



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

- 5 MAI 2009

PRÉFECTURE DE LA HAUTE-SAÔNE

DIRECTION DES ACTIONS
INTERMINISTÉRIELLES

BUREAU DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE L'URBANISME

REFERENCE : ES/ES

Avis évaluation environnementale

AFF. SUIVIE PAR : Mlle SCHUMMER Emilie

N° TEL : 03.84.77.71.45

MEL : Emilie.Schummer@haute-saone.pref.gouv.fr

Le préfet de la Haute-Saône

à

Monsieur le directeur départemental de l'équipement et de
l'agriculture

24, boulevard des Alliés

B.P. 389

70014 VESOUL CEDEX.

Objet : 4^{ème} programme d'actions nitrates.

P.j. : Avis de l'autorité environnementale sur le rapport environnemental.

Dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale du 4^{ème} programme d'actions Nitrates à mettre en œuvre dans le département, j'ai demandé à la direction régionale de l'environnement de procéder à une analyse du dossier.

Vous trouverez en annexe les éléments détaillés de cette analyse.

Conformément à l'article R.122-21 du code de l'environnement, l'avis sur le rapport environnemental doit être joint au dossier soumis à la consultation du public.

Pierre-André DURAND



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA REGION DE FRANCHE-COMTÉ

Direction Régionale de l'Environnement
de FRANCHE-COMTE

Service du Développement Durable des Territoires, de
l'Évaluation Environnementale et des Paysages (S.D.D.E.E.P)

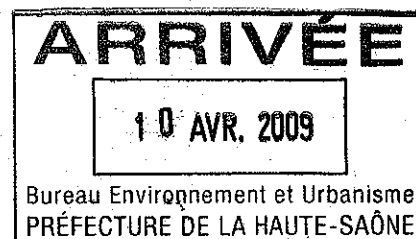
Besançon, le jeudi 26 mars 2009

Le Directeur Régional de l'Environnement
à
Monsieur le Préfet de la Haute-Saône
1 Rue de la Préfecture
BP 429
70013 VESOUL CEDEX

Référence : MLS/MLS/DIREN/n°
Vos réf. :

0236

Affaire suivie par : Marie-Laure SERGENT
Marie-laure.sergent@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 03.81.61.53.29 – Fax : 03.81.81.24.96



Objet : Evaluation environnementale 4^{ème} Programme Nitrate Haute-Saône

En application du décret du 27 mai 2005 et des articles L122-4 et R122-17 du code de l'environnement relative à l'évaluation de certains plans et programmes, le 4^{ème} programme d'actions Nitrates de la Haute-Saône est soumis à évaluation environnementale. Il s'agit pour vous de produire un avis sur l'étude d'impact (dénommée ici rapport environnemental) et la prise en compte de l'environnement dans le plan (degré d'ambition par rapport à l'état de l'environnement). Cet avis doit être joint à l'enquête publique.

Vous trouverez, ci-joint, l'avis de synthèse produit par mon service au titre de l'autorité environnementale, avec la collaboration des services de la DRAAF, DRASS, DDASS, et de la DDSV. Cet avis ne reprend pas de manière exhaustive l'ensemble des nombreuses contributions reçues, qui ont été transmises pour information directement aux services de la DDEA.

Je soumetts donc cet avis à l'attention de M. le Directeur Départemental de l'Équipement et de l'Agriculture, à votre signature.

Le Directeur Régional de l'Environnement p.i.,


Patrick SEACH

Copie : services ayant contribué :
DIREN, DRAAF, DRASS, DDASS,
DDSV

Présent
pour
l'avenir

Horaires d'ouverture : 9h00-12h00 / 14h00-17h00
Tél. : 33 (0)3 81 61 53 33 – fax : 33 (0)3 81 81 24 96
5, rue Sarrail – BP137
25014 BESANCON CEDEX



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE HAUTE SAONE

Affaire suivie par la Direction Régionale de l'Environnement
de FRANCHE COMTE

Service du Développement Durable des Territoires, de
l'Évaluation Environnementale et des Paysages (S.D.D.E.E.P)

Besançon, le

Objet : Evaluation environnementale du 4^{ème} programme Nitrate de Haute-Saône : avis de l'autorité environnementale sur le rapport environnemental et sur le projet d'arrêté.

I. Analyse du contexte du projet d'arrêté

1. Le contexte réglementaire

La circulaire de la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales et de la Direction de l'Eau en date du 26 mars 2008 décrit les modalités de mise en œuvre du 4^{ème} programme d'action dans les zones vulnérables au titre de la directive n°91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origines agricoles, dite « Directive Nitrates ». La « zone vulnérable du Graylois » concerne 8 cantons de Haute-Saône et doit faire l'objet d'un 4^e plan nitrates.

La directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes (articles L122-4, le R122-17 du code de l'environnement) prévoit que ce plan nitrates soit soumis à évaluation environnementale. Il doit ainsi être accompagné d'un rapport environnemental, rédigé tout au long de la démarche d'élaboration du plan, explicitant les effets sur l'environnement et les actions proposées, ainsi que les modalités de concertation.

Le préfet de département doit sur cette base remettre un avis sur ce rapport et sur la prise en compte de l'environnement dans le plan. Cet avis doit être joint à la consultation du public.

Cet avis a été produit par la DIREN en concertation avec les autres services de l'Etat. Il intègre les avis des différents services consultés et porte sur le rapport environnemental (SAFEGE, janvier 2008) et sur le projet d'arrêté dans sa version n° 6.

2. L'historique de l'élaboration du 4^{ème} programme d'actions et de son évaluation environnementale

La maîtrise d'ouvrage de l'élaboration du plan est assurée par la DDEA 70. Elle a mis en place un groupe de travail composé de représentants des services de l'Etat (DIREN, DDASS), de deux établissements publics (Chambre d'Agriculture de Haute-Saône et Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse) et d'un représentant de la filière agricole (Interval). Ce groupe de travail s'est réuni à trois reprises : 13/11/2008, 6/01/2009, 16/01/2009. Un Comité de Pilotage a validé le projet d'arrêté préfectoral le 20/01/2009. Ce comité de pilotage est composé des représentants précédemment cités, des élus de la Chambre d'Agriculture, des représentants de la profession agricole et d'associations de défense de l'environnement.

Le service en charge de l'évaluation environnementale est la DIREN de Franche-Comté. Elle n'a pas fait de cadrage préalable, un guide méthodologique sur la réalisation du rapport environnemental et son contenu ayant été diffusé au niveau national.

II. Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient

1. Caractère complet du rapport

Le rapport environnemental contient globalement l'ensemble des rubriques exigées par le code de l'environnement dans son article R122-20. Cependant on peut regretter que ce document à vocation pédagogique, à destination du public, n'ait pas suivi les recommandations du guide national. Sa lecture en est difficile. Il serait par exemple souhaitable que des conclusions partielles montrent les points forts à retenir. Deux points mériteraient d'être présentés différemment pour une meilleure lecture :

- la démarche d'élaboration du 4ème programme doit s'appuyer sur l'analyse des programmes menés jusqu'alors, notamment du 3ème, et des effets sur l'environnement qu'ils ont pu produire (résultats positifs, lacunes...). Le rapport SAFEGE mériterait à ce titre d'être présenté différemment en faisant apparaître ce bilan du 3ème programme avant la présentation du 4ème programme ;
- Le lien du plan avec les zones Natura 2000 (point 3b) devrait être plus explicite ;

2. Analyse du contenu de chaque partie

1° Une présentation résumée des objectifs du plan ou du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec d'autres plans et documents visés à l'article R. 122-17 et les documents d'urbanisme avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ; pages 1 à 18

Les comparaisons avec les autres plans/programmes ne sont que partiellement faites. Un certain nombre de plans et programmes sont absents de l'analyse. En particulier il faut compléter le rapport par l'analyse de la compatibilité avec le SDAGE actuel et surtout le SDAGE en cours de validation. De même le lien et la compatibilité avec les deux sites Natura 2000 présents sur le territoire doit être complété. D'autres plans ou programmes méritent également que le lien soit fait : mise en œuvre du décret des Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE) sur les captages prioritaires, l'opération Agr'eau et dans une moindre mesure, le IXème programme de l'Agence de l'Eau RMC, le PNSE et le plan ECOPHYTO 2018.

2° Une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet ; p.19 à 46

L'analyse des effets du 3^{ème} programme mériterait d'être plus précise afin de guider les choix du 4^e programme. Ainsi, les données mises à disposition ont été peu valorisées et mises en relation. Il n'est par exemple pas possible de mettre en évidence des zonages nécessitant des mesures spécifiques ou renforcées.

Au vu des données existantes, il aurait par exemple été pertinent de faire une analyse plus approfondie entre d'un côté l'état des masses d'eau et de l'autre la répartition des surfaces agricoles et les pratiques des agriculteurs. L'analyse concernant ces pratiques d'agriculteurs fait d'ailleurs défaut sur les aspects fertilisation minérale et n'est que partielle sur les aspects gestion des épandages en lien avec l'élevage. La présentation des captages d'alimentation destinée à la consommation humaine n'est pas claire. La gestion des épandages pourrait également se baser sur les potentialités agronomiques des sols.

Le bilan du 3^{ème} programme aurait pu, quant à lui, mettre en évidence plus clairement les points qui ont ou n'ont pas fonctionné.

Concernant les autres enjeux environnementaux, il est étonnant que le rapport ne mentionne à aucun moment le travail du Groupe Régional pour l'Etude de la Pollution par les Phytosanitaires des Eaux et des Sols de Franche-Comté (G.R.E.P.P.E.S.)

3°a) Une analyse exposant les effets notables probables de la mise en oeuvre du plan ou document sur l'environnement et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages ; p.47 à 59

Le rapport explique trop souvent qu'il est difficile d'analyser les effets, et ce, pour des situations où cela semble pourtant faisable. De plus, il amène à se demander si les mesures prises sont pertinentes. Le lien avec l'état initial et notamment la comparaison avec les mesures réglementaires n'est que trop peu fait pour mettre clairement en évidence les effets du 4^{ème} programme. Ce lien ne permet notamment pas de cibler des évolutions par zonage.

En terme d'évaluation environnementale, on peut regretter le manque d'analyse des thématiques liées à cette problématique, à l'exemple de la turbidité des eaux, de leur qualité microbiologique ou encore des gaz à effet de serre dans le cadre de mise en place de bandes enherbées ou de fractionnement de fertilisation. C'est ainsi que les effets des mesures restent surtout analysés au vu d'enjeux socio-économiques et non des enjeux environnementaux.

3°b) Les problèmes posés par la mise en oeuvre du plan ou document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 414-3 à R. 414-7 ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural ;

La présence des zones Natura 2000 est mal mise en évidence et n'est pas analysée. Ce point devrait être complété pour mettre en évidence si il y a lieu d'une part le besoin de renforcer certaines mesures et d'autre part, la compatibilité des mesures proposées avec le document d'objectif de ces deux zones.

Dans le DOCOB Vallée de la Saône plusieurs parties semblent intéressantes à étudier à minima :

- II-B5 « Sites pollués appelant une action des pouvoirs publics sur le site »
- II-I3 « L'opération locale Agri-environnementale Vallée de la Saône (OPLVS) »
- Et en phase II l'objectif B-B « Maintenir ou améliorer la fonctionnalité et la qualité écologique des connexions et des annexes aquatiques »

Dans le DOCOB « Pelouses de Champlitte et étang de Theuley les Vars », il serait intéressant de consulter à minima dans la première partie le chapitre 2 I-B « Les pratiques agricoles et pastorales » puis dans la troisième partie les objectifs et fiches actions en lien avec le PA. A noter que ces deux sites sont présentés dans le 2.4.4 mais pas de lien clair avec le PA.

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ; p.60 à 69

Ce point est essentiel à la démarche d'évaluation, il doit montrer comment les choix ont été faits pour atteindre les objectifs de protection,

On note dans cette partie des motifs parfois mal expliqués et des conclusions sans diagnostic suffisant. Il est regrettable que sur cette partie les propositions du guide méthodologique national n'aient pas été reprises.

Il semble a minima nécessaire de compléter cette partie par un tableau simple précisant pour chaque mesure ce qu'elle apporte de plus que les réglementations pré-existantes.

5° La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du plan ou du document sur l'environnement et en assurer le suivi ; p.70 à 74

Mesures prévues : il conviendrait de se focaliser sur la notion d'impact sur l'environnement et non sur les impacts socio-économiques.

Suivi et évaluation : les modalités de suivi ne sont pas précisées ou non assorties d'objectifs chiffrés en nombre de contrôles, de mesures de la qualité des milieux.

6° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessus et la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Résumé non technique (p.75 à 79) : ce résumé amène les mêmes remarques générales relevées à travers la lecture du dossier.

Manière dont l'évaluation a été effectuée : de nombreuses données étaient disponibles, mais l'analyse difficile n'a pu en tirer toute la substance.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet d'arrêté

De manière générale, le projet d'arrêté est clair et bien construit. Il montre des efforts significatifs et globalement adaptés au Graylois, précisant les modalités générales proposées au niveau national. Il aborde notamment :

- des propositions fortes en accord avec la profession agricole (couvert végétal, surfaces réellement épandues, périodes d'épandages, une gestion plus marquée de la fertilisation à travers plus de justifications et une cohérence du cahier d'épandage avec le plan prévisionnel de fumure...)
- la protection renforcée en zones plus sensibles (restriction du défrichement et du retournement des prairies permanentes dans les périmètres de protection des captages d'eau potable ; interdiction de la fertilisation azotée ; interdiction des dépôts temporaires d'effluents organiques en bout de champ dans les périmètres de protection des captages d'eau potable)
- la prise en compte de l'enjeu produits phytosanitaires.
- des annexes techniques qui complètent précisément les consignes du corps de l'arrêté.

Néanmoins plusieurs mesures mériteraient d'être précisées ou renforcées :

- l'arrêté ne prévoit pas de limitation globale des apports qui sera peut-être nécessaire au vu des résultats de l'étude : une prise en compte de la fertilisation minérale en intégrant un plafond de fertilisation totale, avec une mesure d'interdiction de fertilisation minérale si la fertilisation organique s'avère « suffisante » sur l'ilot ou la parcelle concernés.
- Certaines analyses pourraient être rendues obligatoires a minima dans les zones les plus sensibles : valeurs des effluents, reliquats d'azote entrée d'hiver. Cela permettrait une adaptation au plus près du contexte local. En effet, les références utilisées pour la fertilisation sont basées en partie sur des références nationales et ne visent pas assez le contexte Graylois. On note cependant le travail effectué par la Chambre d'Agriculture départementale sur la déclinaison départementale des références nationales qui doit figurer en annexe. Enfin, le caractère non incitatif amène à penser que majorité d'exploitants privilégieront le référentiel Corpen à des outils de mesure et des coûts d'analyse. Cela met en évidence l'intérêt de généraliser l'obligation de mesures, et de mettre ainsi en place un référentiel local.
- Certaines mesures pourraient être renforcées :
 - interdictions du stockage au champ sur sols superficiels ou très filtrants et du stockage sur les terrains à forte pente (sans exception),
 - couverture des ouvrages de stockage des effluents,
 - identifier dans le plan d'épandage les parcelles concernées par les zones inondables,
 - limiter les dates possibles d'épandage, en particulier soustraire de ces dates les mois d'octobre (très pluvieux) et février (sols froids voir gelés). Le respect des prescriptions sur sol enneigé, gelé en surface ou pris en masse par le gel (article 5.2.4) est primordial.
 - La destruction chimique des repousses de colza après le 15 août pourrait être interdite, en faveur de la destruction mécanique.
- Une ambiguïté forte concernant la dérogation à la mise en place d'un couvert végétal hivernal mérite d'être levée. En effet l'article 5.3.2.2 prévoit des dérogations possibles et l'article 5.3.2.4 prévoit d'obtenir 100% de couverture d'ici 2013. Aucune dérogation ne doit être admise après une période d'appropriation et de mise en œuvre s'étalant jusqu'en 2012. Il conviendrait donc de préciser dans l'article 5.3.2.2 que ces dérogations ne pourront dépasser 15 % de la SAU en 2009-2010, 10% en 2010-2011, 5% en 2011-2012, et qu'il n'y aura plus de dérogation possible à partir de 2012.
- Suivi-Contrôle : il est regrettable que des mesures ne soient pas mises en œuvre en terme d'objectifs de résultats (moins de lessivage, amélioration de la qualité des eaux). De plus, il serait souhaitable de préciser la mise en œuvre des contrôles et sanctions (quand, combien).
- L'arrêté n'aborde peut-être pas assez la question de la répartition et de la gestion des effluents en fonction des potentialités agronomiques des sols même si elle est implicite (raisonnement à la parcelle).

Dans le détail, on peut relever un certain nombre de remarques :

Visas : pas de visa du SDAGE RMC

Considérant : il est précisé que « le bilan du 3^{ème} programme d'action » est « annexé au présent arrêté ». Nous n'avons pu lire cette annexe.

Article 2 : Un certain nombre de réglementations sont omises : SDAGE, études d'incidences sur sites Natura 2000.

Article 5 et Annexes 6 et 7 :

5.1 : Equilibre de la fertilisation azotée : rien n'est précisé pour les exploitants en excès de production de matières organiques.

5.2 et Annexes 6 et 7 - Maîtrise des apports

- les arrêtés élevages ICPE du 7 février 2005 ont été modifiés plusieurs fois concernant la distance d'épandage par rapport aux piscicultures. La version en vigueur date du 5 janvier 2009, ne mentionne plus le fait d'être classé sous la rubrique 2130 et autorise l'épandage d'effluents de type I jusqu'à 35m.
- éventuellement rappeler la définition officielle de la notion de cours d'eau en vigueur.

Article 12 : pour la publicité, il semblerait intéressant de viser également les Vosges.

annexe 5 : s'assurer que les données demandées couvrent a minima celles exigées par les contrôles conditionnalité environnement.

IV. Conclusion de l'autorité environnementale

Tout en reconnaissant l'important travail accompli, le rapport aurait gagné à mieux mettre en évidence :

- le diagnostic (état initial suite à évolution et notamment bilan 3^{ème} programme). Il doit être complet (notamment compatibilité avec le nouveau SDAGE, lien possible avec les MAET, Natura 2000, IXème programme de l'Agence, ZSCE...) et regroupé et présenté chronologiquement et thématiquement pour plus de clarté.
- les mesures prises et notamment les renforcements vis-à-vis des réglementations existantes en s'appuyant sur le diagnostic. Ces mesures doivent être clairement explicitées vis-à-vis de la réglementation existante et en comparaison du 3^{ème} programme.
- les effets attendus. Ils doivent être mieux évalués, des données incluses au rapport mieux utilisées.

Il devrait être complété par une analyse de la compatibilité avec le SDAGE et les zones Natura 2000.

Le projet d'arrêté est clair. Il mériterait d'être renforcé sur certaines propositions évoquées ci-dessus, notamment plafonnement de fertilisation totale. Une ambiguïté sur les dérogations de couvert végétal hivernal doit être levée. La question des contrôles reste à préciser dans l'arrêté (en cours d'élaboration par la DDEA).

Par ailleurs, l'arrêté définitif devra être accompagné d'une note précisant comment les remarques issues de la consultation y compris cet avis, ont été prises en compte.

Le Préfet de Haute-Saône,

Pierre-André DURAND

• **Liste des destinataires :**

Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de Haute-Saône
Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
Direction Régionale de l'Équipement
Monsieur le Directeur des Services Vétérinaires de Haute-Saône
Monsieur le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales de Haute-Saône
Monsieur le Directeur Régional des Affaires Sanitaires et Sociales de Franche-Comté
Monsieur le Directeur Régional de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
Préfecture du Département de Haute-Saône
Préfecture de la Région Franche-Comté
Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
Chambre Régionale d'Agriculture
Chambre d'Agriculture de la Haute-Saône

Liste des abréviations :

AEP : Alimentation en Eau Potable
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (désormais DDEA)
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDEA : Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
DDSV : Direction Départementale des Services Vétérinaires
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DQCOB : DOCUMENT d'OBJECTIF
DRAAF : Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRDR : Document Régional de Développement Rural
GES : Gaz à Effet de Serre
MAET : Mesures Agri-Environnementales Territorialisées
PA : Programme d'Actions
PAC : Politique Agricole Commune
PDRH : Programme de Développement Rural Hexagonal
PMBE : Plan de Modernisation des Bâtiments d'Élevage
PNSE : Plan National Santé Environnement
(Remplacé par le plan ECOPHYTO 2018)
PPRI : Plan de Prévention des Risques Inondation
PVE : Plan Végétal Environnement
ZSCE : Zones Soumises à Contraintes Environnementales
ZV : Zone Vulnérable