

BILAN DES GARANTS

Révision du Programme d'Actions National nitrates Concertation préalable

18 septembre – 6 novembre 2020

Brigitte CHALOPIN
Pierre GUINOT-DELÉRY
Garants désignés par la Commission
Nationale du Débat Public

Le 6 décembre 2020

SOMMAIRE

FICHE D'IDENTITE DU PROGRAMME.....	2
CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION	2
CONTEXTE DU PROJET	4
Un état des lieux contrasté	4
Un cadre réglementaire complexe.....	6
Révision du PAN 6 : un point d'équilibre difficile à obtenir	7
DISPOSITIFS DE GARANTIE DE LA CONCERTATION	9
Un travail de co-construction de la concertation mené sous contraintes particulières	9
L'étude de contexte	10
ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION.....	11
RÉSULTATS DE LA CONCERTATION.....	18
Synthèse des observations et propositions ayant émergé pendant la concertation.....	18
Évolution du programme résultant de la concertation	20
AVIS DES GARANTS SUR LE DÉROULÉ DE LA CONCERTATION	21
RECOMMANDATIONS AU MAÎTRE D'OUVRAGE SUR LES MODALITÉS D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC À METTRE EN ŒUVRE JUSQU'À L'ENQUÊTE PUBLIQUE.....	22
ANNEXES.....	24

FICHE D'IDENTITE DU PROGRAMME

- **MAÎTRES D'OUVRAGE** : Ministère de la Transition écologique
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
- **CONTEXTE** : Il s'agit de la mise en oeuvre de la directive européenne « 91/676/CEE », communément appelée « directive nitrates », adoptée en 1991. Ce texte prévoit notamment une révision quadriennale des programmes d'actions nationaux (PAN). En l'occurrence, la démarche engagée porte sur le réexamen et la révision du 6^{ème} PAN français.
- **OBJECTIFS** : D'une manière générale, la directive mentionnée ci-dessus et les programmes nationaux qui en découlent entendent lutter contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole dans le double objectif de préserver la santé humaine et les écosystèmes aquatiques.
- **CARACTÉRISTIQUES** : Le PAN 6 comporte 8 mesures dont 6 imposées par la directive nitrate et 2 supplémentaires décidées par les autorités françaises. Les futures caractéristiques du PAN 7 étaient précisément au cœur de la concertation dont le bilan est ici dressé.
- **CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE ENVISAGÉ** : L'entrée en application du PAN 7 est prévue pour le mois de septembre 2021.

CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION

- **QUELQUES DATES CLÉS** :
 - **Décision d'organiser une concertation** : Après une saisine en date du 26 février 2020 de la part des maîtres d'ouvrage, la décision a été prise par l'assemblée plénière de la CNDP le 4 mars 2020, en application de l'article L 121-1 et suivants du code de l'environnement.
 - **Désignation des garants** : 4 mars 2020
 - **Dates de la concertation** : du 18 septembre au 6 novembre 2020
 - **Publication du bilan** : 6 décembre 2020
- **PÉRIMÈTRE DE LA CONCERTATION** : Compte tenu de la nature même du programme, la concertation a porté sur la totalité du territoire national.

- **DOCUMENTS DE LA CONCERTATION :**

- 170 exemplaires du dossier de concertation diffusés en version papier
- 540 exemplaires diffusés d'un « 4 pages » de synthèse
- Des affiches d'annonce de la concertation diffusées dans l'ensemble des services déconcentrés des deux ministères.

- **ÉVÉNEMENTS PUBLICS :**

- **La réunion d'ouverture** a eu lieu le 18 septembre à Saint-Lô (50). Elle était organisée conjointement avec une réunion de terrain du Débat public portant sur le Plan Stratégique National de la Politique Agricole Commune (PSN PAC)
- **1 réunion** s'est déroulée le 14 octobre à Pont-à-Mousson (54) autour de la thématique « Quelles priorités pour la révision du PAN ? »
- **1 atelier participatif** a été organisé le 10 octobre à Paris.

- **PARTICIPANTS :**

- 11 120 connexions à la plate-forme numérique avec 455 inscriptions (ouverture d'un « compte » permettant d'interagir).
- 551 contributions ont été déposées et 26 cahiers d'acteur répertoriés.
- 135 réponses (chiffre moyen, grande disparité selon les thèmes) aux questions fermées du questionnaire figurant sur la plate-forme numérique.
- 88 personnes présentes sur l'ensemble des deux réunions publiques, 50 internautes connectés pour la seconde (Pont-à-Mousson).
- 20 citoyens réunis à l'occasion de l'atelier participatif.

CONTEXTE DU PROJET

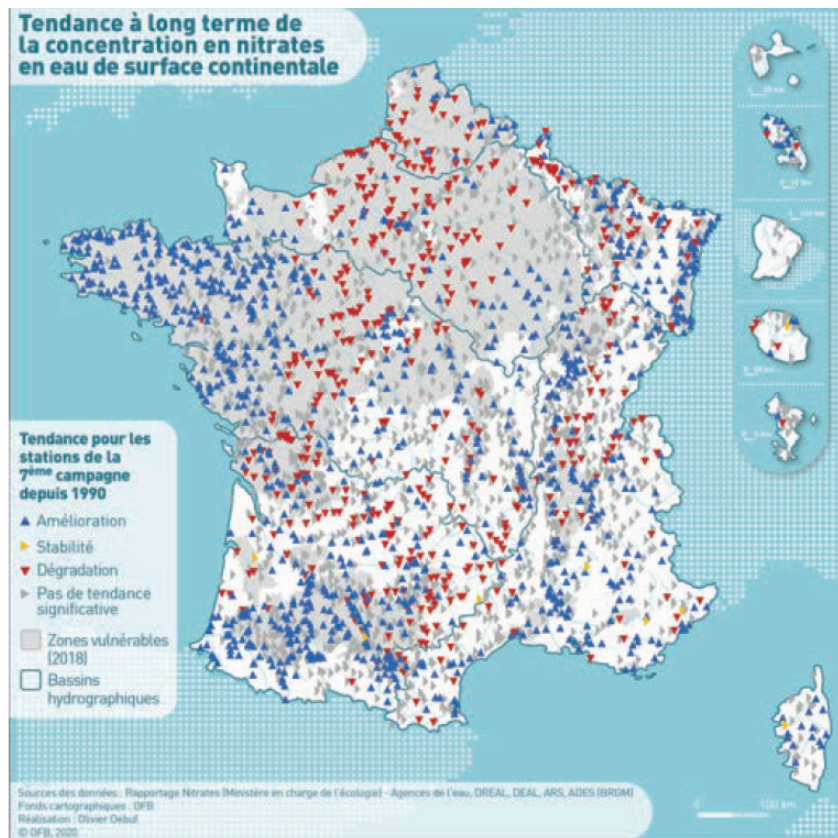
Un état des lieux contrasté

Comme indiqué ci-dessus (Cf fiche d'identité du programme) et selon les termes du dossier de concertation élaborés par les deux maîtres d'ouvrage, la problématique de la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole a fait l'objet d'une prise en compte au niveau européen depuis une trentaine d'années. L'une de ses premières applications a été de demander aux Etats membres de déterminer des « zones vulnérables ». Ce terme renvoie à des territoires pour lesquels a été relevée une teneur en nitrates supérieure à 18mg/L dans les eaux de surface ou à 50mg/L dans les eaux souterraines ou entre 40mg/L et 50mg/L dans ces dernières mais sans tendance à la baisse. Les zonages sont révisés tous les quatre ans. Pour la France, la carte en vigueur figure ci-dessous :

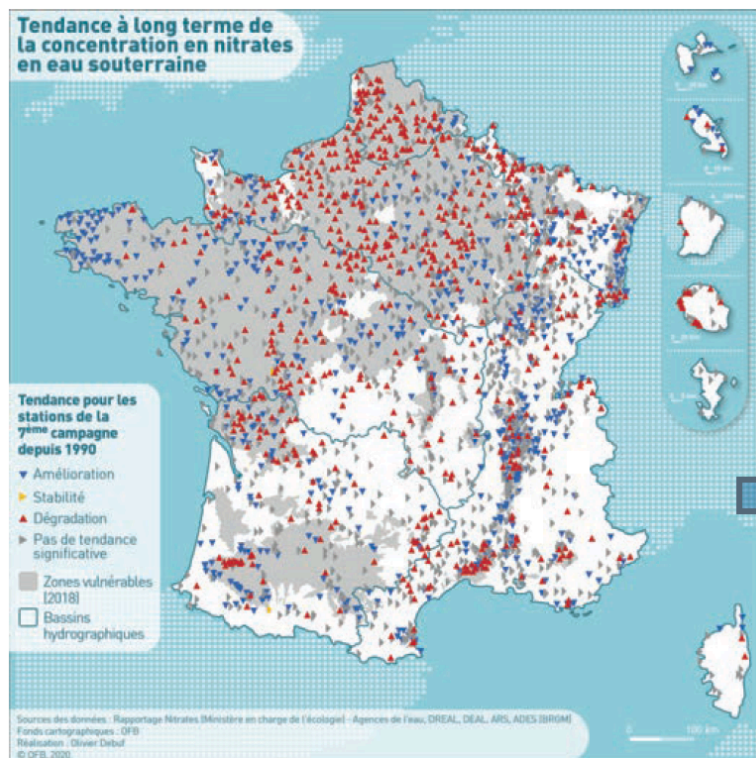


Ainsi, les zones vulnérables couvrent 68% de la surface agricole et concernent 62% des exploitations agricoles. On remarquera également les nettes disparités géographiques que fait apparaître la carte. Une autre manière d'apprécier la situation consiste à observer les évolutions constatées depuis la mise en œuvre des réglementations.

En ce qui concerne les eaux de surface, l'amélioration globale des concentrations en nitrates est évaluée à 12%. Cependant, outre des phénomènes très localisés d'eutrophisation sur les littoraux bretons et normands ou pour certains cours d'eau en Pays de la Loire, la carte suivante révèle là encore des différences significatives entre différentes portions du territoire :



Le constat est identique pour les eaux souterraines :



Ces documents cartographiques démontrent la nécessité d'approches territoriales fines dans les politiques à mettre en œuvre pour lutter contre ces phénomènes. Par ailleurs, les études mettent en

évidence les décalages entre l'évolution des pratiques agricoles et l'amélioration de la qualité des eaux en raison principalement de durées de transfert de nitrates très hétérogènes d'un milieu à l'autre mais aussi des facteurs météorologiques.

Un cadre réglementaire complexe

La réglementation en vigueur s'organise autour de trois niveaux (européen, national, régional) qui s'articulent pour constituer un ensemble, certes cohérent autour d'un objectif commun, mais dont les différents acteurs, nous y reviendrons, ne maîtrisent pas toujours la totalité des rouages et dénoncent, parfois, le défaut d'adaptabilité aux réalités de terrain. Cette difficulté est renforcée par l'existence, en parallèle, d'autres politiques publiques centrées sur les problématiques agricoles ou la protection de l'environnement obéissant chacune à des procédures, des calendriers et des conditions d'application particulières.

1/ Les actions spécifiques à la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates

La Directive « nitrates »

En plus de la nécessité de délimiter, pays par pays, les zones vulnérables, ce texte définit des mesures devant être obligatoirement reprises dans les programmes d'actions nationaux :

- Calendrier pour l'épandage des fertilisants azotés prenant en compte les « périodes à risque » vis-à-vis de la qualité de l'eau ;
- Contenance des ouvrages de stockage des effluents d'élevage ;
- Définition des limitations d'épandage des fertilisants au regard d'un équilibre entre les besoins des cultures et les apports par le sol ;
- Plafond d'épandage de 170 kg/ha/an d'azote issu des effluents des animaux.

Il est à noter que cette directive a donné lieu, au niveau européen, à deux contentieux aujourd'hui clos mais ayant amené l'Etat français à revoir en profondeur la réglementation nationale.

Le PAN

Dans la forme, ce programme est défini par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement.

Les dispositions spécifiques retenues en France pour le PAN 6, en complément des mesures obligatoires évoquées ci-dessus, concernent :

- Mesure 7 : couverture végétale minimale durant les périodes pluvieuses
- Mesure 8 : mise en place et maintien d'une couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau de plus de 10ha.

Les PAR

Les programmes d'actions régionaux (PAR) viennent compléter et renforcer si nécessaire les dispositions du PAN en s'adaptant aux spécificités locales. 12 PAR ont ainsi été adoptés dans le cadre du PAN 6. Ils ont plus particulièrement enrichi les mesures 1 (calendriers d'épandage), 3 (limitations physiques de l'épandage à la parcelle), 7 et 8 (Cf ci-dessus).

Les PAR ne sont pas concernés par la concertation dont est ici dressé le bilan. En revanche, au moment de leur élaboration, ils peuvent donner lieu à de tels dispositifs participatifs.

2/ Les politiques publiques « associées »

La Politique Agricole Commune (PAC)

La PAC, l'une des plus anciennes et des plus structurées des politiques menées par l'Union européenne, même si elle est d'abord incitative (à la différence du caractère contraignant de la réglementation « nitrates »), joue naturellement un rôle majeur dans la lutte contre les pollutions de l'eau d'origine agricole. D'ailleurs, depuis une vingtaine d'années, elle attribue une place croissante aux préoccupations environnementales. En témoignent, par exemple, l'éco-conditionnalité des aides, les aides à l'agriculture biologique ou encore les mesures agro-environnementale et climatiques.

C'est en raison de ces convergences qu'il a paru pertinent d'organiser la réunion publique de Saint-Lô conjointe au Débat public « PAC » et à la concertation préalable « nitrates ».

Les programmes en faveur de la transition agro-écologique

Initiée en France à partir de 2012, cette politique s'appuie sur des Groupements d'Intérêt Economique et Environnemental (GIEE) regroupant des agriculteurs. Parmi les actions spécifiques menées au travers de plans et programmes thématiques, une bonne moitié comporte des liens avec la gestion de l'azote en agriculture. Dans le même ordre d'idées, il faut noter qu'en 2018 environ 30% des GIEE travaillaient sur l'amélioration des pratiques de fertilisation, l'autonomie en azote ou l'introduction de légumineuses.

Les politiques en faveur de l'environnement

Plusieurs sont mises en œuvre :

- La politique nationale de protection des captages d'eau potable : un plan d'action est mis en place en direction de 1100 captages considérés prioritaires.
- La prévention des émissions de polluants atmosphériques : même si la concertation dont il est ici question est exclusivement consacrée aux problèmes liés à la qualité de l'eau, l'épandage des effluents azotés n'est pas sans incidence sur la qualité de l'air.
- La politique d'atténuation de l'effet de serre : la réduction d'émissions de protoxyde d'azote (N₂O) s'inscrit en bonne place dans la stratégie nationale bas carbone.

Révision du PAN 6 : un point d'équilibre difficile à obtenir

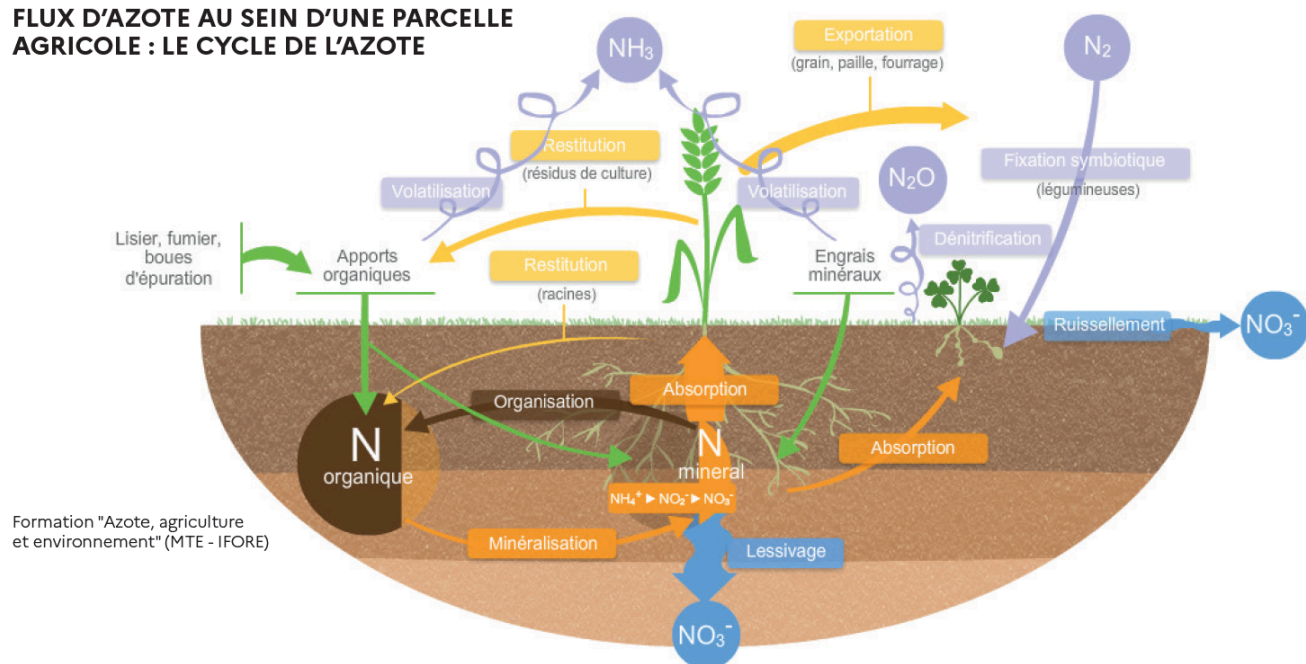
Les développements précédents montrent assez bien la technicité et la complexité des sujets comme des approches que peut recouvrir le thème, en première analyse plutôt limpide, se trouvant au cœur des ambitions des programmes d'actions nationaux « nitrates ».

Une formule (« *la bonne dose, au bon moment, au bon endroit* ») est revenue au fil de la consultation des documents et des échanges ayant nourri la préparation de la concertation. Ces quelques mots résument tout à fait, sous leur apparente simplicité, les enjeux entrecroisés des dispositions à envisager pour atteindre l'objectif recherché.

Un premier point mérite ici d'être souligné : en tant que tel, l'azote, principalement assimilé par les plantes sous forme de nitrates, représente un élément nutritif indispensable à la croissance des cultures. Un déficit de cet apport peut donc se révéler un sérieux handicap pour la fertilité du sol, les rendements ou la qualité d'un produit (moindre présence de protéines, par exemple).

Le schéma ci-dessous permet de mieux situer ce qu'il est convenu d'appeler « le cycle de l'azote » :

FLUX D'AZOTE AU SEIN D'UNE PARCELLE AGRICOLE : LE CYCLE DE L'AZOTE



Apport utile à l'activité agricole, l'azote, s'il se trouve fourni en excédent, peut être entraîné, lors d'épisodes pluvieux, dans les eaux souterraines et les eaux de surface et nuire à leur qualité. Ce sont ces phénomènes qu'il s'agit donc de contrôler et réduire.

À cette recherche d'équilibre, déjà délicate en elle-même, s'ajoute, dans le cadre de la révision en cours, l'influence de différents débats traversant aujourd'hui le monde agricole.

La préoccupation environnementale, de plus en plus présente dans l'opinion publique, conduit à remettre plus ou moins radicalement en cause ce qu'il est convenu d'appeler « le modèle agricole », non seulement dans ses pratiques mais, pour certains, dans sa logique même. Cette problématique est relayée par des organisations assez largement présentes dans les instances de dialogue réunies à l'initiative des pouvoirs publics. Elles avaient par conséquent vocation à se faire entendre à l'occasion de cette concertation.

Tout en adhérant très majoritairement à la nécessité de rendre leur exercice professionnel compatible avec la préservation des espaces naturels et les impératifs sanitaires, nombre d'exploitants agricoles accueillent avec une irritation croissante les critiques qui leur sont ainsi adressées. Considérant avoir déjà consenti beaucoup d'efforts dans les années écoulées, ils insistent à présent sur la nécessité de restaurer une certaine confiance dans leur capacité à prendre en compte la dimension environnementale. Dans cet

esprit, ils privilégient naturellement un assouplissement des normes, leur adaptation aux réalités du terrain plutôt que le renforcement des contrôles et des sanctions.

Enfin, le changement climatique vient désormais peser également dans la discussion. Pour beaucoup d'acteurs, certaines de ses conséquences déjà perceptibles doivent être rapidement prises en compte. Au-delà, d'autres posent avec plus d'acuité encore la question des particularités structurelles de l'économie agricole, que ce soit au niveau national ou au niveau international.

La concertation préalable organisée autour de la révision du 6^{ème} PAN ne pouvait qu'être impactée par ces éléments.

DISPOSITIFS DE GARANTIE DE LA CONCERTATION

Un travail de co-construction de la concertation mené sous contraintes particulières

Notre mission s'est engagée sous des auspices singuliers puisque nous avons été désignés officiellement début mars 2020, quelques jours avant le confinement imposé aux Français pour faire face à la crise sanitaire lié à l'épidémie de Covid19. Notre mission s'en est donc trouvée retardée de près de trois mois dans la mesure où nous n'avons pu réellement engager un travail avec les ministères co-maîtres d'ouvrage qu'à partir de fin mai. Pour autant, le calendrier initial, indexé sur des attentes européennes, est demeuré identique même si de notre point de vue, il aurait été justifié d'obtenir de l'Union européenne un assouplissement des délais. A notre connaissance, les autorités françaises n'ont pas entrepris de démarche officielle dans ce sens. Pourtant, eu égard au contexte sanitaire, celle-ci aurait pu recevoir un accueil favorable et contribuer, en disposant de plus de temps, à une organisation plus aboutie de cette phase de préparation de la concertation obligatoire.

A ce stade, nous avons essentiellement procédé par visioconférence (hebdomadaire), par contacts téléphoniques et par échanges de documents numériques avec les agents en charge de la problématique « Nitrates » au sein, respectivement, de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature et de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité pour le ministère de la Transition écologique et de la Direction Générale de la Performance Economique et environnementale des entreprises pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Nous avons assez vite découvert que nos interlocuteurs mobilisés étaient en très petit nombre (5) et inégalement préparés à la procédure de concertation préalable dont fait l'objet pour la première fois le futur PAN. Il en est résulté une première phase de tâtonnement au cours de laquelle nous nous sommes employés à faire œuvre pédagogique quant aux principes et objectifs de la concertation tandis qu'il nous fallait, de notre côté, nous approprier la problématique « Nitrates ». Nous avons pu, heureusement, trouver rapidement un langage commun avec nos partenaires ministériels dont nous tenons à souligner ici les qualités d'écoute, d'adaptabilité et de réactivité, y compris pendant la période des congés d'été qui a rendu encore plus délicat le respect d'un calendrier très contraint, notamment pour le lancement de la concertation à la rentrée septembre.

Nous avons prioritairement œuvré pour faire évoluer le dossier de concertation vers une présentation accessible au plus grand nombre, pédagogique, et le plus possible délestée de ses dimensions par trop techniques, facilement rébarbatives pour un public de non-initiés. La méthode privilégiée pour concilier cette approche avec la possibilité d'approfondissement de tel ou tel aspect aura été d'adjoindre des liens « pour en savoir+ » dans la version numérique et de proposer la liste des sites à visiter dans la version papier. De même, nous avons insisté, en dépit des difficultés découlant de la pandémie, pour maintenir quelques rendez-vous en présentiel afin de permettre des échanges directs.

L'étude de contexte

« Les mêmes causes produisant les mêmes effets », selon la formule consacrée, cette phase importante du travail préparatoire a été, elle aussi, rendue plus malaisée tant par le calendrier que par le contexte sanitaire. Nous nous sommes cependant attachés à la mener dans des conditions nous permettant une perception satisfaisante des enjeux du dossier.

Ainsi, nous avons pu participer le 2 juillet à une réunion en visioconférence du GENEM, le groupe de concertation « Gestion des Eléments Nutritifs et des Emissions vers les Milieux », qui regroupe l'ensemble des parties prenantes à la révision du PAN 6. Notre intervention a permis de présenter la procédure de concertation et la mission des garants, facilitant de la sorte une sensibilisation des participants et les contacts ultérieurs avec certains d'entre eux.

Dans les semaines qui ont suivi, des entretiens ont été organisés par visioconférence ou par téléphone avec des représentants de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agricultures (APCA), de la FNSEA, du Comité Français d'Etude et de Développement de la Fertilisation Raisonnée (COMIFER), de la fédération France Nature Environnement et de la Confédération paysanne. Une rencontre de terrain a été également organisée par l'un des garants avec des éleveurs et agriculteurs du Segréen dans le Maine et Loire.

Ce travail préparatoire de compréhension du projet de révision du programme nous a amenés à être vigilants pour faire en sorte que :

- Le maximum d'informations concernant les enjeux du programme et son contenu soient accessibles et rendues publiques, dans un contexte sanitaire susceptible d'impacter la mobilisation et la participation du public,
- Le processus de concertation mis en œuvre s'efforce de dépasser les parties prenantes institutionnelles et autres intervenants habituels des débats sur la problématique « nitrates », qu'il s'agisse d'organismes, syndicats professionnels ou d'associations,
- Le périmètre de la concertation soit à la mesure du programme d'actions d'envergure nationale et ne se limite pas à des territoires spécifiques.

Il est important de souligner que l'ensemble de ces contacts a fait aussi ressortir un fort scepticisme et l'expression d'une lassitude croissante concernant particulièrement les différents dispositifs de démocratie participative. Ce sentiment assez unanimement partagé repose à la fois sur la multiplicité concomitante des démarches récentes ou en cours (consultation sur l'utilisation des pesticides, débat

public sur le PSN de la PAC, par exemple) et sur l'impression de « ne pas être entendus ». Nous avons également perçu des difficultés découlant des relations entre la profession agricole et les deux ministères pilotant la concertation. Enfin, rejoignant les considérations déjà énoncées quant aux perturbations créées par le contexte du premier semestre 2020, plusieurs interlocuteurs ont fait état d'une moindre capacité, au sein de leurs structures, à mener de front les travaux d'études et de propositions attendus.

A l'issue de cette phase, un dispositif global décrit ci-dessous a été soumis à la validation de la Commission Nationale de Débat Public, le 2 septembre 2020. Cette dernière a estimé le dossier « suffisamment complet pour engager la concertation ». Elle a assorti cet avis positif d'une réserve, à savoir « *qu'un communiqué de presse des deux personnes publiques responsables du plan soit diffusé dans la presse nationale et locale, assorti d'une rencontre avec la presse, pour informer de la concertation, préalablement à son ouverture* ».

ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION

L'essentiel du dispositif présenté se résume à la mise en place d'une plateforme numérique qui aura constitué le support principal de la concertation. Elle permettait naturellement l'accès au dossier de concertation et à ses prolongements déjà évoqués. Il était également possible d'y répondre à un questionnaire (Cf annexe 2) ou d'y déposer des contributions. D'autres dispositifs participatifs ont été utilisés dont le détail figure ci-dessous.

La concertation préalable s'est déroulée durant 49 jours consécutifs, **du vendredi 18 septembre au vendredi 6 novembre 2020**, avec pour objectif de permettre une meilleure compréhension des enjeux et de la réglementation en place, de recueillir l'appréciation et les attentes du public en termes de prévention des pollutions par les nitrates d'origine agricole et d'accueillir des propositions concrètes sur certaines perspectives d'évolution ciblées.

Publicité de la concertation

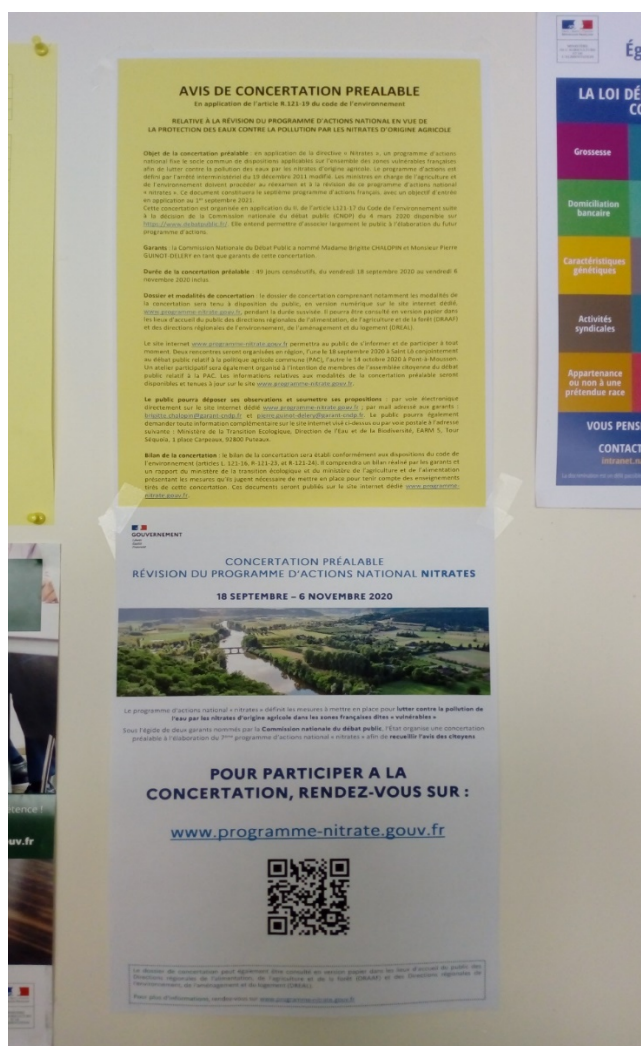
1 – L'avis de la concertation :

L'avis de concertation préalable a été publié dans les délais légaux le 4 septembre 2020, 15 jours avant son ouverture effective par le lancement du site de concertation www.programme-nitrates.gouv.fr sur lequel était téléchargeables l'avis et le dossier de concertation et par une publication sur les sites internet des deux ministères concernés en page « Actualités » :

<https://www.ecologie.gouv.fr/a-la-une>

<https://www.ecologie.gouv.fr/lancement-concertation-prealable-revision-du-programme-dactions-national-nitrates>

Il a aussi fait l'objet d'un affichage papier dans les locaux MAA et MTE :



Affichage à l'accueil du MTE



Affichage dans les locaux du MAA

L'avis de concertation a aussi été publié dans deux journaux régionaux, Ouest France et l'Est Républicain et un journal d'envergure nationale, La Croix.

Des courriers spécifiques ont été adressés aux préfets de région et de département, co-signés par le DEB et la DGPE, pour les informer et leur fournir les supports de communication à mettre en ligne sur leurs sites. De même, un courriel a été envoyé aux membres du GENEM afin de relayer l'information dans leurs réseaux respectifs, ainsi qu'aux correspondants communication et nitrates des DRAAF et DREAL.

Le lancement de la concertation a enfin donné lieu à **un communiqué de presse des deux ministères**, le 18 septembre 2020. Ce dernier a été relayé sur les réseaux sociaux.

2 - La plateforme numérique (www.programme-nitrates.gouv.fr) :

Nous avons insisté sur l'absolue nécessité que cette concertation soit mise en œuvre dans le cadre d'un processus transparent qui facilite l'expression et rende les contributions déposées accessibles à tout moment pour ceux qui souhaiteraient les consulter. La présentation et les contenus de la plateforme correspondaient bien à ces préconisations. Elle contenait en effet un portail d'informations sur les enjeux liés aux nitrates et la réglementation. Il était en outre possible d'y poser des questions, de demander des informations et de donner son avis par l'intermédiaire de questionnaires thématiques. **Le dossier de concertation** de 38 pages mis en ligne était téléchargeable.

Pour tenir compte de la spécificité du cadre réglementaire du programme d'actions, la plateforme a été construite de manière à pouvoir évaluer les forces et les faiblesses du PAN, son efficacité et les leviers d'amélioration du dispositif projeté. Elle proposait donc au public des questions globales et ouvertes lui permettant de s'exprimer plus librement mais aussi des questions plus techniques pour lesquelles un public plus initié pouvait donner son avis sur la pertinence des évolutions envisagées et faire des propositions concrètes sur ces dernières.

4 thèmes étaient ainsi accessibles :

- Premier thème : du 6^{ème} programme d'actions national nitrates au 7^{ème} PAN : quel bilan tirer du programme actuel et quelles orientations pour le prochain PAN ?
- Deuxième thème : adapter au mieux des périodes d'interdiction d'épandage pour limiter les émissions d'azote dans l'eau et l'air,
- Troisième thème : améliorer la mise en œuvre de la couverture automnale des sols pour limiter les émissions d'azote dans l'eau,
- Quatrième thème : l'articulation entre le PAN et la protection des captages d'eau potable.

Le public pouvait contribuer sous plusieurs formes : librement, par le dépôt d'observations ou de propositions ou/et par un vote sur des questions à choix multiples, de classement de propositions ou encore par des réponses oui/non.

3 - Les supports de communication :

Un kit de communication a été constitué à destination des régions. En sus du dossier de concertation et d'un visuel à mettre en ligne sur les sites des services et des préfetures, il comprenait :

- **Une affiche** imprimable en A3, destinée à être apposée dans les lieux d'accueil du public des services de l'Etat, des Chambres d'Agriculture et des associations de l'environnement et actualisable pour les régions choisies pour la tenue de réunions publiques,
- **Une plaquette 4 pages de présentation de la concertation** réalisée pour être le plus largement diffusée et distribuée.

4 - Les dispositifs participatifs :

Des moments d'information et de participation ont également été organisés afin de permettre un débat de terrain. Leur mise en place n'a pas été facilitée par les incertitudes et contraintes liées à l'évolution du contexte sanitaire. Le calendrier très serré à respecter et les moyens logistiques accordés à l'équipe ministérielle chargée du suivi de la procédure n'ont pas permis d'envisager leur démultiplication sur l'ensemble du territoire national.

Deux réunions publiques :

Deux rencontres sur la thématique « Nitrates » ont pu avoir lieu **en Normandie et dans la région Grand Est**. Chacune d'entre elles a donné lieu à l'intervention des garants pour rappeler les principes de la concertation et son cadre.

- **Le 18 septembre 2020**, date du lancement de la concertation, une réunion a été organisée à **Saint Lô**, conjointement au Débat Public sur le Plan Stratégique National de la Politique Agricole (ImPACtons) sur le thème « **Nitrates, qualité de l'eau et pratiques agricoles** ». Elle a eu lieu dans un espace polyvalent du Pôle Agglo21, en périphérie de la ville de 18h30 à 22h. Elle était présidée par la Présidente de la Commission Particulière du Débat Public sur le PSN, en présence également, en tant que coordonnatrice de la concertation pour les ministères co-maîtres d'ouvrage, de l'adjointe à la sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques au Ministère de l'Ecologie.

Cette rencontre a rassemblé **48 personnes**. Réparties autour de huit tables, elles ont longuement échangé autour des problématiques de l'impact de l'agriculture sur la qualité de l'eau. Un premier temps a été consacré à l'état des eaux en France et aux outils réglementaires qui existent pour en réduire la teneur en nitrate. Puis, durant un second temps plus participatif, les participants ont été invités à proposer des mesures susceptibles d'améliorer la qualité de l'eau mais également les pratiques agricoles.

23 mesures ont émergé pour améliorer la qualité de l'eau et 22 propositions pour accompagner les agriculteurs.



Réunion de Saint Lô : vote des participants

L'assistance était essentiellement composée des représentants du monde agricole (chambres d'agriculture, syndicats agricoles, agriculteurs), des experts et des associations environnementales du secteur. Le grand public y était peu représenté. La réunion s'est déroulée, dans un climat courtois, sans évocation toutefois de stratégies alternatives.

- **Le 14 octobre 2020**, à mi-concertation, **une seconde réunion publique** s'est déroulée de 18h30 à 20h50 à **Pont-à-Mousson** dans une salle spacieuse et bien équipée de l'Abbaye des Prémontrés sur le thème « **Quelles priorités pour la révision du programme d'actions nitrates ?** ».

Selon une disposition classique en demi-cercle, elle a réuni **une quarantaine de personnes et 50 en ligne**, sur le site de streaming (où le public pouvait poser des questions par le clavardage/tchat). Les participants étaient composés en majorité des acteurs du monde agricole et des associations environnementales. Il est difficile de comptabiliser la présence du grand public qui ne s'est pas manifesté durant les échanges avec la salle.

La réunion a été ouverte par la porte-parole de la maîtrise d'ouvrage et conduite par un animateur, professionnel de la communication. Les représentants des services déconcentrés de l'Etat et des établissements publics (DREAL, DRAAF, DDT Meurthe et Moselle, Agence de l'Eau Rhin-Meuse) étaient présents.

Après un état des lieux de la situation française au regard des pollutions par les nitrates d'origine agricole et une explication des mécanismes en jeu, les animateurs de la réunion ont rappelé le contenu du programme d'actions national "nitrates".



Pont-à-Mousson : intervenants ministériels

Dans une seconde partie, des pistes et voies d'amélioration pour la révision du PAN ont été proposées et discutées. Les participants se sont exprimés librement mais souvent avec force et détermination pour que leurs attentes soient entendues. Le vécu des agriculteurs et éleveurs a tenu une grande place. C'est ainsi

que de nombreux souhaits et propositions ont porté sur une meilleure adaptation des périodes d'épandage et de la mesure de couverture des sols aux conditions pédoclimatiques et météorologiques.

Nous attestons que ces deux réunions publiques ont été organisées dans le plus strict respect des règles sanitaires. Imposant une jauge limitée de participants, les inscriptions devaient se faire impérativement par mail ou par téléphone.

Un atelier participatif :

Le samedi 10 octobre, un atelier participatif a été organisé par les co-maitres d'ouvrage avec **20 citoyens volontaires issus de l'Assemblée citoyenne sur l'agriculture** (regroupant 150 citoyens tirés au sort) mise en place les 25-26-27 septembre 2020 dans le cadre du Débat Public sur le PSN de la PAC. Il a eu lieu sur la journée de 10h30 à 16h00 dans les locaux du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 3, rue Barbet de Jouy à Paris. L'objectif de cet atelier était, pour ces citoyens, de découvrir les mesures du PAN et d'identifier collectivement les pistes pouvant améliorer la qualité de l'eau.

Venant de différentes régions, leur déplacement a été pris en charge et ils ont été accueillis dans les meilleures conditions par l'équipe projet au complet dans une ambiance détendue et conviviale. Aucun d'entre eux n'avait déjà participé à une concertation. Toutes et tous ont fait preuve d'une attention soutenue et d'un intérêt certain pour la question des nitrates qui leur a été présentée de manière très pédagogique par les animateurs. Ces derniers se sont montrés extrêmement réactifs et soucieux de répondre clairement aux questions qui leur étaient posées.

Le témoignage d'un chef d'exploitation, ingénieur agronome a constitué un moment fort de la matinée où l'ensemble du groupe était réuni pour un temps informatif nécessaire à la bonne compréhension des thèmes abordés l'après-midi. Les citoyens ont été répartis en sous-groupe de 7 avec un animateur et un représentant des deux ministères par table constituée. Cette phase de la journée s'est avérée vivante et productive. Les citoyens ont pu intervenir librement et débattre avec pour objectif de répondre à la question « *comment faire baisser la concentration en nitrates dans l'eau* » et faire émerger trois propositions à restituer en fin de rencontre.



Un des sous-groupes de citoyens volontaires

Cet atelier citoyen a donné lieu à **la publication d'un cahier d'acteur sur le site internet de la concertation** après avoir été validé par la garante présente durant tout ce temps de rencontre. Celle-ci s'est assurée du bon déroulement de la démarche, de la bonne animation des sous-groupes et des possibilités qui ont été données à ces citoyens de s'informer, de poser des questions, de présenter des observations et de faire des propositions, au-delà de ce qui était attendu. La richesse de ce mode participatif sans filtre et qui sort du formalisme habituel mérite d'être signalé.



L'ensemble des participants à l'Atelier-citoyen dans les jardins du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Une adresse courriel dédiée aux garants :

Comme annoncée dans l'avis de lancement de la procédure de concertation, indiquée sur la plateforme numérique ouverte pendant toute la durée du processus participatif et mentionnée dans tous les documents réalisés, le public avait la possibilité d'utiliser l'adresse courriel des garants pour leur faire part d'observations, les questionner ou leur soumettre des propositions. Si elle nous a permis de contacter et d'échanger avec plusieurs acteurs parties prenantes de l'élaboration du PAN, elle a en revanche été assez peu utilisée. Tous les messages réceptionnés ont fait l'objet d'une réponse ou d'un accusé de réception et toutes les contributions ont été transmises régulièrement à l'équipe-projet en charge de la concertation.

RÉSULTATS DE LA CONCERTATION

Synthèse des observations et propositions ayant émergé pendant la concertation

Nous présentons ici une synthèse de ce qui a été recueilli sur la plate-forme numérique mais également à l'occasion des réunions publiques, de l'atelier citoyen et des différents entretiens que nous avons menés lors de la phase de préparation de la concertation. Leur présentation est effectuée de manière purement objective c'est-à-dire en rendant compte de l'expression des acteurs, sans commentaires de notre part. Il doit être ici souligné que, si toutes ne rencontrent pas l'unanimité, l'intérêt de la démarche de concertation est aussi de faire ressortir la diversité des points de vue.

Les principaux contributeurs sont les agriculteurs, les syndicats d'agriculteurs, les chambres d'agriculture, les associations environnementales, les experts et instituts de recherche.

Les sujets abordés, dont certains peuvent sembler dépasser le strict périmètre de cette concertation, ont été regroupés en thématiques qui peuvent elles-mêmes s'organiser autour de deux grandes catégories :

1/ Les sujets à caractère général

Le modèle agricole

« La pression s'exerce sur les individus (exploitants agricoles) pour qu'ils modifient leurs pratiques alors qu'il faut réfléchir en termes de système ». Cette formule, entendue lors d'un entretien, résume bien l'esprit d'un certain nombre de remarques. Celles-ci peuvent concerner la globalité d'un modèle perçu comme « productiviste », la pollution de l'eau par les nitrates n'étant que l'une des conséquences des choix opérés de longue date et confirmés notamment au niveau européen. Il arrive que cette approche se focalise plus précisément sur la question des « élevages industriels » et qu'une limitation du nombre d'animaux sur le territoire national soit proposée.

Renforcer la cohérence des politiques publiques

Le dossier de concertation expose déjà la pluralité des politiques publiques pouvant concerner, de près ou de loin, la problématique « nitrates ». Les acteurs sont nombreux à se saisir de ce constat pour souligner la nécessité de renforcer la cohérence et la convergence de ces encadrements juridiques et normatifs (ICPE, IOTA, PAC, directive nitrates...). En parallèle, émerge l'attente d'une stabilisation du cadre réglementaire dont les fréquentes évolutions sont considérées comme rendant encore plus complexe la gestion quotidienne des exploitations. Le manque de lisibilité dans le temps des politiques publiques nuit à leur efficacité. Dans le même esprit, a été évoquée la nécessité d'un rapprochement entre les textes traitant de la qualité de l'eau et ceux relatifs à la qualité de l'air.

Normes et règlements

Ce thème peut paraître découler du précédent. Il nous semble toutefois devoir être mentionné à part dans la mesure où il renvoie plus spécifiquement à l'action des autorités ministérielles nationales et où, par ailleurs, il s'avère nettement moins consensuel. En effet, une partie des contributions et avis recueillis demande que davantage de moyens soient consacrés aux contrôles en ajoutant le souhait d'un

renforcement des sanctions en cas de manquements, tandis que d'autres acteurs, à l'inverse, soulignent le caractère trop contraignant des procédures mises en place. Ces derniers plébiscitent, par exemple, un rééquilibrage entre dispositions réglementaires et mesures volontaires, revendication parfois exprimée sous une autre forme en privilégiant une approche « agronomique » opposée à une approche « administrative ». Cette demande est complétée de l'impérieuse nécessité de simplifier une réglementation excessivement complexe qui, de plus, est souvent détournée par des dérogations accordées en trop grand nombre.

Revoir le calendrier des PAN

La révision quadriennale du PAN apparaît engendrer un rythme trop resserré à certains contributeurs. Elle ne permettrait pas une appréciation suffisante des effets du programme précédent et contrarierait donc la pertinence du contenu des révisions. Nous n'avons pas noté de propositions précises pour remédier à cette critique. Mais deux points soulevés viennent cependant compléter ces commentaires : suggestion d'une évaluation du PAN à mi-parcours (idée pouvant être retenue en-dehors de la question de la périodicité du renouvellement même si, implicitement, elle suppose tout de même, pour être réaliste, un allongement du calendrier) ; regret de l'insuffisance des indicateurs de résultats concernant les périodes antérieures.

2/ les sujets à caractère spécifique

La prise en compte du changement climatique

Il s'agit là d'une demande récurrente, l'une des plus fréquemment évoquées. Au même titre que la thématique suivante, elle s'inscrit dans la revendication d'une plus grande souplesse dans la mise en oeuvre des dispositifs réglementaires. En l'occurrence, le sujet du décalage croissant entre les calendriers d'épandage et les évolutions climatiques constitue l'illustration la plus marquante de cette revendication. Au-delà de l'aspect structurant du « changement climatique », nous avons noté la mention de la « variabilité climatique », certes plus ponctuelle mais qui nécessiterait, là encore, d'abolir une certaine rigidité des prescriptions imposées aux exploitants.

S'appuyer davantage sur les échelons locaux

Parfois exprimée, dans certaines contributions, sous l'égide du « bon sens paysan », cette proposition, dans ses différentes déclinaisons, conteste l'uniformité des consignes contenues dans le PAN. Il s'agit, pour les intervenants, de plaider pour une plus grande prise en compte des « réalités du terrain » en considérant, notamment, la diversité des sols, des cultures et des climats. Il pourrait être également pertinent d'utiliser les PAR pour optimiser l'autonomie des exploitations en fertilisant à l'échelle du territoire. Plus globalement, une suggestion revient de réduire le socle national, c'est-à-dire, donc, les mesures contenues dans le PAN, pour transférer davantage de compétences au niveau des PAR.

Mieux accompagner les exploitants agricoles dans les évolutions nécessaires

Un grand nombre de propositions porte sur les moyens d'accompagnement des agriculteurs pour une amélioration de leurs pratiques et pour permettre leur adaptation aux exigences requises par la réglementation s'ils rentrent en zones vulnérables. L'information et la sensibilisation des agriculteurs pourraient être renforcées en organisant par exemple des visites d'exploitations innovantes ou des retours d'expérience entre pairs d'une même zone. Un renforcement de l'accompagnement technique des exploitants, notamment pour l'utilisation de nouveaux outils de gestion et d'optimisation de la fertilisation (drones, satellite, techniques d'épandage permettant de moduler les doses, transformation des effluents, etc.) est aussi suggéré. Deux idées complémentaires seraient de subventionner les technologies ou pratiques les plus vertueuses ou d'instaurer une sorte de « bonus/malus ».

La qualité de l'air

La pollution de l'air par l'épandage des engrais azotés s'est invitée dans la concertation. Le protoxyde d'azote qui provient essentiellement du processus de dénitrification qui se produit dans les sols agricoles à partir des nitrates serait responsable de 20% du réchauffement climatique. Il apparaît cependant que sa prise en compte dans le PAN ne fait pas consensus : pour certains contributeurs, le PAN doit concerner uniquement la protection de la ressource en eau tandis que d'autres estiment regrettable que la qualité de l'air et les émissions d'ammoniac n'aient pas été jusqu'à présent considérées.

Les captages

De nombreux commentaires ou contributions abordent cet aspect spécifique qui, comme d'autres, ne conduit pas forcément à des analyses convergentes. On retrouve ici le partage entre la demande de contrôles renforcés et celle de les assouplir en mettant en relief l'existence de causes de pollution des eaux extérieures à l'activité agricole. Au-delà, on notera les souhaits de voir se développer les programmes « Re-Sources » et les dispositifs « Paiements pour Services Environnementaux », en d'autres termes, la préférence accordée aux démarches incitatives. A prendre en compte également la suggestion d'une meilleure articulation avec les Commissions locales de l'eau en charge des SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

La couverture des sols

Sur ce thème très débattu, la question posée par un contributeur (« Comment faciliter l'application des mesures contenues dans le PAN à propos de la couverture des sols ? ») résume bien l'esprit de la plupart des commentaires et propositions recueillis. Ces derniers portent sur l'amélioration des techniques de suivi, la modification des concepts utilisés dans la réglementation (CIPAN, dérobées, couverts végétaux) qui recouvrent des pratiques à faire évoluer, la révision des dispositions réglementant la fertilisation des couverts ou encore la systématisation des aides du type Plan Végétal Environnement.

Évolution du programme résultant de la concertation

Même s'il faut conserver à l'esprit que le contenu final du PAN 7 sera soumis à la validation des décideurs

politiques et que les marges de manœuvre pour faire évoluer le PAN s'avèrent relativement étroites, nos interlocuteurs administratifs au sein des deux ministères co-maîtres d'ouvrage nous ont fait connaître par écrit leur intérêt pour certaines des propositions engrangées autour des thématiques suivantes :

- Possibilités d'adaptation des mesures aux conditions climatiques ;
- Couverts végétaux automnaux ;
- Rééquilibrage entre le PAN et les PAR (subsidiarité territoriale) ;
- Protection des captages.

Il nous est donc permis de penser que, sur ces sujets, des adaptations issues de la concertation seront intégrées au futur programme.

AVIS DES GARANTS SUR LE DÉROULÉ DE LA CONCERTATION

En préalable à l'expression de notre avis quant au déroulement de la démarche, il nous faut souligner combien les caractéristiques de la période ont nécessairement influé sur la capacité à sensibiliser l'opinion et sur les possibilités d'obtenir en retour observations, commentaires et propositions. Sans nous attarder sur le contexte général prévalant depuis plusieurs mois et dont l'impact sur nos travaux a déjà été mentionné, rappelons que le mois de septembre 2020 a notamment été celui d'une rentrée scolaire organisée dans des conditions pour le moins inédites. Pour cette raison spécifique et pour quelques autres tout aussi prégnantes, l'attention du public sur une problématique telle que la « directive nitrates » était nécessairement plus difficile encore à capter.

Les grands principes respectés...

Une fois rappelé cet élément de pondération des résultats obtenus, il nous est possible d'exprimer un avis, en l'occurrence assez contrasté, quant au déroulement de cette concertation.

Après le travail réalisé avec les représentants des co-maîtres d'ouvrage (Cf ci-dessus « Dispositif de garantie de la concertation »), nous considérons que l'information mise à disposition du public répondait bien aux critères de la convention d'Aarhus et du code de l'environnement encadrant la concertation préalable. Clairs, complets, rédigés en termes accessibles, les contenus du dossier de concertation et les possibilités d'approfondissement qu'ils offraient, permettaient de saisir, en particulier pour des personnes étrangères à la matière traitée, à la fois les mécanismes des programmes déjà élaborés pour réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole et les enjeux de la révision du 6^{ème} PAN.

... mais des réserves subsistent

Au-delà de ce premier point, naturellement très important puisque concernant le socle même de la procédure, nous sommes amenés à formuler un certain nombre de réserves, voire de regrets, quant à la mise en œuvre effective du dispositif de concertation proprement dit :

- La validation par la CNDP, le 2 septembre 2020, des modalités et supports de la concertation était expressément assortie du souhait de voir organiser, parallèlement à un communiqué commun des deux ministères, une « rencontre avec la presse ». La seconde préconisation n'a pas été suivie d'effets faute de l'accord des décideurs politiques. Cette lacune aura été, de notre point de vue, préjudiciable à une communication efficace à l'intention du grand public, surtout en considération du contexte rappelé

précédemment, et regrettable en ce qu'elle témoignait d'un moindre investissement de l'échelon ministériel concerné vis-à-vis de la démarche.

- Les services déconcentrés des ministères ont pu être considérés, a priori, comme des relais appropriés pour faire connaître, dans leurs propres réseaux, l'existence de la concertation et inciter à y participer. Or les éléments à notre disposition laissent à penser que l'attention portée à la démarche et le souci d'en favoriser le déroulement ont été très inégaux dans les régions.

- Si les circonstances ne permettaient guère d'envisager plus de deux réunions publiques, celles tenues à Saint-Lô et à Pont-à-Mousson n'ont pas réellement répondu à la préoccupation d'associer le « grand public ». Ceci tient notamment à une insuffisance des communications locales.

- La plate-forme numérique devenue, par la force des choses, le vecteur principal de la concertation, comportait, ainsi que nous le soulignons plus haut, toutes les informations nécessaires pour qui souhaitait prendre connaissance des thèmes et perspectives reliés à la révision du PAN. Toutefois, leur accès n'aura pas été facilité par la fluidité relative de son maniement.

Au final, la période de concertation aura sans doute eu l'utilité d'offrir aux acteurs concernés un cadre inédit pour y exposer leurs points de vue et leurs attentes. La richesse des contributions engrangées témoigne de cet aspect positif. De même, ont pu affleurer par ce biais des remarques concernant les relations au long cours entre les parties prenantes, ce qui peut nourrir d'utiles réflexions quant aux conditions d'un dialogue plus apaisé et constructif entre l'administration et ses différents interlocuteurs professionnels ou associatifs.

En revanche, nous devons malheureusement prendre acte du fait que, pour les multiples raisons évoquées tout au long de ce bilan, ce moment, normalement dédié à une large ouverture des dispositifs participatifs, n'aura en réalité pas permis de dépasser de façon significative le « cercle des initiés ». Les circonstances extérieures pèsent bien entendu fortement sur ce constat mais la motivation n'aura sans doute pas été assez forte et les moyens nécessaires suffisamment déployés, ici ou là, pour compenser, au moins partiellement, ce handicap.

RECOMMANDATIONS AU MAÎTRE D'OUVRAGE SUR LES MODALITÉS D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC À METTRE EN ŒUVRE JUSQU'À L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Ce qui précède nous incite à recommander de saisir toutes les occasions se présentant dans la suite du processus pour tenter de sensibiliser aussi largement que possible les citoyens à la problématique « nitrates » et de recueillir leurs propositions.

Une première opportunité va se présenter lors de la phase de consultation du public préalable à la publication du futur arrêté PAN 7. Si, comme il est permis de l'espérer, les contraintes liées à la situation sanitaire se sont alors desserrées, une vigilance particulière devra s'exercer pour permettre une expression citoyenne de plus grande ampleur.

La préparation des PAR constituera une autre étape propice à une association large du public. Certes, l'organisation d'une concertation préalable n'est pas obligatoire à l'échelon régional. Ceci n'interdit cependant pas une incitation ministérielle forte en direction des préfets de région pour les inviter à recourir à un dispositif participatif tel qu'il fut mis en place en 2017 mais dans seulement quatre régions. L'idée semble d'autant plus pertinente que la motivation de la population sera plus facile à susciter dans un contexte de plus grande proximité.

Enfin, en cohérence avec ce qui précède, nous suggérons que la plate-forme numérique mise en place à l'occasion de la concertation soit réactivée pour faire vivre les échanges, notamment en direction du public, jusqu'à l'adoption définitive du PAN 7.

Les Garants

Brigitte CHALOPIN
Pierre GUINOT-DELÉRY

ANNEXES

- **ANNEXE 1 – Principales thématiques proposées à la concertation (plate-forme numérique)**

Du 6ème programme d'actions national nitrates (PAN) au 7ème PAN : quel bilan tirer du programme actuel et quelles orientations pour le prochain programme ?

L'azote est un élément nutritif indispensable à la croissance des plantes, mais de trop fortes concentrations dans l'eau (sous la forme de nitrates) et dans l'air sont préjudiciables à la santé humaine et à l'environnement. Dès 1991, une directive européenne a été adoptée afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole et améliorer la qualité des eaux : la directive « nitrates ». Elle a été transposée en France par la désignation de zones vulnérables à cette pollution et par l'adoption d'un programme d'actions d'application obligatoire en zone vulnérable, qui promeut des bonnes pratiques agricoles en matière de gestion de l'azote.

Adapter au mieux les périodes d'interdiction d'épandage pour limiter les émissions d'azote dans l'eau et dans l'air

Les émissions d'azote dans l'eau sont principalement le fait d'un phénomène de fuites de nitrates en profondeur depuis les sols agricoles, la « lixiviation ». Ce phénomène est plus important en automne-hiver qu'en printemps-été. La mesure 1 du PAN délimite des périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés. Son objectif est d'éviter les épandages lors des périodes les plus à risques en termes de lixiviation des nitrates. Les émissions d'azote ont aussi lieu vers l'air, notamment par volatilisation d'ammoniac au moment des épandages. La concentration des épandages à certaines périodes peut alors contribuer à des pics de pollution de l'air.

Améliorer la mise en œuvre de la couverture automnale des sols pour limiter les émissions d'azote dans l'eau

Les émissions d'azote dans l'eau sont principalement le fait d'un phénomène de fuites de nitrates en profondeur depuis les sols agricoles, la « lixiviation ». L'importance du phénomène de lixiviation résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, dont la présence d'un stock (ou « reliquat ») de nitrates dans le sol en automne-hiver. La mesure 7 du PAN prévoit des exigences relatives au maintien d'une quantité minimale de couverture végétale au cours des périodes pluvieuses, dans le but d'absorber l'azote du sol après une culture. La mesure 7 concerne aussi les modalités de gestion des résidus de récolte. L'objectif de la mesure est de capter les reliquats de nitrates et d'éviter leur entraînement dans les eaux lors des périodes pluvieuses d'automne/hiver.

L'articulation entre le PAN et la protection des captages d'eau potable

En France, l'eau à destination de la consommation humaine est prélevée dans les rivières et les nappes souterraines par l'intermédiaire de captages d'eau potable. La qualité de l'eau prélevée influence directement celle de l'eau du robinet ainsi que son coût. La protection des captages d'eau potable contre les pollutions diffuses constitue un enjeu sanitaire et environnemental majeur. Elle est assurée par la politique nationale de protection des aires d'alimentation des captages et par la réglementation « nitrates » dans les zones d'actions renforcées. Ces deux politiques mobilisent des outils réglementaires et incitatifs différents

• ANNEXE 2 – Questionnaire proposé au public (plate-forme numérique)

Quelle perception avez-vous de la qualité de l'eau dans les rivières et les nappes souterraines en France ?

Toutes les rivières et les nappes souterraines ont une eau de bonne qualité	25
La majorité des rivières et des nappes souterraines ont une eau de bonne qualité, mais certaines ont une eau de mauvaise qualité	172
La majorité des rivières et des nappes souterraines ont une eau de mauvaise qualité, mais certaines ont une eau de bonne qualité	63
Toutes les rivières et les nappes souterraines ont une eau de mauvaise qualité	17
Sans avis	51

Pensez-vous que la réglementation a permis d'améliorer la qualité de l'eau ?

Oui, de manière très satisfaisante	64
Oui mais il reste des progrès à faire	65
Dans certains cas, oui, mais dans la plupart des cas, non	67
Non, pas du tout	21
Ne se prononce pas	67

Les actions du PAN vous semblent-elles efficaces pour protéger la ressource en eau ?

Mesure 1 : Périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés

très efficace	35
plutôt efficace	117
plutôt inefficace	63
sans effet	25
sans avis	20

Mesure 2 : Prescriptions relatives au stockage des effluents d'élevage

très efficace	44
plutôt efficace	129
plutôt inefficace	35
sans effet	17
sans avis	34

Mesure 3 : Limitation de l'épandage des fertilisants azotés afin de garantir l'équilibre de la fertilisation azotée

très efficace	47
plutôt efficace	93
plutôt inefficace	68
sans effet	25
sans avis	25

Mesure 4 : Modalités d'établissement du plan de fumure et du cahier d'enregistrement des pratiques

très efficace	38
plutôt efficace	89
plutôt inefficace	62
sans effet	38
sans avis	32

Mesure 5 : Limitation de la quantité d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par chaque exploitation

très efficace	33
plutôt efficace	99
plutôt inefficace	54
sans effet	28
sans avis	44

Mesure 6 : Conditions d'épandage

très efficace	39
plutôt efficace	116
plutôt inefficace	51
sans effet	25
sans avis	28

Mesure 7 : Couverture végétale pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses

très efficace	71
plutôt efficace	115
plutôt inefficace	44
sans effet	13
sans avis	16

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

très efficace	90
plutôt efficace	105
plutôt inefficace	31
sans effet	11
sans avis	22

De votre point de vue, les caractéristiques suivantes sont-elles insuffisamment, suffisamment ou trop développées dans le PAN ?

Définition d'un socle commun de règles applicables à toutes les zones vulnérables

pas assez	17
suffisamment	54
trop	100
sans avis	20

Possibilité d'être adapté en fonction des enjeux locaux

pas assez	132
suffisamment	42
trop	9
sans avis	8

Prise en compte des conditions climatiques annuelles

pas assez	165
suffisamment	13
trop	5
sans avis	9

Définition de règles claires

pas assez	101
suffisamment	49
trop	13
sans avis	27

Définition précise des solutions techniques à mettre en place

pas assez	79
suffisamment	56
trop	25
sans avis	30

Définition des résultats à atteindre

pas assez	58
suffisamment	61
trop	28
sans avis	43

Stabilité dans le temps

pas assez	96
suffisamment	52
trop	12
sans avis	31

Prise en compte de l'évolution des pratiques agricoles

pas assez	151
suffisamment	24
trop	6
sans avis	11

Prise en compte des contraintes techniques des exploitations agricoles

pas assez	155
suffisamment	21
trop	9
sans avis	7

Conciliation des impératifs agronomiques, de la performance économique et des enjeux environnementaux

pas assez	158
suffisamment	18
trop	7
sans avis	9

Selon vous, quel ordre de priorité le PAN devrait-il donner aux enjeux suivants ?

1 :		2 :		3 :	
Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface ;	61	Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface ;	29	Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface ;	18
Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable ;	23	Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable ;	36	Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable ;	29
Eviter les proliférations d'algues vertes ;	4	Eviter les proliférations d'algues vertes ;	6	Eviter les proliférations d'algues vertes ;	18
Améliorer l'efficacité de la fertilisation ;	26	Améliorer l'efficacité de la fertilisation ;	22	Améliorer l'efficacité de la fertilisation ;	23
Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols ;	40	Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols ;	32	Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols ;	27
Limitier la dépendance à des fertilisants non renouvelables ;	3	Limitier la dépendance à des fertilisants non renouvelables ;	20	Limitier la dépendance à des fertilisants non renouvelables ;	21
Réduire les émissions de gaz à effets de serre ;	3	Réduire les émissions de gaz à effets de serre ;	10	Réduire les émissions de gaz à effets de serre ;	18
Eviter les pics de pollution de l'air ;	1	Eviter les pics de pollution de l'air ;	3	Eviter les pics de pollution de l'air ;	2
4 :		5 :		6 :	
Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface ;	19	Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface ;	13	Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface ;	9
Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable ;	22	Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable ;	21	Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable ;	15
Eviter les proliférations d'algues vertes ;	15	Eviter les proliférations d'algues vertes ;	19	Eviter les proliférations d'algues vertes ;	28
Améliorer l'efficacité de la fertilisation ;	24	Améliorer l'efficacité de la fertilisation ;	19	Améliorer l'efficacité de la fertilisation ;	16
Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols ;	22	Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols ;	17	Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols ;	9
Limitier la dépendance à des fertilisants non renouvelables ;	26	Limitier la dépendance à des fertilisants non renouvelables ;	24	Limitier la dépendance à des fertilisants non renouvelables ;	23
Réduire les émissions de gaz à effets de serre ;	14	Réduire les émissions de gaz à effets de serre ;	25	Réduire les émissions de gaz à effets de serre ;	31
Eviter les pics de pollution de l'air ;	13	Eviter les pics de pollution de l'air ;	17	Eviter les pics de pollution de l'air ;	24
7 :		8 :			
Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface ;	5	Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface ;	2		
Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable ;	8	Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable ;	3		
Eviter les proliférations d'algues vertes ;	22	Eviter les proliférations d'algues vertes ;	44		
Améliorer l'efficacité de la fertilisation ;	7	Améliorer l'efficacité de la fertilisation ;	20		
Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols ;	8	Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols ;	2		
Limitier la dépendance à des fertilisants non renouvelables ;	20	Limitier la dépendance à des fertilisants non renouvelables ;	19		
Réduire les émissions de gaz à effets de serre ;	42	Réduire les émissions de gaz à effets de serre ;	11		
Eviter les pics de pollution de l'air ;	42	Eviter les pics de pollution de l'air ;	53		

Les périodes d'interdiction d'épandage vous semblent-elles adaptées :

à la protection des ressources en eau ?

bien adaptées	17
plutôt adaptées	51
plutôt inadaptées	19
pas du tout adaptées	13
ne sait pas	30

à la prévention des pics de pollution de l'air ?

bien adaptées	7
plutôt adaptées	23
plutôt inadaptées	23
pas du tout adaptées	30
ne sait pas	47

à la bonne gestion agronomique des cultures ?

bien adaptées	9
plutôt adaptées	32
plutôt inadaptées	65
pas du tout adaptées	20
ne sait pas	4

aux contraintes organisationnelles de l'exploitation ?

bien adaptées	3
plutôt adaptées	26
plutôt inadaptées	62
pas du tout adaptées	31
ne sait pas	8

Les exigences en termes de couverture automnale des sols vous semblent-elles adaptées :

à la protection de la ressource en eau ?

bien adaptées	15
plutôt adaptées	72
plutôt inadaptées	14
pas du tout adaptées	13
ne sait pas	8

à la bonne gestion agronomique de l'exploitation ?

bien adaptées	13
plutôt adaptées	35
plutôt inadaptées	53
pas du tout adaptées	16
ne sait pas	5

Selon vous, pour améliorer la couverture des sols, l'action publique devrait :

1 :

Renforcer les exigences actuelles (exemple : durée d'implantation, types de couverts, limitation des adaptations)	10
Renforcer les exigences de résultats (c'est-à-dire limiter les pertes d'azote sous les parcelles) en laissant plus de latitude sur les moyens pour y parvenir	12
Être plus incitative en subventionnant les exploitations agricoles	38
Mieux accompagner (par exemple en matière de conseil agricole) les exploitants agricoles dans la mise en place et la valorisation des couverts automnaux	25
Mieux mobiliser la recherche pour développer des solutions techniques adaptées	24

2 :

Renforcer les exigences actuelles (exemple : durée d'implantation, types de couverts, limitation des adaptations)	1
Renforcer les exigences de résultats (c'est-à-dire limiter les pertes d'azote sous les parcelles) en laissant plus de latitude sur les moyens pour y parvenir	13
Être plus incitative en subventionnant les exploitations agricoles	11
Mieux accompagner (par exemple en matière de conseil agricole) les exploitants agricoles dans la mise en place et la valorisation des couverts automnaux	50
Mieux mobiliser la recherche pour développer des solutions techniques adaptées	34

3 :

Renforcer les exigences actuelles (exemple : durée d'implantation, types de couverts, limitation des adaptations)	7
Renforcer les exigences de résultats (c'est-à-dire limiter les pertes d'azote sous les parcelles) en laissant plus de latitude sur les moyens pour y parvenir	12
Être plus incitative en subventionnant les exploitations agricoles	27
Mieux accompagner (par exemple en matière de conseil agricole) les exploitants agricoles dans la mise en place et la valorisation des couverts automnaux	26
Mieux mobiliser la recherche pour développer des solutions techniques adaptées	35

4 :

Renforcer les exigences actuelles (exemple : durée d'implantation, types de couverts, limitation des adaptations)	28
Renforcer les exigences de résultats (c'est-à-dire limiter les pertes d'azote sous les parcelles) en laissant plus de latitude sur les moyens pour y parvenir	44
Être plus incitative en subventionnant les exploitations agricoles	19
Mieux accompagner (par exemple en matière de conseil agricole) les exploitants agricoles dans la mise en place et la valorisation des couverts automnaux	4
Mieux mobiliser la recherche pour développer des solutions techniques adaptées	11

5 :

Renforcer les exigences actuelles (exemple : durée d'implantation, types de couverts, limitation des adaptations)	60
Renforcer les exigences de résultats (c'est-à-dire limiter les pertes d'azote sous les parcelles) en laissant plus de latitude sur les moyens pour y parvenir	26
Être plus incitative en subventionnant les exploitations agricoles	13
Mieux accompagner (par exemple en matière de conseil agricole) les exploitants agricoles dans la mise en place et la valorisation des couverts automnaux	2
Mieux mobiliser la recherche pour développer des solutions techniques adaptées	5

Où pensez-vous que l'équilibre entre démarches volontaires/incitatives et obligations devrait se situer dans les aires d'alimentation de captage ?

Caractériser l'équilibre entre les deux types de démarches en donnant un chiffre compris entre 1 (exclusivement volontaire/incitatif) et 10 (exclusivement obligatoire) :

1	7
2	7
3	11
4	6
5	25
6	6
7	10
8	7
9	5
10	5

Est-il souhaitable d'introduire dans le PAN un socle minimal de mesures à mettre en place de manière uniforme dans l'ensemble des zones d'actions renforcées ?

Oui / Non ?

oui	30
non	60

- **ANNEXE 3 – Article paru dans « L'agriculteur normand »**

Un débat sur la PAC très centré sur les nitrates

Le débat public intitulé Impactons tenait sa deuxième réunion à Saint-Lô, le 18 septembre dernier. 45 personnes ont longuement échangé autour des problématiques de l'impact de l'agriculture sur la qualité de l'eau. Explications.

Publié le 23 septembre 2020 - Par Joël Rébillard



En fin de séance, les participants avaient la possibilité de voter sur les propositions.

© DR

Initié au printemps, le débat public organisé par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), organisme public indépendant, a dû être suspendu pendant le confinement. Il a redémarré pour ce qui concerne les réunions publiques le 11 septembre à Châlons-en-Champagne. Cette phase prévoit onze étapes régionales d'ici fin octobre, chacune portant sur un thème particulier.

La réunion de Saint-Lô le 18 septembre était la deuxième et portait sur le lien entre la PAC et les ressources naturelles. La CNDP doit aussi compiler les « cahiers d'acteurs » qui sont les contributions que les groupes, associations et syndicats peuvent déposer, de même que les contributions individuelles dont les citoyens

peuvent faire part. La CNDP doit remettre son rapport au ministre de l'Agriculture fin décembre.

Les nitrates s'invitent

Particularité du débat, il coïncide avec la consultation du public prévue dans le cadre de la révision du programme d'action lié à la directive nitrates. Ce 5e programme arrive à échéance et un 6e programme doit entrer en vigueur en septembre 2021.

Les organisateurs ont donc choisi de faire d'une pierre deux coups et d'organiser un débat sur les nitrates en agriculture dans le cadre du débat prévu à l'origine sur le thème « ressources naturelles en agriculture : quels apports ? Quels impacts ? » La réflexion a été rondement menée, en trois heures. Répartis en huit tables, les participants ont planché sur la connaissance de la qualité de l'eau : quelles sont les données ? Les évolutions ? L'impact des pratiques agricoles ?

Des propositions à foison

Dans la deuxième phase de réflexion chaque table devait se mettre d'accord sur trois mesures susceptibles d'améliorer la qualité de l'eau, et sur les moyens d'accompagner les agriculteurs dans une amélioration de leurs pratiques. A l'issue, l'ensemble des participants pouvait exprimer ses préférences parmi l'ensemble des propositions ainsi formulées.

Ainsi, 23 mesures ont émergé des huit tables pour améliorer la qualité de l'eau.

Onze ont été soumises au vote et les plus votées ont été les suivantes :

- mieux répartir les épandages et les rotations agronomiques ;
- accompagner les agriculteurs en agro-écologie pour éviter de retraiter les eaux en épuration et accompagner la recherche-développement sur l'innovation ;
- reconnaître l'herbe comme culture (ne pas faire de différence entre prairie temporaire et prairie permanente) ;
- favoriser le regroupement parcellaire autour des bâtiments d'élevage pour favoriser le pâturage ;
- favoriser les rotations qui permettent la couverture permanente des sols
- gérer les haies de façon collective.

Quant aux moyens d'accompagnement des agriculteurs, 14 des 22 propositions faites ont été soumises au vote et les plus votées sont :

- assurer des prix rémunérateurs pour permettre une lisibilité économique du système d'exploitation-améliorer la sécurité économique ;
- faciliter les conditions de travail pour se former, favoriser l'échange et la coopération ;
- améliorer l'attractivité pour les jeunes ;
- garder la cohérence entre les réglementations nationales des États-membres de

l'UE ;

- aides par actif, reconnaissance des différents systèmes d'exploitation/prise en compte de l'humain dans la fiscalité.

Témoignage d'un participant

Jeune retraité des Jeunes Agriculteurs, François Rihouet a participé au débat. Il juge la formule « intéressante à condition que l'on ait l'intention de se mixer » avec d'autres participants. Il pointe aussi, pour la profession agricole, le risque de voir ses idées écartées « si on n'est trop minoritaire à chaque table ». Pour lui, l'exercice a le mérite d'exister même si le mélange PAC et eau laisse « un goût amer ». Pourquoi cela ? François Rihouet juge le débat orienté par les questions qui sont posées. Il regrette que le débat de la PAC ne porte pas assez « sur les aspects agricoles et alimentaires, pas plus que sur l'aspect européen de la PAC qui doit s'appliquer partout en Europe ». Réfléchir de front aux deux aspects de la PAC et de la qualité de l'eau porte en germe le risque de financer par la PAC les externalités positives que l'agriculture apporte sur l'eau, alors que, selon François Rihouet, « les prestations de services environnementales (PSE) doivent être financées autrement que par la PAC qui, elle, doit payer pour la production agricole et alimentaire ». En bref, le débat public porte des aspects positifs et négatifs sans satisfaire complètement les participants. Dernier regret pour François Rihouet : « que dans la Manche on ait tant parlé des volumes d'eau en termes de déficit et si peu de la gestion des excédents auxquels nous sommes confrontés ».

