



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur le programme d'action régional nitrates de
la région Bourgogne-Franche-Comté
7^e génération**

n°Ae : 2023-60

Avis délibéré n° 2023-60 adopté lors de la séance du 9 novembre 2023

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 9 novembre 2023 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme d'action régional nitrates de la région Bourgogne-Franche-Comté – 7^e génération.

Ont délibéré collégialement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Christine Jean, François Letourneux, Laurent Michel, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Hugues Ayphassorho, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de région Bourgogne-Franche-Comté, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 juillet 2023.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 18 juillet 2023 :

- le directeur général de l'agence régionale de la santé, qui a transmis une contribution en date du 16 août 2023 ;*
- les préfets des départements de la Côte-d'Or, du Doubs, du Jura, de la Nièvre, de la Haute-Saône, de la Saône-et-Loire, de l'Yonne et du territoire de Belfort, le préfet du Jura, de Saône-et-Loire et du territoire de Belfort ayant respectivement transmis une contribution en date du 3 août 2023, du 29 août 2023 et du 23 août 2023;*

Sur le rapport de Karine Brulé et Céline Debrieux-Levrat, qui ont fait une visite le 18 septembre 2023, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

La directive européenne n°91/676/CEE du 12 décembre 1991 dite directive « nitrates » vise la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. Elle a notamment instauré l'obligation de désignation de « zones vulnérables », dans lesquelles doivent être mis en œuvre des « programmes d'actions » visant à restaurer la qualité des eaux et des milieux aquatiques. En France, un programme d'actions est établi tous les quatre ans ; il comprend un programme d'actions national (Pan), renforcé par des programmes d'actions régionaux (Par). Le respect de la directive « nitrates » est une mesure élémentaire de la directive cadre sur l'eau (DCE) qui prévoit le bon état des masses d'eau. L'avis de l'Ae porte sur le 7^e Par nitrates de la région Bourgogne-Franche-Comté, après avoir rendu un [avis](#) sur le projet de 7^e Pan le 18 novembre 2021.

Comme pour le Pan, dans un contexte de changement climatique, les principaux enjeux du Par sont :

- la pollution des eaux par les nitrates, ses conséquences en termes de protection de la ressource en eau potable et d'eutrophisation des eaux superficielles et ses effets sur la santé des populations humaines, sur les écosystèmes et la biodiversité ;
- les émissions dans l'air de protoxyde d'azote, gaz à fort effet de serre, et d'ammoniac, précurseur de particules fines ;
- les performances environnementales générales de l'agriculture.

Une évaluation environnementale stratégique a été effectuée avec rigueur et s'accompagne d'un bilan sans concession du Par précédent. Elle n'atteint pourtant pas les objectifs attendus d'une telle démarche. Alors que l'objectif premier du programme est de réduire les incidences de l'utilisation des fertilisants agricoles sur l'environnement et la santé humaine, elle n'évalue pas suffisamment les différentes mesures possibles au regard de leur efficacité pour l'environnement et la santé humaine. En conséquence, à l'instar du 7^e Pan et du précédent Par, il est peu probable que ce 7^e Par Bourgogne-Franche-Comté permette à la région de sortir de son classement en zone vulnérable qui progresse, symptôme d'une situation dégradée. De même, sa contribution à l'atteinte des objectifs de la DCE est compromise.

Plus fondamentalement, plus de 30 ans après l'adoption de la directive « nitrates » et à l'issue de six générations de programmes d'actions nitrates qui n'ont pas permis de rétablir la qualité des eaux, tel que constaté par le bilan du 6^e Pan établi conjointement par le CGEDD et le CGAAER, l'Ae réitère sur ce 7^e Par l'ensemble des recommandations antérieures. L'Ae appelle de ses vœux un programme d'actions sur les nitrates vraiment ambitieux et appliqué, et pleinement intégré dans une véritable stratégie d'ensemble d'amélioration des performances environnementales de l'agriculture.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae figure dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du programme d'actions régional nitrates de la région Bourgogne-Franche-Comté et enjeux environnementaux

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du septième programme d'actions régional (Par) nitrates de la région Bourgogne-Franche-Comté, élaboré conjointement par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf). Sont analysées la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de Par nitrates.

1.1 La directive européenne « nitrates » : déclinaison nationale et procédures

1.1.1 La directive européenne « nitrates »

Le cycle naturel de l'azote produit des nitrates, éléments nutritifs essentiels à la croissance des végétaux. Leur épandage en excès sur les terres agricoles est une source de pollutions de l'air, d'émissions de gaz à effet de serre (GES)² et de l'eau et de modification des écosystèmes aquatiques (eutrophisation³). L'excès de nitrates dans l'eau potable peut rendre celle-ci impropre à la consommation humaine⁴ et pose des enjeux sanitaires majeurs⁵. Dans le but de maîtriser ces phénomènes, la directive européenne [91/676/CEE](#) du Conseil du 12 décembre 1991, dite directive « nitrates », prévoit que les États membres désignent des « zones vulnérables⁶ » et qu'ils adoptent des programmes d'actions sur ces zones. L'objectif de la directive 91/676/CEE est de « *réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles* ». Les articles R. 211-75 à R. 211-84 du code de l'environnement précisent les conditions à mettre en œuvre pour ne pas dépasser les plafonds de teneur en nitrates. Les effets du programme d'actions sur la qualité de l'eau sont évalués au regard, d'une part de l'objectif de bon état des eaux visé par la directive

² 94 % des émissions nationales d'ammoniac de l'air en 2017 sont issues de sources agricoles. S'ils ne sont pas utilisés par les plantes, les nitrates peuvent subir une dénitrification en cas de manque d'oxygène ou être lessivés avec la percolation des eaux en dessous des racines. La dénitrification s'accompagne de l'émission de diazote et de protoxyde d'azote, puissant GES, ou se combine pour former des particules et retombe sous forme de nitrates.

³ L'eutrophisation se caractérise par les proliférations d'algues, parfois toxiques, dans les lacs et les cours d'eau et les proliférations de macroalgues vertes dans les zones côtières. Ces phénomènes génèrent des perturbations majeures pour les écosystèmes aquatiques et ont des impacts sur les biens et les services associés, sur la santé humaine et sur les activités économiques des territoires où ils se produisent. Source : [expertise scientifique collective, CNRS, Ifremer, Inra, Irstea, 2017](#).

⁴ L'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux « limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) mentionnées aux articles R. 1321-2, R. 1321-3, R. 1321-7 et R. 1321-38 du code de la santé publique » dispose que le seuil de potabilité pour les nitrates est de 50 mg/l et le seuil de potabilisation de 50 mg/l pour les eaux superficielles et 100 mg/l pour les eaux souterraines.

⁵ [Avis](#) de l'ANSES relatif à l'étude de l'exposition aux nitrates par les eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) des réseaux de distribution.

⁶ Ces zones sont définies en droit français par le I de l'article R. 211-77 du code de l'environnement : « *Sont désignées comme zones vulnérables toutes les zones qui alimentent les eaux atteintes par la pollution par les nitrates ou susceptibles de l'être et qui contribuent à la pollution ou à la menace de pollution.* » Ces zones sont désignées par les préfets coordonnateurs de bassin.

cadre sur l'eau (DCE) et de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), et, d'autre part, de la réduction du besoin de traitement des eaux destinées à l'alimentation humaine.

1.1.2 Déclinaison française et procédures

L'article R. 211-80 du code de l'environnement définit le cadre d'élaboration des programmes d'actions « nitrates », d'application obligatoire en zone vulnérable, traduit par :

- un « *programme d'actions national, constitué de mesures nationales communes à l'ensemble des zones vulnérables* », arrêté par les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ;
- des « *programmes d'actions régionaux constitués de mesures spécifiques à chaque zone ou partie de zone vulnérable* », arrêtés par les préfets de région.

Le 7^e programme d'actions national (Pan) en vigueur, pour lequel l'Ae a rendu un [avis](#) le 18 novembre 2021, a été défini par [l'arrêté interministériel du 30 janvier 2023](#)⁷. Il s'applique aux zones vulnérables délimitées en application des articles R. 211-75 et suivant du code de l'environnement. Les mesures du Pan sont définies par l'article R. 211-81, et comprennent :

1. les périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés,
2. les prescriptions relatives au stockage des effluents d'élevage,
3. les modalités de limitation de l'épandage des fertilisants azotés,
4. les prescriptions relatives à l'établissement de plans de fumure,
5. la limitation de la quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être épandus,
6. les conditions particulières d'épandage,
7. les exigences relatives au maintien d'une quantité minimale de couverture végétale au cours des périodes pluvieuses,
8. les exigences relatives au maintien d'une couverture végétale permanente le long des cours d'eau.

Les Par, définis à l'article R. 211-81-1, précisent les modalités de renforcement des mesures 1, 3, 7 et 8 du Pan et sont réexaminés tous les quatre ans. [L'arrêté interministériel du 30 janvier 2023](#) encadre leur révision ; leur mise en application est concomitante à celle du Pan, soit au plus tard le 1^{er} janvier 2024.

Les Par sont soumis à évaluation environnementale en application du 24° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Celle-ci comprend une évaluation des incidences Natura 2000⁸. Une fois l'avis de l'autorité environnementale rendu, le projet d'arrêté est soumis à la participation du public par voie électronique selon les dispositions des articles L. 123-19 et R. 123-46-1 du code de l'environnement. Selon l'article R. 122-17, l'Ae est compétente pour les Par.

1.2 Le programme d'actions régional Bourgogne-Franche-Comté : contexte et contenu

La région est concernée par trois des six bassins hydrographiques du territoire hexagonal :

⁷ Le 7^e Pan a été modifié en 2022 et approuvé avec retard, ce qui a perturbé la préparation des Par.

⁸ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

- le bassin Seine–Normandie pour le département de l’Yonne, le nord–est de la Nièvre et le nord–ouest de la Côte–d’Or incluant la source de la Seine ;
- le bassin Loire–Bretagne pour le reste du département de la Nièvre, le sud–est de la Côte d’Or, l’ouest de la Saône–et–Loire traversé par la Loire ;
- le bassin Rhône–Méditerranée pour la moitié est de la région, avec les départements de la Haute–Saône et de la Saône–et–Loire, traversés par la Saône, et plus à l’est ceux du Territoire de Belfort, du Jura et du Doubs.

Le Par de la région Bourgogne–Franche–Comté s’applique sur tout ou partie des zones vulnérables représentées sur la Figure 1.

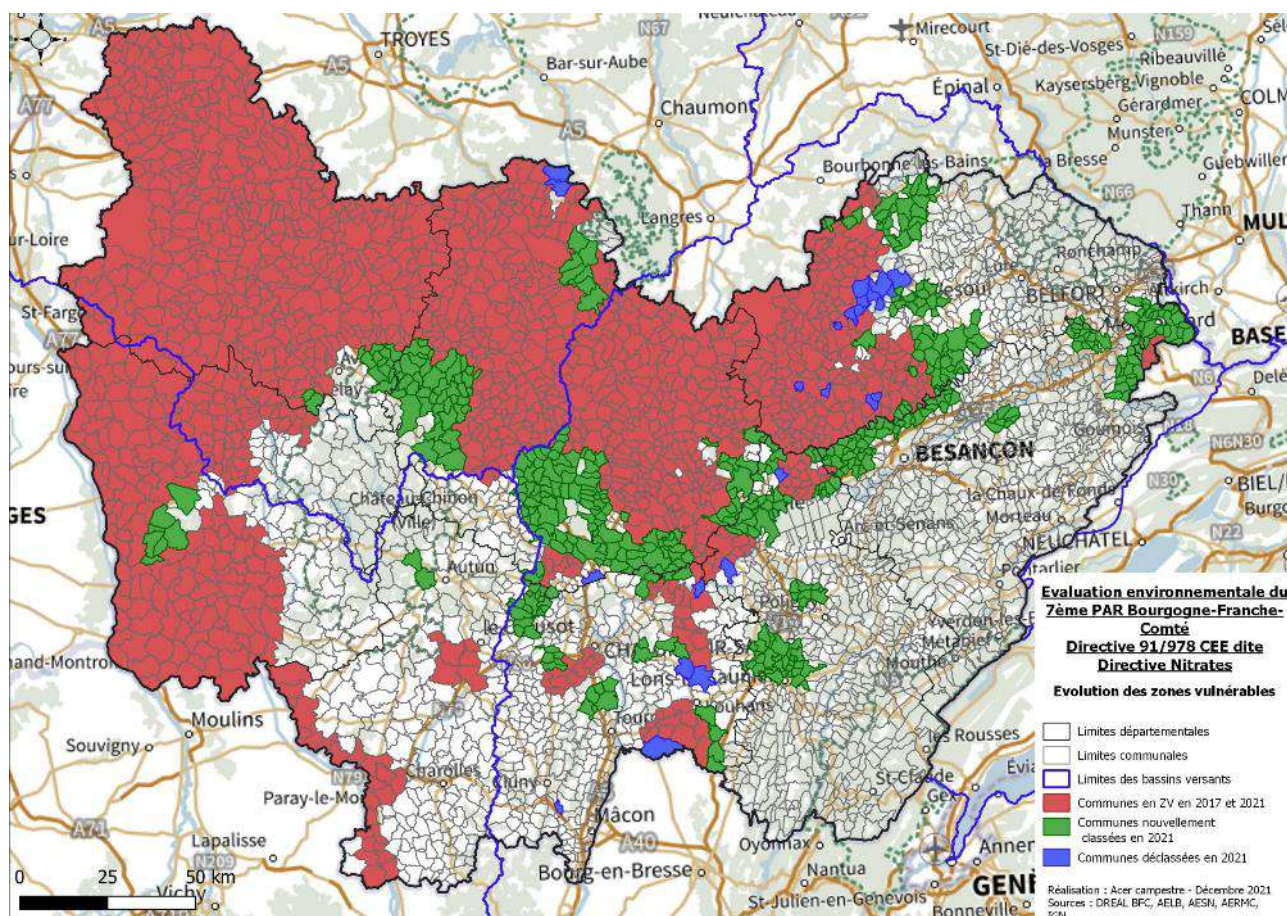


Figure 1 : évolution des zones vulnérables nitrates entre 2017 et 2021. Source : dossier.

Les zones vulnérables sont concentrées dans la moitié nord et à l’ouest de la région et se sont étendues vers le sud, ainsi qu’aux départements du Doubs, du Jura et du Territoire de Belfort, qui en étaient quasiment dépourvus jusqu’en 2021. Bien que le dossier retrace les évolutions du zonage depuis 2007, les raisons des classements et déclassements ne sont pas rappelées (notamment pour des communes ayant été déclassées en 2017 et reclassées en 2021), alors qu’elles devraient être analysées par l’évaluation environnementale du 7^e Par.

L’Ae recommande de fournir les éléments précis qui ont justifié le classement et le déclassement de communes en zone vulnérable par rapport au précédent programme.

Le projet de 7^e Par renforce les mesures 1, 3, 7 et 8 du Pan et délimite les zones d'actions renforcées⁹ (Zar) conformément au [décret](#) n°2023-241 du 31 mars 2023. Il prévoit également d'autres mesures, nécessaires pour limiter les risques de lixiviation¹⁰ des nitrates :

- une mesure reprise du 6^e Par, pour lequel l'Ae a rendu un [avis](#) le 25 avril 2018 (gestion du retournement des prairies permanentes) ;
- des mesures spécifiques s'appliquant dans les bassins versants de la Sorme et du Ru de Baulche (dits territoires spécifiques « eutrophisation ») et les Zar, leur surface augmentant d'environ 50 % en passant de 45 145 ha à 68 467 ha.

Le dossier comporte le bilan du 6^e Par, qui conclut à une dégradation des teneurs en nitrates avec des pics récurrents en automne-hiver correspondant à la période de pluie et aux travaux préparatoires avant semis dans un contexte d'extension des grandes cultures et malgré une légère extensification de l'élevage ; ils sont accentués quand les pluies automnales suivent une période de sécheresse. Les contrôles indiquent une bonne mise en œuvre des mesures du Par avec toutefois quelques points d'ombre sur la pleine application des mesures complémentaires. Ainsi, le bilan conclut que « *les résultats obtenus dans les deux territoires spécifiques "eutrophisation" montrent que l'effort d'information et de contrôle doit être maintenu* ». La complexité des mesures et des contrôles est par ailleurs constatée.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux du Par, comme pour le Pan, sont, dans un contexte de changement climatique :

- la pollution des eaux par les nitrates, ses conséquences en termes de protection de la ressource en eau potable et d'eutrophisation des eaux superficielles et ses effets sur la santé des populations humaines sur les écosystèmes et la biodiversité ;
- les émissions dans l'air de protoxyde d'azote, gaz à fort effet de serre et d'ammoniac, précurseur de particules fines ;
- les performances environnementales générales de l'agriculture.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est de bonne facture, bien illustrée et proportionnée aux enjeux. L'état initial présenté est sans concession et s'appuie largement sur le bilan du 6^e Par, bien documenté. Cependant, l'analyse des effets de chacune des mesures reste très qualitative. Le dossier souligne qu'elle est limitée par la disponibilité des données et les connaissances scientifiques. La quantification des effets n'est possible qu'avec des données d'entrée fiabilisées, tant sur les teneurs en nitrates que sur les paramètres liés aux enjeux du territoire (assolement

⁹ Autour des captages d'eau destinée à la consommation humaine dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l (seuil de potabilité), des zones d'actions renforcées sont définies (selon l'état de connaissance : aire d'alimentation de captage, périmètre de protection rapproché, ou limite de la commune) sur lesquelles des mesures plus contraignantes sont prévues par le Par.

¹⁰ La lixiviation désigne toutes les techniques d'extraction de produits solubles par un solvant, et notamment par l'eau circulant dans le sol ou dans un substrat contenant des produits toxiques.

précis ou quantité réelles de fertilisants épandus par exemple) et une modélisation éprouvée sur l'ensemble du territoire concerné. Le dossier décrit les limites de l'évaluation des incidences sur l'environnement et tente objectivement l'exercice malgré la variabilité pédologique et géographique au sein de la région.

2.1 Périmètre de l'évaluation et hiérarchisation des thématiques environnementales

De manière pertinente au regard de l'approche des effets dans leur ensemble, le rapport environnemental rappelle que le programme d'actions nitrates est constitué de toutes les mesures du programme national et des mesures régionales. Néanmoins, l'exercice d'évaluation n'est pas conduit sur cette base, l'effet des dispositions nationales des mesures qui ne sont pas renforcées régionalement n'est pas évaluée. Ce choix traduit l'instruction technique n°2017-805 du 6 octobre 2017, établie conjointement par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, qui précise que « *l'évaluation environnementale [des programmes d'actions régionaux] ne porte que sur le contenu du programme d'actions régional et en aucun cas sur les mesures du programme d'actions national qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale* ». Cette restriction n'est pas conforme à l'article L. 122-6 du code de l'environnement¹¹ puisque, au sens de la directive « nitrates », le programme d'action applicable à la zone vulnérable est la somme des mesures du Pan et de celles du Par.

Selon l'Ae, il appartient à l'évaluation environnementale du Par, ultime document de mise en œuvre de la directive « nitrates » de consolider les effets combinés de la délimitation des zones vulnérables, du programme national et de son renforcement par le programme régional sur l'environnement et la santé humaine. Les effets sur l'environnement et la santé humaine sont en outre à aborder sur la totalité des milieux potentiellement concernés. Or, le dossier fait porter l'évaluation environnementale uniquement sur les actions spécifiques du Par et sur son périmètre d'action, soit la zone vulnérable¹², sans justifier de la pertinence de ce choix.

Pour l'Ae, le choix du périmètre est important pour aborder l'ensemble des effets du programme sur l'environnement et la santé humaine. À cet égard, l'évaluation environnementale devrait intégrer, pour chacun des impacts étudiés, une échelle d'évaluation adaptée, y compris en sortant du périmètre régional si nécessaire, la région Bourgogne-Franche-Comté étant très contrastée.

L'Ae recommande de consolider les évaluations environnementales du programme d'actions national et du programme d'actions régional, afin d'évaluer l'incidence de l'ensemble des mesures sur l'environnement et la santé humaine

Le rapport environnemental procède, avant examen de l'état initial de l'environnement, à une « hiérarchisation des thématiques environnementales » selon une grille qui différencie trois niveaux de priorité. Dans le domaine de l'eau, la teneur en nitrates et l'eutrophisation sont en priorité 1, tout comme l'eau potable au titre de la santé humaine. De manière cohérente avec les principaux

¹¹ Cet article précise que le rapport d'évaluation environnementale « *identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement ainsi que des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du document.* ».

¹² Le dossier signale que « *l'état des lieux environnemental doit, selon la méthodologie de l'évaluation, décrire l'état initial pour un ensemble de thématiques sur le territoire concerné par le programme à savoir ici les zones vulnérables* ».

enjeux environnementaux relevés par l'Ae, sont également classés en priorité 1 la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre ainsi que la conservation des sols et leur acidification, les risques naturels et le paysage. La justification du choix des niveaux de priorité est rapide.

2.2 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

La liste des plans et programmes susceptibles de s'articuler avec le Par est complète¹³. Le dossier examine les liens de « *compatibilité* » entre le Par et les autres plans et programmes, ce qui n'était pas juridiquement nécessaire, la compatibilité n'étant pas requise. En revanche, le dossier omet de s'appuyer sur les évaluations environnementales de ces plans et programmes, lorsqu'elles existent, ainsi que sur les avis rendus par les autorités environnementales. En ciblant l'exercice sur la vérification de l'absence de contradiction entre le Par et les autres plans et programmes, le dossier ne documente pas l'articulation opérationnelle entre les plans et programmes et ne tire pas parti de leurs évaluations environnementales et des avis rendus pour envisager d'éventuels renforcements du 7^e Par. À titre d'exemple, l'[avis](#) de l'Ae sur le plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC) 2023–2027 indiquait que « *Les MAEC eau n'incluent pas d'intervention spécifique vis à vis des flux de nitrates et phosphates vers les masses d'eau, et aucune exigence de base n'est assurée puisque la BCAE¹⁴ « gestion des nutriments » n'a pas été maintenue* ». En conséquence, au-delà de l'absence de contradiction entre Par et PSN, le constat est surtout que le Par ne peut pas s'appuyer sur le PSN pour répondre aux enjeux environnementaux et de santé humaine liés aux nitrates.

S'agissant de l'examen des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage), le dossier liste les mesures sans justifier la contribution du Par à leur atteinte.

Ainsi le Sdage Loire-Bretagne affiche un objectif à long terme de réduction de 15 % des flux de nitrates à l'exutoire de la Loire par rapport à la valeur moyenne observée sur la période 2001–2010. Cela doit se traduire pour la Loire en amont de Tours au moins par stabilité des flux. Il n'est pas démontré que le 7^e Par contribue à cet objectif.

Le dossier indique que la mesure « *limitation du transfert et de l'érosion* » du Sdage Rhône-Méditerranée se traduit par une action du type « *implanter des bandes enherbées ou boisées le long des cours d'eau afin de limiter les pollutions résultant du ruissellement et de l'érosion des parcelles agricoles. Elle porte sur tous les cours d'eau permanents ou intermittents figurant en points, traits continus ou discontinus sur la carte IGN au 1/25 000 et situés en zone vulnérable* ». Le dossier n'analyse pas la cohérence de cette action avec la mesure du 7^e Par « *En plus des cours d'eau « BCAE » définis par l'arrêté ministériel du 04/02/2021 modifiant l'arrêté du 24/04/2015 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales, cette mesure [de bande tampon] s'applique sur les cours d'eau « police de l'eau » cartographiés dans le cadre de [l'instruction gouvernementale](#) du 03/06/2015* » et notamment les conséquences de la différence de définition

¹³ Le dossier remis à l'Ae souffre d'une pagination de cette partie erronée, les pages 87 à 68 suivant la page 67.

¹⁴ Les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) constituent un sous domaine de la [conditionnalité des aides](#) de la PAC.

du cours d'eau¹⁵. Le dossier pourrait préciser si la cartographie des cours d'eau est complète en Bourgogne– Franche–Comté.

Enfin le Sdage Seine–Normandie suggère que pour « *limiter la vulnérabilité des cours d'eau aux apports d'azote venus des terres cultivées, le Par peut intégrer les mesures suivantes : (...) – exiger le maintien des surfaces en prairies permanentes* ». Cette mesure n'est pas comparée à la mesure du Par « *Gestion des retournements de prairies permanentes* » qui interdit leur retournement uniquement dans les périmètres de protection rapprochée des captages d'eau destinée à la consommation humaine et de la BCAE2 « *Protection des zones humides et des tourbières* », ce qui en réduit fortement la portée géographique, d'autant que la BCAE2 ne sera mis en œuvre qu'à l'horizon 2025.

L'Ae recommande de décrire précisément dans quelles limites les mesures du 7^e Par sont la traduction opérationnelle des mesures relatives aux pollutions par les nitrates des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau Loire–Bretagne, Rhône–Méditerranée et Seine–Normandie.

L'examen des dispositions de sept des neuf schémas d'aménagement et de gestion des eaux de la région¹⁶ relève un « *léger risque de recours aux pesticides dans certains cas particuliers qui irait à l'encontre des objectifs des Sage*¹⁷ ». Il en est de même pour les 25 contrats de milieux. Le dossier précise par ailleurs que la destruction de couverts végétaux d'interculture par voie chimique, autorisée uniquement sur les cultures maraîchères, de légumes et porte–graines, pourrait accroître la teneur en pesticides, tout en considérant cette incidence négligeable au regard des surfaces concernées. La plupart des analyses des autres plans et programmes reste superficielle, sans rechercher les plans et programmes sur lesquels le 7^e Par pourrait s'appuyer pour affiner ses mesures et renforcer son efficacité.

2.3 Analyse de l'état initial

2.3.1 Qualité des eaux et eutrophisation

La majorité de la surface agricole utile de la région est désormais en zone vulnérable. Celle–ci est dominée par les grandes cultures (60 %), suivie des prairies permanentes (28 %), alors que les prairies permanentes sont majoritaires (71 %) hors zone vulnérable.

Le dossier décrit les pressions agricoles et montre que celles dues aux grandes cultures ont augmenté sur l'ensemble de la région. Entre 2017 et 2020, les surfaces cultivées en céréales et oléoprotéagineux ont augmenté de 3,7 % hors zone vulnérable et de 6,5 % en zone vulnérable. Cette augmentation s'accompagne d'un fort accroissement des cultures de printemps, donc avec des intercultures longues¹⁸, dont les surfaces doublent presque en zone vulnérable, tandis que les cultures d'hiver régressent. Sur la période 2015–2020, le cheptel bovin a fortement diminué, dans

¹⁵ L'instruction du Gouvernement retient la définition suivante : « *constitue un cours d'eau, un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant une majeure partie de l'année* ». Trois critères cumulatifs doivent ainsi être retenus pour caractériser un cours d'eau : (1) la présence et permanence d'un lit, naturel à l'origine ; (2) un débit suffisant une majeure partie de l'année ; (3) l'alimentation par une source.

¹⁶ Ceux qui sont en tout ou partie en zone vulnérable.

¹⁷ Schéma de gestion et d'aménagement de l'eau.

¹⁸ Le couvert végétal de ces intercultures est un point particulièrement sensible du programme d'actions nitrates.

et hors des zones vulnérables (respectivement de 8,5 % et de 8,1 %) ce qui peut induire une réduction de la pression qui y est liée.

Contrairement à ceux des produits phytopharmaceutiques, les achats des fertilisants, notamment minéraux, ne font pas l'objet d'une déclaration annuelle au code postal acheteur. Le dossier ne peut donc s'appuyer que sur des données anciennes issues de l'enquête « pratiques culturales » de 2017 comparée aux données de l'enquête de 2014, ce qui ne rend pas compte de l'évolution récente des pratiques. Au total, en 2017, les apports d'amendement organique peuvent être estimés à environ 33 000 tonnes. Les achats d'azote minéral étant de plus de 121 000 tonnes, environ 154 000 tonnes d'azote ont été épandues en 2017 dont 21 % d'azote organique.

La qualité des masses d'eau (cours d'eau et nappes d'eau souterraine) est précisément décrite et largement illustrée par des cartes lisibles consolidant les données des états des lieux de 2019 des trois Sdage ainsi que les données des campagnes de surveillance « nitrates ». Le dossier expose non seulement la situation au regard de l'azote, mais aussi au regard des produits phytopharmaceutiques, ainsi que des teneurs en matières phosphorées et organiques dans les eaux superficielles.

Le constat est sans appel. Après une période de relative stabilité, l'évolution de la qualité des eaux superficielles présente une dégradation sur la période 2017–2020 en zone vulnérable avec une augmentation de la fréquence des mesures dépassant 40 mg/l d'azote et une augmentation de l'ampleur des pics hivernaux. De la même manière, après une période de relative stabilité, la tendance est à la dégradation des eaux souterraines sur la période 2017–2020 dans les zones vulnérables. La hausse des concentrations en nitrates se retrouve à la fois dans et hors zone vulnérable. De nombreux points de mesure avec une teneur supérieure à 50 mg/l ont vu leur teneur encore augmenter entre 2018–2019 et 2021. Par ailleurs, sur les 638 masses d'eau superficielles suivies, 32 % étaient en bon état et 68 % étaient en mauvais état écologique. Sur les 92 masses d'eau souterraine, 23 étaient classées en mauvais état dont 21 en mauvais état chimique.

Le dossier lie ces constats à l'augmentation de la surface en céréales et oléoprotéagineux, à l'augmentation des amendements organiques sur les cultures, notamment le maïs, en zone d'élevage. Il fait l'hypothèse que les sécheresses répétées ont une incidence sur des pics de nitrates dans les eaux.

Les trois Sdage identifient plusieurs secteurs stratégiques pour l'alimentation en eau potable au sein de la zone vulnérable. La présence de vastes formations karstiques à l'est, au nord et sur une bande nord-sud au centre de la région rend la ressource en eau très vulnérable aux pollutions de surface. La région compte en outre 136 captages prioritaires¹⁹, la plupart en zone vulnérable. Le dossier indique, sans en donner la liste, que les captages²⁰ faisant l'objet de l'avis motivé que la Commission

¹⁹ Les ministères en charge du développement durable, de la santé et de l'agriculture ont publié en 2009, sur leur site Internet respectif, une liste des « 500 captages Grenelle » parmi les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et les produits phytosanitaires. Restaurer la qualité des eaux brutes des captages à l'échelle de leurs aires d'alimentation est une priorité nationale, pour assurer une eau potable de qualité et limiter au minimum le recours au traitement avant distribution de l'eau. Cette liste a été complétée par 500 autres captages en 2013 (conférence environnementale), ce sont les « [captages prioritaires](#) ».

²⁰ Soit tous sauf un qui ne respecte pas les critères de classement en Zar.

européenne a adressé à la France le 15 février 2023²¹ sont en zone vulnérable et dans la liste des 106 captages en zone d'action renforcée (Zar) figurant en annexe de l'arrêté du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté, sans en donner une représentation cartographique.

L'Ae recommande de compléter la carte des 136 captages prioritaires en y faisant figurer les 106 captages situés en zone d'actions renforcées et en distinguant ceux qui font l'objet de l'avis motivé que la Commission européenne a adressé à la France.

Le dossier rappelle que la région est presque intégralement classée en zone sensible au titre de la directive « eau résiduaire urbaine »²² du fait de la sensibilité des milieux récepteurs à l'eutrophisation. Seul le Sdage Rhône-Méditerranée a répertorié les « *cours d'eau fragiles face aux phénomènes d'eutrophisation* ». Ils sont répartis dans et hors de la zone vulnérable. Le Sdage Loire-Bretagne identifie les retenues d'eau sensibles à l'eutrophisation dont une est alimentée par le bassin versant de la Sorme situé dans la région.

2.3.2 Gaz à effet de serre et qualité de l'air

Le dossier s'appuie sur les données du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet-2018). Le transport routier est le principal émetteur de gaz à effet de serre (GES) avec 39 % des émissions régionales, l'agriculture est juste derrière avec 6 700 000 t_{eq}CO₂ émises (30 % des émissions régionales). Sans détailler les données, le dossier hiérarchise les sources des émissions agricoles : élevage (méthane), fertilisation azotée et gestion des déjections animales (protoxyde d'azote) et enfin consommation d'énergie (dioxyde de carbone). Les émissions de GES ont été réduites de 14 % par rapport à 2008 pour l'ensemble des secteurs. Le dossier aurait pu compléter ces données avec celles de l'[observatoire régional « énergie climat air »](#) (Oreca) qui indique que cette diminution n'est pas le fait de l'agriculture dont les émissions sont restées quasi stables sur la période (-1 %), ce qui rend difficile l'atteinte de la cible de réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre en 2021 et de 50 % en 2030 par rapport à 2008 fixée par le Sraddet.

Pour ce qui est de la qualité de l'air, l'agriculture émet la quasi-totalité de l'ammoniac (NH₃), contribue significativement aux émissions de particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5}) et, dans une moindre mesure, à celles d'oxydes d'azote (NO_x). Les émissions d'ammoniac ont légèrement baissé en 2012 par rapport à 2008, pour se stabiliser autour de 40 000 tonnes/an, ce qui ne semble pas les placer dans la trajectoire nationale prévue par le décret du 26 décembre 2022²³.

²¹ [Infraction au droit européen \(2020\)2273](#), directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. [Mise en demeure](#) de la France le 30/10/2020. [Avis motivé](#) le 15/02/2023. Le bilan du 6^e Par indique que la mise en demeure visait 25 unités de distribution (UDI) mettant en œuvre 74 captages. Seules dix UDI étaient en Zar en 2018.

²² [Directive 91/271/CEE](#) du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Elle impose un traitement plus rigoureux des eaux issues des stations de traitement des eaux usées de plus de 10 000 équivalents rejetées en zone sensibles.

²³ [Décret n° 2022-1654](#) du 26 décembre 2022 définissant les trajectoires annuelles de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole jusqu'en 2030. Le décret fixe un objectif de réduction de 5,5 % en 2022 par rapport à 2005 puis une trajectoire permettant une réduction de 13 % en 2030.

2.3.3 Biodiversité et autres thématiques environnementales

Les autres composantes environnementales sont traitées de façon proportionnée. Le dossier relève que les milieux humides et les tourbières couvrent plus de 6 % de l'ex-région Franche-Comté et la moitié de cette surface est mise en culture. En tenant compte d'une définition dite « plus large » que celle de l'article L. 211-1 (actualisé) du code de l'environnement, 170 000 ha de milieux humides avérés ont été recensés fin 2021 dans la région, dont 65 000 ha en zone vulnérable (soit 38,3 % des zones humides inventoriées).

2.3.4 Perspectives d'évolution du territoire sans le 7^e Par

L'étude d'impact présente un scénario d'évolution de la pollution azotée si le 7^e programme régional n'était pas mis en œuvre, les mesures des 6^e Par, alors disponible, et Par restant alors en vigueur. Bien que le dossier indique qu'il « *semble impossible de distinguer séparément les effets relatifs à l'application du Par des effets dus au renforcement régional* », l'Ae confirme que c'est bien ainsi que l'exercice doit être mené pour avoir une vue d'ensemble sur la qualité des ressources en eau au regard des objectifs environnementaux ainsi que des échéances de la DCE. Partant de la poursuite des tendances constatées, l'évaluation environnementale ne décèle pas de signal positif d'amélioration de l'état actuel. Elle conclut à :

- l'augmentation des pressions agricoles ;
- la dégradation des teneurs en nitrates et en produits phytopharmaceutiques dans les eaux superficielles et souterraines, après une période de stabilité ;
- la hausse des températures et la diminution des débits des cours d'eau du fait du changement climatique, déjà constatées en période estivale à une période critique où la ressource en eau est peu disponible ;
- le déclin de la biodiversité, avec une eutrophisation qui ne devrait pas s'améliorer.

2.4 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs des options retenues

Le rapport environnemental comporte un chapitre intitulé « *Justification des choix retenus* » qui décrit les modalités et le déroulé de la concertation, ainsi que la négociation des scénarios et les choix *in fine* retenus. La cohérence de bassin avec les régions limitrophes a été recherchée ; le principe de non régression environnementale des nouvelles mesures par rapport aux mesures du 6^e Par a été posé. Des experts ont pu être sollicités ; un « évaluateur environnemental » est intervenu. Le dossier indique que les critères utilisés dans le choix des scénarios en cours de concertation sont d'ordre technique, socio-économique, agronomique et environnemental. Il précise que :

- la pertinence et la faisabilité techniques, l'applicabilité des mesures ainsi que l'efficacité environnementale ont été prises en compte à l'échelle du Par ;
- seuls les délais de mise en œuvre, la lisibilité et la contrôlabilité ont été pris en compte à l'échelle de chaque mesure ;
- l'efficacité et la plus-value par rapport aux autres mesures existantes et l'acceptabilité ont été prises en compte pour les Zar et territoires à enjeux.

L'Ae regrette que l'efficacité environnementale et les incidences pour la santé humaine n'aient pas été retenues comme critère du choix de chaque mesure. L'analyse des alternatives étudiées et écartées pour chaque mesure est reprise dans le dossier. De façon générale, l'ensemble des critères ayant présidé aux décisions prises est décrit de manière précise. Même si le dossier conclut que le 7^e Par est plus ambitieux que le 6^e Par « sur certains points », il s'inscrit dans un objectif de stabilité par rapport au précédent et dans le souci de mise à niveau des territoires nouvellement classés. Il semble qu'au-delà du souci d'une efficacité environnementale plus importante qui n'est pas appréciée, l'idée générale qui a prévalu est de redonner des marges de manœuvre aux exploitants, pour mieux ajuster leurs pratiques aux incertitudes climatiques et au potentiel agronomique des terres.

2.5 Effets notables de la mise en œuvre du 7^e PAR, mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) et suivi de ces mesures

Le dossier assume que l'analyse des effets a été faite « à dire d'expert en se basant à la fois sur nos connaissances agronomiques et sur un certain nombre de références bibliographiques citées dans le texte. L'évaluation a été réalisée avec une approche qualitative. ». S'agissant des périodes minimales d'interdiction d'épandage (mesure 1), le 7^e Par s'appuie sur l'ensemble des nouvelles souplesses offertes par le 7^e Pan, notamment sur les possibilités de fertiliser le colza à l'automne et la flexibilité agro-météorologique, dont les conditions seront fixées nationalement par arrêté non encore publié. Ces assouplissements sont mis en regard de l'extension de la période d'interdiction d'épandage des fertilisants de type II²⁴ sur maïs et prairies à l'ensemble de la zone vulnérable²⁵ et du renoncement aux dérogations d'épandage sur les intercultures pour conclure à des incidences très positives à neutres. Le doute exprimé sur les incidences éventuellement négatives de la fertilisation à l'automne ne conduit pas le dossier à proposer de mesure ERC.

En matière de limitation des épandages (mesure 3), le 7^e Par précise que le sorgho respectera les mêmes règles que le maïs ; l'analyse des reliquats d'azote en sortie d'hiver du 6^e Par est maintenue. Les incidences sont jugées positives à neutres. L'incidence négative, non précisément documentée, du fractionnement des apports (tassement du sol par passage supplémentaire et consommation d'énergie) ne conduit pas le dossier à proposer de mesure ERC.

L'indicateur permettant de justifier d'une absence de couverture végétale minimale au cours des périodes pluvieuses (mesure 7) reste le reliquat post-récolte, jugé plus précis par le dossier que le bilan azoté post-récolte ; la teneur des sols en argile qui permet de s'exonérer de cette mesure reste à 40% (37% dans le 7^e Pan). Les effets de la mesure sont jugés positifs ou très positifs. Le doute sur l'incidence, potentiellement négative sur la qualité de l'eau, de la dérogation à l'interdiction de destruction chimique des couverts dans certains cas ne conduit pas le dossier à proposer de mesure ERC.

Le maintien des renforcements en matière de couverture végétale permanente le long des cours d'eau (mesure 8) déjà présents dans le 6^e Par est jugé très positif à neutre. Il en est de même pour les mesures complémentaires.

²⁴ Produits organiques à minéralisation d'azote rapide ou contenant une quantité importante d'azote minéral.

²⁵ Seuls les départements de Haute-Saône et du territoire de Belfort étaient concernés dans le 6^e Par.

Si les conclusions sur les effets sont intuitivement justes, la mesure réelle des effets souffre d'une absence de modélisation même simple des transferts de nitrates dans les eaux superficielles et souterraine, sachant qu'une méthode normalisée fait toujours défaut au niveau national et que la quantification des effets n'est possible qu'avec des données d'entrée représentatives et fiabilisées, tant sur les teneurs en nitrates que sur différents paramètres liés aux pratiques agricoles (assolement précis ou quantité réelles de fertilisants épandus par exemple) et une modélisation éprouvée sur les bassins versants et les territoires concernés.

L'Ae rappelle ses recommandations formulées dans ses avis précédents sur les Pan et les Par sur l'importance de modéliser les transferts de l'azote dans les eaux superficielles et souterraines dans un objectif de définir des actions plus efficaces à court terme pour éviter ou réduire la pollution des eaux par les nitrates.

2.6 Évaluation des incidences Natura 2000

Une évaluation des incidences du 7^e Par sur les sites Natura 2000²⁶ est réalisée. Elle n'appelle pas de commentaire de la part de l'Ae.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est fidèle au rapport d'évaluation environnementale.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le 7^e Par de la région Bourgogne–Franche–Comté

3.1 Portée du Par : pilotage et gouvernance, suivi

Malgré une interruption d'une année dans l'élaboration du 7^e Par, les modalités de son élaboration (groupe technique de travail régional et groupes de concertation) témoignent de la mobilisation des maîtres d'ouvrage pour associer au mieux les acteurs concernés (chambres d'agriculture, instituts techniques, syndicats agricoles, coopératives, associations de protection de l'environnement) et les services de l'État (directions départementales des territoires). Lors des auditions menées par les rapporteuses, les acteurs présents ont souligné leur bonne association à la rédaction du document. Cependant, aux dires même de la maîtrise d'ouvrage, les syndicats d'eau, les organismes de recherche et les agences régionales de la santé ont ciblé leurs participations à certaines réunions, les associations environnementales ont été *in fine* peu présentes, tout comme les agences de l'eau, qui ont souligné lors de la visite des rapporteuses, une absence d'invitation de leurs établissements au groupe technique.

²⁶ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Le principal outil de suivi est aujourd'hui le réseau de surveillance nitrates, sous pilotage des Dreal de bassin et avec l'appui financier des agences de l'eau et des gestionnaires des points de suivi (ex : département). Ce réseau a été amélioré depuis dix ans, mais se confond avec celui de la DCE qui a des finalités de suivi différentes. De plus, le réseau est peu dense, comme signalé par la Dreal Bourgogne-Franche-Comté. Le réseau de surveillance nitrates est conçu pour délimiter les zones vulnérables, c'est-à-dire pour identifier les nappes et les bassins versants pollués par les nitrates ou susceptibles de l'être. Néanmoins, ce réseau ne permet pas d'évaluer les effets des programmes d'actions successifs (Par et Pan). Le nouveau réseau annoncé doit permettre également d'assurer le suivi et le pilotage des Par à l'échelle des bassins versants ou des nappes.

Une gouvernance de long terme, éventuellement déclinée selon les bassins versants, reste à mettre en place pour piloter les Par, au-delà de leur seule révision tous les quatre ans. Elle devrait pouvoir dans le cas de la Bourgogne-Franche-Comté s'appuyer sur un groupe technique de travail régional déjà existant à mandater durablement dans la mise en œuvre du Par. Par ailleurs, certains bassins versants ou nappes devraient être sélectionnés et équipés pour permettre une expérimentation, un suivi et une évaluation des effets des actions sur les nitrates. L'évolution des Zar en véritable territoire d'expérimentation est évoquée pour faire face aux défis à venir et tester des actions ambitieuses avec un suivi précis des résultats sur la qualité des eaux des captages ». Cette proposition est d'ailleurs évoquée dans le dossier et mériteraient d'être reprise dans le 7^e Par. Au-delà des contrôles nécessaires, une surveillance générale des pratiques agricoles visant la réduction des pollutions par les nitrates devrait être mise en place, pour permettre un véritable pilotage des programmes et des stratégies de contrôle.

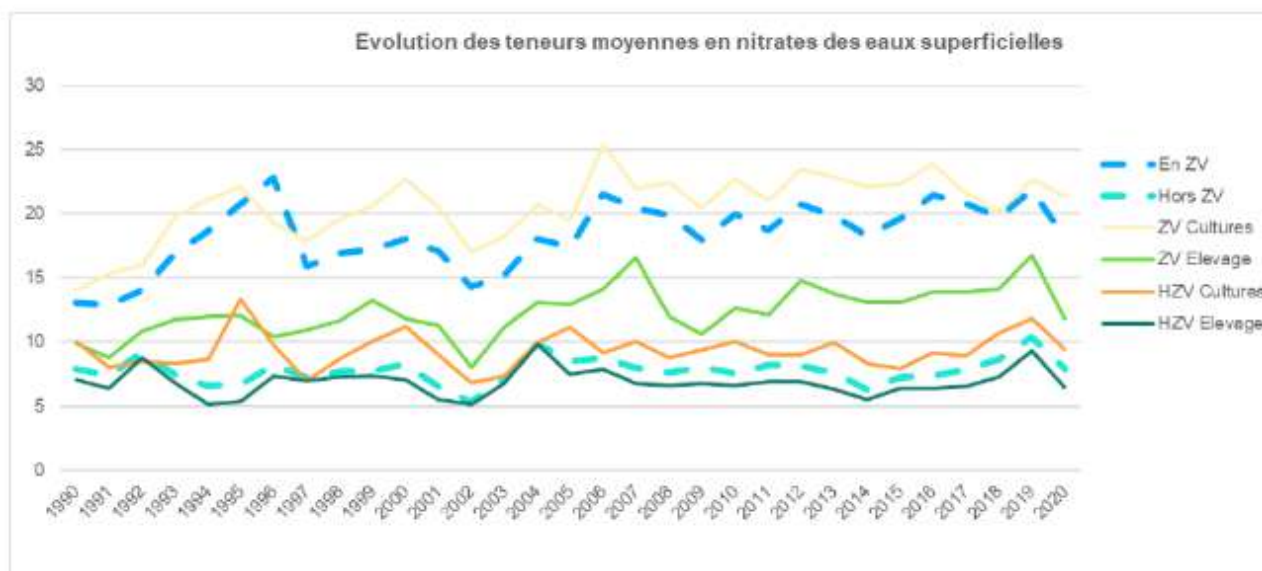
L'Ae recommande de :

- ***pérenniser le groupe technique de travail régional réunissant toutes les parties prenantes, dont les associations environnementales et les agences de l'eau,***
- ***mettre en place un dispositif de suivi renforcé et continu de la pollution par les nitrates permettant d'évaluer l'efficacité des mesures en le testant sur des territoires particuliers telles que les zones d'action renforcées.***

3.2 Ambitions environnementales

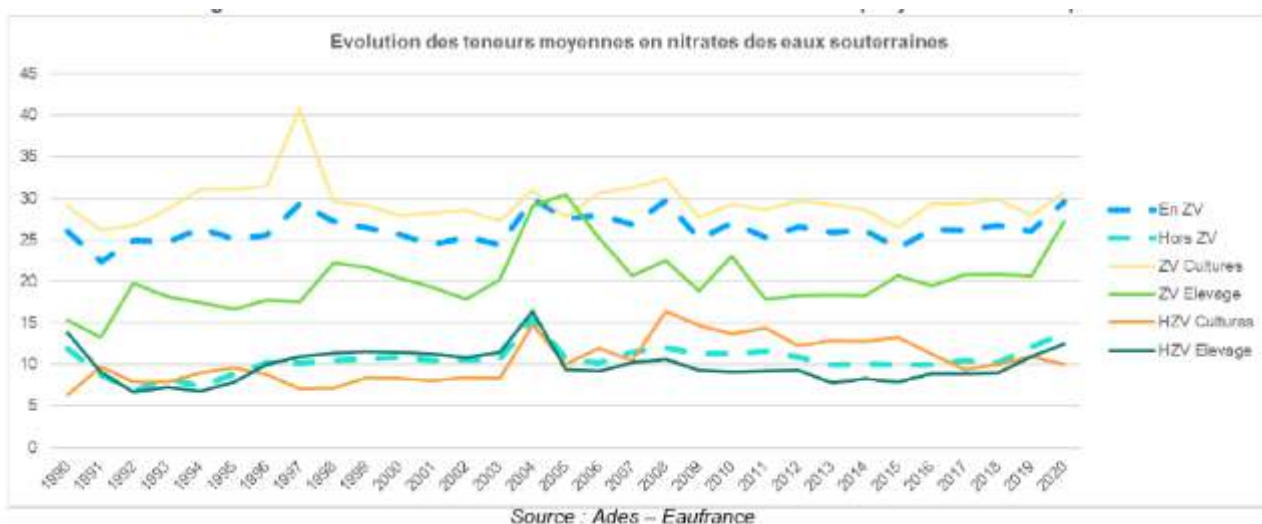
Le Pan n'a pas démontré sa capacité à répondre aux enjeux de réduction de la pollution par les nitrates et la réduction de l'eutrophisation. Malgré une gouvernance associant un grand nombre d'acteurs, le projet de Par apparaît minimaliste, ne renforce pas le Pan et ne tire pas de conclusion des bilans du 6^e Pan²⁷ et du 6^e Par, qui dressent pourtant un constat sans appel d'absence de progrès, comme le montrent ci-dessous les figures 2 et 3, y compris dans les Zar.

²⁷ [Rapport](#) CGEDD n° 013362-01, CGAAER n° 20034 de novembre 2020 – Contribution à l'évaluation des programmes d'actions pour la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.



Source : Naiades – Eaufrance

Figure 2 : évolution des teneurs moyennes en nitrates dans les eaux superficielles de 1990 à 2020 – Source : dossier



Source : Ades – Eaufrance

Figure 3 : évolution des teneurs moyennes en nitrates dans les eaux souterraines de 1990 à 2020 – Source : dossier

Lors de la visite des rapporteuses, la difficulté de compréhension des dates de fertilisation possibles pour un même exploitant a été mentionnée, par exemple lorsque que celui-ci dispose de parcelles dans et hors zone vulnérable, parfois situées en zone soumise à contrainte environnementale (ZSCE²⁸), voire incluses dans l'appellation d'origine contrôlée Comté. Le bilan du 6^e Par, très précis sur les résultats des contrôles, montre un taux de conformité de 86 % sur les 525 contrôles effectués par les directions départementales des territoires et de près de 90 % sur les 460 contrôles de l'Office français de la biodiversité. Il relève toutefois que « *la complexité des contrôles, le manque de moyens au niveau des services en charge des contrôles, et les relations parfois dégradées avec le monde agricole rendent l'exercice complexe, d'autant que certaines mesures nécessitent des temps*

²⁸ Les zones soumises à des contraintes environnementales (ZSCE) sont définies par les [articles R. 114-1 à D. 114-14](#) du code rural et de la pêche maritime. Pour chaque zone délimitée, le préfet établit un programme d'actions associant mesures d'incitation et mesures réglementaires permettant, entre autres, de protéger les aires d'alimentation des captages pour limiter les pollutions diffuses par les nitrates et les produits phytopharmaceutiques.

de contrôle conséquents. C'est souvent l'approche pédagogique qui prime pour accompagner au mieux les agriculteurs dans l'application de cette réglementation complexe. ». Cette complexité bride la mise en œuvre des mesures et la capacité d'en contrôler l'effectivité.

Dans ce contexte, le dossier se contente de viser surtout la continuité :

- les mesures renforcées doivent rester contrôlables ;
- la concertation conclut à un souhait de privilégier la stabilité des mesures ;
- il y a une volonté de ne pas complexifier les mesures en intégrant des différences territoriales ;
- les acteurs demandent une lisibilité la plus forte possible (plaquette, phase de communication).

Bien que mentionnant le « *principe de non-régression environnementale* » dans les principes mis en œuvre, le dossier ne démontre pas que les objectifs de stabilité et de simplification vont permettre d'accroître l'efficacité du programme face à une situation qui se dégrade. Vu la dégradation de la situation des eaux et l'avis motivé de la Commission européenne, l'ambition du Par devrait être à la hauteur des défis.

L'Ae recommande aux maîtres d'ouvrage de reconsidérer l'ambition environnementale du programme d'actions régional pour la mettre au niveau des enjeux environnementaux de la région.

L'évaluation environnementale ne démontre pas que les nouvelles mesures amélioreront la situation, voire même qu'elles enrayeront sa dégradation. Par ailleurs, le Par ne constitue qu'une partie de la politique française sur la réduction de la pollution des eaux par les nitrates agricoles. Il est indissociable du Pan, mais également de la définition des zones vulnérables. Beaucoup d'autres plans et programmes contribuent ou devraient contribuer à la réduction de la pollution par les nitrates agricoles (PSN, Sdage, Sage, ZSCE), programme sur les captages prioritaires...) et nécessiteraient une approche coordonnée. Ainsi, afin de s'inscrire à terme dans [la planification écologique dans l'agriculture](#)²⁹ et la [gestion résiliente et concertée de l'eau](#), certaines pistes de progrès pourraient faire l'objet d'expérimentations au sein du Par, ce que l'Ae a par ailleurs préconisé dans son avis sur le 7^e Pan. Les Zar constituent à cet effet des territoires à privilégier.

4 Conclusion

Une évaluation environnementale stratégique a été effectuée avec rigueur et s'accompagne d'un bilan du Par précédent sans concession. Dans un programme dont l'objectif premier est précisément de réduire les incidences de l'utilisation des fertilisants agricoles, elle ne conduit pas à une véritable modélisation des incidences des activités agricoles sur l'environnement et n'examine pas différentes mesures possibles pour y parvenir ni ne les évalue au regard de leur efficacité pour l'environnement et la santé humaine. En conséquence, à l'instar du 7^e Pan et du précédent Par, le Par peine à viser l'objectif premier de la directive « nitrates ». Il est peu probable que ce 7^e Par Bourgogne-Franche-Comté permette à la région de réduire son territoire classé en zone vulnérable. De même l'atteinte

²⁹ La trajectoire azote serait de « -600kt (-30%) de consommation de N minéral en 2030 (vs. -15% depuis 2000), +190ktN par fixation symbiotique, 21% des grandes cultures en AB (6% aujourd'hui); baisse de 40% des émissions de la production d'engrais locale ».

des objectifs de la DCE est compromise. Plus fondamentalement, 30 ans après l'adoption de la directive « nitrates », l'Ae (r)appelle³⁰ de ses vœux un programme d'actions sur les nitrates vraiment ambitieux et appliqué, et pleinement intégré dans une véritable stratégie d'ensemble d'amélioration des performances environnementales de l'agriculture.

³⁰ Ces constats et ce souhait ont été formalisés dans [le rapport d'activité de l'Ae en 2018](#) (à partir de la page 30).