



PREFET DE LA REGION AUVERGNE

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

Projet de 5ème programme d'action régional « nitrates »

Le 10 février 2014, le préfet de région, autorité environnementale, a été saisi pour avis sur le projet de 5ème programme d'action régional relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Cet avis doit être émis dans les trois mois suivant la saisine de l'autorité environnementale.

Il s'exprime sur la qualité de l'évaluation environnementale du projet, transcrite dans son rapport environnemental, et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le programme d'actions régional.

Il est publié sur internet, notamment sur le site de la DREAL, doit être joint au dossier de consultation du public.

En application de l'article R 122-21 du code de l'environnement, l'agence régionale de santé et les préfets de l'Allier, du Cantal, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ont été consultés pour contribuer à l'avis de l'autorité environnementale.

1. Présentation du projet de 5ème programme d'actions régional « nitrates »

Le dossier sur lequel a été saisie l'autorité environnementale est composé du projet d'arrêté établissant le programme d'action régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole pour la région Auvergne et de son rapport environnemental dans sa version « réf. 94573 de février 2014 ».

La directive n°91/676/CEE du 12 décembre 1991, dite directive « nitrates », vise la réduction et la prévention de la pollution des eaux due aux nitrates d'origine agricole au sein de certaines zones dites zones vulnérables, dans lesquelles sont mis en œuvre des programmes d'actions. Les précédents programmes d'action « nitrates » étaient départementaux.

La 5ème génération de programme d'actions s'inscrit dans un contexte de mise en demeure de la commission européenne motivée, d'une part, par l'échelle départementale des programmes d'action actuels qui permettent trop de disparités entre les territoires et, d'autre part, par l'insuffisance des mesures obligatoires contenues au sein des programmes d'action.

Pour répondre à ces observations, le projet de 5ème programme d'action définit huit mesures nationales (décret 2011-1257 du 12 décembre 2011 et arrêtés ministériels du 19 décembre 2011 et du 23 octobre 2013) qui peuvent être renforcées dans le cadre de programmes d'actions élaborés à l'échelle régionale, afin de pouvoir adapter le dispositif aux enjeux et aux spécificités de chaque territoire, allant ainsi au-delà de ce socle national.

Seules les mesures 1, 3, 7 et 8 peuvent être renforcées dans le programme d'action régional lorsque les objectifs de préservation et de restauration de la qualité de l'eau, les caractéristiques pédo-climatiques et agricoles ainsi que les enjeux propres à chaque zone vulnérable l'exigent.

- Mesure 1 : Périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants
- Mesure 3 : Limitation de l'épandage des fertilisants afin de garantir l'équilibre de la fertilisation azotée
- Mesure 7 : Couverture végétale pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses
- Mesure 8 : Couverture végétale le long des cours d'eau

Le projet de programme d'action pour l'Auvergne décline sur la zone vulnérable ces quatre mesures afin d'améliorer la qualité des masses d'eau sur le paramètre nitrates au sein des zones vulnérables.

La zone vulnérable d'Auvergne définie par arrêté du préfet coordonnateur de bassin du 21 décembre 2012 concerne 150 communes, dont 97 dans le département de l'Allier, 47 dans le Puy-de-Dôme, cinq en Haute-Loire et une dans le Cantal, pour une surface de 238 600 ha.

2. Qualité du dossier

2.1 Structure générale du dossier

Le rapport environnemental aborde toutes les parties fixées par l'article R122-20 du code de l'environnement. Pour évaluer les impacts potentiels du projet, il définit à juste titre une priorisation des composantes environnementales en fonction de leur lien avec la directive « nitrates ». La hiérarchisation des thématiques environnementales au regard des enjeux du projet facilite l'appropriation du dossier.

La présentation préalable et succincte de la zone vulnérable aux nitrates en Auvergne et son évolution par rapport au précédent zonage de 2007 permet un accès rapide au contexte du dossier.

La lecture du seul projet d'arrêté préfectoral établissant le programme d'action régional « nitrates » est assez complexe en raison de sa dimension complémentaire au programme national et des dérogations qu'il prévoit, mais le rapport environnemental éclaire bien sa place dans la politique globale de lutte contre les pollutions diffuses.

2.2 Résumé non technique

Sa présentation est dense et compacte. Le résumé non technique couvre l'ensemble des éléments du rapport environnemental sans les prioriser ce qui complique la lecture, malgré les portions de texte surlignées.

2.3 Articulation du 5ème programme d'actions nitrate d'Auvergne avec les autres plans et programmes pertinents

La présentation sous la forme d'un tableau synthétique démontre globalement la cohérence du 5ème programme d'actions nitrate avec les autres plans et programmes en vigueur, et notamment avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne et avec les différents schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du périmètre de la zone vulnérable : Alagnon, Allier aval, Dore et Sioule.

2.4 Description de l'état initial de l'environnement

Les enjeux identifiés et l'appréciation de leur importance sont globalement adaptés à l'échelle régionale et aux caractéristiques du projet de programme. En revanche, dans un souci de synthèse, les données générales de contexte auraient pu être réduites.

2.4.1 Qualité des eaux

Fondée essentiellement sur l'exploitation des données de la DREAL Auvergne et de PHYT'EAUVERGNE, la thématique « ressource et qualité des eaux », qui est la cible principale du projet, bénéficie logiquement d'un développement prépondérant dans le rapport environnemental.

La zone vulnérable de la région Auvergne concerne 56 masses d'eau superficielles (sur un total de 331 sur l'Auvergne) et 10 masses d'eau souterraines (sur un total de 21 sur l'Auvergne). Le dossier précise que cette zone présente des cours d'eau de qualité mauvaise (essentiellement dans l'Allier) à bonne (au sud de la zone vulnérable) au regard du paramètre nitrates. Les sources anthropiques de la présence de nitrates sont bien rappelées mais un zoom sur les zones en excédents structurels ou celles présentant des augmentations tangibles aurait été pertinent dès cette partie.

S'agissant des teneurs en matières phosphorées, le dossier fait référence aux données de l'Agence de l'eau sur des données un peu anciennes de 2006-2008 : la qualité des eaux est globalement bonne dans la zone vulnérable d'Auvergne, excepté dans le Puy-de-Dôme ou quelques cours d'eau présentent une mauvaise qualité.

S'agissant de la pollution des eaux superficielles et souterraines aux produits phytosanitaires, la zone vulnérable est concernée en partie nord, dans le bassin versant de la Queune ainsi qu'au niveau de la nappe alluviale de l'Allier et de la plaine de la Limagne.

2.4.2 Gestion quantitative de l'eau

Le rapport montre bien que les prélèvements sont essentiellement réalisés dans les eaux souterraines (à 74%) et qui servent à l'alimentation en eau potable (à 86%), puis à l'irrigation (à 9%) et aux industries (à 5%).

En matière d'alimentation en eau potable, la rivière Allier et sa nappe alluviale représentent la principale ressource régionale : 51 % de la population du Puy-de-Dôme et 46 % de celle de l'Allier, soit environ 500 000 personnes.

La gestion des périodes d'étiage est abordée, mais elle aurait pu être plus étoffée.

2.4.3 Les enjeux pour la santé humaine

En matière de santé humaine, le rapport cite les enjeux liés à l'alimentation en eau potable et la qualité des eaux de baignades auxquels on peut ajouter les enjeux indiqués dans le paragraphe consacré à la qualité de l'air et aux émissions de gaz polluants (protoxyde d'azote, ammoniac, émissions de gaz à effets de serre liés à fabrication des engrais azotés et à leur transport).

La zone vulnérable comporte 192 captages d'alimentation en eau potable (soit 7,6 % des captages régionaux) dont 108 ont un périmètre de protection. Le dossier met bien en évidence la prépondérance des pollutions diffuses imputables aux nitrates.

Selon les données de l'agence régionale de santé, seuls deux captages présentent des teneurs en nitrates supérieures à 50 mg/l. Il s'agit de La Ferté Hauterive (Pont de Châtel) et Gannay sur Loire (Les Terriens). Ces deux périmètres sont mentionnés dans le registre des zones protégées du SDAGE Loire-Bretagne.

Afin de bien prendre en compte l'enjeu sur les eaux actuellement consommées par les habitants de la région, le nombre de captages inclus dans la zone vulnérable gagnerait à être rapproché de la population tributaire (cf page 27 : la nappe de l'Allier approvisionne 60 % des habitats de l'Allier et du Puy-de-Dôme). Par ailleurs, le tableau de la page 41, intitulé « Figure 7 : Part de la population ayant consommé une eau de bonne qualité », ne rend pas compte de l'exposition aux nitrates par la consommation en eau potable en Auvergne, car il concerne seulement l'état bactériologique.

Le dossier aurait dû présenter des éléments plus clairs sur l'exposition aux nitrates par les eaux de consommation.

En Auvergne actuellement, il n'y a pas de réseau de distribution qui distribue une eau avec plus de 50 mg/l de nitrates.

Le dossier aurait pu préciser que lorsqu'un captage est trop affecté par la présence de nitrates, les distributeurs qui disposent de plusieurs ressources s'efforcent d'en réduire la concentration par dilution. Aussi, le dossier aurait dû examiner si cette capacité de dilution et de maintien de sources d'approvisionnement variées et de qualité pourront se maintenir à terme.

Dans le même chapitre sont évoqués les outils réglementaires de protection de l'eau destinée à la consommation humaine en citant, d'une part les arrêtés de déclaration d'utilité publique des périmètres de protection de captages prévus par le code de la santé publique, et d'autre part les aires d'alimentation des captages prioritaires encore appelés « captages Grenelle ».

Il aurait été utile de préciser que les premiers visent à protéger les captages des pollutions ponctuelles, alors que les seconds ont été créés pour réduire les pollutions diffuses comme les nitrates et les pesticides.

Il existe en Auvergne 19 captages prioritaires dont 15 en nappe alluviale localisés dans la zone vulnérable. Deux de ces captages répondent aux critères des zones d'actions renforcées définis au programme national nitrates. Ces zones d'actions renforcées correspondent notamment à des teneurs moyennes en nitrates supérieures à 50 mg/l sur deux ans.

2.4.3 Les zones humides

La présentation générale est de bonne qualité. Toutefois, elle aurait pu être plus détaillée pour la zone vulnérable, qui se limite à indiquer la présence de 12 840 ha de zones humides.

2.4.4 Les risques de ruissellement/infiltration et d'érosion des sols

Les descriptions, très générales, auraient pu être développées sur la zone vulnérable.

2.5 Bilan de la mise en œuvre du 4ème programme d'action nitrates

Le bilan du 4ème programme réalisé dans le dossier est difficile à suivre.

Le dossier ne permet pas de mettre en évidence clairement les raisons qui ont conduit à une mise en œuvre variable de certaines mesures. Le rapport environnemental (page 95) montre que l'accompagnement des agriculteurs semble avoir été déficient. Le dossier fait le constat que des marges de progression existent sans pour autant préciser les pistes possibles.

En conclusion, il est confirmé qu'une dégradation de la qualité des eaux souterraines s'est opérée durant le 4ème programme d'action nitrates, et plus particulièrement celle des nappes alluviales de la Loire et de L'Allier. Enfin, le bilan fait apparaître une dégradation inquiétante de la qualité des eaux superficielles pour deux masses d'eau.

2.6 Perspectives d'évolution de l'environnement de la zone vulnérable

Même si cet exercice est difficile, la description des scénarii tendanciels pour chaque enjeu environnemental, c'est-à-dire leur évolution probable en l'absence de 5ème programme, est souvent trop générale et donc peu exploitable pour évaluer les effets potentiels du projet.

2.7 Évaluation des impacts environnementaux probables et des mesures prévues pour y remédier si nécessaire

La cible principale du projet est l'amélioration de la qualité de l'eau. L'analyse de l'autorité environnementale porte donc à la fois sur l'importance des impacts positifs sur cet enjeu, mais aussi sur les impacts indirects (positifs ou éventuellement négatifs) sur les autres enjeux, qui ne sont pas la cible du projet mais qui peuvent être indirectement impactés par sa mise en œuvre.

L'impact potentiel des mesures du projet est analysé pour chaque enjeu environnemental dans des tableaux de la page 116 à la page 133, qui permettent d'évaluer de manière satisfaisante la nature de l'incidence, le périmètre concerné, la durée et le temps de réponse de l'impact potentiel. Cette méthode permet une bonne appréciation des impacts potentiels du projet.

Le dossier présente par ailleurs une analyse globale et transversale des effets cumulés du renforcement des mesures prévues dans le programme d'action régional entres elles, mais également avec le socle de mesures retenues dans le cadre du programme national.

2.7.1 Qualité des eaux

Le rapport environnemental montre sur cet enjeu qui constitue la cible du projet des effets potentiels significativement positifs.

Cependant, le dossier souligne aussi page 136 que cet impact positif pourrait « être [...] significativement atténué par la mise en place des dispositions dérogatoires à la couverture végétale des sols pendant les périodes pluvieuses ».

Le rapport environnemental montre comment le recours à ces dérogations est encadré et les améliorations apportées à ce cadre par rapport au 4ème programme.

Toutefois, certains critères auraient mérité plus d'explications, par exemple sur le choix du 15 septembre comme date de récolte après laquelle la couverture n'est plus obligatoire ou sur les modalités concrètes d'application de la dérogation pour conditions climatiques exceptionnelles.

De plus, le rapport environnemental propose un dispositif intéressant pour suivre et encadrer ces dérogations (chapitre E 2.2.2 page 164), que le projet aurait dû intégrer et décliner de façon opérationnelle.

En ce qui concerne la protection des ressources pour l'alimentation en eau potable, l'article 5 du projet indique qu'il n'est pas prévu de mesures complémentaires sur les deux captages les plus pollués par les nitrates, situés en zones d'actions renforcées.

Cette décision est motivée par l'engagement de démarches territoriales spécifiques pour l'élaboration de plans d'actions visant à protéger leurs aires d'alimentation.

Cependant, en l'absence d'évaluation de l'efficacité de ces démarches territoriales, le dossier aurait pu mieux justifier l'absence de mesures réglementaires spécifiques aux zones d'actions renforcées malgré les consignes ministérielles.

De plus, le contexte est identique pour les 13 autres captages prioritaires situés hors zones d'actions renforcées mais en zone vulnérable, et pour les 3 sites de baignade engagés également dans l'élaboration de plans de prévention à l'échelle des bassins d'alimentation.

Le dossier aurait donc pu être plus clair en mentionnant par exemple que le 5ème programme sera un socle minimum réglementaire pour l'ensemble de la zone vulnérable et que sur certains périmètres de cette zone vulnérable (ZAR et autres captages prioritaires) des démarches territoriales et contractuelles sont menées avec une ambition supérieure en matière environnementale.

2.7.2 Biodiversité

Les actions complémentaires du programme d'actions régional devraient, comme cela est mentionné dans l'étude, logiquement contribuer à préserver voire améliorer la biodiversité, « à la fois en limitant les phénomènes d'eutrophisation liés à l'apport de nutriments azotés et phosphorés et en offrant des zones de refuge, de déplacement ou d'alimentation aux espèces ».

2.7.3 Qualité de l'air

Le dossier montre que le projet contribuera probablement à la réduction des émissions de polluants atmosphériques et gaz à effet de serre dues à la fertilisation azotée, notamment le protoxyde d'azote. Il devrait également renforcer la séquestration du carbone dans la biomasse et dans les sols en particulier avec la mise en place d'un couvert végétalisé pendant les périodes pluvieuses ainsi que le long des cours d'eau. Néanmoins, comme pour la qualité de l'eau, le rapport rappelle bien que cet effet pourrait être atténué par les dérogations prévues à l'implantation d'une couverture végétale des sols.

2.8 Dispositif de suivi environnemental

Afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre du programme et ainsi renforcer son efficacité environnementale, le rapport environnemental propose la mise en place d'un dispositif d'accompagnement au changement de pratiques des exploitations agricoles concernées.

Ce dispositif repose sur un système de 32 indicateurs pour lesquels il est rappelé à juste titre la difficulté de satisfaire à toutes les conditions qui définissent la qualité d'un indicateur (spécifique, fiable, opérationnel...).

Il est mentionné page 16 du résumé non technique et page 179 du rapport environnemental que le dispositif de suivi du schéma « doit permettre de mesurer l'évolution des pratiques agricoles ainsi que d'évaluer les effets de ces modifications sur l'état de la ressource en eau vis-à-vis du paramètre nitrates ».

Plus largement, les indicateurs devront permettre à la fois de mesurer les impacts positifs attendus sur la qualité de l'eau, donc de vérifier la pertinence des actions du programme et de les corriger si nécessaire, mais aussi de vérifier l'absence d'effets négatifs ou au contraire de détecter des effets négatifs qui n'auraient pu être supposés préalablement, notamment sur d'autres enjeux environnementaux.

Toutefois, le nombre élevé d'indicateurs prévus et surtout le manque de précisions pour certains d'entre eux rend incertaine leur utilisation concrète pour le pilotage du 5ème programme

Il est prévu que le suivi soit assuré par le groupe de concertation régional qui se réunira annuellement afin de faire le point sur la mise en œuvre du programme. À cette occasion, les indicateurs de suivi seront présentés et discutés. Cette proposition est importante, car ces échanges permettront aussi d'analyser les déclarations annuelles des exploitants agricoles prévues dans le cadre de ce 5ème programme (le 4ème programme ne prévoyait qu'une déclaration en début de campagne pour la période des 4 années).

Le rapport suggère utilement que ce comité de suivi s'appuie sur les travaux de groupes de travail techniques, reflétant la diversité des parties prenantes, qui associent d'autres organismes que ceux représentés dans le groupe de concertation régional notamment des organismes scientifiques spécialisés, des instituts techniques ou des experts en écologie du sol et des milieux aquatiques. Le GREN (Groupe Régional d'Expertise Nitrates) pourrait à ce titre être plus sollicité qu'actuellement où il est uniquement mobilisé au titre de la mesure 3.

Ces recommandations, utiles, doivent être suivies par le pilote du programme.

3. Conclusion sur la prise en compte de l'environnement par le projet de 5ème programme d'action régional « nitrates »

Le rapport environnemental identifie et hiérarchise bien les enjeux environnementaux liés au projet. Il montre que ses impacts seront globalement positifs, en particulier en matière de qualité des eaux.

Même si les critères qui ont conduit aux choix de certaines actions parmi toutes les options envisageables auraient pu être plus clairement exposés, il convient de relever la pertinence de la plupart des dispositions prévues.

De même, l'harmonisation des mesures à toute la zone vulnérable, malgré les différences qui existaient entre les départements dans le précédent programme, est positive pour l'efficacité du 5ème programme.

Cependant, au-delà des dispositions prévues, l'impact positif du programme dépendra largement de :

- la maîtrise du recours aux dérogations prévues, dont le cadre aurait pu être plus précis ;
- la précision et l'adaptation de certains indicateurs pour permettre un suivi concret de l'efficacité des actions mises en œuvre ;
- la mobilisation des acteurs qui contribuent au suivi afin d'ajuster la mise en œuvre du programme pour améliorer son efficacité si nécessaire ;
- la sensibilisation et l'accompagnement des agriculteurs pour l'ensemble des exploitations concernées avec la participation active des structures professionnelles dans le souci d'une appropriation collective de ce dispositif.

Conformément à l'article L 122-10 du code de l'environnement, dans le programme qui sera adopté devra être indiquée la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des observations du présent avis.

Clermont-Ferrand, le

31 MAR. 2014

Le préfet,



Michel FUZEAU