

Agence certifiée ISO 9001 : 2015
par AB Certification n° A1922

Direction des Politiques d'Intervention
Service Agriculture et Milieux Aquatiques

Marie DORSO
Tél. : 02 38 49 75 99
Marie.dorso@eau-loire-bretagne.fr

N/Réf. : DPI/SAMA/MD/073
V/Réf. : SRNP/DEMA/HD-23-172

Monsieur Fabrice RIGOULET-ROZE
Préfet de la région Pays de la Loire,
Préfet de la Loire-Atlantique

6 quai Ceineray

BP 33515

44035 NANTES Cedex 1

Dossier suivi par Mme Hélène DESOBEAU

Orléans, le 31 août 2023

**Objet : Révision du programme d'action régional en vue de la protection des eaux contre la pollution
par les nitrates d'origine agricole**

PJ : Annexe technique

Monsieur le Préfet,

Par courrier du 26 juin 2023 cité en référence, vous m'avez fait parvenir pour avis le projet d'arrêté régional relatif au septième programme d'action nitrates pour les Pays de la Loire, région située dans le bassin Loire-Bretagne.

L'état des lieux adopté par le comité de bassin Loire-Bretagne le 12 décembre 2019, comprend une évaluation du risque de non atteinte des objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau qui repose sur deux bases : la situation initiale et un scénario tendanciel d'évolution des pressions associées aux usages de l'eau à un horizon de 10 ans. Ce scénario tendanciel, pour le paramètre nitrates, tient compte des mesures fixées dans les programmes d'actions régionaux nitrates. À ce jour, les apports diffus de nitrates, de phosphore et de pesticides restent une cause majeure de risque pour les différentes catégories de masses d'eau.


Le bilan du 6^e programme d'actions régional nitrates n'identifie pas d'amélioration sur la qualité des eaux, voire une dégradation sur les eaux superficielles au cours du 6^e programme d'actions. Ce bilan souligne également l'absence d'amélioration au niveau des captages prioritaires, et en particulier sur les captages sur les zones d'actions renforcées (ZAR). Le septième programme d'action régional doit donc veiller, au regard de ce bilan peu satisfaisant, à garantir un niveau de protection des eaux suffisant et marquer des avancées certaines par rapport au programme précédent afin d'aboutir à des résultats mesurables.

Dans cette perspective, vous trouverez ci-après en annexe, le contenu technique de propositions d'amélioration du projet de programme d'action. Elles portent notamment sur la couverture des sols avec l'obligation de l'implantation de cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN), une des actions les plus efficaces, et sur la nécessité de définir des actions réglementaires ambitieuses dans les zones d'actions renforcées, condition indispensable pour une amélioration rapide de la qualité de l'eau et pour la mise en œuvre efficace et efficiente d'actions autres que réglementaires telles que les aides de l'agence de l'eau.

Sous ces réserves, l'agence de l'eau Loire-Bretagne émet un avis favorable au projet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Préfet, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Directeur général


Martin GUTTON

Copie : Agence de l'eau Loire-Bretagne – délégation Maine-Loire-Océan

RÉGION PAYS DE LA LOIRE

7^e programme d'action régional
en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole

Annexe technique

Le Sdage Loire-Bretagne 2022-2027, au travers de sa disposition 2B – Adapter les programmes d'actions en zones vulnérables sur la base des diagnostics régionaux, préconise que les PAR incluent systématiquement les mesures les plus efficaces et mettent en œuvre le principe de non-régression tel que défini dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement. L'avis technique de l'agence de l'eau Loire-Bretagne s'appuie sur ces recommandations.

La révision nécessaire du programme d'action régional, aboutissant au 7^e PAR, renforce quatre des huit mesures du programme d'action national (PAN) :

- les périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés ;
- l'équilibre de la fertilisation azotée ;
- la couverture des sols (dates et durée d'implantation, fertilisation maximale, cas dérogatoires) ;
- la couverture végétale permanente le long des cours d'eau.

Le 7^e PAR ajoute également d'autres mesures nécessaires pour limiter les risques de lixiviation des nitrates :

- quatre mesures reprises du 6^e PAR (encadrement du retournement de prairies, de la monoculture de maïs, interdiction de l'accès direct du bétail au cours d'eau, distances minimales d'épandage) ;
- le suivi de la pression azotée.

En parallèle de ces mesures d'application généralisée sur la région, le PAR délimite les zones d'actions renforcées ainsi que les mesures spécifiques s'y appliquant.

Par ailleurs, le PAR est compatible :

- avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne, dont il est un des leviers pour permettre l'atteinte de l'objectif de réduction de 15 % des flux de nitrates à l'estuaire de la Loire. Le PAR est compatible avec les différentes dispositions du Sdage qui le vise, dans son chapitre 2 « Réduire la pollution par les nitrates ».
- avec les 20 schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) de la région, avec l'objectif commun de réduire les pollutions diffuses d'origine agricole,

La présente annexe technique met en valeur certaines actions qui contribuent à renforcer le niveau de protection de la ressource en eau, en cohérence avec les objectifs du Sdage Loire Bretagne 2022-2027. L'agence est favorable aux mesures qui encadrent et limitent les apports de fertilisants sur couverts d'interculture (périodes d'interdiction, maintien des CINE durant 3 mois et destruction interdite avant le 31 décembre, bilan azoté post récolte inférieur à 40 kg d'azote pour apports de type II...).

Cette annexe technique émet des réserves sur certaines mesures et propose des adaptations en conséquence. **Une réserve concerne le nombre conséquent d'adaptations permettant la non-obligation d'implantation de couverts d'interculture, notamment pour les sols argileux.** Par ailleurs, l'agence rappelle la nécessité d'avoir une politique d'action volontariste et ambitieuse sur les zones d'actions renforcées. En ZAR, l'agence recommande l'interdiction de toute fertilisation des couverts d'interculture et regrette l'absence de toute exigence relative à une gestion adaptée des terres, notamment aux modalités de retournement des prairies.

Mesure 1 : Périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés

Le renforcement du calendrier d'interdiction d'épandage vise à limiter les fuites de nitrates aux périodes où le risque est le plus important. Le couvert d'interculture a pour objectif de réduire les risques de lessivage d'azote sur la période hivernale en fixant l'azote disponible dans le sol à l'interculture (reliquats d'azote post culture et minéralisation estivale du sol). Les apports de fertilisants sur le couvert d'interculture augmentent le risque de lessivage aux périodes où le risque est le plus important.

L'agence de l'eau souligne l'intérêt de l'introduction et/ou l'élargissement des périodes d'interdiction d'épandage des effluents (type I, II et III) aux couverts d'interculture exportés (CIE), quand les apports sont possibles, et aux couverts d'interculture non exportés (CINE) que ce soit en intercultures longue ou courte.

L'agence de l'eau note que le dispositif de flexibilité agrométéorologique a été retenu pour la reprise des épandages en sortie d'hiver, et attend de voir les premiers bilans de son application. **Elle regrette que le dispositif n'ait pas été retenu pour retarder, le cas échéant, la reprise des épandages à cette même période.**

Mesures 3 : Équilibre de la fertilisation azotée

La recherche de l'équilibre permet d'éviter un apport excessif d'azote aux cultures. L'obligation d'une analyse de reliquat sortie d'hiver sur au moins un îlot cultural est un prérequis pour une bonne appropriation par l'exploitant agricole du calcul du plan prévisionnel de fertilisation azotée.

Toutefois le projet d'arrêté ne rend pas obligatoire le fractionnement et ne fixe pas de dose maximale d'azote pour chaque apport. Le risque d'apports trop importants en sortie d'hiver sur céréales et colza d'hiver est élevé. **Le projet d'arrêté aurait dû intégrer une obligation de fractionnement des apports de fertilisants azotés, comme proposé par l'agence lors de la consultation sur le 6^{ème} programme d'actions régional.**

Mesure 7 : Couverture végétale des sols pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses

L'agence de l'eau approuve les mesures de renforcement demandant le maintien pour une durée minimale de 3 mois et l'interdiction de la destruction avant le 31 décembre pour les CINE ayant reçu des apports azotés. L'agence est favorable au recours au bilan azoté post récolte, équilibre inférieur à 40 kg, pour accéder à la tolérance d'apports limités de fertilisants de type II.

L'agence regrette l'absence d'obligation d'implantation de CINE pour les sols dont le taux d'argile est strictement supérieur à 37 %. L'absence d'implantation de CINE en interculture longue présente un risque de transfert de nitrates vers les milieux quel que soit le type de sol. La nécessité de réaliser un travail du sol avant le 15 novembre pourrait justifier d'une dérogation concernant la date de destruction mais ne justifie pas une exemption totale d'implantation. Dans les situations où le travail du sol doit être réalisé précocement avant le 15 septembre, l'implantation obligatoire de la CINE pourrait être décalée post-travail du sol. Pour ces sols supérieurs à 37% d'argile, une autorisation de destruction de la CINE au 15 octobre associée à une réduction de la période de maintien de 2 mois à 6 semaines pourrait être un compromis adapté entre risque de lessivage et besoin de préparation du sol à l'automne.

De même, pour les îlots en maraîchage nécessitant un travail du sol avant le 15 novembre et où une culture de légumes primeurs doit être implantée avant le 20 février, le projet d'arrêté ne rend pas obligatoire la couverture des sols. **Cette disposition peut être dommageable pour le milieu.** Une destruction de la CINE plus précoce que dans les autres intercultures longues serait plus appropriée que l'absence de toute couverture. L'agence note toutefois qu'un protocole d'évaluation des risques de lixiviation va être établi pour cette adaptation et attend donc les résultats de cette évaluation.

L'agence note l'ajout d'une adaptation supplémentaire, pour la couverture des sols en interculture longue, relative à la technique du faux-semis nécessitant une dernière intervention postérieure au 20 octobre et **regrette qu'elle ne soit pas explicitement ciblée pour les exploitations en agriculture biologique** (ou en conversion) pour lesquelles ces interventions tardives peuvent se révéler indispensables dans la gestion de l'enherbement des parcelles.

Mesure 8 : Couverture végétale permanente le long de cours d'eau

Pour renforcer l'efficacité de ce dispositif, le PAR prévoit le maintien ou le développement d'une bande d'un mètre en tant que ripisylve, de façon à mieux intercepter les flux d'azote par les racines profondes des espèces ligneuses. L'agence est favorable à cette disposition qui concourt à de multiples enjeux (réduction des transferts vers les cours d'eau, contribution à la bonne qualité des milieux aquatiques, biodiversité, lutte contre la dérive des produits phytosanitaires).

Mesures spécifiques aux zones d'actions renforcées (ZAR)

L'agence note l'augmentation du territoire régional couvert par des zones d'actions renforcées (11 % du territoire pour le 6^e PAR à 12 % du territoire pour le 7^e PAR), sans toutefois retrouver le niveau du 5^e PAR (14 %). Cette augmentation est en partie liée à l'intégration dans les ZAR de bassins d'alimentation de captages d'eau dont la teneur est comprise entre 40 et 50 mg/l, possibilité ouverte par le programme d'action national. L'agence note toutefois que cette augmentation aurait pu être plus importante, seuls 4 bassins d'alimentation de captage ont été intégrés sur les 19 dont la teneur est comprise entre 40 et 50 mg/l.

L'agence rappelle la nécessité de mener des actions, notamment régaliennes, volontaristes et ambitieuses sur ces territoires à enjeu eau potable. C'est indispensable pour atteindre les objectifs du Sdage, sortir au plus vite du statut de ZAR et pour la mise en œuvre efficace et efficiente d'actions autres que réglementaires. Nous mesurons aujourd'hui la limite des démarches purement volontaires, plus de 30 ans après l'adoption de la directive européenne Nitrates.

Compte tenu de la forte solubilité des nitrates, le drainage constitue un exutoire privilégié de ces polluants. Le 7^e PAR, dans la continuité du 6^e PAR prévoit pour les nouveaux drainages et pour les réhabilitations, la réalisation de zones tampons aux exutoires de drainage pour intercepter ces flux. L'agence reconnaît et partage l'intérêt, pour la réduction de transferts de nitrates aux milieux aquatiques, de la mise en place de dispositifs d'épuration et de régulation des débits des eaux issues du drainage, quelle que soit la taille du projet de drainage.

L'apport de fertilisants de type I et II sur CINE présente des risques de transferts importants, malgré les dispositions de gestion prévues dans le 7^e PAR. L'agence regrette l'autorisation des apports de type I et II en ZAR. La réduction des doses d'apports n'écarte pas intégralement les risques de fuites vers les eaux.

L'agence recommande l'interdiction de toute fertilisation des CINE en ZAR.

Conformément au cadre national, le projet d'arrêté régional offre la possibilité de recourir aux repousses de céréales denses et spatialement homogènes, dans la limite de 20% de la superficie en interculture longue et de 50 % en intercultures courtes. Les repousses de céréales n'apportent pas une solution agronomique satisfaisante pour la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates, particulièrement les repousses de blé.

Un programme d'action ambitieux en ZAR supprimerait cette tolérance, inappropriée aux enjeux propres à ces zones. Une telle mesure serait de nature à accélérer la diminution de la teneur en nitrates des eaux.

L'agence regrette que l'introduction de la mesure « couverture végétale des sols en interculture courte » soit en option avec la possibilité de faire une analyse de REH sur l'une des trois principales cultures de l'exploitation, **mesure bien moins efficace sur le transfert des nitrates vers les eaux.**

Les îlots culturaux destinés aux cultures maraîchères ne sont soumis ni à la limitation du solde de la balance globale azotée ni au plafond de 190 kg d'azote total par hectare de SAU. Le fractionnement des apports sur ces îlots culturaux n'est pas suffisant pour garantir une bonne maîtrise des fuites de nitrates vers les eaux.

L'agence regrette l'absence d'exigences relatives à une gestion adaptée des terres, notamment aux modalités de retournement des prairies et au maintien des prairies permanentes et des prairies naturelles en ZAR. Le retournement de ces prairies pour remise en culture est une source forte de pression notamment sur les ressources en eau potable. De plus, les prairies reconnues en zone humide contribuent plus fortement à la réduction des transferts (stockage et pouvoir épurateur).

Autres mesures

L'interdiction de l'accès direct des animaux dans les cours d'eau, contribue à la préservation de la qualité des milieux. En effet la présence des animaux est une source de contamination directe. De plus la dégradation des berges par le piétinement est un facteur de colmatage du lit des cours d'eau.

L'agence regrette que sa proposition d'élargir la mise en place de dispositifs tampons en sortie de drainage pour les nouveaux drainages ou les drainages de réhabilitation hors ZAR n'ait pas été retenue, au vu de son efficacité directe pour limiter les transferts de nitrates vers les cours d'eau.