



PREFET DE LA REGION ALSACE

Strasbourg, le 22 AVR. 2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE PROJET DE 5^{ème} PROGRAMME D' ACTIONS REGIONAL NITRATES

Synthèse de l'avis

La qualité du rapport environnemental

L'état initial est satisfaisant. La question des gaz à effet de serre aurait pu être mieux développée. Les enjeux environnementaux du programme d'actions auraient mérité de faire l'objet d'une synthèse hiérarchisée. Enfin, le résumé non technique ne développe pas suffisamment les éventuels impacts sur l'environnement du programme d'actions régional nitrates (PARN).

La prise en compte de l'environnement

Les mesures inscrites dans le projet de PARN sont de nature à réduire les pollutions des eaux par les nitrates d'origine agricole. Une valeur limite plus faible pour la mesure de limitation du solde du bilan azoté calculé à l'échelle de l'exploitation aurait permis d'atteindre plus rapidement l'objectif de bon état des eaux.

A- Qualité du rapport environnemental

1. Contexte et présentation du plan

1.1 Éléments de contexte du projet de 5^{ème} programme d'actions régional nitrates

Par courrier du 12 mars 2014, le Préfet de la région Alsace, autorité environnementale pour l'évaluation de ce programme en application de l'article R 122-17 du code de l'environnement, a été saisi pour émettre un avis sur le 5^{ème} programme d'actions régional nitrates (PARN).

Le dossier de demande d'avis sur ce programme d'actions est composé d'un projet d'arrêté préfectoral et d'un rapport d'évaluation environnementale.

Le présent avis porte sur la qualité du rapport environnemental, qui expose la démarche d'évaluation environnementale du programme, et la manière dont ce dernier prend en compte l'environnement.

1.2 Présentation du programme

La directive européenne 91/676/CEE du 12 décembre 1991, dite « directive Nitrates », vise à lutter contre les pollutions liées à l'azote issu des pratiques agricoles. Depuis 1996, plusieurs générations de programmes d'actions se sont succédées. La 4^{ème} génération de programme d'actions nitrates s'achève en 2013 dans un contexte de mise en demeure par la commission européenne (CE).

Toutefois, les teneurs moyennes en nitrates de la nappe phréatique d'Alsace ont diminué depuis le début des années 2000 (hors zones de captage). Cela tendrait à prouver l'efficacité du 4^{ème} programme en Alsace.

Afin de répondre aux griefs de la commission européenne, la France a mis en place une nouvelle architecture de programme d'actions :

- un programme d'actions national défini par le décret n°2011-1257 du 10 octobre 2011 fixant pour toutes les zones vulnérables les mesures obligatoires (mesures 1 à 8 de l'article R211-81 du code de l'environnement), complété par un arrêté régional du 28/08/2012 établissant le référentiel régional de mise en œuvre de l'équilibre de la fertilisation azotée ;
- des programmes d'actions régionaux nitrates pouvant renforcer les mesures 1, 3, 7 et 8 dudit décret relatif au plan national ou d'autres mesures spécifiques sur tout ou partie des zones vulnérables ainsi que dans les zones d'actions renforcées (ZAR) qui correspondent aux aires d'alimentation des captages dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l. Le projet de plan pour l'Alsace prévoit, par ailleurs, l'identification des bassins d'alimentation des captages dont la teneur en nitrates est comprise entre 40 et 50 mg/l qui délimitent des zones vulnérables renforcées (ZVR).

Le projet alsacien, au regard des caractéristiques et des enjeux propres aux zones vulnérables du territoire, comprend les mesures suivantes :

a) sur l'ensemble de la zone vulnérable :

- le projet de PARN adapte et précise la mesure 7 du plan national concernant la couverture végétale pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses mais ne renforce pas les trois autres mesures nationales (1, 3 et 8),
- il impose une mesure supplémentaire concernant le non retournement des prairies naturelles et des éléments fixes du paysage (mesure qui figurait déjà dans le 4^{ème} plan d'actions).

b) sur les ZAR et ZVR :

- le projet de programme régional précise et renforce les mesures de limitation de l'épandage des fertilisants et de couverture végétale pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses (mesures 3 et 7 du plan national),
- par ailleurs, il impose aussi des exigences pour une gestion adaptée des terres, une limitation du solde du bilan azoté calculé à l'échelle de l'exploitation et un conseil renforcé dispensé aux agriculteurs par la chambre d'agriculture.

Le projet de programme régional définit sept ZAR et douze ZVR composées d'aires d'alimentation des captages proches ou dépassant le seuil de potabilité. Ces périmètres sont plus larges que les zones de protection réglementaires. Les changements de pratiques agricoles induits par les mesures du PARN sont de nature à prévenir la poursuite des dégradations constatées. L'ARS considère que le captage de Wittelsheim Gare aurait pu être retenu dès lors qu'il a connu des dépassements réglementaires, même s'il ne figure pas dans le registre des zones protégées (captage en arrêt pendant la période d'établissement du registre).

L'analyse comparative du niveau de protection de l'environnement entre le 4^{ème} et le 5^{ème} programme est très complète mais ne met pas suffisamment en valeur les mesures du 5^{ème} programme régional et son articulation avec le plan national. Elle précise bien que le 5^{ème} programme est globalement plus contraignant que le 4^{ème} programme. En effet, l'enveloppe des ZAR et des ZVR renforce le zonage retenu dans ce 4^{ème} programme.

2. Articulation avec d'autres plans et programmes

Les différents plans et programmes régionaux, départementaux et locaux (comme les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)), en lien avec le projet de PARN sont analysés. La cohérence avec la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et le rapport de compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhin-Meuse sont particulièrement bien étudiés. Toutefois, le plan départemental du Haut-Rhin relatif aux déchets non dangereux, certes ancien, aurait dû au moins faire l'objet d'une analyse de ses bilans annuels afin d'apprécier la gestion des déchets d'origine agricole et d'épandage des boues de stations d'épuration dans ce département.

3. Analyse des impacts environnementaux du plan régional nitrates

3.1 État initial

Les différentes pressions agricoles génératrices de pollutions par les nitrates sont utilement présentées et analysées selon le type d'activité. Puis, chaque dimension de l'environnement (sol, eau, etc...) fait l'objet d'une analyse de l'état actuel, de l'évolution sans PARN, d'une identification des principaux enjeux et de ceux pouvant être impactés par les mesures du PARN.

Les émissions dans l'air décrites sont surtout celles relatives à la pollution atmosphérique comme les particules ou le dioxyde d'azote (NO_2). La question du réchauffement climatique est, par contre, moins bien traitée alors que cet enjeu est pourtant qualifié de moyen dans le rapport. Ainsi, la production de protoxyde d'azote (N_2O) n'est pas évoquée alors que ce gaz, au fort pouvoir de réchauffement global, provient en majorité de l'activité agricole, principalement en raison des épandages d'engrais azotés, de déjections animales et du tassement des sols par les engins agricoles.

L'enjeu du PARN en matière de consommation d'énergie est jugée faible en raison du poids du secteur dans la consommation d'énergie finale régionale. Cependant, la part du poste fertilisation varie, selon les études, de 20 % à plus de 50 % des consommations totales d'énergie à l'hectare. Aussi, l'influence des changements de pratique en matière d'épandage et de travail de la terre aurait pu être analysée.

Il aurait été souhaitable que soient mieux expliquées les notions de captage dégradé et d'atteinte du bon état des eaux des aires d'alimentation de captage (AAC) qui ont présidé au choix des zones renforcées du programme.

3.2 Enjeux et impacts

Les enjeux sont analysés pour chaque thématique de l'environnement mais ne font pas l'objet d'un tableau de synthèse qui reprenne les enjeux importants et moyens, et qui les hiérarchise. Un tel tableau aurait pourtant permis ensuite de croiser l'ensemble des impacts des différentes mesures du projet de PARN au regard de ces enjeux. La qualité des eaux souterraines et superficielles, au regard de la concentration en nitrates, est logiquement l'enjeu principal de ce projet de PARN. Les autres enjeux évoqués correspondent effectivement à ceux de la situation environnementale régionale et du périmètre d'action du PARN.

Les impacts probables du PARN sont étudiés très succinctement à travers une série de quatre tableaux consacrés à l'eau, à l'état des masses d'eau du SDAGE, aux zones à enjeux du territoire et le dernier aux autres thématiques environnementales (sols, air, etc.). Tous les impacts des mesures du programme qui sont évaluées dans ces tableaux sont jugés positifs même si l'analyse produite s'avère plus ou moins développée selon les thématiques. Cependant, plusieurs effets probables de certaines mesures ne font l'objet d'aucune évaluation.

Ainsi, l'étude des incidences sur les sites Natura 2000 est très complète. En effet, elle porte sur tous les sites de la zone vulnérable en particulier sur les espèces qui y sont répertoriées. Elle conclut à des incidences positives sur l'ensemble des espèces identifiées. A l'inverse, l'argumentaire relatif à la problématique du retournement de prairies permanentes et de ses incidences potentielles est très succinct.

3.3 Les solutions de substitution raisonnables et l'exposé des motifs

La partie consacrée à la justification des choix présente les contenus et points de discussion des réunions de concertation et des réunions techniques.

La justification des choix ayant présidé à la liste des zonages ZVR et ZAR est rappelée. L'identification des ZVR, qui contrairement aux ZAR, n'est pas cadrée par un arrêté national, a été réalisée à partir de l'état des masses d'eau souterraine : les deux masses d'eau dégradées par les nitrates en Alsace (nappe d'Alsace et Sundgau) le sont principalement du fait du critère « qualité des captages AEP ». Ce constat a conduit à

identifier les aires de captage dont la concentration en nitrates est supérieure à 40 mg/l dans les ZVR ce qui, associé aux ZAR, amplifie les effets positifs sur les captages d'eau potable. Ces informations auraient mérité d'être reprises dans la présentation du contenu du programme.

Le choix des différentes mesures a aussi fait l'objet de discussions entre l'administration et les représentants du monde agricole, notamment pour préciser le contenu technique des mesures, comme les dates pour gérer les temps de couverture végétale afin de limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses ou la mesure de limitation du solde du bilan azoté calculé à l'échelle de l'exploitation.

3.4 Le suivi

Le suivi proposé dans le rapport est double puisqu'il s'agit, d'une part, d'observer la mise en œuvre du programme, et d'autre part, de surveiller ses effets sur la qualité de l'eau. Au-delà des indicateurs relatifs à la surveillance de la qualité de l'eau, le projet propose d'autres indicateurs pour détecter de possibles effets négatifs imprévus sur l'air, les sols et la biodiversité.

Il aurait pu être proposé un dispositif de contrôle et de suivi des sols nus en hiver qui permettrait de s'assurer de l'effectivité d'une des mesures les plus importantes du programme. A noter que l'indicateur proposé pour le suivi de la santé humaine évoque une teneur moyenne en produits phytosanitaires des captages d'eau potable : il s'agit sans doute d'une erreur dans la rédaction du rapport.

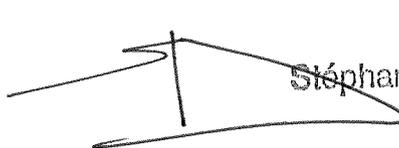
4. Résumé non technique et descriptif de la méthode d'évaluation

Le résumé non technique reprend l'essentiel du rapport environnemental. Toutefois, il ne développe pas suffisamment les effets potentiels du plan. Le rapport décrit de manière succincte la méthodologie d'évaluation utilisée et rappelle utilement l'articulation opérée avec l'évaluation environnementale du projet de plan national nitrates et les deux avis formulés par l'autorité environnementale de ce plan.

B - La prise en compte de l'environnement

Les mesures inscrites dans le projet de PARN sont de nature à réduire les pollutions des eaux par les nitrates d'origine agricole. Une valeur limite plus faible pour la mesure de limitation du solde du bilan azoté calculé à l'échelle de l'exploitation aurait permis d'atteindre plus rapidement l'objectif de bon état des eaux.

Le Préfet,

 Stéphane BOUILLON