

NOTE DE POSITIONNEMENT DE FNE

Pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole

TABLE DES MATIERES

Positionnement politique.....	2
Note de cadrage : Propositions de FNE pour réduire la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole.....	3
Contexte	3
Renforcer les programmes d'actions pour qu'ils soient à la hauteur des objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau.....	4
1. Reconnecter les programmes d'actions aux objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau	4
2. Généraliser les pratiques qui ont montré leur efficacité, notamment en termes de qualité des masses d'eau	5
3. Renforcer les moyens de contrôle des activités et de suivi de l'état des masses d'eau.....	5
4. Poursuivre les mesures de réduction du transfert de nitrates et promouvoir la transition agroécologique par le biais des programmes d'actions nitrates	6
S'appuyer sur des leviers réglementaires, économiques et financiers pour réduire à la source la pollution de l'eau par les nitrates.....	7
1. Appliquer le principe pollueur-payeur.....	7
2. Favoriser les pratiques agricoles limitant la pollution par les nitrates.....	8
3. Mettre en application le dispositif ZSCE (Zone Soumise à Contraintes Environnementales),	9
4. Améliorer la connaissance sur les coûts liés à la pollution de l'eau par les nitrates.....	9
Proposer une PAC plus durable, plus efficace et respectueuse de l'environnement, en accord avec les objectifs environnementaux des Directives Européennes (DCE, DCSMM, Nitrates, habitats faune flore, ...) et la convention OSPAR.....	9
1. Impulser un changement profond de système via la conditionnalité de la PAC	10
2. Renforcer les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales.....	10
3. Renforcer les aides de l'Eco-dispositif.....	10
4. Consacrer 50% du budget du deuxième pilier à l'environnement	10
5. Mettre en place des aides couplées aux légumineuses	10
6. Baser les aides sur le nombre d'équivalents temps plein et non plus sur le nombre d'hectares cultivés	11

POSITIONNEMENT POLITIQUE

La pollution de l'eau par les nitrates est un sujet majeur qui demeure particulièrement préoccupant. D'une part, cette pollution est à la source de nombreux problèmes sanitaires et environnementaux. D'autre part, bien que les premières décisions organisationnelles et réglementaires en la matière soient anciennes, le niveau de pollution par les nitrates n'a globalement pas régressé, faisant ainsi perdurer cette situation dommageable pour la santé des hommes et la préservation des écosystèmes aquatiques, y compris marins.

En ce qui concerne l'environnement, les nitrates constituent un véritable poison pour les milieux aquatiques, en contribuant fortement au phénomène d'eutrophisation des eaux, avec des conséquences négatives sur l'état et le fonctionnement des milieux, sur la flore et sur la faune. Ce phénomène est particulièrement marqué pour les eaux marines et estuariennes, avec des explosions de marées vertes. En ce qui concerne la santé humaine, les effets des nitrates à forte dose peuvent s'avérer préoccupants. Ces impacts s'accroîtront avec les effets des changements climatiques qui contribueront à l'augmentation de la concentration en polluants et accroîtront les phénomènes d'eutrophisation.

Tous ces problèmes sanitaires ont évidemment de lourdes conséquences économiques, qu'il s'agisse des pertes d'azote liées au mauvais équilibre entrées/exportations des épandages, du coût significatif des traitements dans les usines d'eau potable, du traitement des plages polluées et de leurs effets négatifs sur le tourisme. Sans compter les coûts plus difficiles à chiffrer, mais probablement exorbitants sur la biodiversité, la qualité de l'eau et de l'air, et plus globalement sur l'environnement.

Aujourd'hui, force est de constater que cette pollution n'a pas diminué, malgré la politique de lutte suivie depuis plusieurs décennies aux niveaux européen et national qui n'a pas eu, et de très loin, l'effet escompté. Ainsi les plans tant nationaux (PAN) que régionaux (PAR), dont nous sommes à la sixième version, ont connu un échec patent, comme en témoignent les avis de l'autorité environnementale sur la révision des derniers PAR.

Les plans d'actions nitrates ne sont qu'un des moyens de la lutte contre les pollutions par les nitrates et ne sont pas suffisants pour obtenir des gains significatifs. La réduction de la pollution de l'eau par les nitrates doit avant tout passer par un changement d'ampleur des pratiques et systèmes agricoles.

Devant ce constat désolant du maintien d'une pollution nocive pour l'homme et les écosystèmes, il convient **d'accroître et de renforcer significativement les politiques de lutte contre les pollutions par les nitrates en renforçant les leviers techniques, économiques et réglementaires de cette politique.**

Les propositions de FNE pour réduire la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole :

- **Renforcer les programmes d'actions pour qu'ils soient à la hauteur des objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau**
 - Reconnecter les programmes d'actions aux objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau ;
 - Améliorer l'efficacité de l'évolution des pratiques et ses impacts sur la qualité des masses d'eau ;
 - Renforcer les moyens de contrôle des activités et de suivi de l'état des masses d'eau ;
 - Poursuivre les mesures de réduction du transfert de nitrates et promouvoir la transition agroécologique par le biais des programmes d'actions nitrates.
- **S'appuyer sur des leviers réglementaires, économiques et financiers pour réduire à la source la pollution de l'eau par les nitrates**
 - Appliquer le principe pollueur-payeur ;
 - Favoriser les pratiques agricoles limitant la pollution par les nitrates ;

- Mettre en application le dispositif ZSCE (Zone Soumise à Contraintes Environnementales) ;
 - Améliorer la connaissance sur les coûts liés à la pollution de l'eau par les nitrates.
- **Proposer une PAC plus durable, plus efficace et respectueuse de l'environnement, en accord avec les objectifs environnementaux des Directives Européennes (DCE, DCSMM, Nitrates, habitats faune flore, ...) et la convention OSPAR**
- Impulser un changement profond de système via la conditionnalité de la PAC ;
 - Renforcer les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales ;
 - Renforcer les aides de l'Eco-dispositif ;
 - Consacrer 50% du budget du deuxième pilier à l'environnement ;
 - Mettre en place des aides couplées aux légumineuses ;
 - Baser les aides sur le nombre d'équivalents temps plein par exploitation agricole et non plus sur le nombre d'hectares cultivés.

NOTE DE CADRAGE : PROPOSITIONS DE FNE POUR REDUIRE LA POLLUTION DE L'EAU PAR LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE

CONTEXTE

L'industrialisation de l'agriculture en France, dès les années 1960, s'est traduite par une dérive de l'agriculture vers des pratiques qui intègrent moins l'environnement. L'utilisation massive d'engrais minéraux, le développement croissant des élevages porcins¹ et avicoles et la concentration généralisée des activités d'élevage au-delà des capacités des territoires, la spécialisation des exploitations et des régions agricoles, et la diminution sans ralentissement des surfaces en prairies permanentes ont entraîné une dégradation de la qualité de l'eau par les nitrates, ayant des conséquences sur les milieux, la biodiversité et la santé humaine.

À l'échelle nationale, l'agriculture est à l'origine de 66 % des nitrates présents dans les eaux continentales.²³

A l'échelle européenne, considérant que la teneur en nitrates de l'eau dans certaines régions était en augmentation et atteignait déjà un niveau élevé par rapport aux normes fixées⁴, et considérant que les nitrates d'origine agricole sont la cause principale de la pollution provenant de sources diffuses, le Conseil Européen arrêta le 12 décembre 1991 la directive concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles dite « **directive nitrates** ». L'objectif était double :

- Réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles,
- Prévenir toute nouvelle pollution de ce type.

Dans ce cadre, et comme les autres pays, la France a été amenée à définir des zones vulnérables et à élaborer des programmes d'actions « nitrates » pour protéger les eaux de la pollution par les nitrates d'origine agricole.

La mise en œuvre de la « **directive nitrates** » par la France a été difficile, comme en témoignent les condamnations successives par l'Europe (Cour de justice de l'Union européenne), pour cause de manquement à cette directive.

¹ <http://www.journees-recherche-porcine.com/texte/2017/ecosocio/ES2.pdf>

² Source MEDDTL / CITEPA, format CEE-NU, janvier 2012 (Les émissions agricoles de particules dans l'air - Etat des lieux et leviers d'action, ADEME, 2012)

³ Dans une région comme la Bretagne, l'origine agricole des nitrates dans les eaux superficielles des baies touchées par les marées vertes est comprise dans une fourchette de 85 à 95 %

⁴ Par la Directive n° 75/440/CEE du 16/06/75 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres

Ainsi, après 5 programmes d'action nitrates, les résultats de mesures ne montrent pas d'évolution significative à la baisse des concentrations en nitrates.⁵ L'état actuel des cours d'eau et des nappes souterraines est encore loin des objectifs fixés par l'Europe via la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE). Par ailleurs, les phénomènes de marées vertes persistent tous les ans sans évolution malgré les programmes d'actions coûteux mis en place. Tous ces éléments sont détaillés dans le document complémentaire à cette note.

La situation ne saurait s'améliorer sans un changement en profondeur des pratiques agricoles.

Cette présente note a pour but de **présenter les différents axes proposés par FNE pour réduire la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole.**

RENFORCER LES PROGRAMMES D'ACTIONS POUR QU'ILS SOIENT A LA HAUTEUR DES OBJECTIFS D'ATTEINTE DU BON ETAT DES MASSES D'EAU

Devant une situation qui ne s'améliore pas (concentrations en nitrates toujours aussi élevées dans les eaux, phénomènes toujours récurrents de marées vertes, etc.) et face aux multiples condamnations de la France par l'Europe⁶ (voir le document complémentaire à cette note), force est de constater que **les programmes d'actions mis en œuvre depuis 1997 sont inefficaces. Le gouvernement français doit faire de la lutte contre la pollution azotée d'origine agricole une priorité de la transition écologique, au travers des outils que sont les plans d'actions.**

L'ensemble de la réglementation, la visée et le contenu des programmes d'actions sont présentés dans le document complémentaire à cette note.

1. Reconnecter les programmes d'actions aux objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau

- Le Programme d'Actions National nitrates (PAN) est réglementairement cohérent avec les directives européennes, notamment la directive nitrates, et propose un panel d'actions à mettre en œuvre pour réduire la pollution par les nitrates. Cependant, la mise en œuvre de ces actions au niveau régional, via les Programmes d'Actions Régionaux nitrates (PAR), n'est pas à la hauteur des enjeux et des résultats attendus. Il est nécessaire de fixer **des objectifs de résultats et non de moyens, s'appuyant sur les objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la DCE⁷, et en respectant une logique de gestion à l'échelle du bassin versant.**
- La loi prévoit que les PAR doivent être compatibles avec les dispositions des SDAGE (objectifs de la DCE de bon état des masses d'eau) et des PAMM⁸ (mise en application de la DCSMM⁹), pour ce qu'ils prévoient en termes de réduction de la pollution de l'eau par les nitrates. Dans ce cadre, il serait intéressant d'**évaluer la contribution des PAR aux objectifs de la DCE et de la DCSMM et ainsi de pourvoir à la réalisation d'une**

⁵ Cela peut s'expliquer par la lente propagation des nitrates dans les sols et aquifères. Bien souvent les teneurs en nitrates peinent à diminuer dans les ressources tant l'évolution est lente et tant les phénomènes naturels ont du mal à rétablir une situation acceptable. Source : Momas I., Caillard J.F., Lesaffre B. Plan National Santé Environnement. Rapport de la Commission d'Orientation. La Documentation Française, 2004, 296p.

⁶ Cf focus dans le document complémentaire

⁷ Directive Cadre européenne sur l'Eau - Par exemple, **se donner dans tous les cours d'eau côtiers un objectif de concentration maximale en nitrate de 18 mg/litre** pour pouvoir sortir du classement en Zone Vulnérable imposé par l'Europe vis-à-vis de l'eutrophisation marine côtière (macroalgues vertes et phytoplanctons dont les toxiques).

⁸ Plans d'Action pour le Milieu Marin

⁹ Directive Cadre Stratégique pour le Milieu Marin

évaluation en ce sens à l'occasion de la rédaction du bilan de chaque PAR, se basant sur des indicateurs de résultats.

- La constitution du groupe de concertation régional chargé de participer à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du programme d'actions régional est fixée par un arrêté ministériel.¹⁰ **Ce cadre doit être respecté** afin que tous les acteurs concernés soient invités et aient la possibilité de peser dans la prise de décisions, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Ces décisions doivent impérativement être prises en accord avec la CLE¹¹ sur les territoires concernés par un SAGE, instance faisant partie des « *organismes compétents dans le domaine de la protection des eaux contre la pollution diffuse par les nitrates d'origine agricole* » tels que désignés dans l'arrêté.
- Les prescriptions des PAR doivent être inscrites de manière détaillée (chiffres, documents cartographiques) dans les dispositions des SAGE, pour leur donner une portée réglementaire.
- Comme pour les avis sur les projets visés à l'article L122-1 du code de l'environnement, le rédacteur du PAR doit apporter une réponse argumentée à l'avis de l'autorité environnementale.

2. Généraliser les pratiques qui ont montré leur efficacité, notamment en termes de qualité des masses d'eau

- **L'ensemble des données doit être rendu public**, à travers :
 - La publication d'un véritable bilan de l'application du PAR, qui est obligatoirement réalisé à l'occasion de sa révision¹² ;
 - Une publication des données montrant l'efficacité du dispositif français de lutte contre les nitrates depuis son origine : il s'agirait alors d'une étude d'ensemble, nationale, moins confidentielle que l'évaluation environnementale de chaque PAR, permettant d'évaluer l'évolution des pratiques et des teneurs en nitrates depuis la mise en œuvre des PAR (effectivité de leur mise en œuvre, contrôles effectués, évolution des pratiques).
- Prévoir une **analyse de l'efficacité des mesures des programmes d'actions**, de type « pression – état – réponse » mettant en relation la pression agricole et l'état de la qualité de l'eau (teneurs en nitrates) avec la réponse apportée dans l'application des mesures des programmes d'actions, au moment des bilans des programmes.

3. Renforcer les moyens de contrôle des activités et de suivi de l'état des masses d'eau

- **Renforcer les moyens humains et financiers des services de l'Etat** responsables de la bonne application de la réglementation pour assurer **des programmes de contrôles suffisamment fréquents et à des périodes pertinentes**, pour **vérifier la bonne application des règles** jugées nécessaires à la protection des eaux. L'Etat doit, **dans les zones vulnérables, contrôler l'application de la réglementation et sanctionner les infractions**.¹³

¹⁰ [Arrêté du 23 octobre 2013 relatif aux programmes d'actions régionaux en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole](#)

¹¹ Commission Locale de l'Eau

¹² Actuellement, certaines régions ne disposent pas d'un bilan de l'application du PAR au moment de sa révision.

¹³ Extrait de l'avis du CESE sur « La gestion et l'usage de l'eau en agriculture », avril 2013 : C'est ainsi qu'il importe notamment de redéfinir, en lien avec les services de l'Etat, les indicateurs de suivi pour mieux analyser l'activité et évaluer l'efficacité des contrôles, d'augmenter significativement la qualité de contrôle sur des thèmes ou dans des zones à enjeux, en particulier celles touchées par la pollution par les nitrates, afin d'induire un changement durable des pratiques et d'éviter un nouveau contentieux communautaire.

- **Renforcer les dispositifs de suivi** de la qualité des eaux intérieures (de surface et souterraines), littorales et marines, à **des périodes pertinentes**, indispensables à la réalisation d'états des lieux réguliers **dans le but d'observer l'évolution des concentrations en nitrates, dans les territoires où ces dispositifs sont actuellement jugés insuffisants.**
 - **Systématiser le volet accompagnement et suivi du PAR¹⁴, notamment au travers des axes suivants :**
 - Information et sensibilisation des agriculteurs, appui et conseil,
 - Encadrement des dérogations, notamment pour conditions climatiques exceptionnelles¹⁵,
 - Conseil spécifique et expérimentation, notamment concernant la mise en place d'un couvert végétal par CIPAN¹⁶,
 - Mise en place d'un observatoire de la couverture des sols permettant de connaître année après année le taux de couverture végétale à l'échelle de la zone vulnérable,
 - Description et mise en place d'un suivi opérationnel des mesures.
4. Poursuivre les mesures de réduction du transfert de nitrates et promouvoir la transition agroécologique par le biais des programmes d'actions nitrates

Les programmes d'actions sont des outils utiles mais force est de constater qu'ils sont inopérants s'ils ne sont pas **intégrés dans une démarche globale agroécologique** respectueuse des sols, de l'eau et des espaces naturels de toutes natures, démarche qui doit être portée par le Gouvernement, et les services de l'Etat. **C'est un changement global des pratiques et systèmes agricoles, et notamment une baisse importante de la pression azotée sur les territoires en excès, qui est nécessaire pour obtenir des résultats.**

- Poursuivre la mise en place de **mesures efficaces pour limiter le transfert des nitrates vers les milieux aquatiques** déjà prévues par les PAR (haies, couverts hivernaux, zones enherbées et CIPAN) et inclure dans ces programmes d'autres mesures préconisées en agroécologie telles que la couverture permanente des sols, les semis directs sous couvert végétal, la limitation du travail du sol, l'évolution des assolements, l'association de cultures, l'agroforesterie, les ripisylves.
- Au-delà des prescriptions techniques et pour apporter une cohérence dans la mise en œuvre des pratiques, **les programmes d'actions devraient être accompagnés de documents d'information/sensibilisation**, s'appuyant sur des retours d'expérience, **sur les pratiques d'agroécologie.**
- **Avoir pour objectif un élevage lié au sol (halte aux fermes industrielles) et mieux répartir les fermes d'élevage sur le territoire** avec mise en place par l'administration d'un réel suivi, accessible au public, de la concentration des élevages et de leurs impacts sur la qualité de l'eau. Ceci doit donner aux services de l'Etat les clés pour refuser un projet d'implantation ou d'extension dans un territoire où la pression est manifestement déjà trop forte. En effet, une réduction des élevages hors sol et une réorientation vers l'autonomie fourragère des élevages en plein air doivent être promues afin de mettre en adéquation le nombre d'animaux élevés avec les capacités du milieu à les nourrir et à recueillir leurs déjections.¹⁷

¹⁴ [Exemple dans la région Hauts de France](#)

¹⁵ Par exemple, les dates d'implantation et de destruction des inter-cultures obligatoires ne sont pas toujours respectées et font l'objet de nombreuses demandes de dérogation

¹⁶ Cultures Intermédiaires Pièges A Nitrates

¹⁷ Cette orientation doit aller de pair avec un accompagnement de changement profonds dans l'alimentation humaine : une réduction de la consommation excédentaire de protéines animales et un rééquilibrage en faveur des protéines végétales, conformes aux recommandations de l'OMS.

- En dehors des zones vulnérables, les actions sont basées uniquement sur le volontariat et par le biais d'un code des bonnes pratiques agricoles inchangé depuis 1993. Il conviendrait de **remettre à jour ce code à l'aune des connaissances actuelles de l'état des masses d'eau, du rôle de la biodiversité dans le bon fonctionnement du cycle de l'eau, et en lien avec la transition agroécologique et les changements climatiques.**

L'agroécologie

Voir le dossier FNE en ligne : « [Qu'est-ce que l'agroécologie ?](#) »

Développer une démarche agroécologique, c'est **adopter des pratiques qui tiennent compte des équilibres de la nature et des services qu'elle rend**, en réduisant les intrants, c'est-à-dire l'ensemble des ressources externes utilisées par l'exploitant : pesticides, engrais, antibiotiques mais aussi carburants, eau d'irrigation, aliments pour le bétail...

L'autonomie des fermes passe par l'utilisation de toutes les sources de matières carbonées et le retour au sol de ces matières, pour boucler les cycles naturels du carbone et de l'azote.

Mettre en valeur le travail du réseau CIVAM et des autres réseaux d'agriculteurs qui ont déjà fait la transition : les couverts permanents séquestrent du carbone, améliorent la structure des sols, évitent les fuites de nitrates... Ils diminuent aussi les achats d'intrants, fuel, engrais et pesticides, ce qui a pour effet d'accroître la marge nette.

L'élevage doit être localement autonome en production fourragère et protéique et donc être mieux réparti sur tout le territoire afin de favoriser la complémentarité entre cultures et élevage, visant à diminuer les excès d'azote organique produits par l'importation de soja et à diminuer le recours à l'azote minéral en grandes cultures.¹⁸

S'APPUYER SUR DES LEVIERS REGLEMENTAIRES, ECONOMIQUES ET FINANCIERS POUR REDUIRE A LA SOURCE LA POLLUTION DE L'EAU PAR LES NITRATES

A l'heure actuelle il n'existe pas de fiscalité spécifique aux engrais azotés, seulement des approches basées sur le volontariat visant à limiter l'usage de ces engrais (à noter toutefois l'existence de la redevance « élevage », qui s'apparente à une taxation de l'azote des engrais organiques). **Pourtant, depuis 1986, l'OCDE (Organisation de coopération et de développements économiques) préconise d'instaurer une taxe sur les achats d'engrais minéraux. Par ailleurs, en 2003, le rapport Ramonet proposait de taxer à la source les engrais minéraux azotés.**

D'après le **principe pollueur-payeur**, énoncé par [l'article L 110-1 du Code de l'Environnement](#), les frais résultants des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution doivent être pris en charge par le pollueur. Ce principe, adopté par l'OCDE en 1972, est un principe économique visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution. Aujourd'hui en France, ce principe ne s'applique pas au cas des nitrates.

1. Appliquer le principe pollueur-payeur

¹⁸ Lorsqu'il est amené à statuer sur l'autorisation d'une installation ou d'une extension d'élevage (législation ICPE), le préfet doit tenir davantage compte de la pression azotée qui existe dans le bassin versant de la masse d'eau concernée. Cela suppose notamment que l'administration s'assure d'avoir une cartographie des plans d'épandage du département, avec les cas de superposition.

FNE souhaite que l'application du principe pollueur-payeur et préleveur-payeur soit effective, en reprenant la proposition suivante du [rapport CGEDD/IGF sur « l'avenir des opérateurs eau et biodiversité » de 2018](#) (p. 23) :

- **Mettre en place une taxation assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés**, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevée par les agences de l'eau, afin de mieux appliquer le principe « pollueur-payeur » tout en équilibrant les contributions versées et les aides reçues par le secteur agricole (actuellement la grande majorité des contributions est versée par les consommateurs d'eau domestique).¹⁹

2. Favoriser les pratiques agricoles limitant la pollution par les nitrates

Force est de constater qu'un véritable fossé existe entre, d'une part, les connaissances scientifiques actuelles sur le fonctionnement biologique des sols, qui témoignent de l'évidente nécessité de préserver et d'amplifier les écosystèmes fonctionnels et les chaînes trophiques des milieux, et, d'autre part, les pratiques destructrices des exploitants, qui se perpétuent sans qu'une autorité ne donne le signal de stopper.

L'agriculture française doit **s'orienter vers l'agroécologie, permettant une production alimentaire de qualité, sans dangers pour la santé**, assurant à l'agriculteur un revenu viable et protégeant l'environnement, et non sur une agriculture qui privilégie la productivité au détriment de l'environnement. Pour ce faire, l'Etat doit **encourager l'agroécologie, qui est économiquement, écologiquement et socialement performante**.

- **L'orientation des aides à l'agriculture doit favoriser les pratiques agricoles aujourd'hui reconnues pour diminuer les émissions ou l'usage de nitrates** : élevage à l'herbe, élevages liés au sol, systèmes de polyculture élevage, longue rotation des cultures et diversification de l'assolement... L'intégration d'infrastructures agro-écologiques (IAE), la réduction de la taille des parcelles, l'agroforesterie, les arbres champêtres, les trames vertes et bleues sont des alternatives pour limiter les pertes d'azote (voir également ci-après le chapitre sur la PAC). **Financer la formation pour la conversion en agriculture biologique** constitue une mesure complémentaire.
- **Les fermes engagées dans la transition agroécologique doivent également être rémunérées** pour les services qu'elles rendent à la société **au travers de paiements pour services environnementaux (PSE)**. Ceux-ci peuvent se mettre en place via la PAC ou en dehors de cette politique. Les PSE doivent permettre, notamment dans les territoires encore préservés, le maintien et la valorisation de pratiques et systèmes vertueux existants afin d'éviter leur évolution potentielle vers une agriculture plus industrielle utilisant plus d'intrants, en particuliers les engrais.
- **Promouvoir les paiements pour services environnementaux (PSE)** entre acteurs publics et privés et/ou acteurs privés est également une solution à envisager au niveau des territoires. A l'image des agences de l'eau qui incitent, notamment financièrement, les agriculteurs à utiliser moins de produits phytosanitaires pour améliorer la qualité de l'eau, les PSE peuvent inscrire et pérenniser des pratiques agricoles limitant la pollution par les nitrates. Les PSE comportant préférentiellement des objectifs de résultats et non de moyens, ces objectifs peuvent donc se reposer sur l'évaluation d'indicateurs liés aux nitrates et encourager par exemple la mise en place de cultures intermédiaires piège à nitrates (CIPAN) strictement encadrées.²⁰ Ces PSE sont encouragés

¹⁹ Le CESE, dans son avis « la gestion et l'usage de l'eau en agriculture » d'avril 2013 mentionne une redevance progressive sur les engrais azotés minéraux, non dissuasive mais permettant de dégager des moyens consacrés exclusivement à la transition vers une agriculture moins dépendante des intrants. Cela permettrait également de modérer les épandages, en le adaptant vraiment aux besoins des plantes, pour éviter les fuites dans le milieu naturel.

²⁰ Duval L., Binet T., Dupraz P., Leplay S., Etrillard C., Pech M., Deniel E., Laustriat M., 2016. Paiements pour

lorsqu'ils concernent plusieurs types d'acteurs, un territoire global et également un bouquet de services écosystémiques identifiés.

- **Les Groupements d'Intérêt Economiques et Environnementaux (GIEE)** doivent valoriser des groupements développant des pratiques vertueuses vis-à-vis des nitrates, avec de fortes exigences qui vont vraiment plus loin que les simples bonnes pratiques. La valorisation des résultats des GIEE doit être amplifiée. La réorientation de l'agriculture vers un modèle qui crée plus d'emplois non délocalisables tout en préservant l'environnement est possible (agriculture biologique). A cette fin, **l'Etat doit promouvoir ces exemples pour réorienter l'ensemble de l'agriculture.**
- **Favoriser l'agriculture à bas niveau d'intrants en particulier sur les aires d'alimentation de captages** pour retrouver des eaux brutes de qualité de façon durable. C'est une solution « lowtech » qui assure les meilleurs résultats, mais il convient **d'avoir des collectivités maîtres d'ouvrages bien organisées pour les mettre en œuvre et un dispositif financier d'accompagnement plus pérenne et incitatif que les MAEC** (Mesures Agro-Environnementales et Climatiques) actuelles de la PAC. Sur les aires d'alimentation de captages, la forêt, l'agroforesterie, les prairies permanentes et l'agriculture biologique doivent être encouragées pour reconquérir la qualité de l'eau. Pour ce faire, des paiements pour services environnementaux (PSE) pourraient être mis en place.

3. Mettre en application le dispositif ZSCE (Zone Soumise à Contraintes Environnementales).

Issu de la loi sur l'eau de 2006, le dispositif ZSCE, dans le cadre d'une politique globale de reconquête de la qualité de la ressource, **vient en complément du dispositif des périmètres de protection, afin de lutter contre les pollutions diffuses.** Il justifie la mise en œuvre d'actions spécifiques de nature réglementaire, concernant notamment l'activité agricole sur le secteur concerné. Une démarche ZSCE peut, par exemple, être mise en place sur des captages d'eau potable afin de limiter la concentration en nitrates des eaux issues de ces captages. Cette décision est prise par arrêté préfectoral.

4. Améliorer la connaissance sur les coûts liés à la pollution de l'eau par les nitrates

Faire **une étude nationale d'évaluation de l'impact économique de la pollution des eaux par les nitrates, à comparer aux coûts des mesures préventives.** Aujourd'hui, les coûts de cette pollution, découlant d'actions curatives (traitements pour l'alimentation en eau potable, coûts de nettoyage des plages liés aux marées vertes et répercussions sur le tourisme, etc.), sont considérables²¹.

PROPOSER UNE PAC PLUS DURABLE, PLUS EFFICACE ET RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT, EN ACCORD AVEC LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX DES DIRECTIVES EUROPEENNES (DCE, DCSMM, NITRATES, HABITATS FAUNE FLORE, ...) ET LA CONVENTION OSPAR

Au-delà des mesures mises en œuvre en France dans le cadre de la Directive Nitrates via les plans régionaux, le cadrage européen de la Politique Agricole Commune (PAC) doit participer à la lutte contre la pollution par les nitrates, en favorisant notamment les pratiques d'agroécologie. **La réforme actuelle de la PAC** pour la période post-2020 est l'occasion de réviser et adapter ce cadrage. **Une harmonisation de la PAC avec les autres politiques publiques,**

services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune. Etude réalisée pour le ministère en charge de l'agriculture. Rapport final.

21 Cf point consacré aux conséquences économiques, dans le document complémentaire.

vers une mise en place de l'agroécologie, est une des premières conditions pour un changement global des pratiques et systèmes agricoles.

1. Impulser un changement profond de système via la conditionnalité de la PAC

La Directive Nitrates est actuellement prise en compte dans la **conditionnalité** de la PAC (respect des périodes d'interdiction d'épandage, stockage des effluents, respect de l'équilibre de la fertilisation azotée, analyse de sol, respect du plafond annuel de 170 kg d'azote, respect des conditions particulières d'épandage, couverture végétale, déclaration annuelle de flux d'azote). Cependant cette prise en compte est insuffisante dans la mesure où les pénalités associées au non-respect de ces critères n'excèdent pas 5% des aides. La réduction de la pollution par les nitrates doit aller au-delà et passer par un changement profond de système pour une orientation vers l'agroécologie. Par ailleurs, **la Directive Cadre sur l'Eau doit également être intégrée dans la conditionnalité** dès lors que des exigences à l'échelle de la ferme sont identifiées.

2. Renforcer les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

Toujours dans la conditionnalité et au-delà de ces Directives, les **bonnes conditions agricoles et environnementales** (BCAE) **doivent être renforcées** afin de prévenir les pollutions, en intégrant les mesures suivantes : rotation avec un minimum de 5 cultures de rente dont une légumineuse, maintien des prairies permanentes avec un ratio calculé au niveau régional, incluant toutes les surfaces herbacées y compris pelouses sèches et landes et avec un minimum de 5 espèces de flore sauvage différentes, développement des infrastructures agroécologiques (haies, arbres, talus, mares, etc.) sans surfaces cultivées (aujourd'hui les « surfaces d'intérêt écologique » du verdissement de la PAC intègrent notamment des légumineuses et des CIPAN) et avec un seuil de 7% et l'absence de pesticides, préservation des zones humides et tourbières, couverture des sols (dont CIPAN estivales) et interdiction du labour dans le sens de la pente.

3. Renforcer les aides de l'Eco-dispositif

Dans le cadre du **premier pilier de la PAC**, un **Eco-dispositif** (« Ecoscheme » en anglais) **doit devenir la colonne vertébrale des aides et concerner au moins 40 à 50% du budget de ce pilier**. Il pourrait être utilisé pour financer des paiements pour services environnementaux (PSE) liés aux infrastructures agroécologiques, à la gestion agroécologique de l'assolement, aux prairies permanentes, à l'agriculture biologique. Des paiements pour services de bien-être animal peuvent également être mis en place (porcins et volailles notamment).

4. Consacrer 50% du budget du deuxième pilier à l'environnement

Concernant le **deuxième pilier de la PAC**, **50% du budget doit être dédié à l'environnement, hors Indemnité compensatoire pour handicap naturel (ICHN)**. Des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ambitieuses et des aides à l'agriculture biologique (conversion et maintien) doivent être financées pour engager les agriculteurs dans la transition agroécologique et réduire notamment l'utilisation d'intrants. Des investissements « non productifs » doivent également être financés pour implanter haies, vergers haute-tige, etc.

5. Mettre en place des aides couplées aux légumineuses

Enfin pour les **autres dispositifs, des aides couplées aux légumineuses** pour la consommation humaine et animale doivent être développées afin de réduire les besoins en azote et accompagner une réduction du cheptel au profit d'un meilleur lien au sol de l'élevage. Les projets alimentaires territoriaux doivent également être financés par la PAC avec une orientation vers l'agroécologie.

6. Baser les aides sur le nombre d'équivalents temps plein et non plus sur le nombre d'hectares cultivés

Supprimer les aides financières actuellement calculées à l'hectare cultivé, qui perpétuent l'agriculture industrielle et l'agrandissement, et les remplacer par un paiement de base découplé de la production selon le nombre d'ETP (équivalent temps plein) sur la ferme, permettant d'aider les pratiques agroécologiques qui induisent une charge de travail supérieure aux pratiques conventionnelles. Cela rendrait l'application française de la PAC conforme avec le programme européen de développement rural, et les aides LEADER européennes.

En conclusion :

L'état actuel des masses d'eau superficielles et souterraines témoigne de l'inefficacité des programmes de lutte contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, après l'application de plusieurs PAR successifs.

Les conséquences de cette pollution sont nombreuses, en termes environnementaux, de santé mais aussi en termes économiques.

FNE propose plusieurs axes afin d'améliorer la lutte contre cette pollution :

- **Renforcer les programmes d'actions**, les adapter aux problématiques territoriales et climatiques, pour qu'ils soient à la hauteur des objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau : en donnant plus de moyens pour leur mise en œuvre (en fixant notamment des objectifs de résultats), pour les contrôles des activités et le suivi de l'état des masses d'eau. Par ailleurs, ces programmes doivent promouvoir la transition agroécologique, sans laquelle la situation ne saurait s'améliorer.
- **S'appuyer sur des leviers réglementaires, économiques et fiscaux pour réduire la pollution à la source**, et ainsi les coûts qui en découlent : l'application du principe pollueur-payeur et la mise en place d'aides en faveur de meilleures pratiques agricoles en sont les clés.
- **Changer de modèle agricole pour le rendre moins impactant sur la qualité des eaux. S'appuyer sur la révision de la PAC**, en proposant un dispositif plus durable, plus efficace et respectueux de l'environnement, et surtout en accord avec les autres politiques publiques et directives européennes (DCE, DCSMM, DN).