

RÉGION NORMANDIE

Commission Permanente Réunion du 23 avril 2018

Rapport du Président

Normandie – Dispositifs transversaux

Programme	P140 : Encourager l'agriculture et la sylviculture (AGR)
------------------	---

Lors du vote du budget primitif 2018, le Conseil Régional a voté une autorisation de programmation de 15 625 000 € au titre du programme P140 - Encourager l'agriculture et la sylviculture (AGR).

Opération P140001 – Dispositifs transversaux

Avis de la région Normandie sur le projet d'arrêté relatif au programme d'actions régional normand en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole

La directive européenne n°91/676/CEE du 12 décembre 1991 dite « directive nitrates » a pour objectif de protéger les eaux contre les pollutions provoquées par les nitrates d'origine agricole. Elle prévoit la définition de zones vulnérables et la mise en place sur ces zones d'un programme d'actions permettant de lutter contre la pollution diffuse des eaux par les nitrates d'origine agricole. Elle prévoit que le programme d'actions s'imposant à tous les exploitants exerçant dans la zone vulnérable soit actualisé tous les 4 ans. L'arrêté ministériel du 11 octobre 2016 modifiant l'arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables constitue le 6^{ème} programme d'actoins national « nitrates ». Il traduit l'aboutissement d'une vaste réforme du dispositif réglementaire français, entrepris depuis 2010 avec l'ensemble des partenaires, et qui a permis fin 2016 la clôture du contentieux communautaire relatif au programme d'actions.

Ce programme est constitué d'un programme d'actions national (PAN) qui fixe le socle commun applicable sur l'ensemble des zones vulnérables française et de programmes d'actions régionaux qui précisent pour chaque territoire les mesures complémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs de reconquête de la qualité des eaux vis-à-vis de la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Le réexamen quadriennal du volet régional du programme d'actions a été lancé en Normandie le 15 septembre 2017. L'arrêté établissant le programme d'actions régional normand doit entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2018.

Concernant le programme régional, les services de l'Etat ont engagé une large concertation, avec les différents acteurs intéressés, pour définir les mesures qu'il convenait de renforcer localement. Une concertation préalable du public sur ce projet a également été conduite. Une attention particulière a été portée au principe de non-régession environnementale, et au fait que le niveau d'exigence du 6ème PAR soit au moins équivalent à celui des 5ème programmes régionaux établis pour les anciennes régions de Haute et Basse Normandie.

Le projet de 6^{ème} PAR comporte ainsi des éléments de trois natures :

- **Des actions renforçant ou complétant les dispositions du programme d'actions national**, sur la totalité ou des parties de la zone vulnérable normande (mesures relatives aux périodes d'interdiction d'épandage, à la limitation des épandages de fertilisants, à la couverture végétale pour limiter les fuites d'azote au cours de périodes pluvieuses et à la couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau)
- **Des actions renforcées sur un périmètre spécifique de 30 captages à enjeux** dépassant les 50 mg/l de nitrates en Normandie (zones d'actions renforcées dites ZAR) ; dans les ZAR un choix de mesures a été défini parmi une liste de mesures imposées
- **Toute autre mesure utile** (mesures relatives au maintien des prairies permanentes à moins de 35 m des cours d'eau, maintien des prairies permanentes en zones humides)

Conformément à l'article R.211-81-3 du code de l'environnement, le projet d'arrêté est soumis, sur demande de Madame la préfète de Région pour avis du Conseil Régional de Normandie. Il est joint en annexe 1 du présent rapport

L'avis de la Région sur l'arrêté préfectoral régional pour la Normandie du 6ème programme d'actions en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole est présenté en annexe 2 de ce rapport.

Il est donc proposé :

- d'adopter l'avis favorable avec réserves de la Région sur l'arrêté préfectoral régional pour la Normandie du 6ème programme d'actions en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, présenté en annexe 2 de ce rapport ;
- de valider la publication de cet avis sur les sites internet de la préfecture de la Région Normandie, de la DREAL Normandie et de la DRAAF Normandie
- d'autoriser le Président à signer :
 - tous les actes utiles à la mise en œuvre de cette décision.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Hervé MORIN

Vu les articles L 4211-1, L 4221-1 et L 4221-5 du Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République,

Vu l'article Art. D. 343-21. II du décret n° 2016-1140 du 22 août 2016 relatif à l'organisation de la préparation à l'installation en agriculture,

Vu la délibération n° AP D 16-11-2 du Conseil Régional de Normandie en date du 21 novembre 2016 adoptant les dispositifs de la nouvelle politique agricole régionale,

Vu la délibération n° AP D 17-11-14 du Conseil Régional en date du 20 novembre 2017 portant délégation de compétences à la Commission Permanente,

Vu l'article R211-81-3 du code de l'environnement qui stipule que les programmes d'actions régionaux sont arrêtés par les préfets de région après consultation pour avis du conseil régional,

Vu la saisine de Madame la préfète de région en date du 1^{er} mars 2018

Vu le projet d'arrêté établissant le programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole pour la région Normandie

Considérant

- La politique régionale agricole qui a pour objectif de faire de l'agriculture normande une référence mondiale de qualité par ses produits, ses modes de production et l'organisation de ses producteurs,
- Les enjeux de développement des entreprises agricoles normandes et d'encouragement de nouvelles pratiques agricoles soutenus dans le cadre de la politique régionale agricole
- L'intérêt de concilier un double objectif d'une part la restauration de la qualité des eaux et d'autre part le développement des exploitations agricoles
- La nécessité de combiner l'approche curative des programmes d'actions nitrates et l'accompagnement préventif des modèles d'exploitation agricole visant leur performance économique et environnemental
- Le soutien de la Région en faveur d'actions collectives conduites par les partenaires professionnels dans le cadre du contrat d'objectifs « changement de pratiques »
- L'homogénéisation de ce programme d'actions à l'échelle de la Normandie, tout en respectant un principe de non-régression environnementale par rapport au précédent programme
- La nécessité de mobiliser les structures agricoles pour offrir un accompagnement pédagogique auprès des agriculteurs sur ce 6^{ème} programme d'actions régional
- La politique régionale en faveur de la préservation des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants

Directive Nitrates agricoles – 6ème Programme d'actions régional

Avis de la Région sur le projet d'arrêté préfectoral régional pour la Normandie

Suite à la procédure contentieuse engagée par la Commission européenne devant la CJCE début 2012 et relative à l'application de la directive européenne n° 91/671/CEE du 12 décembre 1991, dite directive « Nitrates », la France a pris la mesure du défi environnemental en agriculture en élaborant dès 2010 un large dispositif réglementaire, qui hisse l'objectif d'excellence environnementale à l'égal de la nécessité d'une productivité agricole de haut niveau. Les modèles agricoles évoluent et doivent encore évoluer dans leurs pratiques pour notamment influencer efficacement sur la réduction de la pollution de ces biens communs que constituent les eaux souterraines, les eaux douces superficielles ainsi que les eaux des estuaires, côtières et marines dans le but de préserver la santé humaine (Directives qualité des eaux destinées à la consommation humaine) et pour préserver l'environnement (Directives Nitrates, Directives Cadre de l'Eau). Dès lors, l'approche curative des programmes d'actions se combine avec l'évolution préventive des modèles d'exploitation agricole du point de vue de l'impact environnemental.

Sur ce dernier point, la Région Normandie, dans le cadre de sa nouvelle politique agricole régionale adoptée en novembre 2016, intervient significativement dans le cadre de la mise en œuvre des deux Programmes de Développement Rural 2014-2020 au travers d'un dispositif majeur de soutien aux investissements dans les exploitations pour une triple performance économique, sociale et environnementale, mais également au travers du soutien aux mesures agri-environnementales, et à des actions en faveur de la préservation de la ressource en eau.

Elle a mis en place en outre un contrat d'objectifs avec les partenaires professionnels agricoles qui vise, dans le cadre d'actions concertées, l'évolution des pratiques agricoles pour une réduction de l'impact environnemental de l'activité agricole.

En Normandie, l'enjeu de la dégradation des milieux aquatiques par les pollutions d'origine agricole demeure, dans un contexte de mutation et de fragilité d'une activité d'élevage majeure pour son territoire, en dépit des actions menées depuis 2011 et des évolutions de pratiques agricoles constatées. La mise en œuvre du 6^{ème} programme d'actions, comme le précédent, doit donc toujours concilier un double objectif de restauration de la qualité des eaux et de développement des productions agricoles.

Ce 6^{ème} programme maintient en outre toute son importance à la cohérence de l'action sur l'ensemble du territoire régional, celui-ci étant composé d'un cadre national qui constitue le socle commun minimum et d'un programme d'actions régional qui consiste à renforcer certaines mesures du cadre national par arrêté préfectoral.

Une attention particulière a été portée au principe de non régression environnementale et au fait que le niveau d'exigence du 6^{ème} PAR soit au moins équivalent à celui des 5^{èmes} programmes des anciennes régions de Haute et Basse Normandie.

Le projet de 6^{ème} PAR comporte des éléments de trois natures :

- Des actions renforçant ou complétant les dispositions du programme d'actions national, sur la totalité ou sur des parties de la zone vulnérable

- Des actions renforcées sur un périmètre spécifique des 30 captages à enjeux dépassant les 30mg/l de nitrates,
- Toute autre mesure utile

Ainsi, en déclinaison du cadre national, il comporte des exigences relatives :

- A la gestion de la couverture des intercultures,
- à la gestion de la fertilisation azotée : dates d'épandage des fertilisants azotés, règles de gestion de la fertilisation azotée minérale et organique ;
- à la tenue d'un plan prévisionnel de fumure et d'un cahier d'enregistrement des pratiques ;
- à la gestion de la couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau ;
- aux capacités de stockage minimales requises pour les effluents d'élevage ;
- à la gestion des zones d'actions renforcées

Plus précisément, le cadre national instaure 8 mesures par les arrêtés ministériels des 19 décembre 2011 et 23 octobre 2013, modifié par l'arrêté du 11 octobre 2016 :

- Les périodes d'interdiction d'épandage,
- Le calcul des capacités de stockage,
- La définition de l'équilibre de la fertilisation,
- Les documents d'enregistrement,
- L'apport maximal annuel d'azote organique issu des effluents d'élevage,
- L'interdiction d'épandage selon les conditions de sol,
- La couverture des sols en période hivernale,
- La mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau.

Parmi ces mesures, quatre d'entre-elles, s'appliquant sur les zones vulnérables, doivent être renforcées et précisées dans le programme d'actions régional arrêté par le Préfet de Région et sur lequel la Région est appelée à prononcer le présent avis :

- Mesure 1 : périodes minimales d'interdiction d'épandage ;
- Mesure 3 : gestion de la fertilisation
- Mesure 7 : gestion de l'interculture
- Mesure 8 : couverture végétale permanente le long des cours d'eau et plans d'eau, définition de conditions d'autorisation de régénération et de suppression des prairies.

Ce programme est donc techniquement conforme du point de vue de l'homogénéisation territoriale des mesures.

Du point de vue de son ambition, il convient d'adopter une position plus contrastée d'autant que la situation des eaux souterraines doit attirer la plus grande vigilance, au regard de ce qui avait été mis en avant lors de l'adoption du 5ème PAR. En effet, l'état des lieux du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie, adopté collectivement en décembre 2013, relève qu'en Normandie, 5 masses d'eaux souterraines sur 10 sont en mauvais état chimique en raison des teneurs excessives en nitrates, à quoi s'ajoute le constat que 2 masses d'eau sur 10 présentent un risque fort de non-atteinte des objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau (DCE) à l'échéance 2021. Le dernier état des lieux établi révèle de surcroît que la plupart des masses d'eau souterraines de Normandie situées dans le bassin Seine-Normandie présentent une tendance généralisée à la hausse de leur concentration en nitrates malgré 4 programmes d'actions consécutifs. Il ne prend pas en compte toutefois l'impact du 5ème programme car établi en début

de période quadriennale. Il ne peut toutefois être envisagé que ce 6^{ème} programme mette en œuvre des mesures assouplies par rapport au précédent programme. Le projet de plan d'actions comporte des possibilités d'exceptions et de dérogation notamment sur l'obligation de couverture végétale des sols pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses. Il affirme cependant l'interdiction de retournement de prairies à proximité des cours d'eau et dans les zones d'action renforcées. La lecture du projet de plan d'actions laisse ainsi également présager des difficultés pour atteindre les objectifs fixés sur le plan environnemental. De même, le fait que tous les cours d'eau ne soient pas recensés au sens de la réglementation et qu'un certain nombre passe donc au travers des obligations d'implantation de bandes enherbées, est un élément à prendre en compte. Enfin, la dégradation et la disparition des zones humides est également une source de préoccupation qui mériterait une attention plus spécifique.

Toutefois, prenant en compte les efforts réalisés par les agriculteurs dans un contexte économique difficile et certaines avancées en particulier sur l'analyse de la valeur fertilisante des effluents d'élevage et du reliquat d'azote en sortie d'hiver ainsi que sur le fractionnement des apports azotés, prenant en compte le niveau d'exigence maintenu par rapport au programme précédent, **la Région émet un avis favorable avec réserves concernant le projet d'arrêté préfectoral régional relatif au 6^{ème} programme d'actions déclinant la directive Nitrates.**

Elle précise en outre que la solution réside autant dans ce 6^{ème} programme d'actions que dans la nécessaire évolution agro-écologique des systèmes de production et à laquelle la Région participe résolument afin d'améliorer la situation de manière significative (politique de conseil stratégique agricole, soutien MAEC-Bio, financement des investissements, soutien à la coopération des acteurs pour une évolution des itinéraires techniques, actions d'informations et de transfert de connaissances, contrat d'objectifs pour de nouvelles pratiques agricoles). Dans cette perspective, la Région souligne la nécessaire approche pédagogique qui doit être poursuivie vers les agriculteurs, pour expliquer ce type de réglementation, en vue d'une appropriation et d'une bonne appréhension par les agriculteurs des enjeux sous-jacents. De façon plus large, et en lien étroit avec les orientations agro-écologiques, c'est une vision positive des enjeux environnementaux qui doit continuer à se construire avec les agriculteurs, pour dépasser les approches par la sanction.