

PRÉFET DE LA RÉGION AQUITAINE

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
d'Aquitaine

Bordeaux, le

10 AVR. 2014

Mission Connaissance et Évaluation

**Programme d'Actions Régional
dans les zones vulnérables aux nitrates**

**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement**
(article L122-4 du code de l'Environnement)

Avis PP-2014-008

Date de saisine de l'autorité environnementale : 10 mars 2014
Date de consultation de l'agence régionale de santé : 14 mars 2014
Date de consultation des préfets de département : 14 mars 2014
Date de l'avis de l'agence régionale de santé : 3 avril 2014

1. Contexte général

L'application en France de la Directive Nitrates¹ a donné lieu à la mise en œuvre de quatre séries de programmes d'actions² départementaux entre les années 1996 et 2013. Depuis 2010, la France s'est engagée dans une réforme de son dispositif réglementaire en remplaçant les programmes d'actions départementaux (PAD) par un Programme d'Actions National (PAN) qui fixe le socle applicable sur l'ensemble des zones vulnérables³ françaises, complété par des Programmes d'Actions Régionaux (PAR) qui précisent, de manière proportionnée et adaptée à chaque territoire, les actions complémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs de reconquête et de préservation de la qualité des eaux. Le 5^{ème} programme d'actions comporte ainsi deux volets : un volet national et un volet régional. En remarque, l'objectif du PAR est de garantir un niveau de protection de l'environnement a minima comparable à celui obtenu par les 4^{èmes} programmes d'actions départementaux.

- 1 La Directive Nitrates a été adoptée par le Conseil Européen le 12 décembre 1991 afin de lutter contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole
- 2 Les programmes d'actions comportent les mesures et actions nécessaires à une bonne maîtrise des fertilisants azotés et à une gestion adaptée des terres agricoles, en vue de limiter les fuites de nitrates à un niveau compatible avec les objectifs de restauration et de préservation de la qualité des eaux
- 3 Sont classés en zones vulnérables les secteurs qui alimentent en eau les nappes souterraines ou les rivières, dont les teneurs en nitrates sont supérieures à 50 mg/l ou comprises entre 40 et 50 mg/l avec une tendance à la hausse, et/ou les eaux douces superficielles, les eaux estuarières, eaux côtières et marines eutrophisées ou présentant une tendance à l'eutrophisation susceptible d'être combattue de manière efficace par une réduction des apports d'azote

Les zones vulnérables en Aquitaine peuvent être regroupées en 5 grandes zones définies comme unités cohérentes en terme de fonctionnement hydrologique :

- Leyre
- Gave de Pau amont
- Sud Adour
- Garonne-Lot
- Isle-Dronne

Ces zones vulnérables représentent 441 communes et s'étalent sur une surface voisine de 7 316 km² (contre 7 420 km² lors de la délimitation du 4ème programme), intégrant 312 000 ha de Surface Agricole Utile (SAU), représentant 23% de la SAU régionale.

L'article R211-81-1 du Code de l'Environnement, ainsi que l'arrêté ministériel du 23 octobre 2013 relatif aux Programmes d'Actions Régionaux (PAR) en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, encadrent le contenu du PAR. En application de ces dispositions, le PAR Aquitaine, qui s'applique sur l'ensemble des zones vulnérables en Aquitaine, renforce trois des huit mesures du PAN (mesures 1, 3 et 7), et inclut une mesure spécifique sur la maîtrise des fuites d'azote sur les parcours d'élevage de volailles et de porcs élevés en plein air. Ces éléments sont présentés en pages 14 et suivantes du rapport environnemental.

Conformément à l'article R122-17 du Code de l'Environnement, la procédure d'élaboration du PAR a fait l'objet d'une évaluation environnementale permettant d'évaluer les incidences du programme sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou compenser ses incidences négatives éventuelles. Cette démarche est présentée dans le rapport environnemental qui est soumis à l'avis de l'autorité environnementale, objet du présent document. Pour ce type de programme (programme régional), l'autorité environnementale est le préfet de région.

2. Analyse de la qualité du rapport environnemental et du caractère approprié des informations qu'il contient

2.1 Articulation avec les autres plans et programmes

Le rapport environnemental intègre une partie relative à l'analyse de l'articulation du PAR avec les autres documents de planification. Il est en particulier relevé que le PAR est compatible avec le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Adour-Garonne 2010-2015 et avec les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux approuvés à ce jour (Midouze, Leyre, Lacs Médocains, Nappes profondes de Gironde). Ce point répond en particulier à la recommandation émise par le CGEDD sur le sujet dans son avis du 10 juillet 2013 portant sur le PAN.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution

Cette partie s'attache à présenter les principaux enjeux environnementaux du territoire concerné par les zones vulnérables en Aquitaine, avec une approche plus particulièrement ciblée sur les activités agricoles et la thématique de l'eau.

Concernant les **activités agricoles**, il est noté que les productions en Aquitaine sont diversifiées, avec cependant une prédominance pour le maïs qui représente environ 40% de la Surface Agricole Utile (SAU) dans les zones vulnérables (contre 20% hors zones vulnérables). Les exploitations en zones vulnérables développent majoritairement des systèmes mixtes polycultures - polyélevages (Garonne-Lot, Gave de Pau amont, Isle-Dronne). Toutefois, la zone vulnérable Sud Adour est caractérisée par des exploitations spécialisées à dominante élevages porcins ou volailles. Au niveau de la Leyre, les exploitations ont des profils plus diversifiés : exploitations à dominante grandes cultures, horticoles ou bovins lait se partageant le territoire.

Concernant l'**aspect qualitatif** des eaux superficielles et souterraines en zones vulnérables, sont soulignés les points suivants :

- les concentrations moyennes en nitrates mesurées au niveau de l'ensemble des stations sont inférieures à 40 mg/l pour les eaux superficielles, mais peuvent dépasser les 50 mg/l pour les eaux souterraines,
- l'évolution des teneurs en nitrates dans les eaux superficielles présente une tendance à la stagnation, hormis pour la zone vulnérable Sud-Adour dont la situation tend à se dégrader,
- les observations portant sur les produits phytosanitaires mettent en évidence des traces de contamination dans les eaux superficielles en zones vulnérables, et une contamination globale des eaux souterraines affleurantes excepté au niveau du bassin de la Leyre,
- les teneurs en matières phosphorées sont faibles dans les zones vulnérables Isle-Dronne, Leyre et gave de Pau amont, mais moyennes à fortes dans les zones vulnérables Garonne-Lot et Sud-Adour,
- le niveau de trophie (présence de nutriments) est considéré comme moyen dans les eaux superficielles des zones vulnérables Gave de Pau amont et Leyre, et plutôt fort à très fort dans les eaux superficielles des autres zones vulnérables.

Concernant le **risque d'érosion des sols**, il est noté que celui-ci est considéré comme modéré à fort dans les zones vulnérables Garonne-Lot, Gave de Pau amont, et souvent très élevé dans la zone vulnérable Sud-Adour. Cet aléa érosion traduit un risque accru de lessivage des nitrates vers les milieux aquatiques. Ce risque est à mettre en relation avec des pressions d'azote et des excédents d'azote très élevés dans les zones vulnérables Sud Adour et Gave de Pau.

Concernant le **milieu naturel**, il est noté que toutes les zones vulnérables en Aquitaine recensent des zones humides et des cours d'eau à enjeux forts (réservoir de biodiversité, axe pour les poissons migrateurs, espèces faune et flore protégées). La zone vulnérable de la Leyre est particulièrement concernée par cette thématique. Les zones vulnérables interceptent une trentaine de sites Natura 2000, dont la majorité sont liés aux milieux aquatiques, ainsi que plusieurs zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique. Il est également à noter l'hivernage des Grues cendrées dans les Landes, où des résidus de récolte sur les parcelles de maïs constituent leur alimentation prépondérante.

Concernant la **santé humaine**, il est rappelé que **la contamination des eaux souterraines et superficielles par les nitrates constitue un enjeu de santé publique dès lors que cette eau est utilisée pour la consommation humaine et que la concentration en nitrates dépasse 50 mg/l**. Les effets sur la santé sont liés à la transformation des nitrates en nitrites et éventuellement en nitrosamines au niveau du tube digestif. Chez l'homme, les nitrites sont responsables des risques de méthémoglobinémie aiguë qui s'observe principalement chez le nourrisson. Il est noté que plusieurs captages pour l'alimentation en eau potable identifiés comme prioritaires par le Grenelle de l'Environnement (captages les plus menacés par les pollutions diffuses) sont présents dans les zones vulnérables de Garonne-Lot, Gave de Pau amont et Isle-Dronne. Par ailleurs, les zones vulnérables interceptent des Zones à Préserver pour le Futur (ZPF) et des Zones à Objectifs plus Stricts (ZOS)⁴ nécessitant des programmes pour réduire les coûts de traitement de l'eau potable. Les autres enjeux portant sur la santé humaine concernent l'activité conchylicole sur le bassin d'Arcachon en aval de la Leyre, ainsi que les sites de baignade au sein et en aval des zones vulnérables.

Il est relevé la présentation synthétique des problématiques affectant chaque zone vulnérable figurant en partie 2.3.10 du rapport environnemental, constituant une bonne restitution de l'analyse de l'état initial de l'environnement.

4 La délimitation de ces zones (ZPF et ZOS) est encadrée par l'article L112-3 du Code de l'Environnement.

2.3 Analyse des effets du programme sur l'environnement

Le rapport environnemental intègre une analyse des effets du PAR sur l'environnement.

Il est relevé que la mesure 1, concernant l'allongement des périodes d'interdiction d'épandage, contribue à limiter les risques de lixiviation des nitrates issus de la minéralisation des effluents d'élevage lorsque les périodes pluvieuses sont les plus intenses. L'effet positif est cependant atténué par la possibilité d'épandre sur les Cultures Intermédiaires Pièges à Nitrates (CIPAN), mais celle-ci reste limitée, rendant l'effet de cette mesure globalement positif.

Pour la mesure 3 concernant la limitation de l'épandage, la création du référentiel par le Groupe Régional d'Expertise Nitrates (GREN) pour l'Aquitaine et le fractionnement des apports devraient faciliter le respect de l'équilibre de la fertilisation de chaque exploitation et ainsi avoir des conséquences positives sur la qualité de l'eau. Il est noté toutefois que l'équilibre de la fertilisation ne peut être réellement vérifié qu'au travers de la réalisation d'un bilan azoté consolidé post-récolte.

La mesure 7, portant sur la mise en place d'une **couverture végétale pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses constitue une avancée majeure au niveau du programme d'actions national et régional**, elle présente un effet largement positif sur la qualité de l'eau.

Enfin, la mesure complémentaire portant sur la maîtrise des fuites d'azote sur les parcours d'élevage de volailles et porcs élevés en plein air, générant une homogénéisation des pratiques en Aquitaine, permet de limiter les risques de lessivage, de transfert ou de ruissellement des nitrates et d'améliorer la qualité de l'eau.

L'Autorité Environnementale relève que les effets du PAR sont ainsi globalement très positifs pour la qualité de l'eau, en contribuant à la limitation des teneurs en nitrates, en matières phosphorées, en matières organiques ou en suspension, ce qui génère également des effets positifs pour les milieux aquatiques.

L'analyse des effets du programme sur **les autres composantes de l'environnement** (eutrophisation, ressource en eau, santé humaine, air, conservation des sols, biodiversité, paysage, patrimoine naturel) est par ailleurs **traitée de manière satisfaisante et permet de mettre en évidence l'absence d'effets négatifs du programme sur l'environnement.**

L'Autorité Environnementale note également tout l'intérêt que pourrait représenter la mise en œuvre des mesures d'accompagnement proposées par l'évaluateur et présentées en pages 134 et 135 du rapport environnemental.

2.4 Exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu et raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Le rapport environnemental intègre une partie relative à la justification du programme et à la présentation d'alternatives.

Il est en particulier relevé que l'élaboration du programme d'action **a fait l'objet d'une large concertation** associant les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les chambres d'agriculture, des coopératives, des instituts de recherche, l'agence de l'eau Adour Garonne, les animateurs des organisations professionnelles agricoles, des associations de protection de la nature et des consommateurs ainsi que les établissements publics territoriaux. Il est également noté que des membres du Groupement Régional d'Expertise Nitrates (GREN) ont été associés à la démarche, ce qui rejoint l'une des recommandations émises dans l'avis de l'autorité environnementale portant sur le PAN.

Cette partie est présentée de manière très complète, et permet notamment au lecteur d'apprécier les raisons des différents choix et les difficultés rencontrées au regard des exigences des différents acteurs et de comprendre le niveau d'ambition fixé dans le programme.

Il est rappelé à cet égard **toute l'importance qu'il convient d'accorder à la bonne application de la mesure 7 relative à la couverture des sols pendant les périodes pluvieuses**, qui constitue la principale innovation du programme national. Il est ainsi noté que le PAR supprime les régimes dérogatoires existants dans les programmes précédents en proposant des adaptations régionales dans un cadre plus strict.

Les principales avancées de cette mesure, comparativement au PAN et 4^{èmes} programmes d'actions départementaux reposent sur :

- l'harmonisation de la définition des sols argileux (> 30 % d'argile contre 22,5 % dans certains PAD),
- le maintien des repousses de céréales dans le cas de l'adaptation régionale «sols argileux»,
- l'harmonisation de la durée minimum d'implantation d'une culture intermédiaire piège à nitrate (CIPAN) fixée à 2,5 mois (durée optimale),
- l'absence d'adaptation régionale pour les sols battants (sensibles à l'érosion),
- la réalisation d'un bilan azoté post-récolte pour les îlots encadrés par une adaptation régionale.

Il est également noté que l'objectif du PAR de garantir un niveau de protection de l'environnement a minima comparable à celui obtenu par les 4^{èmes} programmes d'actions départementaux est satisfait.

2.5 Dispositif de suivi

L'article 6 de [l'arrêté du 23 octobre 2013](#) relatif aux programmes d'actions régionaux impose à ces derniers d'intégrer des indicateurs permettant le suivi et l'évaluation de l'efficacité du programme. Comme indiqué dans [la note de service du 5 décembre 2013](#) (ministères de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, et de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt) valant instructions relatives à l'établissement des PAR, ces indicateurs peuvent être choisis pour s'intégrer à la démarche qui conduit à distinguer, dans le cas de la pollution par les nitrates d'origine agricole, la pression azotée exercée sur l'environnement par les activités agricoles et les émissions qui en découlent, l'état de l'environnement et en particulier des ressources en eau, et les réponses apportées à travers les moyens de lutte engagés.

Cet aspect est d'autant plus important que l'analyse des effets des mesures du PAR reste très qualitative, la quantification a priori des effets restant difficile à mettre en place sans modélisation. **Il convient dès lors de mettre en place un suivi rigoureux et régulier des indicateurs les plus pertinents.**

Le rapport propose à bon escient une liste d'indicateurs qui s'inspirent des propositions d'indicateurs figurant en annexe de la note de service. Le rapport souligne également à juste titre les difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre du 4^{ème} programme d'actions pour accéder aux informations permettant de renseigner les indicateurs.

Pour surmonter ces difficultés, **l'évaluateur propose l'établissement d'un rapport annuel par département sur les contrôles réalisés et leur analyse, ainsi que la réalisation à mi-parcours d'une enquête de terrain menée sur un échantillon représentatif.**

L'Autorité Environnementale relève toute la pertinence de cette proposition et l'importance qu'il convient d'accorder à sa mise en œuvre effective.

Il conviendra également de mettre en place le plus rapidement possible le tableau de bord de suivi des indicateurs, en **clarifiant les sources mobilisables** et en fixant la **périodicité** du recueil des données.

Enfin, l'Autorité Environnementale recommande de préciser les modalités d'information de la profession agricole sur les nouvelles dispositions s'appliquant dans le cadre du PAR.

2.6 Résumé non technique

Le rapport environnemental comprend un résumé non technique présenté de manière satisfaisante. Il est toutefois recommandé d'en faire un document à part pour faciliter son accès par le public.

3. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du programme d'actions régional (PAR) en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole en Aquitaine.

Ce programme répond aux objectifs fixés par le Code de l'Environnement et permet de garantir un niveau de protection comparable aux programmes d'actions départementaux précédents.

L'analyse de l'état initial de l'environnement, l'analyse des incidences et la présentation des mesures sont traitées de manière satisfaisante. Le rapport présente également de façon claire le processus de concertation mené pour l'élaboration du programme.


Conformément à l'arrêté du 23 octobre 2013 relatif aux programmes d'actions régionaux, le PAR Aquitaine qui s'applique sur l'ensemble des zones vulnérables en Aquitaine renforce 3 des 4 mesures du programme d'action national pouvant faire l'objet d'un complément et inclut une mesure supplémentaire sur la maîtrise des fuites d'azote sur les parcours d'élevage de volailles et porcs élevés en plein air.

L'Autorité Environnementale relève que les effets du PAR Aquitaine sont globalement très positifs pour la qualité de l'eau, en contribuant à la limitation des teneurs en nitrates, en matières phosphorées, en matières organiques ou en suspension, ce qui génère également des effets positifs pour les milieux aquatiques.

Le rapport environnemental propose à bon escient une liste d'indicateurs. Il souligne également à juste titre les difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre du 4^{ème} programme d'actions pour accéder aux informations nécessaires au renseignement des indicateurs. Dès lors, **l'Autorité Environnementale relève toute la pertinence de la proposition portant sur l'établissement d'un rapport annuel par département sur les contrôles réalisés et leur analyse, ainsi que la réalisation à mi-parcours d'une enquête de terrain menée sur un échantillon représentatif. Il conviendrait également de préciser les modalités d'information de la profession agricole sur les nouvelles dispositions s'appliquant dans le cadre du PAR.**

En conclusion, la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le PAR Aquitaine sont satisfaisantes.

Le Préfet de région,



Michel DELPUECH