



Observations sur le projet de programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole pour la région des Pays de la Loire.

La région des Pays de la Loire a connu depuis les années 1980 une dégradation très nette de la qualité des eaux superficielles et souterraines. Le paramètre nitrates y a sans conteste fortement contribué ; la contamination généralisée des eaux par les pesticides est également un facteur éminemment préoccupant. Les pollutions diffuses d'origine agricoles représentent ainsi un enjeu régional de première importance en raison de leurs conséquences sur la qualité de l'eau, sur l'eutrophisation des milieux naturels aquatiques (y compris pour les eaux côtières) et sur la production d'eau destinée à l'alimentation humaine.

Dans la région, les zones à plus forts surplus azotés correspondent sauf exceptions aux zones à forte densité d'élevage (particulièrement les bassins de la Mayenne, de l'Èvre, de la Sèvre Nantaise, du Lay). Ces zones se corrèlent bien avec celles où sont notées les plus fortes concentrations de nitrates dans les eaux (cf. chapitre V de l'Etat des lieux du SDAGE Loire-Bretagne adopté le 2 décembre 2013).

Les bilans départementaux du 4^e programme témoignent de l'échec des mesures adoptées pour lutter contre la dégradation des eaux de la région par les nitrates. Près de 25 ans après l'adoption de la directive nitrates, les objectifs de « bon état » des eaux sont encore très loin d'être atteints et on assiste même à une dégradation qualitative dans de nombreux secteurs :

En Loire-Atlantique : le bilan départemental, porteur de peu de renseignements, fait cependant état d'une qualité globalement « moyenne » à « médiocre » pour plus de 80 % des stations ; et pour les années 2009 et 2010, on note respectivement 9 et 7% des stations présentant une qualité « mauvaise ».

En Mayenne : une amélioration de la situation est notée pour les bassins Aisne, Mayenne amont et aval, Erve, Ouette, qui atteignent des concentrations inférieures à 40 mg/l. Les bassins versants ayant des percentiles supérieurs à 40 mg/l enregistrent une tendance à la diminution, sauf l'Orthe et la Vaïge. Par contre, deux tiers des eaux souterraines examinées présentent des concentrations en nitrates à la hausse.

Deux tiers des stations présentent des concentrations supérieures à 40 mg/l et 43 % présentent des concentrations supérieures à 50 mg/l.

En Maine-et-Loire : la qualité des cours d'eau reste globalement médiocre, aucun des bassins situés en zone vulnérable ne présentant un indice de qualité « bon » à « très bon ». Seuls deux cours d'eau (le Misengrain à Nyoiseau et la Moine à Cholet) présentent un indice de qualité qualifié de « moyen ».

La valeur limite de qualité des eaux douces superficielles utilisées pour la production d'eau potable fait encore l'objet de dépassements. A Segré, les teneurs moyennes restent très proches des 50 mg/l.

La qualité des eaux souterraines est préoccupante avec des pics pour le captage Grenelle des Tuyas à Vritz/Candé de 59 mg/litre. Pour les deux points de pompage de la Kiraie à Vritz/Candé la situation depuis 2008 est pire avec des teneurs à 67 et 75 mg/l. La nappe de la Beltière sur la commune de Freigné n'est pas en reste et culmine à 53 mg/l en 2012. Enfin, la situation est catastrophique au niveau du captage de Neuillé qui culmine à 74 mg/L en 2012.

1

En Sarthe : la situation globalement moins critique de ce département par rapport aux autres ne doit masquer une tendance défavorable et ce notamment dans les secteurs de grandes cultures céréalières et en lien avec les industries agro-alimentaires.

Hors zone vulnérable, le constat d'une tendance à la dégradation par rapport à 1992 pour l'ensemble des points suivis est particulièrement inquiétant et appelle des mesures déterminées pour inverser cette tendance.

En Vendée : la qualité des eaux superficielles reste médiocre sur l'ensemble du département avec en plus des « masses d'eau - cours d'eau » classés en « mauvaise qualité » dans les bassins des Maines et du Lay et sur le secteur de Mervent (La Mère). La Vertonne est à la limite des 50 mg/l de nitrates, avec une projection tendancielle à la hausse.

Sur la période 2008-2012, les taux de nitrates des eaux brutes des trois captages classés en ZAC (Bultière, Angle-Guignard et Rochereau) ont dépassé ou tangenté la limite au cours des hivers 2010/2011 et 2011/2012. A contrario, les eaux de la retenue d' Apremont, également classée en ZAC, n'ont plus dépassé la limite des 50 mg/l depuis l'hiver 2006-2007 et leur concentration moyenne en nitrates sur les deux dernières années est inférieure à 35 mg/l.

S'agissant des eaux souterraines, le captage de Thouarsais-Bouildroux, situé en partie sud et bocagère du bassin versant de la retenue de l'Angle-Guignard, est alimenté par une eau brute de mauvaise qualité (courbe de concentration en nitrates franchissant régulièrement le seuil des 70 mg/l). La masse d'eau du sud-Vendée (plaine calcaire et marais poitevin) est classée en mauvaise qualité. Le captage de Sainte-Germain (Luçon) reste classé en mauvaise qualité depuis 1994 (concentration entre 60 et 70 mg/l depuis 2006). Le captage de Saint-Martin des Fontaines connaît un niveau de concentration oscillant autour de la limite des 50 mg/l depuis les années 90, avec une moyenne sur les deux dernières années encore légèrement supérieure à 50. A contrario, le captage du Gros-Noyer (Fontenay-le-Comte) se situe à un niveau de concentration variant de 30 à 45 mg/l depuis les années 2000.

¹ Chiffres ARS, « L'eau potable en Maine-et-Loire – Qualité des eaux destinées à la consommation humaine », 2012

Il est à noter de manière générale que même là où des améliorations sont avérées, les concentrations observées ne permettent pas d'atteindre – et de loin - le « très bon état » (< 10 mg/l).

La reconquête de la qualité des eaux est une nécessité qui s'impose, sans que l'on puisse se satisfaire d'une stabilisation de la pollution à des niveaux tout juste inférieurs aux seuils réglementaires. S'agissant de l'eau potable, les réponses palliatives (unités de dénitrification/dénitratation, dilution par mélange d'eau de différentes provenances, ...) représentent des coûts considérables, et elles ne résolvent rien sur le fond. Tous ces surcoûts de traitement sont à la charge des consommateurs et non de ceux qui provoquent la pollution. La fermeture de points de captage rendus impropres à la production est la marque d'un échec inacceptable des politiques publiques à protéger un bien commun non substituable, ressource essentielle et surtout indispensable à toute vie. C'est donc une tout autre direction qu'il faut suivre, laquelle passe nécessairement par une évolution de fond et des changements structurels de la politique agricole mise en place depuis maintenant une cinquantaine d'années, en donnant la priorité, particulièrement dans les projets agricoles départementaux, aux systèmes de production économes en intrants et donc moins polluants. Dans les secteurs où se concentrent les cheptels, notamment hors-sol, secteurs qui sont ceux aux plus forts excès d'azote organique, c'est le retour à des formes d'élevage le plus possible liées au sol – de sorte qu'une grande partie de l'alimentation du bétail provienne de l'exploitation ou des environs et que les effluents puissent être épandus sur ces cultures –, qui représente assurément une voie d'avenir.

Il est à regretter que le processus de concertation associant toutes les parties prenantes se soit refermé de façon précoce du fait de la manifestation organisée par un syndicat agricole au cours du mois de décembre 2013. Le dossier indique par ailleurs que des réunions bilatérales se sont poursuivies postérieurement à cela avec ce seul syndicat agricole, ce qui fait sérieusement douter de la sincérité de la concertation ainsi organisée. Il conviendra que le suivi de l'application du 5^e programme d'actions se déroule dans des conditions permettant de donner la parole à tous les acteurs et notamment aux associations de protection de l'environnement.

À son niveau, le projet de programme régional se donne pour objectifs la « maîtrise des fertilisants azotés » et une « gestion adaptée des terres agricoles », « en vue de limiter les fuites de nitrates à un niveau compatible avec les objectifs de restauration et de préservation de la qualité des eaux souterraines, des eaux douces superficielles, des eaux des estuaires, des eaux côtières et marines spécifiques à chaque partie de zone vulnérable de la région Pays de la Loire. »

Fortement « cadré » par la nouvelle architecture issue du décret n° 2001-1275 du 10 octobre 2011, le projet de programme régional propose, comme le prévoit la nouvelle réglementation, un renforcement de certaines mesures prévues au Programme d'actions national ; ainsi que

des mesures complémentaires concernant les nouvelles zones d'actions renforcées qu'il met en place. Nous en examinons les principaux points ci-après :

LES PERIODES D'INTERDICTION D'EPANDAGE.

Le projet d'arrêté prévoit l'interdiction d'épandage de fertilisants de type I (fumiers de ruminants et fumiers porcins, composts, et globalement tous les fertilisants azotés avec C/N élevé – supérieur à 8 –, contenant de l'azote organique et une faible proportion d'azote minéral) sur les cultures piège à nitrates (CIPAN), mais l'autorise pour les fertilisants de type II (lisiers bovin et porcin, fumiers de volaille, lisiers de volaille, fientes de volaille, digestats bruts de méthanisation et globalement tous les fertilisants azotés à C/N bas – inférieur à 8 –, contenant de l'azote organique et une proportion d'azote minéral variable).

- ⇒ Les CIPAN sont destinées à absorber les reliquats d'azote qui suivent une récolte, notamment à l'automne quand la minéralisation est encore très active.
- ⇒ Fertiliser les CIPAN contredit leur fonction intrinsèque de piège à reliquat. C'est pourquoi nous demandons l'interdiction d'épandre des fertilisants sur ces cultures dont l'objectif n'est pas de rendement.

LA LIMITATION DE L'EPANDAGE DES FERTILISANTS AZOTES AFIN DE GARANTIR L'EQUILIBRE DE LA FERTILISATION AZOTEE.

Le projet d'arrêté fixe sur l'ensemble des zones vulnérables (hors îlots cultureux destinés aux cultures maraîchères) un seuil d'alerte de 210 kg d'azote total apporté par hectare de surface agricole, et demande que les exploitations dont le plan de fumure prévisionnel dépasse ce seuil fasse parvenir, avant le 30 mars, à la direction départementale des territoires, un tableau de justification de leur plan prévisionnel.

- ⇒ Le contrôle des plans de fumure prévisionnels pose problème en termes de crédibilité : autant ces documents peuvent en effet faire l'objet d'un contrôle de conformité « administrative » (vérification que tous les paramètres attendus sont bien renseignés), autant le contrôle de leur validité « technique », de leur effectivité et de leur cohérence s'avère le plus souvent hors de portée. Cette mesure de « renforcement » paraît donc peu susceptible de produire d'effet significatif, sauf à en préciser les modalités techniques de contrôle (et de sanction le cas échéant), et à proposer gratuitement aux agriculteurs les outils informatiques de pilotage les plus pertinents en la matière (comme « Equi-ferti » proposé en Bretagne).

LA COUVERTURE VEGETALE POUR LIMITER LES FUITES D'AZOTE AU COURS DES PERIODES PLUVIEUSES.

- ⇒ Globalement, nous observons que cette obligation de couverture végétale est assortie d'une série de dérogations qui en rendra le contrôle délicat et qui, surtout, en atténue la portée.
Il aurait été nécessaire d'évaluer ce point, par exemple en identifiant et en quantifiant les surfaces concernées.
- ⇒ L'exemption de l'obligation de couverture des sols en interculture longue, introduite au bénéfice des îlots cultureux « nécessitant un travail du sol avant le 15 novembre » et dont le taux d'argile est « strictement supérieur à 37% », élargit singulièrement le champ d'une disposition précédemment réservée au Marais Poitevin et au Marais Breton (pour lesquels la teneur en argile retenue est d'ailleurs de 40%, contre 45% antérieurement). Cette exemption ne fait l'objet d'aucune justification sérieuse de la part des rédacteurs du projet qui n'identifient qu'à la marge les secteurs concernés, ne précisent pas quel sera l'impact environnemental d'une telle mesure et ne prévoient aucun suivi spécifique pour les parcelles concernées. Plutôt que d'inclure une nouvelle dérogation, il conviendrait de favoriser à l'inverse le maintien d'une couverture aussi longue que possible.
- ⇒ L'exemption prévue pour les cultures maraichères, non davantage justifiée, contribuera à l'inefficacité du dispositif en permettant d'importants rejets d'azote dans les milieux aquatiques.
- ⇒ Enfin, il n'est pas possible de passer sous silence les conditions dans lesquelles doivent s'opérer la destruction de cette couverture. L'enjeu eau dans la région, ainsi qu'indiqué plus haut, comporte une composante forte liée à la contamination par les pesticides, et en l'occurrence les herbicides qu'il faut absolument éviter. En ce sens, le programme régional nitrates de Bretagne interdit par principe la destruction chimique des CIPAN. Le projet ici proposé autorise la destruction chimique à la seule condition qu'elle s'opère à compter du 15 janvier de chaque année. Le projet est sur ce point incompatible avec le SDAGE Loire-Bretagne qui prévoit en son article 2B-2 une interdiction de principe de la destruction chimique des CIPAN. Cette permissivité est étendue aux zones d'actions renforcées pour lesquelles la destruction chimique est possible dans les « circonstances et pour des raisons que l'agriculteur décrira dans son registre phytopharmaceutique pour la production végétale », formule inconditionnelle que nous ne pouvons accepter. Outre l'interdiction de la destruction chimique qui doit être introduite, le recours aux cultures gélives doit être prioritairement mentionné.

LES CULTURES PIEGE A NITRATES (CIPAN).

- ⇒ Il convient de rappeler que l'implantation d'une CIPAN ne dispense bien évidemment pas d'ajuster la fertilisation de la culture précédente pour minimiser les reliquats azotés, condition indispensable à la bonne efficacité de la mesure.
- ⇒ La CIPAN relargue elle-même, après sa destruction, l'azote capté. Cet apport doit explicitement figurer dans les bilans de fertilisation.
- ⇒ Au regard de l'expertise INRA de juin 2012, la date d'implantation proposée paraît trop tardive et devrait être avancée d'environ 1 mois, aux fins d'une meilleure efficacité de la mesure. La date de destruction est à l'inverse bien trop précoce pour permettre aux CIPAN d'agir avec efficacité (15 novembre, contre 1^{er} février dans le programme régional nitrates de Bretagne) : nous demandons à ce que la date minimale de destruction soit repoussée au 1^{er} février également, l'hiver étant plus propice à des périodes gélives qui peuvent aider à la destruction de certains couverts.

Les CIPAN fleuries (moutarde blanche, phacélie...) sont susceptibles d'apporter une ressource alimentaire non négligeable pour les abeilles et autres butineurs à l'automne. Elles méritent donc d'être favorisées d'autant qu'elles s'inscrivent également comme des variétés peu appétantes pour les limaces, ceci afin d'éviter de recourir à des traitements au métaldéhyde en cas d'invasion.

LA COUVERTURE VEGETALE PERMANENTE LE LONG DE CERTAINS COURS D'EAU, SECTIONS DE COURS D'EAU ET PLANS D'EAU DE PLUS DE 10 HECTARES.

- ⇒ Le choix de la référence pour la présence des prairies naturelles doit être maintenu à 2010 pour éviter tout effet d'aubaine.
- ⇒ Le maintien des ripisylves doit en effet impérativement être respecté.

LES MESURES A METTRE EN OEUVRE DANS LES ZONES D'ACTIONS RENFORCEES.

- ⇒ Le travail réalisé pour la définition des nouvelles ZAR introduit une meilleure cohérence territoriale et manifeste de ce point de vue une évolution intéressante dans l'approche du sujet. Il est de nature à faire évoluer la perception par les acteurs des enjeux relatifs à la reconquête de la qualité des eaux.
- ⇒ À noter cependant : les deux ZAR « eaux souterraines » du Sud-Vendée sont de portée excessivement limitative au regard de la situation dégradée dans laquelle se trouvent aujourd'hui les nappes de cette région. La nécessité d'avoir à recourir plus largement à

ces nappes pour l'alimentation en eau potable dans le futur (dans le double contexte du changement climatique et d'un département connaissant déjà des tensions sur les ressources en eau), n'est pas à exclure. La reconquête de leur qualité est incontestablement d'intérêt général, ce à quoi devrait concourir une ZAR à l'échelle de la plaine.

⇒ En raison de la meilleure efficacité reconnue des mesures suivantes :

- limitation du solde du bilan azoté calculé à l'échelle de l'exploitation agricole selon les modalités décrites à l'article 3 de l'arrêté du 7 mai 2012 ;
- élargissement des bandes enherbées,

Nous demandons leur généralisation à l'ensemble des ZAR de la région. Nous relevons d'ailleurs que l'implantation de dispositifs végétalisés pérennes le long des cours d'eau est une exigence posée par l'article 2B-2 du SDAGE Loire-Bretagne (qui met un accent particulier sur les « parcelles à risque », non identifiées dans le projet). Le programme régional nitrates de Bretagne reprend cette exigence en demandant le maintien d'une couverture végétale sur une bande de 10 mètres.

INDICATEURS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

- ⇒ Les disparités de forme et de fond des bilans départementaux du 4^e programme renforcent la nécessité d'une homogénéisation et d'une amélioration tant « quantitative » (augmenter le nombre de contrôles ; mettre en place un suivi annuel de la mise en œuvre des mesures) que « qualitative » (amélioration du réseau de suivi et de mesure, des indicateurs de pression complémentaires de ceux du Recensement général agricole, et des indicateurs de réponse) du dispositif de suivi-évaluation du programme, ainsi que le propose le rapport d'évaluation environnementale (chapitre 8).
- ⇒ L'autorité environnementale met en exergue la quasi-absence d'utilisation des indicateurs de suivi fixés dans le 4^e programme. Les rédacteurs du projet de 5^e programme ne démontrent pas à cet égard que les indicateurs ici retenus seront plus à même de témoigner de la bonne application des mesures. FNE Pays de la Loire demande que le dispositif de suivi fasse l'objet d'une publication annuelle et d'une concertation ouverte à toutes les parties prenantes intéressées par cet enjeu.
- ⇒ D'une manière plus générale, on ne peut que constater la complexité du dispositif, aggravée par l'inclusion d'un nombre très important de dérogations, ce qui rend peu probable une application homogène. Un effort d'intelligibilité était attendu à cet égard au regard de l'expérience des précédents programmes : en l'état, c'est un échec qui ne pourra que nuire à l'efficacité des mesures envisagées.

COMPATIBILITE AVEC SDAGE ET SAGE

Plusieurs sources d'incompatibilité du projet avec les orientations 2 du SDAGE Loire-Bretagne ont été rappelées ci-dessus et devront conduire à une modification du projet.

Concernant le rapport avec les SAGE et ainsi que relevé par l'autorité environnementale, plusieurs dispositions du projet devront être amendées afin de garantir la compatibilité exigée par la loi. C'est le cas d'une part s'agissant de l'utilisation des pesticides et d'autre part s'agissant du paramètre phosphore : à titre d'exemple, l'article 9 du SAGE ESTUAIRE DE LA LOIRE prévoit que les pratiques de la fertilisation organique seront basées sur l'équilibre de la fertilisation phosphorée, entrée qui n'est aucunement retenue dans le projet de 5^e programme. Elle doit être introduite de manière à ce que la lutte contre l'eutrophisation des eaux soit gérée de manière transversale et efficace.

L'adoption des améliorations et compléments ci-dessus permettra une reconquête progressive de la qualité des eaux dans le respect des textes réglementaires. En l'état le projet de programme ne le permet pas et présente des fragilités juridiques.

Angers, le 4 juin 2014

Yves Lepage
Président de FNE Pays de la Loire

