

**cndp**

Commission nationale  
du **débat public**

## RAPPORT DU GARANT

Projet de révision  
du programme d'actions régional  
« directive nitrate »  
en région Auvergne-Rhône-Alpes

1<sup>er</sup> octobre – 30 novembre 2017

Isabelle Barthe

Le 30 Décembre 2017

# Rapport du garant de la concertation préalable Projet de révision Du programme d'actions régional « directive nitrates » en région Auvergne-Rhône-Alpes

1er Octobre – 30 Novembre 2017

.....

## SOMMAIRE (Document actif)

Introduction .....	3
Décisions et publications de référence.....	3
Propos liminaires .....	3
1. Le contexte du projet.....	4
1.1 Le Programme d'actions national (PAN) .....	4
1.2 Le cadre régional.....	4
2. Organisation et modalités de la concertation.....	6
2.1 Un calendrier contraint.....	6
2.2 Les modalités de concertation initiales.....	6
2.3 Le dispositif mis en oeuvre .....	7
2.4 Evaluation des moyens mis en oeuvre .....	8
3. Déroulement et enseignements principaux de la concertation .....	9
Conclusion.....	9

# INTRODUCTION

## Décisions et publications de référence

- 15 septembre 2017 : publication sur les sites internet de la préfecture de région, de la DREAL et de la DRAAF d'un avis de concertation préalable du public sur le projet de révision du programme d'action régional « directive nitrates » en région Auvergne Rhône Alpes. Concertation initialement ouverte du 1<sup>er</sup> au 31 octobre 2017.
- 13 octobre 2017 : lettre de saisine de la CNDP par le préfet de la Région Auvergne Rhône-Alpes demandant la désignation d'un garant en application de l'article L.121-16-1 du code de l'environnement
- 20 octobre 2017 : décision n° 2017/62/PDAN-RA/1 de la CNDP portant désignation de la garante de la concertation
- 27/10/2017 : communiqué de presse et publication sur les sites internet de la préfecture de région, de la DREAL et de la DRAAF, d'un avis de prolongation de la concertation pour une durée d'un mois. La concertation placée sous l'égide de la garante désignée par la CNDP s'est déroulée jusqu'au 30 novembre 2017.

## Propos liminaires

L'élaboration du projet de révision du programme d'actions régional « directive nitrates » en région Auvergne-Rhône-Alpes est de la responsabilité du préfet de région, qui en a confié la maîtrise d'ouvrage conjointement à la DREAL et à la DRAAF.

La concertation du public, initialement prévue du 1<sup>er</sup> au 31 octobre 2017, ne correspondait pas aux dispositions des articles L. 121-15-1 et suivants du code de l'environnement ; en effet le projet relève des dispositions applicables aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale (au sens de article L. 122-4 du code de l'environnement) et doit à ce titre faire l'objet d'une concertation préalable du public sous l'égide d'un garant de la CNDP, ce qui n'était pas initialement prévu.

**Le Préfet de Région a donc pris les dispositions nécessaires pour permettre à cette concertation de se dérouler selon la procédure légale, en saisissant la CNDP pour la désignation d'un garant et en prolongeant la concertation pour une durée d'un mois, jusqu'au 30 novembre 2017. Cette décision a permis de faire évoluer le dispositif initialement prévu, sans toutefois introduire de rupture dans le processus engagé. La concertation a donc duré deux mois (du 1<sup>er</sup> octobre au 30 novembre), dont un mois sous l'égide de la garante désignée par la CNDP.**

Le présent rapport a pour objet de rendre compte du rôle de la garante lors de la concertation, de sa perception de la qualité de cette concertation eu égard aux deux questions centrales suivantes :

- Le public a-t-il été suffisamment informé du projet, de ses enjeux, de ses caractéristiques et de ses impacts ?
- Le public a-t-il pu s'exprimer, poser des questions, obtenir des réponses satisfaisantes afin de pouvoir formuler des remarques, faire des suggestions et donner son avis sur ce projet ?
- Le maître d'ouvrage va-t-il intégrer les observations formulées pour faire évoluer son projet ?

Enfin, au vu des enseignements de cette concertation, des recommandations peuvent être faites au maître d'ouvrage quant aux modalités de concertation à mettre en oeuvre lors de la prochaine révision du PAR Auvergne-Rhône-Alpes.

# 1. LE CONTEXTE DU PROJET

## 1.1 Le Programme d'actions national (PAN)

Le texte de référence est la directive européenne n°91/676/CEE du 12 décembre 1991, dite directive « nitrates », qui vise la réduction et la prévention de la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates d'origine agricole.

La directive « nitrates » a été transposée en droit français (code de l'environnement article R.211-81) avec des dispositions en matière de suivi de la qualité de l'eau. Est ainsi prévue la délimitation de **zones vulnérables aux nitrates** dans lesquelles des programmes d'action doivent être mis en œuvre ainsi que l'établissement d'un code de bonnes pratiques agricoles.

Dans les zones vulnérables aux nitrates, des mesures spécifiques sont édictées, parmi lesquelles des prescriptions portant notamment sur :

- Les périodes d'application des engrais organiques et minéraux et leur utilisation près des cours d'eau et dans les terrains en pente
- L'interdiction d'épandage sur sol enneigé, gelé ou inondé
- L'obligation de maintenir des bandes enherbées le long des cours d'eau
- Le respect de durées minimales de stockage des effluents d'élevage.

Ces mesures, qui peuvent être renforcées dans les zones de captage d'eau potable vulnérables aux nitrates, sont inscrites dans un **programme d'actions national (PAN)**, qui fait l'objet de déclinaisons au niveau régional, **les programmes d'actions régionaux ou PAR, soumis à révisions quadriennales.**

## 1.2 Le cadre régional

**Le projet objet de la présente concertation correspond à la déclinaison au niveau de la région Auvergne-Rhône-Alpes du 6<sup>ème</sup> PAN.**

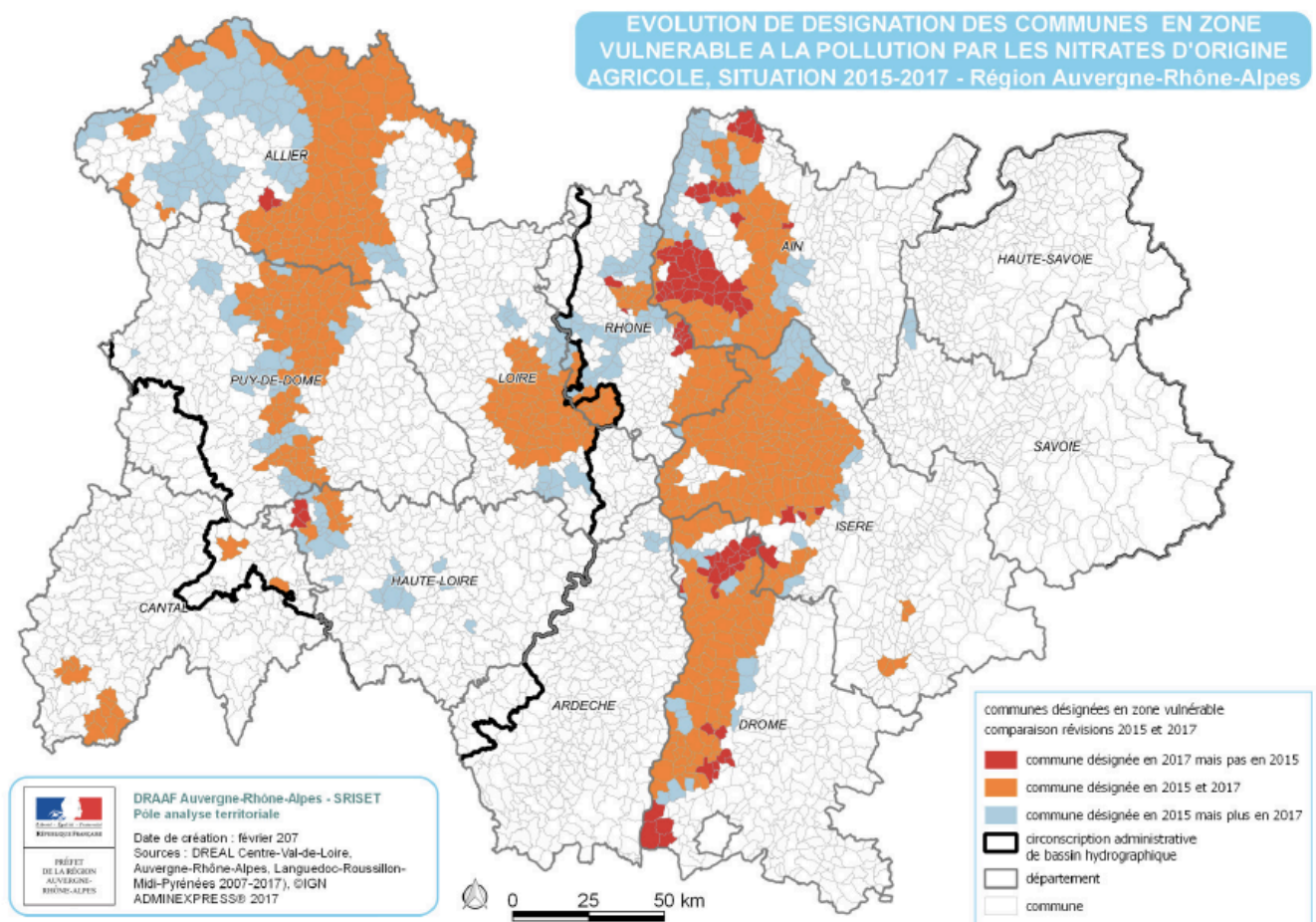
Il s'inscrit dans le cadre de la fusion des deux régions issue de la réforme territoriale de 2015 et de la révision, début 2017 des zones vulnérables sur les bassins Loire-Bretagne et Rhône Méditerranée.

A ce jour coexistent un PAR Rhône-Alpes du 14 mai 2014 et un PAR Auvergne du 27 mai 2014. La révision engagée, doit tirer les enseignements des bilans des mesures de ces deux « 5<sup>ème</sup> PAR » et conduire à « 6<sup>o</sup> PAR » qui doit **entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018** et porter sur l'ensemble des zones vulnérables de la nouvelle région.

Le projet de programme d'actions régional, objet de la concertation, comprend des mesures de renforcement du programme d'actions national, sur tout ou partie des zones vulnérables, en fonction des objectifs de préservation et de restauration de la qualité de l'eau, tout en tenant compte des caractéristiques pédo-climatiques et agricoles locales. Il comprend également des mesures de renforcement spécifiques dans les zones de captage d'eau potable.

## Les évolutions des zones vulnérables entre 2015 et 2017 en Auvergne-Rhône-Alpes.

carte extraite du dossier de concertation



### Le projet de 6<sup>ème</sup> PAR Auvergne-Rhône-Alpes

Au niveau régional, le projet de programme s'articule en deux séries de mesures :

➤ **Des mesures du programme d'actions national renforcées pour tout ou partie des zones vulnérables**

Le PAR prévoit des mesures renforcées correspondant aux points suivants du programme d'actions national (PAN) :

- 1°/ périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés ;
- 3°/ modalités de limitation de l'épandage afin de garantir l'équilibre de la fertilisation azotée ;
- 7°/ exigences de maintien d'une couverture végétale au cours des périodes pluvieuses
- 8°/ obligation d'une couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau et plans d'eau

➤ **Des mesures spécifiques aux zones de captages d'eau potable (zones d'actions renforcées ou ZAR)**

Dans les zones de captage d'eau potable (telles que définies par l'article R.212-4 du code de l'environnement), dont la teneur en nitrate est supérieure à 50 milligrammes par litre, le PAR rend obligatoire une ou plusieurs des mesures suivantes :

- renforcement d'une ou plusieurs des mesures générales édictées pour les zones vulnérables, selon le niveau de pollution (mesures 1°, 3°, 7°, 8°)
- exigences relatives à une gestion adaptée des terres, notamment les modalités de retournement des prairies
- déclaration annuelle des quantités d'azote de toutes origines épandues ou cédées ainsi que celle de leurs lieux d'épandage
- limitation du solde du bilan azoté calculé à l'échelle de l'exploitation agricole
- obligation de traiter ou d'exporter l'azote issu des animaux d'élevage, à l'échelle de l'exploitation agricole, au-delà d'un certain seuil.

Le projet prévoit enfin que les zones concernées par ces mesures renforcées peuvent être élargies afin d'assurer la cohérence territoriale du programme d'actions régional.

## 2. ORGANISATION ET MODALITES DE LA CONCERTATION

### 2.1 Un calendrier particulièrement contraint

Le calendrier, fixé par une directive interministérielle d'octobre 2017 qui prévoit l'entrée en vigueur des PAR au 1<sup>er</sup> septembre, est particulièrement contraint, comme le montre le tableau suivant (*extrait du dossier de concertation*).

**Calendrier de travail pour le PAR révisé Auvergne-Rhône-Alpes**

2017				2018									
Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Aout	Septembre	
Elaboration du nouveau PAR et du rapport environnemental de ce PAR				Consultation de l'Autorité Environnementale									
	Concertation préalable du public				Consultation des instances (Conseil Régional, Chambre Régionale d'Agriculture, Agences de l'Eau) (2 mois)		Consultation du public (1 mois minimum)		Signature de l'arrêté			Mise en œuvre du PAR au 01/09	

### 2.2 Les modalités de concertation initiales

Dans ce contexte, un « groupe de concertation régional » (réglementaire) a été constitué dès juin 2017. Cette instance comprend notamment, outre les services de l'Etat concernés, les divers acteurs du monde agricole, les agences et services gestionnaires de l'eau, des collectivités territoriales et enfin des représentants du monde associatif : la FRAPNA et la FRANE pour la protection de la nature et de l'environnement, des représentants des fédérations de pêche ainsi que des associations de consommateurs. Les travaux de ce groupe de concertation, complétés par ceux du groupe technique, (composé des techniciens et élus des chambres d'agriculture, des instituts techniques et des agents de l'Etat) permettent une évolution itérative du projet de PAR.

Enfin, une série de réunions locales avec la profession agricole ont été conduites par le cabinet d'études STUDEIS pour enrichir les débats du groupe technique et du groupe de concertation régional.

Par ailleurs, comme indiqué en propos liminaires, la concertation avec le public a été initiée par le maître d'ouvrage avant la saisine de la CNDP pour la désignation d'un garant et les modalités, telles que prévues sur la période d'octobre 2017, consistaient essentiellement en un dispositif informatif dématérialisé, avec la possibilité de déposer des avis par Internet.

### 2.3 Le dispositif mis en oeuvre

Les réunions préparatoires à la concertation ont été mises en place très rapidement après la désignation de la garante, qui a ainsi pu rencontrer l'équipe de maîtrise d'ouvrage et participer à la réunion du groupe de concertation régional du 20 octobre. Cette rencontre avec les acteurs a permis de présenter les enjeux et attendus de la concertation publique selon la pratique de la CNDP. Par ailleurs, de nombreux échanges téléphoniques et courriels ont eu lieu avec la DREAL et la DRAAF, afin de compléter le dispositif initial.

**Il faut souligner la qualité des échanges avec les équipes en charge du projet à la DREAL et à la DRAAF, ce qui a permis d'apporter des améliorations au dispositif initialement prévu, dans les domaines suivants :**

- une durée de concertation étendue à deux mois (dont un sous l'égide de la garante)
- des compléments apportés à la documentation disponible pour favoriser la compréhension par un public non averti
- un accès facilité à l'information et à l'interaction :
  - la possibilité de consulter le dossier et de déposer des contributions par voie électronique a été complétée, pour les personnes ne disposant pas d'accès à Internet par la possibilité de consulter le dossier papier et d'en obtenir des copies. Le public pouvait aussi contacter la garante par courriel ou par courrier
  - la tenue de 2 réunions publiques

**Dans ce contexte, le dispositif de concertation suivant a été mis en oeuvre :**

- **mise à disposition de documents d'information complets et didactiques comprenant :**
  - le dossier de concertation, document synthétique représentant les attendus et les enjeux de ces programmes d'actions
  - les deux programmes d'actions Régionaux d'Auvergne et de Rhône-Alpes de 2014 (5<sup>ème</sup> PAR)
  - le bilan de ces programmes d'actions régionaux en vue de l'élaboration du 6<sup>ème</sup> PAR
  - l'arrête ministériel du 23/10/2013 relatif à l'élaboration des PAR
  - le Programme d'Actions National de 2016
  - les arrêtés préfectoraux de délimitation des zones vulnérables aux nitrates dans les bassins Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée et Adour-Garonne,
  - la carte régionale des communes désignées en zones vulnérables et la liste des communes associées.
  - le calendrier d'élaboration du PAR
  - un glossaire

Ces documents étaient consultables et téléchargeables sur les sites Internet de la DREAL et de la DRAAF, copilotes de l'opération, ainsi que sur le site Internet de la préfecture de région. Le dossier pouvait également être consultable au format papier dans les locaux de la DREAL à Clermont-Ferrand et de la DRAAF à Lyon. Des copies pouvaient en être demandées à la DREAL.



➤ **possibilité offerte au public de participer sous diverses formes :**

- par l'intermédiaire d'un formulaire électronique sur les sites Internet de la consultation
- par une adresse courriel dédiée, pour adresser ses observations à la garante de la concertation ; des observations pouvaient également lui être adressées par courrier.
- **lors de deux réunions publiques** : au lycée agricole de la Côte Saint André (le 16 novembre 2017 à 18h30) et dans les locaux de la DRAAF à Lempdes (le 22 novembre 2017 à 18h30.)

Ce dispositif de concertation a été présenté dans un communiqué de presse du préfet de région le 27 octobre 2017, diffusé également dans la presse agricole et sur la plateforme 21 accessible notamment par le monde associatif et les collectivités territoriales.

## 2.4 Evaluation des moyens mis en œuvre

Comme exposé ci-dessus, le dispositif de concertation a été mis en œuvre dans un calendrier particulièrement contraint et dans un cadre légal nouveau pour les administrations concernées, qui sont rompues à la pratique de la concertation avec les acteurs (ainsi, dans le cadre du groupe de concertation régional) mais pas à la concertation du public au sens du code de l'environnement. Il s'agissait donc d'une première en la matière et les organisateurs étaient conscients des limites du processus qu'ils ont pu mettre en place dans les délais impartis et avec des moyens limités, eu égard notamment à la superficie du territoire régional (près de 72000 km<sup>2</sup> sur 12 départements).

Il faut souligner que malgré la technicité du projet, les documents d'information étaient agréables et didactiques, en particulier le dossier de concertation qui présentait avec clarté les enjeux du projet, ses échelles territoriales et son insertion dans le dispositif national. Un glossaire a été rajouté pour faciliter la compréhension des termes techniques et acronymes utilisés.

La page internet était immédiatement accessible sur les 3 sites concernés et le téléchargement du dossier était aisé.

Néanmoins, force est de constater qu'aucune contribution écrite n'a été déposée, ni par voie dématérialisée, ni par courrier. Le webmestre a vérifié que sur les 75 formulaires d'observations ouverts, seuls ceux qui avaient été utilisés comme test par la DREAL avaient été complétés, ce qui prouve que le dispositif fonctionnait, mais qu'il n'a pas été utilisé par le public. Il n'y a pas eu non plus de remarques adressées à la garante, ni par courriel ni par courrier.

En revanche, les 2 réunions publiques, bien que peu fréquentées (moins de 10 personnes présentes dans le public à chaque réunion) ont donné lieu à des échanges fructueux, qui ont permis au maître d'ouvrage de nourrir sa réflexion. Certaines des observations et propositions qui ont été émises lors de ces rencontres avec le public ont été débattues lors de la réunion du groupe de concertation régional du 12 décembre, dans le but de faire évoluer le projet d'arrêté préfectoral.

On peut néanmoins constater que les participants étaient majoritairement des représentants du monde agricole, avec des pratiques et des objectifs certes assez diversifiés, mais qu'hormis une association de protection de la nature et de l'environnement, le public non concerné professionnellement ne s'est pas mobilisé.



### 3. DEROULEMENT ET ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX DE LA CONCERTATION

Les réunions publiques ont été les seuls lieux productifs de cette concertation. Dans les deux cas, après une rapide présentation par la garante, des règles qui régissent la concertation et de son propre rôle, le maître d'ouvrage et son bureau d'études (STUDEIS) faisait en 25 à 30 minutes une présentation du bilan des deux 5<sup>ème</sup> PAR et du projet de 6<sup>ème</sup> PAR ainsi que du calendrier. S'ensuivaient les questions/réponses du public avec la DREAL et la DRAAF. Le faible nombre de participants a conféré à ces rencontres un caractère agréable et a permis des échanges approfondis sur les thèmes abordés.

Les deux réunions publiques ont donné lieu à des comptes rendus qui ont été mis en ligne.

**Ainsi, et avec des variantes d'une réunion à l'autre, on peut retenir les principales thématiques suivantes abordées :**

- un débat sur le calendrier des demandes de dérogations à l'implantation de couvert en cas de sols argileux
- le risque, pointé par un contributeur, de l'incompatibilité des mesures des programmes d'actions nitrates avec l'objectif de certaines coopératives agricoles d'obtenir des blés à fortes teneurs en protéine
- le constat d'une contradiction entre la nécessité affirmée par des producteurs de betteraves d'apporter des fertilisants en amont du semis et l'interdiction de l'épandage de fertilisants de type III jusqu'au 28 février
- un besoin de clarification technique sur l'articulation entre les arrêtés référentiels sur la mise en œuvre de l'équilibre de la fertilisation azotée (dits « arrêtés GREN ») et le PAR
- un débat sur l'interdiction de retournement des prairies dans les zones d'actions renforcées pour la protection des captages d'eau potable, avec l'exemple cité de communes d'autres régions mettant en place des mesures incitatives à la conversion en agriculture biologique dans les ZAR
- le constat de l'hétérogénéité des contrôles selon les secteurs (lié à l'ancien découpage régional)
- des propositions, faites par la FRANE, de communication et de pédagogie en direction de la profession agricole pour améliorer l'efficacité du 6<sup>ème</sup> PAR.

Les représentants de la DREAL et de la DRAAF ont apporté des réponses précises et circonstanciées et ont exposé dans quel cas les observations pourraient être débattues au sein du groupe de concertation régional pour être éventuellement intégrées au projet en cours d'élaboration.

## CONCLUSION

### L'avis de la garante sur le déroulement de la concertation

La concertation initiée par le maître d'ouvrage a évolué à partir de la désignation de la garante pour répondre aux exigences formelles du code de l'environnement, grâce à la possibilité offerte au public d'accéder aisément à une information complète et de qualité et de déposer des contributions par internet et par courrier. La tenue de deux réunions publiques, bien que peu fréquentées, a mis en évidence la pertinence de ce dispositif qui a permis d'enrichir les travaux d'élaboration du PAR au sein du groupe de concertation régional et de faire évoluer le projet sur certains points précis.

Néanmoins, l'absence de contributions écrites et la très faible mobilisation du public posent question eu égard aux enjeux sociétaux de la thématique traitée. Certes, la forte technicité des éléments mis en débat constituait un frein et la presse n'a pas relayé l'information. Il faut également relever que le monde associatif, qui est habituellement un relais actif dans les dispositifs de concertation, est également - et réglementairement - associé au groupe de concertation régional, ce qui a pu prêter à confusion, d'ailleurs renforcée par une terminologie identique :

« concertation ». A cet égard, on peut relever que la contribution écrite, déposée conjointement par la FRAPNA et la FRANE dans le cadre du groupe de concertation régional, n'a pas été réitérée dans le cadre de la concertation avec le public, bien qu'elle ait été prise en considération par le maître d'ouvrage. Il conviendra donc à l'avenir de bien expliciter la distinction entre les divers niveaux de concertation associés à l'élaboration du projet de PAR.

**Je considère néanmoins, eu égard au calendrier particulièrement contraint qui s'imposait à la maîtrise d'ouvrage, que le dispositif mis en œuvre satisfaisait aux exigences formelles de la concertation du public, au sens du code de l'environnement.**

### **Les recommandations de la garante sur les modalités de la concertation à mettre en œuvre lors de la prochaine révision du PAR Auvergne-Rhône-Alpes**

La mobilisation du public lors des concertations organisées au titre du code de l'environnement constitue un enjeu fort car la légitimité des décisions prises en est renforcée. L'association du public en amont de la finalisation d'un projet constitue donc un défi, d'autant plus important que les éléments mis en débat sont techniques. Parmi les pistes de réflexion proposées, on peut retenir la nécessité d'informer et de sensibiliser la population sur les enjeux de santé publique associés au projet soumis à la concertation. Cet effort de pédagogie suppose une mobilisation forte des relais d'information : presse régionale, monde associatif, collectivités territoriales, gestionnaires de l'eau (SAGE) etc. En conséquence un temps de préparation suffisant de la concertation est nécessaire dès la décision de mettre le projet en révision. Par ailleurs, on a vu la pertinence des réunions publiques locales et, pour être en adéquation avec la superficie du territoire régional et des zones vulnérables aux nitrates, ce dispositif doit être largement utilisé pour permettre de prendre en considération les spécificités des différents territoires concernés, a fortiori dans les zones d'actions renforcées pour la protection des captages d'eau potable.

Enfin, il serait souhaitable que le dispositif de contribution dématérialisé évolue pour permettre une interactivité des avis et questionnements des internautes et des réactions aux réponses du maître d'ouvrage, comme sur les forums qui sont une pratique courante sur Internet. Il serait ainsi possible de faire évoluer une communication encore trop verticale et de permettre au public de bien distinguer la période de concertation préalable, lorsque le projet n'est pas finalisé, de la mise en consultation du projet finalisé avant décision de l'autorité compétente.



Commission nationale  
du **débat public**

244 boulevard Saint-Germain  
75007 Paris - France  
T. +33 (0)1 44 49 85 50  
[contact@debatpublic.fr](mailto:contact@debatpublic.fr)  
[www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)