

cndp Commission nationale
du **débat public**

BILAN DU GARANT

Projet de révision du programme
d'actions régional « directive
nitrates » en région Occitanie
Concertation préalable

3 novembre-13 décembre 2017

François TUTIAU
Désigné par la Commission nationale
du débat public

Le 13 janvier 2018

SOMMAIRE

Introduction

1- De quoi parle-t-on ?

1-1 La pollution des eaux par les nitrates agricoles

1-2 Les objectifs de la réglementation

1-3 Qui est concerné ?

2- Le contexte du projet dans la région Occitanie

2-1 La région Occitanie

2-2 L'agriculture en Occitanie

2-3 Le bilan de la qualité de l'eau

2-4 Les zones vulnérables en Occitanie

3- La fiche d'identité du projet

4 - La mise en place du dispositif de concertation

4-1 La préparation de la concertation

4-2 Les outils mis en œuvre

4-3 Le calendrier

5- Le déroulement de la concertation

5-1 les réunions publiques

5-2 Les permanences publiques

5-3 Les chiffres de la concertation

6- Les observations, propositions et opinions exprimées

6-1 Les éléments en débat

6-2 Les principales thématiques abordées

7- Avis du garant sur cette concertation

7-1 Sur la préparation

7-2 Sur l'information du public

7-3 Sur le contenu des documents mis à la disposition du public

7-4 Sur le déroulement

8- Recommandations du garant

8-1 Pour la suite de la procédure d'élaboration du 6^{ème} PAR

8-2 Pour la conduite de la prochaine concertation

ANNEXE :

- Abréviations et définitions

INTRODUCTION

Le Préfet de la région Occitanie a pris l'initiative d'organiser, en application des dispositions des articles L.121-15-1 et L.121-17 du code de l'environnement, une concertation préalable pour le projet de révision du programme d'actions régional (PAR) en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole. Par lettre en date du 1^{er} août 2017, il a saisi, en tant que responsable de ce projet, la Commission Nationale du Débat Public pour demander la désignation d'un garant, conformément à l'article L.121-16-1 du code de l'environnement. La CNDP a désigné, par décision du 6 septembre 2017, François Tutiau comme garant. Le présent rapport, rédigé par le garant, établit le bilan de cette concertation préalable qui s'est déroulée pendant 41 jours consécutifs, du 3 novembre au 13 décembre 2017, sur l'ensemble des départements qui constituent la région Occitanie.



La région Occitanie

1. DE QUOI PARLE-T-ON ?

1-1 La pollution des eaux par les nitrates agricoles

Il s'agit de lutter, sur des territoires délimités, contre les pollutions diffuses par les nitrates d'origine agricole par la mise en oeuvre de mesures réglementaires. Ces mesures, qui sont destinées à encadrer les pratiques agricoles pouvant avoir un impact sur la pollution de l'eau par les nitrates, découlent de la directive européenne de 1991, dite directive « nitrates », et de sa déclinaison au niveau de la France dans le programme national d'actions (PAN), lequel comprend huit mesures applicables sur l'ensemble du territoire national.

Des programmes d'actions régionaux viennent moduler certaines mesures du PAN pour tenir compte des particularités et des contraintes propres à chaque territoire. Ils sont révisés tous les quatre ans et sont mis à la disposition du public avant leur approbation.

1-2 Les objectifs de la réglementation

La fertilisation azotée (engrais azotés ou organiques) est un élément fondamental, à la fois sur le plan économique pour les exploitations agricoles, et sur le plan environnemental pour lutter contre la pollution des nappes, des cours d'eau et des eaux marines. L'objectif des mesures définies au niveau national est d'améliorer la qualité de l'eau en limitant les fuites de nitrates vers les eaux souterraines, les eaux douces superficielles et les eaux côtières ou marines. Le PAN édicte des mesures particulières sur les huit points suivants :

- A. Le calendrier d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés ;
- B. Le stockage des effluents d'élevage ;
- C. L'équilibre de la fertilisation azotée ;
- D. Le plan de fumure et le cahier d'enregistrement des pratiques ;
- E. La limitation de la quantité d'azote des effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par chaque exploitation ;
- F. Les conditions particulières d'épandage des fertilisants azotés
- G. La couverture végétale pour limiter les fuites d'azote en période pluvieuse ;
- H. Le maintien d'une couverture végétale le long de certains cours d'eau.

L'enjeu de ce dispositif réglementaire est la recherche d'un apport optimal des fertilisants azotés, selon la formule « **la bonne dose, au bon moment et au bon endroit** » et la gestion adaptée des terres agricoles.

1-3 Qui est concerné ?

Dans le but de maîtriser ce risque de pollution, des « zones vulnérables » sont définies à partir de critères de concentration en nitrates dans l'eau ou d'eutrophisation. Tout exploitant agricole dont une partie des terres au moins est située en zone vulnérable ou ayant au moins un bâtiment d'élevage situé en zone vulnérable. Sont désignées comme zones vulnérables les zones dont les valeurs-limites de concentration en nitrates dépassent les seuils suivants :

- 18 microgramme/litre pour les cours d'eau ;
- 50 microgramme/litre pour les nappes souterraines.

Ces zones sont délimitées au sein de chaque bassin par arrêté du préfet coordonnateur de bassin. Sur ces surfaces délimitées, la gestion des fertilisants azotés est soumise aux mesures édictées par le PAN. La liste des communes concernées, sur tout ou partie de leur territoire, est portée à la connaissance du public.

2. LE CONTEXTE DU PROJET DANS LA REGION OCCITANIE

2.1 La région Occitanie

Issue de la réunion des deux anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, la région Occitanie est, avec une superficie de 73.000 km² équivalent à celle de l'Irlande ou de l'Autriche, la deuxième plus grande région de métropole. Composée de treize départements et de 4565 communes, elle est peuplée de 5.724.000 habitants, avec une progression de 50.000 habitants par an. Elle est concernée par trois bassins hydrographiques : Adour-Garonne (sur les deux-tiers du territoire régional), Rhône-Méditerranée et Loire-Bretagne (extrémité nord-ouest de la région), et par deux massifs montagneux : les Pyrénées et le Massif Central. Elle est bordée au sud-est par 215 kilomètres de littoral méditerranéen.

2.2 L'agriculture en Occitanie

Avec 3,5 millions d'hectares, la superficie agricole utilisée (SAU) occupe la moitié du territoire régional ; l'agriculture et l'agro-alimentaire constituent la première activité économique d'Occitanie devant le tourisme et l'aéronautique. Deuxième région française pour le nombre d'exploitations et pour l'emploi agricole, avec 165.000 actifs permanents, elle est la première région viticole française en matière de surface, d'exploitations viticoles et de volumes de vins.

Du fait de la grande diversité géographique du territoire régional, l'Occitanie présente une grande variété d'activités et de productions agricoles. L'Ouest de la région est occupé par les grandes cultures (27% de la SAU régionale) : maïs, blé dur, sorgho, soja ; les systèmes en polyculture et polyélevage se concentrent sur les zones de plaine et le piémont pyrénéen. Les exploitations de fruits et légumes sont réparties sur l'ensemble du territoire régional. Quant à l'élevage, il s'est replié sur la moyenne montagne et les piémonts du massif pyrénéen et du massif Central : il occupe une place importante dans la mesure où il valorise près de la moitié de la SAU régionale. C'est la première région française en nombre d'exploitations pour les ovins. Enfin, la viticulture se concentre au Sud-Est de la région près du littoral méditerranéen.

2.3 Le bilan de la qualité de l'eau

La tendance en matière de pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole est plutôt à la baisse en Occitanie : plus de 50% des stations de surveillance affichent une diminution des concentrations en nitrates dont 57% au moins dans les eaux souterraines ; cette diminution est particulièrement forte dans l'ex-région Languedoc-Roussillon. Cependant, certaines rivières et nappes présentent encore un taux élevé de pollution aux nitrates ; c'est notamment le cas pour l'aval de la zone agricole Adour Garonne qui affiche une augmentation des nitrates de plus de 10 microgramme/litre.

2.4 Les zones vulnérables en Occitanie

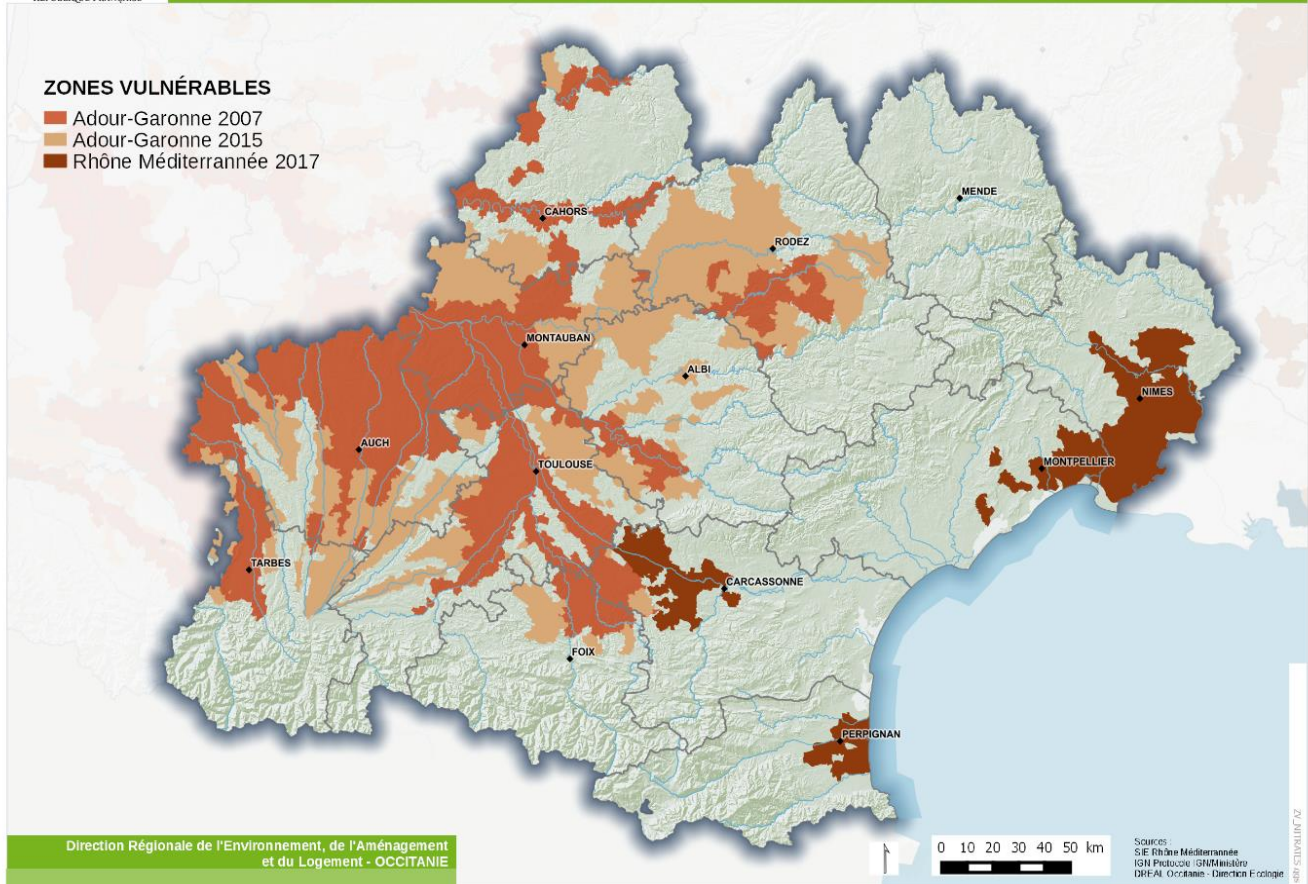
Les zones vulnérables sont définies au niveau de chaque bassin versant, soit pour la région Occitanie, les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée, les communes situées dans le bassin Loire-Bretagne n'étant pas concernées par le classement en zones vulnérables. Les communes ou parties de communes classées en zones vulnérables en région Occitanie ont été désignées par le préfet coordonnateur de bassin :

- Pour le bassin Adour-Garonne, par arrêté du 31 décembre 2012, complété par un arrêté du 13 mars 2015.
- Pour le bassin Rhône-Méditerranée, par arrêté du 21 février 2017.

Il faut noter que le juge administratif a annulé l'arrêté du 31.12.2012, avec effet au 1^{er} décembre 2017 ; cette annulation contentieuse fait revivre la délimitation antérieure des zones vulnérables résultant d'un arrêté de 2007. C'est ainsi que depuis le 1.12.2017 :

- 467 communes se retrouvent classées à nouveau en zones vulnérables alors qu'elles ne l'étaient plus en 2012 ;
- 490 communes nouvellement identifiées par l'arrêté de 2012 annulé, comme zones vulnérables, ne sont plus soumises aux mesures édictées par le Plan d'Actions Régional (PAR), actuellement en vigueur.

Il s'agit d'une situation transitoire puisqu'une nouvelle procédure de délimitation des zones vulnérables dans le bassin Adour-Garonne a été initiée par l'autorité préfectorale, en concertation avec tous les acteurs concernés ; cette procédure est en cours et se développe parallèlement à celle qui concerne l'élaboration du PAR. Elle devrait déboucher sur un nouvel arrêté, en juin 2018, qui fixera la nouvelle délimitation des zones vulnérables du bassin Adour-Garonne. Il reste que cette situation complexe est une source d'interrogation, voire d'inquiétude, pour les agriculteurs concernés.



3. LA FICHE D'IDENTITE DU PROJET

Cette concertation précède l'élaboration du 6^{ème} programme d'actions régional Occitanie pour la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole qui déclinera pour les quatre années à venir, au niveau du territoire régional, les huit mesures édictées au plan national, en adaptant ou en renforçant certaines d'entre elles, compte tenu des enjeux locaux.

Il s'agit d'élaborer un programme d'actions unique, à l'échelle de la nouvelle région Occitanie, qui s'appuiera sur le bilan de la mise en œuvre du 5^{ème} PAR de l'ex-région Midi-Pyrénées et de celui de l'ex-région Languedoc-Roussillon, qui ont été approuvés le 15 avril et le 2 juillet 2014. Les mesures comprises dans ces deux programmes présentent des différences qui peuvent être importantes d'un territoire à l'autre ; un des objectifs principaux du PAR Occitanie est donc d'harmoniser ces mesures dans le nouveau cadre régional. L'autorité responsable de cette élaboration est le préfet de la région Occitanie.

Les mesures édictées par le nouveau PAR Occitanie s'appliqueront dans les communes qui comporteront des zones vulnérables, lesquelles seront délimitées pour le bassin Adour-Garonne, après consultation du public, par un nouvel arrêté préfectoral. Pour le bassin Rhône-Méditerranée, les ZV sont délimitées par l'arrêté préfectoral du 21.2.2017. Ce 6^{ème} PAR doit entrer en vigueur pour la campagne culturelle 2018/2019, soit le 1^{er} septembre 2018.

4. LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF DE LA CONCERTATION

La mise en œuvre d'une procédure de concertation préalable pour ce projet constitue une première pour le responsable de projet qui n'avait pas de réelle expérience de concertation pour ce type de projet. En effet, les précédents programmes avaient été approuvés après une simple mise à disposition du public du projet de PAR. La publication de l'ordonnance du 3 août 2016, relative à l'information et à la participation du public aux décisions relatives à l'environnement, a étendu le champ de la concertation préalable aux plans et programmes en donnant la possibilité au responsable de projet de recourir à cette procédure. C'est le choix qui a été fait par le préfet de l'Occitanie, représenté par le directeur de la DREAL, qui a pris l'initiative d'organiser une concertation préalable pour l'élaboration du 6^{ème} PAR.

4-1 La préparation de la concertation

Le dispositif de concertation a été élaboré par la DREAL Occitanie de concert avec le garant qui a validé chaque élément de ce dispositif. L'ensemble de ces éléments est présenté dans une charte de la concertation préalable qui a été établie par la DREAL à la demande du garant. Cette charte qui a été publiée sur le site de la DREAL et qui a été insérée dans un dossier-papier mis à la disposition du public a permis de porter à la connaissance de tous les publics, les informations nécessaires à la participation à cette consultation.

4-2 Les outils mis en œuvre

Différents outils ont été retenus par le responsable du projet en accord avec le garant :

a. Des outils d'information et d'expression :

Tous les éléments disponibles nécessaires à l'information et à l'expression du public ont été mis en ligne sur le site internet de la DREAL Occitanie, de la manière suivante :

- des pages dédiées à la concertation dans lesquelles on pouvait trouver toutes les informations nécessaires, concernant le projet et la concertation elle-même, étaient accessibles en cliquant sur un onglet intitulé « A la une », en première page du site de la DREAL
- un avis de concertation comprenant toutes les modalités de cette concertation
- une notice intitulée « Comment participer » rappelant ces différentes modalités, à savoir : dates des réunions et des permanences publiques, adresses pour déposer les observations et les propositions
- Tous ces éléments ou documents pouvaient être téléchargés par le public
- Le public pouvait s'exprimer en utilisant l'une des adresses suivantes mises à sa disposition pendant les 41 jours de la concertation :
 - Adresse-mail du garant : françois.tutiau@garant.cndp.fr
 - Adresse-mail de la DREAL dédiée : par-nitrates.dreal-occitanie@developpement-durable.gouv.fr
 - Un formulaire de réponse sur le site de la DREAL, dans la rubrique « Donner votre avis »
 - Adresse postale du garant

b. Un dossier de concertation comprenant :

- Une note de présentation sur la révision du PAR Occitanie
- La charte de la concertation préalable
- Une note sur le bilan comparatif des PAR de Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon (2014-2017)
- L'évaluation de la mise en œuvre de ces deux PAR dans les zones vulnérables par le cabinet Solagro
- Les mesures du 5^{ème} PAR de Midi-Pyrénées et l'arrêté préfectoral du 15.4.2014 établissant le PAR
- Les mesures du 5^{ème} PAR de Languedoc-Roussillon et l'arrêté préfectoral du 2.7.2014 relatif au PAR
- L'arrêté-cadre pour l'élaboration des PAR
- La charte d'éthique et de déontologie des garants

Ce dossier, accessible sur le site de la DREAL dès l'ouverture de la période de concertation, et téléchargeable, a été diffusé, en format papier, lors des réunions et des permanences publiques.

c. Le dispositif complémentaire d'information

Un lien a été mis en place entre le site internet de la DREAL Occitanie et les sites des treize préfectures des départements de la région.

Une annonce, en format A2, comprenant l'avis de concertation préalable a été affichée sur les panneaux d'information des DDTM des départements concernés. Cet avis a été publié, le 19 octobre 2017, dans la rubrique « Annonces légales » du journal « La Dépêche du Midi ».

Un communiqué de presse, rappelant les objectifs du projet de PAR et indiquant toutes les modalités pour participer à cette concertation préalable, a été rédigé et diffusé par la DREAL aux organes de presse de la région ; ce communiqué a été transmis aux préfectures des départements concernés.

Plusieurs articles ont été diffusés dans la presse régionale et dans une revue spécialisée :

- La Dépêche du Midi des 1^{er} et 6 décembre 2017
- L'Indépendant du 1^{ER} décembre 2017
- L'Agri (hebdomadaire d'informations agricoles et rurales) du 16 novembre 2017

L'information a également été diffusée sur les sites internet des chambres départementales et régionales d'agriculture ainsi que sur les sites de plusieurs associations de protection de l'environnement telles que France Nature Environnement Midi-Pyrénées.

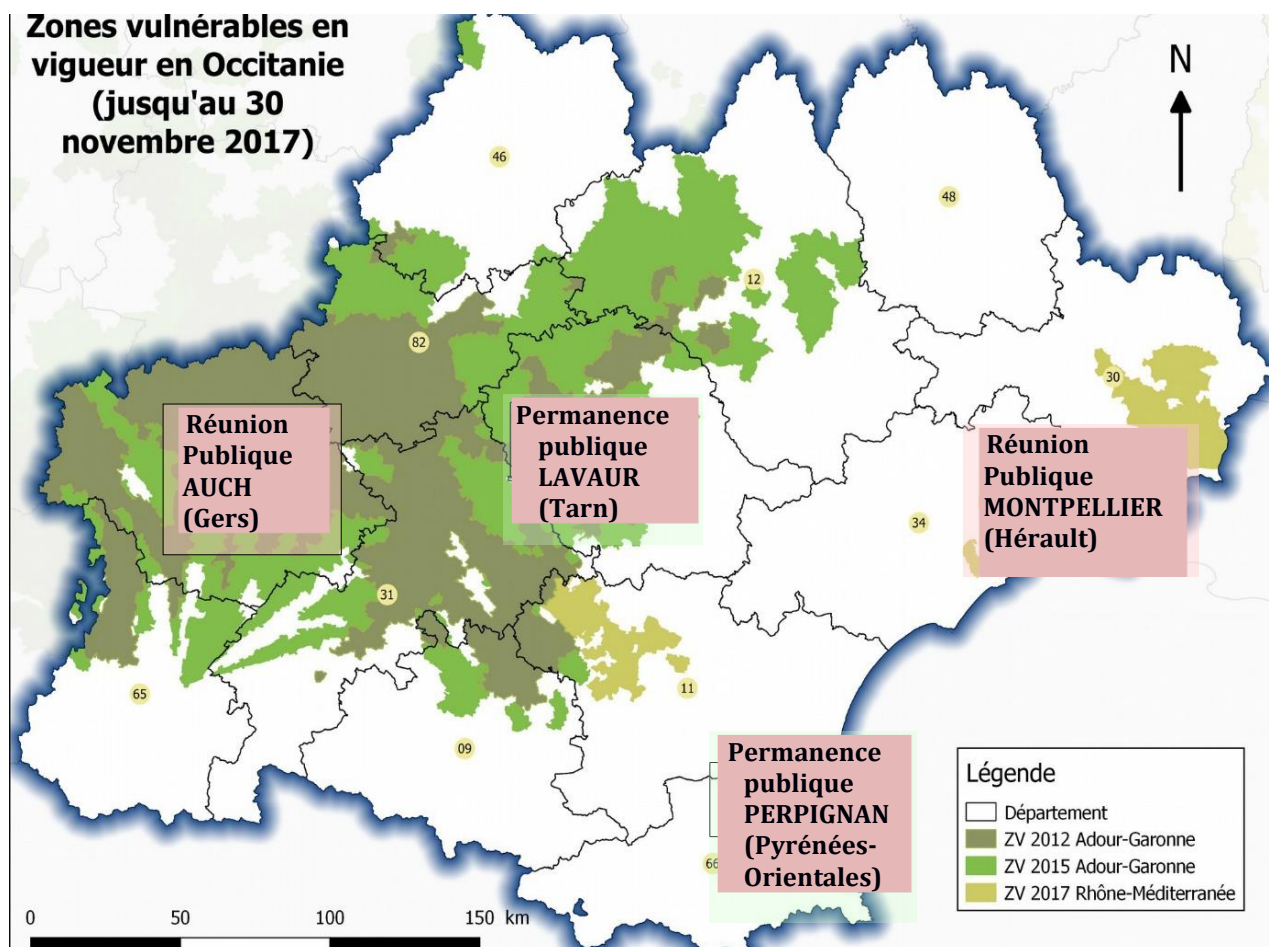
Une permanence téléphonique a été mise à disposition du public à la DREAL, les lundis et jeudis matins, pour répondre aux interrogations du public qui pouvait également adresser ses demandes de renseignements, à la DREAL, par courrier ou par mail.

4-3 Le calendrier

DATE	Phase de préparation de la concertation
2.10.2017	Réunion du garant et de la DREAL pour définir les modalités de la concertation et la mise en œuvre de ce dispositif
3.10.2017	Participation du garant, en tant qu'observateur, aux travaux du Groupe de Concertation pour la révision du PAR
20.10.2017	Publication dans la rubrique des annonces légales du quotidien « La Dépêche » de l'Avis de concertation préalable
DATE	Phase de déroulement de la concertation
3.11.2017	Début de la période de concertation préalable
16.11.2017	Envoi par la DREAL d'un communiqué de presse
17.11.2017	Permanence publique à la mairie de LAVAUZ (Tarn)
20.11.2017	Permanence publique au siège du Syndicat Mixte des Nappes de la Plaine du Roussillon à PERPIGNAN (Pyrénées-Orientales)
27.11.2017	Préparation avec la DREAL de l'organisation des deux réunions publiques
4.12.2017	Réunion publique à AgroSup à MONTPELLIER (Hérault)
5.12.2017	Réunion publique au Lycée agricole d'Auch-Beaulieu à AUCH (Gers)
13.12.2017	Fin de la période de concertation préalable
13.1.2018	Dépôt du bilan du garant

5. LE DEROULEMENT DE LA CONCERTATION

Deux réunions publiques et deux permanences publiques ont été organisées dans les lieux indiqués sur la carte ci-dessous :



5-1 Les réunions publiques

Dans chacun des lieux de réunion, étaient mis à disposition du public : le dossier de concertation, un document intitulé « Comment participer » et un questionnaire d'évaluation de la réunion à remettre en fin de séance. Ces réunions, présidées par une représentante de la DREAL Occitanie (direction de l'écologie), se sont déroulées selon le schéma suivant, étant entendu que le garant a veillé à ce que le public présent puisse s'exprimer le plus souvent possible, y compris pendant les présentations :

- Présentation par le garant des objectifs de la concertation et du rôle du garant ;
- Présentation par la DREAL et par la DRAAF du PAR : l'enjeu « Nitrates », le cadre réglementaire, le calendrier, le bilan de la mise en œuvre des mesures des deux PAR, ex-Midi-Pyrénées et ex-Languedoc-Roussillon, avec les points à harmoniser pour l'élaboration du PAR Occitanie
- Conclusion et synthèse par la présidente de séance et par le garant qui rappelle aux participants l'importance des contributions écrites en ligne ou par courrier
- Récupération des questionnaires d'évaluation de la réunion remplis par les participants

Deux réunions publiques ont été organisées, à MONTPELLIER (Hérault) et à AUCH (Gers). La réunion de MONTPELLIER a attiré très peu de monde (7 participants + 3 DREAL + 1 DRAAF et le garant), mais a cependant

permis des échanges fructueux entre un représentant du monde agricole (FRSEA Occitanie) et un membre d'une association de protection de l'environnement, arbitrés par les représentants des services de l'Etat et par les interventions du garant (4 prises de paroles dans le public). Le verbatim de la réunion a été établi par la DREAL Occitanie et a été communiqué au garant.

La seconde réunion publique s'est tenue à AUCH, dans le cadre du lycée agricole Beaulieu (35 participants + 3 DREAL + 1 DRAAF et le garant). On pouvait noter la présence d'une élue, conseillère régionale d'Occitanie, du président de la chambre d'agriculture du Gers, du directeur de la DDT du Gers, des représentants des organisations professionnelles du monde agricole, des membres d'associations de protection de l'environnement, des exploitants agricoles et de quelques étudiants de ce lycée agricole. Cette réunion, animée et arbitrée par le garant, a donné lieu à un riche débat (15 prises de parole dans le public), dans une bonne ambiance, chacun ayant eu le temps de parole nécessaire pour présenter ses arguments et pu obtenir, de la part de la DREAL et de la DRAAF Occitanie, des réponses à ses questionnements. Le verbatim de la réunion a été établi par la DREAL Occitanie et a été communiqué au garant.

Un questionnaire d'évaluation de la réunion a été distribué aux participants : 22 d'entre eux ont répondu à ce questionnaire duquel il ressort les données suivantes :

Comment avez-vous été Informé de la réunion ?	Par la presse	Par la télévision	Par la radio	Par un Site internet	Par email	Par les Réseaux sociaux	Par le Bouche A oreille	autre
22 réponses	1		1	1	17	1	1	

Quel est votre niveau de connaissance Sur les nitrates d'origine agricole ?	Expert	Bonnes connaissances	En cours d'acquisition de connaissances	Pas de connaissances
18 réponses à la question	2	9	6	1

Les documents et informations présentées Lors de la réunion vous ont-ils permis de mieux Comprendre les enjeux du dispositif nitrates ?	De manière très satisfaisante	De manière satisfaisante	De manière insuffisante	Pas du tout
20 réponses à la question	4	13	2	1

La technicité des échanges vous a-t-elle parue ?	Trop faible	En adéquation Avec les objectifs de la Réunion publique	Trop élevée	Ne souhaitent pas se prononcer
20 réponses à la question	2	15		3

Les différentes questions qui ont été évoquées lors de ces deux réunions publiques seront reprises dans le cadre de la présentation des thématiques dans le prochain chapitre de ce bilan.

5-2 Les permanences publiques

Le garant a souhaité organiser, en sus des réunions publiques, des permanences ouvertes au public afin de permettre une meilleure couverture géographique de cette consultation. Deux lieux ont été retenus : PERPIGNAN (Pyrénées-Orientales) et LAVAUUR (Tarn). La ville de RODEZ (Aveyron) qui avait été envisagée initialement n'a pas été retenue, en raison d'une part, de l'incertitude sur le devenir du classement en zones vulnérables d'une partie des terres agricoles ou d'élevage aveyronnaises, et d'autre part, du refus opposé par la communauté d'agglomération du Grand Rodez d'accueillir une permanence dans ses locaux.

Deux personnes se sont présentées à la permanence à la mairie de LAVOUR : une exploitante agricole membre de la commission environnement de la FNSEA du Tarn, et un exploitant de grande culture de la plaine du Lauragais. Au cours de ces entretiens qui ont duré plus d'une heure, ces représentants du monde agricole ont présenté leurs observations en insistant particulièrement sur trois points :

- La nécessité de faire un bilan complet et actualisé de la mise en œuvre du précédent PAR Midi-Pyrénées afin de tirer les enseignements pour l'avenir de l'application des mesures prescrites par ce 5^{ème} PAR, avant de mettre en application le nouveau PAR ;
- Le monde agricole a mis en œuvre, ces dernières années, des méthodes et des outils pour mieux maîtriser les apports de fertilisants azotés qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration du PAR ;
- L'inadaptation de certaines mesures générales au contexte régional, telles que le calendrier d'épandage.

Aucune personne ne s'est présentée lors de la permanence tenue à PERPIGNAN. Le garant a pu cependant échanger, à propos du contexte particulier du département des Pyrénées-Orientales, avec le directeur du Syndicat Mixte des Nappes de la Plaine du Roussillon. Il ressort de cet entretien que :

- La région de Perpignan produit très peu de nitrates d'origine agricole, si ce n'est du fait d'installations vétustes de cultures sous serres ;
- Le classement des terrains concernés en zones vulnérables nitrates n'est sans doute pas la solution la mieux adaptée au contexte local ;
- Le vrai problème est celui de la mise aux normes de ces installations, mais la situation est contrastée dans la mesure où un certain nombre d'installations ont été mises aux normes. Il est cependant difficile d'avoir une vue actualisée de cette situation en l'absence d'un recensement exhaustif et d'une cartographie de ces installations.

5-3 Les chiffres de la concertation

- Durée de la concertation : 41 jours
- Nombre de visites du site internet de la DREAL (pages dédiées) : 279
- Nombre de visites du dossier de concertation sur internet : 166
- Nombre de téléchargements de fichiers du dossier de concertation : 255
- Deux réunions publiques : 42 participants
- Nombre d'inscriptions aux réunions via l'adresse e-mail de la DREAL : 21
- Nombre d'interventions lors des réunions publiques : 19
- Deux permanences publiques : 3 participants
- Nombre d'interventions lors des permanences publiques : 3
- Observations écrites envoyées via l'adresse e-mail du garant : 20 dont une motion
- Observations écrites envoyées via l'adresse e-mail de la DREAL : 3
- Observation écrite envoyée via le formulaire en ligne sur le site de la DREAL : 1
- Observations écrites remises au garant lors d'une réunion publique : 2
- Observations écrites envoyées par voie postale : 0
- Observation présentée lors d'un entretien téléphonique : 1
- Demandes de renseignements du public via l'adresse e-mail de la DREAL : 2

6. LES OBSERVATIONS, PROPOSITIONS ET OPINIONS EXPRIMÉES

6-1 Les éléments en débat

Les pollutions diffuses observées en Occitanie sont liées essentiellement aux nitrates et aux pesticides : elles sont issues pour la plupart des activités agricoles. Ces pollutions constituent un enjeu fort pour la qualité de la ressource en eau.

L'étendue des zones vulnérables en région Occitanie (34 % du territoire) démontre l'importance de l'enjeu de la lutte contre les nitrates d'origine agricole. Côté Adour-Garonne, 1.651 communes sont concernées par le classement de leurs territoires (en tout ou partie) en zones vulnérables, tandis qu'elles sont seulement 149 côté Rhône-Méditerranée. Cet écart peut s'expliquer par des pratiques agricoles et de fertilisation différentes, avec une orientation culturelle vers les grandes cultures et prairies côté Adour-Garonne, et une présence massive de la vigne côté méditerranéen.

Un certain nombre de participants à cette concertation mentionnent ces disparités, et s'interrogent sur la possibilité de trouver des solutions communes sur un territoire aussi vaste avec des conditions pédologiques et climatiques si différentes. D'autres participants font observer la grande diversité des pratiques culturelles ou des objectifs de productions agricoles, et préconisent des modes de gouvernance différents, adaptés aux spécificités locales. C'est le cas notamment des représentants des chambres d'agriculture qui souhaitent jouer pleinement leur rôle dans ce domaine, et ne plus être simplement le relais de l'administration régaliennne.

Tous affirment leur attachement à contribuer à améliorer la qualité de l'eau, mais les uns rappellent qu'ils sont soumis à l'obligation de résultats économiques pour assurer le maintien de leurs exploitations, tandis que les autres assurent que l'état de la qualité des eaux en Occitanie reste préoccupant. Pour ces derniers, il faut dépasser une approche purement sectorielle, et inscrire le dispositif du PAR nitrates dans une démarche plus globale qui intègre la protection de l'eau mais aussi des sols et des espaces naturels. L'utilisation de techniques innovantes peuvent venir en complément des mesures prescrites par les PAR nitrates.

6-2 Les principales thématiques abordées

A- Un bilan incomplet et pas actualisé sur l'application des précédents PAR :

Beaucoup d'intervenants insistent sur la nécessité de faire un bilan complet et actualisé de la mise en œuvre du précédent PAR Midi-Pyrénées afin de tirer les enseignements pour l'avenir de l'application des mesures prescrites par ce 5^{ème} PAR, avant de mettre en application le nouveau PAR.

Ils considèrent que l'évaluation des PAR Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon est insuffisante : une seule année de recul par rapport à 2014, année de mise en œuvre de ces deux PAR, le bilan étant arrêté à l'année 2015. De même, ils constatent l'absence de bilan global sur l'application des 4 précédents PAR, sur les 20 dernières années. Ils regrettent que ce retard dans la restitution des bilans ne permette pas de mesurer les efforts de la profession agricole en matière de pratiques culturelles : investissements dans des matériels améliorant les techniques d'épandage des fertilisants ou dans le stockage et le traitement des effluents d'élevage, formation des exploitants, diversification des solutions azotées.

Certains exploitants font observer que les évaluations empiriques ne sont pas pondérées des conditions climatiques (ex : précipitations) sur les périodes de temps retenu, ce qui ne permet une réelle analyse des résultats.

Éléments de réponse du responsable du programme :

L'enquête pratique culturelle sera complétée mais les données utilisées actuellement pour le bilan sont les seules disponibles. Elles restent cependant représentatives des pratiques culturelles en ZV. Ainsi, la comparaison 2011/2014 est intéressante.

Une évaluation sur une période plus longue serait possible mais ne permettrait pas de mettre en relation avec les pratiques agricoles car les enquêtes PK ne sont disponibles que depuis 2011.

Le code de l'environnement prévoit que les programmes d'action « nitrates » soient établis pour une période de 4 ans, à l'issue de laquelle ils font l'objet d'un réexamen et le cas échéant, d'une révision (art. R211-81-4).

L'évaluation commandée par la DREAL a pour objectif d'évaluer les précédents programmes ex-Midi-Pyrénées et ex-Languedoc-Roussillon démarrés en 2014. Les programmes antérieurs ont déjà fait l'objet d'évaluations. Ainsi, le cadre méthodologique de l'évaluation a été défini en tenant compte des objectifs du code de l'environnement (réexamen quadriennal) et de la disponibilité des dernières données représentatives et validées (données des campagnes de surveillance « nitrates » 2010-2011 et 2014-2015 et données statistiques agricoles notamment « enquêtes pratiques culturelles » de 2014). Ces données sont les seules disponibles actuellement. En effet, les prochains résultats de l'enquête « pratiques culturelles » ne seront connus qu'au plus tôt début 2019 et courant 2020 pour la campagne de surveillance du réseau « nitrates ». En ce qui concerne, l'enquête « pratiques culturelles » (dite « PK »), même si les données ne permettent pas de connaître les évolutions récentes, à l'échelle de la zone vulnérables, elles restent cependant représentatives des pratiques culturelles.

Une évaluation de l'évolution de la qualité de l'eau sur une période plus longue serait possible mais ne permettrait pas de mettre en relation avec les pratiques agricoles car les enquêtes PK ne sont disponibles que depuis 2011.

Le rapport complet est encore en cours de rédaction. Il permettra d'éclairer plus précisément les données de bilan qui ont été fournies dans le dossier de concertation préalable.

B- Des mesures nationales inadaptées au contexte régional :

Tous les exploitants agricoles qui sont intervenus durant la concertation ont rappelé que la grande région Occitanie rassemble une grande diversité de situations pédoclimatiques et de systèmes de production agricole (conventionnel, raisonné, biologique). Imposer un calendrier d'épandage établi national, de manière invariable, à toutes les régions, leur semble anti-agronomique et ne permet pas d'atteindre l'objectif qui est la recherche d'une meilleure utilisation de l'azote.

C'est pourquoi la date du 15 janvier, pour le premier apport de fertilisants azotés, imposée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national, pose problème aux exploitants. Ils font la même remarque à propos des dates d'interdiction de labour.

Éléments de réponse du responsable du programme :

Les mesures du programme d'action qui s'appliquent au sein des zones vulnérables sont définies nationalement et pour certaines d'entre elles régionalement (cf R211-81-1 du Code de l'environnement).

Ainsi, les Programmes d'action régionaux précisent, de manière proportionnée et adaptée à chaque territoire, les actions supplémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs de reconquête et de préservation de la qualité des eaux vis-à-vis de la pollution par les nitrates. Seules les mesures 1 (périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés), 3 (équilibre de la fertilisation azotée), 7 (couverture végétale pour imiter les fuites d'azote en période pluvieuse) et 8 (couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau, section de cours d'eau et plan d'eau de plus de 10ha) du programme d'action national font l'objet d'une adaptation et/ou un renforcement régional à travers le programme d'actions régional (PAR).

Au-delà de ces mesures, le PAR peut proposer toute autre mesure utile en fonction des enjeux, notamment au sein des aires d'alimentation de certains captages d'eau potable polluée par les nitrates (article R211-81-1 du code de l'Environnement).

Il est possible pour plusieurs mesures de prévoir des conditions d'applications différentes afin de tenir compte des contraintes pédoclimatiques. Pour cela, il est nécessaire de justifier ces contraintes de manière précise.

Enfin au-delà du PAR, le préfet peut dans les cas de situations exceptionnelles en particulier climatiques, déroger temporairement à certaines mesures du programme d'action, en particulier pour la mesure relative au calendrier d'interdiction d'épandage (R211-81-5 du CE). Pour cette mesure, le PAR ne peut cependant pas déroger de manière permanente au cadre national.

Compte tenu de l'ensemble du contexte réglementaire, il est possible d'adapter certaines mesures aux contraintes pédoclimatiques locales soit dans le cadre du programme d'action régional soit de manière temporaire et exceptionnelle via une décision préfectorale. Dans tous les cas, les contraintes doivent être clairement justifiées afin d'argumenter la création d'un cadre réglementaire différencié localement.

C- La délimitation des zones vulnérables :

Un certain nombre d'intervenants ont manifesté leur inquiétude du fait de l'annulation du zonage 2012 dans le bassin Adour-Garonne qui crée une situation difficile à appréhender pour l'application des décisions de mise aux normes. Ils estiment que cette situation est susceptible d'entraîner des difficultés de prévisions économiques et de gestion de leurs exploitations.

Eléments de réponse du responsable du programme :

La démarche de délimitation de la zone vulnérable en Adour-Garonne (AG) engagée en octobre 2017 s'inscrit dans le cadre des suites des contentieux français relatifs aux zones vulnérables de 2012 et de 2015. Les motifs du contentieux européen sont liés à un classement trop partiel autour de certains points dont la concentration en nitrates est élevée et une insuffisante prise en compte de l'eutrophisation marine, littorale et continentale.

*Par décision du 30/05/2017, **la Cour Administrative d'Appel (CAA) de Bordeaux a décidé d'annuler la zone vulnérable (ZV) 2012** (avec effet différé au 1er décembre 2017) et a maintenu la ZV 2015, conduisant à une situation incompatible avec la clôture du contentieux européen sur la délimitation des ZV.*

Dans la situation transitoire actuelle, seules demeurent applicables sur la partie AG de la région Occitanie les zones vulnérables définies en 2007 et 2015.

Par courrier du 28/08/17, le ministre de la transition écologique et solidaire (MTES) a demandé au préfet coordonnateur de bassin Adour-Garonne, préfet de la région Occitanie, de procéder sans délai à l'engagement de la procédure de définition d'une nouvelle délimitation de la ZV.

*L'enjeu est désormais de définir un **nouveau zonage sur le bassin Adour-Garonne qui comprend notamment le territoire couvrant la partie ouest de la région Occitanie** sur laquelle s'appliquera le futur programme d'actions régionaux (PAR) en cours d'établissement.*

Le calendrier de délimitation de la ZV Adour-Garonne se déroule en parallèle du calendrier de révision du PAR Occitanie. Le calendrier initial était le suivant :

- concertation avec la profession agricole (1ère réunion avec présentation de la méthodologie) : le 3 octobre 2017
- information de la Commission planification (où sont représentés les socio-professionnels et les associations de protection de l'environnement) : le 16 novembre 2017
- délimitation des nappes souterraines (redécoupage SDAGE et étude molasses) progressivement au cours de l'automne 2017
- phases de consultation (pas de consultation réglementaire des instances départementales mais consultation du public) : Janvier à Mars 2018
- avis de la Commission planification : Mai 2018
- Signature de l'arrêté de délimitation : Juin 2018

Au vu du temps de traitement nécessaire à la délimitation des nappes souterraines, ce calendrier est susceptible de glisser de quelques semaines, voire quelques mois. A ce stade, il est prévu que les arrêtés pour la délimitation de la

ZV en Adour-Garonne d'une part et pour les mesures du PAR d'autre part soient signés simultanément par le préfet de région.

*La **conduite simultanée des deux démarches complémentaires** de délimitation de la zone vulnérable et de définition du programme d'actions a pu engendrer, lors de la concertation préalable du PAR, une certaine confusion des deux démarches dans l'esprit du public. Il est rappelé que cette simultanéité n'a pas été choisie par les services de l'Etat dans la mesure où c'est bien la décision du juge administratif de la CAA de Bordeaux qui a obligé l'administration à engager sans délai une procédure de révision de la zone vulnérable. Si cette situation a nécessité de repreciser auprès du public, lors de la concertation préalable du PAR, le sens de ces deux démarches, celles-ci ont pu cependant être menées en parallèle dans un cadre juridique clair, sans préjudice pour la qualité de l'information du public.*

*S'agissant de la **mise aux normes des dispositifs de stockage** pour les éleveurs situés dans la zone vulnérable d'extension désignée en 2015 qui ne disposent pas de capacité de stockage suffisantes, ceux doivent se mettre en conformité d'ici le 1er octobre 2018. Un dispositif d'accompagnement financier a été mis en place pour aide les éleveurs à se mettre aux normes.*

D- Les cultures intermédiaires (CIPAN) :

Les intervenants, exploitants agricoles, ne contestent pas l'utilité de la couverture des sols par un couvert végétal en période pluvieuse comme un moyen utile pour limiter les risques d'azote, mais à condition de vérifier la faisabilité d'une culture intermédiaire dans les zones argileuses. Dans ces zones, ils demandent que la dérogation soit maintenue, sur la base d'une analyse de sol présenté par l'exploitant. Ils font valoir également l'impact économique des CIPAN sur les exploitations.

Eléments de réponse du responsable du programme :

Le coût d'implantation d'une CIPAN est très variable en fonction des pratiques, et peut aller de 45 à 130 €/ha (main-d'oeuvre, coût de la semence, différents passages). » (source : Agr'eau Objectif n°61 – Chambre d'agriculture de la Drôme – 2010). A cela s'ajoute le coût de la destruction qui peut être nul dans le cas des couverts gélifs ou jusqu'au 30 €/ha pour un broyage (même source).

Cependant, à ce coût direct, il est nécessaire de déduire l'économie en engrais azoté sur la fertilisation de la culture suivante qui dépend de la quantité de nitrates captée par la CIPAN. En outre, ces couverts sont parfois récoltés notamment pour nourrir les animaux, ils ont alors une valorisation économique directe.

Enfin, les couverts intermédiaires sont qualifiés aujourd'hui de « multiservices » en effet, au-delà du rôle de piège à nitrates, ils agissent sur la préservation du sol en luttant contre l'érosion, sur la structuration du sol ou sur la régulation biologique des pathogènes des cultures, mais également sur la biodiversité ou en offrant par exemple une ressource mellifère à l'automne (ex : moutarde). Tous ces services ne sont pas valorisés économiquement.

E- La maîtrise de la fertilisation :

Les agriculteurs demandent le maintien du seuil actuel de 100 unités de N/ha au-delà duquel le fractionnement de l'azote est obligatoire ; de même, ils souhaitent que la dérogation de fractionnement des apports pour le maïs soit reconduite. Ils estiment aussi que des périodes d'interdiction plus courtes et adaptables aux années seraient les bienvenues.

Au contraire, les associations de protection de l'environnement demandent que les seuils soient abaissés et la dérogation supprimée. Elles estiment que les surplus d'azote restent encore élevés car le raisonnement des apports reste encore minoritaire malgré le développement des outils de pilotage de la fertilisation. Elles considèrent que l'épandage trop massif et trop systématique des engrais azotés engendre des désordres environnementaux.

Eléments de réponse du responsable du programme :

L'objectif du PAR est bien de mettre « la bonne dose, au bon endroit, au bon moment », ce qui correspond à une logique agronomique en évitant les excès de nitrates qui sont aussi une perte économique pour les agriculteurs.

F- Une valeur-référence, le P90, et des seuils contestés par le monde agricole :

Les représentants du monde agricole font valoir que le percentile 90, adopté pour le classement des terres en ZV, est un mode de calcul qui n'est pas facile à adapter aux situations locales. D'autre part, ils considèrent que les seuils sont trop bas et donc trop contraignants pour les agriculteurs : 18 mg/l pour les eaux superficielles et 40 mg/l pour les eaux souterraines, et se demandent s'il ne s'agit pas d'un simple principe de précaution.

De manière générale, ils suggèrent de revoir les méthodologies d'estimation de l'utilisation de l'azote par les cultures.

Eléments de réponse du responsable du programme :

Il s'agit là d'une remarque qui concerne principalement la révision des zones vulnérables en Adour-Garonne et qui n'est pas l'objet de la concertation préalable actuelle.

Cependant, il est rappelé que ces seuils sont fixés au niveau national et non régional.

G- Le stockage des effluents d'élevage

Des exploitants-éleveurs trouvent les prescriptions administratives (réalisation d'un PPF, tenue d'un cahier d'enregistrement, analyses périodiques..) trop contraignantes. Ils font observer que les délais accordés pour la mise aux normes de leurs installations sont trop courts compte tenu de l'importance des investissements et des travaux de bâtiment à réaliser, dans un contexte économique difficile pour les éleveurs. Pour ces motifs, ils demandent, pour 2018, la reconduction de la dérogation qui a été accordée en 2017 pour la mise aux normes des installations.

Eléments de réponse du responsable du programme :

Les mesures relatives à la mise aux normes et la tenue d'un PPF et d'un CEP sont des mesures strictement nationales qui ne font pas l'objet d'une possibilité d'adaptation régionale dans le cadre du PAR. Comme précisé ci-avant, des dispositifs d'aides financières ont été mis en place afin d'accompagner les éleveurs dans ce processus.

H- Une approche pas assez transversale

Des représentants d'associations de protection de l'environnement suggèrent de rechercher une meilleure articulation entre les différentes mesures de protection des eaux ; ils proposent de dépasser l'approche purement sectorielle et d'intégrer d'autres éléments permettant une intervention plus globale pour la protection de la ressource en eau.

Eléments de réponse du responsable du programme :

La question d'une approche globale de la qualité de l'eau et des milieux est tout à fait pertinente. La Directive « Nitrates » est une directive sectorielle, mais pour la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, les services de l'Etat utilise d'autres référentiels qui sont :

- au niveau européen : la Directive Cadre sur l'Eau qui est transversale et traite de la qualité de toutes les masses d'eau

- au niveau national : la loi sur l'eau et la protection des milieux aquatiques et toutes les dispositions contenues dans le code de l'environnement

- au niveau des grands bassins (Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée), les SDAGE et leur déclinaison en SAGE.

I- Une approche écosystémique des sols

Des représentants d'associations de protection de l'environnement, mais aussi des représentants du monde agricole, rappellent l'importance de la qualité des sols et indiquent l'intérêt de développer une approche intégrée. Ainsi, ils préconisent de prendre en compte les pratiques s'appuyant sur le fonctionnement biologique des sols, l'augmentation de la diversité culturale à l'échelle de l'exploitation et la gestion intégrée des bassins versants. A ce propos, la mise en évidence des éléments structurants du paysage (haies, arbres, talus, prairies..), participe au renforcement de la préservation de sols.

Eléments de réponse du responsable du programme :

Prise de conscience de l'importance des matières organiques dans les sols. Les pratiques culturales de conservation des sols (semis sous couvert, couverture permanente de sols, rotations et diversification des cultures) sont désormais bien appropriées et diffusées par de nombreux groupes d'agriculteurs (fermes DEPHY, GIEE, ...). De nombreux programmes de plantation d'arbres ou de haies sont désormais conduits par les acteurs ruraux (agriculteurs, agroforestiers, associations, communes et leurs groupements) pour limiter l'érosion des sols et favoriser la diversité environnementale.

J- Agriculture intensive et agriculture biologique

Pour certains représentants d'associations de protection de l'environnement, l'approche de la PAC est avant tout économique : il y a recherche du rendement maximum. Le modèle agricole productiviste n'est plus adapté à la situation actuelle : il faut développer l'agriculture biologique.

Eléments de réponse du responsable du programme :

L'agriculture biologique n'est pas une solution en soi pour les nitrates, et c'est plutôt le raisonnement de la fertilisation qui importe.

K- La qualité de la ressource en eau

Il n'y a pas unanimité sur le bilan de la qualité de l'eau mais il résulte des diverses interventions que ce bilan en Occitanie n'est pas mauvais. Cependant, certains constatent que, si la pollution des eaux de surface induite par les nitrates s'améliore, il n'en va pas de même pour les eaux souterraines qui constituent une ressource fondamentale pour l'alimentation en eau potable de la population. Un intervenant cite l'exemple du département du Gers où 40 % des masses d'eaux souterraines sont concernées par la norme de 40 mg/litre ; fort de ce constat, il propose qu'un objectif fort soit inscrit dans le nouveau PAR Occitanie pour inciter au changement des pratiques agricoles.

Pour d'autres intervenants, il faut une articulation entre les différentes actions car la qualité de l'eau ne dépend pas que des nitrates, d'autres éléments doivent être pris en considération.

Eléments de réponse du responsable du programme :

Concernant l'évaluation de la qualité de l'eau vis-à-vis de la présence de nitrates, le rapport complet est encore en cours de rédaction ; il permettra d'éclairer et de préciser les données de bilan qui ont été produites dans le dossier de cette concertation préalable.

Concernant la prise en compte des différents éléments susceptibles d'agir sur la qualité de l'eau, cette articulation doit se faire via la DCE qui est présente une approche plus englobante.

7. AVIS DU GARANT SUR CETTE CONCERTATION

7-1 Sur la préparation du dispositif

Cette préparation s'est étalée sur cinq semaines au cours desquels le dispositif de concertation a évolué. Dès le départ, chacun savait que cette concertation serait largement dépendante des contraintes calendaires imposées par les textes : délais incompressibles pour la consultation des organismes compétents, et notamment l'autorité environnementale, mise à disposition du public du projet de PAR en mai 2018, approbation du PAR en juin 2018 et mise en application le 1^{er} septembre 2018. Par ailleurs, **on inaugurerait la mise en place d'une concertation préalable** à l'occasion du projet de révision du PAR qui, jusqu'alors, n'était soumis qu'à une simple mise à disposition. Tout ceci peut expliquer l'attitude prudente adoptée au début du processus par le responsable de projet qui devait mettre en œuvre cette nouvelle participation du public.

Le rapprochement des points de vue des représentants de la DREAL Occitanie et du garant a permis **des évolutions notables du dispositif initial**, que ce soit sur la durée de la période de concertation, sur l'organisation de réunions et de permanences publiques, sur la constitution du dossier de concertation, sur la mise en place des différentes modalités d'information du public et notamment sur le site internet dédié à cette concertation, sur les contacts à établir avec les organes de presse et de diffusion de l'information.

La limitation de la durée de la période de concertation et le manque de moyens n'ont cependant pas permis de mettre en œuvre une proposition du garant qui consistait à être présent sur un stand du 15^{ème} Salon SISQUA qui se déroulait du 14 au 17 décembre 2017, au Parc des Expositions de Toulouse. La participation à cette manifestation, qui réunissait 200 exposants proposant 500 produits de l'Occitanie lors de ces rencontres agricoles, gustatives et ludiques, aurait permis de toucher un plus large public.

7-2 Sur l'information du public

Pour le responsable du projet, le challenge était de réussir à informer le mieux possible, et en peu de temps, les habitants des treize départements de cette région, sur les modalités de cette concertation préalable, mais aussi sur le contenu du dossier de concertation. Etant donné l'étendue de la région Occitanie, **le responsable du projet a privilégié les moyens de diffusion des informations par la voie numérique** afin de toucher un maximum de personnes. En allant sur le site de la DREAL Occitanie, le public pouvait accéder très facilement à toutes les informations et à tous les documents mis à disposition sur des pages dédiées à cette concertation ; il suffisait en effet de cliquer sur une icône « A la une », en première page du site, pour visualiser la totalité des pièces disponibles et pour les télécharger.

Le nombre de consultations du site (279) et de téléchargements (255) des documents mis à disposition illustre cette facilité d'accès à l'information, et en même temps l'intérêt suscité par cette concertation.

D'autres moyens, plus traditionnels tels que le communiqué de presse, la publication d'un avis de concertation dans la rubrique d'annonces légales d'un grand quotidien régional et de quatre articles dans deux journaux et dans une revue spécialisée, ont été également utilisés. Mais ces publications ont été faites dans des éditions qui ne couvraient pas la totalité du territoire régional.

A propos de la tenue des réunions ou des permanences publiques, plusieurs personnes ont regretté ne pas avoir été informées directement ou avoir reçu l'information tardivement. Une agricultrice du Tarn, éleveuse de bovins, écrit dans un courrier au garant : « **Je ne pense pas que beaucoup d'agriculteurs, pourtant très concernés, aient reçu l'information de la tenue de ces réunions** », et un représentant de la Fédération Régionale du Syndicat des Exploitants Agricoles de l'Occitanie a indiqué avoir été informé tardivement. Ceci peut expliquer, en partie, la faible participation du public à l'une des réunions publiques, et aussi la très faible fréquentation par le public des deux permanences dans des lieux publics, qui proposaient pourtant de larges plages horaires d'ouverture au public.

Malgré tout, compte tenu des délais resserrés et des moyens disponibles, **le garant considère que la population a été correctement informée** même si les relais traditionnels auraient pu être mieux utilisés ; on pense bien sûr aux quotidiens d'informations générales mais aussi à la presse spécialisée (revues, carnets hebdomadaires...) destinée au monde agricole. L'utilisation de la radio, au travers des nombreuses radios locales, aurait permis de toucher plus facilement les habitants de chaque terroir concerné, en donnant des informations pratiques sur le déroulement de cette concertation (lieux, heures...), et en les répétant au fil de ses bulletins quotidiens d'informations locales.

Il faut noter, enfin, que les chambres d'agriculture et les organismes professionnels du monde agricole ont été des **relais importants pour la diffusion de l'information** ainsi que l'atteste le nombre d'exploitants agricoles qui ont été informés du déroulement des réunions publiques par mails, provenant de ces instances ; de même, les membres des associations de protection de l'environnement ont été informés par l'intermédiaire de leurs fédérations respectives.

7-3 Sur le contenu des documents mis à la disposition du public

Cette concertation portait sur des domaines faisant parfois appel à des **notions très techniques**. La DREAL Occitanie a su éviter le jargon technique en mettant à la disposition du public des documents clairs et compréhensibles par tout public. Pour faciliter la lisibilité des pièces du dossier de présentation de la concertation, l'un des documents contenait un glossaire qui expliquait le sens du vocabulaire technique utilisé.

Le document intitulé « Comment participer » contenait tous les éléments pratiques pour pouvoir participer à cette concertation.

Compte tenu de ce qui précède, le garant considère que **le dossier**, établi par la DREAL, et mis à la disposition du public **était suffisamment complet, clair et accessible par tous**.

7-4 Sur le déroulement

Les participants se sont félicités de pouvoir participer à une concertation publique, **arbitré par un garant** (« *Enfin ont dit certains...* »), sur la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole ; ils ont apprécié la présence d'un garant comme garantie d'un débat sain et équilibré entre tous les acteurs concernés.

Ils ont considéré que l'organisation de **réunions publiques** avait été une heureuse initiative qui permettait un véritable « débat public ». On peut regretter cependant la trop petite affluence à la première réunion ; le choix du lieu (une métropole) n'a sans doute pas favorisé le déplacement des représentants du monde rural. Par ailleurs, il est apparu que l'horaire choisi pour l'organisation de ces réunions ne convenait pas à une partie de la profession agricole, à savoir les éleveurs qui sont très occupés par leurs activités en début de soirée.

Les chiffres de la concertation révèlent un écart important entre le nombre de personnes qui ont visité le site dédié à cette opération (près de 300) ou qui ont téléchargé les fichiers contenant les documents du dossier de concertation (255), et le nombre de contributions écrites (moins de 30) qui ont été recueillies durant la période de concertation. Cette différence peut s'expliquer par un phénomène bien connu dans le monde agricole qui veut que les exploitants agricoles privilégient **l'expression collective** par l'intermédiaire de leurs instances consulaires (chambres d'agriculture) ou professionnelles (syndicats ou groupements). Dans une moindre mesure, on a pu constater aussi que les protecteurs de l'environnement ont aussi utilisé cette méthode collective, notamment par le biais de leurs associations regroupées en fédérations, pour présenter leurs observations. Ce même constat s'est vérifié également lors des réunions publiques.

8. RECOMMANDATIONS DU GARANT

8-1 Pour la suite de la procédure d'élaboration du 6^{ème} PAR

Les interventions lors des réunions et des permanences publiques, ainsi que les différentes contributions écrites ont fait émerger un certain nombre de propositions dont beaucoup reviennent comme autant de leitmotivs que le responsable de projet devra examiner avec attention, dans le cadre de l'élaboration du nouveau programme d'actions régional. Les trois propositions suivantes sont souvent citées par les intervenants :

- **Faire compléter et actualiser le bilan** d'exécution des précédents PAR Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon afin de pouvoir disposer de données plus précises sur la mise en œuvre des différentes mesures prescrites par ce 5^{ème} programme (2011-2014) ;
- **Examiner la possibilité d'adapter certaines mesures du PAR aux contraintes pédoclimatiques locales**, par la création d'un cadre réglementaire différencié ;
- **Traduire dans la future délimitation des zones vulnérables les efforts réalisés par la profession agricole** pour maîtriser la fertilisation azotée et réduire les fuites de nitrates vers les eaux superficielles ou souterraines.

D'autres modifications proposées par les intervenants **relèvent du niveau national**, et ne pourront donc pas être traitées dans le cadre de l'élaboration du PAR Occitanie. Ceci n'exclut pas que les services déconcentrés de l'Etat fassent remonter ces observations et ces propositions à l'administration centrale en charge de ce domaine de compétences.

8-2 Pour la conduite de la prochaine concertation

L'origine de cette réglementation n'est pas récente puisque cinq générations de Programmes Régionaux ont été élaborées et mises en œuvre depuis vingt ans, dans le cadre du Programme d'actions national. Tous les acteurs, que ce soit les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les chambres d'agriculture, les organisations professionnelles agricoles, les agences de l'eau, les représentants des associations de protection de l'environnement, avaient pris l'habitude de travailler de manière concertée, mais **hors la présence du public**, dans le cadre **d'un groupe de concertation** ou de **groupes techniques**.

Désormais, la loi prévoit la possibilité **d'associer le grand public** dans le cadre d'une concertation préalable qui vient en quelque sorte compléter, mais aussi enrichir le dispositif réglementaire. Mais, tous les acteurs ont-ils bien perçu l'évolution qui s'est ainsi opérée ? Il semble que non, et ceci pour plusieurs raisons :

- Un **terme identique** « concertation » définit à la fois le travail accompli en commission par les parties concernées et la procédure de concertation préalable ouverte au grand public ;
- Ce sont assez souvent **les mêmes acteurs** que l'on retrouve dans les travaux en commission et dans le cadre de la concertation préalable : chambres d'agriculture, organisations professionnelles agricoles, représentants des associations de protection de l'environnement ;
- Il y a **concomitance** des travaux du groupe de concertation et du déroulement de la période de concertation préalable.

Pour l'ensemble de ces motifs, le responsable de projet devra s'attacher, à l'avenir, à expliquer à tous les acteurs concernés, les distinctions entre toutes les procédures existantes dans le domaine de la planification pour la protection des eaux par les nitrates d'origine agricole. **Une meilleure programmation de la période de concertation préalable**, et une durée plus longue, pourraient aussi permettre une meilleure participation du public.

L'autre axe de progression possible est **l'amélioration de l'information** avant et pendant la période de concertation. Tous les medias doivent être sollicités afin de multiplier et de diversifier la communication de l'information. Pour toucher plus rapidement et plus directement un grand nombre de personnes, le garant suggère d'utiliser pour les prochaines concertations les services de messagerie de la téléphonie mobile tels que l'envoi de SMS, et pourquoi pas les réseaux sociaux (Facebook, Twitter ou autres) ou les messageries en ligne (exemple : Whatsapp).

Prévenir et informer le citoyen suffisamment en amont des évènements est **une condition sine qua non d'une meilleure participation du public aux décisions publiques concernant l'environnement.**

ANNEXE

ABRÉVIATIONS et DÉFINITIONS

Campagne culturale : Période allant du 1^{er} septembre au 31 août de l'année suivante ou période de 12 mois choisie par l'exploitant

CEP : Cahier d'Enregistrement des Pratiques

CIPAN : Culture Intermédiaire Piège à Nitrates ; culture se développant entre deux cultures principales, qui évite de laisser les sols à nu, et qui a pour but de limiter les fuites d'azote

DDT/DDTM : Direction Départementale du Territoire et de la Mer

DRAAF : Direction Régionale de l'alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

Effluents d'élevage : Déjections d'animaux (bovins, ovins...) ou mélange de litière et de déjections

Eutrophisation : Processus par lequel des nutriments s'accumulent notamment dans les milieux aquatiques où il provoque un déséquilibre par l'augmentation de la concentration d'azote

Fertilisant azoté : Toute substance contenant un ou des composés azotés épandue sur les sols qui favorise la croissance des végétaux et des cultures

Interculture : Période comprise entre la récolte de la culture principale et le semis de la suivante

Mg : Microgramme

N : azote

PAC : Politique Agricole Commune

PAN : Programme d'Actions National concernant les nitrates d'origine agricole

PAR : Programme d'Actions Régional concernant les nitrates d'origine agricole

Percentile 90 (P90) : Valeur de référence pour l'application de la Directive « Nitrates ». La règle du P90 consiste à prendre en compte la valeur en-deçà de laquelle se situent 90 % des mesures réalisées au cours de la campagne annuelle du programme de surveillance. Lorsque 10 mesures au moins ont été réalisées, la teneur en N retenue est la **valeur maximale** mesurée parmi toutes ces mesures

PPF : Plan Prévisionnel de Fumure

SAGE : Schéma d'Aménagement des Eaux

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement des Eaux

SAU : Surface Agricole Utile

ZAR : Zone d'Actions Renforcées

ZV : Zones Vulnérables



Commission nationale
du **débat public**

244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T. +33 (0)1 44 49 85 50
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr

