



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la révision du 6^e programme d'actions
régional nitrates de la région Bretagne**

n°Ae : 2019-58

Avis délibéré n° 2019-58 adopté lors de la séance du 27 juin 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 27 juin 2019, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification du 6e programme d'actions régional nitrates de la région Bretagne.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Marc Clément, Pascal Douard, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Eric Vindimian, Annie Viu, Michel Vuillot, Véronique Wormser.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 : Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Christian Dubost, Sophie Fonquernie,

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la région Bretagne, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 20 mai 2019.

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 4 juin 2019 :

- le préfet de département des Côtes-d'Armor,*
- le préfet de département du Finistère,*
- la préfète de département d'Ille-et-Vilaine,*
- le préfet de département du Morbihan,*
- le préfet maritime de la Manche et Mer du nord,*
- le préfet maritime de l'Atlantique,*
- le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) de Bretagne.*

Sur le rapport de Thérèse Perrin, 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 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Avis

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale de la révision du sixième programme d'actions régional nitrates (PAR) de la région Bretagne 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) et adopté par arrêté du préfet de région le 2 août 2018. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport environnemental et la prise en compte de l'environnement par le projet de modification du PAR.

1 Contexte, présentation de la modification du sixième programme d'actons régional nitrates de la région Bretagne et enjeux environnementaux

Le [sixième PAR de la région Bretagne](#) (PAR 6) a été adopté au terme d'une démarche de consultation et de participation du public, celle-ci s'étant déroulée du 18 juin au 18 juillet 2018. On trouve sur le site de la DREAL [le dossier de consultation](#) préalable à l'adoption du PAR, et en particulier :

- [l'avis de l'Ae du 30 mai 2018 sur la révision du PAR Bretagne](#) et l'ensemble des consultations opérées,
- la déclaration du préfet de la région Bretagne prévue à l'article L. 122-9 du code de l'environnement sur la manière dont il a été tenu compte du rapport d'évaluation environnementale et des consultations, les motivations des choix et les mesures de suivi environnemental ; cette déclaration reprend les termes du [mémoire en réponse de la DREAL du 18 juin 2018 à l'avis de l'Ae](#).

L'Ae est aujourd'hui saisie pour avis sur une évolution du PAR 6 qui, selon la lettre de saisine « *fait suite à la signature, le 26 décembre 2018, d'un décret complété le 20 février 2019 par 2 arrêtés ministériels, portant sur la réorganisation du « dispositif de surveillance azote » figurant dans les textes nationaux depuis mai 2012 et décliné dans le PAR 6 à l'article 9* ».

1.1 Éléments de contexte

Le périmètre de la modification présentée et de son évaluation environnementale ne justifie pas de commenter point par point les suites données à l'avis de l'Ae et sa prise en compte dans le processus, au regard d'une décision actée par l'arrêté du 2 août 2018.

L'Ae tient cependant à souligner que le mémoire en réponse établi par la DREAL Bretagne est détaillé et traite de chacun des points dans un tableau de lecture aisé qui met en regard les éléments d'avis de l'Ae et les éléments de réponse. Ce mémoire semble avoir pleinement intégré l'intérêt d'une consolidation de l'évaluation environnementale pour en faire un réel outil d'aide à l'élaboration des programmes d'actions.

L'Ae retient principalement concernant la contribution de l'évaluation environnementale et de son avis au processus que :

- certaines des réponses aux observations de l'Ae sur des données manquantes ou imprécises renvoient à la lecture de documents complémentaires. Une telle information est intéressante. Toutefois l'Ae relève que, pour une complète information du public, les dossiers présentés à la consultation doivent être auto-portants et les informations complémentaires doivent être rassemblées et synthétisées dans un document facile d'accès ;
- peu d'éléments d'amélioration du dossier et de sa lisibilité ont pu être apportés avant l'ouverture de la consultation publique, celle-ci ayant été organisée très peu de temps après la date de délibération de l'avis de l'Ae ; on note cependant avec intérêt qu'un tableau clair présente pour chaque mesure le sens de l'évolution entre le PAR 5 et le PAR 6, et les effets positifs escomptés. L'arrêté d'approbation du 6^e PAR est désormais accompagné d'une note et d'une plaquette didactique ;
- le mémoire en réponse reprend à son compte les observations de l'Ae ayant trait à la qualité de l'évaluation environnementale et annonce une « *démarche d'amélioration* », à laquelle sera associé le comité régional de concertation ; l'Ae ne peut que souligner tout l'intérêt d'un démarrage précoce de cette démarche, qui nécessite sur certains points, ainsi que le relève la DREAL, « *un travail de fond* ». Sont en particulier retenus comme pouvant constituer des axes de progrès dans la perspective du prochain exercice de révision :
 - l'établissement d'une analyse en termes de « pression - état - réponse » et d'une carte croisant les pressions et les teneurs en nitrates, ainsi que l'intérêt d'un travail spécifique pour mieux différencier les mesures proposées au regard du gain environnemental attendu,
 - l'articulation avec le plan d'action pour le milieu marin,
 - l'amélioration de l'articulation avec les PAR voisins et avec les dispositions des schémas d'aménagement et de gestion des eaux,
 - l'amélioration des échanges avec les producteurs de données pour une meilleure valorisation de celles-ci, notamment l'agence régionale de santé, le réseau des estuaires bretons,
 - le renforcement de la mobilisation des contrats de bassin versant en vue d'améliorer la situation des plans d'eau,
 - un travail partenarial avec la communauté scientifique pour l'utilisation de modèles géoréférencés de transfert des substances chimiques dans l'environnement et pour une évaluation intégrée de mesures contractuelles et réglementaires de lutte contre les fuites de nitrates vers les eaux,
 - la mise en place d'une démarche d'accompagnement, de conseil et de valorisation des références et pratiques régionales pour consolider la mise en œuvre du PAR ;
- concernant la recommandation de l'Ae de renforcer le dispositif de suivi et d'évaluation, le mémoire en réponse indique qu'elle sera prise en compte via un renforcement de la liste des indicateurs et la réalisation d'une carte interactive permettant de visualiser l'ensemble des données (contrôles, déclaration des flux d'azotes, assolements...) disponibles à différentes échelles géographiques. L'arrêté du 2 août 2018 comporte la mention « *Conformément à l'avis de l'autorité environnementale du 30 mai 2018, le dispositif de suivi du sixième programme d'actions sera également renforcé avec des indicateurs tels que : la qualité des eaux intérieures, littorales et marines en renforçant notamment le suivi de la concentration en phosphore et des produits phytosanitaires ; la qualité de l'air (transfert d'azote à l'atmosphère) ; l'état du sol*

(érosion, teneur en phosphore) ; la potabilité et la qualité des masses d'eau destinées à l'alimentation. » Les délais prévus pour ce renforcement du système de suivi ne sont pas précisés.

1.2 Modification envisagée du PAR 6

La mise à jour du PAR 6 opère deux corrections mineures : relativement au calendrier d'épandage, une date est mise en cohérence avec le référentiel agronomique régional validé en 2017 et un territoire est rajouté dans la liste figurant à l'article 3.3 relatif à la mise en place des bandes enherbées le long des cours d'eau.

Elle concerne surtout son article 9 « *Mise en place d'un dispositif de surveillance annuelle de l'azote épandu* ». Celui-ci indique, selon ses termes actuels, que ce dispositif est mis en place à l'échelle de chaque département et recense « *les quantités d'azote produites, échangées, traitées, exportées, stockées, achetées et épandues par chaque exploitant* », le calcul étant réalisé sur la base des références techniques et réglementaires fixées par arrêté ministériel. Il précise que les modalités de surveillance font l'objet d'un arrêté spécifique du préfet de région.

Le décret du 26 décembre 2018 fait évoluer le dispositif national sur deux points :

- le suivi de la quantité d'azote total épandu : auparavant basé sur l'azote d'origine animale (fumiers, lisiers), il inclut désormais l'azote apporté par les engrais chimiques, les effluents industriels, les boues de station d'épuration ;
- les mesures correctives individuelles en cas de dépassement : elles ne sont plus fondées sur la mise en place de quotas de production animale mais sur le plafonnement de la quantité d'azote épandu, avec possibilité de mise en œuvre d'un dispositif alternatif sous critères applicables aux agriculteurs en mesure de fournir des preuves de leurs bonnes pratiques agronomiques, alors dispensés des « sanctions » collectives (la quantité d'azote épandu de référence étant présentée comme « *la ligne rouge à ne pas dépasser* »). Les textes d'application actuels ne précisent pas les termes du dispositif alternatif, qui se trouve donc inapplicable en l'état actuel.

L'arrêté préfectoral modifiant le PAR 6 mentionne en conséquence les valeurs de référence calculées selon les méthodes définies par arrêté ministériel et les mesures correctives appliquées en cas de dépassement. Il indique que le préfet de région activera le dispositif alternatif dès lors que seront sortis les textes d'application.

1.3 Procédures relative à la modification du PAR 6

L'évolution envisagée sera actée par un arrêté modificatif (complémentaire). Pour autant, elle est bien considérée, selon le rapport d'évaluation environnementale, comme une révision du PAR par anticipation.

Le dossier transmis à l'Ae ne précise pas les modalités de consultation du public attachées à cette évolution. S'agissant d'une révision, l'ensemble de la procédure doit être identique à celle mise en œuvre pour l'adoption du PAR 6 dans sa version actuelle, et justifie la saisine de l'Ae.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

L'Ae rappelle les principaux enjeux environnementaux du programme d'actions nitrates identifiés dans son avis du 30 mai 2018 :

- contribution à la restauration du bon état des masses d'eau et des ressources en eau potable ou potabilisable ;
- réduction des pertes de biodiversité liées à l'eutrophisation des milieux terrestres et des milieux aquatiques continentaux, littoraux et marins ;
- réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la destruction de la couche d'ozone stratosphérique du fait de la transformation de l'azote du sol en protoxyde d'azote ;
- diminution de la pollution de l'air par les oxydes d'azote, l'ammoniac, les particules et l'ozone ;
- limitation de l'acidification des sols par l'acide nitrique.

2 Analyse de l'évaluation environnementale de la modification du PAR 6 et prise en compte de l'environnement

Le rapport d'évaluation environnementale précise que « *Dans la mesure où les autres dispositions du programme d'actions régional et du programme d'actions national ont été évaluées très récemment et demeurent inchangées, elles ne donneront pas lieu ici à une nouvelle évaluation.* »

Il indique également que cette option est motivée par la volonté de mettre en cohérence les moyens humains affectés aux missions d'évaluation avec les enjeux des évolutions réglementaires successives, l'absence de commentaire sur le dispositif de surveillance de l'azote dans l'avis de l'Ae, et l'absence de changement de fond apporté par le décret du 26/12/18 motivant la présente modification. Concernant ce dernier point, il considère que « *seule la nature des mesures correctrices mises en œuvre en cas d'augmentation de la pression d'azote départementale évoluent significativement, l'objectif de retour sous la pression d'azote de référence² étant maintenu. Dans ces conditions, il n'est pas justifié de refaire une analyse complète « état–pression–réponse ».*

De ce fait, le rapport d'évaluation consiste pour l'essentiel en un résumé des principaux termes de l'évaluation environnementale de 2018, présentant un focus sur le dispositif de surveillance azote et son évolution.

L'Ae relève néanmoins que le document :

- actualise des données de qualité de l'eau. L'amélioration constatée sur trois années consécutives au captage de la Trappe a permis de lever certaines mesures renforcées de plafonnement sur le bassin de Lic (arrêté d'abrogation du 20 février 2019). On relève également que le tonnage d'algues vertes ramassées en 2018 est l'un des plus faibles depuis 2010. Pour autant, pour d'autres captages, certains territoires concernés par le plan de lutte contre les algues vertes et l'ensemble des masses d'eau superficielle, on assiste en 2018 à une augmentation de la concentration en nitrates. Ces éléments peuvent résulter de circonstances conjoncturelles et témoignent de la nécessité de maintenir une grande vigilance ;

² Pression d'azote moyenne par ha enregistrée dans chaque département breton en 2014, 1^{ère} année de généralisation de la déclaration annuelle des flux d'azote en Bretagne.

- présente quelques informations pertinentes que l'avis de l'Ae avait relevées comme manquantes, à savoir les objectifs et les échéances de réduction des flux de nitrates dans l'eau affichés par les différents schémas d'aménagement et de gestion des eaux, et la mention d'objectifs similaires dans certains contrats de territoire. Toutefois ces éléments ne sont pas assortis d'une analyse spécifique au regard du PAR 6.

Concernant la pression d'azote, l'évaluation environnementale s'appuie sur les données de déclaration annuelle jusqu'en 2017 et l'ensemble de l'analyse est affinée. Elle présente une carte du croisement de l'augmentation de la pression et de la dégradation de la qualité de l'eau, répondant ainsi à l'une des recommandations de l'Ae. Elle ne met pas en évidence de corrélation directe mais indique des points de vigilance particuliers lorsque les deux indicateurs sont en augmentation. Des résultats du modèle TNT2 utilisé dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes pour évaluer l'effet des pratiques sur l'évolution de la concentration en nitrates dans les cours d'eau sont présentés. Ce point, qui répond aussi à une recommandation de l'Ae, paraît préfigurer les éléments d'analyse complémentaires qui pourront être mobilisés pour l'élaboration du PAR 7.

L'évaluation environnementale justifie la nature des options retenues pour décliner les nouvelles dispositions nationales de surveillance de l'azote. Les effets de la modification du dispositif sont évalués « positifs » ou « neutres » sur les eaux et l'air, en ce que cette modification renforce le suivi des échanges et limite les épandages en cas de dépassement de la valeur de référence, du fait des mesures correctrices. Les modifications sont sans effet direct sur le sol, les teneurs en phosphore et l'eutrophisation. Un impact positif indirect est néanmoins relevé du fait de la stabilisation des doses de phosphore d'origine animale apportées au sol. La mesure ne présente aucun effet sur la biodiversité ou sur les sites Natura 2000, mais pourra réduire les risques d'effet négatif en cas de constat de dépassement.

L'évaluation environnementale justifie la mise en œuvre des deux autres corrections apportées au PAR et conclut à l'absence de conséquence notable.

L'ensemble de ces conclusions n'appelle pas d'observations de l'Ae.

3 Perspectives pour l'élaboration du PAR 7

Au-delà de ces considérations, l'évaluation environnementale précise le contexte de deux recours déposés à l'encontre du PAR 6 :

- par l'association Eau et Rivières de Bretagne, pour insuffisance de renforcement des mesures dans les territoires à problématique « algues vertes »,
- par la FRSEA³ Bretagne, en lien notamment avec « l'ajout de contraintes injustifiées ».

Selon l'évaluation environnementale, ces recours « *traduisent la difficulté pour les services de l'État de produire un texte équilibré, acceptable par toutes les composantes de la société, et qui par ailleurs soit compatible avec les mesures contractuelles, déclinées notamment dans les projets de territoires algues vertes* ».

L'évaluation environnementale partielle introduit un chapitre spécifique intitulé « *Comment préparer les bonnes conditions d'élaboration du prochain rapport d'évaluation environnementale ?* » qui fait

³ Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles.

référence aux pistes d'amélioration de la méthode⁴ formulées par l'Ae. Celle-ci est considérée comme « *très ambitieuse* ». Pour autant, elle apparaît comme une alternative à étudier, constat étant fait que la méthode d'élaboration du PAR 6 n'a « *pas permis de faire converger les propositions des différents acteurs locaux* ». Tout en émettant les précautions d'usage sur les résultats escomptés, ce chapitre indique que « *des contacts ont d'ores et déjà été pris avec la communauté scientifique (CRESEB⁵) pour améliorer la qualité de l'évaluation environnementale du prochain programme* ».

L'Ae tient à encourager l'ensemble des parties concernées à travailler en ce sens.

⁴ « Elle consiste, pour le maître d'ouvrage, à identifier les leviers permettant de réduire les pressions sur l'environnement, à identifier par modélisation la relation qui existe entre le niveau de chaque levier et ses effets sur l'environnement et d'en déduire la trajectoire d'amélioration prévue une fois le plan adopté. Elle consiste ensuite à mettre en place des instruments de suivi qui permettront, par une nouvelle action sur les leviers ou par la recherche de nouvelles actions, de corriger autant que de besoin les écarts à la trajectoire. Cette méthode suppose que l'évaluation environnementale accompagne l'établissement du plan au lieu d'être comme trop souvent appliquée comme un élément de justification a posteriori ».

⁵ Centre de ressources et d'expertise scientifique sur l'eau de Bretagne.