



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le programme d’actions régional nitrates de
la région des Pays de la Loire (44-49-53-72-85)
7^e génération**

n°Ae : 2023-61

Avis délibéré n° 2023-61 adopté lors de la séance du 9 novembre 2023

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 9 novembre 2023 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme d'actions régional (Par) nitrates de la région des Pays de la Loire (44-49-53-72-85) – 7^e génération.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Christine Jean, François Letourneau, Laurent Michel, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Hugues Ayphassorho, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de région des Pays de la Loire, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 juillet 2023.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 18 juillet 2023 :

- le directeur général de l'agence régionale de la santé des Pays de la Loire ;
- les préfets des départements de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Mayenne, de la Sarthe et de la Vendée, la préfète de la Mayenne et le préfet de la Sarthe ayant transmis respectivement une contribution en date du 3 août 2023 et du 12 septembre 2023.

Sur le rapport de Karine Brulé et Céline Debrieux-Levrat, qui ont fait une audition en visioconférence le 12 septembre 2023, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

La directive européenne n°91/676/CEE du 12 décembre 1991 dite directive « Nitrates » vise la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. Elle a notamment instauré l'obligation de désignation de « zones vulnérables », dans lesquelles doivent être mis en œuvre des « programmes d'actions » visant à restaurer la qualité des eaux et des milieux aquatiques. En France, un programme d'actions est établi tous les quatre ans ; il comprend un programme d'actions national (Pan), renforcé par des programmes d'actions régionaux (Par). Le respect de la directive « Nitrates » est une mesure élémentaire de la directive cadre sur l'eau (DCE) qui prévoit le bon état des masses d'eau. L'avis de l'Ae porte sur le 7^e Par nitrates de la région des Pays de la Loire, après avoir rendu un [avis](#) sur le projet de 7^e Pan le 18 novembre 2021.

Comme pour le Pan, dans un contexte de changement climatique, les principaux enjeux du Par sont :

- la pollution des eaux par les nitrates, ses conséquences en termes de protection de la ressource en eau potable et d'eutrophisation des eaux superficielles et ses effets sur la santé des populations humaines, sur les écosystèmes et la biodiversité ;
- les émissions dans l'air de protoxyde d'azote, gaz à fort effet de serre, et d'ammoniac, précurseur de particules fines ;
- les performances environnementales générales de l'agriculture.

Une évaluation environnementale stratégique a été effectuée. Elle n'atteint aucun des objectifs attendus d'une telle démarche. Alors que l'objectif premier du programme est de réduire les incidences de l'utilisation des fertilisants agricoles sur l'environnement et la santé humaine, elle 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 du précédent Par, il est peu probable que ce 7^e Par des Pays de la Loire permette à la région de sortir de son classement intégral en zone vulnérable, symptôme d'une situation dégradée. De même sa contribution à l'atteinte des objectifs de la DCE comme de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) est compromise.

Plus fondamentalement, plus de 30 ans après l'adoption de la directive « nitrates » et à l'issue de six générations de programmes d'actions nitrates qui n'ont pas permis de rétablir la qualité des eaux, tel que constaté par le bilan du 6^e Pan établi conjointement par le CGEDD et le CGAAER, l'Ae réitère sur ce 7^e Par l'ensemble des recommandations antérieures. L'Ae appelle de ses vœux un programme d'actions sur les nitrates vraiment ambitieux et appliqué, et pleinement intégré dans une véritable stratégie d'ensemble d'amélioration des performances environnementales de l'agriculture.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae figure dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du programme d'actions régional nitrates de la région des Pays de la Loire et enjeux environnementaux

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du septième programme d'actions régional (Par) nitrates de la région des Pays de la Loire, élaboré conjointement par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf). Sont analysées la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de Par nitrates.

1.1 La directive européenne « nitrates » : déclinaison nationale et procédures

1.1.1 La directive européenne « nitrates »

Le cycle naturel de l'azote produit des nitrates, éléments nutritifs essentiels à la croissance des végétaux. Leur épandage en excès sur les terres agricoles est une source de pollutions de l'air, d'émissions de gaz à effet de serre (GES)² et de l'eau et de modification des écosystèmes aquatiques (eutrophisation³). L'excès de nitrates dans l'eau potable peut rendre celle-ci impropre à la consommation humaine⁴ et pose des enjeux sanitaires majeurs⁵. Dans le but de maîtriser ces phénomènes, la directive européenne [91/676/CEE](#) du Conseil du 12 décembre 1991, dite directive « nitrates », prévoit que les États membres désignent des « zones vulnérables⁶ » et qu'ils adoptent des programmes d'actions sur ces zones. L'objectif de la directive 91/676/CEE est de « *réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles* ». Les articles R. 211-75 à R. 211-84 du code de l'environnement précisent les conditions à mettre en œuvre pour ne pas dépasser les plafonds de teneur en nitrates. Les effets du programme d'actions sur la qualité de l'eau sont évalués au regard, d'une part de l'objectif de bon état des eaux visé par la directive cadre sur l'eau (DCE) et de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), et, d'autre part, de la réduction du besoin de traitement des eaux destinées à l'alimentation humaine.

² 94 % des émissions nationales d'ammoniac de l'air en 2017 sont issues de sources agricoles. S'ils ne sont pas utilisés par les plantes, les nitrates peuvent subir une dénitrification en cas de manque d'oxygène ou être lessivés avec la percolation des eaux en dessous des racines. La dénitrification s'accompagne de l'émission de diazote et de protoxyde d'azote, puissant GES, ou se combine pour former des particules et retombe sous forme de nitrates.

³ L'eutrophisation se caractérise par les proliférations d'algues, parfois toxiques, dans les lacs et les cours d'eau et les proliférations de macroalgues vertes dans les zones côtières. Ces phénomènes génèrent des perturbations majeures pour les écosystèmes aquatiques et ont des impacts sur les biens et les services associés, sur la santé humaine et sur les activités économiques des territoires où ils se produisent. Source : [expertise scientifique collective, CNRS, Ifremer, Inra, Irstea, 2017](#).

⁴ L'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux « limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) mentionnées aux articles R. 1321-2, R. 1321-3, R. 1321-7 et R. 1321-38 du code de la santé publique » dispose que le seuil de potabilité pour les nitrates est de 50 mg/l et le seuil de potabilisation de 50 mg/l pour les eaux superficielles et 100 mg/l pour les eaux souterraines.

⁵ [Avis](#) de l'ANSES relatif à l'étude de l'exposition aux nitrates par les eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) des réseaux de distribution.

⁶ Ces zones sont définies en droit français par le I de l'article R. 211-77 du code de l'environnement : « *Sont désignées comme zones vulnérables toutes les zones qui alimentent les eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou susceptibles de l'être et qui contribuent à la pollution ou à la menace de pollution.* » Ces zones sont désignées par les préfets coordonnateurs de bassin.

1.1.2 Déclinaison française et procédures

L'article R. 211-80 du code de l'environnement définit le cadre d'élaboration des programmes d'actions « nitrates », d'application obligatoire en zone vulnérable, traduit par :

- un « *programme d'actions national, constitué de mesures nationales communes à l'ensemble des zones vulnérables* », arrêté par les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ;
- des « *programmes d'actions régionaux constitués de mesures spécifiques à chaque zone ou partie de zone vulnérable* », arrêtés par les préfets de région.

Le 7^e programme d'actions national (Pan) en vigueur, pour lequel l'Ae a rendu un [avis](#) le 18 novembre 2021, a été défini par [l'arrêté interministériel du 30 janvier 2023](#)⁷. Il s'applique aux zones vulnérables délimitées en application des articles R. 211-75 et suivants du code de l'environnement. Les mesures du Pan sont définies par l'article R. 211-81, et comprennent :

1. les périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés,
2. les prescriptions relatives au stockage des effluents d'élevage,
3. les modalités de limitation de l'épandage des fertilisants azotés,
4. les prescriptions relatives à l'établissement de plans de fumure,
5. la limitation de la quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être épandus,
6. les conditions particulières d'épandage,
7. les exigences relatives au maintien d'une quantité minimale de couverture végétale au cours des périodes pluvieuses,
8. les exigences relatives au maintien d'une couverture végétale permanente le long des cours d'eau.

Les Par, définis à l'article R. 211-81-1, précisent les modalités de renforcement des mesures 1, 3, 7 et 8 du Pan et sont réexaminés tous les quatre ans. [L'arrêté interministériel du 30 janvier 2023](#) encadre leur révision ; leur mise en application est concomitante à celle du Pan, soit au plus tard le 1^{er} janvier 2024.

Les Par sont soumis à évaluation environnementale en application du 24^o du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Celle-ci comprend une évaluation des incidences Natura 2000⁸. Une fois l'avis de l'autorité environnementale rendu, le projet d'arrêté est soumis à la participation du public par voie électronique selon les dispositions des articles L. 123-19 et R. 123-46-1 du code de l'environnement. Selon l'article R. 122-17, l'Ae est compétente pour les Par.

1.2 Le programme d'actions régional des Pays de la Loire : contexte et contenu

Depuis la révision des zones vulnérables du bassin hydrographique Loire-Bretagne de 2017, toute la région des Pays de la Loire est classée en zone vulnérable. Le projet de 7^e Par renforce les mesures

⁷ Le 7^e Pan a été modifié en 2022 et approuvé avec retard, ce qui a perturbé la préparation des Par.

⁸ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

1, 3, 7 et 8 du Pan et délimite les zones d'actions renforcées⁹ (Zar) conformément au [décret](#) n°2023-241 du 31 mars 2023. Il prévoit également d'autres mesures nécessaires pour limiter les risques de lixiviation¹⁰ des nitrates :

- des mesures reprises du 6^e Par, pour lequel l'Ae a rendu un [avis](#) le 7 mars 2018 (encadrement du retournement de prairies, de la monoculture de maïs, interdiction de l'accès direct du bétail au cours d'eau, distances minimales d'épandage, suivi de la pression azotée),
- des mesures spécifiques s'appliquant dans les Zar ou sur l'ensemble de la zone vulnérable (couverture des sols en interculture courte, etc.).

Le dossier comporte le bilan du 6^e Par, qui conclut à l'absence d'amélioration de la qualité de l'eau même dans les Zar et à une dégradation générale dans les eaux superficielles et les captages destinés à l'alimentation humaine. Il est relevé que « *sur 2018-2020, 70 % des contrôles sur les nitrates [dans les exploitations], présentent une non-conformité* ». La complexité des mesures est aussi constatée.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux du Par, comme pour le Pan, sont dans un contexte de changement climatique :

- la pollution des eaux par les nitrates, ses conséquences en termes de protection de la ressource en eau potable et d'eutrophisation des eaux superficielles et ses effets sur la santé des populations humaines sur les écosystèmes et la biodiversité ;
- les émissions dans l'air de protoxyde d'azote, gaz à fort effet de serre et d'ammoniac, précurseur de particules fines ;
- les performances environnementales générales de l'agriculture.

2 Analyse de l'évaluation environnementale stratégique

L'évaluation environnementale stratégique a été élaborée en régie. Bien qu'elle comprenne toutes les parties attendues, elle reste superficielle. Ainsi, 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)¹¹. Par ailleurs, le dossier relève que « *parmi [les pistes d'amélioration identifiées dans le bilan du Par], certaines avaient déjà été identifiées par l'autorité environnementale lors de la précédente révision* ». L'Ae, constate que les recommandations de son avis précédent n'ont pas été prises en compte et invite les maîtres d'ouvrage à s'y référer de nouveau intégralement.

⁹ Autour des captages d'eau destinée à la consommation humaine dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l (seuil de potabilité), des zones d'actions renforcées sont définies (selon l'état de connaissance : aire d'alimentation de captage, périmètre de protection rapproché, ou limite de la commune) sur lesquelles des mesures plus contraignantes sont prévues par le Par.

¹⁰ La lixiviation désigne toutes les techniques d'extraction de produits solubles par un solvant, et notamment par l'eau circulant dans le sol ou dans un substrat contenant des produits toxiques.

¹¹ Le dossier relève que « *il est à noter toutefois que quelques mesures du 7^e PAR pourraient avoir un impact négatif potentiel sur les composantes environnementales* ».

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

Ne sont évoqués ci-après que les éléments de contexte actualisés et des focus complémentaires d'importance pour guider les maîtres d'ouvrage vers une meilleure prise en compte de l'environnement et de la santé humaine. Sur le plan méthodologique, le dossier concède que « *la principale difficulté dans l'analyse réalisée réside dans l'identification des perspectives d'évolution relevant de la seule application du 7^e Par. En effet, la quantification exacte de l'impact des mesures du Par est complexe, notamment par l'application cumulée des mesures du Pan et du Par.* ». L'Ae a pourtant souligné, dans son avis sur le Pan, la nécessité de prévoir une évaluation environnementale couvrant l'ensemble des actions des programmes d'actions nitrates (national et régionaux), et ce pour toutes les thématiques environnementales.

L'Ae réitère sa recommandation d'intégrer pleinement les actions conjuguées du programme d'actions national et du programme d'actions régional dans l'évaluation environnementale.

Concernant les eaux superficielles, la région des Pays de la Loire est la plus éloignée de l'objectif de bon état des eaux du bassin Loire-Bretagne, avec seulement 11 % de masses d'eau en bon état en 2017¹². Enjeu de priorité 1, environ 87 % des cours d'eau ont des teneurs en nitrates supérieures à 18 mg/l, valeur au-delà de laquelle les phénomènes d'eutrophisation sont favorisés, et présents, tant sur le littoral (marées vertes) que sur la plupart des plans d'eau. La région comporte 47 captages prioritaires. Entre 2007 et 2021, il n'y a pas eu d'amélioration notable sur la concentration en nitrates pour l'ensemble de ces captages. Malgré ce bilan, il n'a pas été fait de modélisation même simple des transferts de nitrates dans les eaux superficielles et souterraines, sachant qu'une méthode normalisée fait toujours défaut au niveau national et que la quantification des effets n'est possible qu'avec des données d'entrée représentatives et fiabilisées, tant sur les teneurs en nitrates que sur différents paramètres liés aux pratiques agricoles (assolement précis ou quantité réelles de fertilisants épandus par exemple) et une modélisation éprouvée sur les bassins versants et les territoires concernés.

L'Ae rappelle ses recommandations formulées dans ses avis précédents sur les Pan et les Par 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 à court terme pour éviter ou réduire la pollution des eaux par les nitrates.

La région est la 4^e région agricole française avec 9,2 % de la valeur des biens agricoles nationaux produits en 2021 : l'élevage est majoritaire avec plus de 58 % de la valeur des biens agricoles produits en 2021. La région bénéficie d'un patrimoine naturel remarquable et diversifié, avec une importante biodiversité, dont la protection est un enjeu majeur. Pourtant, seulement 0,4 % de la superficie régionale bénéficie d'une protection [forte](#).

Parmi les principaux polluants de l'air, les émissions de polluants du secteur agricole en 2021 représentent 46 % des émissions régionales des particules fines et 98 % des émissions d'ammoniac.

¹² Ces données sont issues de l'état des lieux 2019 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne, alors que des [données plus récentes](#) sont disponibles.

Par ailleurs, l'agriculture est le premier secteur émetteur régional de GES (quasi un tiers des émissions¹³) en raison des importantes émissions de méthane de l'élevage et de protoxyde d'azote liées à la fertilisation des cultures. Le dossier ne précise pas le niveau des émissions indirectes de l'agriculture, dont celles de la fabrication des engrais azotés. Malgré ces constats, ces enjeux ne sont classés qu'en priorité 2. Ils font l'objet d'une rapide analyse de la cohérence du Par avec [la stratégie nationale bas carbone](#) ou [le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques](#) et ne font ni l'objet d'une analyse des incidences, ni de mesure d'évitement, de réduction ou de compensation¹⁴ et *a fortiori*, d'un suivi. Ces aspects nécessitent des approfondissements, l'incidence des modifications de pratiques agricoles induites par le Par pouvant avoir des incidences positives ou négatives sur ces compartiments environnementaux.

L'Ae recommande de compléter l'état initial, l'analyse des incidences et la définition et le suivi des mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation pour les polluants de l'air et les gaz à effet de serre.

Le rapport environnemental ne décrit pas la situation de référence et ne s'assure pas que le programme d'actions proposé est suffisant pour atteindre les objectifs de réduction le concernant. Le dossier ne présente pas de solutions de substitution et explique trop succinctement les critères retenus pour le Par ainsi que les incidences des dérogations aux mesures proposées, qui, en outre, peuvent rendre leur contrôles plus complexes.

L'Ae recommande de décrire la situation de référence, de présenter des solutions de substitution 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.

Les liens du 7^e Par avec les programmes en faveur de la transition agroécologique ne sont pas présentés, ce qui ne permet pas de démontrer son inscription dans une stratégie d'ensemble d'amélioration des performances environnementales de l'agriculture. Le dossier aurait pu, par exemple, mentionner la [stratégie nationale sur les protéines végétales](#), fondée sur la culture de légumineuses¹⁵ ou les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) regroupant des agriculteurs engagés vers une agriculture visant à la fois des objectifs économiques, environnementaux et sociaux.

L'Ae recommande d'analyser les possibilités de synergies avec d'autres programmes, tels que ceux favorisant la transition agroécologique de l'agriculture française.

¹³ Ce qui est nettement au-dessus des 21 % environ de sa contribution au niveau national.

¹⁴ Par exemple, « *cette mesure entraîne néanmoins des passages supplémentaires d'engins agricoles (semis du couvert à réaliser, récolte ou destruction), qui sont susceptibles de compacter le sol et d'émettre des gaz à effet de serre. Cependant, en permettant l'apport de matières organiques au sol, la mesure renforce le stockage de carbone. L'effet peut donc être neutre ou légèrement négatif par rapport à la qualité de l'air selon les pratiques et la période de passage, et neutre pour le climat.* ».

¹⁵ La culture des légumineuses ne nécessite pas d'apport de fertilisants azotés et permet d'enrichir naturellement les sols.

3 Adéquation du 7^e Par aux enjeux de la région Pays de la Loire

Le Pan n'a pas démontré sa capacité à répondre aux enjeux de réduction de la pollution par les nitrates et la réduction de l'eutrophisation. Malgré une gouvernance associant un grand nombre d'acteurs, le projet de Par apparaît minimaliste, ne renforce pas le Pan et ne tire pas de conclusion des bilans du 6^e Pan¹⁶ et 6^e Par, qui dressent pourtant un constat sans appel d'absence de progrès, en particulier dans les Zar. Ainsi, le dossier se contente de viser la continuité : « *le Par doit garantir un niveau de protection de l'environnement comparable à celui du précédent programme [...]* ». Pour ce faire, « *cela conduit aux axes suivants pour la révision du PAR* » :

- *viser une certaine stabilité des mesures et du dispositif de suivi ;*
- *améliorer l'efficacité générale des mesures (clarification, évolution, etc.) et leur contrôlabilité, en simplifiant là où cela est nécessaire et possible, et en renforçant si besoin ;*
- *rendre le Par plus pédagogique, notamment en améliorant la lisibilité de l'arrêté.* ».

Bien que mentionnant le « *principe de non-régression environnementale* » dans l'énoncé des mesures, le dossier ne démontre pas que les objectifs de stabilité et de simplification vont permettre d'accroître l'efficacité¹⁷ du programme face à une situation qui se dégrade. Vu le contentieux¹⁸ dans la région voisine, l'ambition du Par devrait être à la hauteur des défis, d'autant que la région bénéficie désormais d'une action du [programme des interventions territoriales de l'État \(PITE\)](#) « *action 11 – reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire* ».

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

L'évaluation environnementale ne démontre pas que les nouvelles mesures amélioreront la situation, voire même qu'elles enrayeront sa dégradation. Ainsi, afin de s'inscrire à terme dans [la planification écologique dans l'agriculture](#)¹⁹ et la [gestion résiliente et concertée de l'eau](#), certaines pistes de progrès pourraient faire l'objet d'expérimentations au sein du Par, ce que l'Ae a par ailleurs préconisé dans son avis sur le 7^e Pan.

4 Conclusion

Une évaluation environnementale stratégique a été effectuée. Elle n'atteint aucun des objectifs d'une telle démarche²⁰. Dans un programme dont l'objectif premier est précisément de réduire les

¹⁶ [Rapport](#) CGEDD n° 013362-01, CGAAER n° 20034 de novembre 2020 – Contribution à l'évaluation des programmes d'actions pour la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

¹⁷ Seule la mesure 8, reprise du 6^e Par et conforme aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE8), permet, pour la ripisylve, un gain écologique multiple (biodiversité, piège à produits phytopharmaceutiques).

¹⁸ <http://rennes.tribunal-administratif.fr/content/download/182331/1774764/version/1/file/1806391.pdf>
<http://rennes.tribunal-administratif.fr/content/download/214705/2038460/version/1/file/2206278.pdf>.

¹⁹ La trajectoire azote serait de « *-600kt (-30%) de consommation de N minéral en 2030 (vs. -15% depuis 2000), +190ktN par fixation symbiotique, 21% des grandes cultures en AB (6% aujourd'hui); baisse de 40% des émissions de la production d'engrais locale* ».

²⁰ Le considérant n°4 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil indique « *L'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans les*

incidences de l'utilisation des fertilisants agricoles, elle ne conduit pas à une véritable modélisation des incidences des activités agricoles sur l'environnement, 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 du précédent Par, le Par peine à viser l'objectif premier de la directive « nitrates ». Il est peu probable que ce 7^e Par des Pays de la Loire permette à la région de sortir de son classement intégral en zone vulnérable, symptôme d'une situation déjà dégradée. De même l'atteinte des objectifs de la DCE comme de la DCSMM est compromise. Plus fondamentalement, 30 ans après l'adoption de la directive « nitrates », l'Ae (r)appelle²¹ de ses vœux un programme d'actions sur les nitrates vraiment ambitieux et appliqué, et pleinement intégré dans une véritable stratégie d'ensemble d'amélioration des performances environnementales de l'agriculture.

États membres, parce qu'elle assure que ces incidences de la mise en œuvre des plans et des programmes sont prises en compte durant l'élaboration et avant l'adoption de ces derniers. »

²¹ Ces constats et ce souhait ont été formalisés dans [le rapport d'activité de l'Ae en 2018](#) (à partir de la page 30).