

AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU 7^e PROGRAMME D' ACTIONS DE LA DIRECTIVE NITRATES DE LA REGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Réponse à l'avis de l'Autorité environnementale

Numéro de dossier		AE1349
Version	Date	Description
1	25/01/2024	Version envoyée à la DRAAF et la DREAL
2	14/02/2024	Version envoyée à la DRAAF et la DREAL
Intervenants		
Rédacteur principal		Mathilde KUEFFER
Contrôle		Nicolas FRUIET
Validation		DRAAF et DREAL AURA

INTRODUCTION

Ce document vise à apporter des éléments de réponse à la note délibérée de l'Autorité environnementale (AE) relative aux programmes d'actions nitrates n°Ae 2023-N-81.

Nous rappelons tout d'abord que le 6^e Programme d'Actions Nitrates de la région AUVERGNE-RHÔNE-ALPES (PAR), entré en vigueur en 2019 et objet de la présente révision, était le premier programme réalisé à la suite de la fusion des régions en 2016. Cette fusion avait amené à densifier les prescriptions dans un souci d'homogénéisation des mesures et de non-régression environnementale.

D'autre part, 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 relevés par 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.

1. SYNTHÈSE DE L'AVIS

SUJET 1. EXAMEN DES DIFFÉRENTES MESURES POSSIBLES POUR RÉDUIRE LES INCIDENCES DE L'UTILISATION DES FERTILISANTS AGRICOLES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ HUMAINE

« Une évaluation environnementale a été effectuée. Elle est complète et très fouillée. En revanche elle n'atteint aucun des objectifs attendus d'une telle démarche. En effet, elle n'examine pas différentes mesures possibles pour réduire les incidences de l'utilisation des fertilisants agricoles sur l'environnement et la santé humaine, alors que l'objectif premier du programme est de réduire ces incidences. »

Réponse apportée au sujet 1.

Dans un objectif de stabilisation du cadre réglementaire régional afin de poursuivre l'appropriation des mesures du PAR6 par la profession agricole, le groupe régional de concertation nitrates a validé la proposition des services de l'État de privilégier une mise en conformité du PAR7 par rapport au PAN7 et de travailler sur une simplification des mesures quand cela est possible.

Sur cette base, les mesures possibles ont été discutées en groupe technique, puis ont été validées par le groupe régional de concertation.

SUJET 2. BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU 6^E PAR

« Le bilan de la mise en œuvre du sixième PAR s'est d'ailleurs révélé une tâche impossible, car les principales données pour le réaliser sont manquantes : évolution des pratiques agricoles et évolution des taux de nitrates. »

Réponse apportée au sujet 2.

L'analyse de pratiques de fertilisation et d'installation de couverts végétaux par la profession se fait par échantillonnage. Pour connaître l'évolution des pratiques entre le début et la fin d'un PAR, il faudrait réaliser un recensement exhaustif des pratiques. Cela nécessite une méthodologie complexe et des moyens qui ne sont pas disponibles pour les services de l'État. Ainsi, comme il est demandé par l'AE, développer une analyse fine des pratiques en zone vulnérable et hors zone vulnérable n'est pas possible à ce jour au regard des moyens techniques et financiers alloués en région.

L'analyse de l'évolution des taux de nitrates s'appuie sur les données disponibles à savoir les campagnes menées dans le cadre de la révision des zones vulnérables qui ont lieu tous les 4 ans et les bases de données ADES et Naiade. Les données de la 8^{ème} campagne nitrates ne sont pas disponibles pour le moment (mise à disposition propre à chaque agence de l'eau, prévue en 2024 pour Loire-Bretagne) et nécessiteraient un long travail d'analyse et d'expertise pour être exploitées (correspondant au travail de révision du zonage qui ne peut être anticipé et sera conduit à partir de 2024 pour aboutir à la révision des zones vulnérables de chaque bassin en août 2025), d'où l'utilisation des données des 2 campagnes précédentes. Les données disponibles sur ADES et Naiade varient d'un captage à l'autre en termes de nombre d'analyses (fréquence de suivi définie en fonction du débit) et de la période d'analyse. Les données des captages peuvent être sur des années et des mois différents ce qui complique le traitement et l'analyse des données. Ce type de donnée a été utilisé pour l'analyse de l'évolution de la qualité d'eau de chaque Zone d'Action Renforcée (ZAR) dont le nombre restreint permettait ce type de traitement.

SUJET 3. EXTENSION DES ZONES VULNERABLES

« Il n'est tiré aucune conclusion opérationnelle du fait que le nombre de communes situées en zone vulnérable a crû de 28 % en 2018 2019 (dernier chiffrage connu) par rapport à la campagne précédente en 2014 2015 : les zones vulnérables s'étendent, illustrant la nette dégradation de la situation de la région AuRA. Les PAN et PAR précédents ont été incapables de réduire la pollution aux nitrates. Malgré ce constat, il n'est pas proposé d'alternative au PAR retenu ; en particulier il n'est pas proposé d'action destinée à prévenir une nouvelle extension de la zone vulnérable, en articulation avec d'autres démarches, en agissant sur toute la région et pas uniquement sur les zones vulnérables. »

Réponse apportée au sujet 3.

La mise en œuvre du PAR 6 est perfectible, mais permet toutefois d'impulser un changement de pratiques qui a conduit notamment pour 49 communes à sortir du zonage vulnérable nitrates 2021. L'extension du zonage aux nouvelles communes ne peut être imputable à une absence d'efficacité du PAR6, le PAR ne s'appliquant qu'au sein de la zone vulnérable, mais plutôt à d'autres politiques publiques.

Étendre le cadre réglementaire du PAR hors de la zone vulnérable est d'une part incompatible avec les textes et aurait des conséquences négatives sur le financement des politiques incitatives faisant appel à des engagements volontaires d'autre part.

2. AVIS DETAILLE : ANALYSE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

SUJET 4. MODELISATION DES TRANSFERTS DE L'AZOTE DANS LES EAUX

« L'Ae rappelle ses recommandations formulées dans ses avis précédents sur l'importance de modéliser les transferts de l'azote dans les eaux superficielles et souterraines dans un objectif de définir des actions plus efficaces, voire plus efficientes, pour éviter ou réduire la pollution des eaux par les nitrates »

Réponse apportée au sujet 4.

Comme évoqué par l'AE elle-même, 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 AURA, l'échelle de modélisation la plus pertinente pour évaluer les transferts est celle de la masse d'eau. Or elles sont nombreuses et très hétérogènes dans la région du fait de la diversité géologique du territoire. Une approche unique ou globalisée n'apparaît pas envisageable. Il faudrait donc un modèle par masse d'eau.

La modélisation à l'échelle d'une masse d'eau nécessite beaucoup de données d'entrée. La réactivité de la nappe va déterminer combien d'années de données de qualité d'eau seront nécessaires pour faire tourner le modèle (moins la nappe est réactive, plus il faut prendre une large plage de données et plus le coût est élevé). Le modèle nécessite également des données de terrain comme des reliquats sortie hiver mais aussi entrée d'hiver (plus rarement disponibles). Cette collecte ou cette production de données 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.

Ces études relèvent du niveau local, dans le cadre de SAGE notamment, mais leur réalisation n'est pas une obligation et dépend des collectivités locales.

Les budgets, objets et méthodes ne sont pas homogènes. Il reste difficile de les assembler et de les exploiter. La mise en œuvre du PAR 6 est perfectible, mais permet toutefois d'impulser un changement de pratiques qui a conduit notamment pour 49 communes à sortir du zonage vulnérable nitrates 2021. L'extension du zonage aux nouvelles communes ne peut être imputable à une absence d'efficacité.

SUJET 5. EVALUATION DES INCIDENCES DE L'EVOLUTION DES NOTIONS DE CIPAN, COUVERTS VEGETAUX ET DEROBES VERS LES NOTIONS DE CIE ET CINE

« Il n'évalue pas les incidences de l'évolution par rapport au précédent Par, du concept de «cultures intermédiaires pièges à nitrates» (Cipan) vers ceux de « couvert intermédiaire exporté » (CIE) et de « couvert intermédiaire non exporté » (Cine), faisant disparaître la notion de « pièges à nitrates » sans préciser si, in fine , le maintien d'un couvert végétal sur une période plus longue est plus favorable vis à vis de la pollution par les nitrates en dépit des incidences de la latitude donnée de le fertiliser qui accompagne cette évolution. »

Réponse apportée au sujet 5.

Cette remarque a permis de relever une erreur dans l'évaluation environnementale induite par l'évolution de la terminologie pour désigner les couverts entre le PAN6 et le PAN7.

Dans le PAN6 et le PAR6 étaient utilisés les notions de **dérobées**, **CIPAN** et **couvert végétal** en interculture. Le terme "couvert végétal" mentionné dans le PAR6 est défini comme suit : « *couvert végétal en interculture : culture composée d'un mélange d'espèces implanté entre deux cultures principales ou qui est implanté avant, pendant ou après une culture principale et qui a pour vocation d'assurer une couverture continue du sol. Sa fonction est de rendre un certain nombre de services éco-systémiques (agronomiques et écologiques) par des fonctions agro-écologiques qui peuvent être principalement de réduire la lixiviation de l'azote à la culture suivante, réduire l'érosion, empêcher le développement de mauvaises herbes, améliorer l'esthétique du paysage, et accroître la biodiversité* ». **Ce sont donc des surfaces qui n'ont pas de vocation productive, tout comme les CIPAN.**

Le PAR6 :

- Abaissait les doses d'apport pour **les CIPAN et les couverts végétaux** en interculture par rapport au PAN, soit 30 kg d'N efficace / ha dans le cas général ;
- Reprenait la dose plafond du PAN6 pour les **cultures dérobées** soit 70 kg d'N efficace / ha (pas de durcissement).

Dans le cadre du PAN7 et du PAR7, les notions de dérobées, CIPAN et couvert végétal en interculture ont été remplacées par celles de **CIE** et **CINE**.

Le PAR7 :

- Impose sur **CINE** un plafond de 30 kg d'N 30 kg d'azote potentiellement libéré jusqu'en sortie d'hiver / ha dans le cas général ;
- Reprend pour les **CIE** les plafonds du PAN7 soit 70 kg d'azote potentiellement libéré jusqu'en sortie d'hiver / ha.

L'erreur vient du fait que le couvert végétal en interculture a été considéré comme une CIE par l'évaluation environnementale alors qu'il s'agit d'une CINE. Cette erreur a conduit à présenter dans l'évaluation environnementale une hausse de plafond sur CIE entre le PAR6 et le PAR7, ce qui n'est pas le cas.

Dans les faits, le PAR7 reprend les mêmes plafonds que le PAR6 pour les CINE et celui du PAN7 pour les CIE (avec un changement d'unité amenée par le PAN7). Il n'y a donc pas plus de latitude donnée à la fertilisation dans cette mesure.

SUJET 6. PRISE EN COMPTE DU BILAN DU 6^E PAR DANS LE CADRE DE L'ANALYSE D'INCIDENCES

« L'état initial des ressources en eau reprend le bilan du PAR précédent, sans en tirer de conséquences pour proportionner l'analyse des incidences et les mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation associées, lesquelles mesures sont inexistantes, en dépit d'incidences résiduelles identifiées, par exemple pour les émissions de gaz à effet de serre (GES). »

Réponse apportée au sujet 6.

Comme évoqué au chapitre dédié aux impacts résiduels et aux mesures correctrices, certaines mesures ont des effets collatéraux possibles, mais non avérés, notés comme des points de vigilance dans le suivi. L'évitement et la réduction des effets sur les autres compartiments de l'environnement ont été pris en compte dans cette démarche de façon qualitative à défaut de données suffisantes pour permettre une approche quantitative. Proposer des mesures d'évitement et de réduction plus ajustées, et éventuellement des mesures de compensation nécessite de pouvoir tout d'abord qualifier ces effets. S'il est possible de le faire lorsqu'il s'agit d'un projet sur un secteur précis, ce travail n'est plus possible à l'échelle d'un plan ou programme diffus sur une telle surface dans des milieux aussi variés, au regard des moyens disponibles.

SUJET 7. PRISE EN COMPTE DE L'AVIS DE L'AE SUR LE 6^E PAR

« L'Ae confirme aux maîtres d'ouvrage que toutes les recommandations de son avis du 25 avril 2018 relatif au PAR précédent restent pleinement applicables au projet de 7^e programme d'actions régional et recommande leur prise en compte. »

Réponse apportée au sujet 7.

Les remarques de l'AE ont fait l'objet d'une réponse en 2018. Après réexamen de l'avis lors de la démarche de révision du 6^e PAR et de l'évaluation environnementale du 7^e PAR, il s'est avéré que les freins techniques et économiques ayant limité la prise en compte de ces remarques étaient toujours présents (comme c'est le cas pour la modélisation des transferts).

SUJET 8. SITUATION DE REFERENCE ET ELABORATION DES MESURES

« Elle recommande de décrire la situation de référence, de présenter des solutions de substitution à la hauteur de l'état de dégradation des eaux, et de retracer l'arbre des décisions ayant conduit au projet de PAR (y compris les dérogations) en précisant le poids accordé aux critères de préservation de l'environnement et de la santé humaine, et de reconsidérer les choix pour mieux prendre en compte ces critères. »

Réponse apportée au sujet 8.

La situation de référence correspond au 6^e PAN associé au 6^e PAR, détaillée dans l'évaluation environnementale.

La particularité de ce cycle de révision est la révision simultanée du PAR et du PAN obligeant le 7^e PAR à intégrer les changements apportés par le nouveau PAN. Les changements conceptuels sont assez lourds notamment sur la façon d'appréhender les épandages (mesure 1), et avec l'introduction des CIE-CINE et de la notion d'azote potentiellement libéré jusqu'en sortie d'hiver.

Dans un objectif de stabilisation du cadre réglementaire régional afin de poursuivre l'appropriation des mesures du PAR6 par la profession agricole, le groupe régional de concertation nitrates a validé la proposition des services de l'État de privilégier une mise en conformité du PAR7 par rapport au PAN7 et de travailler sur une simplification des mesures quand cela est possible. Sur cette base, les mesures possibles ont été discutées en groupe technique, puis ont été validées par le groupe régional de concertation.

Sur l'identification des zones d'action renforcée, les critères de préservation de l'environnement et de la santé humaine ont été pris en compte à travers les données de concentrations en nitrates (classement systématique au-delà de 50 mg/L et 3 captages optionnels classés avec une concentration entre 40 et 50 mg/L).

SUJET 9. SYNERGIES AVEC D'AUTRES PROGRAMMES

« L'Ae recommande d'analyser les possibilités de synergies avec d'autres programmes en faveur de la qualité des eaux, tels que ceux favorisant la transition agroécologique de l'agriculture française, ou les mesures prises sur les captages prioritaires. »

Réponse apportée au sujet 9.

L'analyse des plans et programmes ne peut pas être exhaustive. Ont été pris en compte en priorité les programmes obligatoires listés par le code de l'environnement en lien avec la thématique et les programmes dont l'échelle d'action paraît pertinente au regard de celle régionale du PAR.

Les plans d'action des GIEE¹ et des captages prioritaires sont trop nombreux et à des échelles trop petites pour être analysés dans le cadre de cette étude. Il y a cependant bien une synergie entre PAR et captages prioritaires qui se fait par le biais des DDT qui travaillent sur l'élaboration du PAR et suivent les captages prioritaires.

Il n'a pas été possible de définir des mesures complémentaires adaptées à chaque ZAR (en plus des mesures ZAR régionales), pour tenir compte concrètement des synergies possibles localement, en l'absence d'informations techniques suffisamment solides et par volonté d'appliquer les mêmes mesures réglementaires sur l'ensemble des ZAR de la région (cf. le rapport d'évaluation environnementale).

SUJET 10. AMBITION ENVIRONNEMENTALE DU PROGRAMME D'ACTIONS REGIONAL

« L'Ae recommande aux maîtres d'ouvrage de reconsidérer l'ambition environnementale du programme d'actions régional et de l'élever au niveau des enjeux environnementaux de la région. »

Réponse apportée au sujet 10.

L'ambition du PAR pose en 1er lieu la question de l'ambition du PAN, qui fixe un cadre intangible pour les travaux de déclinaison régionale.

Comme suggéré par l'AE, la région AURA va s'appuyer sur l'expérimentation pour faire émerger des pistes de progrès.

Dans le cadre de l'appel à projets "national" Inovazote², un projet situé dans la région AURA a été lauréate pour lancer une expérimentation afin de suivre les pratiques agricoles visant à réduire la lixiviation des nitrates sur le bassin de la Bourbre. Ce projet, porté par l'ISARA, cible les 8 aires d'alimentation des captages prioritaires avec problématique nitrates de ce bassin versant situé sur les départements de l'Isère (38) et du Rhône (69) (Morellon, Sermérieu, Charlan, Chozelle, Reculon, Aillat, St Romain, Reytebert). Parmi ces aires d'alimentation de captage, on retrouve 2 ZAR du PAR6 maintenues (Chozelle et Reculon) et 1 nouvelle ZAR du PAR7 (Charlan).

¹ GIEE : Groupement d'intérêt économique et environnemental

SUJET 11. OUTILS DE MESURE, DE PILOTAGE, D'INFORMATION ET DE CONTROLE

« L'Ae recommande de porter un effort particulier, pour le 7e PAR, sur la mise en œuvre d'outils de mesure, de pilotage, d'information et de contrôle. »

Réponse apportée au sujet 11.

L'amélioration de l'information des agriculteurs sur les aspects réglementaires (périodes d'épandage notamment) est prévue via le déploiement national de l'application Calepan existant aujourd'hui seulement en région Pays de la Loire. La DREAL¹ et la DRAAF² AURA ont plaidé auprès de leurs homologues des autres régions pour amener le MTE³ et le MASA⁴ à prendre en charge le déploiement national de cet outil particulièrement didactique et intuitif.

L'amélioration des connaissances des masses d'eau et l'accès à cette donnée au public ne peuvent se faire que dans le cadre de projets de recherche coordonnés à l'échelle nationale et/ou bassin. La connaissance des masses d'eau est aujourd'hui bancarisée dans deux bases de données ADES et Naïade, financées par les agences de l'eau, pour assurer le suivi de la directive cadre sur l'eau. Construire un réseau de suivi des masses d'eau spécifiquement pour les nitrates en région reste assujéti à un déploiement financier conséquent par les agences.

Concernant l'accès à la bancarisation existante, un projet régional de valorisation des données nitrates a été étudié par la DREAL AURA. Compte tenu du projet de déploiement au niveau national et à court terme d'un outil existant en région Normandie (Neaurmandie), il a été retenu de s'appuyer sur cet outil national.

Enfin, l'article 6 du projet de PAR identifie les indicateurs de suivi et d'évaluation du plan. De nouveaux indicateurs sont prévus par rapport au PAR6.

¹ DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

² DRAAF : Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

³ Ministère de la Transition Ecologique

⁴ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire