

Autorité environnementale
Préfet de Région

**Programme d'Action Régional Nitrates
porté par Direction Régionale de l'Alimentation,
de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)**

**Avis de l'autorité environnementale
sur le dossier présentant le plan/programme
et comprenant l'évaluation environnementale**

**Au titre des articles L.122-17 et suivants du code de l'environnement (évaluation
environnementale)**

N° : 2014-001048

Avis émis le

- 7 MAI 2014

IS/NL 287/1 B

DREAL LANGUEDOC-ROUSSILLON
520 allées Henri II de Montmorency
34064 Montpellier Cedex 02
www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr

Préfet de Région Languedoc-Roussillon,

à

Monsieur le Directeur Régional
Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et
de la Forêt (DRAAF)
Maison de l'agriculture
Place Antoine Chaptal - CS 70039
34060 Montpellier Cedex 02

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Service en charge de l'Autorité Environnementale : DREAL LR - Service Aménagement / Division Évaluation Environnementale

Contact : Isabelle AUSCHER - Isabelle.AUSCHER@developpement-durable.gouv.fr

Vous m'avez transmis le 02/04/2014, pour avis de l'autorité compétente en matière d'environnement prévu à l'article L.122-17 du code de l'environnement, le projet de Programme d'Action Régional Nitrates et le rapport d'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale dispose d'un délai de 3 mois à compter de cette date pour donner son avis sur ce programme, soit au plus tard le 02/07/2014.

Il est rappelé (Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001) que l'objectif de l'évaluation stratégique environnementale des plans et programmes est « d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable ».

Le présent avis a été préparé après consultation de l'agence régionale de santé et des préfets concernés.

L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple. Il devra être porté à la connaissance du public et être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public. Il sera également publié sur le site Internet de la préfecture de Région et sur celui de la DREAL.

Il est rappelé ici que pour tous les plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan mais sur la qualité du rapport environnemental présenté par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au plan ou programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Le Programme d'Actions National est désigné dans l'avis par l'acronyme PAN, le Programme d'Actions Régional par PAR, les Zones d'Actions Renforcées par ZAR, Languedoc-Roussillon par LR, Alimentation en Eau Potable par AEP, Culture Intermédiaire Piège à Nitrates par CIPAN.

Avis détaillé

1. CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PAR NITRATES

Afin de lutter contre la pollution des eaux douces superficielles et souterraines et des eaux continentales, côtières et marines, par les nitrates, qui peuvent avoir des conséquences sur la qualité des eaux potables et perturber l'équilibre biologique des milieux, l'Union Européenne a adopté le 12 décembre 1991 la Directive « nitrates » (n°91/676/CEE).

En France, sa mise en œuvre a donné lieu à 4 générations de programmes d'actions encadrant l'utilisation des fertilisants azotés dans les zones définies comme étant « vulnérables » aux pollutions par les nitrates d'origine agricole.

La 5^{ème} génération de programme d'actions « nitrates » s'inscrit dans un contexte de mise en demeure de la Commission européenne, motivée à la fois par l'échelle départementale des programmes actuels permettant trop de disparités entre les territoires, et par l'insuffisance des mesures obligatoires de ces programmes. La Commission européenne a ainsi souhaité que la France réajuste la délimitation des zones vulnérables, corrige l'hétérogénéité des programmes d'action départementaux et les renforce.

Pour y répondre, la France propose un Programme d'Actions National (décret 2011-1257 du 10/10/2011 et arrêtés ministériels du 19/12/2011 et du 23/10/2013 pour le PAN) de 8 mesures constituant un socle réglementaire minimal, complété par des Programmes d'Actions Régionaux (PAR) visant à renforcer localement les mesures du programme national.

Sur les 8 mesures obligatoires définies dans le PAN, les mesures 1, 3, 7 et 8 ont vocation à être renforcées dans le PAR au regard des objectifs de préservation et de restauration de la qualité des eaux (souterraines, superficielles, des estuaires, côtières et marines), en prenant notamment en compte les systèmes de production et les pratiques agricoles. Ces mesures concernent :

- mesure 1, périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants
- mesure 3, limitation de la fertilisation afin de garantir l'équilibre azoté à la parcelle
- mesure 7, couverture végétale destinée à absorber l'azote du sol en périodes pluvieuses
- mesure 8, couverture végétale le long des cours d'eau.

Des mesures complémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs de la directive peuvent être mises en œuvre en fonction des caractéristiques agro-pédo-climatiques de la région, ainsi que des actions renforcées en Zones d'Actions Renforcées (il s'agit d'aires d'alimentation des captages d'eau destinée à la consommation humaine dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l), à retenir parmi les mesures proposées par le PAN (une mesure à minima).

Conformément à l'annexe I de la Directive 91/676/CEE, les zones vulnérables sont les zones qui alimentent les eaux ainsi définies :

- les eaux souterraines et les eaux douces superficielles, notamment celles servant au captage d'eau destinée à la consommation humaine, dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l, ou comprise entre 40 et 50 mg/l et montre une tendance à la hausse,
- les eaux des estuaires, les eaux côtières et marines et les eaux douces superficielles qui ont subi une eutrophisation (asphyxie du milieu) ou dont les principales caractéristiques montrent une tendance à une eutrophisation susceptible d'être combattue de manière efficace par une réduction des apports en azote.

En région Languedoc-Roussillon, la zone vulnérable définie par deux arrêtés de bassin (RM n°12/290 du 18/12/2012 et AG du 31/12/2012) concerne 149 communes :

- dans l'Aude :
 - doublement de la surface de zone vulnérable par rapport à celle de 2007
 - 59 communes, dont 41 ajoutées et 9 communes de l'amont du bassin versant de la Vixiège retirées,
 - cours d'eau de la Vixiège et de l'Hers Mort et leurs petites nappes alluviales et une nouvelle zone dans le Lauragais pour les cours d'eau du Fresquel et ses affluents amont et le Trébol,
- Gard et Hérault :
 - augmentation des surfaces de zones vulnérables sur les 2 départements
 - 20 communes dans l'Hérault, avec une commune supplémentaire (St Geniès des Mourgues),
 - 54 communes dans le Gard, dont 16 ajoutées en majorité suite au classement du bassin d'Uzès,
 - nappe de Mauguio-Lunel, nappe principale de la Vistrenque, petites nappes des Costières, nouvelle zone « aquifère des molasses Burdigalien du bassin d'Uzès »

- Pyrénées-Orientales (PO) :
 - diminution de la surface de zone vulnérable
 - 19 communes avec retrait de 8 communes, ajout de 4 communes dont 3 au titre du bassin versant de l'étang de Canet,
 - nappes plio-quaternaires du Roussillon, masse d'eau de transition de Canet.



**Directive Nitrates
Révision Zones Vulnérables 2012**

Languedoc-Roussillon

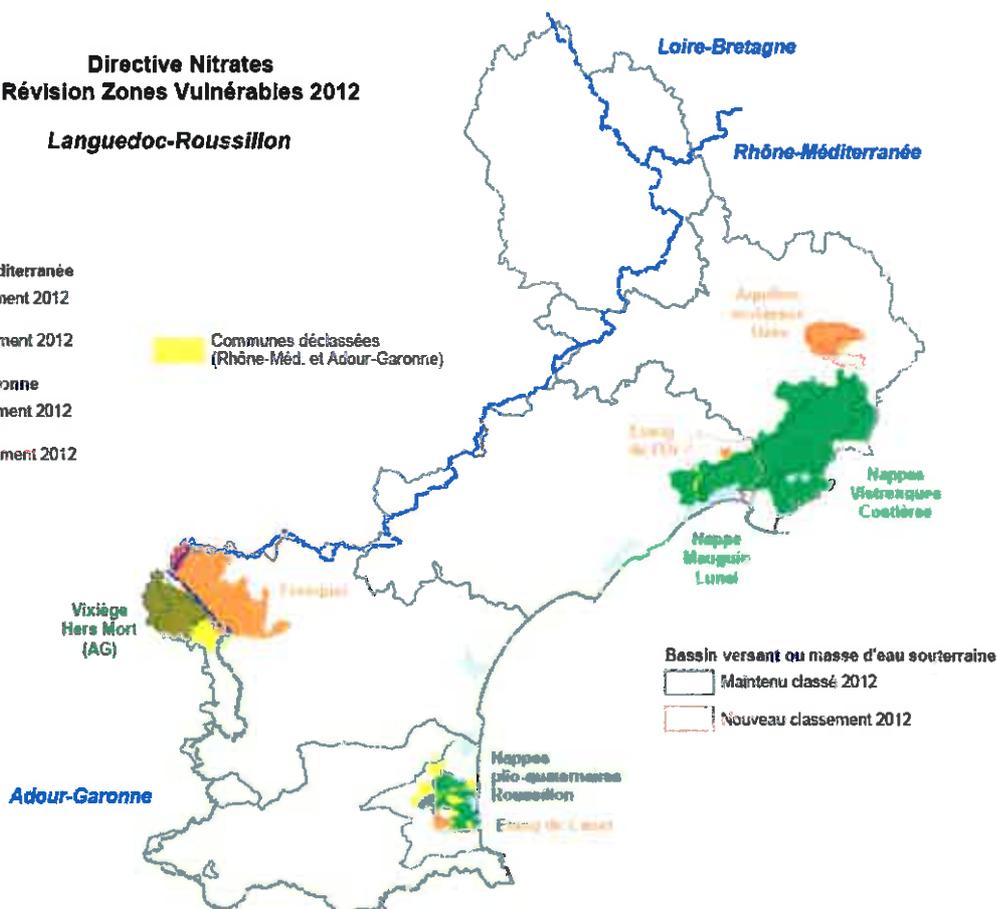
Communes Rhône-Méditerranée

- Maintien classement 2012
- Nouveau classement 2012

Communes Adour-Garonne

- Maintien classement 2012
- Nouveau classement 2012

■ Communes déclassées
(Rhône-Méd. et Adour-Garonne)



Décembre 2012

2. PRINCIPAUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX IDENTIFIÉS PAR L'AE

La région Languedoc-Roussillon est concernée par des productions adaptées à ses spécificités agro-climatiques méditerranéennes. La Superficie Agricole Utile (SAU) se caractérise par la prédominance de la viticulture, les grandes cultures (y compris riz et semences), les cultures fruitières et maraîchères, l'horticulture et l'élevage. Le vignoble couvre en effet 27,5 % de la SAU : 36 % dans l'Aude et le Gard, 52 % dans l'Hérault, 41 % dans les Pyrénées Orientales.

L'Aude et le Gard sont les 2 départements céréaliers principaux, mais la progression la plus forte s'est produite dans l'Hérault du fait des arrachages des vignes. La production de blé dur (2/3 des superficies en céréales) représente 16,5 % de la production nationale.

Dix pour cent des surfaces agricoles sont en zone vulnérable, soit une superficie de 128 638 hectares (18 % de la SAU de la région), occupées pour l'essentiel par :

- les cultures intensives de céréales (plus de 45 000 ha de céréales oléo&protéagineux) dans l'Aude,
- le maraîchage et l'horticulture dans les Pyrénées-Orientales, avec la présence de serres hors-sol (environ 150 ha),
- une grande diversité de cultures (viticulture, blé dur, prairies, arboriculture, culture du melon plein champ et maraîchage) pour l'Hérault,
- polyculture (arboriculture, grandes cultures, viticulture et maraîchage intensif) dans le Gard.

L'état qualitatif de la ressource en eau potable et l'enjeu santé

Les ressources en eaux souterraines de la région sont peu profondes, étroitement liées aux cours d'eau, souvent faciles d'accès, ce qui les rend très vulnérables aux polluants (alluvions anciennes, nappes alluviales, aquifères karstiques). Si l'évolution des teneurs en nitrates des nappes phréatiques augmente jusqu'en 2004 puis se stabilise ensuite en moyenne en France, on constate dans les zones vulnérables de la région, à la fois une augmentation des valeurs moyennes de concentrations en nitrates et du nombre de stations dont la concentration moyenne en nitrates augmente en 2012-2013 par rapport à 2010 -2011.

Le principal risque pour la santé est lié à la faculté de l'organisme humain de transformer les nitrates en nitrites, qui réduisent les capacités de transport de l'oxygène par l'hémoglobine du sang. Il est rappelé que la réglementation sanitaire « eau potable » actuelle fondée sur une recommandation de l'Organisation Mondiale de la Santé fixe une valeur limite de qualité pour l'eau distribuée à 50 mg/l de nitrates (NO₃) et que l'Union Européenne fixe une recommandation à 25 mg/l qui, au-delà, traduit une contamination significative des eaux.

Quinze pour cent des captages AEP sont ainsi déjà classés pour les nitrates avec le risque de fermeture d'autres captages.

L'état qualitatif des eaux superficielles et l'enjeu eutrophisation et appauvrissement de la biodiversité aquatique et terrestre

En Languedoc-Roussillon, 1/3 des cours d'eau et ¼ des masses d'eau des lagunes côtières sont considérés comme à risque avéré ou potentiel de non atteinte du bon état en 2015. On constate une augmentation des zones sensibles à l'eutrophisation entre 2006 et 2011.

Nitrates et phosphore permettent le développement des plantes aquatiques macroscopiques, des algues ou des bactéries, pouvant provoquer une asphyxie du milieu. Ces déséquilibres ont de nombreuses conséquences néfastes, telles que le développement de plantes ou de bactéries indésirables ou toxiques, le colmatage accéléré des retenues, l'asphyxie de la faune et la diminution de la richesse du milieu en espèces animales et végétales.

3. QUALITÉ DU RAPPORT ENVIRONNEMENTAL

Il est rappelé que le rapport environnemental doit constituer le compte rendu de la démarche itérative et interactive que représente le processus d'évaluation environnementale (EE) et retracer, à ce titre, l'ensemble des remarques formulées et des corrections apportées au PAR à l'issue de ce processus.

Le rapport mentionne bien que l'évaluation environnementale a été réalisée conjointement à l'élaboration du programme d'actions régional. Pour autant, il ne précise pas si la démarche a donné lieu à une interaction et permis une évolution du PAR vers une meilleure prise en compte de l'environnement.

Le rapport environnemental contient l'ensemble des rubriques énumérées à l'article R122-20 du CE, à l'exception des scénarios alternatifs. Une évaluation des incidences Natura 2000 fait l'objet d'un paragraphe spécifique.

De façon générale, la lecture du document est rendue difficile par l'éparpillement des informations ; les synthèses, qui devraient apporter un éclairage structuré et ciblé, ne sont que des reprises des éléments

développés, les analyses sont absentes ou restent très superficielles, et, sur la base des éléments présentés, des conclusions étayées et formelles auraient été utiles.

Le résumé non technique est particulièrement synthétique. L'autorité environnementale recommande qu'il soit complété par les éléments principaux permettant au public de comprendre les enjeux régionaux au regard de la problématique des nitrates dans la région et que la conclusion soit plus précise. Il comporte par ailleurs quelques inexactitudes qu'il convient de corriger (9.2 le renforcement des mesures 1,3,7 et 8 n'est pas spécifique à la région LR, 9.3 les objectifs de qualité des eaux sont fixés à l'échelle européenne par la DCE mais aussi à l'échelle de bassin par le SDAGE).

1 - Présentation générale du PAR

- mesure 1 - périodes d'interdiction d'épandage, aucun renforcement par rapport au PAN n'a été intégré mais un assouplissement pour les cultures de melons ou de tomates d'industrie de plein champ, avec possibilité d'épandage d'effluents peu chargés jusque fin août au lieu de fin juin, afin de permettre aux exploitants de poursuivre leur itinéraire technique,
- mesure 3 - équilibre de la fertilisation azotée, le PAN a prévu une analyse des reliquats d'azote par exploitation de plus de 3 hectares, le PAR intègre une mesure à valeur pédagogique qui impose une analyse des sols pour les exploitations de 1 à 3 hectares et 2 analyses au-delà de 3 hectares, à consigner dans le cahier d'enregistrement, les dates et choix du type d'analyse étant laissés au libre choix de l'exploitant ; par ailleurs l'agriculteur ne peut apporter plus de 80 unités en un apport,
- mesure 7 - couverture des sols en période pluvieuse, une période de 2 mois minimum est, comme pour le programme précédent, imposée pour la conservation de la CIPAN qui ne peut être détruite avant le 1^{er} novembre, sauf dérogations (la même date était retenue précédemment, sauf pour le département de l'Aude qui pouvait détruire une CIPAN à compter du 15 octobre) :
 - pour les sols argileux justifiant des travaux précoces (reprise du sol avant les mois pluvieux), cette dérogation limitée à l'Aude dans le 4^e programme, est ouverte à tous les départements
 - si on justifie par des analyses de sols pendant l'interculture qu'il y a moins de 40 unités d'azote dans le sol
 - si la culture suivante nécessite un pré-buttagage
 - pour les parcelles dont le précédent cultural est récolté après le 01/10.

De plus, considérant que les espèces « pièges à nitrates » ne sont, le plus souvent, pas adaptées au climat méditerranéen à cette période de l'année, le PAN accorde à la région méditerranéenne une adaptation permettant aux agriculteurs de couvrir les sols par des repousses au-delà des 20% maximum de couverture stipulés dans le PAN pour l'ensemble des autres régions,

- mesure 8 - couverture végétale le long de cours d'eau, pas de renforcement de la mesure,
- mesure spécifique aux serres hors-sol comprenant :
 - un diagnostic (à réaliser pour fin 2014 concernant la culture de la tomate et du concombre dans les PO, fin 2015 pour les autres départements et les autres cultures dans les PO),
 - un suivi technique consistant en l'enregistrement des pratiques et conduites culturales et des compositions des solutions pour la date limite du 1^{er} janvier 2015 pour les PO, 2016 pour les autres départements,
 - mise en place de solutions de collecte, valorisation et épandage des effluents.
- mesures relatives aux ZAR :
 - pour les captages Le Caylar (30) et Vauguières (34), une analyse de sols par grand type de culture, la date étant laissée au choix de l'exploitant,
 - pour le captage de Sernhac (30), déclaration de toutes les quantités d'azote épandues ou cédées par l'exploitant,
 - pour le captage de Bourgidou (34), implantation d'une CIPAN sous serre en inter-culture.

2 - Articulation avec les autres programmes ou documents de planification pouvant interférer

Le rapport étudie l'articulation du PAR avec des documents de niveau national (Politique Agricole Commune - PAC), de bassin (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux - SDAGE Rhône -Méditerranée et Adour-Garonne), de niveau régional (Schéma Régional de Cohérence Écologique - SRCE, Schéma Régional Climat, Air, Énergie - SRCAE, Plan Régional d'Agriculture Durable - PRAD) ou infra-régional (Schéma d'Aménagement et de

Gestion des Eaux - SAGE, Schéma de Cohérence Territoriale - SCoT), ainsi qu'avec la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin – DCSMM. Il conclut à la cohérence du PAR avec chacun de ces documents.

La PAC

L'autorité environnementale aurait apprécié que le rapport, qui cite les dispositifs d'aides financières visant une diminution des pollutions des eaux par le contrôle de la fertilisation azotée, le développement de pratiques agricoles économes en intrants ou limitant la fuite des nitrates, détaille l'articulation et la cohérence de ces mesures avec celles du PAR, concernant notamment les seuils de fertilisation ou de chargement animal et les mesures de gestion des périmètres de protection des captages d'eau potable.

Le SDAGE

Le rapport liste les orientations fondamentales et les principales dispositions des SDAGE concernant les problématiques liées aux pollutions azotées, à la dégradation de la qualité des eaux, aux pratiques agricoles. Il conclut à la contribution du PAR à l'atteinte des objectifs du SDAGE.

L'autorité environnementale s'interroge sur cette conclusion alors que figurent parmi les objectifs du SDAGE, en plus de la non dégradation des masses d'eau et de la préservation des ressources AEP, les objectifs d'atteinte de bon état des masses d'eau auxquels le rapport ne se réfère pas, arguant de la différence entre le PAR, défini par une obligation de moyens, et le SDAGE, défini par des objectifs de résultats. Elle rappelle néanmoins que le PAR doit bien être compatible, ou rendu compatible, avec les dispositions du SDAGE, ce qui aurait justifié un rappel des objectifs de bon état pour les masses d'eau concernées.

L'autorité environnementale considère que le rapport aurait dû étudier la cohérence du PAR Languedoc-Roussillon avec le PAR Midi-Pyrénées pour les bassins de la Vixiège et ses affluents et de l'Hers-Mort, qui concernent les zones vulnérables situées dans les départements de l'Aude et de l'Ariège, et ce d'autant que le PAR Midi-Pyrénées n'applique pas les mêmes règles et intègre des mesures plus contraignantes.

Elle recommande de compléter le rapport en conséquence.

3 - Description de l'état initial de l'environnement

L'état initial présente les principales caractéristiques du territoire et montre notamment :

Dans le domaine de l'eau :

- pour les eaux souterraines :
 - une augmentation de 2% des valeurs moyennes de concentrations en nitrates dépassant les 50mg/l dans les zones vulnérables (24% en 2010 -2011, 26% en 2012-2013),
 - une augmentation de 4% du nombre de stations dont la concentration moyenne en nitrates est comprise entre 40 et 50 mg/l ,
 - une augmentation de la concentration en nitrates d'1 mg/l ou plus entre 2010 -2011 et 2012-2013 pour 43% des stations étudiées,
- pour les eaux superficielles :
 - en 2005, 7% des cours d'eau sont considérés comme à risque avéré et 29% à risque potentiel de non atteinte du bon état en 2015 ,
 - une augmentation de la proportion des zones sensibles à l'eutrophisation entre 2006 et 2011,
 - des valeurs élevées de concentrations en nitrates dans l'Aude où les zones vulnérables sont majoritairement en surfaces céréalières,
- pour les eaux de transition (lagunes côtières en LR) :
 - 10 masses d'eau de transition eutrophisées avec un état médiocre ou mauvais pour les paramètres azote en 2011, dont 5 dans l'Hérault, 3 dans le Gard, 1 dans les PO et 1 dans l'Aude,
 - en 2005, 16% des masses d'eau de transition sont considérées comme à risque avéré et 61% à risque potentiel de non atteinte du bon état en 2015.

Les sols : globalement plutôt basiques, ce qui peut favoriser la lixiviation (entraînement en profondeur d'éléments solubles par les eaux de pluie traversant le sol des nitrates, argilo-limoneux, plus riches en sable dans le sud du Gard et plus riches en argile dans l'Aude.

L'air et le climat : les principaux gaz à effet de serre (GES) sont le dioxyde d'azote (CO₂), le méthane (CH₄) et le protoxyde d'azote (N₂O). En région, 12% des émissions de GES proviennent de l'agriculture, pour l'essentiel de la fermentation entérique et de l'utilisation d'engrais.

Par ailleurs, l'agriculture est responsable de 98% des émanations d'ammoniac (NH₃), 17% des émissions d'oxydes d'azote (Nox) et 74% de N₂O dans l'air.

Concernant les spécificités agricoles, les cultures permanentes (comme la viticulture) sont particulièrement présentes, avec peu de cultures annuelles, sauf riziculture et cultures maraîchères, mais on observe entre 2006 et 2010 une tendance à la diminution des cultures pérennes au profit des cultures annuelles, plus gourmandes en azote. Les déchets agricoles, issus des élevages animaux (on observe une augmentation du nombre de volailles), et des cultures végétales (viticulture, pailles de céréales et maraîchage) constituent les fertilisants les plus utilisés par épandage direct en champ.

En termes de milieux naturels, les milieux humides nombreux en Languedoc-Roussillon (zones humides, étangs littoraux, sites Natura 2000, parc naturel marin, etc.) sont directement concernés par les zones vulnérables et leurs impacts potentiels sur la faune et la flore des milieux aquatiques.

Pour compléter cet état initial, l'autorité environnementale aurait trouvé utile que soient décrites les spécificités agricoles des zones vulnérables, que soient précisés le nombre de captages inclus dans la zone et l'exposition aux nitrates des eaux de consommation, que l'aspect quantitatif de la ressource en eau soit plus développé, et que soit présenté le patrimoine lié à l'eau (anciens puits).

4 – Analyse des incidences du PAR sur l'environnement (incluant l'évaluation des incidences Natura 2000) et prise en compte de l'environnement

Pour l'analyse des incidences, le rapport propose une approche à la fois qualitative et quantitative, grâce à l'utilisation d'un logiciel de modélisation (EPICLES) permettant de chiffrer les pertes d'azote de façon comparative entre le 4^{ème} programme et le PAR et entre le PAN et le PAR. Il ne se prononce pas sur la prise en compte de l'environnement dans le PAR.

Mesure 1 : périodes d'interdiction d'épandage

Le rapport précise qu'il n'y a pas de changement par rapport à la période précédente qui permettait déjà une fertirrigation (jusqu'à 50 kg d'azote efficace par hectare) jusqu'au 1^{er} août, ce qui sera sans effet à la fois sur les itinéraires techniques des exploitants et sur les différents compartiments environnementaux.

L'autorité environnementale relève que si l'impact peut être considéré comme peu significatif, c'est uniquement au regard des pratiques inchangées, mais que le rapport ne fournit aucune information concernant les effets de la mesure sur le milieu.

Elle note que le PAR ne renforce pas le calendrier d'épandage et intègre même une prolongation de 2 mois de la période d'épandage pour les cultures irriguées de melons ou de tomates d'industrie de plein champ.

Alors que l'allongement de la période d'interdiction d'épandage constitue une véritable plus-value vis-à-vis des risques de fuites de nitrates, elle estime que cet assouplissement du PAN va à l'encontre des préoccupations environnementales.

L'autorité environnementale recommande, comme cela a été préconisé au niveau national, un encadrement strict et précis des possibilités de dérogation aux périodes d'interdiction d'épandage, assorti d'un suivi de sa mise en œuvre et de ses effets.

Mesure 3 : équilibre de la fertilisation

Le rapport considère que le renforcement de la mesure par une demande d'analyses de quantification d'azote aura un impact neutre à positif par l'effet attendu de sensibilisation des agriculteurs à une fertilisation raisonnée et par la modélisation des informations recueillies en vue d'une adaptation des fertilisants aux besoins des cultures.

Si la réalisation d'analyses par l'exploitant permet d'espérer une amélioration des pratiques et par conséquent un effet positif à long terme sur l'environnement, l'autorité environnementale relève là encore l'absence d'évaluation en termes d'incidence sur les compartiments environnementaux. Elle reconnaît l'utilité d'une mesure ayant pour objectif une sensibilisation mais s'interroge quant à sa mise en œuvre dans la mesure où dates et choix du type d'analyse sont laissés au libre choix de l'exploitant. Le retour d'expérience et l'utilisation des informations en vue d'une adaptation des fertilisants aux besoins des cultures risque d'être compromis par l'hétérogénéité des informations recueillies. Une analyse de reliquat après la culture et une analyse avant implantation apparaissent plus appropriées.

Le rapport estime que la limitation de la dose épandable en une fois à 80 unités d'azote constitue déjà une valeur importante et rarement dépassée dans la majorité des pratiques culturales, il estime que cette dernière aura un effet peu significatif.

L'autorité environnementale relève que la limitation de la dose épandable à 80 unités est moins restrictive que dans le 4^{ème} programme (qui limitait la fréquence des apports à 2 mois dans les PO, la dose des apports à 70 unités et 1 apport /jour pour le maraîchage conventionnel et à 60 unités pour l'arboriculture et la viticulture dans le Gard), nécessitant ainsi une analyse plus précise des conséquences environnementales.

Elle considère cette mesure comme peu pertinente dans la mesure où, d'un point de vue agronomique, ce serait une erreur d'apporter plus en une fois car le rendement ne serait pas meilleur. L'autorité environnementale considère qu'un véritable renforcement aurait été de diminuer les unités (50 unités), obligeant à des apports plus réguliers pour mieux répondre aux besoins de développement de la plante, avec un meilleur rendement et moins de pertes azotées.

L'autorité environnementale note de plus que le projet d'arrêté introduit une possibilité d'utiliser les engrais de retard sans plafonnement d'apport et sans qu'il soit prévu d'en assurer le contrôle. Elle recommande que les dispositions liées à l'utilisation de ces produits soient précisées dans le calcul de la fertilisation azotée.

Mesure 7 : couverture des sols en période pluvieuse

Le rapport fait état des résultats d'études de l'INRA montrant que les repousses de céréales peuvent être presque aussi efficaces que les CIPAN lorsque le couvert est suffisamment dense et homogène spatialement et que la repousse des céréales est précédée par l'enfouissement des pailles, bénéfique pour le sol. Il estime que les contraintes d'implantation d'un couvert pendant 2 mois précédant le travail du sol et d'analyse du reliquat azoté imposées aux dérogations « sols argileux » et « pré-buttagage » devraient permettre de ne pas diminuer de façon significative les bénéfices des CIPAN par repousses.

L'autorité environnementale aurait apprécié une conclusion claire et explicite concernant l'ensemble des dérogations accordées sur cette mesure qui représente en effet une des mesures les plus efficaces en termes de limitation des fuites azotées, le facteur de réussite à privilégier étant un maintien long du couvert.

Or elle fait l'objet à la fois d'un aménagement propre au climat méditerranéen et de diverses dérogations :

1/ la dérogation accordée dans l'Hérault en 2011 permettait de faire de la repousse de céréales à titre expérimental ; elle était conditionnée à un protocole de suivi précis, notamment des nitrates dans le sol, avec demande de retour d'expérience. Elle n'a à ce jour pas donné lieu à un bilan.

L'autorité environnementale note que cette dérogation est à présent généralisée à toutes les repousses de céréales, sous condition de suivi de l'homogénéité et de la densité du couvert. Si la densité est suffisante, la couverture de sol par repousses de céréales est considérée comme valable, sinon l'exploitant devra planter une CIPAN. Le contrôle est prévu par cahier d'enregistrement et justification (photo).

2/ le PAN accorde la possibilité d'alléger la couverture de sol par CIPAN par l'utilisation de repousses de céréales au-delà de 20 % de la surface.

L'autorité environnementale relève que le PAR a traduit cette possibilité par une repousse sans plafonnement de surface sans que le rapport n'en évalue les conséquences.

3/ les autres dérogations à la mise en place d'une CIPAN sont prévues sans nécessité de justifier que la densité est suffisante.

Mesure 8 : couverture végétale le long de cours d'eau

Le PAR n'a pas introduit de renforcement.

Mesure spécifique pour les serres hors sol

Si la mesure n'est pas plus contraignante que dans le programme précédent, le rapport relève néanmoins la mise en place d'un suivi plus rigoureux et la création, à terme, d'une filière collective de valorisation, de nature à faciliter la diminution de la pression azotée directe sur les ressources en eau, dans la limite de sa faisabilité.

L'autorité environnementale relève la pertinence de cette conclusion qui aurait toutefois nécessité des précisions en termes de délais et de périmètre d'application.

Elle estime que le principe de mise en œuvre d'un diagnostic va dans le sens, à terme, d'une meilleure prise en compte de la problématique de gestion des effluents solides et liquides des serres hors sol existantes, les nouvelles constructions étant soumises à la norme d'absence de rejet au titre de la Loi sur l'eau.

Elle alerte néanmoins sur la difficulté d'appréhender les suites de ces diagnostics et leur éventuelle portée et sur le fait que les préconisations de gestion technique des effluents ne s'imposeront pas aux exploitants puisqu'il n'est pas prévu d'obligation légale (pas de délai de régularisation ou de déclaration/autorisation dans l'arrêté permettant de « normer » la forme et la nature du rejet), les éventuels dysfonctionnements et leurs impacts sur l'environnement risquant de ne pas être corrigés.

Elle recommande par conséquent de prévoir un échéancier de mise en œuvre des préconisations de gestion technique des effluents solides et liquides et un suivi de cette gestion attaché à chaque diagnostic.

Mesures applicables en ZAR

Le rapport considère ces mesures comme susceptibles de permettre une diminution directe des pollutions azotées pour la mesure implantation de CIPAN sous serre, et indirecte, par leur intérêt pédagogique et l'amélioration des connaissances qu'elles doivent permettre.

L'autorité environnementale rappelle qu'un nombre particulièrement élevé de captages d'eau potable a été fermé dans l'Aude et dans les PO, et que plusieurs captages dépassent chaque année les 50mg/l de nitrates dans le Gard (nappe du Villafanchien) et l'Hérault. Au regard de ce constat, elle s'interroge quant à l'efficacité des mesures prévues.

PAR

Le rapport conclut à des effets potentiellement positifs et négatifs du PAR sur l'environnement et à l'impossibilité de conclure à une tendance globale significativement positive du PAR.

L'autorité environnementale ayant constaté l'insuffisance de l'analyse des incidences, notamment sur les principaux compartiments environnementaux concernés par la problématique nitrates (qualité des eaux, protection de la ressource AEP, paysage par rapport à la couverture des sols, etc.), une absence d'information sur les périmètres concernés, la durée et le temps de réponse, ainsi qu'une analyse quantitative peu explicite ne portant au final que sur la mesure 7, considère dès lors que la conclusion du rapport ne peut être que celle présentée, à savoir une absence de conclusion explicite sur les effets du PAR sur l'environnement. Elle recommande de compléter le rapport en conséquence.

L'autorité environnementale s'interroge également quant à l'efficacité des mesures qui seront mises en œuvre concernant la zone vulnérable des nappes plio-quaternaires du Roussillon au regard de la discontinuité de cette zone, du fait du déclassement de certaines communes. Le mitage ainsi créé ne permettra pas une application homogène des mesures sur l'intégralité de la nappe concernée.

L'autorité environnementale recommande par ailleurs l'intégration de mesures d'accompagnement au changement des pratiques.

Analyse des incidences Natura 2000

Le rapport présente les cartes de superposition des sites Natura 2000 avec les zones vulnérables et précise que 87 des 149 communes sont concernées. Il liste les activités agricoles susceptibles d'impacter les espèces et les habitats et analyse les effets des mesures du programme sur ces derniers. Il conclut à un impact positif sur les espèces, du fait notamment du maintien de la couverture végétale, et sur les habitats, notamment les lagunes, même si la diminution de l'apport en nitrates est peu significative.

L'autorité environnementale recommande que l'analyse des incidences Natura 2000 soit précisée. Cette analyse aurait dû à minima être menée sur chaque zone vulnérable et non pas à l'échelle de la région, en recherchant les effets de chaque mesure et de leur mise en œuvre.

5 - Justification des choix

Le rapport rappelle en premier lieu que le scénario tendanciel consistant à poursuivre les 4^{èmes} programmes a été considéré comme insuffisant au regard des résultats à en attendre et des obligations européennes, raison pour laquelle plusieurs mesures du PAN nécessitent d'être renforcées et/ou, adaptées à l'échelle régionale, notamment l'ajustement de l'équilibre de la fertilisation azotée et l'optimisation de la couverture des sols en périodes de lessivage. Il expose ensuite les mesures du PAR, sans produire d'analyse ni de conclusion et ne présente aucune mesure alternative.

L'autorité environnementale estime que ce chapitre ne constitue pas une justification des choix, le rapport se contentant d'exposer ces derniers.

Elle relève d'une part que les 4^{èmes} programmes ont montré leurs limites, d'autre part que le PAR du Languedoc-Roussillon ne propose pas de renforcement des mesures ciblées par le PAN, sauf mesure 3, et, dans le cadre des mesures complémentaires, la reprise, obligatoire, des mesures du 4^{ème} programme (mesure spécifique aux serres). Seule l'analyse des sols imposée dans la mesure 3 apporte une modification allant dans le sens d'une amélioration des pratiques. Elle aurait par conséquent apprécié que le rapport explicite le choix retenu localement de ne pas renforcer les mesures du PAN et de ne pas proposer de mesures complémentaires, au regard, notamment, des conclusions nationales concernant l'efficacité des 4^{èmes} programmes et de l'état initial régional montrant une dégradation de la qualité des eaux au regard des nitrates sur la période 2010/2013.

La sélection des 3 mesures spécifiques aux ZAR parmi, notamment, la liste de mesures proposées par le PAN et leur application différenciée selon les captages mériterait également d'être justifiée.

Une analyse comparative entre le 4^{ème} et le 5^{ème} programme aurait permis de mettre en évidence les modifications opérées entre les 2 programmes, nécessitant des explicitations et justifications.

Par ailleurs, l'autorité environnementale aurait trouvé pertinent que l'évaluateur présente quelques solutions alternatives envisageables ainsi que des éléments techniques ou scientifiques, concernant notamment les plafonds ou seuils de fertilisation dont la justification n'est pas fournie.

Elle note enfin qu'il existe un bilan de la mise en œuvre du 4^{ème} programme mais que les conclusions de ce dernier ne sont pas intégrées dans le rapport et qu'il n'y est pas fait référence, alors que des informations utiles auraient pu en être tirées afin de justifier, ou non, les choix opérés dans le PAR au regard des enjeux environnementaux et de faire des recommandations.

6 – Dispositif de suivi

Le rapport ne décrit pas le dispositif de suivi du programme. Il présente des objectifs de suivi mais sans proposer de mise en œuvre opérationnelle. Il ne porte aucune appréciation sur les indicateurs retenus (pertinence, représentativité) et ne fait aucune proposition d'indicateurs complémentaires (effets sur l'environnement, changement des pratiques, captages AEP) ou de suivi (des dérogations et de leur encadrement).

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs, d'en décrire les modalités de recueil, de diffusion et d'utilisation, incluant les moyens nécessaires, et de réaliser rapidement un état zéro

Conclusion

Le rapport environnemental du PAR Languedoc-Roussillon, bien que présentant un grand nombre d'informations, n'apporte pas la totalité des explicitations nécessaires à la compréhension d'un programme aussi complexe et de ses impacts, du fait de la multiplicité des facteurs à prendre en compte. Si les choix opérés dans le PAR sont issus d'un dialogue soutenu et de qualité avec la profession, une meilleure justification, la présentation de mesures alternatives et la proposition de recommandations en termes de mise en œuvre ou de suivi, seraient de nature à lui donner une véritable plus-value.

Le projet d'arrêté du PAR se lit comme une série d'adaptations du PAN, dont certaines amènent à un assouplissement des mesures du PAN. Seules la mesure 3 et la mesure serres hors-sol du 4^{ème} programme introduisent des dispositifs complémentaires : le premier, dont la mise en application laissée au libre choix des exploitants n'est pas contraignante par rapport aux pratiques de ces derniers, est à visée pédagogique ; le second est destiné à la création, à terme, d'une filière collective de valorisation des effluents.

Alors qu'il existait dans le 4^{ème} programme, trois dérogations (argile, pré-buttagage, récolte tardive) applicables chacune à un seul département, ces dernières sont à présent étendues à l'ensemble de la région. L'autorité environnementale constate que le PAR ne renforce qu'une mesure du PAN et intègre de nombreuses dérogations.

Les mesures mises en place précédemment n'ont pas suffi à améliorer la qualité des nappes et des cours d'eau qui ont, pour certains, subi une dégradation au regard des nitrates, ce qui a été reproché à la France par la Commission européenne. L'autorité environnementale estime que le PAR ne parviendra pas à éviter totalement les effets indésirables sur l'environnement.

L'autorité environnementale souligne également la difficulté de mise en œuvre effective des conditions d'encadrement des diverses dérogations prévues par le PAR au regard de la capacité des autorités à les contrôler, et rappelle la nécessité de produire des bilans réguliers et complets et d'en tirer des recommandations opérationnelles.

Pour le Préfet et par délégation,

Le Directeur Régional

Didier KRUGER

