

## **Contribution de France Nature Environnement (FNE) et Eau et Rivières de Bretagne (ERB) au projet de PAN 7**

### **COMMENTAIRES GÉNÉRAUX**

#### **Ressource en eau : un état des lieux préoccupant**

L'amélioration de la qualité des eaux est un enjeu crucial, dans un contexte de changement climatique et de raréfaction de la ressource, pour que chacun ait accès à une eau de qualité et pour répondre aux différents usages de l'eau (eau potable, bon état des milieux aquatiques, salubrité, agroécologie, conchyliculture, industrie, tourisme, loisirs, etc.). Cela passe avant tout par la réduction des pollutions à la source et l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau (superficielles, souterraines et littorales) fixés par la Directive Cadre sur l'Eau.

La situation concernant la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines par les nitrates est inquiétante :

- 73 % de la SAU française est aujourd'hui classée en zone vulnérable. Dans certains cas, comme le bassin Seine-Normandie, plus de 90 % du bassin est classé en zones vulnérables. La situation en Adour-Garonne est similaire.
- A l'échelle nationale, les teneurs en nitrates dans les eaux de surface ont diminué de 12 % sur la période 1998-2017 mais cette évolution globale masque les disparités territoriales : seuls 50 % des sous-bassins hydrographiques sont concernés par une baisse de cette concentration.
- Pour les eaux souterraines, 35 % du territoire dépasse la concentration moyenne en nitrates de 25 mg/l, seuil au-delà duquel il est difficile de garder la ressource apte à la production d'eau potable (Directive Nitrates) avec une dégradation de la situation sur une majorité du territoire (Centre et Nord).
- Entre 1998 et 2008, près de 440 captages sur 34 000 ont été abandonnés en moyenne chaque année (source : [Bilan de la première enquête nationale sur l'abandon des captages](#) de la direction générale de la santé (DGS)). Les [pollutions diffuses d'origine agricole \(nitrates et/ou pesticides\)](#) sont responsables du plus grand nombre d'abandon (19 %).
- Les coûts liés aux excès de nitrates sont considérables avec pour seul exemple les coûts de dépollution des nitrates agricoles supportés par les services publics de l'eau et de l'assainissement estimés en 2011 entre 280 et 610 M€, sans citer les autres externalités négatives.

Les sources de pollutions agricoles, responsables des deux tiers des nitrates dans les eaux continentales, sont clairement identifiées : l'agriculture intensive et ses épandages massifs d'effluents d'élevage et d'engrais azotés de synthèse, aggravés par l'absence d'infrastructures agroécologiques, le manque d'humus des sols et l'usage massif de pesticides qui détruisent les écosystèmes. Les PAN successifs se sont révélés inefficaces et n'ont pas infléchi la tendance à la hausse des surfaces classées « zones vulnérables » :

- Le rapport CGAAER et CGEDD 2020 note « *Des résultats sur la qualité des eaux très en-deçà des objectifs* ».
- Le rapport annuel 2021 de l'autorité environnementale note « *Arrivés au 7e cycle, l'inefficacité des PAN successifs est manifeste comme celle de chacun des plans d'action régionaux nitrates, mais rien ne semble fait pour y remédier* ».

#### **Une politique en silo, sans vision ni incitation à l'application de l'agroécologie**

**C'est un souci d'efficacité environnementale qui devrait animer la révision de ce PAN, et non le souci de redonner des marges de manœuvre aux exploitants agricoles.** Cette révision du programme Nitrates doit être au contraire une

opportunité d'orienter les exploitations vers des pratiques agroécologiques plus vertueuses, et interdire les pratiques à risque pour l'environnement, dans une approche globale et systémique :

- limitation forte de l'azote minéral permettant de réduire les gaz à effet de serre, remplacée par des apports de matières organiques et des cultures de légumineuses ;
- couverture permanente des sols, favorisant une vie diversifiée dans le sol et donc le stockage de carbone et d'eau ;
- interdiction des successions culturales à risque de fuite d'azote responsables de l'augmentation de la consommation des pesticides ;
- mise en place et restauration d'infrastructures agroécologiques efficaces (zones humides, talus, haies, plantation massive d'arbres) permettant de développer la vie dans les sols, afin de réduire les impacts du changement climatique ;
- mobilisation massive de techniques de génie écologique, d'hydraulique douce gravitaire permettant de ralentir les transferts hydriques.

La surexploitation agricole des sols et les logiques d'exploitations « hors sol » ont provoqué un appauvrissement des sols en humus et en carbone. Ces sols sont de moins en moins *vivants*, ne retiennent plus l'eau et leur lessivage favorise la pollution des cours d'eau et des nappes phréatiques par les nitrates. Il est nécessaire de tout mettre en place pour régénérer les sols grâce à des écosystèmes denses et variés, car la gestion de l'eau, tant en quantité qu'en qualité, passe par des sols vivants.

**Le projet de PAN manque sciemment de cohérence et de liens** avec d'autres politiques sectorielles comme la réduction des émissions de polluants de l'air tels que l'ammoniac ou le protoxyde d'azote largement issus de l'activité agricole, le projet agroécologique, la PAC, ou encore la réduction des gaz à effet de serre dans l'objectif de lutter contre les changements climatiques. Il ne prend pas en compte les exercices prospectifs tels que le scénario Afterres 2050 ou TYFA de l'IDDRI. C'est tout un changement de paradigme qu'il faut mettre en place et le PAN7 doit pour cela être un outil, parmi d'autres, de la planification agro-écologique, planification qui devrait guider toute politique en lien avec l'agriculture.

Certes, les mesures du PAN doivent être connectées aux problématiques climatiques ou agronomiques locales ainsi qu'aux obligations de résultat de la DCE. Les programmes d'action régionaux permettent d'être plus précis et d'aller plus loin dans la protection des masses d'eau, **cependant, un cadre national exigeant est primordial pour mettre à niveau les régions aux ambitions très variables sur le sujet.** Par exemple, on note que l'Occitanie utilise de nombreuses exemptions à l'obligation de couverture des sols, comparativement à d'autres régions. Ou encore que les régions Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté sont parmi les moins ambitieuses autour des dates d'implantation du couvert. Ce sont aussi les deux régions les plus concernées par l'augmentation des taux de nitrates et l'augmentation des surfaces classées en zone vulnérable ! Le rapport de force entre parties prenantes favorise constamment les objectifs de production et le court terme, au détriment des enjeux environnementaux, pourtant vitaux sur le long terme. L'impact des nombreuses adaptations régionales sur l'efficacité des PAN successifs, mérite un suivi approfondi, comprenant une intégration des évaluations environnementales successives tant aux niveaux régionaux que national.

### Des avis et rapport successifs négligés et des avancées mineures

L'avis et les recommandations de l'Autorité Environnementale du 18 novembre 2021 sur le projet de PAN 7 écrivait : « le projet en reste à des évolutions mineures, peu susceptibles de permettre l'atteinte du bon état des eaux, sans reprendre certaines propositions intéressantes de l'évaluation environnementale. Celle-ci souligne d'ailleurs que certaines mesures sont constitutives d'un risque de « recul environnemental ». L'Autorité Environnementales considère qu'il est impératif de relever significativement les ambitions du PAN. ». Cet avis n'a manifestement pas été pris en compte.

De même pour l'avis du 3 décembre du Conseil National de l'Eau qui : « s'inquiète de l'insuffisante ambition du programme et de l'impact des mesures sur les enjeux avérés de dégradation de l'état des eaux » et qui recommande notamment :

- d'insister sur la prévention ;
- de mettre en place un observatoire des reliquats début drainage ;
- d'ajouter des mesures de suivi de la mise en œuvre et des résultats adossé au PAN.

**Globalement, le projet de PAN 7 ne va pas au-delà d'un toilettage du PAN 6, avec des dérogations supplémentaires** (exemple de la flexibilité agrométéorologique). Rien sur l'azote minéral, rien ou si peu sur les intercultures courtes, rien sur les cultures à risques (légumes sous serre et de plein champ, succession de maïs...), aucune ambition ou mesures profitant également aux enjeux de la qualité de l'air ...

Ces propositions, largement insuffisantes, constituent selon nous un parti pris défavorable à l'indispensable transition **agroécologique**. Elles font écho aux arbitrages rendus sur le plan stratégique national (PSN) de la PAC, sans ambition ni vision de la place de la nature dans la transition des exploitations agricoles françaises.

Nous ne voyons aucune évolution du projet depuis la version présentée en octobre aux parties prenantes. **Globalement et de façon récurrente, on observe un manque d'évaluation a posteriori des programmes d'action, et une absence de prise en compte des avis émis.**

### Pour un renforcement des moyens de contrôle des activités et de suivi de l'état des masses d'eau

**FNE demande un renforcement des moyens humains et financiers des services de l'État** 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'État doit, dans les zones vulnérables, contrôler l'application de la réglementation et sanctionner les infractions.

Nous demandons que soit systématisé le volet accompagnement et suivi des PAR, comme c'est le cas pour les Hauts-de-France, notamment au travers des axes suivants :

- Information et sensibilisation des agriculteurs, appui et conseil
- Encadrement des dérogations, notamment pour conditions climatiques exceptionnelles
- Conseil spécifique et expérimentation, notamment concernant la mise en place d'un couvert végétal par CIPAN
- 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.

### **Mettre en application le dispositif ZSCE**

**Le dispositif des Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE), nous semble aujourd'hui totalement sous-exploité.** Pourtant, ce dispositif qui vient depuis 2006 compléter le **dispositif des périmètres de protection**, permet de lutter efficacement contre les pollutions. Il justifie la mise en œuvre d'actions spécifiques de nature réglementaire, concernant notamment l'activité agricole sur le secteur concerné. **Les démarches ZSCE, prises par arrêtés préfectoraux, peuvent, par exemple, être mises en place sur des captages d'eau potable afin de limiter la concentration en nitrates des eaux issues de ces captages.** Elles ont montré leur efficacité pour les captages d'eau potable bretons en contentieux européen dits « Eaux brutes ».

**Une incitation spécifique auprès des Préfets et des DDT est à engager d'urgence pour dynamiser le dispositif existant qui n'a à notre connaissance pas été expérimenté à sa juste mesure.**

Certaines Agences de l'eau proposent par ailleurs des dispositifs tels que les paiements pour services environnementaux (PSE) en zones de protection des aires d'alimentation de captages (ZPAAC). Ces dispositifs méritent d'être étudiés de plus près.

### **Pour un suivi généralisé du reliquat azoté début drainage, et des informations au niveau des PAR**

Le rapport CGEDD-CGAAER publié fin janvier 2021 fait notamment la recommandation d'utiliser le reliquat azoté en début de période de drainage plutôt qu'un reliquat azoté en sortie d'hiver, et met en avant son intérêt au vu des suivis de la qualité des eaux et comme indicateur du risque de fuites d'azote. Cette recommandation devrait faire l'objet d'une plus vive attention dans le cadre du projet de PAN et être une obligation *a minima* au niveau des dérogations à la couverture des sols en interculture longue. Or le projet de PAN comporte un choix entre les reliquats au début de la période de drainage ou post-récolte ce qui ne permet pas de réaliser par la suite des comparaisons pertinentes aux niveaux régional voire national.

La remontée d'information de nombreux PAR doit être améliorée, ainsi que la prise en compte des évaluations successives du réseau de mesures ayant contribué à l'état des lieux de la DCE dans chaque agence de bassin (évaluation tous les 6 ans), indiquant notamment les évolutions critiques des pressions azotées sur les masses d'eaux souterraines et superficielles. Cette remontée d'information doit concerner :

- les dérogations motivées prises par les préfets ;
- l'harmonisation des « bonnes pratiques » de ces dérogations au niveau national ;
- le réseau exploitable des mesures de reliquat d'azote dans les sols au début de la période de drainage en zones vulnérables.

### **Pour plus de transparence et d'efficience des budgets et impacts économiques de la pollution des eaux par les nitrates**

**Nous demandons un rapport que pourrait mener la Cour des Comptes sur l'ensemble des financements se rapportant à la politique de gestion de l'azote dans l'eau et dans l'air, avec un focus sur l'aide aux systèmes les plus polluants (PCA EA, PLAV, Plan de relance...) à comparer à l'aide aux systèmes les plus vertueux, afin d'évaluer l'efficience des politiques publiques nationales et régionales sur le sujet.**

**Nous demandons également la réalisation d'une nouvelle étude nationale d'évaluation de l'impact économique de la pollution des eaux par les nitrates, à comparer aux coûts des mesures préventives.**

### Nous ne pouvons plus attendre pour une application du principe pollueur-payeur

Les mesures de la Directive Nitrates doivent retrouver cohérence et lisibilité, avec des mesures fortes sur la transition agroécologique. Nous sommes loin d'une application suffisante du principe pollueur-payeur. La mise en place d'une redevance sur les engrais minéraux conformément à l'article 268 de la loi Climat et Résilience 2021, se fondant sur les pollutions dans l'air ET dans l'eau doit en être un instrument.

## **MESURE 1 : PERIODES MINIMALES D'INTERDICTION D'EPANDRE**

Si certains plafonds d'azote ont été introduits (CIE, CINE, prairie à l'automne), ils manquent d'ambition, concernant notamment :

- les couverts d'interculture non exportés (CINE), dont la fertilisation par du lisier est, en toute logique, interdite en Bretagne, une CIPAN ayant pour objectif de piéger les nitrates résiduels de la culture précédente et non les nitrates restés dans la fosse à lisier ;
- les couverts d'interculture exportés (CIE), notamment celles à vocation énergétique dont la fertilisation devrait être interdite puisque sortant du champ de l'agriculture et n'ayant aucune fonction alimentaire, et qui se développent de manière excessive sur certains territoires au détriment d'intercultures ou de prairies plus efficaces pour limiter les fuites d'azote ;
- les prairies à l'automne, pour lesquelles l'administration avait proposé une limite à 50uNeff/ha, justifiée par l'étude ACTA, sans contre-argument valable de la profession.

Nous considérons que la flexibilité agro-météorologique permettant l'avancement de 15 jours des dates d'interdiction d'épandage pour type 2 sur cultures annuelles, type 2 et 3 sur colza et type 3 sur prairies + de 6 mois, est une source de complication supplémentaire et de recul des ambitions en région. Nous risquons de constater en région des reculs environnementaux. Quels sont les garde-fous ? A noter que l'introduction d'une telle flexibilité risque de rendre les contrôles complexes et inappliqués.

Nous nous félicitons du maintien du calendrier d'interdiction sur le colza en automne.

Ces calendriers s'inscrivent dans une stratégie globale de l'exploitation, et l'on voit bien la volonté de redonner des marges de manœuvre aux agriculteurs à travers ce projet.

## **MESURE 3 : EQUILIBRE DE LA FERTILISATION**

Pointée dans l'évaluation environnementale comme un recul environnemental, l'introduction d'une dérogation au plafond de 70uN sur CIE (dérobées ou à vocation énergétique) va à l'encontre de la vocation des cultures intermédiaires à prélever l'azote résiduel du sol.

## MESURE 5 : PLAFOND A 170 UNITE N ORGANIQUE / HA

Nous regrettons fortement la non prise en compte de l'azote minéral dans le calcul du plafond d'apport d'azote à l'hectare à l'échelle de la ferme. Celui-ci permettrait de réduire à la source la pollution aux nitrates d'origine agricole, en agissant sur les apports d'azote et pas seulement sur les fuites.

Le calcul de l'azote d'origine animale des digestats de méthanisation montre l'aberration à ne prendre en compte que l'azote organique dans le calcul des 170 uN/ha. Tout l'azote de ces digestats, qu'ils soient d'origine animale ou végétale, a la même forme et est potentiellement lessivable ! On ne saura pas les distinguer dans le cours d'eau...

## MESURE 7 : COUVERTURE VEGETALE

Les couverts d'intercultures permettent de limiter les fuites d'azote, et sont aussi un des premiers leviers pour stocker le carbone dans les sols et ralentir le cycle de l'eau, atouts indispensables dans le contexte de changement climatique. Et ce d'autant plus quand ils sont associés à un bon maillage d'éléments du paysage ou infrastructures agroécologiques structurantes.

Nous regrettons que la proposition initiale d'interculture courte avant céréale d'automne ait été rejetée, et nous demandons à ce qu'elle soit réintégrée. C'est une mesure intéressante qui permet de limiter les risques de fuites d'azote minéral en période de lessivage, et qui est une recommandation du rapport CGAAER-CGEDD 2020. Elle aurait pu être ciblée sur les successions à risque (protéagineux-céréales d'automne dans un contexte de croissance des superficies en protéagineux, légumes industriels, prairie-céréale d'hiver). Pourquoi cet abandon ?

Au regard de l'évolution des teneurs en nitrates dans les eaux souterraines (+0.25 à 0.5 mg/L) en zone de grandes cultures (Vallée de la Loire, Bassin parisien) sur la dernière décennie, des renforcements du PAN 7 devraient nécessairement s'imposer sur la gestion des couverts intermédiaires. Les intercultures longues après maïs grain et sorgho constituent toujours un trou dans la raquette : les sols nus en hiver après ces cultures sont source de fuites non négligeables. Une réflexion sur le problème posé par ces cultures destinées à l'alimentation animale est indispensable. Nous regrettons que l'obligation d'un semis sous couvert ne soit pas imposée sur ces cultures à risque. En effet, l'enfouissement des résidus de culture broyés ne peut fixer que très peu d'azote minéral, comme le précise le rapport CGEDD-CGAAER de nov. 2020.

Une limitation du taux de légumineuses dans la composition du couvert aurait été utile pour augmenter l'efficacité du couvert (max de 20 % en Bretagne).

L'autorisation de destruction chimique des couverts en technique culturale simplifiée (TCS) est impossible à contrôler et constitue un risque de pollution par les pesticides, et manque de cohérence avec la politique nationale de réduction de l'usage des pesticides.

Sur le taux d'argile harmonisé à 37 % pour l'exemption totale de couvert, nous voulons rappeler que cela se traduit par un sol complètement nu à une période particulièrement critique en termes de fuite d'azote. Ce taux, harmonisé à l'échelle nationale, relève de préconisation du rapport INRA 2012 qui indique qu'en sols argileux, malgré le travail du sol à l'automne, « les CIPAN sont toujours utiles et généralement efficaces pour réduire les fuites de nitrate même si elles sont détruites précocement ». Les taux pour destruction précoce sont toujours du ressort des régions.

De manière générale, il est aberrant de raisonner sur les pratiques uniquement au niveau de la parcelle, sans agir sur l'interception des flux de nitrates au sein des éléments du paysage, via la renaturation des interfluves et des têtes de bassins versants, avec notamment la reconstitution de zones humides d'amont contiguës ou proches des parcelles. D'autant plus que l'actuelle réquisition des friches agricoles va réduire d'autant les espaces d'absorption des nitrates excédentaires avant leur arrivée dans les milieux aquatiques.