

DREAL PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

**ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU
7^e PROGRAMME D' ACTIONS DE LA DIRECTIVE NITRATES
DE LA RÉGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

Réponse à l'avis de l'Autorité environnementale

Numéro de dossier		AE1349
Version	Date	Description
1	23/01/2023	Version envoyée à DRAAF
Intervenants		
Rédacteur principal		Mathilde KUEFFER
Contrôle		Nicolas FRUIET
Validation		Anaïs MAREL

INTRODUCTION

Ce document vise à apporter des éléments de réponse à la note délibérée de l'Autorité environnementale relative aux programmes d'actions nitrates n°Ae 2023-N-08.

Nous rappelons tout d'abord que l'élaboration du 7^e PAR s'est faite à la suite de la révision du Programme d'Actions Nitrates national (PAN). La révision du programme national a amené d'importantes évolutions conceptuelles concernant la typologie des effluents, la typologie des couverts, la façon de définir les périodes d'épandage et l'introduction de nouveaux indicateurs comme la notion d'azote potentiellement libéré jusqu'en sortie d'hiver.

Comme pour beaucoup d'autres régions, l'élaboration du 7^e PAR s'est faite dans un objectif de stabilisation du cadre réglementaire régional afin de poursuivre l'appropriation des mesures du PAR6 par la profession agricole et de mise en cohérence du programme régional avec le nouveau programme national.

Les différents points de la note délibérée de l'Autorité environnementale appelant à une réponse sont repris dans les paragraphes suivants. Des extraits de l'avis de l'AE sont repris pour expliciter chaque point.

Cette note générale ne s'adresse pas spécifiquement à la région PACA. Elle n'est donc pas toujours concernée directement par les remarques émises par l'avis de l'AE.

1. UN CONTEXTE QUI APPELLE DES ACTIONS EFFICACES ET RAPIDEMENT MISES EN ŒUVRE

SUJET 1. 1.5 LES PROGRAMMES D'ACTIONS NITRATES NE SONT PAS EN ADÉQUATION AVEC LES ENJEUX DE RÉDUCTION DE LA POLLUTION PAR LES NITRATES

« Les synergies possibles des programmes d'actions nitrates avec la stratégie nationale bas carbone ou le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques ne sont par ailleurs pas recherchées.

Alors que l'objectif principal des programmes est de réduire les incidences de l'utilisation des fertilisants agricoles sur l'environnement et la santé humaine, la démarche mise en œuvre n'examine pas différentes mesures possibles pour y parvenir ni ne les évalue au regard de leur efficacité pour l'environnement et la santé humaine. En conséquence, à l'instar du 7^e PAN et des précédents PAR, il est peu probable que les 7^e Par permettent aux régions de progresser. De même leur contribution à l'atteinte des objectifs de la DCE comme de la DCSMM est compromise. »

Réponse apportée au sujet 1.

L'évaluation environnementale du PAR ne peut évaluer tous les plans et programmes de façon exhaustive ni rentrer dans le détail opérationnel de tous les programmes.

Dans le cadre de l'évaluation environnementale du 7^e PAR PACA, la Stratégie nationale bas carbone et budget carbone (SNBC) et le Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) ont bien été identifiés comme des programmes avec lesquels des synergies étaient possibles. Il a cependant été choisi d'analyser l'articulation du 7^e PAR avec le SRADET, programme régional qui intègre les objectifs du SNBC et du PREPA.

Concernant le processus d'élaboration du PAR, le souci d'appropriation des nouvelles mesures par les agriculteurs oblige à raisonner en termes de continuité des programmes et de simplicité des mesures. Pour que le programme soit efficace, il doit avant tout être compris, accepté et applicable. C'est pour cela qu'il a été choisi de repartir des mesures du 6^e PAR et de les modifier ou de les compléter avec des mesures proposées par les parties prenantes visant à obtenir un gain environnemental vis-à-vis de la qualité de l'eau (et la santé humaine, dans son prolongement) en limitant les effets négatifs sur les autres composantes de l'environnement.

2. LES EVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES SONT RAREMENT SATISFAISANTES

SUJET 2. 2.1 L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN REGION DOIT PORTER SUR L'ENSEMBLE DES MESURES APPLICABLES

L'Ae a noté, dans l'avis rendu sur le 7^e Par de Bourgogne Franche Comté, que « [...] **l'effet des dispositions nationales des mesures qui ne sont pas renforcées régionalement n'est pas évalué.** Ce choix traduit l'instruction technique n°2017 805 du 6 octobre 2017, établie conjointement par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, qui précise que « l'évaluation environnementale [des programmes d'actions régionaux] ne porte que sur le contenu du programme d'actions régional et en aucun cas sur les mesures du programme d'actions national qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale ».

Cette restriction n'est pas conforme à l'article L. 122 6 du code de l'environnement puisque, au sens de la directive « nitrates », le programme d'actions applicable à la zone vulnérable est la somme des mesures du Pan et de celles du Par.

Selon l'Ae, il appartient à l'évaluation environnementale du Par, ultime document de mise en œuvre de la directive « nitrates », de consolider les effets combinés de la délimitation des zones vulnérables, du programme national et de son renforcement par le programme régional sur l'environnement et la santé humaine. Les effets sur l'environnement et la santé humaine sont en outre à aborder pour la totalité des milieux potentiellement concernés. »

Réponse apportée au sujet 2.

Conformément à l'instruction technique n°2017 805 du 6 octobre 2017, l'évaluation environnementale a été menée sur les actions du PAN renforcées par le PAR.

Cette restriction répond également au principe de proportionnalité des moyens à déployer par la collectivité par rapport à l'enjeu de reconquête de qualité d'eau. L'évaluation environnementale du 7^e PAN ayant déjà justifié un effet globalement positif ou nul des mesures sur cet objectif, la priorité dans le cadre du PAR a été de vérifier que les renforcements apportés allaient dans le sens d'une amélioration de la qualité d'eau.

Cette vision segmentée ne permet effectivement pas d'évaluer si les mesures du PAR, combinées aux mesures du PAN et de tous les autres programmes en faveur de la qualité de l'eau, sont suffisantes pour atteindre l'objectif de reconquête de la qualité de chaque masse d'eau.

Cependant, outre l'échelle d'évaluation, d'autres freins sont à lever pour pouvoir répondre à cette question comme la qualité des données disponibles. Dans le cadre de l'évaluation du 7^e PAR, les données disponibles sur les pratiques agricoles et le suivi de la qualité d'eau n'ont pas permis d'aller au-delà d'une évaluation qualitative des effets des mesures du PAR. Ce défaut de données, qui rend déjà difficile l'évaluation des mesures du PAR, rend actuellement très ambitieux l'évaluation des effets combinés de l'ensemble des programmes.

SUJET 3. LA FAIBLESSE DES BILANS DES PLANS PRECEDENTS EST LE REFLET DE DISPOSITIFS DE SUIVI DEFAILLANTS

« Alors que les Par examinés par l'Ae en 2023 constituent une 7^e génération des programmes d'action « nitrates », les bilans réalisés font le constat de la détérioration continue de la qualité de l'eau (Par Pays de la Loire, Bourgogne Franche Comté, et Île de France) ou de l'impossibilité de déterminer les effets des mesures tant sur le plan de la teneur des nitrates dans l'eau que sur l'évolution des pratiques agricoles (Par Auvergne Rhône Alpes).

Ces constats, bien que récurrents puisque réitérés à chaque nouveau Par —, ne conduisent ni à développer de nouvelles mesures ou à renforcer les mesures précédentes, ni à élaborer des dispositifs de suivi plus pertinents. »

Réponse apportée au sujet 3.

La région PACA est peu concernée par cette remarque du fait de plusieurs signaux allant dans le sens d'une amélioration de la qualité de l'eau :

- Le classement 2021 correspond à un total de 35 communes, avec 8 communes déclassées par rapport au zonage de 2017 ;
- Le nombre de ZAR passe de 3 à 2 entre le 6^e et le 7^e PAR avec la sortie du Captage du Père éternel ;
- Il est globalement observé des tendances à la baisse des teneurs en nitrates en zone vulnérable entre la 6^e et la 7^e campagne de surveillance.

Le choix de la continuité et de la stabilisation a effectivement été adopté pour permettre notamment l'appropriation des changements apportés dans le cadre du 6^e Par et par la révision du 7^e PAN.

SUJET 4. 2.3 LES VARIANTES DOIVENT ETRE PRESENTEES, LA SOLUTION CHOISIE DOIT DEMONSTRER QU'ELLE ATTEINT LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

« Les évaluations environnementales ne démontrent pas que les nouvelles mesures amélioreront la situation, voire même qu'elles enrayeront sa dégradation. »

« Elles n'examinent pas les dispositifs qui permettraient d'agir de façon préventive sur les pollutions par les fertilisants, par exemple en réexaminant le périmètre des zones vulnérables de manière à étendre la mise en œuvre des programmes d'actions aux zones présentant une vulnérabilité aux pollutions diffuses. Elles n'examinent pas non plus certaines pistes de progrès qui pourraient faire l'objet d'expérimentations au sein du Par. »

« La faiblesse de l'analyse des variantes est la conséquence d'une analyse insuffisante des bilans des programmes précédents et de la volonté de s'inscrire dans la continuité des mesures adoptées antérieurement, voire en deçà ».

« Certaines mesures n'ont en outre pas fait l'objet d'une évaluation environnementale, justifiant le choix de cette variante. »

La démarche environnementale telle qu'elle est inscrite dans le code de l'environnement suppose au contraire que le programme de mesures résulte d'une analyse de variantes justifiant les choix opérés, jusqu'à aboutir à un programme optimal du point de vue de sa performance pour l'environnement et la santé humaine. »

Réponse apportée au sujet 4.

Comme évoqué au paragraphe précédent, la région PACA est peu concernée par cette remarque du fait de plusieurs signaux allant dans le sens d'une amélioration de la qualité de l'eau.

L'absence de nouvelles communes en zone vulnérable entre le 6^e et le 7^e PAR laisse supposer qu'il n'y a pas de dégradation majeure en dehors des zones vulnérables. La mise en place d'un dispositif préventif n'apparaît ainsi pas justifiée sur ce territoire.

Comme évoqué dans le premier paragraphe, peu de modifications ont été apportées entre le 6^e et le 7^e PAR dans le but de permettre aux exploitants de poursuivre l'appropriation des mesures du 6^e PAR issues de la fusion des régions et d'intégrer les évolutions imposées par le 7^e PAN.

SUJET 5. 2.4 LE RECOURS A LA MODELISATION N'EST TOUJOURS PAS MIS EN OEUVRE

L'AE recommande déjà depuis son avis sur le 5^e PAR le recours à la modélisation. « Une modélisation qui permettrait de caractériser la relation entre les excès sur les parcelles agricoles et les concentrations résultantes dans les milieux ».

« L'Ae suggère d'aborder ce champ complexe par la lecture des deux expertises collectives sur le sujet, déjà citées, et de contacter les organismes spécialisés, notamment l'Inrae pour les aspects agronomiques, de bassin versant et de qualité des eaux continentales, le Bureau de recherches géologiques et minières pour les eaux souterraines et l'Ifremer pour le milieu marin. »

Réponse apportée au sujet 5.

Comme évoqué par l'AE elle-même dans l'avis rendu sur le PAR de la région AURA, plusieurs points techniques empêchent actuellement cette modélisation : il n'existe pas de méthode normalisée au niveau national, les modèles nécessitent des données d'entrée représentatives et fiabilisées tant sur

les teneurs en nitrates que sur différents paramètres liés aux pratiques agricoles et les modèles doivent être ajustés et éprouvés sur chaque territoire.

A cela s'ajoute une contrainte humaine et financière. Dans le cas de la région PACA, l'enjeu nitrate ne concerne qu'une faible portion du territoire (4,1%), en diminution par rapport au précédent PAR. Peu de moyens sont alloués au niveau régional pour ce suivi. La collecte et la production de données ainsi que la réalisation d'un modèle pour chaque masse d'eau ou bassin versant nécessite d'importants moyens financiers et du temps (plusieurs années). L'échelle de la région et le cadre du programme régional nitrates ne semblent pas adaptés pour porter et suivre ce type de projet.