

PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
de Provence-Alpes-Côte d'Azur

SCADE
Unité Politique des Territoires
Pôle environnement-évaluation environnementale
des plans et programmes

Adresse postale :
DREAL PACA
SCADE/UPT/pôle EE
16 rue Zattara
CS 70248
13331 – Marseille cedex 3

Marseille, le - 1 AVR. 2014

La Directrice Régionale

à

Monsieur le Préfet de Région Provence-Alpes-Côte
d'Azur
Place Felix Barret
CS 80001
13282 Marseille Cedex 06

Affaire suivie par : manon.albin@developpement-durable.gouv.fr

Tél.

Site internet :

<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-environnementale-r290.html>

**Avis de l'Autorité environnementale
sur le cinquième programme d'action régional en vue de la
protection des eaux contre la pollution par les nitrates
d'origine agricole pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.**

Dossier	Programme d'action régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole - V3
Maître d'ouvrage	Préfet de Région PACA
Date de réception du dossier par l'Autorité environnementale	17/02/13

Sommaire

1. Contexte juridique

2. Présentation du projet

2.1. Contexte et historique

2.2. Objectifs

3. Enjeux identifiés par l'autorité environnementale

4. Analyse du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet

4.1. État initial et identification des enjeux environnementaux sur le territoire

4.2. Justification du projet

4.3. Appréciation des impacts globaux du programme

4.4. Mesures et modalités de leur suivi

4.5. Articulation du projet avec les plans et programmes concernés

5. Conclusion

Avis élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

Dossier du cinquième programme d'action régional sur les zones vulnérables aux nitrates d'origine agricoles (PAR) en PACA, V3, comportant :

- le projet d'arrêté établissant le programme d'action régional,
- l'évaluation environnementale du 5^{ème} programme d'action régional en PACA.

1. Contexte juridique

Le programme d'action régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates agricoles est soumis à évaluation environnementale au titre de l'article R122-17 du code de l'environnement (CE). L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous l'autorité du maître d'ouvrage, elle vise à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Le programme d'action régional et son évaluation environnementale donnent lieu au présent avis de « l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière environnementale », usuellement appelée « Autorité environnementale ».

L'Autorité environnementale (Ae) est le préfet de région. Par délégation, l'avis de l'Autorité environnementale est élaboré et signé par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Cette dernière a sollicité les contributions de l'Agence Régionale de Santé (ARS) et des préfets de département compte tenu des enjeux en présence.

L'évaluation environnementale, définie par l'article R122-20 du CE :

- expose les objectifs du plan ou schéma et décrit son articulation avec les autres documents de planification avec lesquels il doit être compatible ;
- décrit l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;
- examine les motifs pour lesquels le plan a été retenu au regard de solutions de substitution raisonnables ;
- analyse les incidences notables de la mise en œuvre du plan, en prenant en compte les effets cumulés, et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, et en particulier sur les sites du réseau Natura 2000 ;
- présente successivement les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ainsi que des éléments sur l'analyse des résultats de son application ;
- expose les modalités de suivi de l'application du plan en précisant les indicateurs et échéances retenus.
- comprend un résumé non technique.

L'avis rendu par l'Ae en application des articles L122-4 et suivants du code de l'environnement porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et, plus généralement, sur la prise en compte de l'environnement dans le projet. Il devra être mis à disposition du public par l'autorité en charge d'autoriser ou d'approuver le plan. Il sera également mis en ligne sur le site internet de la DREAL (article R122-21 du CE).

En outre, l'autorité en charge d'autoriser ou d'approuver le plan transmettra au public et à l'Ae (avec copie à la DREAL), les indications relatives à la manière dont il a été tenu compte de cet avis lors de l'approbation du document (article L122-10 du CE).

2. Présentation du projet

2.1. Contexte et historique

La directive nitrates du 12 décembre 1991 (n°91/676/CEE) vise la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. Le cinquième programme national déclinant cette directive européenne a été approuvé par le Ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie et le Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Il a fait l'objet de l'arrêté interministériel du 18 décembre 2011 modifié par l'arrêté interministériel du 23 octobre 2013. Il prévoit que le préfet de région en présente une déclinaison régionale sous forme d'un programme d'action régional. Le programme national prévoit huit mesures applicables à toutes les zones vulnérables, dont six obligatoires au titre de la directive européenne (mesures 1 à 6) et deux retenues au titre du Grenelle de l'environnement (mesures 7 et 8).

Les mesures du programme d'action national concernent les thématiques suivantes :

- ^ Mesure 1 : périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés.
- ^ Mesure 2 : prescriptions relatives au stockage des effluents d'élevage.
- ^ Mesure 3 : limitation de l'épandage des fertilisants afin de garantir l'équilibre de la fertilisation azotée.
- ^ Mesure 4 : plan de fumure et cahier d'enregistrement des pratiques.
- ^ Mesure 5 : limitation de la quantité maximale d'azote dans les effluents d'élevage.
- ^ Mesure 6 : conditions d'épandage par rapport au cours d'eau, sur les sols en forte pente, détremés, inondés, gelés ou enneigés.
- ^ Mesure 7 : couverture végétale des sols pour limiter les fuites d'azote pendant les périodes pluvieuses.
- ^ Mesure 8 : couverture végétale le long des cours d'eau et plans d'eau.

La cinquième délimitation des zones vulnérables aux pollutions par les nitrates d'origine agricole en région PACA a été fixée par l'arrêté du préfet coordonnateur de bassin du 18 décembre 2012. Les zones vulnérables en PACA concernent 15 communes réparties en 4 zones :

- Arc-Etang de Berre : zone vulnérable concernant une commune dans le département des Bouches du Rhône, nouvellement classée.
- Bas Gapeau-Eygoutier : zone vulnérable concernant 5 communes dans le département du Var, identique au zonage retenu dans le quatrième programme.
- Comtat-Venaissin : zone vulnérable concernant 6 communes dans le département du Vaucluse, avec 8 communes déclassées et 2 communes nouvellement classées par rapport au programme précédent.
- Valensole-Durance : zone vulnérable concernant 3 communes dans le département des Alpes de Haute Provence, nouvellement classées.

La délimitation des zones vulnérables n'est pas un document éligible à l'évaluation environnementale et ne fait donc pas l'objet de ce présent avis de l'Autorité environnementale. Cependant, pour une meilleure compréhension du programme d'action régional, il aurait été appréciable de connaître les raisons de l'évolution des zones vulnérables, en relation avec le bilan du quatrième programme.

2.2. Objectifs

Le programme d'action national prévoit que les différents programmes d'action régionaux viennent préciser ou renforcer les mesures 1, 3, 7 et 8 du programme d'action national, mais également définir d'éventuelles mesures complémentaires.

La mesure 3 du programme d'action national a été déclinée régionalement au sein de l'arrêté du 30 août 2012. Cet arrêté établit le référentiel régional de mise en œuvre de l'équilibre de la fertilisation azotée. Il a donc été choisi de ne pas la décliner de nouveau la mesure 3 au sein du plan d'action régional.

Les mesures retenues au sein du programme d'action régional sont les suivantes :

- ^ Mesure 1 : renforcement des périodes d'interdiction d'épandage pour certaines catégories d'occupation du sol (arboriculture, maraîchage, horticulture, plantes à parfum aromatique et médicinale, vigne).
- ^ Mesure 7 : fixation de dates limites de récoltes de cultures et les types de cultures pour lesquelles l'implantation d'une CIPAN (culture intermédiaire « piège à nitrates ») ou d'une dérobée (culture implantée entre deux cultures annuelles principales) sont exigées.
- ^ Mesure 8 : augmentation de la largeur des dispositifs boisés ou enherbés en bordure des cours d'eau (10m).
- ^ Mesures complémentaires :
 - o Pour les cultures hors sol, sécurisation des ouvrages de prélèvement d'eau, de maîtrise des intrants par une conduite de fertilisation raisonnée et de retraitement des effluents selon l'état de l'installation.
 - o Interdiction d'épandage des boues des stations d'épuration et autres déchets, enherbement des tournières (bordures) des vignes et sécurisation des forages d'irrigation (Reprise du 4^{ème} programme d'action).
 - o Dans les zones d'actions renforcées (zone d'alimentation de captages prioritaires) : couverture végétale inter-rang pour les cultures pérennes, traçabilité des effluents pour les centres équestres, récupération et traitement des eaux de drainage issues des serres (Reprise du 4^{ème} programme d'action).

3. Enjeux identifiés par l'autorité environnementale

Le programme d'action régional ayant pour vocation de préciser ou renforcer certaines mesures du programme d'action national et de définir des mesures complémentaires, le principal enjeu identifié par l'Autorité environnementale est l'explicitation par le responsable du document des choix retenus en fonction de l'état des lieux, des résultats obtenus grâce aux actions passées et des modalités de suivi et de mise en œuvre du programme.

D'autre part, le sujet traité étant relativement technique, il est attendu que l'évaluation environnementale traduise les enjeux et les impacts de façon compréhensible par les non-spécialistes.

4. Analyse du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet

4.1. État initial et identification des enjeux environnementaux sur le territoire

L'évaluation environnementale propose un diagnostic précis, présentant des données chiffrées et cartographiées. Le contenu de l'état initial, parfois très technique, est complété par un tableau de synthèse et un résumé non technique permettant aux non-spécialistes de s'appropriier les données du diagnostic.

L'état initial analyse principalement les teneurs en nitrates et met en avant, pour les quatre zones vulnérables, un état dégradé des eaux souterraines et une bonne qualité des eaux superficielles. L'évolution de la concentration du paramètre nitrates entre les campagnes de mesures de 2004-2005 et 2010-2011 révèlent :

- une baisse sur le cours d'eau de l'Arc et du Gapeau et une hausse sur l'Auzon (zone vulnérable Comtat-Venaissin) sans toutefois atteindre une valeur « dégradante »,
- une variabilité des tendances au sein d'une même masse d'eau souterraine.

D'autres paramètres sont également analysés. Les teneurs en produits phytosanitaires, de façon similaire aux nitrates, révèlent une contamination des eaux souterraines affleurantes et un bon état des eaux superficielles. Les teneurs en matières phosphorées sont globalement bonnes. Les teneurs en matières organiques sont très variables (bonnes pour Valensole-Durance, moyennes pour Arc-Etang de Berre et dégradées pour Comtat Venaissin et Bas Gapeau-Eygoutier). *Le rapport aurait gagné à expliciter les raisons de l'étude de ces différents paramètres afin que les non-spécialistes puissent appréhender leurs impacts sur les zones vulnérables aux nitrates.*

Le diagnostic fait également état de l'usage de l'eau et la santé humaine :

- 3 zones vulnérables (Valensole-Durance, Comtat-Venaissin et Bas Gapeau-Eygoutier) interceptent des masses d'eau souterraines stratégiques à préserver pour l'alimentation en eau potable, définies par le SDAGE Rhône-Méditerranée.
- 4 captages prioritaires (SDAGE) sont recensés dans la zone vulnérable Bas Gapeau-Eygoutier. Un captage prioritaire (SDAGE/Grenelle) est recensé dans la zone vulnérable Valensole-Durance.
- De nombreuses zones de baignades sont incluses dans les périmètres de 4 zones vulnérables.

L'état initial détaille enfin les aspects biodiversité des différentes zones vulnérables, en valorisant la présence de zones humides, d'axes migratoires, de réservoirs biologiques et de nombreuses zones Natura 2000 (15).

L'évaluation environnementale rappelle rapidement les conclusions du suivi du quatrième programme d'action. *Un bilan chiffré et détaillé permettant d'évaluer les résultats du plan précédant enrichirait l'état des lieux et permettrait d'apprécier les évolutions passées liées à l'application de la directive nitrate.*

Enfin, il est important de noter que le programme d'action ne porte que sur les pratiques agricoles. Cependant, d'autres sources sont à l'origine de pollutions aux nitrates. A titre d'exemple, la zone vulnérable Comtat-Venaissin subit une pression azotée estimée à 309 tonnes d'azote par an (estimation « basse ») pour la part agricole, et à 113 tonnes d'azote par an pour la part liée à l'assainissement. L'évaluation de la part des différentes sources de pollution, à l'échelle des 4 zones vulnérables, permettrait d'apporter davantage de cohérence entre le diagnostic et les résultats attendus du programme d'action.

4.2. Justification du projet

L'évaluation environnementale présente un chapitre dédié à la justification du programme. Les modalités de concertation ainsi que les argumentaires sur les choix des mesures retenues y sont exposés.

La profession agricole ainsi que des experts techniques et scientifiques ont été associés par les services de l'État pour l'élaboration du programme d'action régional. Les réunions de concertation ont permis l'émergence de plusieurs propositions suivies de débats.

Le choix des scénarios, pour le renforcement des mesures 1, 7 et 8 du programme d'action national est basé sur des critères techniques, socio-économiques, agronomiques et environnementaux. Ces critères permettent de faire un choix sur le niveau d'ambition des mesures déclinées.

Le chapitre dédié à la justification mériterait d'explicitier le choix des mesures complémentaires, l'évaluation environnementale s'attachant uniquement à justifier le niveau d'ambition des mesures retenues.

4.3. Appréciation des impacts globaux du programme

L'évaluation environnementale analyse les impacts des différentes mesures du plan régional sur l'ensemble des thématiques étudiées dans l'état initial : teneur en nitrates, en produits phytosanitaires, en matières phosphorées, santé humaine, biodiversité, etc.

Pour chaque thématique, le niveau de l'impact est apprécié (fort, moyen, faible). Il est également précisé si l'effet sera temporaire ou permanent et enfin s'il interviendra à court, moyen ou long terme.

➤ Impact sur la qualité de l'eau

La limitation des fuites des nitrates vers les eaux superficielles et souterraines est l'objectif principal du programme d'action régional. Les mesures de limitation d'épandage et de couvertures végétales y concourent en permettant la réduction du ruissellement des apports azotés vers les cours d'eau. L'impact sur les eaux souterraines, compte tenu de l'inertie des nappes, ne pourra être constaté à court terme, alors que l'effet sera immédiat sur les cours d'eau.

De la même manière, l'élargissement des bandes enherbées le long des cours d'eau et le traitement des effluents engendreront un impact positif sur les teneurs en matières phosphorées et les matières organiques ou en suspension.

L'impact du programme sur la teneur en produits phytosanitaires est difficilement quantifiable. Ces produits sont utilisés sur sol nu pour désherber avant implantation de la culture suivante mais également pour détruire les CIPAN (culture intermédiaire « piège à nitrates ») implantées à l'automne. Le programme d'action nationale prévoit l'interdiction de la destruction chimique sauf pour :

- « les îlots culturels en techniques culturales simplifiées »,
- « les îlots culturels destinés à des légumes, à des cultures maraîchères ou à des portes graines »,
- « les îlots culturels infestés par des adventives vivaces ».

L'évaluation environnementale souligne à ce sujet que le programme d'action régional « devrait privilégier a minima la destruction mécanique, ou interdire la destruction chimique sur les dérogations accordées par le programme d'action nationale ». L'Autorité environnementale souscrit à la recommandation de l'évaluation environnementale et suggère que ce point fasse l'objet d'une mesure du plan d'actions régional.

➤ Impact sur les autres composantes

La limitation des pertes de nitrates et de phosphore dans le milieu naturel ont un impact réducteur fort sur le phénomène d'eutrophisation (dégradation du milieu lié à l'excès d'apport nutritif).

Les mesures de limitation d'épandage et de couvertures végétales contribueront à la reconquête et la préservation des eaux destinées à la consommation humaine. Les mesures renforcées dans les périmètres de captages prioritaires vont accentuer la protection de la ressource en eau potable.

La mise en place de bandes enherbées et l'implantation de couverts végétaux limitent le ruissellement, réduisent le processus d'érosion et contribuent à la conservation des sols. Les cultures intermédiaires permettent également d'améliorer les propriétés physiques du sol. Cependant, la mesure 1 sur les périodes d'interdiction d'épandage peut avoir un effet légèrement négatif si les agriculteurs épandent dès la fin de la période (janvier à mars selon l'occupation des sols) et que le sol est toujours humide.

Les mesures du programme d'action auront un impact positif sur la biodiversité et les milieux remarquables, y compris les sites Natura 2000. L'implantation de couverts végétaux permanents (bandes enherbées) ou ponctuels (CIPAN) présente de nombreux avantages pour la faune et la flore : formation de corridors biologiques, préservation de la ripisylve et des zones humides, densification des habitats aquatiques et terrestres et limitation de l'eutrophisation, favorable à la biodiversité aquatique.

Enfin, la diversité paysagère sera favorisée par la mise en place de végétation rivulaire et l'implantation de cultures intermédiaires.

4.4. Mesures et modalités de leur suivi

Le programme d'actions régional propose la mise en place de nombreux indicateurs selon un modèle « pression-état-réponse ».

Les indicateurs de pression décrivent les pollutions rejetées et s'appuient sur les activités humaines à l'origine des pollutions. Ici sont analysées et évaluées les surfaces des cultures, les typologies des exploitations d'élevage et les doses moyennes d'azote utilisées par hectares cultivés.

Les indicateurs d'état se rapportent à la qualité du milieu, ici la qualité de l'eau. Le suivi de la concentration des teneurs en nitrates dans les eaux souterraines et superficielles est retenu. Les indicateurs de réponse illustrent l'état d'avancement des mesures retenues, soit par exemple, la part de sol nu pendant une interculture longue, le pourcentage de linéaire des cours d'eau bordés de bandes enherbées ou encore le nombre de cultures hors-sol disposant d'un système de traitement et de recyclage des effluents.

L'ensemble de ces indicateurs sera suivi dans le cadre des plans de contrôles des missions inter-services de l'eau.

Le rapport aurait gagné à comparer les indicateurs retenus avec ceux du plan précédent, afin de justifier leur pertinence au regard de l'expérience. Il aurait également été enrichissant de connaître la valeur actuelle des différents indicateurs, certaines données (relevant des indicateurs de pression ou de réponse) n'étant pas fournies dans l'état des lieux. Enfin, les modalités de mise en œuvre et de suivi auraient mérité un développement.

4.5. Articulation du projet avec les plans et programmes concernés

L'évaluation environnementale analyse l'articulation du programme d'action régional avec les documents ayant un lien avec les pollutions azotées :

- le SDAGE¹ Rhône-Méditerranée,
- les SAGE² dont les périmètres sont recoupés par les zones vulnérables : SAGE Arc provençal qui concerne la zone vulnérable Arc-Etang de Berre et le SAGE Verdon, en cours d'élaboration, pour lequel les dispositions ont déjà été fixées, et qui concerne la zone vulnérable Valensole-Durance. Le SAGE Gapeau (zone vulnérable Bas-Gapeau-Eygoutier), en cours d'élaboration n'est pas analysé car ses dispositions n'ont pas été fixées,
- la Politique Agricole Commune qui définit la politique agricole au niveau Européen,
- le PDRH³ qui décline la stratégie mise en œuvre au titre du FEADER⁴,
- les DOCOB⁵ des 15 sites Natura 2000 interceptés par les zones vulnérables.

Pour chacun de ces documents, les dispositions ou mesures de gestion en rapport avec le programme d'action région sont listées. Le lien avec le programme d'action régional est décrit et la bonne compatibilité entre cette disposition ou mesure et le programme d'action est systématiquement précisé.

Une précision est également apportée au sujet des contrats de rivières qui peuvent être complémentaires avec le programme d'action régional. 9 contrats sont en cours d'élaboration ou d'exécution en zone vulnérable. Les mesures du programme d'action régional sont cohérentes avec les actions menées par les différents contrats de rivière et notamment sur les orientations d'amélioration et de suivi de la qualité de l'eau, de limitation du ruissellement et de restructuration d'une végétation rivulaire continue.

5. Conclusion

Le cinquième programme d'action régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole fait l'objet d'une évaluation environnementale précise et méthodique.

Le rapport parfois très technique mériterait d'explicitier davantage les données afin qu'elles puissent être appropriées par des non-spécialistes.

-
- 1 Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
 - 2 Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
 - 3 Programme de Développement Rural Hexagonal
 - 4 Fonds Européens Agricole de Développement Rural
 - 5 Documents d'Objectifs

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale sur les points suivants :

- Présenter un bilan chiffré et détaillé du quatrième programme d'action.
- Préciser la raison du choix des mesures complémentaires.
- Comparer les indicateurs de suivi retenus avec ceux du programme précédent.
- Compléter l'état des lieux en présentant la valeur actuelle des différents indicateurs.

**Le Directeur Régional Adjoint de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement**

Laurent NEYER