

7^e PAR Nitrates Pays de la Loire – GT Agronomie
Observations de FNE Pays de la Loire – 4 novembre 2021

Suite à la présentation lors du Groupe Technique « Agronomie » du 19 octobre 2021 des premières orientations envisagées pour l'élaboration du 7^e programme d'actions régional (PAR) de lutte contre la pollution liée aux nitrates d'origine agricole, nous souhaitons émettre plusieurs observations à prendre en compte pour la suite de la concertation.

Ces observations pourront utilement être complétées ultérieurement.

Bien que nous comprenions la difficulté de l'exercice et l'absence de marge de manœuvre, nous regrettons le calendrier de concertation très court et le manque de visibilité concernant le PAN, imposés par les contraintes d'adoptions communes en septembre 2022.

Après des remarques d'ordre général, nous commenterons les différentes pistes évoquées au cours de la réunion tout en formulant des propositions.

Remarques d'ordre général

Le bilan provisoire d'application du 6^e PAR met en évidence la dégradation de l'état des eaux superficielles et la stagnation de celui des eaux souterraines au cours des dernières années.

Alarmant pour les eaux de surface, ce constat n'est guère encourageant pour les eaux souterraines, étant à rappeler que c'est une amélioration considérable de la qualité des eaux sur le paramètre nitrates qui s'avère nécessaire pour espérer respecter les objectifs européens à l'horizon 2027.

Ce constat entraîne deux remarques :

Premièrement et comme déjà indiqué au cours des précédentes concertations, le rôle que le PAR peut jouer pour contribuer à la diminution de la pollution des eaux liées aux nitrates doit être ramené à sa juste valeur : 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. La nécessité de renforcer les dispositifs potentiellement acquis via les révisions successives du PAR ne doit donc

pas conduire à éviter les évolutions agro-écologiques plus globales qui sont indispensables pour aboutir à une amélioration réelle et durable.

En second lieu, il est évident que le niveau d'exigence actuellement fixé par le 6^e PAR **ne saurait reculer**, au risque de placer notre région dans une situation insoluble concernant la contamination des eaux par les nitrates et d'obérer entièrement le respect des exigences européennes. Nous rappelons que le principe de non-régression environnementale qui figure à l'article L. 110-1 du code de l'environnement prohibe de tels reculs, qui ne manquent pourtant pas d'être revendiqués par certains représentants de la profession agricole. Déjà d'un degré d'exigence très largement affaibli à l'issue de la concertation, le 6^e PAR constitue un socle minimum à améliorer, et sur lequel il n'est pas envisageable de revenir. Dans le cas contraire, le 7^e PAR serait fragile juridiquement.

M1 : Périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés

- Le principal sujet débattu au cours de la réunion est la possibilité d'intégrer dans le 7^e PAR le **mécanisme de flexibilité agro-météorologique** en sortie d'hiver qui est provisoirement intégré dans le projet de programme d'action national en cours de révision.

Comme indiqué en séance, ce mécanisme revendiqué par une partie de la profession agricole présente sur le papier des aspects séduisants en visant à adapter les épandages aux conditions effectivement constatées sur le terrain.

Nous souhaitons cependant faire part de nos craintes quant à l'inclusion d'un tel mécanisme dans le 7^e PAR.

Premièrement, l'applicabilité concrète n'est pas sans poser question. Si les modalités précises de mise en œuvre sont à ce jour inconnues car tributaires de la discussion nationale, il nous apparaît qu'elles reposeront nécessairement sur une logique de prévision, par essence soumise à de nombreuses incertitudes. La précaution commandera qu'un degré suffisant de certitude soit atteint pour la mise en œuvre de la flexibilité. Ces difficultés expliquent l'absence de mise en œuvre du dispositif dans la région Bretagne depuis son instauration dans le cadre du 6^e PAR de cette région. Nous craignons ainsi que le dispositif soit en définitive de nature à créer davantage de tensions qu'il ne pourra en apaiser. La nécessité d'une mise en œuvre ramenée à l'échelle des différentes petites régions agricoles présente le risque d'une faible lisibilité et d'introduire de nouvelles complexités, quand un des objectifs généraux porte plutôt sur la simplification...

Deuxièmement, ce mécanisme dont la logique est l'adaptation aux variabilités liées notamment aux changements climatiques ne peut selon nous s'envisager que comme permettant une flexibilité dans les deux sens : en cas de conditions

météorologiques particulièrement défavorables rencontrées en période autorisée d'épandage (par exemple un printemps très pluvieux), il doit être possible de restreindre les épandages. Or nous avons compris au fil de la réunion que le dispositif, entièrement verrouillé au plan national, sera à sens unique. Faute pour cette réciprocité d'être prévue par le PAN, nous ne pouvons pas accepter l'introduction de ce mécanisme et demandons à ce que le 7ème PAR ne l'intègre pas.

- La réunion du 19 octobre 2021 fut marquée par une nouvelle tentative de certains représentants de la profession agricole de revenir sur les **modalités d'épandage sur prairies à l'automne**. Nous rappelons que l'inclusion de ces modalités dans le 6^e PAR fait suite au recours initié par notre association devant le tribunal administratif de Nantes, lui-même fondé sur un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 4 septembre 2014. Nous rappelons également que nous avons accepté un aménagement à la lettre du jugement en ne nous opposant pas à un mécanisme permettant ces épandages dans certaines conditions au lieu de les interdire totalement. Notre attitude conciliante exige en contrepartie des avancées réelles sur d'autres volets du PAR mais ne saurait cautionner un recul du mécanisme actuel, au risque de susciter de notre part un nouveau recours – et une annulation inévitable par le juge.

M3 : Limitation de l'épandage des fertilisants azotés afin de garantir l'équilibre de la fertilisation azotée

La modification proposée par l'État vise le **retrait des annexes 1A et 1B** du 6^e PAR afin de les intégrer dans les documents d'accompagnement.

Comme indiqué en séance, nous ne opposons pas à cette modification dès lors qu'il sera démontré qu'elle n'entraîne pas l'effacement de la portée juridique du contenu de ces annexes.

M7 : Couverture végétale pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses

La **couverture permanente des sols** est un moyen agro-écologique incontestablement efficace de lutte contre les fuites d'azote. Elle suppose des rotations culturales vertueuses qui doivent être encouragées, selon une succession adaptée aux sous-régions pédo-climatiques, afin d'éviter d'avoir des sols nus et un travail du sol en période défavorable. Il pourrait être ainsi intéressant de travailler, avec un catalogue adapté et sous réserve que ceci soit permis par le PAN, sur les rotations de cultures.

- Le projet de PAN actuellement en cours de discussion propose aux PAR de procéder à un choix entre reliquat en début de période de drainage (RDD) et reliquat post-récolte (RPR) en remplacement du calcul du bilan azoté post-récolte. D'une manière générale, nous soutenons la généralisation de calculs de reliquats d'azote permettant d'ajuster au plus près des besoins les apports nécessaires sur les îlots culturels concernés, en tenant compte des types de cultures. Le choix imposé entre RDD et RPR doit selon nous être opéré en tenant compte de la capacité de l'indicateur en question de permettre l'ajustement le plus adapté.

Nous regrettons que le cadre proposé ne permette pas de coupler à ce premier indicateur le calcul du reliquat demeurant en fin d'hiver, juste avant la période des semis. Un tel indicateur nous paraît en effet indispensable pour calculer de façon satisfaisante la fertilisation complémentaire nécessaire, en tenant compte de la perte d'azote survenue en cours d'hiver.

Il ne semble cependant pas que ces analyses soient suffisamment mobilisées dans la pratique, et il conviendrait qu'en cas de dépassement des seuils des **mesures correctives, voire des pénalités**, soient prévues.

- Déjà prévues dans les précédents programmes, **des adaptations à l'obligation de couverture des sols** sont de nouveau proposées dans le cadre du 7^e PAR.

Nous ne pouvons sur ce point que réitérer les remarques déjà émises au cours des précédentes concertations : l'incidence de la mise en place de ces dérogations sur la qualité des eaux n'est pas mesurée (et, potentiellement, pas mesurable) si bien qu'il est inacceptable de les reconduire automatiquement d'un PAR à l'autre. Dès 2014, l'autorité environnementale s'interrogeait sur la pertinence de ces dérogations. Nous regrettons d'être aujourd'hui encore dans l'incertitude à ce sujet et que le maintien de ces dérogations soit de nouveau proposé.

Comme par le passé, nous demandons la suppression de ces dérogations en l'absence de démonstration de leur innocuité pour la qualité des eaux.

A supposer que certaines dérogations soient maintenues, nous demandons à ce que leur mise en œuvre ne soit pas permise en ZAR : il apparaît en effet que plusieurs ZAR sont concernées par ces dérogations (notamment la zone maraîchère de Machecoul), alors même que les mesures appliquées en ZAR doivent être plus ambitieuses que celles imposées en d'autres endroits du territoire – et non l'inverse.

- Il est également proposé de conditionner la fertilisation après arrachage d'une **culture pérenne** (ex : viticulture et arboriculture) à l'obligation de mise en place d'un couvert.

Nous soutenons fortement cette proposition, en soulignant que d'une manière générale **les cultures de coteaux rendent indispensable un dispositif anti-érosif**.

- Les orientations présentées lors de la réunion du 19 octobre 2021 ne prévoient pas de revenir sur le principe et les modalités de **fertilisation des CIPAN** (désormais CIE et CINE, modification sur laquelle nous attendons plus de précision).

Nous rappelons que la fonction de ces cultures est d'absorber les reliquats d'azote restés sur les parcelles après récolte afin de limiter le risque de lixiviation. Les fertiliser contrevient à cette fonction et réduit l'intérêt même de la couverture.

Si cette possibilité devait être maintenue dans le 7^e PAR, nous demandons à ce qu'elle soit davantage encadrée.

Par ailleurs, nous persistons à demander à ce que l'utilité de l'emploi de fertilisants de type I soit démontrée, étant à rappeler que la libération d'azote par ces derniers se fait de façon beaucoup plus progressive que les fertilisants de type II. A l'inverse de ces derniers (étude INRA de 2012), les conditions environnementales satisfaisantes de l'emploi de fertilisants de type I sur CINE/CIE n'ont de plus pas été étudiées. En l'absence de ces éléments de démonstration, nous demandons par précaution de fixer à 60 kgN/ha le plafond des apports possibles, comme pour les fertilisants de type II.

M8 : Couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau de plus de dix ha

- Comme indiqué en séance, la proposition d'interdiction des **coupes à blanc de la ripisylve** mérite d'être reformulée afin de coller aux objectifs – que nous partageons totalement – de développement et de maintien de la ripisylve. Il est nécessaire de constituer une véritable forêt de berge stockant du carbone tout en consommant des reliquats d'azote apportés au milieu.

Cette reformulation pourrait notamment introduire un pas de temps minimum entre deux coupes, conformément aux usages généralement établis, afin de favoriser ce développement, Les coupes réalisées sur tout un linéaire doivent être prohibées (entretien en « patchwork »).

Autres mesures

- Il est proposé d'étendre à l'ensemble de la zone vulnérable la mesure imposée dans le 6^e PAR au sein des ZAR s'agissant des **drainages** (équipement de dispositifs d'épuration et de régulation des débits).

Nous estimons que la généralisation de cette mesure, qui a fait ses preuves dans les ZAR, est utile et nécessaire. Nous soutenons fortement la proposition des services de l'État.

Nous regrettons que les représentants de la profession agricole présents lors de la réunion considèrent le drainage comme la mesure permettant de limiter la contamination des milieux aquatiques par ruissellement : c'est évidemment l'implantation et la préservation d'éléments anti-érosifs (notamment les haies) qui jouent ce rôle.

- Une atténuation au 6^e PAR est proposée en ce qui concerne l'**obligation de télédéclaration pour les cotisants solidaires**, un seuil de 10 ha de parcelle exploitée étant évoqué (ce qui correspondrait à 0,11 % de la SAU). Au regard des effets limités d'une telle mesure, nous ne nous y opposons pas tout en mettant en garde quant à son déploiement dans les milieux de l'équitation en zone périurbaine car il peuvent avoir un cheptel sans rapport avec leur surface.

- Nous soutenons également la proposition de compléter les **indicateurs de suivi** de la qualité des eaux (flux, pourcentage de dépassement des 18 mg/l), étant à rappeler que la qualité de ce suivi est une condition *sine qua non* de l'amélioration progressive de la qualité des PAR successifs.

Au regard des effets transversaux des nitrates (qualité de l'eau, qualité de l'air, santé publique...), nous souhaitons que la question de l'**émission d'ammoniac dans l'air** fasse également l'objet de la mise en place d'indicateurs. Il est en effet constant que les pertes en ammoniac des lisiers épandus sur le sol s'évaporent puis retombent en partie sur les parcelles. Ces apports ne sont pas négligeables dans les calculs de fertilisation. À ce niveau, un travail de recouvrement des lisiers par enfouissement immédiat ou injection directe devrait d'ailleurs être favorisé pour réduire cet impact.

- Le retournement des prairies permanentes constitue un facteur important de l'absence de baisse des taux de nitrates dans les eaux. Il peut relâcher en effet jusqu'à l'équivalent d'une tonne d'azote par hectare¹. Le 6^e PAR a introduit une mesure d'encadrement du retournement des prairies de plus de 6 mois. Nous estimons que cette mesure, indispensable, doit être complétée par d'autres mesures en faveur de la préservation des prairies permanentes.

1 Étude ARVALIS 2004