

## Consultation publique relative au 6<sup>e</sup> PAR nitrates Pays de la Loire

Position de FNE Pays de la Loire – 16 mai 2018

Le projet d'arrêté approuvant le 6<sup>e</sup> programme d'actions régional (PAR) relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole est présenté en consultation publique du 14 mai au 14 juin 2018.

Cette révision du 5<sup>e</sup> PAR est justifiée par trois motifs :

- Un réexamen prévu automatiquement tous les quatre ans ;
- L'adaptation aux dispositions du nouveau programme d'actions national (11 octobre 2016) ;
- L'exécution du jugement du tribunal administratif de Nantes du 1<sup>er</sup> décembre 2016 obligeant à modifier les dispositions relatives à l'épandage sur prairies dans un délai de douze mois, soit avant le 1<sup>er</sup> décembre 2017.

Les données récoltées quant à la situation qualitative des eaux de la région sur le paramètre nitrates ne font pas apparaître d'évolution significative sur la période d'application du 5<sup>e</sup> programme. Si certaines zones connaissent une amélioration dont il faut se satisfaire et pour laquelle il faut louer les progrès opérés par les exploitants agricoles, d'autres voient à l'inverse leur qualité se dégrader. Surtout, **la majorité des eaux de la région voient leur qualité stagner.**

FNE Pays de la Loire tient à souligner que le *status quo* global qui se dégage de ce constat est profondément insatisfaisant : c'est en effet une amélioration très significative de la qualité des eaux qui est attendue des politiques publiques déployées en matière de protection de la ressource en eau pour **satisfaire aux objectifs de bon état fixés par la directive-cadre sur l'eau**. La région Pays de la Loire, désormais en queue de peloton des régions françaises quant à la qualité de l'eau, présente un retard très inquiétant quant à l'atteinte de ces objectifs et doit donc mettre en œuvre des mesures **plus ambitieuses** qu'ailleurs.

Relevons que le PAR n'est qu'un des outils à mobiliser à ce titre : l'amélioration de la qualité des eaux ne pourra s'envisager que par un changement d'ampleur de systèmes et de pratiques agricoles et une baisse importante de la pression azotée sur les territoires ayant fait l'objet de concentrations d'activités. Les renforcements de dispositifs potentiellement acquis via les révisions successives du PAR ne doivent donc pas masquer les évolutions plus globales qui sont nécessaires pour aboutir à une amélioration réelle et durable.

À sa juste mesure, le PAR peut néanmoins contribuer à cette amélioration. L'article R. 211-81-1 du code de l'environnement impose aux PAR un renforcement des mesures nationales qui soit fonction des « *caractéristiques et enjeux propres* » à chaque zone vulnérable soit, pour la région Pays de la Loire, l'ensemble du territoire. La situation particulièrement dégradée des eaux de la région impose donc un **renforcement majeur** des mesures du PAN.

L'exemple de la Bretagne, où l'ambition des programmes d'actions successivement adoptés a permis une réelle amélioration de la qualité des eaux, est à suivre.

Premier effort difficile d'une harmonisation régionale, le 5<sup>e</sup> PAR avait posé les bases minimales du renforcement des mesures nationales. Il était néanmoins bien en deçà de l'ambition nécessaire à la situation des Pays de la Loire. Son élaboration avait notamment été marquée par des concessions accordées, dans les derniers instants et hors concertation, aux tenants de l'agriculture intensive, ce qui avait vidé le dispositif d'une partie de sa substance. Ce dévoiement de la concertation, qui nous a marqués, explique en grande partie les demandes de modifications que nous avons formulées auprès de la préfecture de région avant de saisir le tribunal administratif.

Les premières phases de la concertation autour du 6<sup>e</sup> PAR avaient permis d'aboutir en septembre 2017 à un projet qui nous paraissait présenter un **contenu équilibré** entre enjeux environnementaux et contraintes d'exploitation agricole. Bien que ne révolutionnant pas le dispositif et ne reprenant que quelques-unes des propositions que nous formulions, il constituait une avancée significative et nécessaire quant au 5<sup>e</sup> PAR. Nous en avons d'ailleurs fait état à Madame la préfète de région dans un courrier du 18 octobre 2017, tout en demandant un certain nombre d'améliorations.

Malheureusement, cet équilibre a été **sérieusement remis en cause** par une série d'amendements apportés au projet, d'abord dans la version présentée lors de la réunion de clôture de concertation du 15 novembre 2017, ensuite dans la version que nous découvrons en consultation publique.

Le projet en question, qui n'a évolué que dans le sens d'un assouplissement synonyme de moindre ambition environnementale, est par conséquent **déséquilibré**.

Nous ne pourrions y apporter notre soutien en l'absence de la prise en compte des remarques suivantes, organisées par référence au contenu thématique du PAR.

### **Calendrier d'épandage**

Sujet de tensions importantes dans les premières phases de la concertation, **la question de l'épandage sur les prairies** est contrainte par le jugement rendu par le tribunal administratif de Nantes le 1<sup>er</sup> décembre 2016 suite à un recours de la part de notre fédération.

La solution proposée dans le projet d'arrêté consiste en une extension de l'interdiction d'épandage entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 14 novembre assortie d'une dérogation relative aux lisiers de bovins et de lapins (apports limités jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre), avec une adaptation spécifique pour les prairies de plus de 18 mois (mêmes modalités jusqu'au 14 novembre).

Si cette solution ne nous apparaît pas satisfaire totalement à la lettre du jugement, nous en comprenons l'objectif qui est la sauvegarde des avantages liés au maintien de certaines parcelles en prairies.

Nous regrettons par ailleurs que la période d'interdiction d'épandage sur les **terres exploitées en maïs** n'ait pas été reportée au-delà du 15 février, ainsi que cela a été décidé dans le 5<sup>e</sup> PAR de la région Bretagne suite à décision de justice (report au 31 mars). Les dates de semis observées justifiaient de notre point de vue une telle extension.

### **Limitation de l'épandage**

Le projet présenté en consultation publique apporte un **assouplissement majeur** au dispositif de calcul de la dose prévisionnelle d'azote à apporter en prévoyant trois dérogations à l'obligation de réalisation d'une analyse annuelle du reliquat sortie hiver (RSH). Dans ces trois cas, l'exploitant a la possibilité d'opter pour une analyse portant sur un autre paramètre que le RSH (taux de matière organique ou azote total présent dans les horizons de sols cultivés).

Ces dérogations nous paraissent nuire à l'efficacité du programme et à sa lisibilité en multipliant la nature des données récoltées et transmises au groupe régional nitrates. Cette hétérogénéité des données risque *in fine* de **complexifier l'analyse des résultats** de l'application du 6<sup>e</sup> PAR alors que cette analyse est indispensable pour préparer au mieux le programme suivant.

### **Cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN)**

Les modalités de mise en place, de fertilisation et de destruction des CIPAN constituent un sujet crucial. Ainsi que l'indiquait l'autorité environnementale en 2013 à propos du projet de programme d'actions national, « *la mise en place de CIPAN amènera une réduction importante de la lixiviation et constitue probablement l'une des mesures les plus efficaces du programme national, notamment en grandes cultures. Sa contribution à l'atteinte des objectifs tant de la directive nitrates que de la DCE sur ces territoires est fondamentale* ».

Il convient en premier lieu de saluer l'encadrement plus opérationnel des **dates d'implantation des CIPAN**, qui permettra de sécuriser la réalisation des opérations de contrôle.

Nous sommes également satisfaits de la formulation des modalités de **destruction des CIPAN** qui pose l'interdiction de destruction chimique comme un principe, assortie d'une dérogation permise en cas de satisfaction de trois critères cumulatifs. Cette formulation permet la mise en cohérence des objectifs de lutte contre la pollution des eaux par les nitrates et par les pesticides : ces deux politiques ne sauraient entrer en contradiction.

Nous regrettons en revanche le maintien dans ce projet de l'intégralité des possibilités de **dérogation à l'implantation de CIPAN** déjà contenues dans le 5<sup>e</sup> PAR.

En 2014, l'autorité environnementale alors exercée par la préfecture de région notait à ce propos : « *Ces dispositions génèrent un risque de lixiviation, qui doit être en partie maîtrisé par la mise en place d'un suivi. L'expérience des programmes passés montre que les suivis (analyse, remontée des informations, analyses, réactions...) sont souvent peu ou*

*insuffisamment mis en œuvre. Il est donc fortement souhaitable que les surfaces concernées par ces dérogations, ainsi que les fuites de nitrates qu'elles génèrent, fassent l'objet d'un suivi réel ».*

Force est de constater que le suivi qui conditionnait la mise en place de ces dérogations n'a aucunement été mis en œuvre et qu'aucune évaluation n'a été faite de leur impact et de l'opportunité de les maintenir. Le maintien pur et simple de ces dérogations ne nous paraît ainsi pas justifié.

Il est à souligner que ces dérogations s'appliquent y compris au sein des zones d'actions renforcées (ZAR), ce qui pose sérieusement question. L'exemple de la ZAR de Machecoul est particulièrement significatif de cette contradiction : zone de culture maraichère identifiée par le SAGE comme devant faire l'objet d'actions fortes au vu de sa situation catastrophique (nappe avec des valeurs en nitrates dépassant parfois les 250 mg/l), elle pourra bénéficier de la dérogation prévue par le PAR au profit des secteurs maraichers au risque d'aggraver encore sa situation.

Il en va de façon analogue concernant l'île de Noirmoutier, qui bénéficie d'une dérogation à l'obligation de mise en place d'une CIPAN s'agissant de la culture de pommes de terre en dépit, comme le souligne l'autorité environnementale, de la problématique d'algues vertes connues par l'île (page 28).

Nous demandons par conséquent la suppression de ces dérogations injustifiées.

Si elles devaient être maintenues, il est indispensable de réintroduire dans le projet d'arrêté la disposition prévoyant l'implantation d'une bande végétale de 10 mètres le long des éléments du réseau hydrographique dans les secteurs bénéficiant d'une dérogation. Cette disposition, qui atténuait l'impact des dérogations, figurait dans le projet présenté à la concertation en septembre 2017 puis a disparu dans les projets ultérieurs sans que cela ne soit justifié.

En cas de maintien, nous demandons également un renforcement très significatif du suivi de ces dérogations afin de pouvoir récolter les éléments permettant de juger de l'opportunité de les maintenir dans le 7<sup>e</sup> PAR. Cette précision sur le suivi de ces dérogations est également demandée par l'autorité environnementale (page 21). Si un tel suivi est matériellement impossible, il convient d'en tirer les conséquences en renonçant à ces dérogations.

S'agissant enfin de **la fertilisation des CIPAN**, nous notons avec satisfaction un abaissement des plafonds s'agissant des fertilisants de type II. Ceci permet à cette fertilisation dérogatoire de tendre vers les critères posés par l'INRA dans son rapport de juin 2012.

Nous demeurons en revanche perplexes quant aux possibilités d'y utiliser des fertilisants de type I, à l'impact non mesuré, étant à relever que cette possibilité avait été exclue jusqu'aux ultimes instants de l'élaboration du 5<sup>e</sup> PAR en raison du manque d'intérêt de cette mesure.

À tout le moins, il est particulièrement maladroit d'avoir fixé pour ces fertilisants un plafond de 90 kg d'azote total par hectare alors qu'il était de 80 kg/ha dans le cadre du 5<sup>e</sup> PAR. Cette

mesure interroge quant au respect du principe de non régression figurant à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

### **Zones d'actions renforcées**

Le projet propose une **nouvelle délimitation des ZAR** de la région en tenant compte de l'évolution des données quant à la qualité des eaux.

Il est ainsi prévu une augmentation du nombre de zones concernées, passant de 18 à 29. Cette augmentation s'accompagne cependant d'une diminution non négligeable de la surface totale concernée (de 14% à 11,4%).

La nouvelle délimitation proposée semble répondre aux critères posés par la réglementation. La dégradation qualitative de secteurs auparavant non concernés appelle impérativement à désigner de nouvelles zones, ainsi que le prévoit le projet.

Nous nous interrogeons cependant sur l'opportunité de l'éclatement de la ZAR du Nord-est de la Vendée, dont l'unité procédait d'une volonté d'uniformisation des règles applicables aux divers exploitants de ce secteur, pour une meilleure lisibilité.

Nous laissons le soin à nos associations territoriales d'étudier dans le détail la pertinence du zonage proposé.

Initialement ambitieux, le **contenu des mesures applicables aux ZAR** a été **considérablement amoindri** au fur et à mesure de la concertation et dans la suite de celle-ci, pour aboutir *in fine* à un renforcement très limité des mesures générales.

Ainsi, l'implantation d'une couverture végétale de 10 mètres le long des éléments du réseau hydrographique a été purement supprimée dans les versions postérieures à celles de septembre 2017, en dépit de la forte recommandation contenue en ce sens dans la disposition 2B-4 du SDAGE Loire-Bretagne. Il s'agissait pourtant d'une mesure très intéressante pour limiter la lixiviation au sein de ces zones. L'autorité environnementale regrettait déjà l'absence de cette mesure dans son avis du 2 mai 2014. Elle le déplore de nouveau dans l'avis rendu quant au projet de 6<sup>e</sup> PAR en ne se satisfaisant pas de la justification apportée, « *non étayée par des considérations environnementales* ».

Il en va de même pour l'interdiction de remblai, drainage ou creusement de zones humides, écartée dans la version présentée en clôture de concertation. Là aussi, cette mesure aurait contribué à l'absence de dégradation des zones concernées en préservant des milieux jouant un rôle d'épuration des eaux.

Subsiste heureusement dans le projet la mesure prévoyant **l'équipement des drainages** de dispositions d'épuration et de régulation des eaux issus du drainage. Nous soutenons cette mesure qui tient compte de l'accumulation d'azote aux exutoires des drains.

Là encore, nous constatons cependant un recul par rapport aux projets initiaux : ont en effet été introduites postérieurement à la concertation deux dérogations à l'obligation

d'équipement pour les cas d'impossibilité technique ou d'existence de techniques aussi efficaces. Peu cadrées, ces deux dérogations risquent de donner lieu en pratique à un déploiement très limité de cette mesure sans qu'il soit possible de contrôler de façon efficace la régularité des dérogations.

Le projet prévoit par ailleurs un plafond spécifique aux ZAR pour ce qui concerne la **fertilisation des CIPAN**. Nous nous félicitons de l'introduction de cette mesure qui n'était pas prévue dans le 5<sup>e</sup> PAR. Comme pour les mesures générales, nous regrettons cependant la possibilité d'épandage sur CIPAN de fertilisants de type I, dont l'impact n'a jamais fait l'objet de la moindre étude scientifique.

Enfin, le choix laissé entre la fixation d'un plafond de 190 kg d'azote total par hectare et la limitation du solde de la **balance globale azotée (BGA)** à l'échelle de l'exploitation à 50 kg d'azote nous paraît être une mesure intéressante qui laisse espérer une généralisation du recours à la BGA pour les versions ultérieures du PAR.

### **Indicateurs**

Élément incontestablement positif du projet présenté en consultation, le **renforcement des indicateurs de suivi et d'évaluation** permettra de juger avec une plus grande efficacité les résultats du 6<sup>e</sup> PAR.

Prévus dans une logique d'analyse globale et donc distincts des outils d'aide à la décision à la simple échelle de la parcelle, ces indicateurs sont indispensables pour calibrer avec justesse les évolutions à apporter aux versions ultérieures du 6<sup>e</sup> PAR. Il s'agit là d'un volet qui faisait défaut pour le passage du 5<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> PAR et qu'il faut donc cadrer de façon satisfaisante pour une visée de long terme.

Là encore, le contenu du projet de PAR s'est néanmoins amoindri postérieurement à la concertation avec la suppression de différents indicateurs, essentiellement de surface (prairies, CIPAN, CIPAN détruites chimiquement, dérobées...) et la simplification d'autres. L'ambition initiale est ainsi relativisée, ce que nous ne pouvons que fortement regretter.

\* \* \*

**En conclusion**, si nous saluons l'ambition que portait le projet de programme d'actions régional lors de ses premières versions de travail, force est de constater que le projet présenté en consultation publique est le résultat d'**une série de reculs** qui l'ont en partie vidé de sa substance.

FNE Pays de la Loire demande par conséquent **un renforcement du projet**, conformément aux remarques formulées ci-dessus, d'ici à son adoption.

Notre fédération n'écarte aucune solution contentieuse si le programme adopté devait ne pas être à la hauteur des enjeux majeurs d'amélioration de la qualité des eaux de la région Pays de la Loire.

Jean-Christophe GAVALLET  
Président de FNE Pays de la Loire

