

<p>Note de présentation du décret sur les zones d'actions renforcées (ZAR) et de l'arrêté encadrant les programmes d'action régionaux (PAR) révisé</p>

I. Contexte

Les enjeux environnementaux et sanitaires

L'utilisation d'azote en agriculture par le biais des engrais d'origine minérale ou organique est une source majeure de pollution des eaux, sous forme de nitrates.

La qualité **des eaux de surface** présente une amélioration globale depuis les années 90 avec **une baisse globale des concentrations en nitrates de 12%**. Ce chiffre cache cependant **des disparités régionales importantes** : des **baisses marquées à l'ouest** alors que la **situation est stable en Artois-Picardie et Rhin-Meuse, voire se dégrade sur certains bassins versants en Seine-Normandie**. Par ailleurs, les littoraux bretons et normands sont encore touchés par des **phénomènes d'eutrophisation**, induits notamment par l'excès de nutriments dans les eaux.

La tendance d'évolution des concentrations est **stable dans les eaux souterraines** depuis la fin des années 90, avec une tendance à la baisse depuis le milieu des années 2000. Toutefois, comme pour les eaux de surface, **ces tendances ne sont pas homogènes sur le territoire français**. Les concentrations **diminuent sur un quart du territoire (ouest)**, mais **augmentent pour près de la moitié, en particulier dans le Bassin parisien, dans certaines zones de la vallée de la Loire et en Occitanie**. Les évolutions à la hausse ou à la baisse sont plus marquées dans les zones vulnérables.

La réglementation

La directive « nitrates » adoptée en 1991 vise à **réduire et prévenir la pollution des eaux** par les nitrates d'origine agricole. Cette directive repose sur la désignation de « **zones vulnérables** », où la pollution est avérée ou menaçante selon des critères de teneur en nitrates et de risque d'eutrophisation, et sur l'adoption d'un programme d'action d'application obligatoire.

Ce programme d'action obligatoire doit au minimum contenir : des périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés, la limitation de la dose d'azote fondée sur l'équilibre de la fertilisation azotée, la limitation de l'épandage selon les conditions de sols, de cultures et de pentes, des capacités de stockage des effluents d'élevage permettant au minimum le stockage pendant les périodes d'interdiction d'épandage, la limitation de la quantité d'azote épandue issue des effluents d'élevage à 170 kg d'azote/ha/exploitation/an.

En France, ce programme d'action est composé d'un **programme d'action national (PAN)**, socle commun à toutes les zones, et de programmes d'action régionaux (PAR) qui ont vocation à adapter et renforcer certaines mesures du socle national en tenant compte du contexte pédoclimatique local.

Cette réglementation se traduit par :

- **les articles R.211-80 à R.211-82 du Code de l'Environnement** qui actent le principe d'un socle national de 8 mesures (le PAN) et précisent les grandes lignes de son contenu. Ils précisent également les formes de renforcements possibles au niveau régional, inscrits dans les programmes d'action régionaux (PAR) ;

- **l'arrêté interministériel du 19 décembre 2011, modifié** par les arrêtés du 23 octobre 2013 et du 11 octobre 2016, **qui définit le détail des 8 mesures du PAN** (« **arrêté PAN** ») ;
- **l'arrêté interministériel du 23 octobre 2013** qui donne des **précisions sur les PAR, en particulier les renforcements possibles** du socle national (« **arrêté encadrant les PAR** ») ;
- **les arrêtés préfectoraux qui définissent les PAR.**

La directive européenne prévoit que les zones vulnérables et le programme d'action soient réexaminés tous les 4 ans et, le cas échéant, révisés.

La révision des zones vulnérables

La révision des zones vulnérables a été conduite courant 2020-2021 sur la base d'une campagne de mesures de la qualité de l'eau effectuées en 2019. Le nouveau zonage est entré en vigueur au 1^{er} septembre 2021. Ces zones vulnérables couvrent **73 % de la surface agricole française** et concernent environ 255 000 exploitations agricoles.

II. La révision du programme d'action en France

Le programme d'action national (PAN), objet de la présente consultation, est entré en révision en 2020 et les programmes d'action régionaux, non couverts par cette présente consultation, en 2021. L'objectif est une entrée en application du PAN et des PAR révisés au 1^{er} septembre 2023.

Travaux préalables à la révision du cadre national

La Commission nationale du débat public a été saisie et **une concertation préalable** a été organisée sous l'égide de deux garants, du 18 septembre au 6 novembre 2020. Les bilans de cette concertation ont été établis et [rendus publics](#).

Le projet de programme d'action révisé s'appuie sur le bilan de la concertation préalable ainsi que sur les études et expertises suivantes :

- https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0011927/013362-01_rapport-publie.pdf;jsessionid=5633245A00B57B7B4E3FA578E9FC11D4 sur l'évaluation de certaines mesures du programme d'action nitrates ;
- [Avis du Comité Scientifique et Technique GENEM¹ du 19 avril 2021](#) sur les normes d'excrétion de vaches de petit format ;
- [Avis du Comité Scientifique et Technique GENEM du 18 juin 2021](#) sur le bilan réel simplifié volaille.

Architecture globale de la révision du cadre national

Tout en maintenant une stabilité globale du cadre réglementaire, la révision vise à améliorer l'efficacité et à permettre une flexibilité plus adaptée aux réalités climatiques et agricoles locales.

Cette réforme se traduit par 3 textes :

- **Un arrêté révisant l'arrêté interministériel définissant le programme d'action national** - « **arrêté PAN** » - [qui fait l'objet d'une consultation du public spécifique](#) (au titre de l'article L. 123-19 du code de l'environnement) ;
- **Un arrêté révisant l'arrêté interministériel encadrant les programmes d'action régionaux** - « **arrêté encadrant les PAR** » -, **objet de la présente consultation du public** ;

1 GENEM pour Gestion des Eléments Nutritifs et de leurs Emissions vers les Milieux

- **Un décret modifiant les dispositions du code de l'environnement relatives aux zones d'actions renforcées - « décret ZAR »** - (II. de l'article R211-81-1 du code de l'environnement), **objet également de la présente consultation du public.**

Un volet important de la révision du programme Nitrates concerne les dispositions relatives aux zones d'actions renforcées. C'est l'objet du « décret ZAR ». Est prévu un renforcement des dispositions dans les zones les plus à risque, à savoir certaines zones de captage d'eau potable et les bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages. Les critères de définition des zones à risque sont élargis afin de donner la possibilité au Préfet d'inclure les captages dont les teneurs en nitrates sont comprises entre 40 et 50 mg/L. Dans ces zones, il conviendra désormais de renforcer au moins 3 mesures (au moins une actuellement), la couverture des sols en interculture courte comptant double si elle est mobilisée. L'éventail des mesures est enrichi par une mesure visant un objectif de résultat (seuil en quantité d'azote restant dans les sols à la fin de la période de culture ou en entrée de l'hiver).

Processus d'élaboration des textes

Les projets de textes ont été soumis à la concertation des parties prenantes en février et novembre 2021.

Conformément aux dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, **le projet d'arrêté encadrant les programmes d'action régionaux - « arrêté encadrant les PAR »** - et **le projet de décret relatif aux zones d'actions renforcées - « décret ZAR »** - sont **soumis à la consultation du public.** Celle-ci est ouverte **pour une durée de 6 semaines, du 11 juillet au 22 août.**

III. Modifications apportées à l'arrêté encadrant les programmes d'actions régionaux – « arrêté encadrant les PAR »

En résumé : l'arrêté encadrant les PAR décline certaines mesures du PAN pour certaines zones et définit les modalités de renforcement des mesures du PAN au sein des programmes d'action régionaux. C'est au sein de ce texte que le dispositif de flexibilité agro-météorologique est défini. Les autres modifications sont principalement des mises en cohérence avec les évolutions introduites dans l'arrêté PAN.

En détail :

Le projet d'arrêté remplace et abroge l'arrêté du 23 octobre 2013 relatif aux programmes d'action régionaux en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, en apportant des modifications sur les points suivants :

- Les redondances avec le contenu du PAN ou avec les dispositions du code de l'environnement ne sont pas reprises dans le nouvel arrêté ;
- Les renforcements additionnels ouverts pour les mesures 1 et 7 du PAN sont complétées (article 2) ;
- Parmi les allongements de période d'interdiction d'épandage des zones « Est » et « Ouest », les situations ouvertes à la flexibilité agro-météorologique sont identifiées ;
- Certaines adaptations régionales permises dans la mesure 7 du PAN sont précisées (article 2) ;
- Les modalités d'ouverture du dispositif de flexibilité agro-météorologique sont introduites (article 3). Le dispositif détaillé (indicateurs, valeurs de déclenchement, etc.) sera précisé ultérieurement à la suite des travaux en cours conduits par MétéoFrance et viendra compléter l'annexe I de l'arrêté ;

- La période sur laquelle considérer les teneurs en nitrates des masses d'eau pour leur classement en ZAR est allongée à 4 ans (deux dernières années actuellement) (article 4).

IV. Modifications apportées aux dispositions du code de l'environnement sur les zones d'actions renforcées – « décret ZAR »

En résumé : ce projet de décret introduit le renforcement dans les zones les plus à risque, en mettant à jour les critères de délimitation de ces zones, en exigeant d'y renforcer au moins 3 mesures (au moins une actuellement) et en enrichissant l'éventail des mesures pouvant être renforcées.

En détail : le projet de décret vise à renforcer les dispositions concernant les zones de captages et les bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages, précisées au II de l'article R. 211-81-1 du code de l'environnement :

- En permettant au Préfet de définir des mesures complémentaires sur les zones de captages d'eau **dont la teneur est comprise entre 40 et 50 mg/l** (actuellement seuls les captages dont la teneur est supérieur à 50 mg/L sont concernés), afin de prévenir le franchissement du seuil critique de 50mg/l, au-delà duquel l'eau n'est pas potable sans traitement.

- En **précisant la délimitation des zones de captages** : l'objectif est de retenir l'aire d'alimentation du captage (ou la zone de protection de l'aire d'alimentation du captage) lorsqu'elle existe, ou en l'absence de celle-ci de se référer aux périmètres de protection délimités au titre du code de la santé publique.

- En imposant sur ces zones **soit l'obligation de couverture des sols pendant la période d'interculture courte** (en été) **et une autre mesure de renforcement, soit trois autres mesures de renforcement** (actuellement seule une mesure de renforcement est obligatoire).

- En ajoutant, à la liste des mesures de renforcement prévues, **le respect d'un seuil en quantité d'azote** restant dans les sols **à la fin de la période de culture ou en entrée de l'hiver**.