

PREFET DE LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE

*Direction Régionale et Interdépartementale
de l'Environnement et de l'Energie d'Île-de-France*

Paris, - 7 AVR. 2014

Avis de l'autorité environnementale sur le projet de programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole

Résumé de l'avis

La directive nitrates, relative à la réduction de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, a instauré des zones vulnérables dans lesquelles doivent être mis en œuvre des programmes d'action visant à restaurer la qualité des eaux et des milieux aquatiques. Jusqu'en 2011, ce programme d'actions était décliné en programmes départementaux.

Désormais, il se compose d'un programme national, définissant les règles relatives à huit mesures générales, et de programmes régionaux qui renforcent et précisent des modalités d'application de quatre des mesures nationales, et adoptent des mesures complémentaires spécifiques à certains territoires.

Par construction, le programme régional est considéré comme un schéma à vocation environnementale puisque son objectif est de limiter les pollutions d'origine agricole. Ce programme régional prend la forme d'un arrêté dont le contenu est fortement encadré par les textes nationaux.

Le rapport environnemental apporte ainsi des explications qui aident à mieux appréhender et mettre en perspective l'ensemble du dispositif et les mesures proposées. Il repose sur un travail conséquent de comparaison entre les précédents programmes et celui proposé et sur des références argumentées. L'analyse des incidences du programme souligne les effets positifs de sa mise en œuvre. Les résultats attendus en termes d'amélioration pour la qualité de l'eau pourraient être davantage étayés.

Le dispositif mis en place pour le 5^{ème} programme nitrates présente une architecture complexe liée par nature à l'articulation entre les dispositions nationales et locales. Une harmonisation à terme des dispositions du programme régional sur l'ensemble du territoire concerné devra être recherchée et permettre d'aider à la lisibilité du programme. La mise en place de zones d'actions renforcées bénéficiera à des secteurs prioritaires au regard des enjeux liés à l'alimentation en eau potable.

L'efficacité de sa mise en œuvre dépendra de l'importance de l'accompagnement et du suivi techniques ainsi que de la mobilisation des différents acteurs concernés.

*
* *

*Avis disponible sur le site Internet de la direction régionale et interdépartementale de
l'Environnement et de l'Energie d'Île-de-France*

1. Contexte réglementaire

1.1 Fondement de la procédure d'évaluation environnementale

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certaines planifications sur l'environnement a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement.

En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, surtout, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

La directive 2001/42/CE a ainsi établi un système d'évaluation fondé sur :

- une auto-évaluation du plan effectuée sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche ;
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente indépendante en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

Les dispositions adoptées pour transposer cette directive en droit français prévoient qu'une évaluation environnementale soit conduite lors de l'élaboration des programmes régionaux de lutte contre les nitrates d'origine agricole. Par construction, ces programmes sont considérés « à vocation environnementale » puisque leur objectif est de contribuer à la protection de la qualité des eaux souterraines et superficielles vis-à-vis des pollutions agricoles. L'intérêt de l'évaluation environnementale est de :

- valoriser la concertation menée en retranscrivant la stratégie suivie dans un rapport destiné au grand public et aux acteurs directement concernés par la mise en œuvre du programme ;
- montrer que les incidences du projet de programme nitrates sur d'autres composantes de l'environnement ont été prises en compte lors de son élaboration ;
- justifier que le programme est suffisamment ambitieux par rapport aux enjeux identifiés.

Ces points seront repris dans les parties 2 et 3 du présent avis.

1.2 Contexte de l'avis de l'autorité environnementale sur le programme régional d'action nitrates

La directive 91/676/CEE, dite directive nitrates, relative à la réduction de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole a instauré des zones vulnérables (définies sur des critères de concentration en nitrates dans l'eau ou d'eutrophisation), dans lesquelles doivent être mis en œuvre des programmes d'action visant à restaurer la qualité des eaux et des milieux aquatiques. Jusqu'en 2011, l'application de la directive a donné lieu en France à quatre générations de programmes d'actions départementaux.

Cette application fait l'objet d'un contentieux, la France ayant été déférée devant la Cour de justice européenne en février 2012. Il porte sur l'ensemble du dispositif réglementaire fixant le cadre national des programmes d'actions ainsi que sur sa mise en œuvre territoriale. Afin de répondre à ces griefs, les ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture ont engagé une refonte de l'architecture générale des programmes d'actions et du contenu des mesures incriminées.

Désormais, le programme d'action comporte un programme national définissant les règles relatives à huit mesures générales¹, et des programmes régionaux qui renforcent et précisent des modalités d'application de certaines mesures nationales et adoptent des mesures complémentaires spécifiques à certains territoires. Chacun de ces programmes est soumis à évaluation environnementale et donc à avis de l'autorité environnementale, nationale ou régionale selon le cas.

¹ article R.211-81 du code de l'environnement

Les dispositions du programme national, qui définit le contenu des principales mesures à mettre en œuvre (périodes d'épandage, capacités de stockage, équilibre de la fertilisation, limitation des apports d'azote issu des effluents d'élevage, etc.) ont été arrêtées pour partie le 19 décembre 2011, et complétées le 23 octobre 2013. Ce programme d'actions national a fait l'objet de deux avis² du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, autorité environnementale pour ces programmes.

En Île-de-France, le programme d'actions régional (PAR) s'applique à la zone vulnérable qui couvre les quatre départements de grande couronne parisienne. Le PAR précise et renforce certaines des mesures du programme d'actions national (en particulier périodes d'épandage et équilibre de la fertilisation) et peut comprendre des actions renforcées sur des secteurs géographiques particuliers.

Ce programme régional prend la forme d'un arrêté préfectoral. Dans ces conditions, et contrairement à d'autres plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale, de nombreux items n'apparaissent pas dans le corps de texte de l'arrêté et sont donc explicités par le rapport environnemental.

En application de la circulaire du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement, l'avis comprendra trois parties :

- une analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient ;
- une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de programme régional ;
- une appréciation générale de synthèse.

2. Analyse du rapport environnemental

2.1 Conformité du contenu du rapport environnemental

Le contenu du rapport environnemental doit être conforme à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Le rapport environnemental présenté est complet.

2.2 Avis sur la qualité et la pertinence des informations contenues dans le rapport environnemental

2.2.1 Résumé non technique

L'article R.122-20 précise que le résumé non technique doit porter sur les informations prévues pour le rapport environnemental (état initial de l'environnement, analyse des incidences, etc.). Le chapitre 1 fournit une synthèse du rapport environnemental. Il permet de rappeler le cadre dans lequel s'inscrit l'élaboration du programme régional, et les mesures qu'on y trouve.

Son contenu rappelle des notions techniques nécessaires à l'appréhension des documents. Certains termes peuvent cependant rester complexes pour un public non averti et pourraient être précisés en note de bas de page. Une présentation schématique du cycle de l'azote, par ailleurs fournie en page 60, pourrait y être reprise.

2.2.2 Articulation avec les autres planifications et prise en compte des objectifs de protection supérieurs en matière d'environnement

Étudier l'articulation du projet de programme régional avec d'autres documents de planification, soumis ou non à évaluation environnementale, sert à expliquer la cohérence des différentes politiques sur le territoire d'application du programme régional. Cette analyse est réalisée au chapitre 2 du rapport environnemental.

² Avis de l'Autorité environnementale sur le programme d'actions national nitrates (arrêté du 19 décembre 2011 et projet d'arrêté le modifiant et le complétant) - Avis délibérés n° 007928-01 adopté lors de la séance du 12 octobre 2011 et avis n°Ae 2013-53, adopté lors de la séance du 10 juillet 2013

Le rapport rappelle en introduction le contexte de la réforme des programmes d'actions de lutte contre les pollutions par les nitrates d'origine agricole, qui s'inscrit en réponse au contentieux en cours³.

Il présente les mesures définies par le programme nationale, ainsi que des éléments relatifs à la Politique Agricole Commune, qui définit le cadre d'aide financière à l'agriculture. Les modalités de conditionnalités des aides, ainsi que les mesures du 2nd pilier de la PAC sont évoquées.

Articulation avec les autres planifications et objectifs de protection supérieurs de l'environnement

Le rapport rappelle les différentes directives et convention de niveau international auquel le programme nitrates contribue : la directive cadre sur l'eau (DCE) qui fixe un objectif d'atteinte de bon état des eaux à horizon 2015, la directive cadre stratégie pour le milieu marin, fixant un objectif de bon état pour les milieux marins, ainsi que la convention OSPAR⁴ qui fixe un objectif d'apport de nutriments en mer, qui se traduit en Seine-Normandie par un seuil de 18mg/l de nitrates dans les eaux superficielles.

Articulation avec les différentes politiques liées à l'eau

Les orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie qui peuvent être reliées à des mesures du programme régional sont clairement présentées dans un tableau en page 40, ce qui permet de bien comprendre les interactions entre le programme régional et le SDAGE. Le rapport présente également les différents schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) franciliens et leurs objectifs et dispositions en lien avec le programme nitrates.

Le rapport évoque également l'existence du Plan départemental de l'eau de Seine-et-Marne, établi entre le Conseil Général de Seine-et-Marne, les services de l'Etat, le Conseil régional, l'agence de l'eau Seine-Normandie, la chambre départementale d'agriculture et la chambre de commerce et d'industrie, qui poursuit notamment des objectifs de sécurisation de l'alimentation en eau potable et de reconquête de la qualité des ressources en eau. La présentation de ce plan est utile à la compréhension du différentiel existant entre le 4^{ème} programme « nitrates » en Seine-et-Marne et ceux des autres départements de grande couronne.

Ces éléments permettent de comprendre que l'élaboration du programme nitrates intervient dans un cadre réglementaire et financier structuré, qui vise d'une part la réduction des pressions par les nitrates d'origine agricole, mais également le maintien d'une agriculture performante. Un schéma d'ensemble replaçant les différents niveaux (européen, national régional, local) aurait aidé à identifier ces interactions.

Articulation avec d'autres schémas sectoriels

Les interactions entre le programme régional nitrates et d'autres schémas sectoriels franciliens sont également indiquées. Le rapport évoque à juste titre les principales orientations réglementaires portant sur les espaces agricoles fixées par le schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), document d'aménagement et d'urbanisme qui donne un cadre à l'organisation de l'espace francilien, adopté le 27 décembre 2013.

Le Schéma Régional Climat-Air-Energie (SRCAE), le Schéma régional de cohérence écologique ou encore le plan régional d'agriculture durable et leurs interactions avec le programme régional nitrates sont présentées. A noter que le SRCE a été adopté le 21 octobre 2013. Son principe et ses objectifs auraient pu être repris. S'agissant du SRCAE, il est bien relevé que le changement climatique sera de nature à modifier les pratiques agricoles (changement des itinéraires techniques, instabilité des rendements du fait des aléas climatiques...).

A noter que le plan de protection de l'atmosphère prévoit qu'en cas de dépassement du seuil d'alerte en PM₁₀, il pourra être recommandé de décaler les opérations d'épandage par pulvérisation ainsi que les travaux au sol. Cette recommandation pourrait le cas échéant interférer avec les mesures du PAR.

³ Voir page 2 de l'avis

⁴ Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est

2.2.3 État initial de l'environnement et perspectives d'évolution

L'aire sur laquelle porte l'évaluation correspond au périmètre de la zone vulnérable (ZV) d'Île-de-France, soit les quatre départements de grande couronne. La zone vulnérable du bassin Seine-Normandie couvre également les départements limitrophes à l'Île-de-France (voir annexe 1).

L'état initial présente en préambule des éléments sur le cycle de l'azote en milieu agricole. Ces informations aident à appréhender les effets de l'azote sous ses différentes formes dans l'environnement, et ses incidences sur la qualité des eaux.

Les principaux éléments de la méthode retenue en Île-de-France pour définir les zones d'actions renforcées⁵ (ZAR) sont présentés, les détails étant fournis en annexe 6 du rapport. Cette délimitation s'appuie sur :

- la prise en compte de la délimitation de l'aire d'alimentation de captage (AAC) dès lors que celle-ci est connue,
- en l'absence d'une telle délimitation, la prise en compte de la commune du captage ZAR ainsi que de la ou les communes situées à l'amont hydrogéologique du captage,
- la cohérence territoriale recherchée dès lors que deux zones d'actions sont proches.

Compte-tenu de la délimitation des AAC sur moins de 20 % des captages, les ZAR sont constituées par l'association d'aires d'alimentation de captages et d'une liste de communes. Au final, 48 captages (5% des captages franciliens) donnent lieu à création des ZAR, qui couvrent une surface totale de 1 346 km². La carte de niveau régional est présentée page 166 du rapport.

Compte-tenu de la portée du programme nitrates et de ses objectifs, l'état initial de l'environnement porte sur des thématiques ciblées et hiérarchisées. Les enjeux environnementaux détaillés sont ceux ciblés par la directive (qualité de la ressource en eau). Des éléments synthétiques sont néanmoins fournis sur la biodiversité, les paysages franciliens, sur la qualité des sols, la qualité de l'air et le climat. L'autorité environnementale note que l'état initial est ainsi proportionné et adapté aux enjeux, mais relève néanmoins quelques inexactitudes dans les éléments concernant la biodiversité (par exemple page 81 sur Natura 2000 : la région présente 12 ZPS (Directive Oiseaux) et non pas 10). La présentation des milieux naturels aurait pu suivre une organisation s'appuyant sur le gradient de protection des différents sites, faisant ainsi apparaître une distinction entre biodiversité remarquable et biodiversité ordinaire.

Les principales caractéristiques du réseau hydrographique et des milieux aquatiques franciliens sont présentées, ainsi que les données relatives à la qualité des eaux souterraines et superficielles. Les conditions climatiques et météorologiques des années précédentes ont également une incidence sur l'évolution de la qualité des eaux. En Île-de-France, 83 % des surfaces de masses d'eau « cours d'eau » et 10 masses d'eau souterraines sur 12 sont concernés par des reports d'objectifs de bon état à 2021 et 2027, ce qui traduit un état général dégradé de la ressource en eau lié à différents facteurs (contamination par les nitrates, les pesticides, dégradation des milieux aquatiques...).

Nitrates et eaux souterraines

D'un point de vue qualitatif, les aquifères les plus vulnérables sont les nappes alluviales et celles situées à faible profondeur. Les nappes à l'affleurement en Île-de-France sont ainsi les plus touchées par la contamination par les nitrates (nappe de l'Eocène supérieur, de l'Eocène inférieur et moyen, nappe de la Craie et nappe de l'Oligocène). On notera qu'aujourd'hui, 13 % des captages en nappe souterraine contrôlés présentent des concentrations en nitrates supérieures à 50mg/L, sans qu'une conclusion globale ne puisse être formulée sur l'évolution de la contamination des eaux souterraines par les nitrates sur la période 2000-2010. Les données adoptées par le comité de bassin Seine-Normandie fin 2013 font état d'un déclassement de 9 masses d'eau souterraines sur 12 au titre des nitrates.

⁵ L'arrêté du 23 octobre 2013 indique que les zones d'action renforcées sont « constituées, d'une part, par les bassins d'alimentation des captages d'eau destinée à la consommation humaine listés dans le registre des zones protégées qui est joint au SDAGE et dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l et, d'autre part, par les bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages listés dans le SDAGE. Pour les bassins d'alimentation des captages d'eau destinée à la consommation humaine, la teneur en nitrates supérieure à 50 mg/l est déterminée sur la base du percentile 90 des deux dernières années au minimum ».

Nitrates et eaux superficielles

La majorité des cours d'eau d'Île-de-France est contaminée par les nitrates, et le seuil de 18mg/L retenu pour le classement en zone vulnérable des eaux superficielles en Seine-Normandie en application de la convention OSPAR est dépassé sur la plupart des stations sur 2010-2011. On observe que les concentrations en nitrates sur les cours d'eau suivis sont stables sur la période 1996-2011. Les baisses enregistrées peuvent être corrélées au déficit hydrique des dernières années, tandis que des hausses significatives sont enregistrées en certains points⁶.

Qualité des eaux et captage d'eau destinée à la consommation humaine

Compte-tenu de la population francilienne (près de 12 millions d'habitants), la protection des ressources en eau nécessaires pour garantir l'alimentation en eau potable est un enjeu très fort⁷. Près de 55 % des débits exploités (alimentant près de 62 % de la population dans les zones les plus denses) proviennent des eaux superficielles, tandis que 45 % proviennent des eaux souterraines. Parmi les 992 captages alimentant les franciliens, 37 captages sont identifiés « Grenelle » (13 en Seine-et-Marne, 7 en Yvelines, 4 en Essonne, 13 en Val-d'Oise), c'est-à-dire qu'ils sont les plus menacés par les pollutions diffuses « nitrates » ou « pesticides ». Le rapport rappelle le dispositif spécifique mis en place sur ces captages. Des éléments sur les abandons de captage liés à la qualité des eaux auraient pu être apportés en complément.

État des pratiques agricoles

La présentation d'un état des lieux des pratiques agricoles en Île-de-France permet d'appréhender le contexte de l'agriculture, marqué notamment par la périphérie de Paris. Il en ressort que la très grande majorité des moyennes et grandes exploitations (131 ha de SAU⁸ en moyenne en 2010) s'oriente principalement vers les grandes cultures (82%) avec des niveaux de rendement élevés, du fait d'une très bonne qualité agronomique des sols. L'élevage et les cultures spéciales sont très minoritaires. Le rapport présente également les pressions azotées d'origine agricole et non agricole sur le territoire francilien.

Perspectives d'évolution de l'environnement

Les perspectives d'évolution de l'environnement présentées s'appuient sur le bilan des 4^{èmes} programmes d'action nitrates établi en 2013, présenté en annexe 5. Il en ressort que le maintien d'une agriculture intensive semble probable à court terme, et que le prolongement des tendances actuelles met en évidence que la pression azotée sur les milieux aquatiques risque de se maintenir. En l'absence de changements profonds des pratiques agricoles, compte-tenu des différences observées entre les quatre programmes départementaux en place, des disparités significatives pourraient s'accroître entre la Seine-et-Marne et les autres départements.

2.2.4 Analyse des incidences du projet sur l'environnement et mesures prises pour éviter-réduire-compenser

L'objectif de cette partie du rapport est de préciser quelles sont les incidences positives et négatives attendues sur l'ensemble des thématiques pertinentes de l'environnement.

Observation générale

L'autorité environnementale note que l'étendue de la zone vulnérable couvre une très grande partie du bassin Seine-Normandie. Une évaluation des incidences du 5^{ème} programme nitrates à cette échelle serait intéressante à terme. Une telle évaluation ne peut être du ressort de chacune des régions et nécessiterait une organisation spécifique au niveau du bassin.

L'autorité environnementale rappelle en préambule que le renforcement du programme national par le programme régional doit garantir un niveau de protection de l'environnement comparable à celui obtenu par les 4^{èmes} programmes départementaux (PAD). Cette obligation s'applique à l'ensemble des prescriptions des programmes d'actions et non mesure par mesure⁹.

6 Juine, Seine en aval d'Achères

7 Les limites de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine sont fixées par arrêté

8 Surface agricole utile

9 Note des ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement du 5 décembre 2013 relative à l'élaboration des 5^{èmes} programmes nitrates

Analyse générale des incidences

L'analyse suivie par l'évaluateur consiste dans un premier temps à comparer les dispositions des 4^{èmes} programmes départementaux avec les modalités d'application du programme national renforcé par les dispositions du programme régional. Le parti pris par l'évaluateur est de s'intéresser à chacune des mesures des 4^{èmes} PAD et de les comparer aux mesures du 5^{ème} programme. Cette approche permet d'appréhender les évolutions globales entre les 4^{èmes} et le 5^{ème} programmes d'action. Les différences entre les 4^{èmes} PAD et la distinction de 2 zones, l'une (1A) correspondant à la Seine-et-Marne, et l'autre (1B) concernant les Yvelines, l'Essonne et le Val d'Oise pour certaines mesures du 5^{ème} programme régional, rendent cette approche complexe à mener. La base d'analyse pour chacune des mesures porte la comparaison sur le 4^{ème} programme le plus ambitieux, c'est-à-dire le programme de Seine-et-Marne. Chaque mesure est rappelée et fait l'objet d'une explication de sa justification agronomique et de son intérêt. L'évaluateur explicite les impacts sur la ressource en eau (teneur en nitrates, en phytosanitaires, matières en suspension, eutrophisation...) et les autres compartiments de l'environnement (santé humaine via l'alimentation en eau potable, sols, air ...). Un tableau synthétise l'effet de la mesure sur la qualité des eaux, tandis qu'un autre tableau, récapitule les effets potentiels sur les autres compartiments. Le caractère durable de l'effet, et son échéance de mise en œuvre, sont également précisées. Les tableaux de synthèse de l'effet attendu manquent toutefois de justification quant aux notations proposées, et ne reflètent pas toujours le relevé des impacts présenté au préalable.

Dans un second temps, le rapport présente une analyse des effets globaux de la mise en œuvre du 5^{ème} programme d'actions nitrates sur l'ensemble de la région Île-de-France. Ces éléments sont repris dans le résumé non technique. Compte-tenu de l'hétérogénéité préalable entre les différents programmes départementaux et des avancées mises en place par le programme national, il ressort que le programme apparaît comme potentiellement en recul sur la Seine-et-Marne, alors qu'il est renforcé sur les autres départements. Il s'agit d'un effet de l'homogénéisation régionale du programme.

Analyse générale des incidences par mesures

- Allongement des périodes d'interdiction de fertilisation

Les périodes d'interdiction de fertilisation en zone vulnérable sont fixées pour limiter les risques de fuite d'azote lors de la minéralisation des fertilisants organiques. Le programme national renforce la plupart des mesures d'interdiction d'épandage pour l'Île-de-France, et tend à harmoniser les pratiques entre les départements. Le programme régional prévoit un renforcement différencié suivant deux zones. L'effet attendu est globalement positif sur la qualité de la ressource en eau.

- Limitation de l'épandage des fertilisants azotés pour garantir l'équilibre de la fertilisation

Cette mesure vise à apporter la quantité d'azote la plus adaptée aux cultures pour en limiter les fuites dans l'environnement. Outre le calcul des doses prévisionnelles d'azote, le programme régional propose des outils complémentaires que sont la mesure des reliquats azoté sortie d'hiver (RSH) et le fractionnement des apports. Une application différenciée (nombre de RSH à réaliser supérieur) est faite entre la Seine-et-Marne et les autres départements, sans pour autant que des données discriminantes entre ces territoires n'aient été identifiées. On notera que l'effet attendu est variable suivant les pratiques existantes. Le rapport qualifie l'effet de la mesure de très positif sur les nitrates sans apporter beaucoup d'éléments de démonstration, et note que la règle pourrait entraîner un recul de la précision des calculs en Seine-et-Marne.

Les autres compartiments, tels que la biodiversité ou la qualité de l'air peuvent bénéficier positivement de cette mesure (effet de long terme du fait de la limitation de la production et du transport de fertilisant).

- Couverture des sols en période pluvieuse

Le programme national reporte sur le programme régional la détermination d'une date limite à partir de laquelle l'implantation d'un couvert intermédiaire n'est plus obligatoire. Le PAR indique que les cultures récoltées après le 5 septembre n'ont pas d'obligation d'implantation de couvert intermédiaire, alors que les précédents programmes considéraient comme possible une implantation jusqu'au 15 septembre. Le rapport indique que ce recul ne concernera dans les faits

que les cultures de betteraves (les cultures tardives de maïs étant soumises à l'obligation du programme national d'incorporation des cannes broyées).

L'arrêté régional fixe par ailleurs une durée d'implantation minimale du couvert de 2 mois (sans citer les repousses de colza) et une interdiction de destruction par enfouissement avant le 1^{er} novembre.

Différentes dérogations à l'obligation de couverture hivernale sont encadrées par le PAR (récolte tardive, texture des sols ...). Le rapport souligne l'effet potentiellement négatif de ces dérogations sur les teneurs en nitrates. Des indications sur les surfaces potentiellement concernées par ces dérogations sont données. Un tableau récapitulatif ou une carte présentant ces zones aurait aidé à appréhender les surfaces en jeu. Par ailleurs, des informations sur les surfaces en intercultures courtes, exclues de la mesure, auraient aidé à mieux envisager les surfaces « à risque » ne bénéficiant pas de la mesure, ce qui tendra à mitiger les effets positifs attendus de la mesure, considérée comme l'une des plus efficaces du programme national¹⁰, notamment en grande culture. Une telle analyse de risque reste toutefois complexe à formaliser, car elle nécessite une connaissance fine des pratiques à l'échelle régionale et une priorisation partagée des situations de risque.

Ces dérogations doivent être accompagnées de mesures spécifiques relatives au bilan post-récolte. Le bilan intervenant a posteriori, la qualification de l'impact de la mesure comme positif doit être appréhendé comme une incidence à terme.

– Mesures dans les zones d'actions renforcées (ZAR)

Le programme régional définit les zones d'actions renforcées (48 secteurs), et prévoit sur ces secteurs un renforcement du nombre de RSH, la réalisation d'un bilan azoté post-récolte en précisant la méthode de calcul. L'analyse des incidences est la même que celle présentée ci-avant. Le PAR mentionne également le principe de protection des pourtours des gouffres et bétouilles, dont la mise en œuvre présente une incidence positive ponctuelle sur la qualité de l'eau.

Analyse des incidences sur les sites Natura 2000

L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 fait l'objet d'un chapitre dédié, et s'appuie sur les conclusions de l'évaluation environnementale du programme d'actions national, sur la base des données du Muséum National d'Histoire Naturelle. La principale menace identifiée pour la biodiversité liée à l'utilisation de fertilisants en agriculture est constituée par les fuites en nutriments provoquant un enrichissement des milieux. Certains habitats (habitats humides, pelouses et prairies oligotrophes) peuvent ainsi être dégradés par des apports de fertilisants excédentaires, c'est pourquoi l'analyse des incidences potentielles du programme régional est limitée à ces habitats. Compte-tenu de l'objectif du programme de limiter les fuites en nitrates dans l'environnement, l'analyse conclut logiquement à une absence de risques d'incidences négatives.

2.2.5 Justifications du projet arrêté de programme régional

Le rapport environnemental présente les différentes instances mobilisées pour l'élaboration du programme régional, et précise les choix retenus. Compte-tenu du délai d'élaboration contraint du programme, les compétences du Groupe Régional d'Experts Nitrates (GREN) n'ont pu être mobilisées. Le rapport indique les scénarii qui ont été proposés au groupe de concertation pour établir les mesures du PAR, ainsi que les critères qui ont sous-tendu les discussions (pertinence technique des mesures, faisabilité, applicabilité, acceptabilité, délai de mise en œuvre, efficacité environnementale, contrôlabilité et lisibilité). Ainsi, les mesures retenues, et notamment la distinction des zones dans la mise en œuvre de l'arrêté, ne reposent pas nécessairement sur des critères agronomiques, mais sur un principe de réalité et d'acceptabilité par les acteurs en charge de la mise en œuvre du programme, la prise en compte des contraintes d'exploitation peut participer à améliorer l'acceptabilité de la mesure et donc son application.

¹⁰ Avis de l'Ae du CGEDD sur le programme d'actions national nitrates – 10 juillet 2013 – page 35

2.2.6 Suivi du programme

Le rapport environnemental fait apparaître que la réduction partielle de certaines mesures du programme de Seine-et-Marne comparativement au 4^{ème} programme est globalement compensée par l'harmonisation du dispositif entre les différents départements et le renforcement des mesures dans les autres départements, et n'identifie donc pas de mesures de compensation spécifiques. Pour autant, le rapport souligne que certains points devront faire l'objet d'une attention particulière.

Le programme définit également des indicateurs visant à suivre les pratiques agricoles et à évaluer la mise en œuvre de la directive. En particulier, des éléments de suivi sont attendus pour apprécier l'équilibre de la fertilisation azotée et la gestion de l'interculture. Le rapport environnemental propose des améliorations du dispositif de suivi, notamment pour veiller à homogénéiser la collecte, le suivi et la valorisation de ces éléments et contribuer à l'apprentissage collectif nécessaire à la bonne mise en œuvre du programme. Ceci suppose toutefois une organisation et des moyens plus importants que ceux déployés dans les précédents programmes, et que ce programme n'a pas nécessairement définis. Par exemple, le projet de 5^{ème} programme prévoit simplement que les chambres d'agriculture « *pourront être sollicitées* ».

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet d'arrêté nitrates et mise en œuvre du programme

Le programme régional d'action nitrates d'Île-de-France complète et précise les dispositions du programme National des actions à mettre en œuvre afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole et ses effets sur les eaux souterraines, les eaux douces superficielles et les écosystèmes marins côtiers.

Le programme d'action national fixe le socle d'action commune à l'ensemble des zones vulnérables. Le programme régional porte quant à lui sur le renforcement de quatre des mesures fixées au niveau national. L'autorité environnementale note que le programme régional ne prévoit pas de dérogation au programme national.

L'ensemble du dispositif repose sur trois leviers principaux :

- le calendrier d'épandage des fertilisants azotés ;
- l'équilibre de la fertilisation ;
- l'implantation obligatoire d'une couverture végétale des sols en période de drainage.

Les préconisations du plan d'action accordent à juste titre une place aux mesures de reliquats sortie hiver (RSH). Il s'agit un outil important d'ajustement de la fertilisation en faveur d'une limitation des nouveaux apports, notamment pour l'établissement du plan de fumure en début de saison, puisqu'elle constitue un poste majeur dans le bilan d'azote minéral sur la période de culture. Toutefois, il n'est pas fait mention d'autres mesures¹¹ qui permettraient d'évaluer les soldes d'azote post-culture susceptibles d'être lessivés. Il s'agit là d'indicateurs de performance environnementale des pratiques qui permettraient notamment de contrôler a posteriori sur le terrain le respect des préconisations d'équilibre de la fertilisation et la bonne application de la réglementation.

L'adaptation retenue en Seine et Marne qui pratiquait quatre RSH obligatoires sur l'ensemble du département semble recevable compte tenu du travail de références mis en œuvre par la chambre d'agriculture de ce département. L'absence de référence, semble-t-il, sur les trois autres départements justifierait de faire converger à terme le nombre de mesures de RSH à réaliser pour que les exploitants agricoles puissent mieux raisonner la réduction leurs apports de fertilisants.

Les cultures intermédiaires piège à azote permettent de limiter très efficacement les risques de lessivage en période de drainage intense¹². C'est donc à juste titre que le programme d'action accorde une place importante à la mise en place des couverts post-récolte. Compte-tenu des différentes dérogations possibles au dispositif et des surfaces non concernées, un suivi précis de ces dérogations/surfaces permettrait d'appréhender les risques de fuite en azote.

11 reliquat sortie culture, du reliquat entrée hiver, reliquat entrée de drainage

12 Justes E, et al., 2012. Réduire les fuites de nitrate au moyen de cultures intermédiaires : conséquences sur les bilans d'eau et d'azote, autres services écosystémiques. www.inra.fr

La création de Zones d'Action Renforcée (ZAR) en rapport avec les enjeux d'eau potable permet d'intégrer les interactions entre qualité de la ressource et enjeu de santé publique. S'agissant de ressources destinées à la production d'eau potable, l'approche concertée sur les problématiques nitrates et pesticides est indispensable pour la qualité de l'eau. La méthode utilisée conduit à retenir 48 captages (5% des captages franciliens et 12 % de la zone vulnérable) donnant lieu à création des ZAR. Compte-tenu du nombre de captages présentant des concentrations moyennes supérieures à 50 mg/l (117 en Île-de-France), une définition plus importante des ZAR aurait pu être retenue, par exemple en y incluant les captages alimentant plus de 50 habitants ou ayant un débit de production supérieur ou égal à 10 m³/jour. Le projet d'arrêté pourrait prévoir une évolution de la délimitation des ZAR pour y inclure progressivement les AAC, en lieu et place des communes, dès lors qu'elles seront connues.

Dans le Val-d'Oise, la délimitation d'une ZAR autour des captages situés à Asnières-sur-Oise et Beaumont-sur-Oise recouvre l'aire d'alimentation d'autres forages riches en nitrates ne dépassant pas 50 mg/L. La mise en place des actions sur cette zone élargie ne pourra être que bénéfique pour ces forages. Concernant l'AAC au Sud de la Seine et Marne des captages de Chaintreauville et La joie, il paraît important d'examiner le programme d'action de la région limitrophe pour évaluer dans quelle mesure l'approche peut être partagée compte-tenu des enjeux de cette aire d'alimentation pour l'approvisionnement en eau des franciliens.

Mise en œuvre du programme et appréciation générale

Par construction, le dispositif en place pour le 5^{ème} programme d'action nitrates s'avère complexe à comprendre (dispositions nationales, régionales, disparités entre la Seine et Marne et les trois autres départements...). Des explications d'une part sur les modalités pratiques d'application (calendrier et délai de mise en œuvre, fiches techniques ...) ainsi que sur l'intérêt environnemental des mesures seront nécessaires à son déploiement.

Sa mise en œuvre nécessitera un accompagnement important qui devra passer par différents leviers : formation des acteurs, développement et partage de références techniques régionales validées et communiquées aux agriculteurs, outils partagés d'aide à la compréhension des mécanismes à l'origine des pertes en azote... A ce titre, l'implication des chambres d'agricultures en appui des différents services de l'Etat, notamment sur le suivi de la mise en place des mesures, serait un plus indéniable.

Enfin, une harmonisation à terme des dispositions de programme régional sur l'ensemble du territoire concerné permettrait d'aider à la lisibilité du programme et devrait être recherchée.

4. Information du public

Lors de la consultation du public, l'avis rendu en qualité d'autorité environnementale est inclus dans le dossier. L'accès aux documents est facilité, après une publicité conforme aux exigences du code de l'environnement. Comme prévu à l'article L.122-10 du code de l'environnement, après approbation, le programme régional nitrates sera mis à disposition du public accompagné d'une déclaration rédigée par le maître d'ouvrage résumant :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du programme nitrates.

Le préfet de région, autorité environnementale

Le Préfet de la Région Île-de-France,
Préfet de Paris



Jean DAUBIGNY

Annexe : Carte de la zone vulnérable du bassin Seine-Normandie
 A l'exception de Paris et de sa proche couronne, toute l'Île-de-France est en zone vulnérable

