

Participation du public par voie électronique sur l'arrêté établissant le programme d'actions régional "nitrates" (PAR 7) en Bretagne

Avis d'Eau & Rivières de Bretagne

1. UN CONTEXTE DIFFICILE

Eau & Rivières de Bretagne, association de protection de la nature et de l'environnement, souhaite rappeler le contexte dans lequel s'inscrit sa participation à la consultation publique en cours :

***un programme d'actions national Nitrates (PAN 7)** qui souffre d'un « *faible niveau d'ambition* » et « *devient plus complexe à mettre en oeuvre, à contrôler, à suivre et son efficience encore plus difficile à apprécier* », selon l'avis de l'AE du 18/11/21 sur le projet de PAN 7 (texte qui a été peu modifié ensuite). L'AE avait déjà critiqué le PAN 6 dans des termes voisins.

***le boycott initial des négociations (nationales et régionales) du syndicat agricole majoritaire**, ainsi que des chambres consulaires depuis l'automne 2022, puis la reprise des échanges en plénière jugée impossible par l'État, pour au final mettre en œuvre des réunions bilatérales, qui ont abouti à un **retard inadmissible des négociations**. Voilà près de 2 ans que la Bretagne était prête à négocier le PAR, suite à une concertation préalable régionale (automne 2021!) intéressante, innovante et réussie, à laquelle notre association a pleinement contribué.

***un contexte de tension sur la ressource en eau**, accru par les effets de plus en plus prégnants du changement climatique, directement liés à un **contexte de mauvaise qualité de l'eau vis-à-vis des Nitrates toujours prégnant en Bretagne**. La moyenne des concentrations stagne depuis 2014 dans une région qui reste intégralement classée en zone vulnérable, des plages et des vasières sont toujours impactées par les algues vertes, des territoires restent toujours au-dessus de 50mg/L (14 % des stations suivies en eaux superficielles – données 2019, OEB), des captages d'eau potable ferment ou sont toujours fermés à cause des Nitrates...

***une prise en compte tardive des baies à algues vertes** dans ce document réglementaire, qui s'est faite **sous contraintes du tribunal administratif** et sur laquelle nous avons déjà exprimé nos doutes quant à son efficacité et nos regrets après les constats de la Cour des Comptes. Les améliorations constatées sont modestes et, en ce qui concerne les eaux littorales, très inférieures aux objectifs fixés par les Sdage successifs et les Sages.

2. La POSITION GENERALE d'ERB

Depuis le début de la concertation sur ce texte, mais aussi sur les précédents, nous avons proposé des mesures simples, efficaces et facilement contrôlables pour réduire les fuites de nitrates vers les rivières et la mer :

- **un seuil d'azote total à 170 uNtot/ha de SAU**, contre aujourd'hui un plafond d'azote organique à 170, qui ne prend pas en compte l'N minéral,
- **des mesures de reconquête des espaces stratégiques de dénitrification (zones humides, prairies, bocage),**
- **et des mesures ciblées sur les pratiques les plus à risque** (succession maïs-maïs, cultures de légumes sous serres, fuites sur les parcours de volaille).

Sur les territoires les plus sensibles (captages, bassins versants à algues vertes, y compris vasières...), des mesures de limitation plus strictes doivent être appliquées, à l'image des mesures utilisées jadis sur les 9 bassins versants du contentieux « Eaux brutes pour la production d'eau potable » (qui ont montré leur efficacité!) :

- **un seuil d'azote total à 140uNtotal/ha** pour les élevages porc ou volaille
- **et un seuil d'azote total de 160uNtot/ha** pour les élevages bovins.

Ajoutons que la Bretagne est la première région émettrice d'ammoniac dont 99 % est issu de l'agriculture, mais **aucune mesure sur l'air n'est identifiée ou envisagée dans le PAR breton**. La cohérence entre politique de qualité de l'air et politique de l'eau reste encore une perspective improbable. Au-delà de l'évolution des systèmes agricoles indispensable à l'atteinte de nos engagements européens vis-à-vis de la qualité de l'eau, nous demandons la mise en place de **mesures de limitation des émissions** (fractionnement des apports, enfouissement, couverture des fosses...) dans ce projet de PAR 7 .

Il n'a malheureusement jamais été question de discuter nos propositions lors des comités nitrates, l'administration se contentant de présenter ses propres arbitrages. A nos yeux, le futur PAR 7 devait poser des actes beaucoup plus forts que ce qui est présenté dans ce projet.

Au final, on aboutit à un texte d'une remarquable complexité, dont l'application correcte sera un réel défi pour l'exploitant agricole. Certaines règles veulent, à la demande de la profession agricole, prendre en compte les cas particuliers et aboutissent à la quasi-illisibilité du texte en résultant.

En s'inscrivant dans une adaptation du texte précédent, les résultats à attendre de ce projet de PAR 7 ne devraient guère être meilleurs. Les courbes d'évolution des teneurs en nitrates, quand elles intégreront l'hiver 2022/23, ne manqueront pas de gommer l'apparente légère amélioration de 2020/22.

Ainsi, notre avis rejoint celui de l'autorité environnementale sur ce projet de PAR 7 daté du 7 décembre 2023 : *« Le 23 novembre 2023, l'Ae a adopté une note délibérée relative aux programmes d'actions nitrates qui relève que « Constatant que le faible écho donné aux recommandations des précédents avis n'a permis d'améliorer ni les évaluations environnementales des programmes d'actions ni les programmes eux-mêmes, et face à l'absence de volonté d'infléchir une situation très dégradée, l'Ae a décidé de produire cette note délibérée afin de rappeler les enjeux majeurs relatifs à la maîtrise de cette pollution et de mettre en évidence l'impasse dans laquelle se trouve cette politique publique. » »*

3- ANALYSE des mesures du projet de PAR 7

Mesures applicables sur tout le territoire breton

***Flexibilité du calendrier d'interdiction d'épandage :**

Un recul national et régional par rapport aux textes antérieurs intervient dans la flexibilité agrométéorologique du calendrier d'épandage : le Préfet propose de réduire la période d'interdiction d'épandage de 15 jours, comme le permet le PAN 7, pour les lisiers sur céréales, colza, prairies>6mois (elle l'appliquait déjà pour le lisier avant culture de maïs).

Etant donné les variations météorologiques à venir, cette flexibilité aurait dû pouvoir s'exercer dans les deux sens : le calendrier d'épandage pourrait être avancé ou reculé selon des bases scientifiques à définir. Seule l'avancée est prévue.

***Couverture des sols :**

Nous demandons le « zéro sols nus » quand la récolte est réalisée après le 1^{er} novembre. En 2023, les maïs grains non récoltés et les sols lissés qui sont à l'origine de coulées de boues montrent bien qu'une réglementation plus stricte est nécessaire. L'objectif est double : réduire les fuites de nitrates résiduels dans les sols ET lutter contre l'érosion.

***Epandage des digestats issus de la méthanisation :**

Le nouveau projet d'arrêté amène quelques nouveautés en terme de définitions, issues du texte national, notamment des précisions sur la classification et le calcul pour les digestats de méthanisation.

Nous demandons la limitation des épandages de digestats (zonage, plafond et limitation du calendrier d'épandage), comme proposé dans le PAR Grand Est.

Mesures applicables sur toutes les ZAR

Parmi les mesures communes à toutes les zones d'action renforcées (ZAR), le seuil de la balance globale azotée (BGA) n'a pas changé et reste fixé à 50uN/ha.

Nous estimons que la BGA est une méthode inadaptée à une maîtrise des flux azotés vers les rivières et les nappes, puis la mer. Elle est également fragilisée par les possibilités de falsifications qu'elle offre. Cette position s'appuie sur l'avis du 12 février 2019 du Comité scientifique et technique GENEM (Gestion des éléments nutritifs et des émissions vers les milieux), instance d'experts conseillant les ministres de l'agriculture et de l'écologie sur ces questions :

« Telle que définie par le CORPEN, la BGA est un indicateur de pression, dont la finalité est essentiellement d'estimer une pression structurelle au niveau de l'exploitation agricole ou du canton. Elle n'est nullement conçue pour être utilisée dans une réflexion de mesure des risques de fuites par exploitation. »

« Dans un contexte d'utilisation réglementaire le groupe préconise la prudence sur l'utilisation d'indicateurs et/ou de modèles uniques, quand on connaît les limites (dont l'exigence en données d'entrées) et les domaines d'applications de ceux-ci (cf. l'utilisation détournée qui a été faite de la BGA). La voie à privilégier serait d'utiliser plusieurs indicateurs et plusieurs modèles, dans la mesure du possible et des connaissances actuelles bien sûr, pour fournir des réponses plus robustes. »

Compte tenu de ces éléments, il convient de délibérer pour que l'administration adopte dans les meilleurs délais une méthode reconnue par les scientifiques pour établir l'équilibre de la fertilisation et peu, voire pas, falsifiable.¹ Une alternative serait d'avoir une approche par les résultats et non par les moyens.

En tout état de cause, la mise en œuvre de la BGA s'est avérée insuffisante pour aboutir à une réduction nouvelle et marquée des teneurs en nitrates des rivières.

- **ZAR – Mesure sur les ex-ZES : Seuil d'Obligation de Traitement des effluents**

Non seulement le seuil de déclenchement de l'obligation de traitement ou de transfert passe de 20 000 uN à 25 000 uN produites par l'exploitation, mais le seuil d'azote pouvant être épandu évolue en parallèle de 20 000 uN à 25 000 uN.

Il s'agit d'un recul qui risque d'impacter les territoires les plus excédentaires, que nous refusons. Cette augmentation des seuils permet aux fermes qui s'agrandissent demain (souvent liées à la disparition des fermes laitières) sur des territoires ex ZES, donc particulièrement excédentaires, de ne pas traiter ou exporter leur lisier. On favorise donc encore un peu plus l'augmentation de taille des exploitations, la course au foncier, sans chercher à consolider les petites fermes moins productrices d'azote. Il est facile ensuite de s'inquiéter des difficultés de reprise d'exploitation par des jeunes, en omettant de considérer la charge croissante de capital nécessaire. La vision « en silo » des politiques est une fois encore soulignée.

Certes, l'argument avancé de la réduction de l'utilisation de l'azote minéral au profit de l'azote organique est recevable, mais celui-ci n'est jamais prouvé. Ajoutons que le retraitement des résultats de suivi azote (RDD) de la DRAAF sur les baies à algues vertes montre que près d'un quart des exploitants sont régulièrement et dans la durée en fort excédent, ceci semblant après examen du DFA lié à des apports d'azote minéral inutile. Mais l'action de conseil et l'action réglementaire semblent très superficielle. Il y a donc une révolution copernicienne de l'usage des différentes sources d'azote loin d'être réalisée. Seule la limitation de l'azote total pourrait nous apporter des garanties sur ce point.

- **ZAR – Mesures sur les bassins versants des baies à algues vertes**

*Le projet organise un recul puisque l'obligation de diagnostic préventif de l'étanchéité des ouvrages de stockage pour 2024 ou 2026 est remplacé par un questionnaire aux exploitants et un arrêté à prendre par l'État en 2025 fixant les modalités de futurs contrôles techniques.

Compte tenu du nombre d'accidents impactant durablement les milieux aquatiques, nous ne pouvons nous satisfaire de tels délais.

***la mesure sur la limitation des RPA** est renforcée et élargie au RDD : le Préfet prescrit directement des mesures, mais toujours pas d'obligation de résultat. En cas d'atteinte du seuil d'alerte :

- le Préfet prescrit des mesures visant à faire descendre les reliquats sous la valeur médiane du BV et de tendre vers au plus 50uN dans les 3 ans
- l'État assure pour l'exploitant concerné la réalisation annuelle de prélèvements et d'analyses de reliquats, dans le cadre de ses actions de contrôle, et durant les trois années culturelles suivantes

A noter que le RPA n'est pas l'indicateur adapté au problème des fuites. La mesure du reliquat début drainage (RDD) serait à privilégier puisqu'il prend en compte la réalité des stocks d'azote juste avant le lessivage.

1 Ce qu'exprime en termes diplomatiques la mention du CST : « dont l'exigence en données d'entrée »

*Il prétend aussi s'appuyer sur l'obligation pour toutes les exploitation de respecter en moyenne sur 3 ans **une balance globale azotée inférieure ou égale à 20N** et, en cas de défaillance, la prise d'un arrêté plafonnant l'apport d'azote pour toute l'exploitation à 140 ou 160 uNtot/ha (pour part d'herbe >75%) ET au maintien de la part d'herbe dans la SAU.

Nous estimons que cette mesure n'est pas d'application immédiate (il faut trois ans de suivi avant de prendre des mesures concrètes), et qu'elle utilise une méthode dont le Conseil scientifique GENEM estime qu'il est inadapté à la maîtrise des fuites d'azote (voir ci-dessus).

***Le projet prévoit la télédéclaration des Plan prévisionnels de fumure et des Cahiers de fertilisation** pour toute ICPE et leurs prêteurs, situés en BVAV. Cette mesure consiste principalement à pallier le manque de moyens de contrôle de l'administration, mais ne modifiera en rien les pratiques des agriculteurs.

***de manière générale, plusieurs mesures d'application immédiates** permettraient de répondre à l'injonction du juge. Rappelons ce que nous proposons au point 2, un plafonnement de l'azote total.

- **ZAR - Mesures sur les captages d'eau potable >50mg/L**

Trois mesures réglementaires ont été choisies pour respecter le cadre national, en cohérence avec les mesures imposées par le PAR 6 modificatif sur les territoires des baies à algues vertes : bande enherbée de 10m le long des cours d'eau, RPA et JPP. Ces mesures restent minimales au vu des enjeux qualitatif et quantitatif qui y sont liés, notamment : bande de 10m déjà partiellement en place sur ex ZAR qui ne suffira pas pour espérer obtenir des résultats significatifs.

Mais surtout, le cadre national permettait de mettre en œuvre ces mesures sur les captages dès 40mg/L de nitrates : nous déplorons que la Bretagne ne se saisisse pas de l'opportunité de protéger, dès maintenant et sans attendre 2027, les captages dès 40mg/L de nitrates, ce qui sécuriserait l'approvisionnement en eau potable vis-à-vis des aléas climatiques existants et à venir.

Mesures applicables sur les bassins versant des vasières à Algues vertes :

- **les bassins considérée en « bon état » :**

Du fait de teneurs en nitrates inférieures à 29 mg/l (Scorff, Blavet, Rance, Frémur, Aulne...), l'État se refuse à mettre en œuvre des mesures spécifiques sur des secteurs où les ulves se développent pourtant de manière préoccupante.

La situation est en train de s'aggraver et certaines portions du littoral vont continuer à se dégrader. Nous réclamons les mêmes mesures sur tous les BV des vasières à algues vertes.

- **les bassins dont la teneur en nitrates des rivières est supérieure à 29 mg/l :**

Sur les cours d'eau arrivant au Golfe du Morbihan, en Ria d'Étel, rivières de Vannes, de Pont l'Abbé, de Concarneau, la Flèche et côtiers, Penzé et cotiers, rivière de Morlaix et Dourduff, Trieux), l'État a prévu une seule mesure spécifique, l'obligation de bande enherbée large de 10m.

L'évaluation environnementale du projet d'arrêté montre que cette mesure est tout à fait insuffisante pour éviter la poursuite du phénomène. Les propositions initiales de l'État comportaient deux autres mesures, les situations de parcelles surpaturées (mesure des JPP) et un seuil d'alerte sur les reliquats (RPA), identiques aux mesures sur captages prioritaires, conduisant à des mesures techniques dont la profession agricole majoritaire a obtenu le retrait. Même si nous savons que la combinaison des trois mesures restera sans doute insuffisante, elles auraient marqué un progrès et une cohérence vis-à-vis des autres territoires sensibles.