



# Contribution de la FNSEA pour la construction du 7<sup>ème</sup> Programme d'Actions Nitrates

## QUI SOMMES NOUS ?

Fondée en 1946, la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), premier syndicat agricole français, rassemble l'ensemble des productions de toutes les régions.

Avec 31 associations spécialisées, (céréales, lait, viandes, fruits et légumes, etc.) et plus de 212 000 adhérents, elle agit pour accompagner les paysans Français dans leurs projets et trouver des solutions à leurs difficultés quelle que soit la taille de leur exploitation, leurs modes de production, leurs signes de qualité ou circuits de commercialisation (circuits courts, restauration collective, exportation...).

De même que pour l'ensemble des politiques publiques ayant un impact sur le monde agricole, nous suivons activement le dossier nitrates depuis la publication de la Directive Nitrates.

## EN BREF

Notre contribution est construite en deux parties : la première vise à dresser le constat de la situation actuelle, la seconde, à exposer nos demandes et attentes pour le septième Programme d'Actions Nitrates (PAN) ainsi que nos points de vigilance.

En préambule, il semble important de rappeler que la réglementation nitrates n'est pas la seule qui soit applicable aux exploitations agricoles : elles doivent aussi respecter un certain nombre de règles relatives aux phytosanitaires, au bien-être animal, à la sécurité sanitaire, aux zones protégées, à la préservation et à la gestion de l'eau, à la gestion des déchets, etc.

La transposition de la directive Nitrates a eu des conséquences importantes sur les exploitations : si elle a permis dans un premier temps aux agriculteurs de s'approprier un certain nombre d'outils pour la gestion de la fertilisation, elle a aussi nécessité de lourds investissements financiers, notamment pour la mise aux normes des bâtiments d'élevage.

En outre, la perte de vue de l'aspect agronomique et économique vis-à-vis du réglementaire a entraîné un découragement progressif des agriculteurs. Force est de constater que les mesures actuelles du PAN sont, pour certaines, contradictoires avec les recommandations agronomiques et induisent une lourde charge administrative pour les exploitants. En outre, elles sont inadaptées aux enjeux territoriaux et aux problématiques posées par le réchauffement climatique. Rajoutons également que les agriculteurs sont confrontés à l'absence de perspectives de sortie de la Zone Vulnérable (ZV) ainsi qu'aux difficultés économiques et sociales que connaît actuellement leur secteur. Enfin, le classement en ZV est perçu comme une véritable sanction collective, notamment dans le cas de masses d'eau présentant un seul point dégradé.

Pourtant, un dépit de cet essoufflement, des initiatives volontaires se mettent en place sur les territoires afin de développer des pratiques agricoles contribuant à une meilleure qualité de l'eau. Il nous paraît donc essentiel de valoriser ces dernières en accompagnant les agriculteurs qui s'engagent dans ces démarches, afin de permettre la mise en place d'un PAN qui ne soit pas uniquement abordé sous l'angle réglementaire.

## NOTRE VISION DE LA SITUATION ACTUELLE

---

Depuis la parution de la directive en 1991, la profession agricole s'est largement efforcée d'appliquer la réglementation nitrates sur la ZV française.

En effet, des investissements financiers conséquents ont été réalisés afin de mettre aux normes les bâtiments d'élevage (PMPOA). Si une partie a été financée par l'Etat, les éleveurs ont déboursé des sommes considérables : 2 milliards d'euros ont été engagés entre 1995 et 2010 par la profession agricole, et seulement 20% du montant des travaux ont été couverts par les aides publiques<sup>1</sup>.

Enfin, au vu du bilan remis par l'administration française à la Commission Européenne<sup>2</sup>, on note que les exploitations situées dans la ZV ont plus largement intégré dans leurs itinéraires techniques l'ensemble des pratiques agricoles identifiées dans le PAN et permettant de limiter le lessivage des nitrates.

Cependant, et ce malgré le travail important de sensibilisation et de communication réalisé par les OPA<sup>3</sup>, la surtransposition et surtout la surenchère réglementaire amènent de l'incompréhension dans les exploitations, avec des raisonnements agronomiques qui divergent des obligations réglementaires.

### 1. Une application normative de la directive Nitrates

Il s'agit d'un constat déjà formulé auparavant par les OPA, pointée également du doigt par l'IDELE en 2017<sup>4</sup>, et qui reste d'actualité: « *l'application de la directive nitrates en France se traduit par un système normatif plus compliqué que dans d'autres pays* », conduisant à des non-sens agronomiques.

En effet, sur le territoire, **le contrôle et la réglementation ont pris le pas sur l'agronomie et les initiatives volontaires**. Les périodes d'interdiction d'épandage sont un bon exemple pour illustrer ces propos : définies par des dates fixées dans le PAN, ces dernières peuvent être renforcées au niveau régional. Les agriculteurs se retrouvent finalement confrontés à des périodes d'épandage trop restrictives (dans certains cas, on parle de « semaine de l'épandage »<sup>5</sup>), à l'origine de problèmes :

- Agronomiques : une fertilisation automnale peut se révéler bénéfique pour certaines cultures. Dans le cas du colza, cette fertilisation assure une meilleure résistance aux ravageurs mais n'est pas permise par la réglementation actuelle ;
- Environnementaux : la concentration des épandages sur des périodes limitées entraîne des pics de pollution atmosphérique ;
- Organisationnels : les demandes ayant lieu en même temps sur un territoire donné, les agriculteurs sont parfois confrontés à l'indisponibilité du matériel et des prestataires externes ;

La réglementation nitrates engendre en outre un **travail administratif très important** pour les agriculteurs (Plan Prévisionnel de Fumure, cahier de fertilisation, déclaration des flux d'azote, etc.). Cette surcharge administrative incite ces derniers à déléguer ce travail à des prestataires externes avec

---

<sup>1</sup> *A la reconquête de la qualité de l'eau en France*, IDELE – octobre 2019

<sup>2</sup> *Bilan de la mise en œuvre de la directive « nitrates » en France - période 2016-2019*

<sup>3</sup> Organismes Professionnels Agricoles

<sup>4</sup> *Comparaison de l'application de la réglementation environnementale dans les principaux pays d'élevage européens*, IDELE – mise à jour Juin 2017

<sup>5</sup> *Mission d'évaluation et d'appui à l'expérimentation « Nitrates autrement »*, CGEDD-CGAAER – Avril 2019

pour conséquence un détournement des outils de raisonnement pour l'agriculteur en outil de contrôle pour l'administration.

## 2. Une réglementation inadaptée aux contextes pédoclimatiques locaux

Ce deuxième élément découle directement du fait énoncé précédemment, à savoir une application trop normative de la directive nitrates.

En effet, nous déplorons le **manque d'agilité et de souplesse de la réglementation face aux situations extrêmes** qui sont vouées à se multiplier avec le réchauffement climatique (sécheresse, inondation, etc.). Cela pose des problèmes pour l'organisation du travail dans les exploitations : la réalisation de certains travaux, autorisés à des dates bien précises, est souvent rendue impossible par le contexte climatique.

Les OPA sont contraintes chaque année de porter des demandes de dérogation auprès des préfets. La fréquence de ces demandes souligne l'inadéquation des mesures de la réglementation avec les différents contextes territoriaux.

En outre, les procédures administratives de dérogation sont contraignantes, les agriculteurs devant se signaler dans certains cas auprès de l'administration pour bénéficier de la dérogation. Rajoutons également que les procédures de demande de dérogation sont coûteuses pour les OPA et nécessitent un temps de travail conséquent.

## 3. Une réglementation en perpétuel durcissement

Les agriculteurs sont confrontés à un **durcissement continu de la réglementation**, qui s'est fait particulièrement ressentir durant le contentieux européen de 2014 à 2016. En outre, ces derniers ont peu de perspective d'assouplissement de la réglementation, même dans le cas d'améliorations, car :

- Le principe de non-régression environnementale est régulièrement évoqué, et nous regrettons que ce dernier soit plus généralement traduit en non-régression du droit environnemental par l'administration, freinant toute démarche de progrès,
- Les agriculteurs sont confrontés à des difficultés pour sortir de la ZV, la seule modalité clairement définie étant l'amélioration de la qualité des eaux sur deux campagnes.

Rajoutons à cela le fait que les PAR ne peuvent que renforcer le PAN en place, ce qui limite d'autant plus les possibles adaptations aux enjeux locaux.

## 4. Une absence de visibilité sur l'impact réel de la réglementation nitrates

Avec une évolution quadriennale imposée par la directive Nitrates, il est difficile d'avoir un retour exhaustif sur l'impact de chaque programme d'actions nitrates. Des moyens techniques et financiers supplémentaires doivent être mis en œuvre afin d'évaluer l'efficacité des mesures et leurs conséquences, notamment économiques, sur les exploitations afin de définir le rapport coût/bénéfice.

Il est d'autant plus compliqué pour la profession agricole de soumettre des propositions à l'administration en l'absence de bilan de qualité, ce dernier étant rendu public moins d'un an avant la finalisation du programme d'actions suivant : en effet, les travaux relatifs à la prochaine réglementation démarrent systématiquement avant la finalisation du bilan des années précédentes.

Pour rappel, la profession agricole avait proposé de démarrer les échanges sur ledit bilan il y a déjà 2 ans.

Sur la définition de la ZV, nous déplorons l'absence d'un indicateur plus performant pour l'évaluation de l'eutrophisation. En outre, l'absence de prise en compte des pollutions d'origine domestique, notamment dans les zones rurales où le problème de l'assainissement n'est pas encore entièrement résorbé, est problématique, la directive Nitrates ne s'attachant qu'aux pollutions azotées d'origine agricole.

## NOS ATTENTES ET PROPOSITIONS POUR LE 7<sup>EME</sup> PAN

---

La FNSEA remercie dans un premier temps l'administration qui a pris en compte un certain nombre de demandes formulées par la profession agricole dans ses réflexions pour l'élaboration du 6<sup>ème</sup> PAN, à savoir :

- La stabilité du cadre réglementaire,
- La révision des périodes d'interdiction d'épandage,
- La prise en compte des aléas climatiques,

Outre ces trois points, il nous semble également important de prendre en considération les éléments détaillés ci-dessous.

### 1. Une cohérence avec les autres politiques publiques

Afin d'assurer l'efficacité et la cohérence des mesures prises, ainsi que leur compatibilité avec les autres réglementations et enjeux environnementaux, le nouveau PAN doit prendre en compte les différentes volontés et politiques publiques pouvant interférer (qualité de l'air, réduction des produits phytosanitaires, etc.)

Cependant, nous ne souhaitons pas que des règles supplémentaires soient imposées aux agriculteurs de la ZV sur d'autres aspects que ceux relatifs à la qualité de l'eau. Cela créerait une distorsion de concurrence supplémentaire entre les exploitations situées dans la ZV et celles hors ZV.

### 2. Un accompagnement financier des exploitations agricoles

Afin d'enrayer le phénomène d'abandon de l'élevage dans un certain nombre de régions, avec comme conséquence le retournement des prairies, un accompagnement financier des exploitations agricoles entrant dans la ZV doit être prévu. En effet, des investissements conséquents sont souvent nécessaires dans les élevages, notamment en termes de capacités de stockage et de couverture des fosses, pour la mise aux normes.

### 3. Une réglementation adaptée aux enjeux territoriaux

#### 3.1. Un contexte économique et social à prendre en compte

Le contexte actuel des exploitations agricoles, et notamment des élevages, n'est pas favorable à un cadrage réglementaire n'alliant pas économie, rentabilité, agronomie et environnement. Au niveau de la filière bovine laitière, plus d'un tiers des exploitations sont en situation critique. De la même manière, le revenu disponible des élevages bovins allaitants, déjà insuffisant, baisse sur l'ensemble du territoire du fait de la hausse des annuités.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Observatoire de l'endettement et des trésoreries des élevages bovins lait et viande – période 2017-2019, étude CNE pilotée par l'IDELE

### 3.2. La prise en compte des aléas climatiques

Afin d'assurer une compréhension de la réglementation par les acteurs de terrain, il paraît essentiel de garder une stabilité du cadre d'un PAN à l'autre. En revanche, certains éléments doivent être reconsidérés afin de répondre aux besoins des territoires : les demandes annuelles de dérogation sont révélatrices de l'inadéquation de la réglementation actuelle.

Nous demandons la **mise en place d'un cadre plus souple au niveau du PAN**, notamment sur la définition de critères fixes comme les dates d'implantation, les calendriers d'épandage, etc. afin de permettre un ajustement adapté au niveau des PAR et donc au contexte pédoclimatique local.

## 4. Une valorisation des démarches volontaires

Afin de mobiliser les agriculteurs sur la problématique « nitrates », il nous paraît essentiel de **remettre l'agronomie au centre du dossier**.

Les travaux d'expérimentation territoriales, comme ceux identifiés par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité, doivent être valorisés dans le cadre d'initiatives volontaires, en particulier sur les zones à enjeu, et non par la voie réglementaire. En effet, **nous nous opposons farouchement à l'utilisation des objectifs de résultats comme obligation réglementaire** et rappelons qu'il ne s'agit pas d'une obligation de la directive Nitrates.

Pour la bonne mise en route de ces démarches volontaire, **il est essentiel que les agriculteurs y trouvent un intérêt**, que ce soit par un soutien technique, financier ou par un assouplissement de la réglementation : à titre d'exemple, le déploiement des outils d'aide à la décision peut être freinée par les faibles revenus agricoles et l'absence de formation alors que ces outils permettent une optimisation de la fertilisation adaptée notamment aux aléas climatiques.

Enfin, nous rappelons qu'un travail conséquent avait été amorcé par la profession agricole en 2014 en collaboration avec les instituts de recherche avec la **démarche « Nitrates Autrement »** qui avait pour objectif la mise en œuvre de la directive Nitrates par des mesures :

- adaptées aux contextes locaux et à la diversité des systèmes agricoles,
- fondées agronomiquement et environnementalement,
- compréhensibles et gérables par chaque agriculteur,
- viables économiquement,
- répondant aux enjeux d'un maintien de l'élevage et des productions végétales sur l'ensemble du territoire

Bien que les discussions n'aient pas totalement abouties à ce jour entre les OPA et l'administration<sup>7</sup>, nous estimons qu'**un certain nombre d'éléments travaillés dans le cadre de cette initiative pourrait être retenu au sein d'un volet développement/expérimentation intégré dans le PAN**. En effet, une centaine de fiches techniques avaient été produites afin de fournir aux agriculteurs un appui pour la mise en place de pratiques préservant la qualité de l'eau : conduite des élevages, gestion des effluents d'élevages et d'industries agroalimentaires, équilibre de la fertilisation et gestion des cultures, etc.

---

<sup>7</sup> *Évaluation de l'expérimentation « Nitrates autrement »*, CGEDD-CGAAER – Avril 2019