Autorité environnementale

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le programme d'actions régional nitrates de la région Auvergne-Rhône-Alpes 7e génération

n°Ae : 2023-81

Avis délibéré n° 2023-81 adopté lors de la séance du 9 novembre 2023

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae[1] *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 Auvergne-Rhône-Alpes 7e génération.*

Ont délibéré collégialement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Christine Jean, François Letourneux, 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 Auvergne-Rhône-Alpes, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 août 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 24 août 2023:

- *le directeur général de l'agence régionale de la santé d'Auvergne-Rhône-Alpes ;*
- *les préfètes ou préfets des départements de la région : Ain, Allier, Ardèche, Cantal, Drôme, Isère, Loire, Haute-Loire, Puy-de-Dôme, Rhône, Savoie, Haute-Savoie.*

Les contributions reçues sont celles de l'agence régionale de santé le 19 octobre 2023, la préfète de l'Ain le 25 septembre 2023, la préfète de l'Allier le 14 septembre 2023, le préfet du Cantal le 25 septembre, le préfet de la Drôme le 9 octobre 2025, le préfet de Haute-Loire le 9 octobre 2023.

Sur le rapport de Michel Pascal et Véronique Wormser, qui ont fait une audition en visioconférence le 25 octobre 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, comprenant 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. Le présent avis de l'Ae porte sur le 7e Par nitrates de la région Auvergne-Rhône-Alpes, l'Ae ayant rendu un avis sur le projet de 7e Pan le 18 novembre 2021. Comme pour le Pan, 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 humaine, 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 dégradant la qualité de l'air ;
- les performances environnementales générales de l'agriculture.

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. 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. 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.

En conséquence, à l'instar du 7e Pan et du précédent Par, le 7e Par ne permettra pas à la région d'améliorer la qualité des eaux et des milieux.

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, ni même de l'améliorer, tel que le bilan du 6e Pan établi conjointement par le CGEDD et le CGAAER en fait le constat, l'Ae réitère sur ce 7e Par l'ensemble de ses recommandations antérieures. L'Ae appelle de ses vœux un programme d'actions sur les nitrates ambitieux fondé sur un objectif d'efficacité à court terme, assorti d'objectifs de résultat, piloté, évalué, et pleinement intégré dans une stratégie d'ensemble d'amélioration effective des performances environnementales de l'agriculture.

En parallèle à l'émergence d'une telle démarche, l'Ae recommande de porter l'effort, pour les 7e Par, sur la mise en œuvre d'outils de mesure, de pilotage, d'information et de contrôle.

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

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du programme d'actions régional nitrates de la région Auvergne-Rhône Alpes 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 Auvergne-Rhône-Alpes, 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 pollution et de l'eau et de modification des écosystèmes aquatiques (eutrophisation[2]) ainsi qu'une source de pollution de l'air et d'émission de gaz à effet de serre (GES)[3] . L'excès de nitrates dans l'eau potable peut rendre celle-ci impropre à la consommation humaine[4] et constitue un enjeu sanitaire majeur[5]. 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 vulnérables[6] » 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'action 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 par la directive cadre stratégie pour le milieu marin

[2] 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.

[3] 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.

[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.

(DCSMM), et, d'autre part, de la réduction du besoin de traitement des eaux destinées à l'alimentation humaine.

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 (Par) constitués de mesures spécifiques à chaque zone ou partie de zone vulnérable »,* arrêtés par les préfets de région.

Le 7e programme d'actions national (Pan) en vigueur, sur 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 suivant 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 du même code, renforcent le Pan, sur les seules mesures 1, 3, 7 et 8.

L'arrêté interministériel du 30 janvier 2023 encadre la révision des Par ; leur mise en application est concomitante à celle du Pan, soit au plus tard le 1er janvier 2024.

Les Par sont soumis à évaluation environnementale en application du 24° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Celle-ci comprend une évaluation des incidences Natura 2000[8]. 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.

[7] Le 7e 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).

1.2 Le programme d'actions régional Auvergne-Rhône-Alpes : contexte et contenu

La révision des zones vulnérables de deux des trois bassins couvrant en partie Auvergne-Rhône-Alpes, a eu lieu, le 23 juillet 2021 pour le bassin Rhône-Méditerranée et le 30 août 2021 pour le bassin Loire-Bretagne. Il n'y a pas de zone vulnérable dans la partie de la région située dans le bassin Adour-Garonne.

En nombre de communes concernées, le zonage passe de 879 communes sur neuf départements à 1 125 sur dix départements[9], soit une augmentation de 28 % du nombre de communes par rapport au zonage précédent.

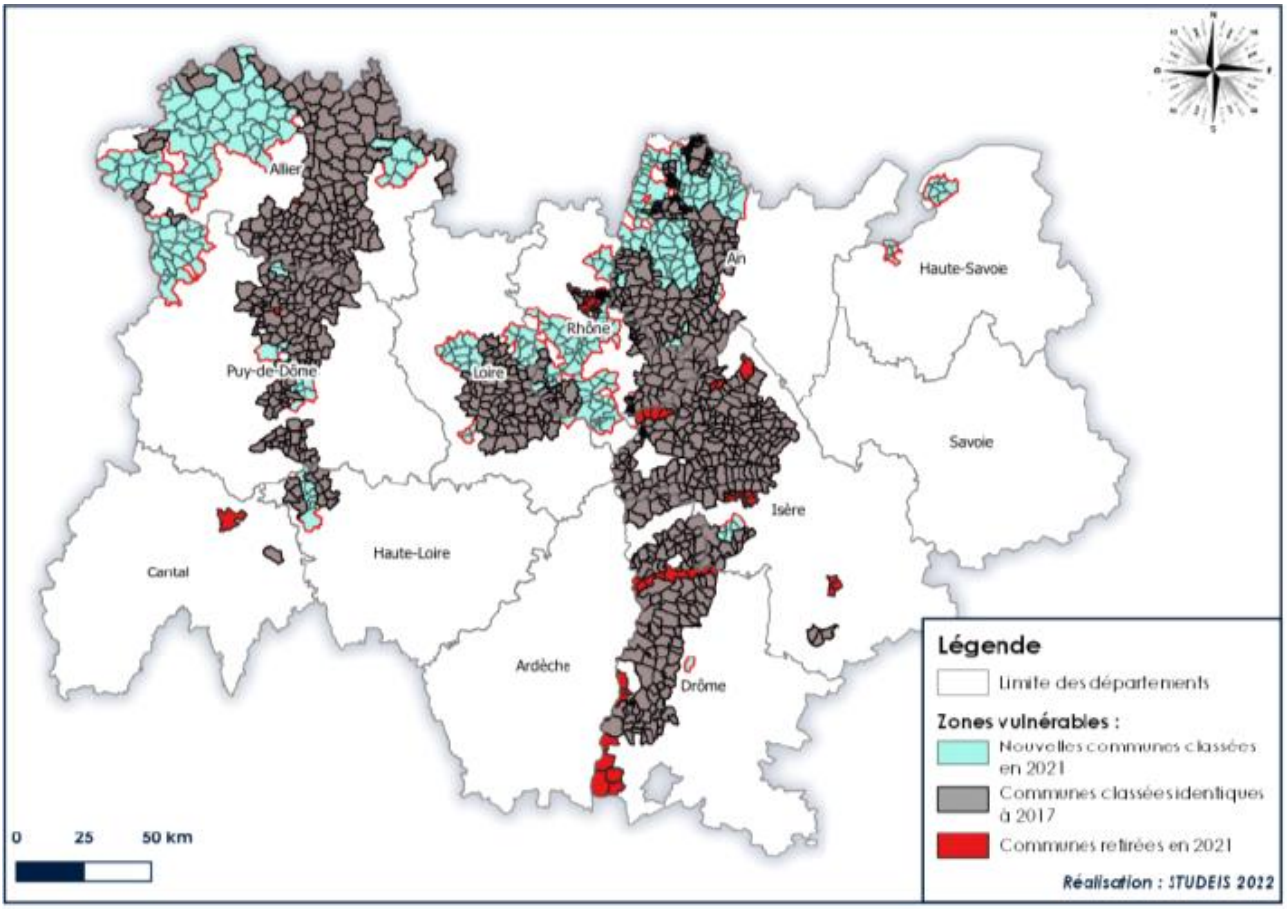

Figure 1 : évolution des zones vulnérables entre 2017 et 2021 (source : dossier)

Le projet de 7e Par renforce les mesures 1, 3, 7 et 8 du Pan et délimite les zones d'actions renforcées[10] (Zar) conformément au décret n°2023-241 du 31 mars 2023. Il prévoit également d'autres mesures nécessaires pour limiter les risques de lixiviation[11] des nitrates :

[9] Un nouveau département est concerné, la Haute-Savoie, avec 12 communes classées en zone vulnérable.

[10] 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.

[11] 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.

- des mesures reprises du 6e Par, pour lequel l'Ae a rendu un avis le 25 avril 2018 (encadrement du retournement de prairies, de la monoculture de maïs, interdiction de l'accès direct du bétail aux cours d'eau, distances minimales d'épandage, suivi de la pression azotée),
- des mesures spécifiques s'appliquant dans les Zar ou sur l'ensemble des zones vulnérables (couverture des sols en interculture courte, etc.).

Le dossier comporte le bilan de la mise en œuvre du 6e Par, qui conclut à l'impossibilité de mesurer l'évolution de la qualité de l'eau et des pratiques agricoles. En effet les dernières mesures de nitrates dans l'eau datent de la campagne 2018-2019, soit au début du Par. De même, les dernières données sur les pratiques agricoles datent de 2017 et sont en outre régionales et non pas spécifiques aux zones vulnérables de la région. Enfin, le bilan relève qu'il est difficile d'évaluer l'effet du Par par rapport aux autres actions, menées hors Par, portant sur les zones vulnérables.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux du Par, comme pour le Pan, 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.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale stratégique a été élaborée par un bureau d'étude. Elle est très développée et comprend toutes les parties attendues, de même d'ailleurs que le bilan de la mise en œuvre du 6e Par. Il convient de noter une avancée dans la méthode d'évaluation : celle-ci porte sur le Par et le Pan contrairement aux évaluations environnementales des Par précédents qui ne portaient que sur le Par.

Ne sont évoqués ci-après que les éléments de contexte actualisés et des focus complémentaires d'importance pour guider les maîtres d'ouvrage vers l'élaboration d'un plan plus efficace et surtout plus efficient et plus contrôlable.

Concernant les eaux superficielles, environ 30 % des cours d'eau ont une teneur en nitrates supérieure à 18 mg/l, valeur au-delà de laquelle les phénomènes d'eutrophisation sont favorisés. La région Auvergne-Rhône Alpes est caractérisée par la présence de nombreux captages prioritaires[12] dans les zones vulnérables : 73 sur les 95 captages de la région ; entre 2007 et 2021,

[12] Les ministères chargés du développement durable, de la santé et de l'agriculture ont publié en 2009, sur leur site Internet respectif, une liste des « 500 captages Grenelle » parmi les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et les produits phytosanitaires. Restaurer la qualité des eaux brutes des captages à l'échelle de leurs aires d'alimentation est une priorité nationale, pour assurer une eau potable de qualité et limiter au minimum le recours au traitement avant distribution de l'eau. Cette liste a été complétée par 500 autres captages en 2013 (conférence environnementale), ce sont les « captages prioritaires ».

il n'y a pas eu d'amélioration notable de la concentration en nitrates pour l'ensemble de ces captages.

La qualité des eaux en zone vulnérable à l'échelle régionale ne s'est pas améliorée et n'a pas a évolué à l'échelle régionale entre les campagnes 2014-2015 et 2018-2019, certains points de mesure montrant une amélioration et d'autres une dégradation.

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 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.

Les communes désormais classées en zone vulnérable, en partie ou en totalité, sont au nombre de 1 125, 302 nouvelles communes ayant été classées en zone vulnérable et 49 en ayant été retirées.

L'état des eaux se dégrade ainsi fortement, ce qui démontre l'inefficacité des mesures du Pan et du Par précédents. L'évaluation environnementale ne fournit pas d'éléments sur l'évolution de la qualité des eaux et des pratiques agricoles en dehors des zones vulnérables, ce qui ne permet pas d'anticiper de nouvelles dégradations ni de nouveaux classements en zones vulnérables, alors qu'il conviendrait de définir des actions pour éviter l'extension de la dégradation dans la région en articulation avec d'autres démarches que celles du Par en faveur du bon état des eaux et plus généralement de l'environnement et de la santé humaine.

Le rapport environnemental ne décrit pas la situation de référence en 2023, alors que la campagne de mesures 2022-2023 est terminée et que d'autres résultats de mesures seraient disponibles[13] (réseaux DCE, analyses des eaux destinées à la consommation humaine), et ne s'assure pas que le programme d'actions proposé est suffisant pour atteindre les objectifs de réduction le concernant.

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 disparaitre 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.

Ainsi cette évaluation, bien que détaillée (plus de 450 pages) reste insuffisante et inaboutie. 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

[13] https://rapportage.eaufrance.fr/directive-nitrates

compensation associées, lesquelles mesures sont inexistantes, en dépit d'incidences résiduelles identifiées, par exemple pour les émissions de gaz à effet de serre (GES)[14].

La description des alternatives, qu'il aurait pourtant été nécessaire d'examiner au vu de la gravité de la situation (absence d'amélioration de la qualité des eaux et extension très importante des zones vulnérables) n'est pas faite, de même que la justification du choix retenu ou la restitution de l'arbre de décisions (et des critères les ayant guidées) y ayant abouti. Le dossier explique trop succinctement les critères retenus pour le Par ainsi que les incidences des dérogations aux mesures proposées, qui, en outre, peuvent rendre leur contrôle plus complexe. Les alternatives étudiées sont à présenter ; elles doivent être à la hauteur des enjeux et de la gravité de la pollution des eaux et donc permettre de la résoudre dans des délais maîtrisés et cohérents avec les termes de la directive cadre sur l'eau.

Enfin, l'évaluation ne mentionne pas les avis de l'Ae sur le 6e Par et le 7e Pan, les réponses que les maîtres d'ouvrages ont apportées aux recommandations de ces avis, ni la façon dont ces avis ont été pris en compte pour l'élaboration du 7e Par[15].

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 7e programme d'actions régional et recommande leur prise en compte.

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.

Les liens du 7e 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 sur l'ensemble du territoire. Le dossier aurait pu, par exemple, mentionner la stratégie nationale sur les protéines végétales, fondée sur la culture de légumineuses[16] 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. Il aurait également dû étudier la façon dont d'autres programmes agricoles s'articulent avec le Par et le Pan pour améliorer la qualité des eaux, comme le projet stratégique national de la politique agricole commune,1er et 2e piliers.

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.

---

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

[15] Les rapporteurs ont eu communication du mémoire en réponse à l'avis de l'Ae sur le 6e Par, qui témoigne que le manque de données, d'outils, de temps et de moyens humains et financiers ainsi que le cadre national d'élaboration du Par ne permettaient pas de donner suite aux recommandations de cet avis pour le 6e Par, sauf partiellement pour deux d'entre elles.

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

3 Adéquation du 7e Par aux enjeux de la région Auvergne-Rhône-Alpes

Le Pan n'a pas démontré sa capacité à répondre aux enjeux de réduction de la pollution par les nitrates et de réduction de l'eutrophisation. Malgré une gouvernance associant un grand nombre d'acteurs, le projet de Par paraît minimaliste, ne renforce pas le Pan, sauf dans les Zar, et ne tire pas de conclusion des bilans des 6e Pan[17] et 6e Par, alors qu'on doit constater une absence de progrès, en particulier dans les Zar. Ainsi, le dossier s'inscrit dans la continuité, en dépit de la dégradation observée, qui aurait dû conduire les maîtres d'ouvrage à proposer une stratégie plus ambitieuse.

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 retenus vont permettre d'accroître sinon l'efficience, au moins l'efficacité[18] du programme face à une situation qui se dégrade fortement.

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.

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 7e Pan. En outre, les expérimentations réussies dans le cadre du 6e Pan ou du 6e Par doivent être l'objet d'une application et intégrer le cadre de référence du 7e Par et Pan.

4 Conclusion

L'évaluation environnementale n'atteint aucun des objectifs d'une telle démarche[20]. Dans un programme dont l'objectif premier est précisément de réduire les incidences de l'utilisation des fertilisants agricoles, elle ne conduit pas à une véritable modélisation des incidences des activités agricoles sur l'environnement et 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, ne tirant aucune conséquence de la forte augmentation de la superficie des zones vulnérables.

En conséquence, à l'instar du 7e Pan et du précédent Par, le 7e Par Auvergne – Rhône alpes ne répond pas à l'objectif premier de la directive « nitrates ». Il est tout à fait improbable que ce 7e Par permette

[17] 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.

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

[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 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.* »

à la région d'améliorer la qualité des eaux. 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 appelle[21] à nouveau de ses vœux un programme d'actions sur les nitrates ambitieux et appliqué, et pleinement intégré dans une stratégie d'ensemble d'amélioration effective des performances environnementales de l'agriculture.

En matière de nitrates, c'est l'ensemble du processus qui est à revoir pour améliorer la qualité de l'eau. Il doit en particulier s'intéresser à l'ensemble du territoire et pas seulement aux zones vulnérables. Il doit également porter des actions d'intérêt général et pas uniquement des actions d'intérêt collectif, celles-ci ayant démontré, en six générations de programmes, leur inefficacité notamment environnementale. Cette démarche ne peut qu'aller de pair avec une revue du projet stratégique national de la politique agricole commune sans laquelle l'ensemble des programmes visant à réduire l'empreinte environnementale de l'agriculture sont voués à l'échec.

Les énergies doivent être focalisées sur la mise en œuvre du programme d'actions (Par et Pan) (en incluant le suivi des résultats et les rétroactions en cas de difficulté ou non atteinte des objectifs) et la diffusion de l'information. Les indicateurs du programme d'actions doivent être définis et choisis pour qu'ils puissent être renseignés avec la précision et le rythme d'actualisation utiles au pilotage de l'exercice.

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.

[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).