## Rapport de la concertation continue

Projet de révision du programme d'actions national nitrates

Concertation continue jusqu'à l'ouverture de la participation du public par voie électronique (PPVE)

Dates de la concertation continue Du 3 mars 2021 au 24 juillet 2022

Pierre GUINOT-DELERY garant désigné par la CNDP

Date de remise du rapport, le 24 juillet 2022



## **SOMMAIRE**

Fiche d'identité du programme  Maitres d'ouvrage:	
Contexte du programme :	3 -
Localisation du programme :	3 -
Objectifs du programme selon les maîtres d'ouvrage :	4 -
Caractéristiques principales :	4 -
Calendrier:	4 -
les chiffres clés de la concertation préalable  Dates importantes :	
Documents de la concertation :	4 -
Participation :	4 -
Rappel des enseignements et des recommandations de la concertation préalable Sujets à caractère général	
Sujets à caractère spécifique	5 -
Recommandations des garants	7 -
Suites données par le maître d'ouvrage à la concertation préalable	7 -
Mission du garant	7 -
la phase de concertation continue : contexte et constat	
Le constat	8 -
ANNEXES	10 -

## FICHE D'IDENTITÉ DU PROGRAMME

## Maitres d'ouvrage :

Ministère de la Transition écologique Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

## Contexte du programme :

Cette concertation continue, comme la phase de concertation préalable qui l'a précédée, s'inscrit dans la mise en oeuvre de la directive européenne « 91/676/CEE », communément dénommée « 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 6ème PAN français afin de déboucher sur la réalisation du PAN 7.

## **Localisation du programme :**



Comme l'indique l'intitulé du programme, celui-ci est de nature nationale. Toutefois, une attention particulière est portée aux zones identifiées comme géographique sur le territoire.

## Objectifs du programme selon les maîtres d'ouvrage :

- Respecter la directive européenne nitrates
- Intensifier certaines des mesures en vue de la protection de la qualité de l'eau

## Caractéristiques principales :

Le PAN 6 comportait 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 coeur de la concertation dont le bilan est ici dressé

### Calendrier:

La mise en œuvre du PAN 7 était initialement prévue pour le mois de septembre 2021. Finalement, ce calendrier a connu un décalage d''un an pour des raisons évoquées plus bas dans ce document.

## LES CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION PRÉALABLE

## **Dates importantes:**

- Décision d'organiser une concertation : 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 des garants : 6 décembre 2020

### 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.

## **Participation:**

- 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

- 88 personnes présentes sur l'ensemble des deux réunions publiques de Saint-Lô et Pont-à-Mousson, 50 internautes connectés pour la seconde.
- 20 citoyens réunis à l'occasion de l'atelier participatif (Paris, le 10.10. 2020)

## RAPPEL DES ENSEIGNEMENTS ET DES RECOMMANDATIONS DE LA CONCERTATION PRÉALABLE

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

## 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 de ses conséquences ou bien se focaliser sur certains aspects : élevages « industriels » par exemple).

## Renforcer la cohérence des politiques publiques

Les acteurs ont été nombreux à souligner la nécessité de renforcer la cohérence et la convergence des dispositifs juridiques et normatifs. En parallèle, a émergé l'attente d'une stabilisation du cadre réglementaire : le manque de lisibilité dans le temps des politiques publiques nuirait 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.

### Revoir le calendrier des PAN

La révision quadriennale du PAN apparaît engendrer un rythme trop resserré à certains contributeurs ne permettant pas une appréciation suffisante des effets du programme précédent et contrariant ainsi la pertinence du contenu des révisions. D'où notamment l'idée d'une évaluation du PAN à mi-parcours.

## Sujets à caractère spécifique

## La prise en compte du changement climatique

Demande récurrente tout au long de la concertation préalable. Elle concerne plus particulièrement le souhait d'une évolution des calendriers d'épandage afin de les

Concertation continue / Révision du programme d'actions national nitrates - 5 -

adapter, au plan local, aux évolutions climatiques.

## S'appuyer davantage sur les échelons locaux

Cette proposition, qui comporte différentes déclinaisons, conteste l'uniformité des consignes contenues dans le PAN. Les intervenants ont plaidé pour une plus grande prise en compte des « réalités du terrain » en considérant, notamment, la diversité des sols, des cultures et des climats. Plus globalement, une suggestion revient de réduire le socle national, 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 ont porté 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. Un renforcement de l'accompagnement technique des exploitants, notamment pour l'utilisation de nouveaux outils de gestion et d'optimisation de la fertilisation a été notamment suggéré.

## La qualité de l'air

La pollution de l'air par l'épandage des engrais azotés s'est invitée dans la concertation. Il a été mentionné que 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. Cependant, sa prise en compte éventuelle dans le PAN ne fait pas consensus.

## Les captages

On a retrouvé ici une divergence 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. On notera parmi les souhaits exprimés celui 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

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. Ils portent sur l'amélioration des techniques de suivi, la modification des concepts utilisés dans la réglementation, la révision des dispositions réglementant la fertilisation des couverts.

## Recommandations des garants

En conclusion du bilan de la concertation préalable, les principales préconisations formulées par les garants étaient de trois ordres :

- À l'occasion de la phase de PPVE, favoriser une expression citoyenne de plus grande ampleur que celle de la concertation préalable qui avait souffert des contraintes provoquées par la situation sanitaire ;
- Encourager les concertations préalables autour des PAR ;
- Réactiver et actualiser la plate-forme numérique jusqu'à l'adoption définitive du PAN 7.

# SUITES DONNÉES PAR LE MAÎTRE D'OUVRAGE À LA CONCERTATION PRÉALABLE

Lors d'un contact en novembre 2021 avec les correspondants ministériels sur ce dossier, deux évolutions m'ont été indiquées témoignant d'une prise en compte de certaines des observations recueillies durant la concertation préalable :

- Renforcement des actions de protection des captages d'eau au sein des ZAR ;
- Flexibilité accrue pour les calendriers d'épandage sous réserve du respect de certains indicateurs environnementaux.

Ceci restera à vérifier dans le dossier constitué à l'occasion de la PPVE.

### MISSION DU GARANT

Conformément aux termes de la décision de la CNDP en date du 3 mars 2021 (Cf annexe), le rôle du garant est de veiller « à la bonne information et à la participation du public » jusqu'à l'ouverture de la phase de participation du public par voie électronique (PPVE), dernière étape de concertation avant l'adoption du plan d'actions national nitrates.

## LA PHASE DE CONCERTATION CONTINUE : CONTEXTE ET CONSTAT

La concertation continue est prévue par l'article L121-14 du code de l'environnement. Comme son nom l'indique, elle doit en principe permettre une continuité dans les processus de concertation et d'information du public jusqu'à l'adoption définitive du programme.

Ouverte avec la décision du 3 mars 2021 évoquée ci-dessus, cette phase de concertation s'achève le 25 juillet 2022 avec l'ouverture officielle de la PPVE sur le projet d'arrêté interministériel fixant le nouveau programme d'actions national destiné à prévenir la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

### Le contexte

### Un calendrier incertain

La décision du 3 mars 2021 évoque la « proximité » de la date d'ouverture de la PPVE. Il est vrai que, dans un premier temps, la mise en œuvre du PAN 7 devait être effective en septembre 2021 ce qui impliquait un calendrier resserré. Finalement, et pour les motifs évoqués ci-dessous, l'ensemble du processus connaîtra un décalage d'un an.

## Le télescopage des échéances électorales

À partir du moment où il s'est avéré difficile de respecter l'échéance initiale (notamment en raison des consultations nécessaires de différentes instances), les perspectives électorales nationales de la première partie de l'année 2022, dont les prémisses étaient perceptibles dès l'automne 2021, ont fortement impacté l'ensemble du processus.

## Des outils participatifs en sommeil

Comme rappelé précédemment, les préconisations du bilan de la concertation préalable comprenaient la réactivation et l'actualisation de la plate-forme numérique *ad hoc* « jusqu'à l'adoption définitive du PAN 7 ». Si, techniquement, ce souhait a été pris en compte, les contenus n'ont pas suivi. En d'autres termes, aucun élément nouveau n'a été porté à la connaissance du public, à l'exception toutefois d'un lien permettant de prendre connaissance de l'avis de l'autorité environnementale rendu en novembre 2021. Cette situation a naturellement conduit à ce qu'aucun espace d'échanges ou de dialogue ne soit proposé sur le site.

## Une architecture institutionnelle perturbée

Tandis que la révision du programme d'actions national était interrompue, des concertations préalables étaient initiées dans certaines régions sur les programmes d'actions régionaux. Ces initiatives ont permis de faire vivre des dispositifs participatifs locaux. Il faut néanmoins noter une forme de contradiction entre ce renversement méthodologique (des concertations régionales lancées avant la finalisation du programme national) et le fait que les ministères concernés aient annoncé leur décision de ne pas retenir les demandes d'un rééquilibrage entre les deux niveaux de décision exprimées lors de la concertation préalable.

### Le constat

Plusieurs éléments plaidaient en faveur de ce qu'exprimait la CNDP le 3 mars 2021, à savoir la recommandation de la mise en place « d'un dispositif ambitieux

indispensable avant l'ouverture de la participation par voie électronique ».

La principale motivation de cette nécessité était le fait, rappelé dans les préconisations des garants de la concertation préalable, qu'une participation adéquate du public avait été rendue difficile, en 2020, par le contexte sanitaire.

À cet aspect circonstanciel, s'ajoutaient les enjeux forts liés au sujet même de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. Quant à l'avis de l'autorité environnemental déjà mentionné, les réserves importantes qu'il comporte quant au projet de programme national auraient justifié à eux seuls explicitations et débats.

En dépit de ces impératifs, je considère in fine qu'il n'y a pas réellement eu de concertation continue durant cette pourtant longue période de 16 mois.

J'ai effectué plusieurs relances auprès de mes interlocuteurs ministériels afin de tenter de sortir de cette atonie. Si l'accueil qui leur a été réservé a toujours été courtois, les réponses recueillies ont toutes convergé dans le même sens à savoir l'absence d'instructions hiérarchiques, l'évocation des réticences de tels ou tels partenaires ou encore les hésitations quant au caractère communicable de certains documents.

Le constat est donc celui d'une occasion manquée. La phase de PPVE, si le dossier lui servant de support est suffisamment étoffé, aurait pu, au moins en partie, permettre une compensation. Les dates retenues, c'est-à-dire le cœur de la période estivale, laissent malheureusement planer un sérieux doute à ce sujet.

### **ANNEXES**

### Décision de la CNDP et désignation du garant



### **SÉANCE DU 3 MARS 2021**

### **DECISION N° 2021 / 27 / PANN / 3**

### PROJET DE REVISION DU PROGRAMME D'ACTIONS NATIONAL NITRATES

### La Commission nationale du débat public,

- vu le Code de l'environnement en ses articles L. 121-1 et suivants, notamment le IV de l'article L. 121-8 et l'article L. 121-9,
- vu le courrier de saisine et le dossier annexé reçus le 26 février 2020, de Madame Stéphanie DUPUY-LYON, Directrice générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature du ministère de la Transition écologique et solidaire, en accord avec le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et relatif à la révision du programme d'actions national « Nitrates »,
- vu sa décision n° 2020/38/PANN/1 du 4 mars 2020, décidant d'une concertation préalable et désignant Madame Brigitte CHALOPIN et Monsieur Pierre GUINOT DELERY comme garants de cette concertation,
- · vu le dossier de concertation portant sur le projet de révision du programme d'actions national nitrates,
- vu sa décision n° 2020/99/PANN/2 du 2 septembre 2020, décidant que le dossier de concertation est complet et fixant les modalités et le calendrier de la concertation préalable,
- vu le bilan de la concertation préalable remis par les garants le 06 décembre 2020,
- vu le rapport des enseignements de la concertation tirés par le maître d'ouvrage de la révision du programme d'actions national « Nitrates », de février 2021,

après en avoir délibéré,

### DÉCIDE :

### Article 1:

La Commission nationale prend acte du bilan des garants de la concertation sur le projet de révision du programme d'actions national « Nitrates ».

### Article 2:

La Commission nationale prend acte du document publié par les personnes publiques responsables de l'élaboration du plan présentant les enseignements tirés de la concertation préalable et les réponses apportées aux recommandations du bilan des garants.

### Article 3:

La Commission nationale considère que les réponses sont globalement complètes au regard des questions du public et des recommandations des garants de la concertation.

Lors de la phase d'information et de participation du public jusqu'à la participation par voie électronique, les sujets suivants devraient être approfondis pour mieux répondre à certaines interrogations du public et recommandations des garants sur les points suivants :

- la répartition des mesures des plans nitrates entre niveau national et niveaux régionaux,

- la protection de tous les captages d'eau,
- les conséquences sur l'air de l'utilisation des nitrates en agriculture,
- les alternatives envisageables aux techniques actuelles de fertilisation.

Compte tenu de la proximité de la date d'ouverture de la participation du public par voie électronique, la commission nationale recommande que les personnes publiques responsables de l'élaboration du plan anticipent la mise en place d'un dispositif ambitieux de mobilisation du public et d'information, tant au niveau national que régional, indispensable avant l'ouverture de la participation par voie électronique.

### Article 4:

La commission nationale recommande que la révision des plans d'actions régionaux nitrates fasse l'objet d'une concertation préalable du public en application de l'article L. 121-17 du code de l'environnement, et selon les modalités des articles L. 121-16 et L. 121-16-1.

### Article 5:

Monsieur Pierre GUINOT-DELERY est désigné garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de la participation électronique sur le projet de révision du programme d'actions national « Nitrates ».

### Article 5:

Le garant établira un rapport annuel aux dates anniversaires de sa désignation et un rapport final qui sera joint aux dossiers de la participation par voie électronique.

### Article 6:

La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République française.

La Présidente

diamo.

Chantal JOUANNO