

cndp Commission nationale
du **débat public**

BILAN DU GARANT

Projet de révision du programme
d'actions régional « Directive
nitrates » en région Normandie

Concertation préalable

18 novembre – 31 décembre 2017

Gérard PASQUETTE
Désigné par la Commission nationale
du débat public

Le 31 janvier 2018

SOMMAIRE

1.FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET.....	3
2. CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION.....	4
3. CONTEXTE DU PROJET.....	6
3.1 ASPECT RÉGLEMENTAIRE :.....	6
3.1.1Zones vulnérables (ZV) :.....	7
3.1.2Zones d'actions renforcées (ZAR) :.....	7
3.2QUALITÉ DE L'EAU EN NORMANDIE :.....	9
3.2.1Concentrations moyennes au niveau des eaux souterraines :.....	10
3.2.2Concentrations moyennes au niveau des eaux superficielles :.....	11
3.2.3L'eutrophisation marine :.....	12
3.3 LES ACTEURS CONCERNÉS ET LEURS CONTRAINTES :.....	12
4.DISPOSITIFS DE GARANTIE DE LA CONCERTATION.....	13
4.1 PHASE PRÉPARATOIRE :.....	13
4.2 MOYENS MIS EN ŒUVRE :.....	14
5.ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION.....	15
5.1PHASE ACTIVE :.....	15
6.RÉSULTATS DE LA CONCERTATION.....	16
6.1 CONTRIBUTIONS TRANSMISES :.....	16
6.1.1ANALYSE ET TRAITEMENT PAR DREAL/DRAAF :.....	16
6.1.2ANALYSE ET SYNTHÈSE PAR LE GARANT ET LA DREAL :.....	17
6.1.3BILAN CHIFFRÉ :.....	18
7.RECOMMANDATIONS A L'AUTORITE PUBLIQUE SUR LES MODALITES D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC A METTRE EN OEUVRE JUSQU'A LA CONSULTATION DU PUBLIC.....	18
8.AVIS DU GARANT SUR LE DÉROULÉ DE LA CONCERTATION.....	19
8.1 DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION PRÉALABLE :.....	19
8.2 AXES D'AMÉLIORATION - PROPOSITIONS :.....	20
8.2.1L'INFORMATION DU PUBLIC :.....	20
8.2.2.LE RECUEIL ET LA GESTION DES CONTRIBUTIONS :.....	21
8.2.3LE DOSSIER MIS A LA DISPOSITION DU PUBLIC :.....	21
8.2.4LE CALENDRIER DES PROCÉDURES ET LA CONSULTATION DU PUBLIC :.....	22
LISTE DES ANNEXES.....	23

1. FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET

AUTORITÉ PUBLIQUE ORGANISATRICE :

Madame la Préfète de la région Normandie avec un pilotage délégué aux Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement, du Logement (DREAL) et de l'Alimentation, de l'Agriculture, de la Forêt (DRAAF).

CONTEXTE GÉNÉRAL :

Élaboration du projet de révision du 6^{ème} programme d'actions régional « directive nitrates » pour la Normandie, désigné dans le texte « 6^{ème} PAR Normand », en appliquant la réglementation en vigueur et en particulier les articles du code de l'environnement suivants :

- R211-80 et suivants relatifs aux programmes d'actions en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates ;
- L126-16 et suivants, R121-12 et suivants relatifs aux modalités de la concertation préalable du public.

PÉRIMÈTRE DU PROJET :

La région Normandie, en particulier toutes les communes classées en « zone vulnérable » et en « zone d'actions renforcées ».

OBJECTIFS :

- Réexamen quadriennal et révision du volet régional du programme d'actions normand, conformément à l'article R.211-81-4 du code de l'environnement ;
- Prise en compte du double contentieux européen relatif à la directive dite « Nitrates » (directive N° 91/676/CEE du 12 décembre 1991) : Délimitation des zones vulnérables considérées comme trop restreintes et programme d'actions jugé insuffisant ;
- Rassembler et harmoniser les programmes d'actions régionaux (PAR) des ex régions Basse Normandie et Haute Normandie ;
- Prise compte de la décision de justice du Tribunal Administratif de Caen relatif à la largeur des bandes enherbées et au principe de non régression. En effet, les bandes enherbées dans le plan d'actions départemental de la Manche (4^{ème} PAD) imposait une largeur de 10 mètres. Au basculement de ce plan d'action départemental vers le plan d'actions régional Bas Normand (5^{ème} PAR), cette mesure n'a pas été reprise. La largeur des bandes enherbées est revenue à 5 mètres comme stipulé dans le plan d'actions national, ce qui a été considéré par le tribunal comme une régression ;
- Prise en compte de la décision de justice du Tribunal Administratif de Paris relatif à la procédure de délimitation des zones vulnérables. La profession agricole a attaqué cette procédure de délimitation, ce qui a eu pour effet d'annuler, dans un premier temps, l'arrêté de délimitation des zones vulnérables pour le bassin « Loire-Bretagne », et dans un second temps, l'arrêté de délimitation des zones vulnérables du bassin « Seine-Normandie » (se reporter au chapitre 3.1.1 – Zones vulnérables).
- Respecter la réglementation ciblée sur la qualité de l'eau et en particulier les objectifs de restauration et de préservation de la qualité des eaux souterraines, des eaux superficielles et des eaux des estuaires, des eaux côtières et marines.

ENJEUX :

Les enjeux de la révision du 6^{ème} PAR Normand sont les suivants :

- Préserver les captages d'eau potable, éviter de nouveaux abandons ;
- Renforcer l'efficacité d'une fertilisation raisonnée pour concilier : préservation de la qualité de l'eau et production visée ;
- Développer et adapter la couverture des sols dont les « Cultures intermédiaires pièges à nitrates » (CIPAN). Les CIPAN et la couverture des sols constituent une mesure efficace sur la réduction des flux d'azote susceptibles d'être lessivés (en période pluvieuse) ;
- Conserver les prairies qui jouent un rôle important au regard de la protection de l'eau (entre autres) compte tenu de leurs caractéristiques, à savoir une couverture végétale permanente toute l'année, y compris pendant les périodes où les risques de lessivage sont importants.

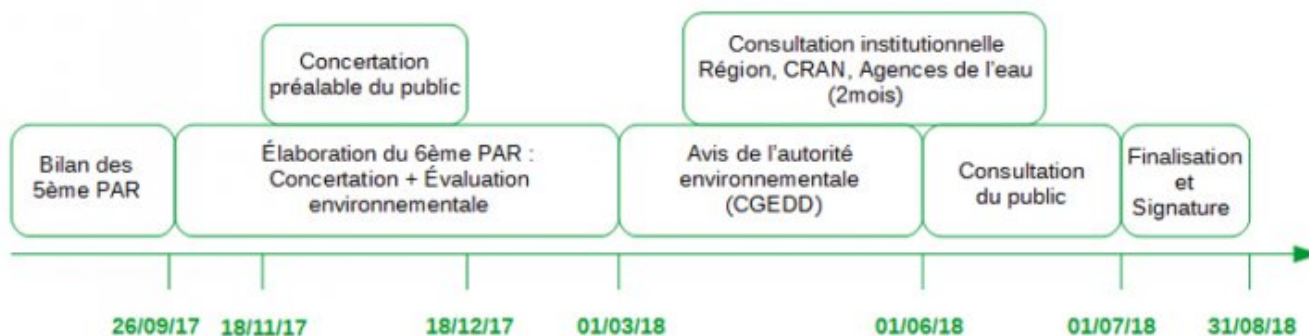
CARACTÉRISTIQUES :

Les caractéristiques du 6^{ème} PAR normand devraient mettre en avant :

- Une harmonisation pragmatique des mesures issues des PAR des ex région Basse Normandie et Haute Normandie ;
- Une conformité juridique ;
- Une simplification rédactionnelle ;
- Des conditions d'applicabilité adaptées à la profession agricole ;
- Une véritable lisibilité.

CALENDRIER :

Signature de l'arrêté qui validera le projet du 6^{ème} PAR Normand avant le 01 septembre 2018.



2. CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION

QUELQUES DATES CLÉS :

- 27 septembre 2017, lettre de saisine de Madame la Préfète de la région Normandie adressée à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), demandant la désignation d'un garant en application de l'article L.121-16-1 du code de l'environnement ;
- 04 octobre 2017, désignation de M. Gérard PASQUETTE comme Garant de la concertation préalable, avec en « Garant d'appui » M. François NAU (1) ;

- 18 octobre 2017, réunion de lancement à la DREAL Normandie, à Rouen ;
- 18 novembre 2017, ouverture de la concertation préalable avec le public ;
- 10 décembre 2017, décision de prolongation de la concertation préalable ;
- 31 décembre 2017, clôture de la concertation (date initiale : le 18 décembre 2017) ;
- 31 janvier 2018, remise du bilan.

(1) Dans le texte le terme « Garant » sous-entend dans de nombreux cas le travail en binôme « Garant et Garant d'appui »

PERIMÈTRE DE LA CONCERTATION :

L'ensemble de la région Normandie, soit :

- 5 départements : Manche (50), Calvados (14), Orne (61), Eure (27) et Seine Maritime (76) ;
- 2885 communes (source INSEE du 27 décembre 2017) ;
- 2722 communes classées en zone vulnérable.

DOCUMENTS DE LA CONCERTATION :

Un dossier de concertation a été mis en ligne, à la disposition du public, sur les sites de la DREAL et de la DRAAF. Il était constitué des pièces suivantes :

- L'arrêté préfectoral du 15 septembre 2017 prescrivant la révision du PAR normand ;
- L'avis de concertation, dans lequel l'adresse courrier et les adresses électroniques DRAAF/DREAL et Garant sont indiquées. Elles correspondent aux boîtes mails destinées à recevoir les contributions du public ;
- Le calendrier prévisionnel ;
- Le bilan du 5^{ème} PAR ;
- Une notice non technique ;
- La liste des communes classées en zone vulnérable ;
- Le compte rendu de la réunion du Groupe de concertation (GC1) du 26 septembre, puis celle du 14 novembre 2017 (GC2 - avec les documents de travail issus du GC1).

PUBLICITÉ :

La publicité relative à la révision du 6^{ème} PAR normand a été organisée de la manière suivante :

Des affiches au format réglementaire ont été apposées :

- A la Préfecture de région ;
- Sur les sites de la DRAAF à Rouen (cité administrative) et à Caen ;
- Sur les sites de la DREAL à Rouen (cité administrative, Dufay et Porte des champs) et à Caen
- Aux unités départementales de la DREAL (Saint Lô, Caen, Alençon, Angerville la Campagne, Le Havre et Rouen)

Un mail d'information et de sensibilisation a été adressé par la Préfecture de région vers toutes les communes classées en zone vulnérable. L'avis de concertation et l'affiche associée étaient en pièces jointes de ce mail.

ÉVÉNEMENTS PUBLICS :

Pour des raisons de calendrier et de budget, la DREAL/DRAAF a décidé de ne pas organiser de réunions publiques.

PARTICIPANTS A LA CONCERTATION PRÉALABLE :

- Contributions : 38, soit 266 points d'intérêt relevés ;
- Courriers/pièces jointes : 11

3. CONTEXTE DU PROJET

3.1 ASPECT RÉGLEMENTAIRE :

L'arrêté interministériel du 11 octobre 2016 modifie les arrêtés du 19 décembre 2011 et du 23 octobre 2013 relatifs au programme d'actions national (PAN) à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, constitue le 6^{ème} PAN « nitrates ». Ce PAN est la déclinaison française de la directive européenne « nitrates » du 12 décembre 1991. Le PAN, complété par les programmes d'actions régionaux (PAR) en vigueur, est entré en vigueur dès sa parution sur l'ensemble des zones vulnérables françaises désignées à cette date.

La révision quadriennale, pour la région Normandie, du volet régional du programme d'action prévue dans l'article R211-81-4 du code de l'environnement a été lancée le 15 septembre 2017. La concertation préalable du public a porté sur ce projet de révision.

Le PAR vient renforcer certaines mesures du PAN et le complète avec des adaptations régionales au regard du contexte pédoclimatique considéré (climat, température et humidité au niveau du sol).

Le PAN nitrates comprend principalement, huit mesures :

- Mesure 1 : périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés ;
- Mesure 2 : prescriptions relatives au stockage des effluents d'élevage ;
- Mesure 3 : limitation de l'épandage des fertilisants azotés afin de garantir l'équilibre de ce mode de fertilisation ;
- Mesure 4 : modalités d'établissement du plan de fumure et du cahier d'enregistrement des pratiques ;
- Mesure 5 : limitation de la quantité d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par chaque exploitation agricole ;
- Mesure 6 : conditions particulières d'épandage ;
- Mesures 7 : couverture végétale pour limiter les fuites d'azote en périodes pluvieuses ;
- Mesure 8 : couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau de plus de dix hectares.

Le PAR Normand est constitué :

- Du renforcement des mesures nationales (PAN), seules les mesures 1, 3, 7 et 8 peuvent être renforcées dans le PAR Normand pour tenir compte des objectifs de préservation et de restauration de la qualité de l'eau, des caractéristiques pédoclimatiques et agricoles ainsi que des enjeux propres à chaque zone vulnérable ou partie de zone vulnérable.
- D'actions renforcées dans les parties des zones vulnérables délimitées autour des captages ou prises d'eau destinées à la consommation humaine dont les caractéristiques en nitrates sont supérieures à 50 mg/l, ces zones concernées sont dénommées « zone d'actions renforcées ».
- D'autres mesures peuvent être prises sur tout ou partie des zones vulnérables de la région Normandie. Il s'agit de mesures différentes des huit mesures du PAN qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs de limitation des fuites d'azote (mesures sur le maintien des prairies).

3.1.1 Zones vulnérables (ZV) :

Les cartes et les commentaires associés, qui suivent, sont issus de l'état des lieux 2014-2015 de la qualité des eaux mis à la disposition du public par la DREAL/DRAAF (rapport des 5^{ème} PAR HN et BN).

Une zone vulnérable est une partie du territoire où la pollution des eaux par le rejet direct ou indirect de nitrates d'origine agricole et d'autres composés azotés susceptibles de se transformer en nitrates, menace à court terme la qualité des milieux aquatiques et plus particulièrement l'alimentation en eau potable.

Sont désignées comme zones vulnérables les zones où :

- Les eaux superficielles et souterraines, notamment celles destinées à l'alimentation en eau potable, qui ont ou qui risquent d'avoir une teneur en nitrates supérieure à 50 mg/litre ;
- Les eaux des estuaires, les eaux côtières ou marines et les eaux superficielles qui ont subi ou qui montrent une tendance à l'eutrophisation susceptible d'être combattue de manière efficace par une réduction des apports en azote.

En dehors des zones vulnérables, un code des bonnes pratiques agricoles, établi au niveau national, est d'application volontaire.

La délimitation des zones vulnérables relève de la compétence des Préfets coordonnateurs de bassins. Pour la Normandie, il s'agit des grands bassins hydrographiques de la Seine et de la Loire. La Normandie est située en grande partie sur le bassin Seine-Normandie, excepté au Sud du département de la Manche et du département de l'Orne qui se situent sur le bassin Loire-Bretagne.

L'arrêté du 20 décembre 2012 délimitant les zones vulnérables sur le bassin Seine-Normandie a été annulé par la Cour Administrative d'Appel de Paris avec effet différé au 24 février 2018. Dans l'attente, les dispositions du Programme d'Action National (PAN) et du Programme d'Action Régional (PAR) en vigueur s'appliquent sur les territoires actuellement classés en ZV, ainsi que les contrôles de conditionnalité et de police de l'environnement. Au-delà du 24 février 2018, une procédure a été lancée par le Préfet Coordinateur de Bassin pour que de nouvelles dispositions soient définies.

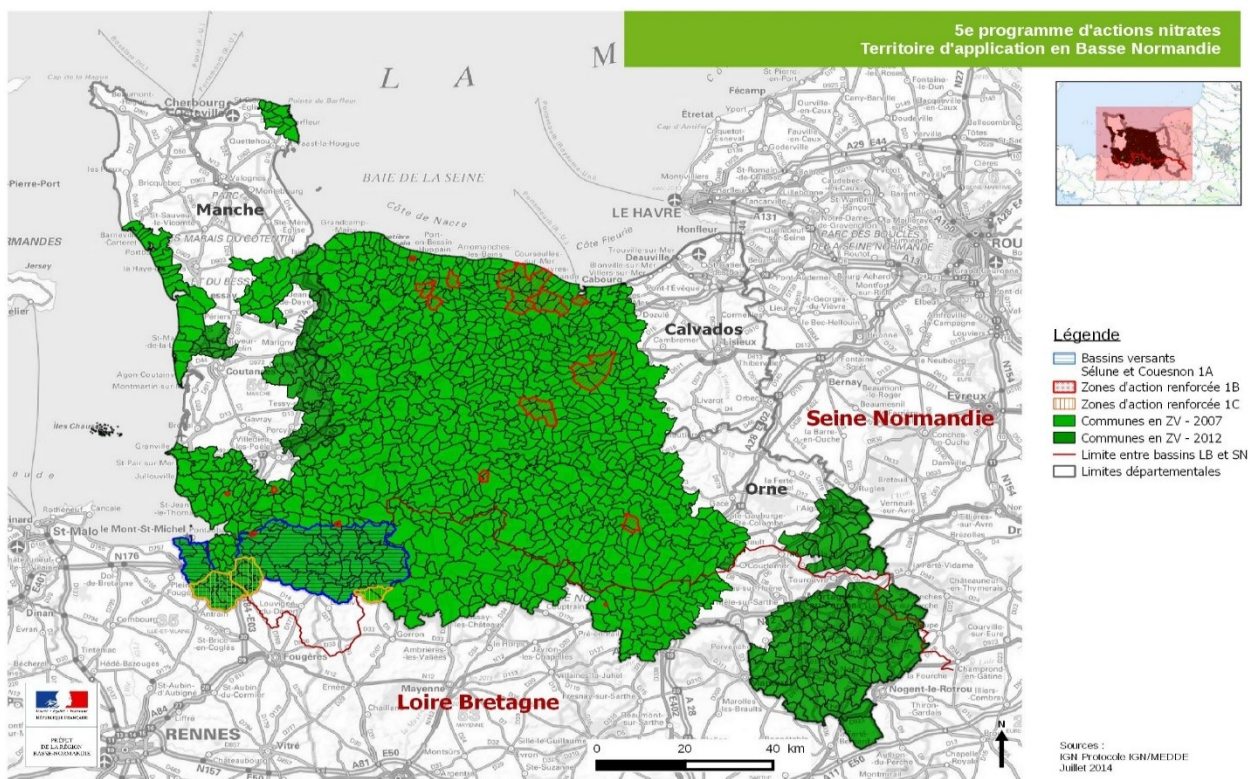
Les délimitations des zones vulnérables du bassin Loire-Bretagne ont été révisés suite à un contentieux. En effet, en 2013 les représentants de la profession agricole ont contesté le zonage de 2012 du bassin Loire-Bretagne. Par jugement du 28 juillet 2015, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé l'arrêté avec une date d'effet au 15 janvier 2016. Le Préfet Coordinateur de Bassin Loire-Bretagne a donc engagé la révision des zones vulnérables. Les arrêtés de désignation et de délimitation des zones vulnérables Loire-Bretagne ont été signés le 02 février 2017.

3.1.2 Zones d'actions renforcées (ZAR) :

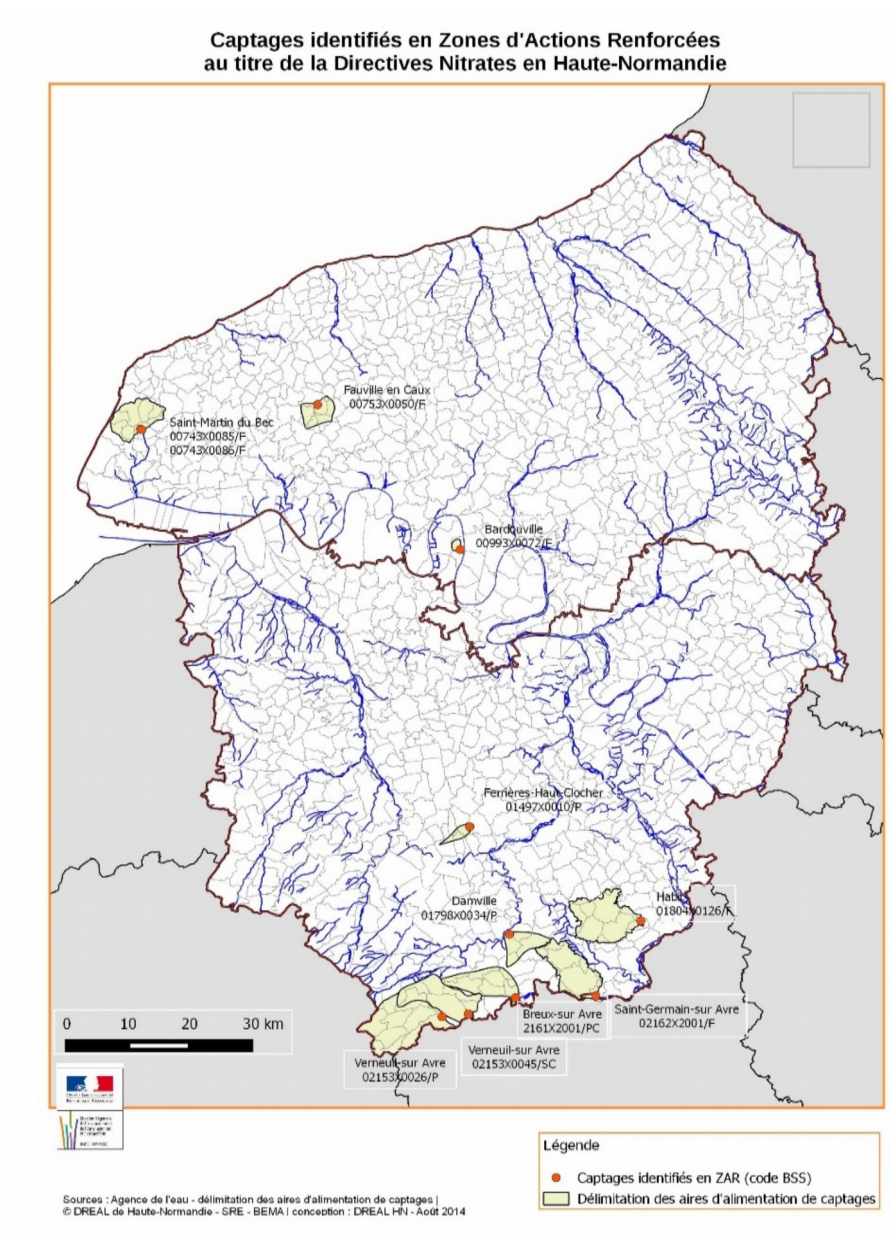
Les cartes et les commentaires associés, qui suivent, sont issus de l'état des lieux 2014-2015 de la qualité des eaux mis à la disposition du public par la DREAL/DRAAF (rapport des 5^{ème} PAR HN et BN).

Les zones d'actions renforcées sont des zones géographiques, déjà incluses dans des zones vulnérables mais pour lesquelles ils existent des enjeux, en matière de qualité des eaux, qui nécessitent des mesures complémentaires. Elles sont constituées, d'une part, par les bassins d'alimentation des captages d'eau destinés à la consommation humaine listés dans le registre des zones protégées qui est joint au Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l et d'autre part, par les bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages listées dans le SDAGE. L'identification et la localisation précises de ces zones, à partir d'une liste de communes dont certaines parties peuvent être exclues, sont annexées au programme d'actions régional (PAR). Le PAR précise la ou les mesures supplémentaires qui sont mises en œuvre sur chacune des zones d'actions renforcées (ZAR) de la région Normandie.

Délimitation des zones d'actions renforcées (ZAR) sur le territoire de l'ex Basse Normandie.



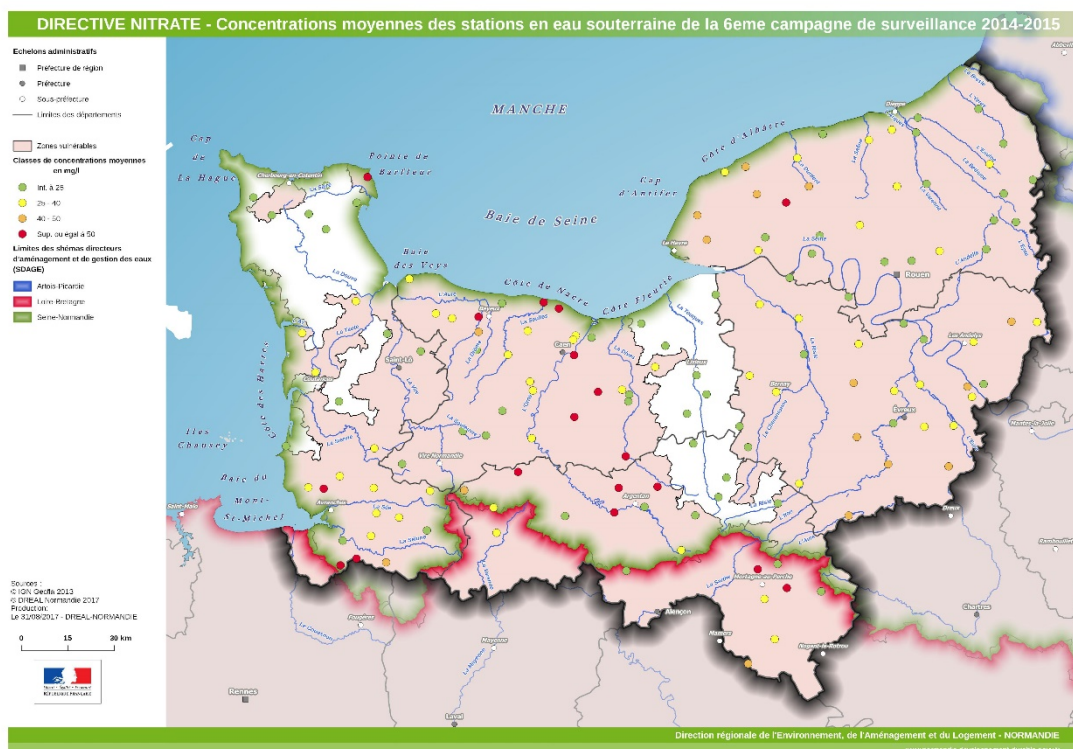
Délimitation des zones d'actions renforcées (ZAR) sur le territoire de l'ex Haute Normandie.



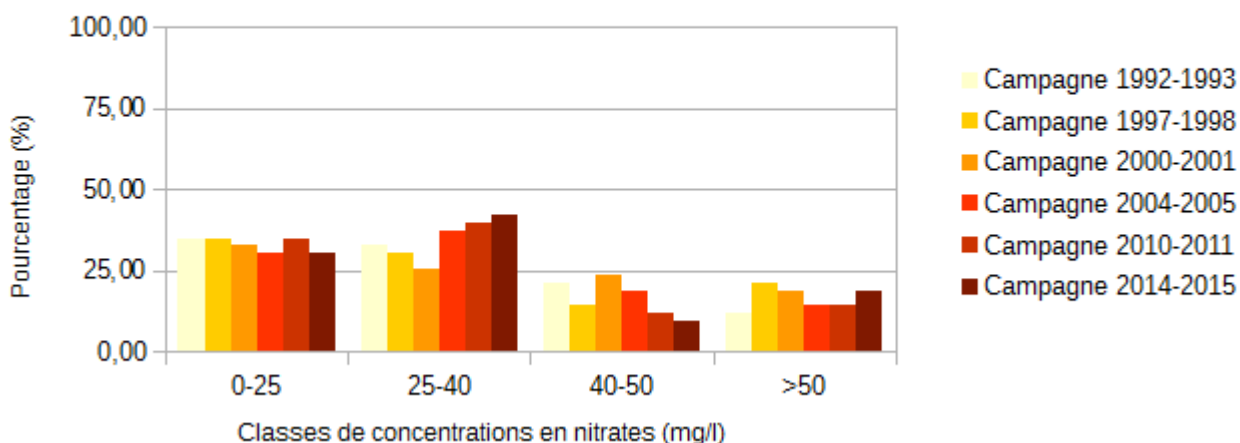
3.2 QUALITÉ DE L'EAU EN NORMANDIE :

Les cartes et les données associées, qui suivent, sont issues de l'état des lieux 2014-2015 de la qualité des eaux mis à la disposition du public par la DREAL/DRAAF (rapport des 5^{ème} PAR HN et BN).

3.2.1 Concentrations moyennes au niveau des eaux souterraines :



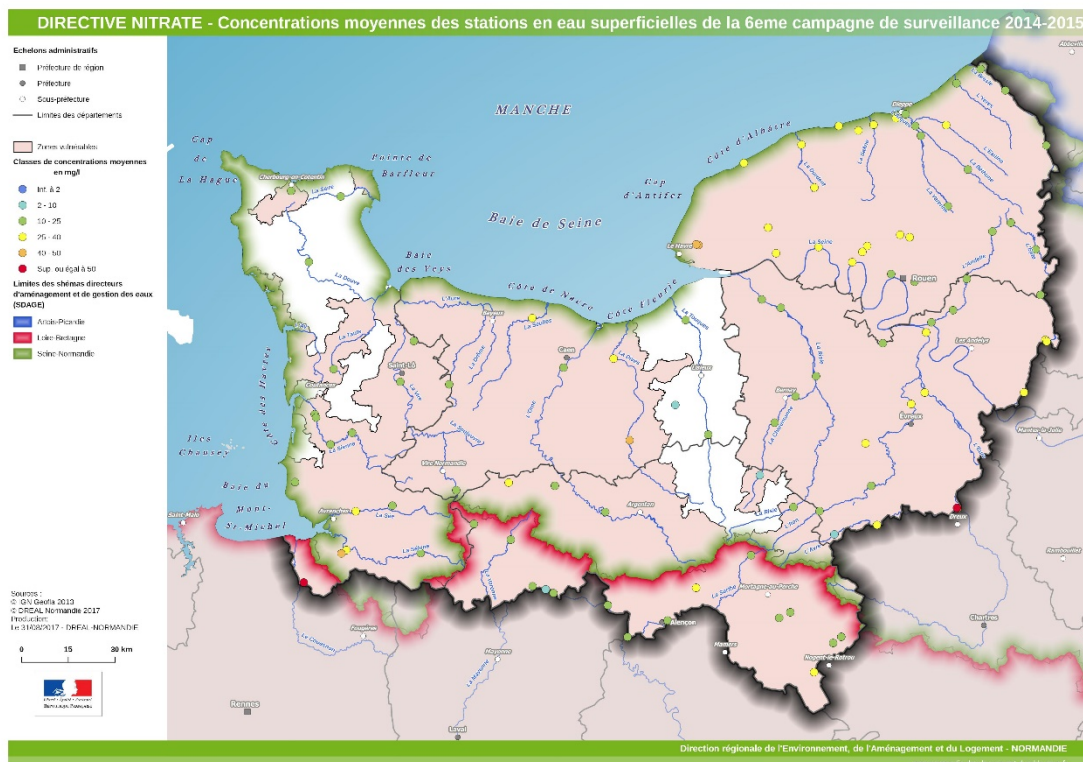
Résultats de la surveillance des eaux souterraines en Normandie 43 Stations communes aux 6 campagnes



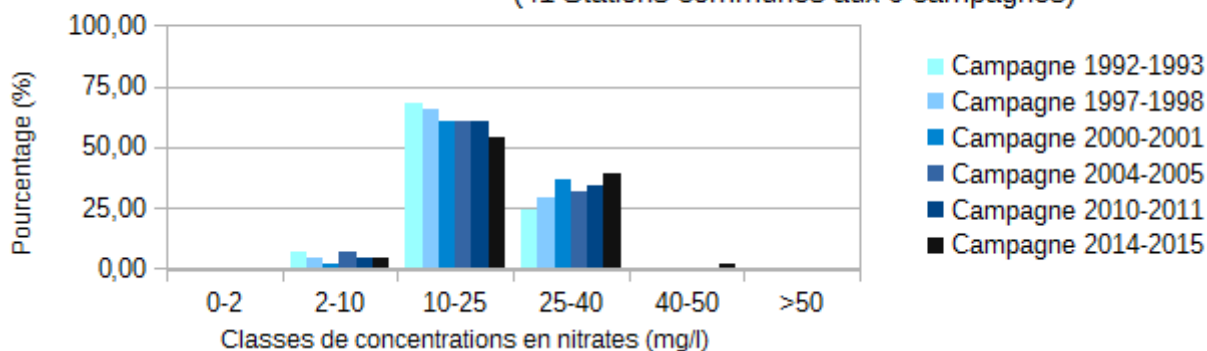
Le pourcentage de stations classées dans la tranche de concentrations 0-25 mg/l diminue légèrement alors que le pourcentage de stations classées dans la tranche de concentrations 25-40 mg/l augmente.

Le pourcentage de stations classées dans la tranche de concentrations 40-50 mg/l diminue légèrement alors que le pourcentage de stations classées dans la tranche de concentrations >50 mg/l augmente.

3.2.2 Concentrations moyennes au niveau des eaux superficielles :



Résultats de la surveillance des eaux superficielles en Normandie (41 Stations communes aux 6 campagnes)



Le pourcentage de stations classées dans la tranche de concentrations 10-25 mg/l diminue alors que le pourcentage de stations classées dans la tranche de concentrations 25-40 mg/l et 40-50 mg/l augmente.

3.2.3 L'eutrophisation marine :

La réduction de l'eutrophisation marine est cadrée par plusieurs réglementations :

La convention OSPAR est la « convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est ». Elle a été signée à Paris en 1992. Le conseil des ministres européens a approuvé ce texte le 07 octobre 1997 au nom de la communauté européenne. Deux recommandations sont d'actualité :

- La recommandation PARCOM 88/2 du 17 juin 1988 sur la réduction des apports en nutriments aux eaux de la convention de Paris ;
- La recommandation PARCOM 89/4 du 22 juin 1989 sur un programme coordonné de réduction des éléments nutritifs.

Le Plan d'Actions du Milieu Marin (PAMM) : il est défini par un arrêté inter-préfectoral du 21 décembre 2012 qui prévoit des mesures concernant l'eutrophisation « d'origine humaine ».

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) : pour prendre en compte l'eutrophisation marine dans la délimitation des zones vulnérables, le SDAGE Seine-Normandie (2016-2021) rappelle les critères et les méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux ainsi que l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer les phénomènes d'eutrophisation.

Par ailleurs, une expertise scientifique sur l'eutrophisation, dénommée « Étude Particulière de l'Expertise Scientifique Collective (ESCO), a été confiée par les ministres en charge de l'environnement et de l'agriculture et l'agence française pour la biodiversité au CNRS, à l'IFREMER, à l'INRA et à l'IRSTEA. Les premiers résultats ont été rendus public lors d'un colloque à Paris, début septembre 2017.

3.3 LES ACTEURS CONCERNÉS ET LEURS CONTRAINTES :

Les contraintes sont diverses et variées et leur importance diffère selon l'organisme concerné : DREAL/DRAAF, Profession agricole, Agence de l'eau, Associations de défense de l'environnement, etc. Chaque organisme a ses propres contraintes en fonction du contexte dans lequel il évolue et les objectifs associés.

De cette constatation une première contrainte apparaît immédiatement :

- La marge de manœuvre pour la révision du 6^{ème} PAR normand est très étroite. Les attendus, les incidences, la notion d'applicabilité sont vécus de manière complètement différente, si l'on se trouve au sein de l'administration (élaboration de la révision) ou de la profession agricole (contraintes professionnelles, réglementaires et socio-économiques) ou des associations de défense de l'environnement (contraintes écologiques et réglementaires avec l'atteinte du bon état des eaux et de la biodiversité).

Une liste exhaustive, par ordre décroissant d'importance, de toutes les contraintes pesant sur la révision du 6^{ème} PAR Normand n'est pas aisée. Le récapitulatif qui suit, a pour but de tenter de les identifier :

- La fusion des ex régions « Basse Normandie » et « Haute Normandie » qui engendre le regroupement et l'harmonisation des PAR respectifs ;
- La complexité réglementaire d'appropriation et de mise en œuvre ;
- Le décalage temporel entre la mise en place des mesures du plan d'actions et les effets sur la qualité de l'eau et l'environnement, sans oublier les eaux estuariennes et marines ;

- La différence entre la périodicité de la révision du PAR (tous les 4 ans) et celle des mesures et des contrôles effectués sur le terrain (tous les 8 ans) ;
- La difficulté de concilier et d'appliquer la « directive nitrates » liée à une obligation de moyens avec la « directive cadre sur l'eau » qui elle, est liée à une obligation de résultats ;
- Le respect du principe de non régression environnementale ;
- Le calendrier lié à l'élaboration du 6^{ème} PAR normand.

4. DISPOSITIFS DE GARANTIE DE LA CONCERTATION

4.1 PHASE PRÉPARATOIRE :

En application de l'ordonnance de 03 août 2016 et du décret du 25 avril 2017, la Préfète de la Région Normandie a pris l'initiative d'organiser une concertation préalable avec garant, pour la révision du 6^{ème} PAR Normand « directive nitrates ».

Deux garants ont été désignés par la CNDP, le 04 octobre 2017, il s'agit de M. Gérard PASQUETTE, avec en appui M. François NAU (binôme identifié dans le texte sous le terme « Garant »)

Dès le 13 octobre 2017, un premier échange de mails avec la DREAL Normandie a permis, d'établir le contact et de fixer la date de la réunion de lancement et de lister les premiers sujets à aborder.

Cette réunion de lancement a eu lieu le 18 octobre 2018 dans les locaux de la DREAL Normandie, à Rouen. Au-delà de la présentation de l'objet de cette concertation préalable et du contexte associé, une divergence d'interprétation est rapidement apparue. Elle se situait, d'une part dans le sens à donner aux termes : participation, concertation, consultation du public et d'autre part dans calendrier détaillant la chronologie de l'élaboration du 6^{ème} PAR Normand (se reporter au chapitre 1 « Fiche d'identité du projet » – paragraphe « Calendrier »). Cette légère divergence d'interprétation n'a, en aucune manière, perturbé l'avancement et le cheminement du projet. A l'issue d'un point de situation effectué, le 23 octobre 2017, par le Garant auprès de la CNDP, un consensus a été rapidement trouvé. Le fait de revenir également sur le fond et l'esprit de l'ordonnance du 03 août 2016 a permis à chacune des parties prenantes de s'adapter à cette nouvelle procédure et de la prendre en compte dans un calendrier contraint. Les quelques imperfections, dans la préparation et le déroulement de la concertation seront à considérer comme des possibilités d'évolution et d'amélioration (se reporter au chapitre 8.2 « Axes d'amélioration – Propositions »).

Je tiens à souligner l'adhésion de toutes les personnes concernées de la DREAL et de la DRAAF, en particulier les personnes du service « Ressources naturelles » et du bureau « Eau et milieux aquatiques ». Les contacts, les échanges, la fourniture d'informations ont toujours eu lieu dans un état d'esprit très constructif et avec beaucoup de réactivité.

Le fait aussi d'avoir une seule interlocutrice (un seul point d'entrée) a permis de procéder rapidement et d'avoir un suivi en temps réel. Ces dispositions ont permis de garantir, de construire et de suivre au plus près le déroulement de la concertation.

Si l'on ajoute à cela, le rôle primordial du Garant d'appui et le soutien sans faille des services de la CNDP, tout a été réuni pour porter cette concertation à son terme dans les meilleures conditions.

Par ailleurs, dès le 20 octobre 2017, des échanges réguliers, par mail ou téléphone, ont eu lieu avec les Garants chargés, pour d'autres régions, de la révision de leur PAR respectifs. Ces échanges, toujours riches d'enseignements, ont perduré durant toute la durée des concertations préalables concernées.

Dès le 18 octobre, le Garant a été associé par la DREAL et la DRAAF aux travaux concernant l'élaboration du 6^{ème} PAR, dans le cadre des échanges de documents par mails, mais aussi en participant aux réunions du Groupe de concertation.

Le Garant a été associé à la rédaction de l'avis de concertation, de l'affiche et de la notice non technique.

Les documents mis en ligne (se reporter au chapitre 2 « Chiffres clé de la concertation » – paragraphe « Documents de la concertation ») et les liens associés ont été testés avant l'ouverture de la concertation.

Des essais de bon fonctionnement des boîtes mails « DREAL/DRAAF » et « Garant » ont été également effectués, avant et pendant la concertation, Seul un contributeur s'est plaint de ne pas avoir pu transmettre sa contribution vers la DREAL, mais il a réussi à l'envoyer vers le Garant.

Au cours de la concertation, le Garant a contacté plusieurs communes pour se faire expliquer de quelle manière elles avaient pris en compte le mail d'information et de sensibilisation qui leur avait été transmis par la Préfecture de Région. Certes le nombre de communes contactées n'est pas assez élevé pour être véritablement représentatif mais néanmoins, le ressenti est qu'elles avaient considéré ce mail comme une information et non comme des informations à relayer vers leurs concitoyens.

Le 14 novembre 2017 (matin), le Garant a rencontré les Directeurs des Directions Territoriales « Seine Aval » et « Bocages Normands » de l'agence de l'eau « Seine Normandie ». Cette rencontre a permis de mieux comprendre la situation actuelle, les enjeux, les objectifs dans le domaine de la restauration et de la préservation de la qualité des eaux souterraines, des eaux superficielles et des eaux des estuaires, des eaux côtières et marines. Durant cette réunion le Garant a demandé aux Directeurs Territoriaux de tout mettre en œuvre pour relayer les informations liées à la concertation préalable et d'informer ainsi tous les acteurs de l'eau sur le territoire de la région Normandie.

Le Garant a participé également cette même journée du 14 novembre 2017 (après-midi), en tant qu'observateur, à la seconde réunion du Groupe de concertation. Sont représentés dans ce groupe les Instances étatiques, la profession agricole, la Chambre d'agriculture régionale, les associations de défense de l'environnement et des consommateurs, l'Agence de l'eau et les acteurs associés, l'Agence Régionale de la Santé (liste non exhaustive). Dans le cadre des travaux liés à la révision du 6^{ème} PAR Normand la DREAL s'appuie, d'une part, sur les travaux effectués avec le Groupe de concertation et d'autre part, sur les travaux effectués avec les Groupes de Travail : « Etat » (GT état) et « OPA » (Organisations professionnelles agricoles - GT OPA).

4.2 MOYENS MIS EN ŒUVRE :

C'est certainement dans ce domaine où les propositions d'amélioration seront les plus nombreuses. En effet, les moyens mis en œuvre pour cette concertation ont été ciblés sur :

- La mise en ligne sur les sites de la DREAL et de la DRAAF du dossier de concertation (se reporter au chapitre 2 « Chiffres clé de la concertation » – paragraphe « Documents de la concertation ») ;
- La publicité, tel que décrit dans le chapitre 2 « chiffres clé de la concertation » – paragraphe « Publicité » ;
- Le mail d'information et de sensibilisation transmis par la Préfecture de région vers les communes classées en zone vulnérable ;
- Les informations délivrées aux participants des groupes de travail, du groupe de concertation et des diverses instances concernées par le projet de révision. Ces organismes étant sensés relayer et diffuser à leur tour ces informations

La DREAL n'a pas souhaité aller au-delà, certainement pour des raisons de calendrier et de budget. Elle n'a pas

envisagé d'organiser de réunions publiques ou d'information, ni d'utiliser des réseaux tels que la Presse ou la télévision régionale.

Le garant a bien pris en compte cette décision et il a rapidement porté ses efforts vers les acteurs susceptibles de relayer et de retransmettre les informations liées à la révision de ce 6^{ème} PAR Normand. Pour les mêmes raisons, la prolongation de la concertation a été rapidement envisagée.

5. ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION

5.1 PHASE ACTIVE :

La concertation a débuté le 18 novembre 2017, pour se terminer initialement, le 18 décembre 2017, soit 31 jours plus tard.

La crainte de n'avoir que très peu de contributions s'est vite confirmée. En effet, le 28 novembre 2017, une seule contribution avait été reçue dans la boîte mail de la DREAL/DRAAF, aucune dans la boîte mail du Garant.

Le Garant a pris des dispositions pour relayer les informations liées à la concertation vers plus d'acteurs. La DREAL/DRAAF a adhéré à cette démarche. Dès le 28 novembre 2017 et les jours suivants les informations ont été retransmises vers :

- Les animateurs des bassins d'alimentation de captages (30 destinataires) ;
- Les acteurs de l'eau liés à l'Agence de l'eau (353 destinataires) ;
- Les associations de défense de l'environnement (47 destinataires) ;
- Les associations adhérentes du GRAPE (85 destinataires)
- Les lecteurs de la newsletter du CREPAN (environ 1000 destinataires)

Le 08 décembre 2017 (matin), le garant a rencontré la Présidente du CREPAN pour échanger et mieux comprendre la position des associations de défense de l'environnement et les inciter à s'exprimer au titre de la concertation et à relayer les informations.

Le 08 décembre 2017 (Après-midi), le garant a rencontré le Président de la Chambre d'Agriculture Régionale et plusieurs de ses collaborateurs pour mieux appréhender les contraintes et les difficultés rencontrées par la profession agricole et les inciter à s'exprimer au titre de la concertation et à relayer également les informations. Le Président s'est engagé à signaler la concertation préalable en cours sur la page d'accueil du site internet de la Chambre d'Agriculture Régionale.

Dans le même temps, le Garant sollicite officiellement la DREAL/DRAAF pour prolonger la concertation d'un mois, c'est-à-dire jusqu'au 18 janvier 2018, au lieu du 18 décembre 2017.

Cette prolongation avait pour objectif de donner le temps aux nouveaux destinataires des informations relatives à la concertation de réagir et de transmettre leurs contributions.

Le 12 décembre 2017, la concertation préalable est prolongée jusqu'au 31 décembre 2017.

Le 31 décembre 2017, la concertation est clôturée.

6. RÉSULTATS DE LA CONCERTATION

6.1 CONTRIBUTIONS TRANSMISES :

A la clôture de la concertation, le 31 décembre 2017, le constat est le suivant :

- 38 contributions ont été reçues sous la forme de mails ;
- 11 pièces jointes.

Malgré les efforts déployés pour relayer les informations concernant le déroulement de la concertation préalable, la participation a été très faible au regard, par exemple du nombre d'habitants en région Normandie : 3 339 141 (données INSEE du 27 décembre 2017) ou du nombre de chefs d'exploitations : 43 423 (données issues de la fiche « Agricultures et territoires » édition 2017).

La répartition approximative des contributions par catégorie de participants est la suivante :

- 58 % : agriculteurs ;
- 21 % : associations ;
- 13 % : acteurs de l'eau (animateurs AAC), techniciens rivières, conseillers agricoles ;
- 8 % : public.

Il est à noter que certains commentaires de la profession agricole sont très environnementalistes et que certains commentaires du public sont agressifs.

Ces 38 contributions ont été analysées par la DREAL et la DRAAF avec pour objectif de traiter, celles en lien avec la révision du 6^{ème} PAR Normand, dans le cadre des réunions des Groupes de travail et de concertation.

Dans le même temps le Garant a procédé à une analyse par grands thèmes de manière à les rapprocher des actions du 6^{ème} PAR Normand.

Au final ces travaux se sont rejoins et ils ont permis d'effectuer la synthèse de ces contributions, de définir la manière dont elles seraient prises en compte et de les présenter en groupes de travail (16 janvier 2018) et de concertation (23 janvier 2018).

6.1.1 ANALYSE ET TRAITEMENT PAR DREAL/DRAAF :

La DREAL a regroupé l'ensemble de ces contributions dans un tableau pour les analyser et apporter les premières réponses. Ce document a servi de base de travail pour les réunions des Groupes de travail (GT État et GT OPA). Le but était d'identifier les contributions qui avaient un lien direct avec la révision du 6^{ème} PAR :

- Impact sur la rédaction du 6^{ème} PAR Normand post GC2 (réunion du 14 novembre 2017) ;
- Nature de la réponse : déjà dans le projet/hors projet/proposition à soumettre aux Groupes de travail (réunion 16 janvier 2018), puis au Groupe de concertation (réunion 23 janvier 2018) ;
- Contribution déjà traitée en Groupes de travail (GT État et GT OPA).

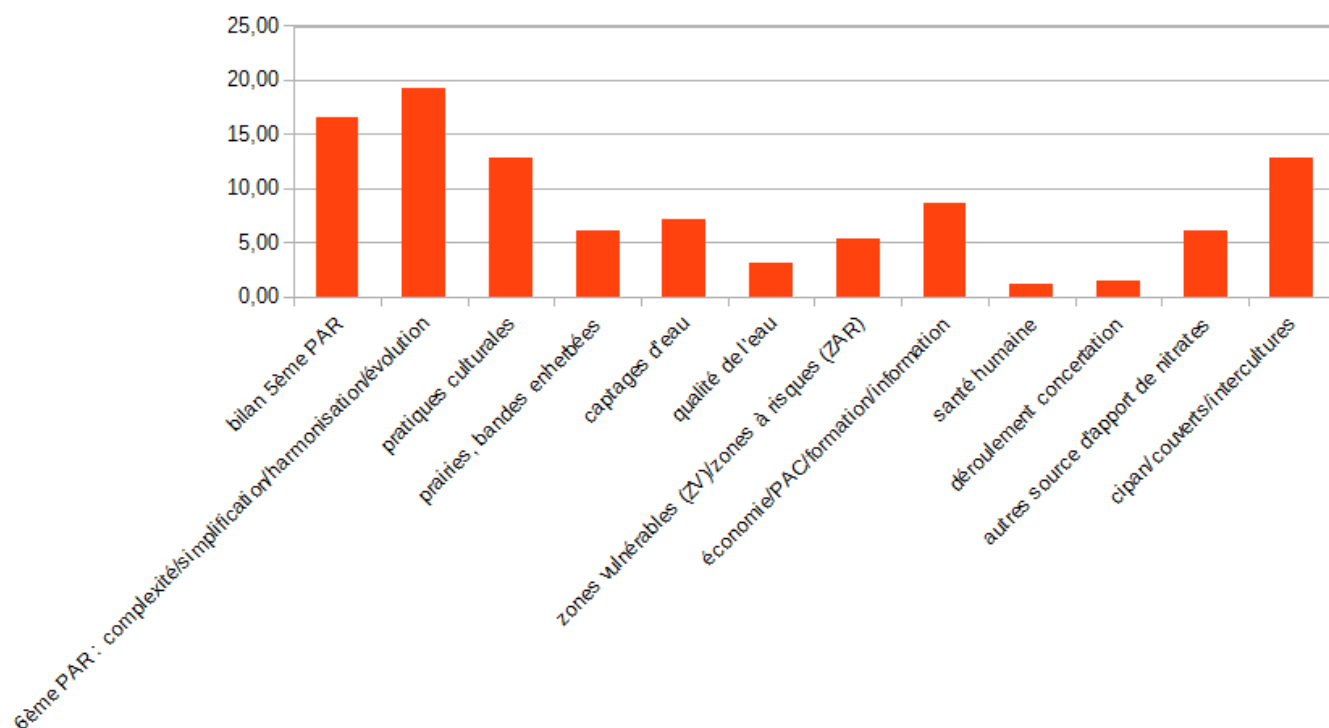
Ce travail d'analyse et de classification fait l'objet du « Tableau DREAL/DRAAF - Traitement des contributions » joint en **annexe 1**.

6.1.2 ANALYSE ET SYNTHÈSE PAR LE GARANT ET LA DREAL :

Le Garant a identifié dans chacune des contributions tous les points abordés. Dans les 38 contributions, 266 points ont été abordés sous la forme d'une remarque, d'une question, d'une affirmation ou d'une réclamation. Ensuite ces 266 points abordés ont été regroupés sous douze grands thèmes :

- Bilan du 5^{ème} PAR ;
- 6^{ème} PAR complexité/simplification/harmonisation/évolution ;
- Pratiques culturelles ;
- Prairies/bandes enherbées ;
- Captages d'eau ;
- Qualité de l'eau ;
- Zones vulnérables (ZV)/zones d'actions renforcées (ZAR) ;
- Économie/PAC/formation/information ;
- Santé humaine ;
- Déroulement concertation ;
- Autres sources d'apport de nitrates ;
- CIPAN/couverts/intercultures.

Bilan de la concertation préalable du public



Ensuite, dans le cadre d'un travail itératif avec la DREAL/DRAAF ces grands thèmes ont été rapprochés des 8 mesures du PAN (Programme d'Actions National) et en particulier des mesures 1, 3, 7, 8 ZAR, et prairies, reprises et/ou renforcées dans le 6^{ème} Par Normand.

Le but était d'identifier :

- Les points abordés, dans les contributions, déjà pris en compte dans les groupes de travail et de concertation mais confortés par la concertation préalable ;
- Les évolutions réalisées lors de la révision du 6^{ème} PAR Normand, suite à la concertation ;
- Les évolutions possibles suite à la concertation.

Ce tableau de synthèse fait l'objet du « Tableau GARANT/DREAL/DRAAF – Thèmes/Mesures/suite donnée » joint en **annexe 2**.

6.1.3 BILAN CHIFFRÉ :

Avertissement : Au-delà des chiffres, l'importance et l'incidence du contenu du point abordé sur les possibilités d'évolution du 6^{ème} PAR Normand sont également significatives.

La concertation préalable menée dans le cadre du projet de révision du 6^{ème} Programme d'Actions Régional – Normandie a donné les résultats suivants :

Sur 266 points abordés dans les contributions :

- 49 avaient déjà été pris en compte dans les travaux des groupes de travail (GT état et GT OPA) et de concertation (GC), la concertation préalable les a confortés ;
- 4 ont engendré une évolution significative dans la révision du 6^{ème} PAR ;
- 7 sont susceptibles de provoquer une évolution dans la révision du 6^{ème} PAR ;
- 43 sont en lien avec la révision du PAR mais ne peuvent pas être pris en compte pour des raisons réglementaires ou de rattachement avec le PAN, le Groupe Régional d'Expertise Nitrates (GREN) ou la Politique Agricole Commune (PAC) ;
- 163 n'étaient pas en lien direct avec le projet de révision du 6^{ème} PAR Normand.

7. RECOMMANDATIONS A L'AUTORITE PUBLIQUE SUR LES MODALITES D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC A METTRE EN OEUVRE JUSQU'A LA CONSULTATION DU PUBLIC

La concertation préalable a permis d'identifier des points qui ont fait légèrement évoluer le projet de révision du 6^{ème} PAR Normand et d'autres sont susceptibles d'y contribuer, dans ce cadre il est important :

- Que toutes les solutions soient étudiées pour que les points encore susceptibles de faire évoluer la révision du 6^{ème} PAR soient pris en compte ;
- Par ailleurs, et conformément à la réglementation en vigueur, l'autorité publique responsable est chargée de la publication des mesures qu'elle jugera nécessaires pour tenir compte des enseignements qu'elle tirera de la concertation préalable, dans un délai de deux mois après la remise du bilan de la concertation préalable.

8. AVIS DU GARANT SUR LE DÉROULÉ DE LA CONCERTATION

8.1 DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION PRÉALABLE :

Le Garant s'est interrogé sur l'identification du grand public susceptible d'être intéressé ou concerné par le projet du 6^{ème} PAR Normand afin de préciser le niveau et les modalités d'information ainsi que les formes de participation adéquates.

Cette question est d'autant plus prégnante qu'il s'agit d'un sujet très technique qui concerne les pratiques agricoles généralement peu connue du grand public éloigné des professions directement concernées.

Cette question est confrontée à l'existence du Groupe de concertation chargé de suivre l'élaboration du PAR, ce groupe n'ayant pas vocation à se substituer au grand public, ce qui peut créer une ambiguïté et une réticence du Groupe de concertation à s'exprimer dans le cadre de la concertation préalable, avec la difficulté particulière de la tenue de la concertation alors que cette élaboration n'est pas terminée.

Par ailleurs, si le PAR est maintenant soumis à une concertation préalable avec le grand public, c'est aussi pour débattre de son incidence sur l'environnement. Sur ce point, il convient de rappeler que l'article R 121-20 du code de l'environnement précise que le dossier de concertation doit comprendre la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté par le plan et un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement.

Ces deux questions du territoire de la concertation et du territoire d'incidence du PAR n'ont pas été précisées, notamment en raison de l'évaluation environnementale du plan et de l'avis de l'autorité environnementale postérieure à la concertation préalable.

C'est ainsi que la personne publique responsable du dossier a limité le territoire de la concertation aux communes des zones vulnérables et à l'évaluation de l'incidence environnementale au bilan incomplet du 5^{ème} PAR.

Ainsi que cela a été évoqué lors de la concertation, les difficultés complémentaires inhérentes au PAR résident dans son effet très diffus sur l'environnement concernant un territoire plus grand que celui des zones vulnérables et une période d'effet longue et différée par rapport au temps de sa mise en œuvre.

Face aux difficultés, le Garant a estimé essentiel de se rapprocher des acteurs de l'agriculture et des acteurs de l'eau pour les informer de la tenue de la concertation et de ses modalités et de leur demander d'assurer le relais de cette information.

Le calendrier a été très contraint, limitant la durée de préparation de la concertation et celle d'appropriation de dossier.

Le Garant a constaté une participation du grand public très limitée et une participation assez réduite des membres du groupe de concertation.

L'information a dû être insuffisamment relayée au niveau des communes vers les acteurs locaux concernés (agriculteurs connaissant les difficultés de mise en œuvre des mesures, syndicats chargés de l'alimentation en eau potable et confrontés à l'insuffisance de la qualité de la ressource, professions et associations concernées par les insuffisances de qualité de l'eau).

La retransmission des informations et la prolongation de la concertation du 18 au 31 décembre de la concertation a permis de passer de quelques contributions à trente-huit (38) contributions.

Ces contributions ne concernent qu'une partie relativement mineure des mesures du PAR et de leurs effets.

Cela étant, le Garant tient à souligner les points positifs suivants :

- L'adhésion et la réactivité des personnes de la DREAL et de la DRAAF, qui ont facilité le déroulé de la concertation ;
- Le professionnalisme et la réactivité des directions territoriales de l'Agence de l'eau et des associations de défense de l'environnement, sans elles le relayage des informations concernant la concertation préalable aurait été plus difficile ;
- Le professionnalisme des représentants de la profession agricole, des associations de défense de l'environnement et des consommateurs, des instances étatiques et des autres intervenants au sein du groupe de concertation ont permis le déroulement des débats dans un climat constructif et courtois.

8.2 AXES D'AMÉLIORATION - PROPOSITIONS :

La concertation préalable ciblée sur le projet de la révision du Plan d'Actions Régional « Directive Nitrates » pour la Région Normandie, s'est déroulée dans des conditions quelques peu pénalisantes, d'une part la procédure liée à la concertation préalable était nouvelle et le calendrier lié aux étapes de cette révision était très contraint. Il est donc aisé d'admettre que tout n'a pas été parfait et qu'il existe des pistes de réflexion et des axes d'amélioration.

J'ai tenté d'en citer quelques-uns, ma liste n'est pas exhaustive. Ils devront être examinés avant leur mise en œuvre.

8.2.1 L'INFORMATION DU PUBLIC :

Le point qui me semble le plus important, est la diffusion des informations vers le GRAND PUBLIC, c'est-à-dire le prévenir, l'alerter sur le fait qu'un événement, en l'occurrence une concertation préalable va être déclenchée ou est en cours.

Je pense qu'il serait possible de s'appuyer sur différents vecteurs, tels que :

- La Presse régionale (articles, points presse)
- La télévision régionale (information, reportages)
- L'organisation de réunions publiques, avec des intervenants choisis ;
- L'organisation de réunions d'information avec des ateliers ciblés ;
- Les sites internet et les réseaux sociaux.

Par ailleurs, il pourrait être possible d'inciter tous les acteurs (instances étatiques, chambre d'agriculture, profession agricole, associations, communautés d'agglomération, villes, communes, etc.) qui participent, de près ou de loin, au projet à relayer les informations et informer ainsi leur public ;

Il va sans dire que cette volonté d'informer devrait être accompagnée d'un financement anticipé et approprié.

8.2.2. LE RECUEIL ET LA GESTION DES CONTRIBUTIONS :

Là encore ce ne sont que des propositions qui viseraient à améliorer et à faciliter le déroulement de la concertation.

Le fait d'augmenter la durée de la concertation préalable et de sa préparation permettrait d'englober les réunions des groupes de travail et du groupe de concertation. C'est au sein de ces groupes que peuvent être prises les décisions en rapport avec les contributions. Le fait de caler la période de concertation au calendrier de ces réunions permettrait de donner le temps nécessaire pour intercaler les réunions publiques, les réunions d'information et les points Presse.

Il serait souhaitable, également de trouver le bon outil pour recueillir et gérer les contributions, dans le cas de la concertation liée à la révision du 6^{ème} PAR Normand, (seules) 38 contributions ont été transmises, que ce serait-il passé si elles avaient été 10 ou 20 fois plus nombreuses ?

Par ailleurs, il serait souhaitable d'utiliser les mêmes outils informatiques pour les tableaux d'analyse et de synthèse des contributions, en particulier si leur nombre devenait plus important.

Cet outil pourrait permettre de :

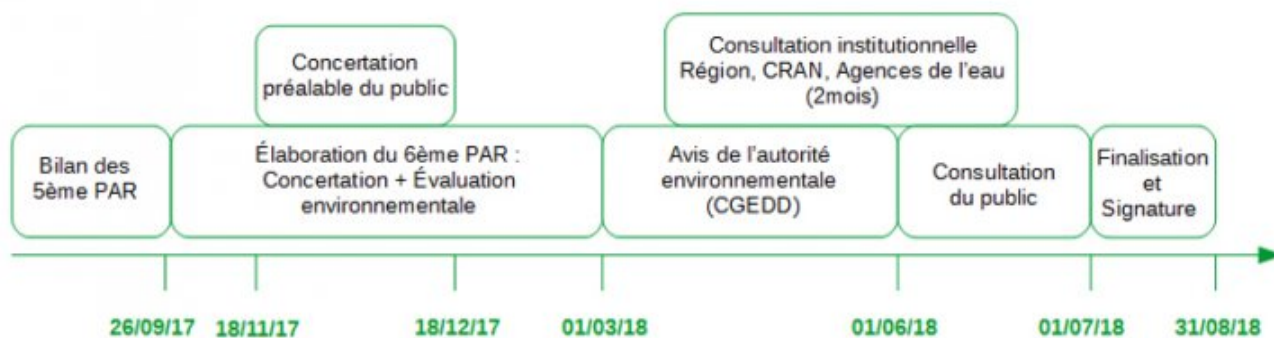
- Traiter les contributions sur une base commune DREAL/DRAAF et Garant, ce qui éviterait entre autres, les retransmissions et les échanges de données entre DREAL-DRAAF/Garant et Garant/DREAL-DRAAF ;
- Gérer un nombre élevé de contributions, de pièces jointes et de courriels ;
- Mettre en ligne cet outil (en lecture seule) de manière à ce que chaque contributeur soit informé de la prise en compte de sa contribution. Le public pourrait également suivre l'évolution de la concertation et le cas échéant, lire les réponses délivrées pour chacune des contributions traitées par la DREAL/DRAAF ou en groupes de travail et de concertation.

8.2.3 LE DOSSIER MIS A LA DISPOSITION DU PUBLIC :

La mise en place d'une information adaptée et efficace vers le public, l'utilisation d'un outil performant de gestion et de traitement des contributions recueillies apporteront de toute évidence une plus-value à la concertation, sous réserve que le dossier de concertation mis à la disposition du public soit :

- Facilement identifiable et accessible ;
- Complet et lisible de tous ;
- Bien documenté ;
- Enrichi de liens utiles ;
- Mis à jour au fil de la concertation.

8.2.4 LE CALENDRIER DES PROCÉDURES ET LA CONSULTATION DU PUBLIC :



Le calendrier actuel est non seulement trop contraint pour la concertation préalable, mais aussi pour la consultation du public. Par ailleurs, le délai de cinq mois environ entre la fin de la concertation préalable et de début de la consultation du public paraît insuffisant : le public qui s'est exprimé lors de la concertation peut se désintéresser de la consultation en estimant que l'évolution du dossier entre le temps de la concertation et celui de la consultation est trop limitée ne permettant pas d'apporter au dossier des évolutions significatives.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : TABLEAU DREAL – TRAITEMENT DES CONTRIBUTIONS

Annexe 2 : TABLEAU GARANT-DREAL – THÈMES/MESURES/SUITE DONNÉE

Annexe 3 : GLOSSAIRE

ANNEXE 3 : GLOSSAIRE

CNRS	: Centre National de la Recherche Scientifique ;
CREPAN	: Comité Régional d'Étude pour la Protection et l'Aménagement de la Nature ;
CNDP	: Commission Nationale du Débat Public ;
DRAAF	: Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt ;
DREAL	: Direction Régionale de l'Environnement, de l'Agriculture et de Logement ;
GREN	: Groupe Régional d'Expertise Nitrates ;
ESCO	: Etude Scientifique Collective ;
GT ÉTAT	: Groupe de travail « État » (constitué des instances étatiques) ;
GT OPA	: Groupe de travail constitué des Organisations Professionnelles Agricoles ;
GRAPE	: Groupement Régional des Associations de Protection de l'Environnement ;
IFREMER	: Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer ;
INRA	: Institut National pour la Recherche Agronomique ;
IRSTEA	: Institut de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture ;
OSPAR	: Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique de Nord-Est
PAC	: Politique Agricole Commune ;
PAMM	: Plan d'Actions du Milieu Marin ;
PAN	: Plan d'Actions National ;
PAR	: Plan d'Actions Régional ;
SDAGE	: Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux ;



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