



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DU LOGEMENT  
ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

*Direction de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement  
de Mayotte*

*Service de l'Environnement et de la  
Prévention des Risques*

*Bureau de l'Autorité Environnementale*

Nos réf. : 2014\_Avis\_AE\_PDR

Vos réf. : DL/AL N°5-2014

Affaire suivie par : Yan SAUVALLE

yan.sauvalle@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 02 69 63 35 13 – Fax : 02 69 63 35 10

Olivier EZEQUEL

olivier.ezequel@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 02 69 63 35 16

Courriel : [ub.sepr.deal-mayotte@developpement-durable.gouv.fr](mailto:ub.sepr.deal-mayotte@developpement-durable.gouv.fr)

Mamoudzou, le 18/05/2014

**L'Autorité environnementale**

à

Monsieur le Directeur  
Direction de l'alimentation, de l'agriculture  
et de la forêt de Mayotte

BP 103

97600 MAMOUDZOU

**Objet** : PDR de Mayotte – Avis de l'Autorité Environnementale

**PJ** : -

Saisie par la Direction de l'Agriculture de l'Alimentation et de la Forêt (DAAF) le 17 avril 2014, l'autorité environnementale, en tant qu'autorité compétente indépendante en matière environnementale, est amenée à rendre un avis sur la qualité de la prise en compte de l'environnement par le "Programme de développement rural FEADER - 2014 - 2020 à Mayotte" (PDR).

### Résumé de l'Avis

Le PDR de Mayotte bénéficie d'une évaluation environnementale de qualité et prend en compte la plupart des enjeux environnementaux qui y sont identifiés. Les deux documents se sont mutuellement enrichis au fur et à mesure de leur réalisation au travers des différentes phases itératives.

Ce n'est donc pas un document de planification qui ne fait qu'évaluer les incidences sur l'environnement, une fois les mesures et leur contenu définis, ni qui se contente d'arguer de l'existence des MAEC pour justifier d'un effet globalement positif et non démontré sur l'environnement.

Horaires d'ouverture : 8h00-12h00 / 14h00-17h00

Tél. : 02 69 61 12 54 – fax : 02 69 61 07 11

BP 109 Terre Plein de Mtsapéré

97600 Mamoudzou

Cependant, il subsiste des points sur lesquels la prise en compte de l'environnement n'est pas optimisée par le PDR.

Ces points s'expliquent par les difficultés calendaires rencontrées à l'occasion de l'élaboration du PDR. Il apparaît en effet qu'il aura manqué une ultime phase itérative entre l'ESE et le PDR pour une meilleure intégration de ces enjeux.

Les remarques et recommandations que peut ainsi faire l'autorité environnementale sont les suivantes :

En matière d'évaluation des incidences (ESE) :

L'ESE classe à tort les opérations d'aménagement touristiques dans la catégorie des opérations à incidences positives. Elles peuvent l'être sous certaines conditions, précisées dans quelques cas au sein du descriptif précis de la fiche mesure mais qui ne sont pas généralisables.

En matière de modernisation des matériels d'exploitation forestière :

Le PDR ne prévoit rien dans les critères d'éligibilité et de sélection, ce qui devrait être corrigé à l'instar des autres enjeux environnementaux.

En matière de création/développement des exploitations agricoles :

Il conviendrait d'homogénéiser le niveau de contractualisation, le contenu environnemental et la prise en charge financière des outils de planification relatifs aux exploitations agricoles (PDPE, PGE), tant pour ce qui est de la modernisation que de la création ou de l'installation des jeunes agriculteurs, y compris en zone naturelle contrainte (ICHN).

En matière de suivi environnemental :

Le PDR gagnerait à proposer des modalités du suivi des incidences sur l'environnement selon les recommandations de son ESE, à savoir a minima un suivi de la nature et de la géolocalisation des projets bénéficiant des mesures du PDR. Cela pourrait être utilement complété par un bilan environnement à mi-parcours.



## **1 - Portée et cadre réglementaire du présent avis**

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certaines planifications sur l'environnement a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement.

En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les objectifs de protection environnementale pertinents, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, surtout, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

La directive 2001/42/CE a ainsi établi un système d'évaluation fondé sur :

- une auto-évaluation du plan effectuée sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche ;
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente indépendante en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

Le cadre réglementaire applicable à Mayotte est précisé par l'arrêté préfectoral n°2014-59-DEAL-SEPR du 7 avril 2014 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement, ainsi que par les articles R.122-17 et suivants du code de l'environnement. Par défaut, toutes les références réglementaires faites dans cet avis sont celles du code de l'environnement.

Les documents objets du présent avis sont :

- les 3 tomes du PDR (présentation de la stratégie, mesures de mise en œuvre, suivi et évaluation de la mise en œuvre) ;
- l'évaluation stratégique environnementale du PDR.

Pour ce programme, l'autorité environnementale a accusé réception du dossier au 17 avril 2014 et a consulté le préfet de Mayotte et l'Agence régionale de santé le 25 avril 2014, en application des dispositions réglementaires. Aucun avis n'a cependant été reçu comme suite à cette consultation au 16 mai 2014.

Cet avis est public et est destiné à être joint à la consultation du public.



## **2 - Avis sur l'évaluation stratégique environnementale (ESE) du PDR**

### **2.1 Sur la forme**

Sur la forme l'ESE reprend parfaitement le cadre réglementaire prévu au R.122-20.

### **2.2 Sur la méthode et ses limites**

Elle présente de manière synthétique le cadre réglementaire et méthodologique de la démarche d'évaluation environnementale, et permet de bien appréhender les modalités de son élaboration (p.22 à 31). En particulier, les interactions entre la rédaction du PDR et l'évaluation de ses incidences sur l'environnement sont bien mises en évidence (p.32), elles démontrent bien que la prise en compte des enjeux environnementaux a été menée de manière adaptée aux différentes étapes de la rédaction du PDR. Il apparaît cependant que l'ESE a été menée sur un PDR dans une version non finalisée (p.32 et chapitre 7), ce qui est regrettable.

Les limites méthodologiques exposées (p.36) reprennent fidèlement les difficultés de l'exercice et les contraintes qui le bordent, y compris calendaires. Plus précisément, cette section rappelle avec pertinence que le PDR est un document de planification financière, et à ce titre ne dispose pas du détail des opérations (ampleur et localisation) qui seront financées. De plus, si certaines mesures ont potentiellement des effets négatifs sur l'environnement (développement des exploitations...), on ne peut estimer ces incidences, globalement compensées par d'autres mesures aux effets directement positifs (mesures agro-environnementales et climatiques - MAEC). Ces incidences peuvent cependant être maîtrisées en intégrant au processus décisionnel d'attribution des aides financières des éco-conditionnalités (critères d'éligibilité et critères de sélection). Ce point particulier sera abordé par la suite dans le présent avis.

Une autre limite méthodologique, d'importance, est liée au calendrier de l'élaboration des documents. En effet, l'ESE n'a pas été actualisée sur la base de la version finalisée du PDR. Elle ne peut donc ainsi conclure complètement sur les mesures d'évitement, compensation et réduction des incidences négatives sur l'environnement, ou sur les modalités du suivi. L'ESE propose cependant des éléments pertinents en la matière.

### **2.3 Sur l'articulation avec les autres documents**

L'analyse de l'articulation du PDR avec les plans et programmes existants (p.38 et suivantes) est exhaustive, elle permet de faire le lien entre ce document et ceux de dimension internationale, européenne, nationale ou locale. Cette analyse est synthétique et démonstratrice, en établissant clairement le lien avec les mesures du PDR.

### **2.4 Sur l'état initial de l'environnement**

La section relative à l'état initial de l'environnement (p.57 et suivantes) s'appuie avec intelligence sur les documents locaux, ce qui permet d'établir une synthèse claire et transversale (p.72) des enjeux du territoire. Sont utilisés en particulier le document stratégique territorial défini en 2012, le diagnostic issu de la concertation locale pour l'établissement d'une stratégie pour la biodiversité (2013) et le SDAGE. Sur la forme, on peut tout au plus remarquer que le tableau de synthèse aborde la problématique des



nuisances sonores, sans que lui soit associé un paragraphe explicatif à l'instar des autres enjeux.

L'état initial de l'ESE est de qualité et représentatif des enjeux du territoire en la matière.

## **2.5 Sur l'analyse des incidences environnementales**

L'ESE hiérarchise les enjeux environnementaux selon l'impact des différentes mesures contenues dans le PDR (p.73 à 77), et précise la complémentarité du PDR avec le programme opérationnel du FEDER-FSE.

A l'issue de cette analyse, il apparaît que les principaux enjeux environnementaux concernés par les mesures du PDR sont :

- pour ce qui est du patrimoine naturel : la maîtrise des pressions anthropiques, la préservation de la biodiversité et des habitats naturels les plus vulnérables, ainsi que la sensibilisation du public aux enjeux environnementaux ;
- pour ce qui est des continuités écologiques : la lutte contre les phénomènes de rupture de continuité et la reconnexion des réservoirs écologiques ;
- au titre de la qualité des sols : la lutte contre l'érosion et le maintien de leurs qualités agronomiques ;
- la protection de la qualité des paysages ;
- pour ce qui est de la ressource en eau : l'amélioration de la qualité des eaux du lagon et des eaux superficielles, ainsi qu'une meilleure gestion de la ressource et de ses prélèvements.

L'ESE décrit une évolution probable réaliste du territoire crédible en l'absence d'application du PDR (p.78). L'augmentation des pressions sur l'environnement liées à la croissance conjointe de la population et de ses besoins induira très probablement une dégradation des milieux naturels, des écosystèmes, des continuités écologiques, des paysages et des cours d'eau.

A ce stade, il faut préciser que les milieux naturels les plus sensibles sont, comme le précise l'ESE, les forêts, les mangroves et le lagon. Pour autant, il convient de mentionner les zones humides terrestres, qui portent des enjeux environnementaux très forts, mais qui jouent aussi un rôle dans les problématiques de la ressource en eau ou des risques naturels. Ces zones humides sont un enjeu identifié dans d'autres passages de l'étude (p.60, tableau de synthèse p.72...), mais on peut regretter que cet enjeu ne soit pas davantage mis en avant dans d'autres sections (comme le résumé de l'ESE) qui par ailleurs citent, avec justesse, les forêts et les mangroves, et ce d'autant plus que ces zones humides constituent des zones intéressantes du point de vue agricole et sont donc à ce titre potentiellement sujettes à des conflits d'usage.

## **2.6 Sur l'analyse croisée mesures/enjeux**

L'analyse des effets notables de la mise en œuvre du PDR sur l'environnement (p.84 et suivantes) a été menée en croisant, dans un premier temps, les enjeux hiérarchisés avec les différentes mesures du PDR, selon le caractère direct ou indirect, positif ou négatif, maîtrisé ou non, des effets de la mesure sur cet enjeu.

Les remarques préalables faites relativement à cette section de l'étude sont pertinentes : il est difficile d'évaluer certains impacts qui relèvent davantage de l'échelle du projet (ampleur et localisation), ou de leur cumul. Pour autant les enjeux liés à la consommation



d'espace et à l'emprise sur les milieux naturels, avec leurs conséquences sur le lagon, sont bien mis en évidence.

Cette argumentation méthodologique aurait été renforcée si l'ESE avait présenté à ce stade de l'analyse les indicateurs financiers ou de résultats par mesure, tels que présentés dans le tome 3 du PDR, afin de mieux rendre compte de l'effet cumulé potentiel des effets de certaines mesures.

Les tableaux (p.87 à 90) récapitulent synthétiquement la nature des incidences sur l'environnement des différentes mesures envisagées par le PDR, ces tableaux sont complétés par deux analyses détaillées : le "bilan des incidences positives par dimension environnementale" (lecture du tableau " en colonne ") et le "bilan des incidences négatives par mesure " (lecture du tableau " en ligne).

Cette analyse croisée est pertinente, elle amène cependant des remarques le fond :

- les "aménagement touristiques pour l'accueil du public en zones forestières et autres zones naturelles" (mesure 7), qui sont des opérations potentiellement consommatrices d'espaces forestiers ou naturels, vont induire une augmentation de fréquentation du public. Ces aménagements auraient dus être classés en catégorie "avec incidences probables négatives maîtrisées" pour le domaine "environnement naturel" - hormis en matière de sensibilisation du public ;
- cette même opération relève davantage de la valorisation du paysage que de sa protection ;
- les "aides à la modernisation des équipements d'exploitation forestière" (mesure 8), s'agissant d'une opération de nature à augmenter la pression sur ces milieux auraient dû être classées "avec incidences probables négatives maîtrisées" pour ce qui est de la préservation des habitats et de la maîtrise de la pression anthropique.

Le caractère maîtrisé des incidences environnementales liées à ces opérations découlent, à l'instar d'autres opérations, des éco-conditionnalités qui peuvent y être accolées, ainsi que des modalités de suivi.

## **2.7 Incidences par domaine environnemental et par mesures**

En premier lieu, le titre de la section 6.1.2 est inadéquat : les incidences analysées selon les dimensions environnementales sont aussi bien les incidences positives que négatives, alors que le titre annonce une seule analyse des incidences positives.

Par ailleurs, l'indicateur présenté pour les incidences sur les différentes dimensions environnementales (p.91 à 99) est celui du nombre de mesures, regroupées selon la nature de leur incidence. D'autres indicateurs auraient pu être utilisés en complément, tels les moyens financiers alloués aux mesures, classés selon la nature de leur incidence, ou les indicateurs de réalisation attendus pour ces mesures. Cela aurait permis de mieux appréhender l'ampleur (quantitative) de ces incidences et non leur seule nature (qualitative). Ces indicateurs sont présentés au sein du tome 3 du PDR, pour chacune des mesures retenues.

Ces remarques viennent donc limiter la portée de l'analyse quantitative des incidences, positives ou négatives, sur l'environnement par l'ESE. Pour autant, leur analyse qualitative ne s'en trouve pas réduite à ce stade.



Enfin, il est à noter que l'ESE met clairement en évidence certains points, qui seront abordés dans la suite de cet avis (paragraphe 3):

- pour beaucoup de mesures, l'impact réel sur l'environnement est lié au projet en tant que tel, à sa nature, son ampleur et à sa localisation géographique précise ;
- ce même impact potentiel peut être anticipé en amont et maîtrisé grâce aux éco-conditionnalités figurant dans les mesures (critères d'éligibilité et de sélection), ce qui amène directement à la question de leur contractualisation ;
- le suivi effectif de la réalisation du projet joue de même un rôle important pour s'assurer de la réelle application des mesures prises en faveur de l'environnement ;
- enfin, l'ampleur des impacts d'un projet peut aussi être lié à l'existence préalable de documents (schéma régional de cohérence écologique par exemple) ou à leur respect ainsi que celui des réglementations existantes.

Ainsi, le caractère maîtrisé des incidences sur l'environnement dépend pour une large part du contenu et du caractère contraignant des éco-conditionnalités ainsi que des modalités de suivi et de contrôle.

Les incidences négatives sur l'environnement sont issues des mesures 4, 6, 7 et 13, liées :

- à la modernisation et au groupement des exploitations agricoles et aux investissements en faveur de la transformation et commercialisation des produits agricoles ;
- à l'installation des jeunes agriculteurs et au développement des petites exploitations ;
- au renforcement de la voirie rurale à vocation agricole et forestière;
- aux ICHN (indemnités compensatoires de handicap naturels).

Comme précisé auparavant, les mesures liées aux aménagements touristiques et à la modernisation des équipements d'exploitation forestière auraient dues être intégrées à cette liste, et analysées d'une manière similaire aux mesures identifiées par l'ESE.

Pour ce qui relève des opérations non identifiées par l'ESE comme ayant des incidences négatives (aménagements touristiques et exploitation forestière), on peut cependant considérer que les incidences négatives sont d'ordre stratégique. En effet, quel que soit le projet financé par ces mesures, des incidences en matière de consommation d'espaces et de pressions anthropiques sont prévisibles.

A ce titre, des mesures d'évitement, réduction et compensation auraient pu être définies.

Sur le fond, l'analyse des incidences des mesures du PDR sur les différents domaines environnementaux est de qualité et n'amène pas de remarques particulières, hormis celles présentées auparavant et relatives aux aménagements touristiques et à la modernisation des équipements d'exploitation forestière.

## **2.8 Conclusion sur l'analyse des incidences**

L'analyse des incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du PDR est de bonne qualité, synthétique et rigoureuse.

Elle fait utilement la part entre ce qui relève des orientations stratégiques, des éco-conditionnalités (critères de sélection et d'éligibilité) pour l'attribution des aides



financières, de la réalisation opérationnelle et concrète des projets ainsi que du suivi, qu'il s'agisse du suivi des projets ou de la réalisation du PDR.

Cependant, l'analyse des incidences n'a pas pris en considération les incidences négatives d'ordre stratégique portant sur les opérations d'aménagement touristiques et de modernisation des équipements d'exploitation forestière. Cette remarque est à nuancer au vu de l'analyse du contenu précis de ces mesures.

Elle souffre également de ne pas avoir été actualisée suite à la rédaction de la version finalisée du PDR.

## **2.9 Sur les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) des impacts**

Comme l'ESE le précise, les incidences réelles des projets financés par les différentes mesures dépendent à la fois :

- du projet en tant que tel (nature, ampleur et localisation) ;
- des critères d'éligibilité et de sélection des projets bénéficiant d'un financement associé à une mesure du PDR ;
- du suivi de la réalisation effective des éventuelles mesures prises en faveur de l'environnement par les projets financés ;
- du respect d'autres documents de cadrage, de normes ou de la réglementation.

Pour ce qui est de la réalisation d'un projet soutenu par le PDR, s'il est d'importance, il est probable que des critères environnementaux viennent cadrer son autorisation, par exemple au travers des études d'impact ou des modalités de son instruction (loi sur l'eau, ICPE ...). Cependant, il ne s'agit pas là d'une optimisation de la prise en compte des enjeux environnementaux en ce qu'ils ne sont pas intégrés en amont.

Restent donc comme modes d'actions principaux en terme de mesures ERC pour le PDR :

- les éco-conditionnalités, générales ou spécifiques à certains types d'opérations ;
- les modalités de suivi des impacts attendus ;
- les modalités de suivi destinées à détecter les incidences négatives imprévues.

Sous ces considérations, les mesures ERC proposées par l'ESE sont adaptées et cohérentes. Cependant, l'ESE n'ayant pas été réactualisée après la finalisation du PDR, le présent avis examinera, sous l'angle des éco-conditionnalités et des modalités de suivi, les principales opérations financées par le PDR pour analyser la pertinence et la suffisance des mesures ERC réellement prises (chapitre 3).

Les principales mesures ERC proposées par l'ESE (p.111) consistent à intégrer la prise en compte des enjeux environnementaux au niveau de la sélection des projets de modernisation/développement/création des exploitations agricoles. On peut considérer cette proposition comme une bonne base de réflexion. Cependant, ce type d'opération est potentiellement consommateur d'espaces et de ressources : le rôle des MAEC peut tout aussi bien relever des mesures d'évitement ou de réduction, comme des mesures de compensation. A ce titre, leur calibrage tant au niveau qualitatif que quantitatif peut varier grandement, en fonction des impacts réels du projet. Ainsi les seules mesures agro-environnementales proposées peuvent ne pas être suffisantes pour justifier d'une bonne prise en compte de l'environnement.



Pour ce qui est de la réalisation et du renforcement de la voirie rurale, l'intégration des enjeux environnementaux au niveau des études de faisabilité est pertinent et cohérent avec les enjeux identifiés. Il conviendrait cependant de les intégrer aux critères de sélection pour leur donner plus de poids dans le processus décisionnel.

Les mesures proposées pour les ICHN visent la mise en place de MAEC pertinentes destinées à prévenir le risque d'aggravation de l'érosion des sols. A ce titre, la question des espèces exotiques envahissantes est d'importance : des conditions supplémentaires doivent être intégrées, permettant de prévenir l'apparition ou le développement d'une telle problématique dans le cadre de ces mesures.

Enfin, l'ESE ne propose pas de mesures ERC pour les opérations relatives aux aménagements touristiques en zones forestières ou naturelles, ou à la modernisation des équipements d'exploitation forestière. Ceci est cohérent avec les remarques faites aux paragraphes précédents, ces opérations n'ayant pas été identifiées comme potentiellement impactantes pour l'environnement.

On ne peut donc que regretter que cette ESE n'ait pu faire l'objet d'une actualisation suite à la finalisation du PDR. Cela aurait permis de développer ce chapitre, essentiel, en précisant, opération par opération, les éco-conditionnalités et plus globalement l'intégration des enjeux environnementaux, par ailleurs très bien identifiés, au sein du processus décisionnel d'attribution des financements. Cet exercice sera cependant mené par la suite, dans ce présent avis.

#### **2.10 Sur le dispositif de suivi des incidences**

Le dispositif de suivi des incidences sur l'environnement propose de se baser essentiellement sur le dispositif de suivi de sa réalisation.

Avec pertinence l'ESE suggère de suivre l'implantation géographique des projets financés, lorsque cela est possible. Une telle démarche permettra en effet de spatialiser les effets du PDR, et donc de les évaluer au regard des enjeux environnementaux thématiques ou spécifiques à certains secteurs géographiques.

A titre illustratif, il serait dommageable que l'essentiel des efforts de développement des exploitations agricoles se fassent sur des zones humides, leurs effets cumulés étant de nature à engendrer des impacts environnementaux locaux non négligeables.

Une telle démarche serait utilement complétée par des bilans environnementaux spécifiquement destinés à identifier des incidences cumulées d'importance, soit sur des thèmes environnementaux spécifiques (ressource en eau par exemple), et/ou sur des secteurs géographiques particuliers. Il pourrait également être opportun de déclencher une étude environnementale à mi-parcours dans la mise en œuvre du PDR.

Dans l'hypothèse où de telles incidences seraient identifiées, des mesures correctives pourraient être définies telles la modification des critères d'éligibilité ou de sélection de certaines mesures.



### **2.11 Conclusion sur la qualité de l'ESE**

L'ESE du PDR est de qualité. Claire et synthétique elle est démonstratrice autant que possible des effets potentiels de la réalisation du PDR sur l'environnement.

Sur le fond, on peut cependant considérer que les incidences sur l'environnement des aménagements touristiques en zones naturelles ou forestière ainsi que celui de modernisation des équipements d'exploitation forestière sont mal évalués. Ces incidences sont négatives mais potentiellement maîtrisées par les éco-conditionnalités et les objectifs qui peuvent leur être liés.

### **3 - Analyse des opérations financées par le PDR (tome 2 du PDR version Française**

La présente section de l'avis de l'autorité environnementale prolonge l'exercice d'analyse fait par l'ESE.

Pour chacune des opérations ayant des incidences potentielles négatives sur l'environnement, y compris celles non évaluées par l'ESE, il s'agit d'analyser les modalités de prise en compte des enjeux environnementaux en leur sein.

#### **3.1 Mesure 4.1.1 : Modernisation des exploitations agricoles et de leurs groupements**

Le descriptif détaillé de cette opération figure au Tome 2, p.40.

Pour les opérations d'ampleur (plus de 20k€ d'aide demandée), un des critères d'éligibilité est la réalisation d'un Projet global d'exploitation (PGE). Ce PGE est lui-même finançable au titre de la mesure 2 (service de conseil, Tome 2, p.28).

Ce PGE intègre un diagnostic stratégique, incluant une dimension environnementale, et un projet de modernisation de l'exploitation sur 5 ans. Cependant, la réalisation de ce PGE n'est pas contractualisée : le bénéficiaire n'est pas tenu de le suivre.

Pour toutes les opérations, y compris celles où la demande d'aide est de moins de 20k€, un des critères de sélection est un effet positif sur l'environnement, ou du moins la limitation de ses incidences négatives. Un autre critère porte sur la prise en compte des risques liés au changement climatique.

On peut donc estimer que la prise en compte des enjeux environnementaux est formellement assurée par cette opération, et les objectifs attendus à ce niveau sont satisfaisants.

#### **3.2 Mesure 4.2.1 : Investissements en faveur de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles**

Le descriptif détaillé de cette opération figure au Tome 2, p.47.

Pour les opérations d'ampleur (plus de 20k€ d'aide à l'investissement), un des critères d'éligibilité est la réalisation d'un Plan d'entreprise (PE). Ce PE n'est pas lui-même finançable au titre de la mesure 2 (service de conseil, Tome 2, p.28).



Les dépenses éligibles permettent de financer la réalisation d'études d'impact environnementales, sans les rendre obligatoires.

Les critères d'éligibilité n'intègrent pas de composante environnementale. Tout au plus les critères de sélection prennent en compte les risques liés au changement climatique.

Sur ce type d'opération, la prise en compte des enjeux environnementaux en amont n'est pas assurée, et risque clairement d'être renvoyée à l'étape "opérationnelle" (au sens de l'ESE).

### **3.3 Mesure 6.1.1 : Aide au démarrage pour les jeunes agriculteurs**

Le descriptif détaillé de cette opération figure au Tome 2, p.66.

Un des critères d'éligibilité est la réalisation d'un Plan de développement de leur exploitation (PDE). Ce PDE n'est pas lui-même financable au titre de la mesure 2 (service de conseil, Tome 2, p.28).

La non prise en compte de ces PDE au titre des mesures de conseil est regrettable : s'agissant de création ou de maintien de jeunes agriculteurs, il eût été pertinent de les aider à ce stade à définir des modes d'exploitation ou un projet de développement qui intègre les enjeux environnementaux, à l'instar des PGE, et ce d'autant plus que cette population est fragile économiquement (coût de réalisation du PDE) ou insuffisamment formés sur les enjeux de développement durable en matière agricole.

Cette distorsion par rapport aux opérations de modernisation est d'autant plus incohérente que les critères de sélection incluent aussi un effet positif sur l'environnement (ou du moins une limitation des incidences).

Ces considérations viennent donc limiter l'effectivité du critère de sélection "effet positif sur l'environnement". En ce sens, la prise en compte des enjeux environnementaux par cette opération du PDR n'est pas optimisée.

### **3.4 Mesure 6.3.1 : Aide pour le développement des petites exploitations**

Le descriptif détaillé de cette opération figure au Tome 2, p.71.

Un des critères d'éligibilité est la réalisation d'un Plan de développement de la petite exploitation (PDPE). Ce PDPE est lui-même financable au titre de la mesure 2 (service de conseil, Tome 2, p.28).

Ce PDE est défini comme un PGE simplifié mais ne semble porter que sur les problématiques de production agricole, sans tenir compte des éventuels enjeux environnementaux auxquels l'exploitation agricole peut être confrontée.

Pour autant, un des critères de sélection porte sur un effet positif sur l'environnement, ou du moins la limitation des incidences négatives.

L'effectivité réelle de ce critère de sélection est donc limitée de par son absence au sein des conditions d'exigibilité. En ce sens, la prise en compte des enjeux environnementaux par cette opération du PDR n'est pas optimisée.



### **3.5 Mesure 7.2.1 : Renforcement et amélioration de la voirie rurale à vocation agricole et forestière**

Le descriptif détaillé de cette opération figure au Tome 2, p.84.

Les dépenses éligibles intègrent les études de faisabilité et les études d'impact.

L'étude de faisabilité est certes une condition d'éligibilité, mais il conviendrait de préciser qu'une telle étude doit comporter un volet environnemental.

Un des critères de sélection est lié aux risques en lien avec le changement climatique. Pour autant l'ESE (p.106) fait aussi état d'enjeux portant sur la consommation d'espaces et la fragmentation des milieux (continuités écologiques). Ces enjeux auraient gagnés à être intégrés aux critères de sélection pour leur meilleure prise en compte.

La prise en compte des enjeux environnementaux par cette opération est donc partielle.

### **3.6 Mesure 7.5.1 : Aménagements touristiques pour l'accueil du public en zones forestières et autres zones naturelles**

Le descriptif détaillé de cette opération figure au Tome 2, p.94.

Les dépenses éligibles intègrent les études de faisabilités, dont il serait utile de préciser qu'elles doivent comporter un volet environnemental. Sont de même éligibles les installations sans impact notable sur l'environnement.

Cependant, les conditions d'éligibilité n'exigent aucune pièce venant démontrer le moindre impact environnemental du projet envisagé, ou la simple étude de faisabilité. Tout au plus un avis favorable de la DEAL est exigé pour les sites sensibles, sites qui ne sont pas définis a priori.

Pour autant, les critères de sélection intègrent un effet positif sur l'environnement (ou une limitation des incidences négatives).

Les projets destinés à être financés par cette opération du PDR sont délicats à évaluer du point de vue de leur incidence sur l'environnement, qui dépend à la fois du milieu où se situe le projet, mais aussi de son dimensionnement (question de la fréquentation) et des périodes de l'année. Il s'agit de la "capacité de charge" du milieu concerné.

Il conviendrait au vu de la nature même de cette opération d'envisager un avis systématique de la DEAL, au titre de ses compétences environnementales.

### **3.7 Mesure 8.6.1 : Aide à la modernisation des équipements d'exploitation forestière**

Le descriptif détaillé de cette opération figure au Tome 2, p.114.

Un des objectifs de cette opération est de promouvoir la gestion durable et planifiée des forêts. Cet objectif n'est cependant pas traduit au sein des dépenses éligibles, qui auraient pu incorporer le financement d'études en ce sens, ni au sein des critères d'éligibilité ou de sélection, qui ne portent que sur la valorisation économique de la forêt.



Il conviendrait donc, afin d'optimiser la prise en compte des enjeux environnementaux, d'intégrer cet objectif de gestion écologique et durable de la forêt au sein des dépenses éligibles et des critères d'éligibilité et de sélection.

### **3.8 Mesures 10 : Mesures agro-environnementales et climatiques.**

Ces mesures sont détaillées p.125 et suivantes du Tome 2 du PDR.

S'agissant d'opérations par nature favorables à l'environnement, la présente section de l'avis portera principalement sur des recommandations ponctuelles selon la nature de l'opération envisagée.

En remarque liminaire, il convient de préciser que ces MAEC ne pourront pas toujours jouer le rôle de mesures ERC pour les incidences négatives sur l'environnement d'un projet particulier. Elles peuvent cependant servir de base de réflexion. Ce point sera à évaluer au cas par cas.

Pour pouvoir jouer le rôle de mesures ERC sur un projet particulier, les MAEC doivent répondre à quelques critères :

- être de nature similaire aux incidences négatives n'ayant pu être évitées,
- intervenir après que ces incidences aient été réduites,
- porter autant que possible sur le milieu ayant subi ces incidences,
- être correctement dimensionnées.

Dès lors qu'une MAEC prévoit la plantation d'arbres, de haies ou de couverture végétale : le choix des essences plantées doit subir un processus d'évaluation, ou être précisée dans un référentiel à mettre en place. Les essences adaptées dépendent en effet du milieu, et il convient de plus de prendre en compte les problématiques d'espèces exotiques envahissantes ou d'espèces invasives.

Le choix des essences ainsi que le rôle des MAEC en tant que mesure ERC associées à un projet particulier devra légitimement impliquer les services de la DEAL, s'agissant de problématiques relevant du code de l'environnement.

### **3.9 Mesures 13 : Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques**

Ces mesures sont détaillées p.149 et 151 du Tome 2 du PDR.

Elles affichent un objectif de maintien et de renforcement des pratiques agricoles favorables à la biodiversité et au maintien des services écologiques.

Les dépenses éligibles couvrent les pertes de revenus liées à ces contraintes.

Comme le précise l'ESE les incidences négatives potentielles des activités agricoles sur ces zones sont essentiellement dues à l'inadéquation de ces pratiques par rapport aux enjeux d'érosion des sols, ou pour les nouvelles parcelles mises à l'exploitation, à l'altération des paysages ou aux ruptures des continuités écologiques.

Aucune éco-conditionnalité n'est posée en la matière pour l'obtention de cette aide. Ces mesures en tant que telles, prises isolément, ne peuvent donc prétendre à atteindre les objectifs annoncés. Cependant, il est probable que ces mesures puissent être prises en complémentarité d'autres mesures du PDR, au titre de la modernisation ou de la création d'exploitations.



En ce sens, pour ces mesures précises, la prise en compte des enjeux environnementaux, pourtant bien identifiés par l'ESE, est lacunaire.

### **3.10 Sur les modalités de suivi du PDR**

La présente section porte sur le Tome 3 du PDR, où sont précisées les modalités de suivi de sa réalisation.

Le Tome 3 ne présente que les modalités de suivi des mesures (indicateurs de réalisation) sans préciser les modalités spécifiques de suivi des incidences sur l'environnement, y compris les incidences imprévues.

Ces problématiques sont cependant abordées à la fin de l'ESE (chapitre 7, p.109 et suivantes).

Le PDR aurait gagné à développer cette partie afin de mieux suivre et maîtriser les incidences négatives sur l'environnement de son application.

## **4 – Appréciation générale**

Le PDR de Mayotte bénéficie d'une évaluation environnementale de qualité et prend en compte la plupart des enjeux environnementaux qui y sont identifiés. Les deux documents se sont mutuellement enrichis au fur et à mesure de leur réalisation au travers des différentes phases itératives.

Ce n'est donc pas un document de planification qui ne fait qu'évaluer les incidences sur l'environnement, une fois les mesures et leur contenu définis, ni qui se contente d'arguer de l'existence des MAEC pour justifier d'un effet globalement positif et non démontré sur l'environnement.

Cependant, il subsiste des points sur lesquels la prise en compte de l'environnement n'est pas optimisée par le PDR.

Ces points s'expliquent par les difficultés calendaires rencontrées à l'occasion de l'élaboration du PDR. Il apparaît en effet qu'il aura manqué une ultime phase itérative entre l'ESE et le PDR pour une meilleure intégration de ces enjeux.

Les remarques et recommandations que peut ainsi faire l'autorité environnementale sont les suivantes :

En matière d'évaluation des incidences (ESE) :

L'ESE classe à tort les opérations d'aménagement touristiques dans la catégorie des opérations à incidences positives. Elles peuvent l'être sous certaines conditions, précisées dans quelques cas au sein du descriptif précis de la fiche mesure mais qui ne sont pas généralisables.

En matière de modernisation des matériels d'exploitation forestière :

Le PDR ne prévoit rien dans les critères d'éligibilité et de sélection, ce qui devrait être corrigé à l'instar des autres enjeux environnementaux.



En matière de création/développement des exploitations agricoles :

Il conviendrait d'homogénéiser le niveau de contractualisation, le contenu environnemental et la prise en charge financière des outils de planification relatifs aux exploitations agricoles (PDPE, PGE), tant pour ce qui est de la modernisation que de la création ou de l'installation des jeunes agriculteurs, y compris en zone naturelle contrainte (ICHN).

En matière de suivi environnemental :

Le PDR gagnerait à proposer des modalités du suivi des incidences sur l'environnement selon les recommandations de son ESE, à savoir a minima un suivi de la nature et de la géolocalisation des projets bénéficiant des mesures du PDR. Cela pourrait être utilement complété par un bilan environnement a là mi-parcours.

Le directeur de l'environnement, de  
l'aménagement et du logement



Daniel COURTIN

**Copie à :** Préfecture de Mayotte - SGAR



