la formalisation et les modalités de mise en œuvre d'un plan de suivi ainsi que dans les critères de sélections des opérations et projets éligibles au regard des enjeux environnementaux.

#### **III.2.4. Incidences notables probables sur l'environnement et mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les conséquences de la mise en œuvre du programme sur l'environnement**

L'analyse des incidences environnementales du PO FEADER, produite ici, est claire pour le néophyte bien que pouvant justifier de quelques développements.

S'agissant d'un programme dédié à la gestion des espaces naturels et agricoles, les principaux effets « positifs » sont pressentis principalement au titre de la « préservation du patrimoine naturel », de la « protection des espaces naturels et agricoles », de la « protection de la ressource en eau », de la « protection de la qualité des sols », de la « réduction de la vulnérabilité aux risques naturels », de la « protection de la santé publique » et de la « prise en compte du changement climatique ».

Quelques effets « mitigés » voire « négatifs » probables sont relevés, principalement, au titre de la « protection des patrimoines paysager, culturel et archéologique » et, dans une moindre mesure au titre de la « préservation du patrimoine naturel », de la « protection de la ressource en eau ».

L'approche exploitée par l'évaluateur laisse entendre que, globalement, près de 70 % des mesures évaluées sont sans incidences notables avec l'un ou plusieurs des enjeux considérés. Cette approche paraît pour le moins optimiste et mériterait d'être reconsidérée compte tenu des possibles effets conjugués des mesures évaluées pouvant s'avérer à la fois positives et négatives selon la dimension environnementale audité.

Néanmoins, la synthèse des incidences négatives établie par l'évaluateur reste globalement cohérente. **Celle-ci pointe efficacement les risques de dégradation environnementale induits par la mise en œuvre des mesures 4, 6, 7 et 8** destinées, notamment, à faciliter l'installation des jeunes agriculteurs et la modernisation des exploitations existantes (*incidences potentielles en termes de consommation d'espace, de création de bâtiments, de pollutions...*) comme par les mesures favorisant le développement des services de base et la rénovation des villages dans les zones rurales (*consommation d'espace, incidences liées à la création d'infrastructures...*) mais gagnerait à mieux anticiper, notamment, l'incidence de la surfréquentation des sites naturels et agricoles associés aux projets agro-touristiques potentiellement soutenus par le programme.

Bien qu'il soit utilement rappelé que l'ensemble des opérations et projets potentiellement éligibles aux fonds européens (*par définition, non connus à ce stade*) doivent potentiellement faire l'objet d'une évaluation environnementale spécifique conforme à la réglementation en vigueur procédant, elle-même, de l'application du code de l'environnement comme de celle du code de l'urbanisme, **l'instauration, en amont, de critères de sélection et/ou d'éligibilité desdites opérations et projets comme la mise en œuvre de points de vigilance évoqués par l'évaluateur pourront être utilement intégrés par l'autorité gestionnaire.**

**L'autorité gestionnaire met en avant l'inadéquation des mesures agro-environnementales (MAE) sur le territoire martiniquais sans pour autant l'explicitier** et ce alors que le rapport d'information au sénat n° 384 de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, émis le 19 février 2014, en recommande le renforcement ainsi que leur territorialisation tout en rappelant, notamment, le doublement de l'enveloppe financière correspondante au titre du programme FEADER 2014-2020.

Au titre de l'analyse des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, il semble que les préconisations de l'évaluateur en faveur d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux évoqués au titre du diagnostic préalable ont été, en grande partie, intégrées par l'autorité gestionnaire du programme.

Cette prise en compte doit, cependant être mise en valeur par ce dernier et complétée, en tant que de besoin, par la prise en considération des observations émises par l'autorité environnementale au titre du présent avis.

**À ce titre, l'autorité environnementale préconise la reconsidération des modalités de prise en compte des continuités écologiques, de la ressource en eau, du paysage, du patrimoine culturel et archéologique au titre de la programmation et de la réalisation de grands projets d'infrastructures, d'équipements publics et de projets d'aménagement d'envergure (évoqués au titre des mesures 4, 6, 7 et 8).**

Enfin, l'autorité environnementale rappelle que l'encouragement au dépassement des performances environnementales exigées par la réglementation, par des taux d'aides majorés devra être abordé dans ce programme afin d'en renforcer ses effets positifs sur l'environnement martiniquais et traduire une réelle ambition politique en la matière.

### III.2.5. Mesures de suivi envisagées

Les indicateurs proposés pour chaque mesure ou sous-mesure ciblent prioritairement des critères économiques et sociaux et sont établis sous la forme d'indicateurs de réalisation.

En complément des préconisations de l'évaluateur du programme, l'autorité environnementale propose de développer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'effet sur l'environnement et de préciser les modalités retenues pour leur définition, leur appréciation et leur modalité d'exploitation.

Compte tenu de l'historique du dossier et de l'échéancier contraint opposé à sa réalisation et mise en exergue par l'évaluateur du programme, il semble que celui-ci ne soit pas encore complètement finalisé. **Ce document doit encore prendre en compte et développer les modalités de mise en œuvre d'un plan de suivi permettant d'affiner la caractérisation des indicateurs évoqués ci-avant et de démontrer une prise en compte satisfaisante des enjeux environnementaux identifiés préalablement par l'autorité environnementale et exposés au titre de l'état initial et du diagnostic de ce même programme.**

### III.2.6. Sur la méthode

Le choix fait d'analyser les incidences sur l'environnement au niveau des types d'opérations, en fonction des enjeux retenus, apparaît pertinent. L'analyse débouchant ensuite sur l'identification d'incidences classées par ordre d'importance, de 1 à 5, la synthèse présentée des incidences négatives et positives permet une lecture aisée des résultats essentiels de l'évaluation. Malgré le délai contraint et la nécessité de travailler de manière itérative sur la base des différentes versions du programme, l'analyse est développée de manière claire et lisible. L'autorité environnementale regrette cependant que dans la définition des enjeux, la prise en compte du cadrage environnemental préalable n'ait pas été plus affirmée.

### III.3 Sur le résumé non technique

Ce volet du rapport de présentation paraît correctement renseigné, conforme à la structure du rapport d'évaluation environnementale stratégique auquel il se rattache mais souffre des mêmes écueils.

**Le résumé non technique devra être amendé et complété au vu de ce qui précède afin de constituer une bonne information du public**, notamment, en ce qui concerne l'appréciation des enjeux environnementaux du territoire martiniquais, les incidences potentielles sur l'environnement des orientations et actions promues par le programme, l'évaluation des solutions de substitution raisonnables qui ont été érudées, la description des mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées ainsi que la mise en œuvre des indicateurs de réalisation et de suivi environnemental proposés par le gestionnaire du programme.

**S'agissant d'un document autonome de nature à expliciter, dans un langage compréhensible du grand public, les termes du programme ainsi que son incidence environnementale, ce dernier doit être dissocié du rapport d'évaluation environnementale stratégique à laquelle il est rattaché et gagnera en clarté en intégrant quelques données synthétiques (graphes, tableaux, cartes...).**

### En conclusion, l'autorité environnementale :

- Estime que, sous réserve de son actualisation, le rapport d'évaluation environnementale stratégique du PO FEADER prend en compte de manière proportionnée et adaptée les enjeux environnementaux du territoire martiniquais et souligne le travail partenarial développé par l'autorité de gestion avec les services de l'État.
- Estime cohérentes les analyses présentées sur les différentes incidences du programme et suggère qu'il intègre une incitation au dépassement des normes environnementales imposées par la seule réglementation
- Considère que, eu égard à la difficulté de l'exercice et aux délais contraints dans lequel celui-ci a du être conduit, l'autorité environnementale apprécie l'appropriation et l'intégration faites des préconisations et recommandations qui lui ont été proposées par l'évaluateur, dans le cadre de son approche itérative et qui pourront être complétées par celles émises au titre du présent avis.
- Préconise que, compte tenu des pressions potentielles relevées au titre de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, de la protection des paysages comme au titre de la conservation de la biodiversité, du patrimoine culturel et archéologique, des critères environnementaux opposables aux projets potentiellement éligibles à l'attribution de fonds européens soient instaurés.
- Souligne la nécessité de la définition par l'autorité gestionnaire d'un plan de suivi dont la mise en œuvre devrait accompagner l'exécution du programme
- Estime que le résumé non technique versé au dossier doit être reformaté, amendé et complété au vu des observations émises au titre du présent avis, en étant notamment enrichi de tableaux et cartes participant à une lecture plus aisée

On notera pour mémoire que le présent avis ne constitue pas une approbation des projets ou actions visés au PDR qui sont soumis par ailleurs à autorisation.

Pour le Préfet et par délégation  
le Secrétaire Général de la Préfecture  
de la Région Martinique

- 6 AOUT 2014

  
Philippe MAFFRE