

Concertation préalable
Révision du programme d'action national Nitrates

Cahier d'acteur d'Eau & Rivières de Bretagne

1 - Remarques préliminaires sur la concertation :

*A l'instar du débat national ImpACtons sur le plan stratégique national dans le cadre de la révision de la PAC, la concertation sur le 7ème programme d'action national Nitrates aurait pu bénéficier d'**un délai supplémentaire** en raison de la situation sanitaire particulière liée à l'épidémie de coronavirus.

*Nous aurions également apprécié voir **les cahiers d'acteurs en accès public** sur le site de la concertation, comme c'est le cas sur le site ImpACtons. Le public aurait ainsi pu s'enrichir des contributions des divers acteurs concernés.

*Pour avoir une bonne vision de la situation, nous aurions aimé trouver, dans le dossier de concertation, sous forme de cartographie, **l'évolution des cheptels animaux** sur le territoire français depuis les 10 ou 20 dernières années, ainsi que **l'évolution des volumes d'engrais minéraux** utilisés sur le territoire.

2- Un bilan sévère du programme d'action actuel :

*On observe une baisse des concentrations en nitrate sur le territoire national, cependant, **68 % de la SAU française reste encore classée en zone vulnérable...** et cette surface ne cesse d'augmenter ! Les programmes d'action successifs ont eu un effet bénéfique, mais restent très insuffisants et inefficaces pour sortir du zonage de la Directive Nitrate : **6 programmes en 20 ans pour 2/3 du territoire toujours pollué !**

La Bretagne fait office de « bonne élève » au vu des cartographies sur l'évolution en Nitrates (*figures 12 et 13*), car elle part de très loin. Elle reste une des régions de France la plus impactée par les nitrates (*figures 5 et 6 du dossier*). Même si l'état de ses eaux superficielles et souterraines est légèrement moins déplorable qu'il y a 20 ans, la situation reste catastrophique ! En témoignent les 141 sites bretons touchés par les marées vertes chaque année...

***Les huit mesures du programme d'action national semblent être les leviers minimums incontestables à actionner.** Cependant, le curseur sur chacune de ces mesures n'est pas assez élevé, au vu des résultats en terme de pollution des eaux. Et la pollution de l'air n'est pas suffisamment prise en compte dans le PAN6.

***Un socle commun est indispensable à l'échelle nationale, encore faut-il qu'il soit ambitieux.** Les régions peuvent facilement adapter les mesures à leurs conditions pédo-climatiques, à travers les PAR. Cependant, à force de négociations et de réticences de la part de la profession agricole majoritaire, on aboutit à des dérogations sur toutes les mesures et donc à une réglementation extrêmement complexe.

Les objectifs à atteindre ne sont pas suffisamment clairs, ou du moins, ne semblent pas intégrés par le monde professionnel : l'objectif du PAN est bien la sortie des zones vulnérables, donc la réduction des nitrates à -18mg/L. Pour lutter contre les algues vertes en Bretagne, nous devons même être sous 10mg/L !

Les PAN sont très stables dans le temps, trop stables pour pouvoir infléchir la tendance à l'augmentation des surfaces classées zones vulnérables.

Les enjeux environnementaux ne sont pas suffisamment pris en compte par rapport à la performance économique toujours prioritaire.

3 - Pour une PAN 7 ambitieux et efficace :

***Le PAN n'a pas vocation à mettre en place des « outils de développement » ou des « démarches volontaires »!** C'est un outil réglementaire pour répondre à une directive européenne ! Il existe d'autres outils et des financements qui permettent de faire évoluer les pratiques agricoles : aides du 2nd pilier de la PAC (MAB, CAB, MAEC), plan de lutte contre les algues vertes, programmes de bassins versants...

Nous rappelons l'avis de l'autorité environnementale sur le PAR 6 breton : *« Il semble qu'au-delà du souci d'une efficacité environnementale globale plus importante, qui n'est pas appréciée, l'idée générale qui a prévalu est de redonner des marges de manoeuvre aux exploitants, pour mieux ajuster leurs pratiques notamment aux incertitudes climatiques et au potentiel agronomique des terres. »*. Il ne faudrait pas que le PAN 7 retombe dans ce travers.

***L'objectif du PAN 7** doit être de répondre à la Directive Nitrates de 1991 donc de réduire les nitrates dans les eaux souterraines et de surface. Cet objectif, s'il est rempli, permettra de répondre en même temps à trois autres directives européennes :

- la Directive Cadre sur l'Eau de 2000 en assurant le bon état écologique des eaux,
- la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin de 2008 en réduisant l'eutrophisation marine,
- et la Directive NEC en réduisant les émissions d'ammoniac dans l'air.

***Un contrôle efficace des mesures est un élément essentiel pour une politique publique efficace.** Avec seulement 1 % des fermes contrôlées, les moyens (humains et financiers) mis à disposition par l'État pour l'application de sa politique environnementale ne semblent pas suffisants. Et les sanctions associées ne semblent pas dissuasives, puisque 32 % des fermes présentent encore des anomalies en 2018 (conditionnalité) et 42 % sont encore non conformes en 2019 (atteintes à l'environnement). Un bilan approfondi des suites données aux mesures de police administratives du type mises en demeure serait intéressant, car sur le terrain, nous constatons que le non respect de ces mises en demeure ne sont pas suivies de sanctions.

***De même, la cohérence des politiques publiques et leur lisibilité dans le temps sont essentielles à leur efficacité.** Le bilan du PAN 6 devrait mettre en évidence des problèmes d'application liés aux divergences avec d'autres politiques publiques favorisant le développement des exploitations les plus polluantes : premier pilier de la PAC, augmentation des seuils ICPE pour le régime de l'Autorisation, programmes régionaux d'investissement dans des bâtiments d'élevage hors-sol, aide aux méthaniseurs...

4 - Des mesures à la hauteur de l'enjeu :

***Le PAN 7 devrait aller plus loin et limiter le nombre d'animaux sur les territoires.** L'ancien dispositif des ZES permettait d'empêcher tout agrandissement sur les zones les plus fragiles. Il a été remplacé par la déclaration des flux d'azote, qui permet au mieux de limiter les flux à l'échelle d'un département (son application étant sujette à critique, notamment le relèvement de la quantité départementale de référence intervenues suite à la fin des contentieux dits « Eaux brutes »). Il n'existe aucun dispositif permettant de réduire ces flux. Cette réduction ne peut passer que par le

traitement et l'exportation (trop coûteuses pour les exploitations) ou par l'abaissement des cheptels dont l'impact économique pourrait être compensé par des aides de la PAC destinées au changement de système. On voit clairement en Bretagne en analysant les jours de présence au pâturage (JPP) que la concentration des élevages génère la pollution !

***De manière générale, sur les zones d'action renforcée** (dont font partie les captages d'eau potable, mais aussi les baies à algues vertes) devraient faire l'objet d'un plafonnement des apports sous le seuil des 170kg/ha SAU et devrait tenir compte de l'azote minéral. En Bretagne, la limitation de la BGA en ZAR n'est pas suffisante et l'obligation de traitement ou export au-delà des 20 000 uN ne fait que diluer le problème des excédents sur le territoire.

L'application d'une bande enherbée plus importante en ZAR serait également à imposer (10m en Bretagne).

Le PAN 7 devrait rendre obligatoire **la mise en œuvre de mesures spécifiques sur les territoires sujet à eutrophisation**. Alors que le PAN 6 permettait aux régions de renforcer certaines mesures sur les zones les plus sensibles, la région Bretagne n'a pas saisi l'occasion pour mettre en place des mesures spécifiques aux baies à algues vertes.

La protection des captages est malheureusement surtout volontaire, sauf pour les captages prioritaires du Grenelle. Etant donnée la situation déplorable et la grande vulnérabilité des captages (fermetures pour pollution, nombreux raccordement, coût de potabilisation, changement climatique...), il nous paraît indispensable de développer des mesures réglementaires, tout en y associant des actions volontaires positives et en valorisant les efforts des agriculteurs sur ces territoires spécifiques (exemple de la démarche Terres de Source du syndicat Eau du Bassin Rennais).

***Mesure 1 - Concernant l'évolution des périodes d'interdiction d'épandage**, le sujet n'est pas de faciliter leur gestion, mais plutôt d'avoir des périodes d'interdiction les plus efficaces possibles pour limiter le lessivage de l'azote vers les cours d'eau et les émissions dans l'air ! La question posée dans le questionnaire en ligne est étonnante et ne pas interroger sur l'efficacité environnementale de cette mesure nous interpelle fortement.

Une fertilisation au plus près des semis est indispensable, notamment pour les cultures les plus sujettes au lessivage comme le maïs (cf. le calendrier breton).

Des mesures pour étaler au maximum les épandages dans le temps permettraient d'éviter les émissions d'ammoniac dans l'air.

***Mesure 2 – Le stockage des effluents** devrait tenir compte de la situation de plus en plus inquiétante des équipements : nous constatons une recrudescence des fuites accidentelles de lisiers depuis des fosses ou tuyauteries défectueuses. La profession agricole et l'administration s'en sont saisis, mais une réglementation stricte à ce sujet (obligation d'entretien, de révision...) nous semble indispensable.

***Mesures 3-4-5 –** Certes, la directive nitrate pointe les nitrates d'origine animale, mais le programme d'action Nitrates devrait se saisir de cette révision pour limiter les pollutions de l'eau et de l'air par les engrais minéraux. La fertilisation équilibrée à l'échelle de la parcelle devrait être renforcée par **une limitation des apports de l'azote total à l'échelle de l'exploitation**. Ceci permettrait notamment de prendre en compte les apports d'azote par les digestats de méthanisation dont seule la partie animale est aujourd'hui prise en compte dans le calcul du seuil des 170kgN/ha. Nous demandons également à revenir sur la méthode de calcul en se basant sur la surface potentiellement épandable, comme cela se faisait avant la dernière révision : **le passage de la SPE à la SAU** pour le calcul de ce seuil n'est pas agronomiquement juste, puisqu'on n'épand pas sur toute la SAU !

***Mesure 6 –** Etant donnée le rôle essentiel à l'équilibre écosystémique, **les zones humides** doivent

être protégée strictement. Trop de dérogations ou lacunes réglementaires permettent encore de les détruire.

A noter qu'en Bretagne, **le retournement des prairies de plus de trois** est encadré pour limiter le lessivage des nitrates, sur l'ensemble du territoire breton (et pas seulement en ZAR). Cette protection est essentielle et devrait être appliquée sur toutes les zones vulnérables, pas seulement les ZAR ou captages d'eau potable.

***Mesure 7 - La couverture des sols** n'est pas suffisamment efficace (semis tardif des cultures d'hiver, mauvaise gestion des cannes de maïs grain...). Des solutions techniques existent, et devraient être imposées (exemple du semis de maïs sous couvert aujourd'hui seulement conseillé). Nous nous interrogeons sur l'accompagnement des agriculteurs qui n'est visiblement pas suffisant, mais ne relève pas du PAN 7.

***Mesure 8** – Les cours d'eau doivent tous et sans exception faire l'objet d'une protection stricte par bande enherbée. Les débats autour des cartographies départementales n'ont pas à limiter la mise en place de cette mesure de base pour la protection des eaux.

Au vu du développement des retenues de substitutions et autres retenues collinaires, **la protection des plans d'eau** dès le premier hectare est indispensable pour limiter les

5 – Des pratiques non prise en compte jusqu'à présent à réglementer

***De nouvelles mesures concernant la préservation et le développement du bocage** pourrait être introduite dans le PAN 7. En effet, un lien indirect entre bocage et pression azotée existe, tel que le démontre les modélisations de Benhamou et al. (2013) :

« Ces modélisations ont été menées pour étudier l'effet stricto-sensu du bocage. Elles sont basées sur l'implantation de haies supplémentaires sans rien changer par ailleurs, c'est-à-dire que les effets indirects tels que le changement d'usage des sols ne sont pas pris en compte.

Or, il est convenu que les haies sont des espaces non fertilisés qui reçoivent moins d'intrants agricoles que les parcelles. Lorsqu'elles sont situées en bordure de cours d'eau, elles éloignent le passage des tracteurs et des épandeurs et limitent les risques d'apports directs au cours d'eau. L'implantation d'une haie de bas-fonds est souvent accompagnée d'une parcelle peu cultivée ou de la création d'une bande enherbée ou d'une prairie humide qui sera simplement pâturée ou fauchée. Par conséquent, le fait de reconstituer des ceintures de bas-fonds dans les baies AV peut avoir des effets bénéfiques indirects allant au-delà de l'effet stricto-sensu de la haie.»

***La qualité de l'air et les émissions d'ammoniac** n'ont pas été jusqu'à présent suffisamment considérées. Les travaux en cours du groupe national Nitrate (GENEM) sur le guide des bonnes pratiques et un plan matériel moins émissifs ne sont pas convaincants : nous ne réglerons pas le problème par du matériel et des techniques coûteuses ! Les effectifs animaux sont trop élevés, et les pratiques ne sont pas adaptées. Il faudrait réduire le cheptel sur ce territoire et aller vers des pratiques agricoles moins émissives : monogastriques sur litières et polygastriques à l'herbe ! Le PAN 7 peut être

***La méthanisation** ne peut être considérée comme une pratique agro-écologique, et il est faux d'écrire qu'elle est un « débouché des effluents d'élevage alternatif à l'épandage sur les terres agricoles dans les zones denses en animaux d'élevage » (page 23 du dossier de concertation). En effet, nous constatons, en Bretagne que les digestats chargés en azote, qui sortent du méthaniseur, sont épandus sur les terres agricoles dans des zones denses en animaux d'élevage. La méthanisation extrait le carbone des intrants (sous forme de méthane CH₄), mais absolument pas l'azote, qui reste dans son intégralité concentré dans les digestats, qui seront épandus sur les terres agricoles !

***Nous sommes confrontés aux pollutions diffuses liées aux légumes sous serre** dans le nord Finistère. Des mesures spécifiques devraient être imposées à ce type de cultures très polluantes, notamment un plafonnement des apports en engrais minéraux et organiques adaptés.