



**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**CONCERTATION PRÉALABLE  
RÉVISION DU PROGRAMME D' ACTIONS NATIONAL « NITRATES »  
RAPPORT RELATIF AUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA CONCERTATION  
PREALABLE DU 18 SEPTEMBRE 2020 AU 6 NOVEMBRE 2020**



**FÉVRIER 2021**

Le programme d'actions national « nitrates » (PAN) permet la transposition en droit français de la directive n°91/676/CEE du 12 décembre 1991 dite « nitrates ». Il vise à lutter contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. Le 6<sup>ème</sup> PAN actuellement en vigueur est entré en phase de révision en 2020.

Suite à la saisine de la Commission nationale du débat public, une concertation préalable a été organisée sous l'égide de deux garants en amont de l'écriture du projet de PAN révisé. Ainsi, du 18 septembre au 6 novembre 2020, les ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture, co-maîtres d'ouvrage du programme, ont invité le public à donner son avis et faire des propositions.

Le présent rapport est le bilan des enseignements que tirent les maîtres d'ouvrage de ce processus.

## Table des matières

1 / Présentation du maître d'ouvrage .....	3
2 / Contexte général et historique du programme d'actions national « nitrates » .....	3
2.1 Objectifs et contenu de la directive « nitrates » .....	3
2.2 Application de la directive en France .....	4
3 / Processus de concertation pour la révision du PAN .....	6
3.1 Déroulement de la concertation dans une année marquée par la crise sanitaire.....	6
3.2 Suites de la concertation .....	9
4/ Enseignements tirés des contributions.....	10
4.1. Observations générales .....	10
4.2 Sur le processus de révision du PAN .....	11
4.3 Sur le cadre réglementaire .....	11
4.4 Adaptation à la variabilité climatique .....	12
4.5 Périodes d'épandage (hors variabilité climatique).....	13
4.6 Couverture des sols .....	13
4.7 protection des captages .....	14
4.8 autres contributions techniques .....	15
5/ Nos 3 engagements pour la suite .....	17
6/ Annexe : rapport de synthèse des avis et expressions recueillies.....	18

## 1 / Présentation du maître d'ouvrage

L'Etat est le maître d'ouvrage de l'élaboration du programme d'actions national « nitrates ». La politique « nitrates » est co-pilotée par le ministère en charge de l'écologie (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature/Direction de l'eau et de la biodiversité - DEB) et le ministère en charge de l'agriculture (Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises - DGPE).

## 2 / Contexte général et historique du programme d'actions national « nitrates »

### 2.1 Objectifs et contenu de la directive « nitrates »

L'azote est un nutriment indispensable à la vie et à la croissance des cultures. Il est assimilé par les plantes sous la forme de nitrates (molécule  $\text{NO}_3^-$ ). Cependant, cette forme d'azote est très soluble dans l'eau et peut donc être entraînée dans les eaux de surface et dans les eaux souterraines par infiltration (c'est le phénomène de « lixiviation »). Lorsque le nitrate est entraîné au-delà de la profondeur d'enracinement, il est perdu pour la plante. Lorsque des excès de nitrates sont présents dans le sol à la fin d'une culture, après la récolte, cet azote peut alors être entraîné en profondeur lors d'épisodes pluvieux et rejoindre les nappes souterraines. Ce phénomène se produit essentiellement en automne et en hiver, saisons qui connaissent des épisodes pluvieux importants.

La directive n°91/676/CEE du 12 décembre 1991, dite directive « nitrates », vise la réduction de la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates d'origine agricole et la prévention de toute nouvelle pollution de ce type et de l'eutrophisation. Elle concerne l'azote d'origine agricole, sous toutes les formes (engrais minéraux chimiques, effluents d'élevage, effluents agro-alimentaires, boues, etc.) et toutes les eaux (eaux douces superficielles, eaux souterraines, estuariennes, côtières et marines). Contrairement à la Directive cadre sur l'eau ou DCE (Directive n°2000/60/CE), la directive nitrates n'inclut pas d'objectif chiffré ni de calendrier.

La directive doit être mise en œuvre par les Etats membres suivant cinq étapes :

1. Surveillance de la teneur en nitrates des eaux (art. 6),
2. Désignation de zones vulnérables à la pollution par les nitrates (art. 3),
3. Définition d'un code de bonnes pratiques agricoles (art. 4),
4. Etablissement d'un programme d'actions, d'application obligatoire dans les zones vulnérables (art. 5),
5. Réexamen quadriennal des zonages et du programme d'actions (art. 3 et 5)

### ***D'une directive de « moyens » ...***

La directive « nitrates » impose des mesures obligatoires, fixées à l'annexe III, et prévoit que ces mesures obligatoires puissent être complétées par « *toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées que [les Etats membres] estiment nécessaires* ». L'ensemble de ces mesures forme le programme d'actions.



Les mesures du programme d'actions doivent donc obligatoirement comporter des règles de bonne gestion de l'azote par les exploitants agricoles :

- interdiction de l'épandage des fertilisants à certaines périodes de l'année ;
- fixation de capacités minimales de stockage des effluents d'élevage ;
- raisonnement de la fertilisation fondé sur un équilibre entre les besoins prévisibles des cultures en azote et l'azote apporté par le sol et les fertilisants ;
- limitation de l'épandage des fertilisants, en fonction des conditions d'épandage (pente, conditions climatiques etc.)..

La directive prévoit également que la quantité d'azote issu des effluents d'élevage épandus, y compris par les animaux eux-mêmes, est limitée à 170 kg N/ha/an à l'échelle de l'exploitation agricole.

Ainsi, la directive « nitrates » peut être considérée comme une directive de « moyens », dont la mise en œuvre concourt à l'atteinte des objectifs de bon état fixés par la DCE.

### ***... à une directive de « résultats »***

L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), du 21 juin 2018, dans le contentieux « Commission contre Allemagne » marque un tournant dans la façon de considérer la directive. En effet, la Cour valide la position de la Commission qui estime que l'existence de problèmes avérés d'eutrophisation et l'absence d'amélioration de la qualité des eaux, démontrent nécessairement que le programme d'actions est insuffisant et qu'il doit être révisé sans délai.

La directive « nitrates » doit donc également être considérée comme une directive de « résultats » sur la qualité des eaux.

## 2.2 Application de la directive en France

### ***Historique relatif au programme d'actions***

A partir de 1996, la mise en œuvre de la directive « nitrates » en France a donné lieu à quatre générations de programmes d'actions élaborés au niveau départemental selon un cadrage national minimal.

En 2009, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction contre la France pour insuffisance dans la mise en œuvre des dispositions de la directive « nitrates » relatives au programme d'actions, qui a abouti à une condamnation pour manquement par arrêt de la CJUE du 4 septembre 2014.

En vue de répondre à cette procédure, une refonte de la réglementation « nitrates » en France a été menée de 2011 à 2016. Elle a permis d'améliorer la lisibilité, la cohérence territoriale et l'efficacité du programme d'actions « nitrates ».

Suite à cette réforme, le programme d'actions français est constitué (cf. article R. 211-80 du code de l'environnement) :

- d'un programme d'actions national (PAN), d'application obligatoire sur l'ensemble des zones vulnérables ;
- des programmes d'actions régionaux (PAR), qui complètent et renforcent le PAN selon les enjeux territoriaux.

Sur un territoire donné, en zone vulnérable à la pollution par les nitrates, c'est l'addition du PAN et du PAR qui s'applique aux exploitations agricoles.

Par ailleurs, depuis 2013, la France était également en contentieux européen pour insuffisance dans la désignation des zones vulnérables à la pollution par les nitrates. La refonte de la réglementation a également concerné les critères de classement des communes<sup>1</sup>, au vu de la qualité des eaux. Ce contentieux a pu être clôturé fin 2019. La désignation des zones vulnérables n'entre pas dans le périmètre de la concertation préalable à la révision du PAN.

### Contenu du programme d'actions

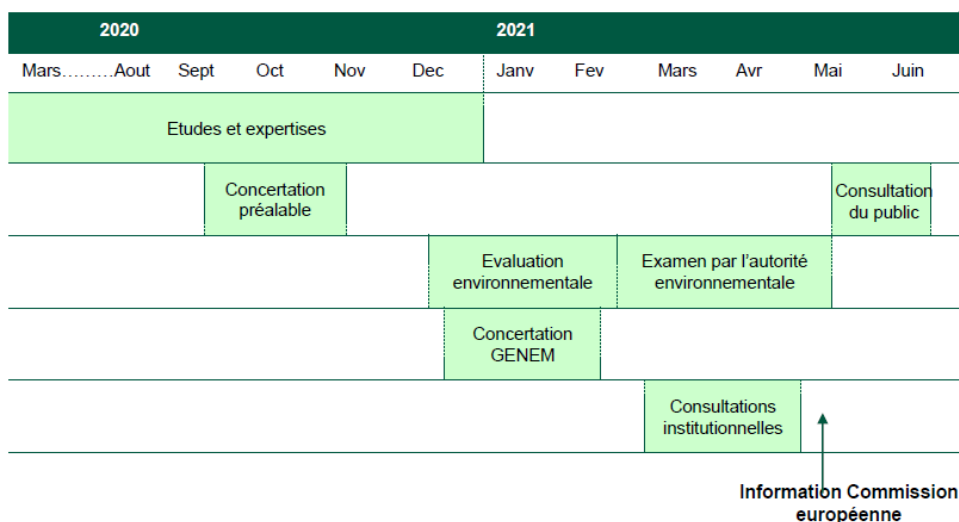
La liste des mesures du PAN est fixée par l'article R. 211-81 du code de l'environnement et l'article R. 211-81-3 du même code prévoit qu'un arrêté interministériel précise le contenu de ces mesures.

Actuellement s'applique, dans les zones vulnérables françaises, la 6<sup>ème</sup> génération du programme d'actions, constitué :

- du PAN, fixé par l'arrêté du 19 décembre 2011 modifié relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (modifié par arrêtés du 23 octobre 2013, 11 octobre 2016, 27 avril 2017 et 26 décembre 2018),
- des 12 PAR, arrêtés en 2018.

L'enjeu de ce dispositif réglementaire est la recherche d'un apport optimal des fertilisants azotés, selon la formule « **la bonne dose, au bon moment et au bon endroit** », de façon à limiter les fuites de nitrates vers les eaux souterraines et les eaux de surface. Il contient également des dispositions relatives au stockage des effluents d'élevage et à l'implantation d'infrastructures agro-écologiques permettant de limiter les fuites de nitrates vers les eaux.

## Calendrier révision du PAN



Signature

Entrée en application le  
1<sup>er</sup> septembre  
2021

<sup>1</sup> Les critères de classement figurent aux articles R. 211-75 et sv. du code de l'environnement et dans l'arrêté du 5 mars 2015 précisant les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation et les modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables

### 3 / Processus de concertation pour la révision du PAN

Le programme d'actions national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (PAN) est soumis à examen de la Commission nationale du débat public (CNDP), en application des articles L. 121-8 et R. 121-1-1 du code de l'environnement.

Par lettre en date du 26 février 2020, Mme Stéphanie Dupuy-Lyon, directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au ministère de la Transition écologique (MTE), en accord avec son homologue du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, a saisi la CNDP sur l'opportunité de lancer une concertation sur la révision du PAN 6 qui deviendra le PAN 7.

**A l'issue de sa séance plénière du 4 mars 2020, la CNDP a décidé qu'en amont de l'écriture du projet, la révision du PAN devait faire l'objet d'une concertation préalable avec le public, sous l'égide de deux garants nommés par elle (décision n°2020/38/PAN /1).**

Les équipes des deux ministères chargés de la politique « nitrates » (MTE et MAA) se sont chargées de définir les modalités de cette concertation en lien avec les garants, Mme Brigitte Chalopin et M. Pierre Guinot-Delery. Une attention particulière a été portée à la pédagogie pour rendre ce sujet technique et réglementaire accessible au plus grand nombre de citoyens, au-delà de la sphère des initiés.

#### 3.1 Déroulement de la concertation dans une année marquée par la crise sanitaire

La crise sanitaire de la COVID19 et le confinement généralisé de la France, ont entraîné une prise de contact tardive avec les garants désignés par la CNDP. Elle a eu lieu au mois de mai 2020. Dès lors, l'équipe interministérielle, maître d'ouvrage, composée de 5 agents (2 agents de la DGPE, 2 agents de la DGALN-DEB et un agent du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) du MTE en charge de l'appui aux services pour l'ingénierie de la participation) a travaillé avec les deux garants à l'élaboration du dossier de concertation du maître d'ouvrage et du programme de la concertation.

La concertation a duré 7 semaines, entre le 18 septembre 2020 et le 6 novembre 2020, et s'est appuyée sur les éléments suivants :

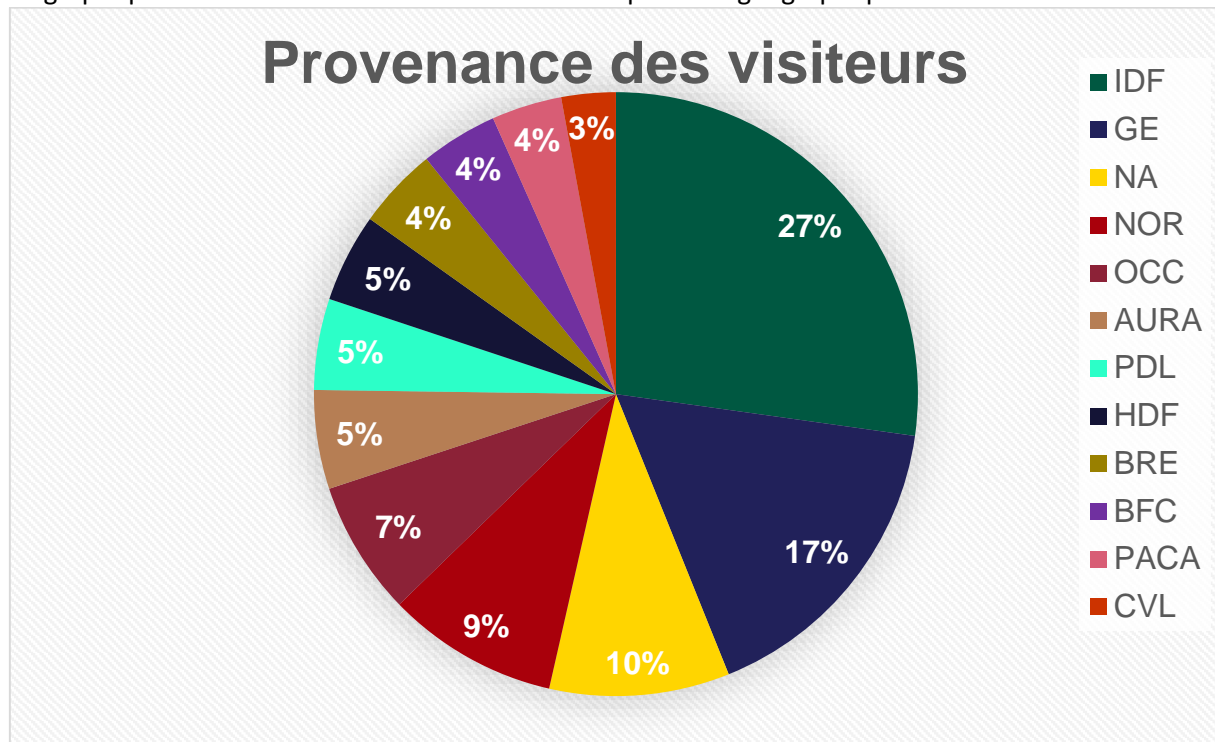
- le dossier de concertation ;
- la plateforme Internet de concertation ;
- les rencontres avec le public.

Lors de la définition des modalités de participation, il a été tenu compte des caractéristiques intrinsèques du PAN :

- ✓ son caractère national, qui appelle une diversité de modalités de participation, mais également leur caractère multi-scalaire ;
- ✓ son caractère technique, qui suppose à la fois des moments généraux et des moments thématiques ;
- ✓ le temps contraint, qui explique le dimensionnement choisi ;
- ✓ la nécessaire articulation avec le débat public ImPACtons ! qui se tenait au même moment.

En termes de publicité, au-delà des obligations légales en la matière, les maîtres d'ouvrage se sont appuyés sur leurs réseaux sociaux, qui comptent de nombreux abonnés, sur les réseaux des partenaires professionnels et sur l'ensemble des services déconcentrés pour assurer la diffusion de l'information relative à la concertation avec le public.

Le graphique ci-dessous montre une assez bonne répartition géographique des visiteurs.



IDF : Ile de France, GE = Grand Est, NA = Nouvelle Aquitaine, NOR = Normandie, OCC = Occitanie, AURA = Auvergne-Rhône Alpes, PDL = Pays de la Loire, HDF = Hauts de France, BRE = Bretagne, BFC = Bourgogne-Franche Comté, PACA = Provence-Alpes-Côte d'Azur, CVL = Centre- Val de Loire

## La plateforme de concertation

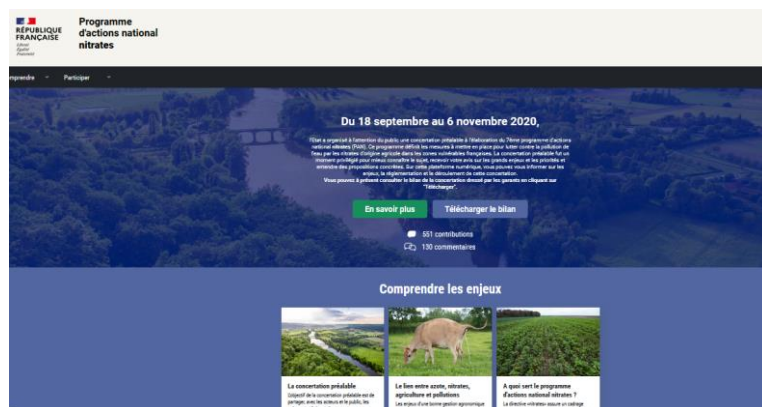
L'équipe projet a fait appel à un prestataire pour développer une plateforme de concertation spécifique : [www.programme-nitrate.gouv.fr](http://www.programme-nitrate.gouv.fr)

Celle-ci a permis au public de s'informer notamment par la mise à disposition du dossier de concertation et d'autres ressources, afin de mieux connaître les enjeux en présence, le cadre réglementaire et le contenu du PAN, mais également sur le processus de concertation lui-même.

Par ailleurs, elle permettait de participer en répondant à des questionnaires et en laissant des observations libres ainsi que des propositions concrètes aux maîtres d'ouvrage. Quatre questionnaires étaient proposés au public :

- le premier « du 6<sup>ème</sup> programme d'actions national « nitrates » au 7<sup>ème</sup> PAN : quel bilan tirer du programme actuel et quelles orientations pour le prochain programme ? » était le plus général. Il permettait de recueillir des avis notamment sur l'efficacité du programme, son adéquation avec les enjeux et la priorisation des enjeux pour construire le programme suivant ;
- les trois autres visaient des thèmes particuliers du programme, qui posent des problèmes d'efficacité et/ou qui nécessitent des évolutions dans le programme révisé :
  - adapter au mieux les périodes d'interdiction d'épandage pour limiter les émissions dans l'eau et dans l'air ;
  - améliorer la mise en œuvre de la couverture automnale des sols pour limiter les émissions d'azote dans l'eau ;
  - l'articulation entre le PAN et la protection des captages d'eau potable.

La progressivité des questionnaires du plus général au plus spécifique permettait à chacun de s'impliquer et de répondre selon ses envies d'investissement, son temps et sa connaissance du sujet.



A la fin de la concertation, plus de 11 000 personnes avaient visité le site et près de 500 personnes avaient laissé plus de 600 contributions écrites.

### Les rencontres avec le public

Malgré le contexte particulier de l'année 2020, trois rencontres ont pu être organisées avec le public.

1. une première réunion publique, organisée à St Lô (Manche) le 18 septembre 2020, en lien avec le débat public « ImpACTons ! ». Les modalités de la réunion (publicité, organisation des échanges et des ateliers) ont été définies conjointement avec la CPDP de ce débat, pilote de la réunion. Cette rencontre avait pour thème la protection des ressources naturelles, avec une focale particulière sur le sujet des « nitrates » et pour objectif de faire produire des propositions concrètes aux participants, via des ateliers par petits groupes. Elle a permis la participation d'une cinquantaine de personnes de tous horizons à la fois associations de défense de la nature, citoyens non spécialistes et agriculteurs membres d'une organisation professionnelle ;
2. un atelier participatif à Paris, sur une journée entière, avec 20 citoyens volontaires issus de l'Assemblée citoyenne sur l'agriculture rassemblée pour le Débat public sur la PAC autour de la question « Comment faire baisser les teneurs en nitrates dans les eaux ? » Après une première séquence d'information sur les enjeux, la réglementation et le contenu du programme, temps de pédagogie nécessaire pour faire entrer des non-initiés dans le dossier, la deuxième partie était entièrement consacrée à des ateliers participatifs, qui avaient pour objectif d'aboutir à des propositions concrètes. Ces ateliers étaient animés par l'équipe de la concertation avec l'appui de personnes ressources du MTE et du MAA en charge de « l'innovation pédagogique et collaborative ». Cette journée a eu lieu le 10 octobre 2020 ;
3. une deuxième réunion publique organisée à Pont-à-Mousson (Meurthe-et-Moselle) dans un format plus classique d'échanges. Elle s'est tenue le 14 octobre et a rassemblé une quarantaine de personnes en salle et une cinquantaine d'internautes en ligne via une plateforme de streaming permettant d'interagir avec la salle. L'équipe de la concertation avait mobilisé un bureau d'étude spécialisé dans la concertation et les débats publics et une société de techniques audiovisuelles qui a mis en place la plateforme d'échange entre les internautes et la salle. L'objectif de cette réunion était de prendre le temps de l'échange avec les participants. Ainsi, les séquences de présentation étaient courtes, de façon à laisser le plus possible du temps aux participants de s'exprimer et de formuler des contributions.

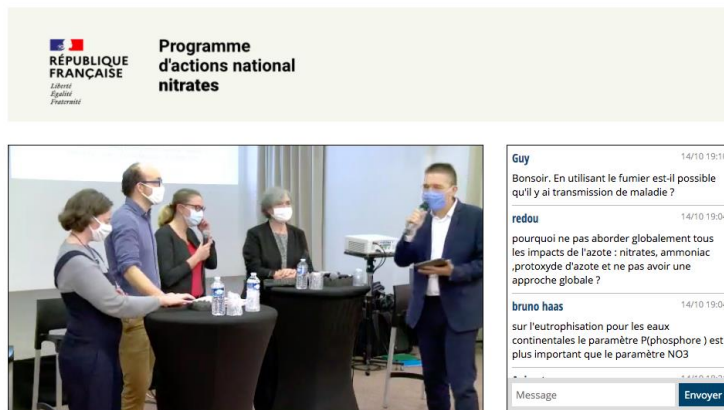
Dans leur bilan, les garants soulignent que le nombre des réunions publiques est relativement faible pour un programme d'envergure nationale. Toutefois, les maîtres d'ouvrage tiennent à



rappeler qu'au-delà du nombre, le choix a été fait d'assurer avant tout une complémentarité entre les rencontres. Les réunions publiques avaient un caractère plus général, alors que l'atelier citoyen avait plutôt pour vocation de creuser les sujets et d'identifier des solutions concrètes.

En termes de public, l'atelier citoyen a permis d'accueillir des citoyens non spécialistes de nombreuses régions françaises (Bretagne, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté), là où les réunions délocalisées ont réuni des publics plus régionaux et souvent déjà impliqués dans les dossiers « nitrates ».

Enfin, la réunion commune avec le débat public a permis de croiser les enjeux entre PAC et réglementation « nitrates ».



Ces rencontres ont été très riches et se sont toutes déroulées dans un climat constructif, permettant d'aboutir à des propositions intéressantes, parfois dépassant largement le cadre du PAN.

Le dispositif de concertation proposé a donc permis d'assurer une réelle qualité du dialogue par :

- des temps en présentiel comme en distanciel ;
- le mixage des modalités de participation, encourageant aussi bien la participation du plus grand nombre (plateforme participative) que des publics plus restreints pour un travail thématique et accompagné ;
- la place réservée à des temps animés pour favoriser l'émergence de la parole et le caractère délibératif du travail des participants.

### 3.2 Suites de la concertation

A la suite de la concertation, les deux garants ont rendu leur bilan le 6 décembre 2020. Ce document a été publié sur la plateforme de la concertation. Le présent bilan des maîtres d'ouvrage sera également mis en ligne sur ce site.

En parallèle, les deux ministères ont rédigé le projet de PAN révisé, selon des orientations qui ont été partiellement revues suite à la concertation et sur la base d'études techniques et d'expertises. Il est actuellement en cours de concertation avec les parties prenantes, selon le format plus « classique » d'élaboration des textes réglementaires.

## 4/ Enseignements tirés des contributions

La concertation préalable avec le public a enrichi les pistes de réflexion qu'avaient les maîtres d'ouvrage pour la révision du PAN, soit en les confortant soit en mettant en exergue certaines problématiques particulières.

La présente partie détaille, pour chacun des grands sujets soulevés lors de la concertation, la façon dont les maîtres d'ouvrage les ont pris en compte dans l'élaboration de leur projet de programme d'actions révisé. Elle s'appuie sur la synthèse des observations et contributions élaborée par les maîtres d'ouvrage annexé à ce présent rapport.

Il convient de rappeler ici que les orientations retenues et pistes de travail envisagées sont encore susceptibles d'évolution lors des phases suivantes de la révision du programme.

### 4.1. Observations générales

**L'enjeu de protection des eaux**, qui est la finalité du programme d'actions, fait l'unanimité parmi les contributeurs. La qualité de l'eau est jugée « bonne » pour la majorité des eaux, mais dégradée dans certaines zones, avec une tendance à la dégradation.

De nombreuses expressions ont porté sur les **modèles agricoles de façon plus globale**, dépassant largement le cadre du programme d'actions « nitrates ». Ainsi, un clivage a pu être observé entre des acteurs souhaitant une prise en compte renforcée de l'environnement (limitation de l'élevage intensif, plus d'agriculture biologique, moins d'intrants...) et d'autres acteurs mettant en avant les enjeux de la compétitivité des exploitations et les coûts engendrés par les normes environnementales.

La concomitance de la concertation préalable sur le PAN et du débat public « ImpACtions ! » a favorisé **des contributions croisées sur la Politique agricole commune et la nécessité d'une cohérence entre ces outils de politique publique**, à la fois dans les objectifs poursuivis, mais également dans la mobilisation des aides de la PAC pour une agriculture plus vertueuse et rémunératrice. Cette articulation est bien identifiée par les maîtres d'ouvrage, qui contribuent, chacun selon ses possibilités, à porter cet enjeu dans le PSN français (Plan stratégique national) en cours d'élaboration.

Une **meilleure articulation avec les autres réglementations** (ICPE – installations classées pour la protection de l'environnement - notamment) et les autres enjeux (liés à l'air) est également souhaitée par le public.

Par ailleurs, de nombreuses contributions avaient pour objet **les besoins d'accompagnements techniques** (formation, conseil, expérimentations et démonstrations...) **et financiers** à mobiliser en appui à la mise en œuvre du PAN. Concernant l'accompagnement financier, au-delà des aides de la PAC, des propositions sont émises pour rémunérer certaines bonnes pratiques ou services rendus, par exemple via les paiements pour service environnementaux, ou pour financer des investissements (outils d'aide à la décision, capacités de stockage des effluents d'élevage...).

Les enjeux d'accompagnement technique et financier sont bien identifiés par les maîtres d'ouvrage. Certains instruments existent déjà (aides de la PAC et des agences de l'eau, conseil et formations en fertilisation, gestion des effluents d'élevage et en agronomie plus généralement). Pour ce qui relève du conseil, ils sont sous la responsabilité d'une pluralité d'acteurs parmi lesquels en particulier le MAA ainsi que le réseau des chambres d'agriculture. Il est bien prévu la mise en place et l'actualisation des outils d'accompagnement technique et financier afin de favoriser la concrétisation de la révision du PAN sur le terrain.

## 4.2 Sur le processus de révision du PAN

Les avis **divergent quant à l'efficacité du programme d'actions** : s'il a permis d'améliorer la situation dans certaines zones, de nombreux acteurs considèrent que son efficacité doit être améliorée et qu'il doit être à la hauteur des enjeux. Cela conforte l'une des orientations stratégiques du futur 7<sup>ème</sup> PAN fixée par les maîtres d'ouvrage, qui est d'améliorer l'efficacité de certaines mesures du programme et de ne pas reconduire le programme à l'identique. Dans le cadre de la présente révision sont particulièrement concernées les mesures relatives à la couverture des sols et aux périodes d'interdiction d'épandage, et dans une moindre mesure l'équilibre de la fertilisation.

Par ailleurs, il se dégage un consensus quant à la **nécessité d'améliorer le bilan du programme**, notamment sur l'impact de ses mesures sur la qualité de l'eau. Ce constat est partagé par les maîtres d'ouvrage. Aujourd'hui, le bilan du programme est essentiellement fondé sur le rapportage quadriennal, à la Commission, de la mise en œuvre de la directive « nitrates » en France, qui ne répond pas totalement à la demande des acteurs. Le sujet du suivi et du bilan du PAN fera donc partie des points à traiter dans la suite du processus de révision.

Enfin, un consensus se retrouve également dans la **fréquence de révision trop élevée du programme**, qui nuit à la bonne appropriation des mesures et ne laisse pas le temps aux actions de produire leurs effets. Sur ce point, il convient de rappeler que la fréquence de révision du programme est imposée par la directive « nitrates » et qu'il n'est donc pas possible d'y déroger.

## 4.3 Sur le cadre réglementaire

Les **expressions sur ce thème sont partagées** et l'on retrouve le clivage des expressions mentionné précédemment.

De nombreuses expressions, émanant principalement de la sphère agricole, indiquent que la réglementation « nitrates » est à la fois trop contraignante et trop complexe. Une demande de stabilité du cadre réglementaire, d'une simplification des mesures et d'une souplesse de gestion est ainsi formulée pour le prochain programme. Certains acteurs demandent une clarification des conditions de sortie de zones vulnérables.

Au contraire, d'autres contributions précisent que le PAN constitue la base des mesures à appliquer et déplorent le nombre trop important de dérogations accordées aux exploitants agricoles. Ces contributions insistent également sur la nécessité de mieux contrôler l'application de la réglementation « nitrates ». Certaines expressions précisent qu'il faut aller plus loin, dans une approche globale de la transition agro-écologique.

On retrouve ce clivage sur la question du passage d'obligations de moyens, figurant actuellement dans le 6<sup>ème</sup> PAN, à des obligations de résultats dans l'environnement pour le futur programme. Certains acteurs y sont favorables et d'autres farouchement opposés si des obligations de résultats ne sont pas accompagnées d'un subventionnement ou d'une souplesse dans les obligations de moyens

**La demande de stabilité formulée par les acteurs fait partie des orientations retenues pour l'écriture du prochain programme.** Ainsi, les maîtres d'ouvrage n'envisagent aucune modification pour quatre des huit mesures du programme et des modifications très à la marge d'une cinquième mesure. Les **évolutions du texte ne porteront que sur les mesures dont l'efficacité doit être améliorée**, notamment dans les secteurs de grandes cultures où les tendances d'évolution de la qualité de l'eau ne sont pas favorables.

Concernant la complexité et la technicité, les maîtres d'ouvrage souhaitent ici préciser qu'elle est induite par la directive nitrates elle-même et est la conséquence de la prise en compte de la variété des situations pédoclimatiques sur le territoire national. Le programme étant soumis à la règle de la non régression du droit de l'environnement, la simplification de la norme ne pourrait se traduire que par un alignement sur les dispositions les plus exigeantes définies pour les situations les plus à risque. Dans l'écriture du futur programme, les maîtres d'ouvrage seront ainsi vigilants à ne pas ajouter de la complexité supplémentaire et à chercher des voies de simplification et de clarification du programme.

Le recours aux dérogations temporaires est prévu par le code de l'environnement pour faire face à des situations exceptionnelles, notamment climatiques (sécheresse par exemple). Constat a été dressé par les maîtres d'ouvrage que le recours à ces dérogations était hétérogène selon les départements, parfois jamais mobilisé, mais parfois de façon relativement importante selon les années. Ce sujet ne rentre pas dans le champ d'application du PAN, mais fera l'objet d'un travail de la part des maîtres d'ouvrage dans les prochains mois, suivant les recommandations du rapport CGAAER/CGEDD relatif à l'évaluation du programme d'actions publié le 29 janvier 2021 (disponible à l'adresse <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/contribution-a-l-evaluation-des-programmes-d-a3033.html>).

#### 4.4 Adaptation à la variabilité climatique

L'un des grands thèmes soulevés lors de la concertation, que ce soit en ligne ou lors des réunions, a été celui de **l'adaptation à la variabilité climatique interannuelle et aux aléas météorologiques**. Deux mesures sont particulièrement concernées : les périodes d'épandage et la couverture des sols à l'automne. Les professionnels agricoles ont exprimé l'inadéquation des dates calendaires fixées dans les textes (PAN et PAR), qui ne permettent pas de prendre en compte la météo d'une année donnée (sécheresse, surplus de pluviométrie etc.). Il s'agit notamment des dates fixant les interdictions d'épandage et des dates limites d'implantation des couvertures automnales.

**Il a ainsi été clairement exprimé la nécessité d'une flexibilité de gestion de ces dates et de la nécessité que les décisions soient prises au plus près du terrain.**

Ce souhait conforte une des orientations stratégiques fixée en amont de la révision, qui visait justement à mieux prendre en compte la variabilité climatique dans le futur programme. A l'appui de cette orientation, le ministère en charge de l'agriculture a commandé une étude relative à l'actualisation des périodes d'épandage dont l'un des objectifs était d'identifier des critères agrométéorologiques qui permettraient de mettre en œuvre la flexibilité demandée. Il convient de préciser que, si la demande de souplesse est légitime, elle ne doit pas conduire à augmenter les risques de lixiviation de nitrates dans les eaux.

Dans le projet de texte élaboré par les ministères, il est prévu que certaines dates de reprise d'épandage en sortie d'hiver puissent être adaptées annuellement selon des critères agrométéorologiques, ce qui est une nouveauté. Cependant, comme ce sont les PAR qui fixent la majorité des dates s'appliquant sur le terrain, le fonctionnement du dispositif, notamment les critères à prendre en compte, sera précisé dans la révision de l'arrêté de 2013 encadrant le contenu des PAR. L'écriture de ce texte se fera pendant l'examen du projet de PAN par l'autorité environnementale, ce qui permettra d'avoir les deux textes en consultation du public en même temps, permettant une complète compréhension du dispositif.



#### 4.5 Périodes d'épandage (hors variabilité climatique)

Si la moitié des personnes qui se sont exprimées a répondu que les périodes d'interdiction d'épandage étaient adaptées à la protection des ressources en eau, cette proportion s'amenuise largement si on regarde l'adaptation à la bonne gestion agronomique des cultures et aux contraintes organisationnelles des exploitations.

La grande majorité des contributions précisent que ces périodes sont difficiles à appliquer (organisation des chantiers, coûts) et qu'elles sont inadaptées à la réalité de terrain (en partie à cause de la variabilité climatique, cf. 3.4). Des demandes sont formulées pour permettre les épandages sur certains couverts et/ou à certaines périodes.

A ce sujet, il convient de rappeler que la définition de périodes d'interdiction d'épandage est une exigence de la directive nitrates. Les périodes d'interdiction d'épandage permettent d'éviter les pertes d'azote dans les milieux aquatiques, que ce soit par infiltration ou par ruissellement. **Elles ont été définies sur la base d'une étude technique et ont fait l'objet d'intenses négociations avec la Commission européenne lors du contentieux européen sur le sujet.** Néanmoins, en appui de la révision du PAN, le ministère chargé de l'agriculture a commandé début 2020 une étude visant à actualiser les périodes d'interdiction d'épandage (cf 3.4), en qualifiant les risques pour l'eau et pour l'air. Le projet de PAN élaboré par les maîtres d'ouvrage prend ainsi en compte ces nouveaux résultats d'étude. Dans certaines situations, les contraintes sont allégées, dans d'autres elles sont renforcées. L'ensemble reste relativement stable par rapport au PAN 6.

Par ailleurs, l'un des objectifs de la révision du PAN était de chercher une meilleure adéquation entre la préservation des ressources en eau et celle de la qualité de l'air. Ce sujet concerne en particulier les épandages de fertilisants organiques au printemps, au moment où ils sont concentrés dans le temps et l'espace et peuvent contribuer à des pics de pollution de l'air.

La question de la meilleure articulation entre ces enjeux a été posée et il en ressort des expressions opposées : certains acteurs souhaitent une meilleure prise en compte des enjeux « air » dans le PAN et d'autres, au contraire, s'opposent à l'introduction de mesures réglementaires spécifiques à la protection de la qualité de l'air.

Il ressort de l'étude mentionnée précédemment que dans l'ensemble le raccourcissement des périodes d'interdiction d'épandage, qui aurait pu être une des façons de déconcentrer les épandages, n'est pas envisageable sans mettre en péril la qualité de l'eau, sauf dans certains cas (en particulier dans les cas prévus par la nouvelle flexibilité agro-météorologique). Dans le projet de PAN révisé, aucune disposition spécifique à la qualité de l'air n'a été introduite, car le champ d'application du PAN est la protection des milieux aquatiques. Cependant, il a été vérifié que les modifications introduites dans le PAN n'entraînent pas d'impact négatif pour la qualité de l'air. Par ailleurs, il convient de rappeler que des actions en faveur de la qualité de l'air sont mises en œuvre dans le cadre du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA).

#### 4.6 Couverture des sols

La grande majorité des contributions se rejoignent sur **l'intérêt de la couverture des sols en interculture**, pour limiter les fuites de nitrates, mais également pour les autres services que rendent ces couverts. Il est proposé de simplifier les dénominations du PAN (CIPAN et couvert végétal en interculture). Cette modification est en cours d'examen par les maîtres d'ouvrage dans le cadre de la concertation avec les parties prenantes.

Certains acteurs insistent pour limiter les cas particuliers et les dérogations. D'autres précisent qu'une obligation de résultats sur la réussite du couvert devrait être envisagée et qu'il est nécessaire de faire le lien avec les excédents d'azote en fin de récolte.

Cependant, de nombreux acteurs soulignent les freins à la généralisation de ces couverts :

- la sécheresse, largement citée comme limitante pour réussir les couverts d'interculture ;
- les coûts supplémentaires ;
- la charge de travail.

En termes de solutions, les acteurs proposent que l'accompagnement et le conseil soient renforcés, avec des démonstrations/expérimentations, que la réglementation soit plus souple quant à la gestion du couvert (dates d'implantation, de destruction, couverts autorisés etc.) et qu'elle prenne en compte la pluviométrie de l'année. Le sujet des dérogations temporaires est spécifiquement abordé, en jugeant le processus de demande trop lourd, pas assez réactif.

Dans le projet de révision du PAN, au vu de la nécessité d'améliorer l'efficacité du programme, **la mesure relative à la couverture des sols est celle qui devrait le plus évoluer, allant vers une extension de la couverture des sols à l'automne**. Cette mesure est en effet reconnue depuis de nombreuses années comme efficace pour limiter les fuites de nitrates dans les eaux, permettant de capter les reliquats présents en fin de culture et minéralisés en fin d'été/automne.

Comme dans le PAN actuel, cette mesure sera complétée, déclinée et renforcée par les programmes d'actions régionaux, permettant de prendre en compte les enjeux locaux et de s'adapter au mieux aux contextes pédoclimatiques. Le dispositif de dérogation temporaire sera également maintenu, pour faire face aux épisodes de sécheresse. Il sera toutefois retravaillé (cf. 4.3). Par ailleurs, c'est sur ce volet (couverture des sols) que le plus grand soin sera donné au renforcement de l'accompagnement technique.

#### 4.7 protection des captages

Ce thème a été un peu moins investi que les thèmes précédents.

Certains acteurs font état d'un manque d'ambition sur ces territoires, dont les enjeux sont pourtant importants. Les outils existent déjà, que ce soit les démarches volontaires de type « captages prioritaires » ou les démarches réglementaires, comme les zones d'actions renforcées des PAR ou les ZSCE.

En termes de propositions, les acteurs soulignent l'intérêt des systèmes agricoles moins polluants (agriculture biologique, de conservation, agro-écologique) avec une priorisation des financements. Quelques solutions techniques ont également été émises (plafonds d'azote, élargissement des bandes tampons, couverture permanente des sols...).

Il y a une convergence de vue sur la nécessité d'articuler les démarches volontaires et financées avec les démarches réglementaires, un renforcement des contraintes risquant de briser les dynamiques en place sur les territoires. Le souhait de financements adaptés et innovants, comme les paiements pour services environnementaux, a également été émis.

La réflexion sur une meilleure protection des aires de captages est en cours chez les deux maîtres d'ouvrage. L'enjeu de l'articulation des outils territoriaux est bien identifié. Il convient de rappeler que les captages ne sont pas concernés uniquement par l'enjeu « nitrates » mais également par d'autres

enjeux (produits phytosanitaires principalement), de ce fait il est nécessaire d'avoir une vision d'ensemble sur la réduction des pollutions diffuses.

**En ce qui concerne le PAN, celui-ci ne comporte pas de mesure spécifique aux captages. Au vu de l'ensemble des contributions, il n'a pas été retenu d'en créer une.**

#### 4.8 autres contributions techniques

Fertilisation	Introduction de plafonds d'azote / limitation des apports d'engrais	La limitation des apports d'engrais est assurée aujourd'hui par l'obligation du calcul à la parcelle de la dose d'engrais à apporter, équilibrant les besoins des cultures avec les apports de toutes les sources. Si elle peut être intéressante sur certains territoires spécifiques, l'introduction de plafonds ne peut se substituer au calcul de dose. En effet : - en cas de plafond élevé, pour couvrir de nombreuses situations, le risque serait une surfertilisation courante par alignement sur la dose maximale ; - en cas de plafond est bas, le rendement de certaines cultures pourrait être démesurément pénalisé en comparaison des potentiels gains environnementaux. S'agissant d'un texte s'appliquant à toutes les zones vulnérables, il n'est pas prévu d'introduire des plafonds dans le PAN.
	Accroître le recours aux Outils d'Aide à la Décision (OAD)	Le PAN reconnaît l'utilisation de ces outils pour le calcul de la dose et le pilotage de la fertilisation. Il ne constitue pas un frein au développement de ces outils. Par ailleurs le projet soumis à la concertation des parties prenantes accorde une place nouvelle aux outils de pilotage intégral.
	Remplacement de l'analyse de sol par d'autres analyses	Cette piste a été retenue par les maîtres d'ouvrage pour la rédaction du projet de texte.
	Renforcement des conditions d'utilisation des digestats de méthanisation	Les digestats de méthanisation font partie des engrais azotés dont l'utilisation doit répondre aux dispositions du PAN. Sans créer de droit supplémentaire, le projet de PAN devrait clarifier la manière de prendre en compte les digestats, notamment dans la mesure 1 (périodes d'interdiction d'épandage) et la mesure 5 (plafond d'azote des effluents d'élevage épandus à l'échelle de l'exploitation agricole).
	Imposer des surfaces non fertilisées dans certains bassins versants	Le PAN s'appliquant aux exploitations agricoles individuellement, cette disposition ne peut être prise en compte dans le projet de texte. Cette piste est toutefois intéressante pour la conception de plans d'actions territoriaux.
Elevage	Favoriser la plantation de haies, du bocage et de l'agroforesterie	En ce qui concerne le raisonnement à l'échelle de bassins versants, le PAN s'appliquant aux exploitations agricoles individuellement, cette disposition ne peut être prise en compte dans le projet de texte. Cette piste est toutefois

		intéressante pour la conception de plans d'actions territoriaux. Par ailleurs, à l'échelle des exploitations agricoles, la plantation de haies et l'agroforesterie bénéficie de dispositifs incitatifs, dans le cadre de la PAC notamment.
	Interdire l'abreuvement des animaux directement en rivière	Cette proposition, qui relève du champ de la Loi sur l'eau, s'écarte du champ d'application du PAN. Elle ne pourra donc pas être retenue en l'état.
	Prévoir un délai de mise aux normes des installations de stockage et des aides	Ce délai figure à l'article 2 du PAN. Les maîtres d'ouvrage ne prévoient pas de modifier cette disposition.
	Favoriser l'épandage d'effluents d'élevage plutôt que d'engrais minéraux	Cette orientation est bien identifiée par les maîtres d'ouvrage. Elle fait l'objet d'autres outils de politique public relatif à l'économie circulaire : le volet agricole de la feuille de route économie circulaire favorise la mobilisation des engrais issus du recyclage en substitution des engrais issus de ressources non renouvelables.
Couverture des sols	Maintien des prairies permanentes	Les maîtres d'ouvrage poursuivent l'objectif du maintien des prairies permanentes. Néanmoins, le PAN n'est pas l'outil le plus adapté pour le faire. Le soutien aux surfaces en herbe est traité dans le cadre de la déclinaison de la PAC. Ce sujet fera partie des points d'attention de la maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration de la future programmation PAC.
	Favoriser les légumineuses	Les maîtres d'ouvrage poursuivent l'objectif du développement des légumineuses. Ainsi, le ministère en charge de l'agriculture a lancé le 1 <sup>er</sup> décembre 2020 la stratégie nationale en faveur du développement des protéines végétales, accompagné financièrement dans le cadre de France Relance. Cette stratégie prévoit notamment une augmentation de 40% des surfaces semées avec des légumineuses sur les 3 prochaines années, et un doublement à l'horizon 2030. Par ailleurs, ces cultures peuvent bénéficier de soutiens directs via la PAC.



## 5/ Nos 3 engagements pour la suite

En conclusion de leur rapport, les garants recommandent :

- pendant la phase de consultation réglementaire sur le projet de 7ème PAN, que la sensibilisation des citoyens soit favorisée « aussi largement que possible ... à la problématique « nitrates » et de recueillir leurs propositions » ;
- que les ministères incitent les préfets de région à la mise en place d'un dispositif participatif sur la révision des PAR ;
- que la plateforme participative mise en place pendant la concertation PAN soit « réactivée pour faire vivre les échanges, notamment en direction du public, jusqu'à l'adoption définitive du PAN 7 ».

Nous pouvons apporter les réponses suivantes à leurs recommandations :

- ✓ Communiquer au moment de la consultation du public

La concertation préalable avec le public sur le projet de PAN a permis de mettre en lumière certains sujets, qui ont nourri l'écriture du projet de texte. Celui-ci va ensuite évoluer au fur et à mesure des prochaines étapes : concertation avec les parties prenantes, examen par l'autorité environnementale sur la base de l'évaluation environnementale du programme, consultations institutionnelles et consultation du public. Conformément à nos obligations, la Commission européenne sera également informée du projet de texte et elle pourra émettre également ses observations.

Les maîtres d'ouvrage maintiendront l'information sur les étapes franchies sur la plateforme dédiée [www.programme-nitrate.gouv.fr](http://www.programme-nitrate.gouv.fr)

Celle-ci accueillera également les observations du public au moment de la consultation. Une communication spécifique au moment de l'ouverture de la consultation sera faite, de façon à mobiliser largement le public, au-delà du « cercle des initiés ».

Comme en 2017, les ministères informeront les préfetures de région de la possibilité qui leur est donnée de recourir à un dispositif participatif. Les enseignements organisationnels de la concertation nationale PAN seront diffusés afin d'aider les services régionaux.

- ✓ Tenir informée la CNDP

Au-delà du présent rapport sur les enseignements tirés de la concertation, il semble important pour les maîtres d'ouvrage de tenir la Commission nationale du Débat public informée de la suite de la révision du PAN, en particulier au moment de la consultation du public. Des points d'étape pourront ainsi être adressés à la CNDP.

- ✓ Informer de façon plus claire et plus lisible le public-cible du programme

Au-delà des contributions techniques, le processus de concertation avec public a démontré la nécessité d'informer de façon claire, simple et lisible sur les enjeux de la réglementation et son contenu. Le bilan des garants précise que le contenu du dossier du maître d'ouvrage et des présentations, réponses aux questions etc. répondaient à cette demande.

Pour poursuivre dans cette voie, les maîtres d'ouvrage souhaitent travailler sur des documents d'information et de communication sur le futur PAN7 à destination de tous les utilisateurs lors de sa sortie. Clairs et lisibles ils aideront à l'appropriation de la réglementation « nitrates » et de ses enjeux.



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Programme d'actions national nitrates

Concertation préalable du 18 septembre au 6 novembre 2020

Synthèse des avis et expressions recueillis

## PRÉAMBULE

Ce document propose une synthèse des contributions recueillies pendant les sept semaines de la concertation sur la plateforme [www.programme-nitrate.gouv.fr](http://www.programme-nitrate.gouv.fr), dans les cahiers d'acteurs et au cours des différentes rencontres avec le public.

La synthèse restitue, en les classant par thématiques, les principaux avis, positions, questions, ou attentes tels qu'ils ont été exprimés par les participants à la concertation – sans analyse ou réponse du maître d'ouvrage à ce stade – et en s'appuyant sur de nombreux extraits issus des contributions (verbatim présentés au fil du texte entre guillemets).

Le lecteur pourra se reporter à la plateforme [www.programme-nitrate.gouv.fr](http://www.programme-nitrate.gouv.fr) pour consulter les contributions dans leur intégralité.

LA RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS	Nombre de contributions écrites / prises de parole en réunion
Contributions sur <a href="http://www.programme-nitrate.gouv.fr">www.programme-nitrate.gouv.fr</a>	551
Cahiers d'acteurs déposés	24*
Réunion publique du 18.09.20 à Saint-Lô (dans le cadre du débat public sur la Politique Agricole Commune - PAC)	52
Réunion publique du 14.10.20 à Pont-à-Mousson (réunion physique et sur internet)	43
<b>TOTAL DES CONTRIBUTIONS RECUEILLIES</b>	<b>670</b>

\* Liste des cahiers d'acteurs :

- Atelier participatif (citoyens issus de l'assemblée citoyenne sur l'agriculture) du 10 octobre 2020
- Commission Locale de l'Eau SAGE Rupt-de-Mad Esch Trey
- Eau & Rivières de Bretagne
- FNE AuRA (France Nature Environnement Auvergne Rhône-Alpes)
- EDEN, Entente pour la Défense de l'Environnement Nancéien
- Chambres d'agriculture Normandie
- FDSEA (Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles) de Haute-Garonne
- Chambre Régionale d'Agriculture de Bourgogne Franche-Comté
- Champagne Ardenne Nature Environnement
- Chambre d'agriculture Moselle
- Chambre d'agriculture Meurthe-et-Moselle
- Chambre d'agriculture Marne
- Chambre d'agriculture Vienne
- COMIFER (Comité Français d'Étude et de Développement de la Fertilisation Raisonnée)
- Confédération Paysanne Meurthe-et-Moselle
- Confédération Paysanne
- FNE (France Nature Environnement) Puy-de-Dôme
- SGV (Syndicat Général des Vignerons) de la Champagne
- FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles)
- SERTAD (Syndicat pour l'Étude et la Réalisation des Travaux d'Amélioration de la Desserte en eau potable du sud Deux-Sèvres)
- FNE (France Nature Environnement)
- ANPER (Association Nationale pour la Protection des Eaux & Rivières)
- Chambres d'agriculture France
- ONG régionales Bourgogne-Franche-Comté (SOS Loue et rivières comtoises, France Nature Environnement Bourgogne Franche-Comté, Fédération de pêche du Doubs, ANPER, CREPESC - Commission de protection des eaux, du patrimoine, de l'environnement, du sous-sol et des chiroptères)



## SOMMAIRE

1.	LES GRANDS ENJEUX DE L'EAU ET DE L'AGRICULTURE	23
1.1.	L'enjeu majeur de la protection de l'eau	23
1.1.1.	L'eau est « un bien commun »	23
1.1.2.	Une unanimité en faveur de la protection de la ressource	23
1.1.3.	Le constat d'une dégradation de la qualité de l'eau	23
1.2.	Des questionnements et des débats sur les modèles agricoles	24
1.2.1.	Les enjeux nationaux de l'agriculture	24
1.2.2.	Les modèles et les pratiques agricoles	24
1.2.3.	Des attentes et expressions spécifiques du monde agricole	25
2.	LE PROGRAMME D' ACTIONS NATIONAL NITRATES (PAN) : LE BILAN DU 6 <sup>e</sup> PAN ET LES ORIENTATIONS POUR LE 7 <sup>e</sup> PAN	28
2.1.	Les réponses aux questions guidées	25
2.1.1.	Quelle perception avez-vous de la qualité de l'eau dans les rivières et les nappes souterraines en France ?	26
2.1.2.	Pensez-vous que la réglementation a permis d'améliorer la qualité de l'eau ?	26
2.1.3.	Les actions du PAN vous semblent-elles efficaces pour protéger la ressource en eau ?	27
2.1.4.	De votre point de vue, les caractéristiques suivantes sont-elles insuffisamment, suffisamment ou trop développées dans le PAN ?	32
2.1.5.	Selon vous, quel ordre de priorité le PAN devrait-il donner aux enjeux suivants ?	36
2.1.6.	De quels enjeux d'organisation de la réglementation faut-il tenir compte en priorité dans l'évolution du PAN ?	37
2.2.	Les expressions libres	38
2.2.1.	Le bilan du 6 <sup>e</sup> PAN	38
	2.2.1.1. Les effets de la directive nitrates et des PAN	38
	2.2.1.2. Les contenus et la périodicité des PAN	39
	2.2.1.3. La réglementation	39
	2.2.1.4. Les mesures	40
	2.2.1.5. Le bilan du 6 <sup>e</sup> PAN et les autres politiques publiques	40
2.2.2.	Les orientations pour le 7 <sup>e</sup> PAN	40
	2.2.2.1. De l'ambition et une approche globale	40
	2.2.2.2. Davantage de souplesse et de simplicité	41
	2.2.2.3. Des exigences en termes de moyens ou de résultats ?	42
	2.2.2.4. Des conditions « claires » pour sortir d'une zone vulnérable	42
	2.2.2.5. Les propositions de révision du PAN	42
	2.2.2.6. Un volet « développement » dans le PAN	44
	2.2.2.7. Du suivi et des contrôles	44
	2.2.2.8. De l'accompagnement économique	45
	2.2.2.9. Des appuis techniques, de l'accès à la connaissance et de la communication	45

3.	L'ADAPTATION DES PÉRIODES D'INTERDICTION D'ÉPANDAGE POUR LIMITER LES ÉMISSIONS D'AZOTE DANS L'EAU ET DANS L'AIR	46
3.1.	Les réponses à la question guidée	46
3.2.	Les expressions libres	49
3.2.1.	Les difficultés dans l'application des périodes d'interdiction d'épandage	49
3.2.2.	Les leviers pour faciliter la gestion des périodes d'interdiction d'épandage	50
	3.2.2.1. <i>Des rappels sur les enjeux environnementaux</i>	50
	3.2.2.2. <i>Des leviers réglementaires</i>	50
	3.2.2.3. <i>Des leviers agronomiques</i>	51
	3.2.2.4. <i>Des leviers techniques</i>	52
	3.2.2.5. <i>Des leviers financiers</i>	52
3.2.3.	La prise en compte des émissions d'azote dans l'air	52
4.	L'AMÉLIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COUVERTURE AUTOMNALE DES SOLS POUR LIMITER LES ÉMISSIONS D'AZOTE DANS L'EAU	53
4.1.	Les réponses aux questions guidées	53
4.1.1.	Les exigences en termes de couverture automnale des sols vous semblent-elles adaptées ?	53
4.1.2.	Selon vous, pour améliorer la couverture des sols, l'action publique devrait... ?	54
4.2.	Les expressions libres	56
4.2.1.	Une conviction largement partagée sur l'intérêt des couverts	56
4.2.2.	Les freins à la mise en place de la couverture des sols	56
4.2.3.	Des solutions pour faciliter l'application de la mesure de couverture des sols	57
	4.2.3.1. <i>Une priorité à donner à l'agronomie</i>	57
	4.2.3.2. <i>Une évolution de la réglementation</i>	58
	4.2.3.3. <i>Des moyens techniques</i>	58
	4.2.3.4. <i>Des aides et de la valorisation</i>	59
	4.2.3.5. <i>De l'accompagnement, de la formation, de la lisibilité</i>	59
5.	L'ARTICULATION ENTRE LE PAN ET LA PROTECTION DES CAPTAGES D'EAU POTABLE	60
5.1.	Les réponses aux questions guidées	60
5.1.1.	État des lieux : d'après vous, aujourd'hui, dans les aires d'alimentation de captage, les dispositifs sont-ils en moyenne plutôt volontaires/incitatifs ou plutôt obligatoires ?	60
5.1.2.	Orientations : où pensez-vous que cet équilibre entre démarches volontaires/incitatives et obligations devrait se situer dans les aires d'alimentation de captage ?	60
5.1.3.	Est-il souhaitable d'introduire dans le PAN un socle minimal de mesures à mettre en place de manière uniforme dans l'ensemble des zones d'actions renforcées ?	61
5.1.4.	Classer dans l'ordre de priorité les types de mesures qui seraient les bonnes candidates à un socle minimal de mesures à mettre en place	63
5.2.	Les expressions libres	64
5.2.1.	Les constats sur la protection des captages d'eau potable	64
5.2.2.	Les propositions pour améliorer la protection	64
	5.2.2.1. <i>De manière générale</i>	64
	5.2.2.2. <i>Au plan réglementaire</i>	65
	5.2.2.3. <i>Au plan technique</i>	66
	5.2.2.4. <i>Au plan organisationnel</i>	66
	5.2.2.5. <i>Au plan financier</i>	66
	5.2.2.6. <i>Au plan de la communication</i>	67

# 1. LES GRANDS ENJEUX DE L'EAU ET DE L'AGRICULTURE

De façon spontanée, un certain nombre de participants à la concertation s'expriment sur les grands enjeux de l'eau et de sa protection et font part de leurs visions sur les modèles agricoles.

## 1.1. L'enjeu majeur de la protection de l'eau

### 1.1.1. L'eau est « un bien commun »

Des contributeurs insistent d'abord sur le fait que l'eau est « un bien commun ». À ce titre, ils considèrent qu'elle doit être « mieux protégée », « par des moyens plus importants ». Selon l'un des avis, « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel ». Pour un autre, « les enjeux sur les écosystèmes sont trop importants pour se contenter de peu ».

Des questions sont posées, notamment au cours des réunions de concertation, sur la qualité de l'eau « que nous buvons ». Des acteurs proposent de développer de l'information aux consommateurs sur la qualité de l'eau, notamment en améliorant « la lisibilité de ces informations sur la facture d'eau », au travers d'un « site internet géolocalisant la provenance de l'eau » et en « développant l'éducation des enfants sur cette problématique ».

Des souhaits sont émis sur une « autorité plus impartiale » pour la protection de l'eau ou le recours à des « agences de l'eau indépendantes ».

La protection de la ressource est considérée par plusieurs contributeurs comme une responsabilité collective : elle doit être « l'affaire de tous au quotidien (particuliers, industriels...) ».

### 1.1.2. Une unanimité en faveur de la protection de la ressource

Les personnes s'exprimant sur ce sujet sont unanimes sur l'impératif de protection de la ressource.

Des représentants de la profession agricole rappellent que « la profession est consciente de l'enjeu crucial de préservation de la qualité de l'eau ».

Plusieurs intervenants soulignent que l'agriculture n'est pas la seule responsable de la pollution aux nitrates. Ils citent dans leurs avis les rejets des zones urbanisées, le rôle de la géologie ou de la minéralisation naturelle du sol. Selon eux « beaucoup de communes ne sont pas aux normes au niveau assainissement », il faudrait également prendre en compte les déchets des eaux pluviales s'écoulant dans les rivières, ou encore « tous les acteurs de notre société polluent, à un niveau plus ou moins important ». En conséquence les agriculteurs ne devraient pas être « seuls à supporter les coûts ».

Pour un contributeur au contraire, les autres secteurs d'activités n'ont pas « le même impact [que l'agriculture] sur cette ressource qui se dégrade depuis les années 70 ».

Sur ce thème, quelques participants interrogent aussi sur la réalité de la nocivité des nitrates pour la santé humaine, dans la mesure où des membres du corps médical ou des études ont affirmé que « les nitrates sont bons pour la santé ».

### 1.1.3. Le constat d'une dégradation de la qualité de l'eau

Plusieurs propos relèvent les « gros investissements pour améliorer la qualité de l'eau » ou « les nombreux efforts » faits dans les pratiques agricoles pour améliorer la qualité de l'eau.

Toutefois, d'autres constatent que « la situation ne se cesse de se dégrader d'année en année depuis plus de vingt ans ». Des raisons sont avancées : diminution des surfaces en herbes, changement climatique, concentration des élevages, etc. Des personnes questionnent aussi sur « l'efficacité des plans de gestion de la ressource en eau ».

Cette thématique est développée en partie 2, à propos du bilan du 6<sup>e</sup> PAN (Programme d'actions national nitrates).

## 1.2. Des questionnements et des débats sur les modèles agricoles

### 1.2.1. Les enjeux nationaux de l'agriculture

Plusieurs expressions s'intéressent aux enjeux nationaux de l'agriculture. Des personnes soulignent l'impératif de souveraineté alimentaire pour notre pays.

D'autres évoquent des freins à la compétitivité de l'agriculture française : la réglementation, mais aussi une distorsion de concurrence lorsque les denrées alimentaires importées n'ont pas été produites avec les mêmes exigences sociales et environnementales qu'en France.

« Pourquoi toujours plus de réglementations en France, développe ainsi l'un des propos, quand on subit la concurrence des pays voisins européens en termes de coûts de la main-d'œuvre et de contraintes environnementales inégales. Bien sûr que la biodiversité doit être un enjeu prioritaire mais dans ce cas pourquoi ne l'est-elle pas chez nos voisins ? » Un participant propose en conséquence « une interdiction d'importer toutes denrées alimentaires ne correspondant pas aux critères environnementaux exigés en France ».

Un contributeur estime qu'il faut rechercher « les bons équilibres entre nécessité de production, rentabilité économique et environnement », un autre que « l'écologie ne pourra pas se faire sans l'agriculture ». Il est évoqué un besoin de mise en cohérence entre « les politiques commerciales (protéger les agriculteurs des variations de prix !), la PAC et les réglementations environnementales pour pouvoir accompagner et espérer préserver la production agricole française ».

Un avis relève des contradictions dans la société : « Ce que j'entends : une agriculture plus vertueuse, sans nuisance, productive, rémunératrice. Ce que je vois : la course à la consommation au prix produit le plus bas. La première réflexion n'est-elle pas là ? ».

### 1.2.2. Les modèles et les pratiques agricoles

Les modèles et les pratiques agricoles sont questionnés, en lien avec leurs impacts sur la qualité de la ressource en eau.

Des souhaits s'expriment sur :

- la fin de l'agriculture intensive : « Tant que le gouvernement soutiendra ce type d'agriculture, on pourra compter les PAN ! » ; un acteur revendique à ce sujet la nécessité « d'un changement systémique de notre agriculture »
- la priorité à des élevages à taille humaine, « avec de bonnes pratiques environnementales » et à une gestion rigoureuse des effluents d'élevage en zone vulnérable ; des personnes considèrent que la réduction de la consommation de viande par la population serait un « des leviers les plus efficaces » pour stopper le développement de l'élevage industriel et la concentration des élevages, qui « saturent les terres en nitrates »
- la limitation de la vente des engrais ou le plafonnements des doses autorisées
- une transition vers l'agriculture biologique, en soutenant les agriculteurs, « afin de garder des sols naturellement fertiles, des aliments plus riches en nutriments, l'eau et l'air de ce fait moins pollués », en réorientant la politique d'aides qui va aujourd'hui, selon l'un des avis, « aux gros pollueurs ».

Néanmoins, certains rappellent que l'agriculture biologique utilise elle aussi des engrais azotés ; par ailleurs elle « travaille beaucoup le sol », ce qui contribue à minéraliser l'azote.

À plusieurs reprises des propos évoquent la pression économique, défavorable selon eux à un changement de modèle : ils citent un « lobbying » des industriels de la chimie, mais aussi l'application

de la PAC qui « pousse au rendement ». Un intervenant considère qu'une agriculture « qui se préoccupe principalement de profits à court terme n'est pas viable ».

Des acteurs suggèrent une fiscalité spécifique sur les engrais azotés (« l'agriculture doit contribuer financièrement aux coûts de la pollution qu'elle génère », indique l'un d'eux) et l'application du principe pollueur-payeur.

Plusieurs questions sont posées sur les différentes fertilisations (organiques, chimiques) et sur le phénomène d'eutrophisation, en évoquant notamment les algues vertes sur les plages bretonnes.

Des attentes d'information et des inquiétudes sont exprimées sur le développement de la méthanisation et sur les digestats<sup>2</sup>, « nouvelle source d'azote », « nouveau type d'engrais azoté dont les effets sont encore mal connus ». Selon un acteur, ces digestats qui « présentent des caractéristiques similaires à l'azote minéral peuvent s'avérer problématiques quant à la qualité de l'eau ».

Quelques intervenants évoquent le glyphosate et son interdiction prochaine en agriculture, alors que ce produit, indiquent-ils, « permet de moins travailler les sols ».

### 1.2.3. Des attentes et expressions spécifiques du monde agricole

Les agriculteurs et leurs représentants rappellent en plusieurs occasions qu'ils sont des « professionnels responsables », des « chefs d'entreprise responsables » : « Ils aiment leur métier et agissent en connaissance de cause », précise l'un des avis. D'autres affirment : « À chacun son boulot, sa formation, son expérience », « Il faut nous laisser travailler avec notre environnement très changeant. »

Ils souhaitent qu'on écoute « le bon sens paysan ». Ils expriment également des besoins, d'informations et de connaissance (l'un d'eux explique qu'il est souvent difficile « d'accéder aux savoirs »), notamment sur le processus de transformation de l'azote « sous ses différentes formes et au cas par cas », et demandent de la confiance, du temps et un cadre serein pour travailler.

Ils évoquent la nécessité de « rémunérer le travail de l'agriculteur afin de lui permettre de répondre aux attentes ». Les évolutions doivent se faire, dans un contexte économique déjà très contraint, sans risques supplémentaires sur « le résultat financier et la compétitivité » des exploitations, indique un contributeur. Un autre précise que « les agriculteurs ne pourront pas faire cette transition sans moyens ».

Ces attentes se retrouvent et sont précisées dans la suite de la synthèse.

## 2. LE PROGRAMME D' ACTIONS NATIONAL NITRATES (PAN) : LE BILAN DU 6<sup>e</sup> PAN ET LES ORIENTATIONS POUR LE 7<sup>e</sup> PAN

### 2.1. Les réponses aux questions guidées

Sur ce thème, six questions guidées étaient proposées aux internautes sur la plateforme de concertation :

- Quelle perception avez-vous de la qualité de l'eau dans les rivières et les nappes souterraines en France ?
- Pensez-vous que la réglementation a permis d'améliorer la qualité de l'eau ?
- Les actions du PAN vous semblent-elles efficaces pour protéger la ressource en eau ?
- De votre point de vue, les caractéristiques suivantes sont-elles insuffisamment, suffisamment ou trop développées dans le PAN ?
- Selon vous, quel ordre de priorité le PAN devrait-il donner aux enjeux suivants ?
- De quels enjeux d'organisation de la réglementation faut-il tenir compte en priorité dans l'évolution du PAN ?

---

<sup>2</sup> Résidus du processus de méthanisation de matières organiques utilisés comme fertilisant.

### 2.1.1. Quelle perception avez-vous de la qualité de l'eau dans les rivières et les nappes souterraines en France ?

**Forme de la question** : sélection

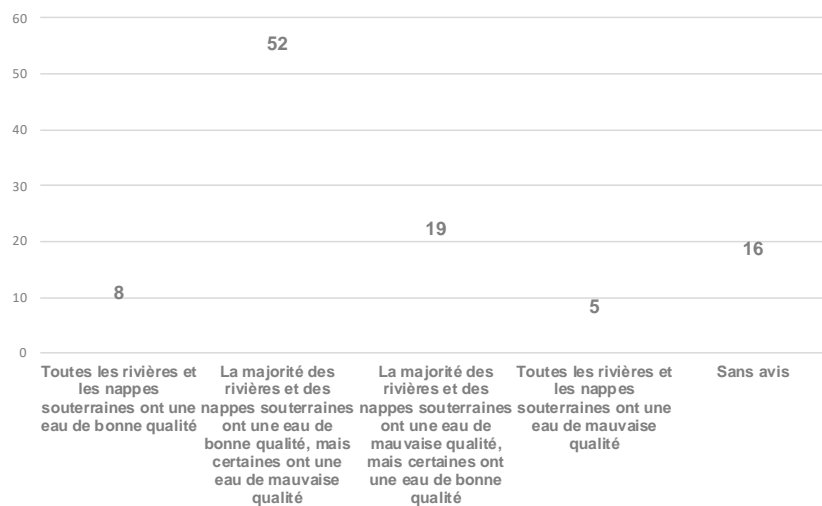
**Proposition** : choisir entre :

- Toutes les rivières et les nappes souterraines ont une eau de bonne qualité
- La majorité des rivières et des nappes souterraines ont une eau de bonne qualité, mais certaines ont une eau de mauvaise qualité
- La majorité des rivières et des nappes souterraines ont une eau de mauvaise qualité, mais certaines ont une eau de bonne qualité
- Toutes les rivières et les nappes souterraines ont une eau de mauvaise qualité
- Sans avis

**Nombre de répondants** : 327

**Résultat** :

#### PERCEPTION DE LA QUALITÉ DES EAUX (en pourcentage)



À 52 %, les répondants jugent que la majorité des rivières et des nappes souterraines ont une eau de bonne qualité, mais que certaines ont une eau de mauvaise qualité.

### 2.1.2. Pensez-vous que la réglementation a permis d'améliorer la qualité de l'eau ?

**Forme de la question** : degré d'accord

**Proposition** : Cocher :

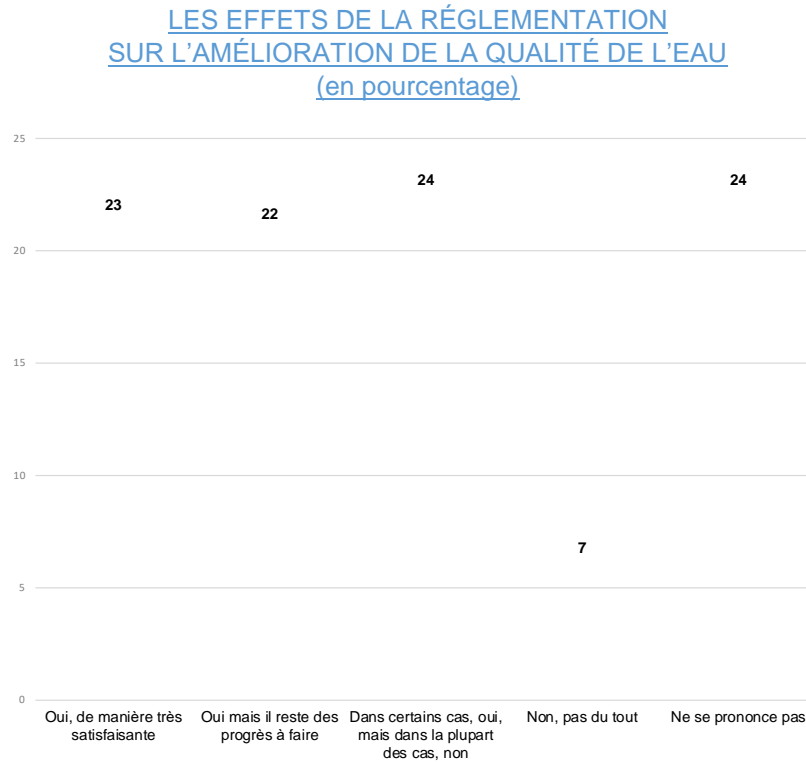
- Oui, de manière très satisfaisante
- Oui mais il reste des progrès à faire
- Dans certains cas, oui, mais dans la plupart des cas, non
- Non, pas du tout



- Ne se prononce pas

**Nombre de répondants : 282**

**Résultat :**



45 % des répondants jugent que la réglementation a permis d'améliorer la qualité de l'eau « de manière satisfaisante » ou avec « des progrès à faire ». 31 % des répondants jugent que la réglementation a permis d'améliorer la qualité de l'eau « dans certains cas, oui, mais dans la plupart des cas non » ou n'a « pas du tout » permis de l'améliorer.

2.1.3. Les actions du PAN vous semblent-elles efficaces pour protéger la ressource en eau ?

**Forme de la question :** degré d'accord

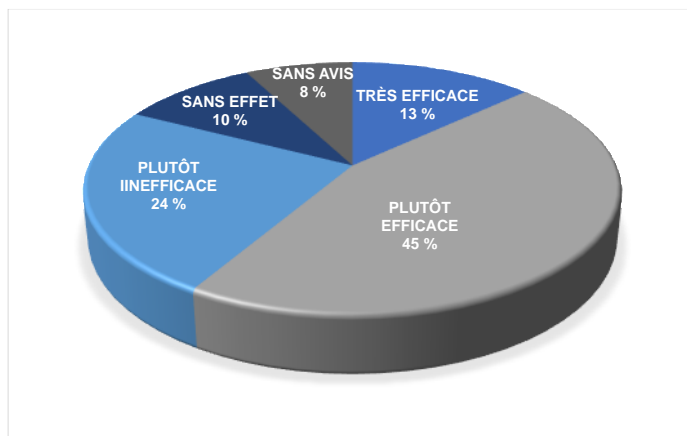
**Proposition :** Cocher, pour chacune des 8 mesures du PAN :

- Très efficace
- Plutôt efficace
- Plutôt inefficace
- Sans effet
- Sans avis

**Nombre de répondants : 259**

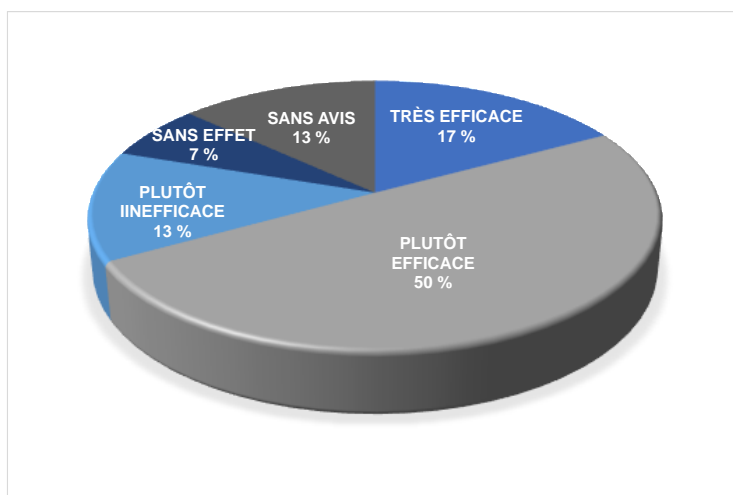
**Résultat :**

MESURE 1 : Périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés



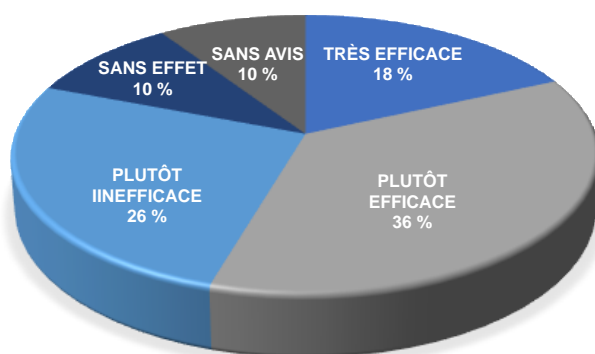
58 % des répondants jugent que la mesure 1 du PAN est « très efficace » ou « plutôt efficace ». 34 % jugent qu'elle est « plutôt inefficace » ou « sans effet ».

MESURE 2 : Prescriptions relatives au stockage des effluents d'élevage



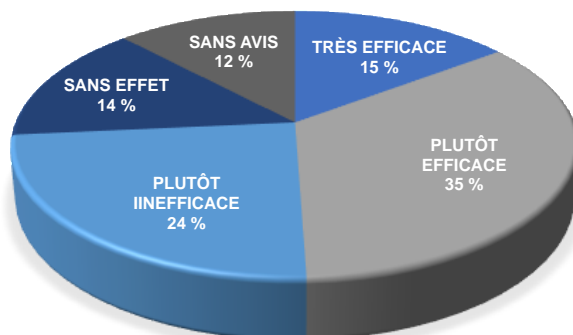
67 % des répondants jugent que la mesure 2 du PAN est « très efficace » ou « plutôt efficace ». 20 % jugent qu'elle est « plutôt inefficace » ou « sans effet ».

MESURE 3 : Limitation de l'épandage des fertilisants azotés afin de garantir l'équilibre de la fertilisation azotée



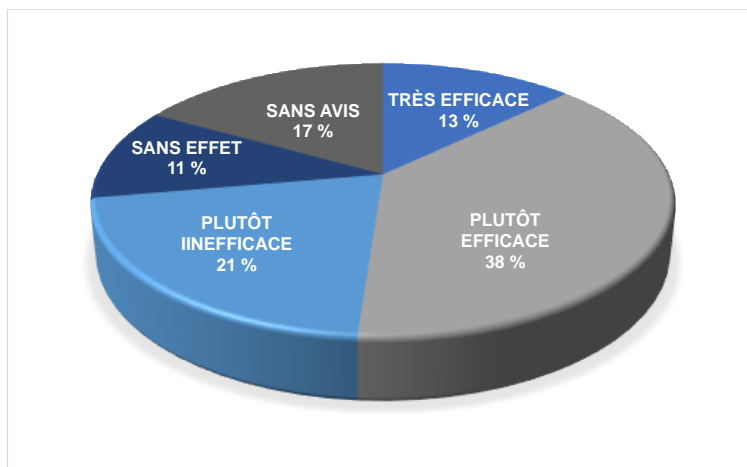
54 % des répondants jugent que la mesure 3 du PAN est « très efficace » ou « plutôt efficace ». 36 % jugent qu'elle est « plutôt inefficace » ou « sans effet ».

MESURE 4 : Modalités d'établissement du plan de fumure et du cahier d'enregistrement des pratiques



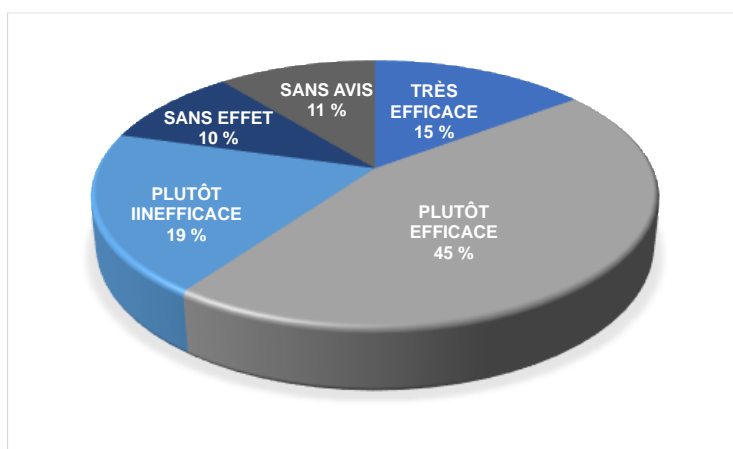
50 % des répondants jugent que la mesure 4 du PAN est « très efficace » ou « plutôt efficace ». 38 % jugent qu'elle est « plutôt inefficace » ou « sans effet ».

MESURE 5 : Limitation de la quantité d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par chaque exploitation



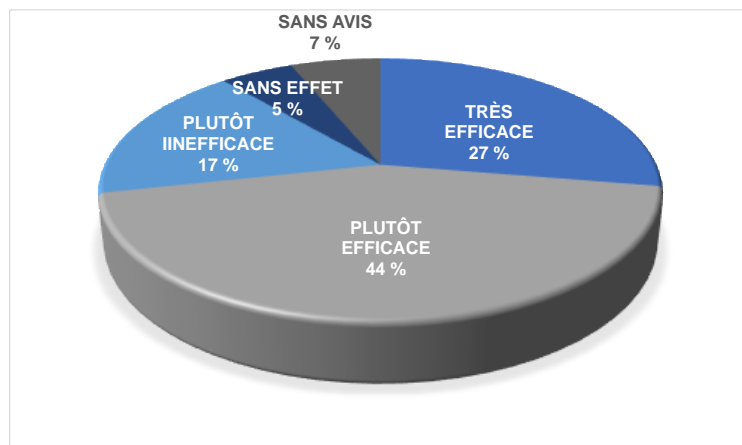
51 % des répondants jugent que la mesure 5 du PAN est « très efficace » ou « plutôt efficace ». 32 % jugent qu'elle est « plutôt inefficace » ou « sans effet ».

MESURE 6 : Conditions d'épandage



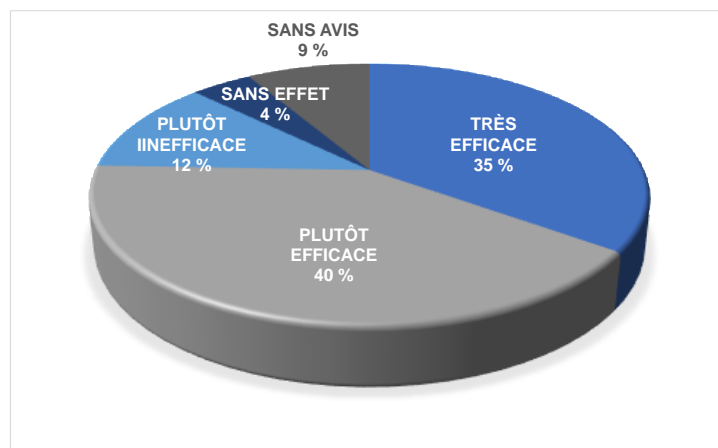
60 % des répondants jugent que la mesure 6 du PAN est « très efficace » ou « plutôt efficace ». 29 % jugent qu'elle est « plutôt inefficace » ou « sans effet ».

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



71 % des répondants jugent que la mesure 7 du PAN est « très efficace » ou « plutôt efficace ». 22 % jugent qu'elle est « plutôt inefficace » ou « sans effet ».

MESURE 8 : Couverture végétale permanente le long de certains cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau de plus de dix hectares



75 % des répondants jugent que la mesure 8 du PAN est « très efficace » ou « plutôt efficace ». 16 % jugent qu'elle est « plutôt inefficace » ou « sans effet ».

2.1.4. De votre point de vue, les caractéristiques suivantes sont-elles insuffisamment, suffisamment ou trop développées dans le PAN ?

**Forme de la question** : degré d'accord

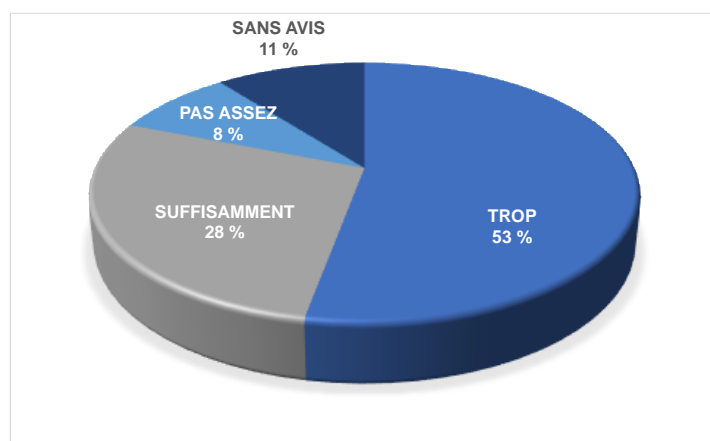
**Proposition** : Cocher, pour chaque caractéristique proposée :

- Pas assez
- Suffisamment
- Trop
- Sans avis

**Nombre de répondants** : 190

**Résultat** :

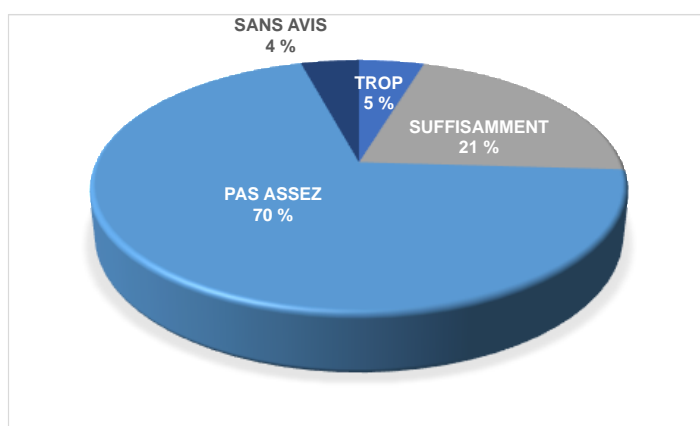
DEFINITION D'UN SOCLE COMMUN DE REGLES APPLICABLES  
À TOUTES LES ZONES VULNERABLES



53 % des répondants jugent que la définition d'un socle commun de règles applicables à toutes les zones vulnérables est « trop » développée dans le PAN. 28 % jugent qu'elle est « suffisamment » développée.

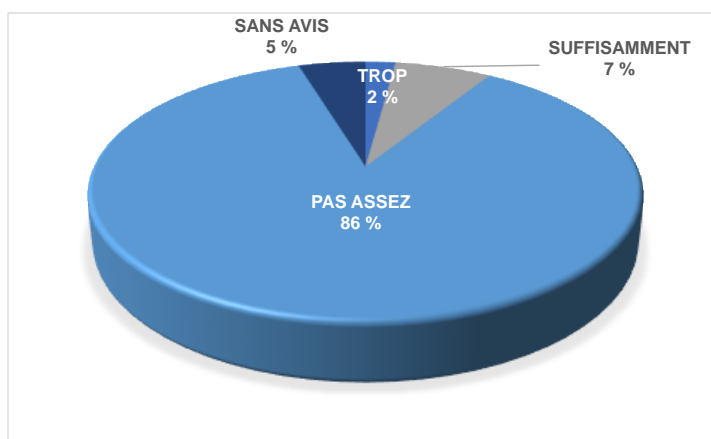


### POSSIBILITE D'ETRE ADAPTE EN FONCTION DES ENJEUX LOCAUX



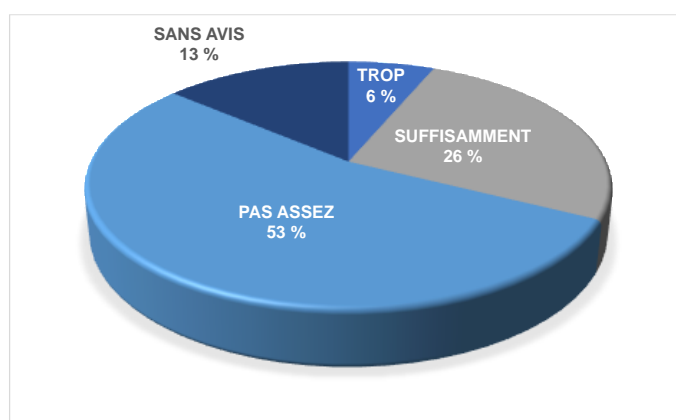
70 % des répondants jugent que la possibilité du PAN d'être adapté en fonction des enjeux locaux n'est « pas assez » développée. 21 % jugent qu'elle est « suffisamment » développée.

### PRISE EN COMPTE DES CONDITIONS CLIMATIQUES ANNUELLES



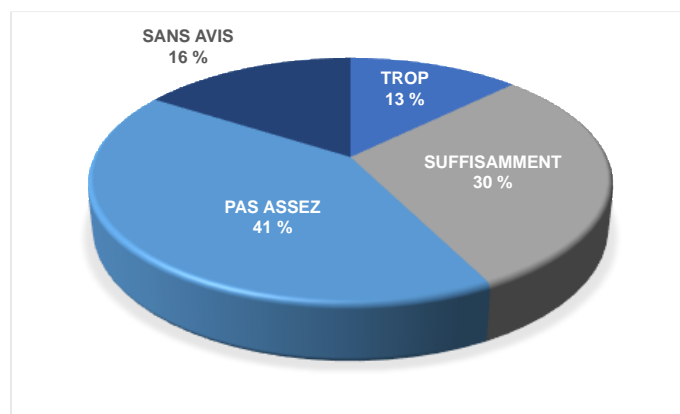
86 % des répondants jugent que le PAN ne prend « pas assez » en compte les conditions climatiques actuelles. 7 % jugent qu'il les prend « suffisamment » en compte.

### DÉFINITION DE RÈGLES CLAIRES



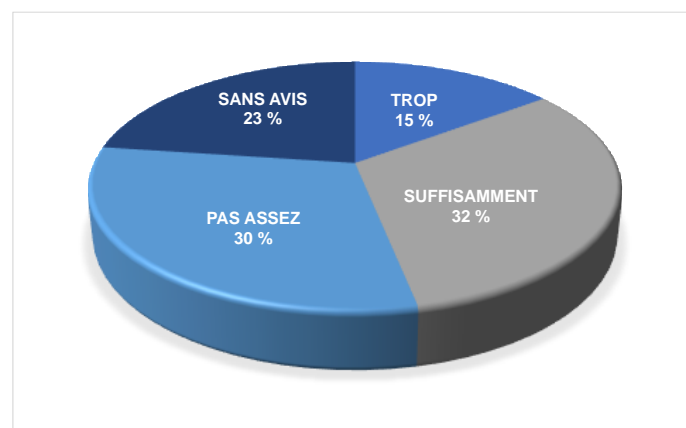
53 % des répondants jugent que le PAN ne propose « pas assez » de règles claires. 26 % jugent qu'il propose « suffisamment » de règles claires.

### DÉFINITION PRÉCISE DES SOLUTIONS TECHNIQUES À METTRE EN PLACE



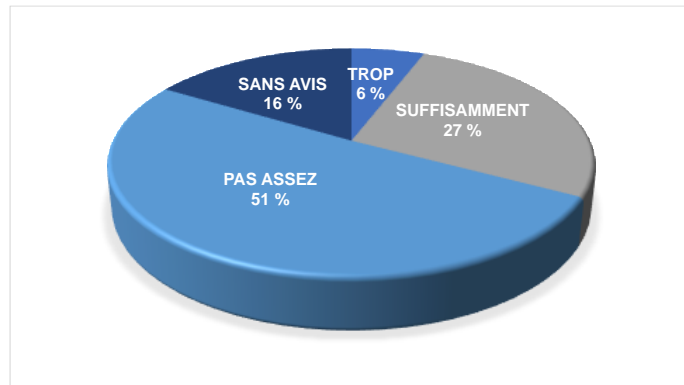
41 % des répondants jugent que le PAN ne propose « pas assez » de solutions techniques à mettre en place. 30 % jugent qu'il propose « suffisamment » de solutions techniques à mettre en place.

### DÉFINITION DES RÉSULTATS À ATTEINDRE



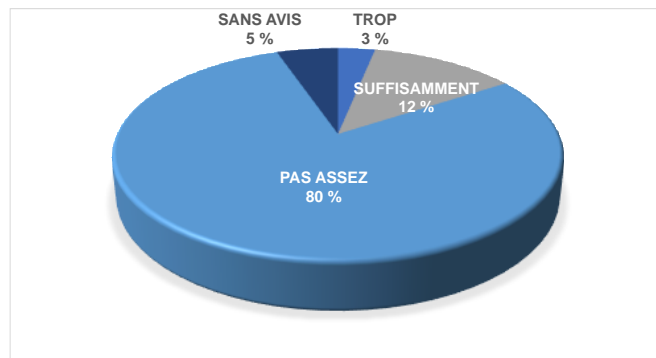
15 % des répondants jugent que le PAN définit « trop » les résultats à atteindre. 32 % des répondants jugent que le PAN définit « suffisamment » les résultats à atteindre. 30 % jugent qu'il ne définit « pas assez » les résultats à atteindre.

### STABILITÉ DANS LE TEMPS



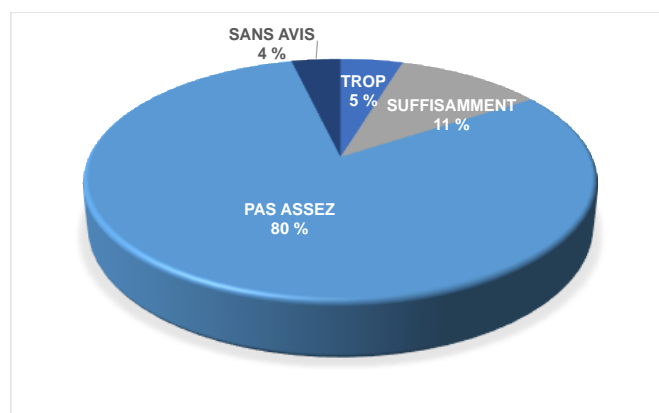
51 % des répondants jugent que le PAN ne propose « pas assez » de stabilité dans le temps. 27 % des répondants jugent que le PAN propose « suffisamment » de stabilité dans le temps.

### PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES AGRICOLES



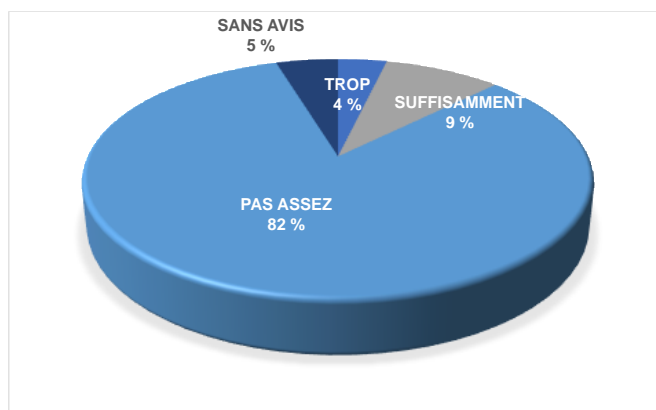
80 % des répondants jugent que le PAN ne prend « pas assez » en compte l'évolution des pratiques agricoles. 12 % des répondants jugent que le PAN prend « suffisamment » en compte cette évolution.

### PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES TECHNIQUES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES



80 % des répondants jugent que le PAN ne prend « pas assez » en compte les contraintes techniques des exploitations agricoles. 11 % des répondants jugent que le PAN prend « suffisamment » en compte ces contraintes.

## CONCILIATION DES IMPERATIFS AGRONOMIQUES, DE LA PERFORMANCE ECONOMIQUE ET DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX



82 % des répondants jugent que le PAN ne concilie « pas assez » les impératifs agronomiques, de la performance économique et des enjeux environnementaux. 9 % des répondants jugent que le PAN concilie « suffisamment » ces impératifs.

2.1.5. Selon vous, quel ordre de priorité le PAN devrait-il donner aux enjeux suivants ?

**Forme de la question** : classement de priorités, de 1 à 8

**Proposition** : Sélectionner dans le menu déroulant :

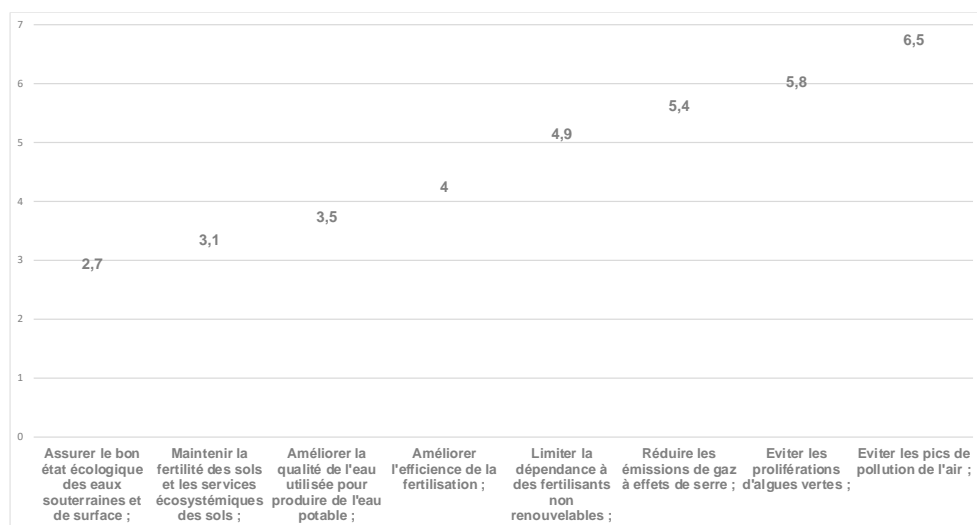
- Assurer le bon état écologique des eaux souterraines et de surface
- Améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable
- Éviter les proliférations d'algues vertes
- Améliorer l'efficacité de la fertilisation
- Maintenir la fertilité des sols et les services écosystémiques des sols
- Limiter la dépendance à des fertilisants non renouvelables
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre
- Éviter les pics de pollution de l'air

**Nombre de répondants** : 162

**Résultat** :

## ORDRE DE PRIORITÉ POUR CHAQUE ENJEU DU PAN

(de 1 à 8)



Les répondants classent les mesures de la plus prioritaire à la moins prioritaire, de la manière suivante : assurer le bon état écologique des eaux, maintenir la fertilité des sols, améliorer la qualité de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable, limiter la dépendance à des fertilisants non renouvelables, réduire les émissions de gaz à effet de serre, éviter les proliférations d'algues vertes, éviter les pics de pollution de l'air.

2.1.6. De quels enjeux d'organisation de la réglementation faut-il tenir compte en priorité dans l'évolution du PAN ?

**Forme de la question** : classement

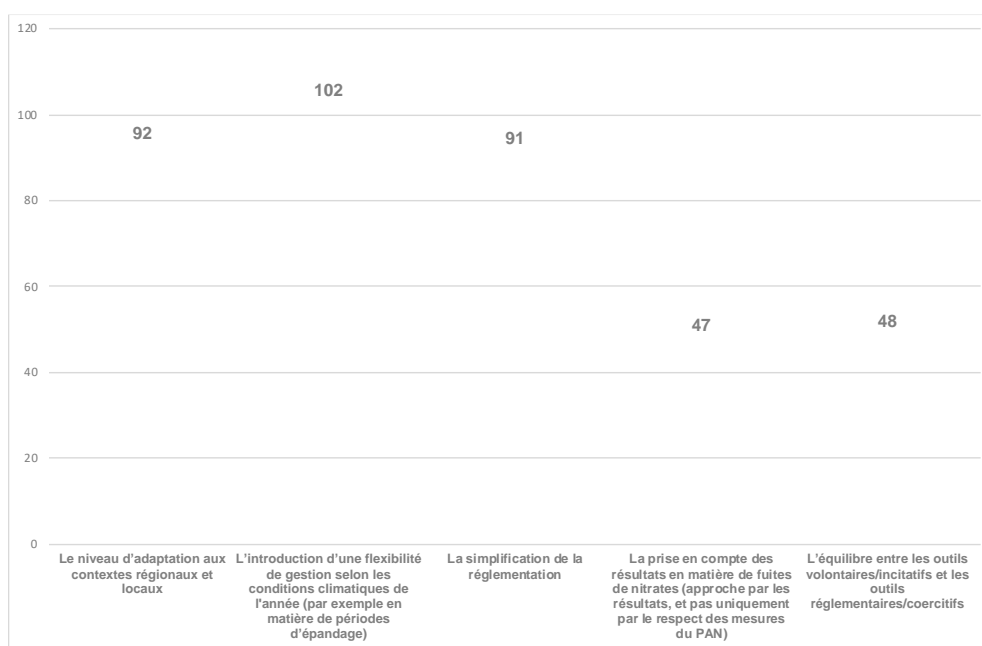
**Proposition** : Sélectionner 2 :

- Le niveau d'adaptation aux contextes régionaux et locaux
- L'introduction d'une flexibilité de gestion selon les conditions climatiques de l'année (par exemple en matière de périodes d'épandage)
- La simplification de la réglementation
- La prise en compte des résultats en matière de fuites de nitrates (approche par les résultats, et pas uniquement par le respect des mesures du PAN)
- L'équilibre entre les outils volontaires/incitatifs et les outils réglementaires/coercitifs
- Autres, préciser

**Nombre de répondants** : 195

**Résultat** :

## LES ENJEUX PRIORITAIRES POUR L'ÉVOLUTION DU PAN



Les 3 enjeux sélectionnés prioritairement par les répondants sont : l'introduction d'une flexibilité de gestion selon les conditions climatiques de l'année, le niveau d'adaptation aux contextes régionaux et locaux, la simplification de la réglementation. Les 2 enjeux suivants sont : l'équilibre entre les outils volontaires/incitatifs et les outils réglementaires/coercitifs, la prise en compte des résultats en matière de fuites de nitrates.

### 2.2. Les expressions libres

Les expressions libres ont été recueillies sur la plateforme de concertation, dans les cahiers d'acteurs et au cours des différentes rencontres avec le public.

#### 2.2.1. Le bilan du 6<sup>e</sup> PAN

##### 2.2.1.1. Les effets de la directive « nitrates » et des PAN

Selon plusieurs acteurs, le Programme d'actions national nitrates (PAN) « n'est pas à la hauteur » et ils rappellent que la situation se dégrade : en particulier, ils relèvent que la surface agricole (SAU) en zone vulnérable augmente ou notent que « 68 % de la SAU française reste encore classée en zone vulnérable ».

Pour l'un d'eux, « les programmes d'actions successifs ont eu un effet bénéfique, mais restent très insuffisants et inefficaces pour sortir du zonage de la directive nitrate : 6 programmes en 20 ans pour 2/3 du territoire toujours pollué ! » Un autre constate « les difficultés de réduire le nombre de captages destinés à l'alimentation en eau potable abandonnés pour cause de pollution et ce, malgré la directive nitrates mise en place depuis de nombreuses années ».

Au contraire, un acteur souligne les résultats obtenus en Bretagne et les efforts des agriculteurs : « la figure 12 du dossier de concertation indique que la Bretagne fait partie des régions où l'amélioration de la qualité de l'eau a été significative. Cela indique que la qualité de l'eau est un objectif atteignable dans



une zone d'élevage dense. » Toutefois, pour un autre, la Bretagne « reste une des régions de France les plus impactées par les nitrates ».

Une personne considère que les résultats sont décevants et que « ce sont toujours les consommateurs qui payent le prix de la pollution aux nitrates (comme aux pesticides d'ailleurs) ».

Un propos insiste sur le fait qu'il faut « laisser le temps aux mesures de montrer leur efficacité ».

### *2.2.1.2. Les contenus et la périodicité des PAN*

Un certain nombre d'avis portent sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans les PAN.

Des acteurs regrettent que ces enjeux ne soient « pas suffisamment déployés » dans les programmes d'actions, ou « pas suffisamment pris en compte par rapport à la performance économique toujours prioritaire », ou encore que « la pollution de l'air ne soit pas suffisamment prise en compte dans le 6<sup>e</sup> PAN ».

Il est également noté que jusqu'ici, « le PAN ne s'appuie sur aucun outil permettant de prendre en compte la biodiversité ou de hiérarchiser les secteurs à enjeux », ou que « le PAN prend peu ou pas en compte les nouvelles techniques comme les TCS [Techniques Culturelles Simplifiées] ou l'agriculture biologique ».

Des expressions portent sur la durée des programmes (4 ans) et des acteurs font part du fait que, pour eux, ce rythme d'évolution des mesures est « trop soutenu ».

L'un d'eux explique qu'avec « une évolution quadriennale imposée par la directive nitrates, il est difficile d'avoir un retour exhaustif sur l'impact de chaque programme d'actions nitrates ». Il précise que « les travaux relatifs à la prochaine réglementation démarrent systématiquement avant la finalisation du bilan des années précédentes » et « qu'il est difficile pour la profession agricole de soumettre des propositions à l'administration en l'absence de bilan de qualité ».

### *2.2.1.3. La réglementation*

De nombreuses expressions se rejoignent pour considérer que la réglementation nitrates est contraignante et complexe. Il est question notamment « d'un durcissement continu », d'une « complexification continue qui freine les ambitions du monde agricole ». Un acteur note « un durcissement de la réglementation s'appliquant aux viticulteurs à chaque nouveau programme ».

Un autre considère à ce sujet « qu'à force de négociations et de réticences, on aboutit à des dérogations sur toutes les mesures et à une réglementation extrêmement complexe ». Selon d'autres propos, « les réglementations et démarches administratives sont déjà énormes, si bien que l'on ne sait plus ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas », ou bien cette complexité conduit à ce que les mesures soient « incontrôlables sur le terrain ». Il est fait mention d'un « labyrinthe administratif ».

Plusieurs témoignages portent sur les PPF (Plans prévisionnels de fumure) et les cahiers de fertilisation : ils rapportent que ces documents sont perçus comme « indigestes » ou « laborieux » et regrettent que leur fonction initiale de « pilotage technique », de « cadrage de la gestion globale de la fertilisation dans l'exploitation » ait été perdue.

Pour un acteur, il s'est opéré « un détournement d'un outil de raisonnement pour l'agriculteur en outil de contrôle pour l'administration ».

#### 2.2.1.4. Les mesures

Plusieurs remarques portent sur le fait que les mesures du PAN sont souvent « inadaptées » : une expression précise que « beaucoup de règles sont basées sur des dates fixes, or la météo guide bon nombre de pratiques et influence les risques en fuites en nitrates ».

Les personnes s'exprimant sur ce sujet considèrent qu'il y a une inadéquation des dates réglementaires avec la réalité climatique, qu'il s'agisse des périodes d'interdiction d'épandage ou celles d'implantation et de destruction des couverts végétaux. Selon elles, on ne prend pas non plus suffisamment en compte les différences régionales. Ces avis et positions sont également développés dans les parties suivantes de la synthèse.

Ainsi, un participant explique que depuis l'instauration des CIPAN (Cultures Intermédiaires Piège À Nitrates), « les aléas climatiques ruinent ce qui se révèle être une fausse bonne idée ». Un autre que, pour les plans de fumure, « le calcul sur les rendements moyens de l'exploitation ne tient pas compte des problèmes climatiques subis ces dernières années ».

Un acteur témoigne que « les OPA [Organisations Professionnelles Agricoles] sont contraintes chaque année de porter des demandes de dérogations auprès des préfets. La fréquence de ces demandes souligne l'inadéquation des mesures de la réglementation avec les différents contextes territoriaux. »

Des mesures sont également considérées comme contre-productives :

- l'interdiction d'épandage sur sol enneigé, alors que, avec 5 cm de neige, « il n'y a aucun risque de lessivage » des nitrates
- l'interdiction de labourer les prairies permanentes, qui « incite à labourer avant l'interdiction » (« donc on a eu des retournements de prairies, qui libèrent de l'azote dans les années qui suivent », est-il rapporté)
- la dévalorisation de la valeur des haies et des bosquets dans la PAC, qui a parfois conduit à leur destruction.

#### 2.2.1.5. Le bilan du 6<sup>e</sup> PAN et les autres politiques publiques

Un acteur suggère que le bilan du 6<sup>e</sup> PAN intègre l'effet d'autres politiques publiques. Il considère que ce bilan « devrait mettre en évidence des problèmes d'application liés aux divergences avec d'autres politiques publiques favorisant le développement des exploitations les plus polluantes : premier pilier de la PAC [Politique Agricole Commune], augmentation des seuils ICPE [Installation Classée pour la Protection de l'Environnement] pour le régime de l'autorisation, programmes régionaux d'investissement dans des bâtiments d'élevage. »

### 2.2.2. Les orientations pour le 7<sup>e</sup> PAN

#### 2.2.2.1. De l'ambition et une approche globale

Des contributeurs réclament d'abord l'application des mesures existantes, « sans dérogation » (« La réglementation de base n'est pas appliquée et la loi est truffée de dérogations », souligne un avis).

Les 8 mesures actuelles du PAN sont qualifiées par un acteur de « leviers minimaux incontestables à actionner » et il est à plusieurs reprises demandé « de l'ambition » pour les PAN.

Un acteur explique toutefois que « le contexte actuel des exploitations agricoles, et notamment des élevages, n'est pas favorable à un cadrage réglementaire n'alliant pas économie, rentabilité, agronomie et environnement ».

Plusieurs personnes questionnent sur une approche ou une réflexion globale, ou en expriment le souhait, sur différents aspects :

- la prise en compte de tous les impacts de l'azote : nitrates, ammoniac, protoxyde d'azote, l'ammoniac notamment étant en lien avec la qualité de l'air (« pollution de l'air par l'épandage des engrais azotés »)
- la prise en compte des pesticides
- la prise en compte des nitrates et du phosphore pour lutter contre les phénomènes d'eutrophisation
- l'abaissement des seuils des rejets des stations d'épuration.

Un acteur juge que « le cloisonnement des problématiques pousse à la mise en œuvre de textes inappropriés. »

Pour un autre, « les programmes d'actions sont des outils utiles mais ils doivent être intégrés dans une démarche globale vers une transition agroécologique respectueuse des sols, de l'eau, des espaces naturels et de l'air, démarche qui doit être portée par le Gouvernement et les services de l'État. » Pour un autre encore, il y aurait des intérêts à « décréter que toutes les terres agricoles sont vulnérables : pour l'acceptation, pour l'application des conditionnalités PAC, pour un meilleur suivi des mesures ».

Les attentes portent également sur une cohérence :

- entre les différentes réglementations : « nitrates, ICPE, IOTA (Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements... » avec « maintien des exigences assurant leur compatibilité avec les objectifs de bon état des masses d'eau, fixés par la Directive Cadre sur l'Eau »
- avec la PAC, en « conditionnant les aides de la PAC à l'utilisation d'azote organique » ou encore en considérant « la lutte contre la pollution aux nitrates dans l'ensemble des politiques agricoles et notamment la PAC ». Un acteur milite pour « une PAC plus durable, plus efficace et respectueuse de l'environnement »
- en évitant « les contradictions avec les objectifs de réduction des produits phytosanitaires ».

Des contributeurs recommandent une harmonisation des règles au niveau européen pour que l'agriculture française « redevienne compétitive sur le plan européen ».

#### *2.2.2.2. Davantage de souplesse et de simplicité*

L'adaptation au « contexte pédoclimatique de l'année » est un souhait qui revient largement.

Les personnes s'exprimant sur ce sujet souhaitent que « les mesures soient adaptées aux différentes régions et qu'elles soient réactives en fonction de l'évolution climatique de l'année et non pas édictées une bonne fois pour toutes », car les périodes propices peuvent être « glissantes ».

Concrètement, il est proposé de « redonner une possibilité d'adaptation régionale » dans les PAR (Programmes d'actions régionaux) et il est souhaité que ces derniers « puissent proposer des mesures adaptées au contexte local ».

« Le PAN, explique l'un des avis, doit être décliné au niveau régional en concertation avec DRAAF [Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt], DDT [Direction départementale des Territoires], agence de l'eau et profession agricole ». Un intervenant rappelle « qu'on est en capacité de le faire, largement, les discussions sont vraiment ouvertes avec nos administrations dans un cadre collégial ».

L'adaptation aux aléas climatiques pourrait se baser sur « une grille de décision par exemple » ou s'appuyer « sur le réseau d'observation BSV [Bulletins de Santé du Végétal] qui est reconnu et qui est suivi par l'administration ».

De façon générale, des contributeurs insistent pour que « le système garde une simplicité de mise en œuvre et de suivi pour qu'il soit compréhensible ». Ils demandent « une réglementation qui affiche les objectifs simplement ».

Dans le même ordre d'idée, un avis recommande de « donner un cadre », mais de « ne pas changer les règles du jeu en permanence ». « Il est difficile, poursuit-il, d'être à jour dans la connaissance de la réglementation (des réglementations qui s'accumulent sur les exploitations, ce qui a pour effet un sentiment d'insécurité et de la démotivation) ».

#### *2.2.2.3. Des exigences en termes de moyens ou de résultats ?*

Un acteur souhaite que le PAN fixe « des objectifs de résultats et non de moyens » en prenant en référence « les objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau ».

D'autres acteurs s'y opposent. L'un d'eux indique : « Nous nous opposons farouchement à l'utilisation des objectifs de résultats comme obligation réglementaire. »

#### *2.2.2.4. Des conditions « claires » pour sortir d'une zone vulnérable*

Plusieurs contributeurs réclament que « les modalités de sortie de la zone vulnérable » soient « définies clairement », avec l'objectif de « motiver les exploitants du territoire ».

Un acteur appuie cette demande en expliquant que « les agriculteurs sont confrontés à l'absence de perspectives de sortie de la zone vulnérable » et que « le classement en zone vulnérable est perçu comme une véritable sanction collective, notamment dans le cas des masses d'eau présentant un seul point dégradé. »

#### *2.2.2.5. Les propositions de révision du PAN*

De nombreuses attentes et propositions sont émises pour la révision du PAN.

##### *o Sur les apports de fertilisants azotés*

Les contributeurs souhaitent ou suggèrent :

- qu'une place importante, voire « centrale » soit donnée aux Outils d'Aide à la Décision (OAD), car ils « permettent de pouvoir apporter la bonne dose de fertilisations azotées, au moment où la plante en a besoin ». Il s'agit, comme l'explique un intervenant, « d'aide par drone, par satellite, avec derrière des outils d'épandage qui peuvent permettre de faire de la modulation de doses, des coupures de tronçon ». Certains outils pourraient être rendus « obligatoires », et pour certains il serait intéressant d'en soutenir financièrement l'achat, « plutôt que de remplir des prévisionnels de fumure et d'épandage ainsi que l'analyse de sol dont les agriculteurs ne voient pas l'utilité »
- que des droits maximaux ou des quotas d'azote soient appliqués : en « gérant un droit maximal d'azote organique et minéral » en fonction du contexte de l'exploitation, en fonction des « assolements déclarés à la PAC » et « des rendements moyens et des sols ». Pour l'un des acteurs, « l'azote minéral doit en tout cas être pris en compte [et pas seulement l'azote organique] dans le plafond d'azote à 170 kg/hectare ». Pour un autre, « la fertilisation équilibrée à l'échelle de la parcelle devrait être renforcée par une limitation des apports de l'azote total à l'échelle de l'exploitation ». Pour un autre encore, cela devrait se faire en s'appuyant sur « les cartes pédologiques locales donc la qualité des sols et les productions présentes sur l'exploitation ». Un acteur souhaite que la méthode de calcul se base « sur la surface potentiellement épandable, comme cela se faisait avant la dernière révision », et non pas « sur toute la SAU » (Surface agricole utile)

- que l'analyse du sol « obligatoire » soit remplacée, selon un acteur, « par une analyse d'effluent sur un échantillon correctement prélevé ». Il suggère également, pour valider « l'efficacité des pratiques de l'exploitant vis-à-vis de cet intrant », que le bilan se fasse sur « entrée-sortie » et non « sur une dose figée », d'améliorer « la connaissance sur le lien entre parcelle et ressource », de « hiérarchiser les situations » et « d'améliorer ou combiner les indicateurs ».
- que les digestats de méthanisation soient considérés comme des engrais minéraux, leur épandage « devant interdire toute autre forme d'engrais azoté ». Un acteur suggère que le prochain PAN comprenne « une rubrique spécifique pour les digestats de méthanisation intégrant un calendrier d'épandage adapté à chaque type de digestat (liquide ou solide) et en fonction des cultures réceptrices »
- qu'il soit imposé un pourcentage de parcelles « non fertilisées » dans chaque bassin versant en excédent nitrates. Ces parcelles peuvent être « des parcelles forestières, en jachère, en prairie non fertilisée, en pâturage peu chargé, en culture de légumineuses »
- que la notion de « sol gelé en surface » soit supprimée car elle est jugée « trop restrictive » ; cela permettrait aux agriculteurs « de bénéficier de plus de créneaux favorables pour épandre les fertilisants »
- que des mesures spécifiques soient prises dans les territoires à eutrophisation (Bretagne et vallée de la Loue, ainsi que les rivières karstiques comtoises, sont notamment cités par les acteurs qui s'expriment sur ce sujet ; ils déclinent un certain nombre de mesures obligatoires adaptées aux problématiques locales qu'ils souhaiteraient voir mises en œuvre). Plus généralement, un acteur demande « que le PAR vise la maîtrise des deux éléments N + P », comme cela se pratique, indique-t-il « dans plusieurs pays de l'Union européenne ».

#### ○ *Sur les pratiques agricoles*

Les contributeurs souhaitent ou suggèrent :

- d'aller « dans le sens de la réduction d'élevages industriels », de « limiter le nombre d'animaux sur les territoires », la concentration des élevages « générant la pollution », ou de « ne pas donner d'autorisation d'agrandissement d'élevage en zone vulnérable »
- pour ce qui concerne les effluents d'élevage, que des aides soient prévues pour « des dispositifs contre les fuites » issues des équipements de stockage ou des appareils d'épandage et qu'il y ait « des investissements dans la connaissance agronomique pour une meilleure maîtrise des effluents d'élevage ». Un contributeur recommande de « favoriser l'épandage d'effluents d'élevage et limiter les engrais chimiques ». Un autre qu'il soit recherché une « autonomie des exploitations en fertilisants à l'échelle de l'exploitation mais aussi à l'échelle du territoire, afin de mieux répartir la production d'engrais organiques des élevages »
- que dans les exploitations agricoles traversées par un cours d'eau, « l'abreuvement au ruisseau des troupeaux et les cultures au ras des berges » ne soient plus autorisés
- que des techniques agronomiques et agroécologiques soient encouragées : replantations de haies bocagères « pour retenir les nitrates à travers leurs racines », agroforesterie, « développement des régulations écosystémiques (bandes tampons, haies...) », « préservation du bocage », protection stricte des cours d'eau par des bandes enherbées, limitation des « nouvelles transformations des prairies en cultures », maintien des prairies permanentes, « qui sont de véritables puits de carbone en permettant son stockage dans le sol [et qui sont] garantes du maintien de la biodiversité végétale et animale », retour à « une polyculture-élevage »

- que la couverture des sols soit favorisée : les recommandations portent sur la généralisation des intercultures, « des semis sous-couverts permanents et à minima des CIPAN courtes », des « solutions apportées par les plantes : légumineuses, variétés adaptées pour les couverts automnaux, mélanges d'espèces, etc. »
  - que le recours à l'irrigation soit limité, ce qui permettrait « de limiter l'usage excessif d'engrais »
  - que les « pollutions diffuses liées aux légumes sous serre dans le nord Finistère » soient prises en compte.
- *Sur les modalités d'application et sur l'évaluation du PAN*

Les contributeurs souhaitent ou suggèrent :

- que, dans un but d'efficacité, le PAN « s'applique à l'ensemble du bassin versant »
  - que la durée du PAN soit allongée à 7 ans afin de « prendre la moyenne des deux meilleures années de rendement »
  - une vigilance sur les indicateurs retenus dans l'évaluation des programmes d'actions
  - « un porter à connaissance sur les pollutions nitrates à mi-parcours du PAN, pour confirmer et faire évoluer la pertinence des mesures du PAN et des zonages proposés ».
- *Pour les exploitations entrant en zone vulnérable*

Sur ce sujet, il est souhaité « un programme de mise aux normes des exploitations » entrant en zone vulnérable, et « un délai pour se mettre aux normes ».

#### *2.2.2.6. Un volet « développement » dans le PAN*

Plusieurs contributeurs et acteurs recommandent qu'un équilibre soit trouvé dans le prochain PAN « entre l'incitatif et le réglementaire ». Concrètement, ils suggèrent que le programme d'actions repose sur deux « logiques » : « une logique réglementaire et une logique de développement local et territorial et d'engagements volontaires ».

L'objectif serait de leur point de vue de permettre « une plus forte adhésion des agriculteurs et une adaptabilité au contexte pédoclimatique de chaque région ».

#### *2.2.2.7. Du suivi et des contrôles*

Les intervenants sur ce sujet attendent un renforcement des contrôles, « un contrôle efficace des mesures ».

Pour l'un par exemple, il s'agit « de maintenir une pression de contrôle suffisante pour s'assurer que la réglementation est effectivement appliquée » ; pour un acteur, « les amendes pour non-respect de la réglementation doivent être augmentées et les contrôles plus fréquents ». Ce dernier demande également « des mesures du taux de nitrates, par exemple au niveau des émissaires des réseaux de drainage, bon indicateur des rejets de nitrates dans les eaux de surface ».

Il est également suggéré que les contrôles soient « cohérents de part et d'autre des frontières nationales ».



#### *2.2.2.8. De l'accompagnement économique*

Les contributeurs souhaitent ou suggèrent :

- des financements pour des matériels ou des outils d'aide à la décision « qui permettent d'optimiser les épandages (effluents d'élevage, modulation intraparcellaire) » et pour les conventions Haute Valeur Environnementale (HVE). En termes de modalités sont évoqués des financements répartis « équitablement », ou versés « pour les faibles revenus agricoles », ou payés « aux coopératives qui les dispenseront gratuitement », ou portant « au moins sur l'étude » pour la HVE
- du soutien « à l'investissement de moyens de recyclage et désinfection des effluents »
- du subventionnement pour « les mesures du volet "agronomie et technologie" et pour récompenser les bonnes pratiques facultatives en matière de couverture des sols », du soutien financier pour « la mise en œuvre d'initiatives volontaires »
- la mobilisation « de la commande publique de l'État pour favoriser l'achat de produits exemplaires, les plus durables du point de vue de la fertilisation »
- l'accompagnement financier pour la mise aux normes des exploitations entrant en zone vulnérable ; ce soutien est jugé « primordial » et « impératif ».

#### *2.2.2.9. Des appuis techniques, de l'accès à la connaissance et de la communication*

Les contributeurs souhaitent ou suggèrent :

- que les chambres d'agriculture embauchent « des conseillers chargés de faire des diagnostics pollution dans les exploitations et de proposer un plan d'action pour aboutir à la neutralité en matière de rejets sur l'environnement, tout en garantissant la viabilité de l'exploitation »
- de « mobiliser les chercheurs et les conseillers pour développer et diffuser des solutions technologiques (capteurs, drone, goutte à goutte, fractionnement, transformation des effluents, matériels d'épandage moins émissifs) et mutualiser les moyens pour rendre les techniques moins coûteuses »
- de la formation et de l'accompagnement technique des agriculteurs « au changement des pratiques »
- des partages d'expériences en montrant « des solutions éprouvées (visites de fermes de démonstration) », en finançant « une animation territoriale avec retours d'expérience entre agriculteurs de même zone agricole »
- « une administration qui fait de la pédagogie, pour que chacun s'approprie les objectifs »
- dans les messages diffusés sur le PAN, de « passer d'une expression axée sur la contrainte réglementaire à un discours fondé sur le sens et les enjeux de cette politique, ainsi que sur la préservation de l'intérêt général et du bien commun que représente une eau de qualité »
- de la « reconnaissance des actions mises en œuvre et des résultats obtenus ».

### 3. L'ADAPTATION DES PÉRIODES D'INTERDICTION D'ÉPANDAGE POUR LIMITER LES ÉMISSIONS D'AZOTE DANS L'EAU ET DANS L'AIR

#### 3.1. Les réponses à la question guidée

Sur ce thème, une question guidée était proposée aux internautes sur la plateforme de concertation. Elle portait sur l'appréciation de l'adaptation des périodes d'interdiction d'épandage à :

- la protection des ressources en eau
- la prévention des pics de pollution de l'air
- la bonne gestion agronomique des cultures
- les contraintes organisationnelles de l'exploitation.

**Forme de la question :** degré d'accord

**Proposition :** Cocher :

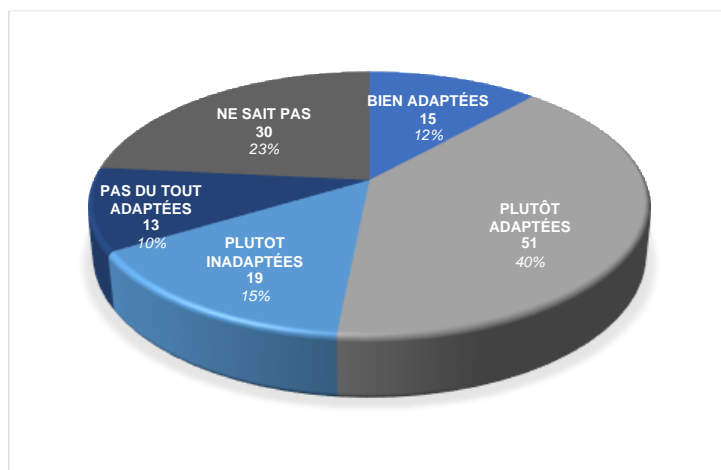
- bien adaptées
- plutôt adaptées
- plutôt inadaptées
- pas du tout adaptées
- ne sait pas

**Nombre de répondants :** 128

**Résultat :**

#### L'ADAPTATION À LA PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU

(en valeur absolue et en pourcentage)

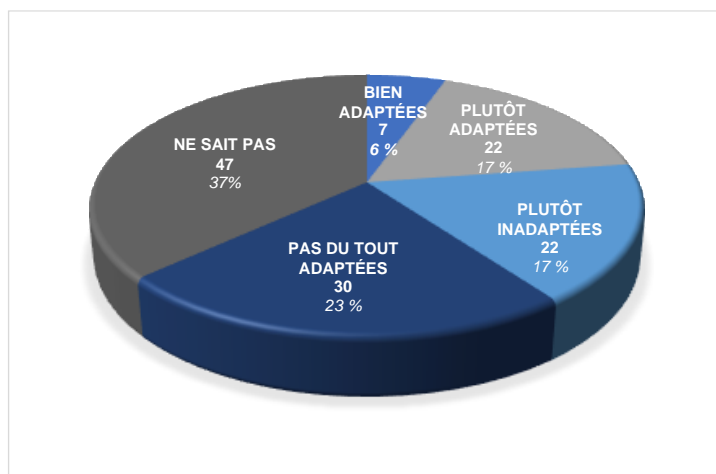


52 % des répondants jugent que les périodes d'interdiction d'épandage sont « bien adaptées » ou « plutôt adaptées » à la protection des ressources en eau.



## L'ADAPTATION À LA PRÉVENTION DES PICS DE POLLUTION DE L'AIR

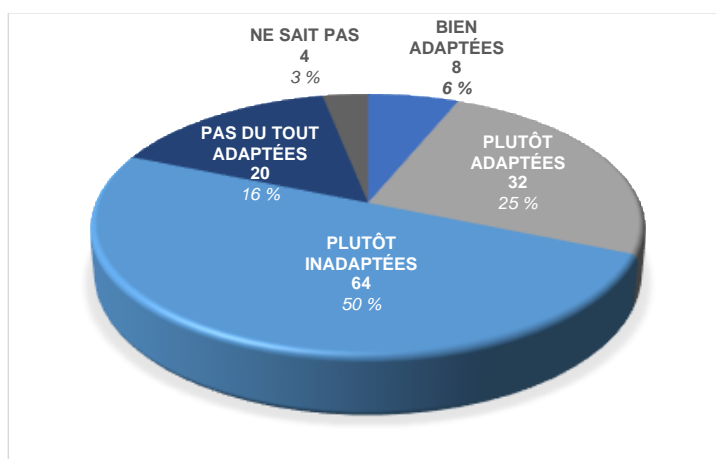
(en valeur absolue et en pourcentage)



40 % des répondants jugent que les périodes d'interdiction d'épandage sont « plutôt inadaptées » ou « pas du tout adaptées » à la prévention des pics de pollution de l'air. 29 % jugent qu'elles sont « bien adaptées » ou « plutôt adaptées ».

## L'ADAPTATION À LA BONNE GESTION AGRONOMIQUE DES CULTURES

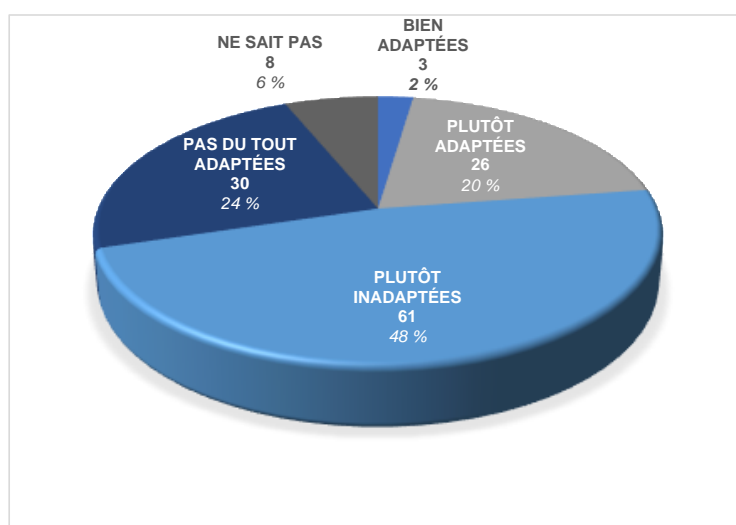
(en valeur absolue et en pourcentage)



66 % des répondants jugent que les périodes d'interdiction d'épandage sont « plutôt inadaptées » ou « pas du tout adaptées » à la bonne gestion agronomique des cultures.

## L'ADAPTATION AUX CONTRAINTES ORGANISATIONNELLES DE L'EXPLOITATION

(en valeur absolue et en pourcentage)



72 % des répondants jugent que les périodes d'interdiction d'épandage sont « plutôt inadaptées » ou « pas du tout adaptées » aux contraintes organisationnelles de l'exploitation.

### 3.2. Les expressions libres

Les expressions libres ont été recueillies sur la plateforme de concertation, dans les cahiers d'acteurs et au cours des différentes rencontres avec le public.

#### 3.2.1. Les difficultés dans l'application des périodes d'interdiction d'épandage

Les contributeurs qui interviennent sur ce thème s'accordent régulièrement sur les difficultés rencontrées dans l'application des périodes d'interdiction d'épandage.

Ils considèrent que les périodes définies au niveau national sont « trop strictes » ou « trop restrictives » sachant que, en regard, les marges de manœuvre des agriculteurs sont étroites et que « la météo commande ». Ainsi un contributeur explique que « le bon déroulement d'un chantier peut se faire au jour près », un autre témoigne que « les agriculteurs font ce qu'ils peuvent » mais que « les fenêtres d'intervention dans les champs sont parfois réduites ».

Au contraire selon l'un des avis, ces périodes ne sont « pas suffisamment strictes » : les algues vertes, rappelle son auteur, continuent de se développer dans la baie de Saint-Brieuc, dans les Côtes d'Armor.

De nombreux intervenants soulignent les évolutions climatiques rapides et constatent « des reprises de végétation des cultures de plus en plus précoces ». C'est le cas par exemple dans le sud de la France où la date du 15 janvier est déjà, pour un contributeur, « beaucoup trop tardive » du point de vue agronomique et environnemental « pour mettre des engrais ».

De ce fait, les périodes d'interdiction d'épandage sont à plusieurs reprises jugées « inadaptées », « trop théoriques », « arbitraires », « technocratiques », « trop centralisées ». Des personnes considèrent que les décisions « sont éloignées du terrain », notamment parce que les modèles cultureux sont différents en fonction des régions françaises.

Les témoignages portent également sur des effets contre-productifs des mesures du PAN. Sont cités par exemple :

- la concentration des épandages sur quelques jours qui conduit à une « moindre maîtrise du risque de lessivage des nitrates » ou à « des épandages dans de mauvaises conditions, pour respecter la date théorique » - le matériel des Entreprises de Travaux Agricoles (ETA) ou des Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) étant « débordé sur de courtes périodes »
- les épandages organiques l'été sur sol nu, considérés comme « une aberration agronomique et écologique ».

Ces contraintes apparaissent « bloquantes » et génératrices de coûts. Selon l'un des propos, « l'interdiction de fertilisants minéraux à partir du 1<sup>er</sup> juillet sur les cultures de printemps » empêche « le fractionnement des apports pourtant favorables à la fertilisation raisonnée ». Pour un autre, « il est de plus en plus difficile d'organiser le calendrier de travail sachant que le contexte de main-d'œuvre est très tendu et que la situation économique des agriculteurs ne s'améliore pas ». La concentration des épandages sur des périodes courtes implique de « déléguer les chantiers », ce qui génère des coûts. Par ailleurs, la situation « conduit à des demandes de dérogations répétitives ».

Plusieurs agriculteurs et des représentants de la profession insistent sur la complexité du sujet avec « l'accumulation » de contraintes d'ordre organisationnel, logistique, réglementaire, technique, social et climatique. « Forcément, synthétise l'un d'eux, il y a une collision du réglementaire et du pratique ».

Des personnes font le lien entre les périodes d'épandage et la question des capacités de stockage des effluents d'élevage. Ainsi, pour l'une d'elles, « ces insuffisantes capacités sont aujourd'hui à la source des insuffisantes périodes d'interdiction d'épandage, que l'on retrouve dans les programmes d'actions. »

### 3.2.2. Les leviers pour faciliter la gestion des périodes d'interdiction d'épandage

#### 3.2.2.1. Des rappels sur les enjeux environnementaux

En premier lieu, des intervenants rappellent les enjeux des périodes d'interdiction d'épandage : il s'agit de limiter au maximum « le lessivage de l'azote vers les cours d'eau et les émissions dans l'air ». L'un d'entre eux ajoute que « les périodes d'épandage doivent avant tout avoir pour objet de protéger la ressource en eau, de surface ou souterraine » et que cela doit être « le critère principal de toute périodicité ».

#### 3.2.2.2. Des leviers réglementaires

Plusieurs contributeurs souhaitent des calendriers d'épandage « élargis », en rappelant qu'ils ne sont plus adaptés à « la précocité des saisons ». Il s'agirait selon eux et concrètement :

- « d'avoir la possibilité d'épandre des engrais organiques et minéraux à l'automne si présence de couvert et mulching de matière organique »
- d'adapter l'interdiction d'apports minéraux en fin d'été « aux besoins des cultures (colza, dérobées) »
- mais aussi d'élargir les modalités d'épandage, avec « la fertilisation des couverts par exemple »
- ou encore de prendre en compte le critère des précédents culturaux.

Quelques-uns recommandent que la réglementation se focalise davantage sur les objectifs à atteindre, « plutôt que sur des moyens plus ou moins adaptés ».

La demande de souplesse est assez générale. Il est évoqué la possibilité pour les services de l'État de « moduler les périodes en fonction des conditions météorologiques réelles », la liberté aux acteurs de terrain décider, et la confiance à placer dans les agriculteurs, « qui ont pris en compte l'environnement et ses enjeux dans leurs pratiques ».

Selon certains avis, le calendrier d'épandage doit s'adapter aux conditions climatiques de l'année, mais en s'assurant, eu égard à la complexité du sujet, que les critères soient « suffisamment accessibles et compréhensibles des agriculteurs ».

D'autres insistent sur la mise en place de dérogations. Un acteur cite en exemple des dérogations mises en œuvre lors « d'épisodes de fortes précipitations qui contraignent les capacités de stockage des effluents ».

Quelques intervenants jugent également les contrôles et les sanctions nécessaires : « Il ne faut pas compter sur les seules recommandations, explique l'un d'eux. On voit la lenteur des effets sur les taux de nitrates. La santé de nos enfants ne peut attendre. »

### *3.2.2.3. Des leviers agronomiques*

De nombreux participants à la concertation se positionnent sur un calendrier d'épandage basé sur l'agronomie et non pas sur « des dates fixes ».

Ils souhaitent que soient considérés le stade de développement des cultures, les besoins des plantes, la portance des parcelles, les conditions pédoclimatiques ou encore les sensibilités locales, comme la présence de captages par exemple.

Les attentes portent également sur la prise en compte des différences régionales. Ainsi, un intervenant recommande que les dates soient adaptées au territoire, en collaboration avec les services de la DREAL et de la DRAAF, voire même qu'elles le soient au niveau des « petites régions » : « On ne va pas gérer la montagne vosgienne, souligne-t-il, comme on pourrait gérer, si je parle de la région Grand Est, la plaine d'Alsace ou le département de la Marne. On ne gère pas le Barrois comment on va gérer le plateau lorrain. » À ce sujet, il est également souhaité « de la réactivité ».

De manière à pouvoir intégrer cette demande dans le 7<sup>e</sup> PAN, un acteur suggère une expérimentation portant sur « la mise en place d'un système d'alerte basé sur le contexte pédoclimatique ».



#### 3.2.2.4. Des leviers techniques

Des leviers techniques sont suggérés :

- du matériel technologique, comme « des drones, des matériels d'épandage performants qui sont vraiment des sources de solutions pour éviter à la fois des surplus d'azote, mais surtout aussi pour faire des gains dans l'exploitation »
- l'enfouissement du lisier pour toutes les exploitations
- une fertilisation « au plus près des semis », « notamment pour les cultures les plus sujettes au lessivage comme le maïs »
- un épandage des engrais qui devrait « respecter des conditions obligatoires », telles que la force du vent, comme cela est le cas pour les produits phytosanitaires.

#### 3.2.2.5. Des leviers financiers

Des personnes soulignent également que l'agriculteur devrait pouvoir trouver un intérêt « à la fois agronomique et économique ». Un « accompagnement financier » ou des mesures pour « faciliter la valorisation des couverts » pourraient de ce point de vue être mis en œuvre.

#### 3.2.3. La prise en compte des émissions d'azote dans l'air

L'intégration à la réflexion des émissions d'azote dans l'air donne lieu à des positions tranchées et divergentes :

- plusieurs avis considèrent que la prise en compte des effets sur la qualité de l'air représente « des contraintes supplémentaires sans contreparties » ou rejettent l'idée « de contraintes supplémentaires uniquement en zone vulnérable » - cela créerait, selon un acteur, « une distorsion de concurrence supplémentaire entre les exploitations situées dans la zone vulnérable et celle hors zone vulnérable ». Des personnes indiquent que « le sujet [du PAN] est la protection des eaux et pas la qualité de l'air ». Pour l'un des acteurs, l'intégration au PAN d'un volet sur la pollution de l'air « ne répond pas à la directive européenne »
- à l'inverse pour d'autres, la qualité de l'air et les émissions d'ammoniac n'ont pas été suffisamment considérées jusqu'ici et le futur PAN doit prendre en compte la pollution de l'air, ou amplifier cette prise en compte.

Un contributeur considère qu'il « n'a pas été prouvé de nuages de gaz à effet de serre suite aux épandages comme il en existe par le domaine du transport ».

Un acteur évoque au contraire la pollution de l'air par les dérivés de l'azote « agricole » : « épandage avec volatilisation de NH<sub>3</sub> et émissions de particules, émission d'oxydes d'azote lors de la dénitrification des sols dégradés. »

## 4. L'AMÉLIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COUVERTURE AUTOMNALE DES SOLS POUR LIMITER LES ÉMISSIONS D'AZOTE DANS L'EAU

### 4.1. Les réponses aux questions guidées

Sur ce thème, deux questions guidées étaient proposées aux internautes sur la plateforme de concertation. Elles portaient sur :

- L'appréciation de l'adaptation des exigences en termes de couverture automnale des sols à la protection des ressources en eau et à la bonne gestion agronomique de l'exploitation
- L'action publique à mettre en œuvre pour améliorer la couverture des sols.

4.1.1. Les exigences en termes de couverture automnale des sols vous semblent-elles adaptées ?

**Forme de la question** : degré d'accord

**Proposition** : Cocher :

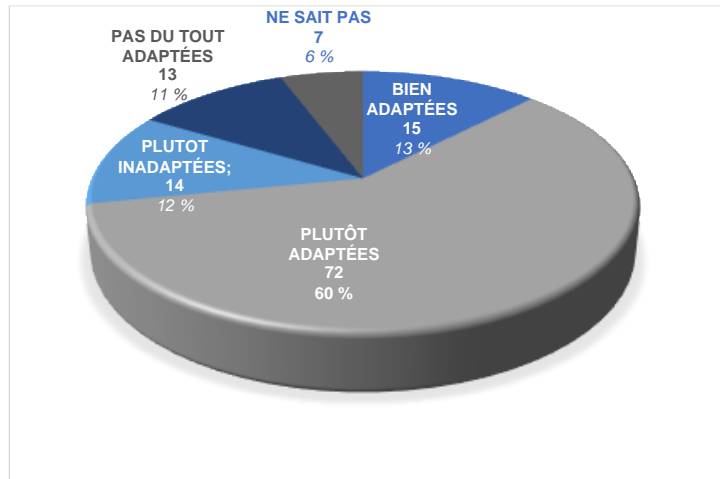
- bien adaptées
- plutôt adaptées
- plutôt inadaptées
- pas du tout adaptées
- ne sait pas

**Nombre de répondants** : 121

Résultat :

### L'ADAPTATION À LA PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU

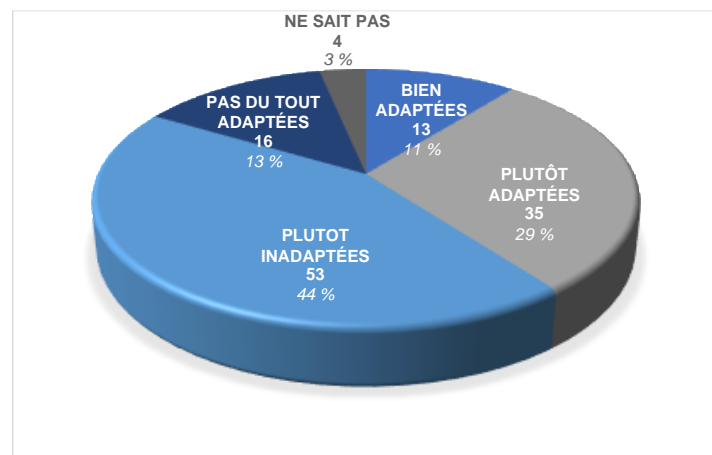
(en valeur absolue et en pourcentage)



73 % des répondants jugent que les exigences en termes de couverture automnale des sols sont « bien adaptées » ou « plutôt adaptées » à la protection des ressources en eau.

### L'ADAPTATION À LA BONNE GESTION AGRONOMIQUE DE L'EXPLOITATION

(en valeur absolue et en pourcentage)



57 % des répondants jugent que les exigences en termes de couverture automnale des sols sont « plutôt inadaptées » ou « pas du tout adaptées » à la bonne gestion agronomique de l'exploitation.

#### 4.1.2. Selon vous, pour améliorer la couverture des sols, l'action publique devrait... ?

**Forme de la question** : classement de priorités, de 1 à 5

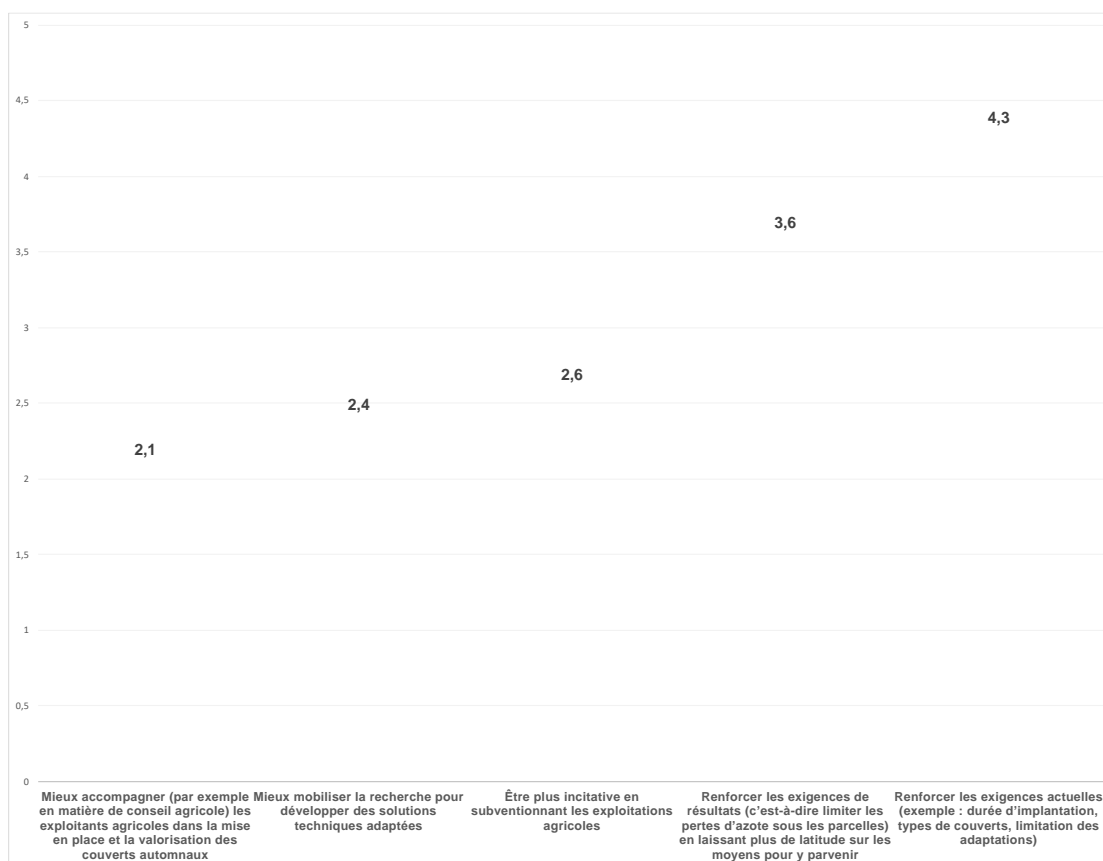
**Proposition** : Sélectionner dans le menu déroulant :

- Renforcer les exigences actuelles (ex : durée d'implantation, types de couverts, limitation des adaptations)
- Renforcer les exigences de résultat (c'est-à-dire limiter les pertes d'azote sur les parcelles) en laissant plus de latitude sur les moyens pour y parvenir
- Être plus incitative en subventionnant les exploitations agricoles
- Mieux accompagner (par exemple en matière de conseil agricole) les exploitants dans la mise en place et la valorisation des couverts automnaux
- Mieux mobiliser la recherche pour développer des solutions techniques adaptées

**Nombre de répondants** : 107

### L'ACTION PUBLIQUE PAR ORDRE DE PRIORITÉ

(rang moyen de 1 = plus important à 5 = moins important)



Les répondants classent les mesures de la plus importante à la moins importante, de la manière suivante : mieux accompagner les exploitants, mieux mobiliser la recherche, être plus incitative en subventionnant les exploitations agricoles, renforcer les exigences de résultats, renforcer les exigences actuelles.

## 4.2. Les expressions libres

Les expressions libres ont été recueillies sur la plateforme de concertation, dans les cahiers d'acteurs et au cours des différentes rencontres avec le public.

### 4.2.1. Une conviction largement partagée sur l'intérêt des couverts

Un certain nombre de contributions évoquent les couverts et font part de leur conviction sur l'intérêt de cette pratique. Des avis relèvent les bénéfices pour « la préservation de la qualité de l'eau » et, au-delà pour « remonter tous les éléments nutritifs en surface », « l'amélioration de la résilience des sols », « la restauration d'un taux de carbone des sols » ou encore « la protection contre l'érosion ».

Un propos positionne la réussite des couverts d'interculture en « levier numéro 1 dans la maîtrise des fuites de nitrates ». Selon un autre avis, « la possibilité de récolter ces couverts est une chose excellente ». Pour un troisième, « le côté intérêt agronomique de la couverture des sols devrait faire l'objet de toutes les attentions de la profession ».

Pour autant, les expressions sur ce sujet soulignent que la pousse dépend avant tout des conditions climatiques or, des sécheresses sont constatées depuis trois ans et elles rendent la pratique peu efficace. Des affirmations comme « les couverts sont bénéfiques pour la vie des sols, mais voilà il faut de l'eau... » ou « ne nous obligez pas à des choses anti-agronomiques » avec des semis en période de sécheresse rappellent cette réalité.

Un acteur indique que le fait de parler de cultures à vocation de pièges à nitrates (CIPAN) » est « très réducteur et pas très stimulant pour un agriculteur », d'autant que, explique-t-il, « au cours du temps, entre automne et printemps les légumineuses peuvent très bien jouer le rôle de piège à nitrates puis de fertilisant pour la culture suivante ».

Un autre rejoint cet avis en soulignant que « la distinction actuelle entre CIPAN [Culture Intermédiaire Piège à Nitrates] et couvert végétal en interculture donne la fausse impression que le CIPAN n'a aucun intérêt agronomique et ne sert qu'à piéger les nitrates ».

### 4.2.2. Les freins à la mise en place de la couverture des sols

Des contributions relèvent d'abord une « une méconnaissance des bienfaits de cette pratique par les agriculteurs ». Elles constatent un manque d'information : les agriculteurs « peuvent ignorer la diversité des couverts possibles, témoigne un acteur, et les éleveurs ne perçoivent pas tous son intérêt comme fourrage ». « Certains techniciens des organisations professionnelles agricoles ne sont pas suffisamment sensibilisés et convaincus de l'importance du couvert végétal (ne le considèrent pas comme une vraie culture, et n'incitent pas leurs adhérents/clients à les soigner). »

La technique peut inquiéter également car les couverts attirent potentiellement les ravageurs.

Les contributeurs relèvent des freins en termes de charge de travail, de coût et de matériel :

- la couverture des sols intervient « à un moment de l'année où la charge de travail est déjà très élevée » et « des pointes de travail sont générées par un calendrier trop resserré » ; un personne questionne : « droit au congé annuel des agriculteurs ? »
- les cultures intermédiaires représentent un coût qui peut être considéré comme « trop élevé (main-d'œuvre, matériel, semences...) ». Par ailleurs, selon un propos, « tout changement de pratique est une prise de risque financière, et demande de la sécurité des pratiques sur le moyen long terme »
- du matériel est nécessaire, « l'idéal » étant d'avoir le matériel pour implanter les couverts, « en remuant le moins de terre possible ».

Plusieurs personnes expliquent que les couverts, rendus obligatoires par la réglementation, sont semés alors qu'il ne pleut pas et donc qu'ils ne lèvent pas. Elles jugent dans ces conditions que la mesure est « contre-productive » ou « absurde » : « Planter un CIPAN en période de sécheresse ne sert à rien ! » indique l'une d'elle ; pour une autre « faire semer des engrais verts le 1<sup>er</sup> août dans un sol sec et par une température du sol de 40°C est une hérésie ».

Un intervenant témoigne que le coût s'élève à « un peu plus de 100 € l'hectare, voire 150 € en comptant le travail, l'usure du matériel, le fioul, tout ce qui va avec, les heures sur le tracteur, faire de la poussière, donc dégrader aussi la qualité de l'air, pour semer, dépenser de l'argent, alors qu'on sait que ça ne va pas pousser ». Un acteur explique que « cela provoque un sentiment d'incompréhension et donc de rejet de cette réglementation inadaptée ».

Cette obligation administrative est ressentie comme « un non-sens », « coûteux » et « sans intérêt pour le sol » et les contributeurs regrettent un manque de souplesse sur les dates d'implantation.

La réglementation est jugée contraignante sur d'autres points. Sont évoqués dans les expressions :

- un processus de dérogation lourd (« La procédure actuelle dérogatoire n'est pas facilement opérationnelle »)
- des pénalités « peu claires » (« Les pénalités de la non couverture des sols ne sont pas évoquées clairement. Les mauvais élèves s'en sortent mieux que les bons qui eux ont investi temps et argent »)
- un choix de CIPAN « qui peut être limité compte tenu des contraintes économiques des exploitations »
- une obligation de destruction mécanique des couverts ou la « difficulté à gérer la destruction » avec par exemple une période disponible très courte à l'automne
- l'interdiction de fertiliser les couverts.

Certains témoignent que « des agriculteurs attendent les dérogations pour ne pas semer ». D'autres regrettent « l'absence de valorisation » de ces couverts, « en dehors des dérobées et des CIVE [Culture Intermédiaire à Vocation Énergétique] ».

Enfin sur ce thème, des avis évoquent une certaine « pression » des méthaniseurs pour obtenir des CIVE et s'interrogent : « Comment dans ces conditions espérer une couverture et une protection durables des sols et de la ressource en eau ? »

#### 4.2.3. Des solutions pour faciliter l'application de la mesure de couverture des sols

##### *4.2.3.1. Une priorité à donner à l'agronomie*

En premier lieu, les intervenants sur ce thème souhaitent que la priorité soit « donnée à l'agronomie ».

Ils recommandent de laisser des latitudes aux agriculteurs pour gérer les couverts, sans imposer de date administrative : « Laissez-nous décider s'il est opportun de semer un couvert ou pas selon la météo et de le détruire quand il faut le faire agronomiquement », « Arrêtons d'imposer des dates. Laissons à chaque exploitant le choix de sa date d'implantation », « Plutôt travailler dans les meilleures conditions possibles pour être efficace. »

Un avis préconise de « ne faire des couverts que lorsque les conditions sont favorables ». Un autre indique qu'il faudrait « par contre une date à partir de laquelle le couvert peut être détruit. »

#### 4.2.3.2. Une évolution de la réglementation

Les contributeurs détaillent leurs attentes pour une évolution de la réglementation. Ils souhaitent « de la souplesse et de la réactivité », au moyen « d'un système simple et agile pour s'adapter aux situations agronomiques et climatiques » ou « d'outils opérationnels efficaces pour la prise en compte des aléas climatiques ». Les procédures actuelles étant jugées « trop longues », la possibilité « d'adaptations rapides » est attendue.

À minima selon l'un des avis, « une clause systématique de pluviométrie » est primordiale pour l'implantation des couverts. Il précise : « Le territoire contient beaucoup de station météo connecté et que l'on est capable de savoir quelle pluviométrie il est tombé dans chaque village. »

Cette souplesse concerne également les dérogations, données par exemple selon l'un des propos « dans les cas où la couverture automnale ne peut pas être implantée ». Selon un autre, ces dérogations « doivent être beaucoup plus simples et accessibles » ; un avis estime, au contraire, que « si la mesure était bien adaptée on ne devrait pas avoir recours à des dérogations » ; d'autres encore qu'il faudrait cesser les dérogations, qu'ils jugent « trop fréquentes » ou, plus largement, qu'il faudrait « réduire les cas particuliers et nombres d'exceptions ».

Des intervenants sur ce sujet souhaiteraient que la réglementation autorise :

- les repousses des cultures précédentes
- la fertilisation des couverts
- les légumineuses en CIPAN (féveroles, pois, trèfles...), « qui jouent le rôle de piège à nitrates et de fertilisant pour la culture suivante »
- les échanges de semences entre professionnels
- l'irrigation des couverts
- la destruction chimique des couverts.

D'autres nuancent le dernier point : un acteur s'élève contre toute autorisation de destruction chimique qui créerait, selon l'un des propos, « une pollution dans la perspective d'en limiter une autre », ce qui ne peut « en aucun cas être considéré comme une avancée ». Un autre souhaite cette interdiction de destruction chimique, « sauf pour les îlots en Technique Culturelle Simplifiée ».

Un acteur recommande « d'arrêter la règle des "repousses de céréales denses et homogènes spatialement, autorisées dans la limite de 20% des surfaces en interculture longue à l'échelle de l'exploitation", sauf en zone outarde ».

#### 4.2.3.3. Des moyens techniques, des études et du suivi

Des solutions sont proposées :

- la mesure des excédents d'azote (« Les couverts pour piéger les excédents d'azote sont utiles quand il y a excédent d'azote. Le prouver pourrait permettre de choix entre couvert réglementaire ou couvert agronomique/technique avec 100 % de légumineuses »)
- la réalisation d'une analyse de sol tous les deux ans
- l'utilisation de l'urée « très tôt en saison », comme le promeut l'agronome Konrad Schreiber
- la couverture permanente, technique « qui fait son chemin ».

Un acteur souhaiterait que des solutions telles que « le semis de maïs sous couvert, « aujourd'hui seulement conseillé », soient imposées pour que la couverture des sols « soit suffisamment efficace ».

Un autre acteur préconise d'étudier « les avantages et les inconvénients entre deux systèmes réglementaires de couverture des sols en interculture longue : système actuel, système basé sur le



résultat » et également d'effectuer « un suivi (satellite et/ou radar) de la couverture du sol dans les zones vulnérables ou au moins les ZAR ». Il suggère d'initier des « programmes de recherche & développement sur des semences tolérantes au stress hydrique ».

#### *4.2.3.4. Des aides et de la valorisation*

Plusieurs contributeurs suggèrent que les agriculteurs soient aidés financièrement pour la mise en place d'un couvert adapté ou pour acquérir le matériel adéquat. Un acteur recommande de « généraliser les dispositifs d'aides sur les zones vulnérables ».

Un propos considère qu'il serait « bien de donner un droit à l'innovation agricole ».

Le sujet de la valorisation est repris dans plusieurs expressions. L'objectif serait, selon l'un des avis, de « considérer la couverture des sols comme une culture à part entière grâce aux différentes formes de valorisation possibles (bioéconomie, CIVE, alimentation du bétail, etc.) ». À tout le moins, des acteurs souhaitent que l'intérêt agronomique et économique pour l'agriculteur soit mis en avant ; il est rappelé que les couverts permettent, entre autres, des économies sur l'achat de fertilisants.

Un acteur indique également qu'un « soutien à la création de filières dédiées – CIVE, dérobées, légumineuses, etc. – remettrait en avant l'intérêt agronomique et économique » de la pratique des couverts.

Des suggestions portent sur l'encouragement « des filières d'approvisionnement et de multiplication des semences de couvert en local (intérêt économique et environnement) » et sur le financement de la recherche pour des pratiques agricoles « écologiques et respectueuses de l'environnement ».

Un acteur insiste sur « l'importance des contrôles » mais aussi de critères « revus avec un volet lié à leur réussite ».

Pour d'autres participants, la PAC aurait un rôle à jouer : « Il serait intéressant de valoriser le comportement régulièrement vertueux des agriculteurs via la PAC » ou « Le versement des aides PAC devrait considérer ce côté conservation des sols ».

#### *4.2.3.5. De l'accompagnement, de la formation, de la lisibilité*

Plusieurs personnes se rejoignent pour préconiser de l'accompagnement, de la formation et de l'information : « Il est indispensable, résume l'une d'elles, de communiquer cette pratique [des couverts] aux agriculteurs et de les accompagner dans sa mise en place. » Un acteur recommande « d'initier des programmes de sensibilisations des techniciens OPA sur les couverts végétaux ».

Les souhaits portent ici sur « de la vulgarisation », « du conseil », « de l'expérimentation ». L'accompagnement technique doit être « facilitateur », indique un intervenant.

Une personne suggère « des chantiers collectifs avec l'intervention de partenaires (CUMA, ETA) financés ».

Une autre recommande le travail en réseau pour partager les bonnes pratiques, au moyen de « discussion par télévidéo, visite sur site ». Elle souligne que « le partage par les pairs est le meilleur outil pour le changement des comportements ».

Quelques personnes suggèrent davantage de lisibilité dans la communication. Les mesures doivent, selon elles, « être porteuses de sens agronomique ». Un acteur suggère de créer un « arbre de décision (zonage, taux d'argile...) », permettant de comprendre les obligations réglementaires et « une communication locale adaptée à assurer par les services de l'État ». Un autre souligne l'enjeu de « rendre accessibles et concrets » pour les agriculteurs les résultats de la recherche.

## 5. L'ARTICULATION ENTRE LE PAN ET LA PROTECTION DES CAPTAGES D'EAU POTABLE

### 5.1. Les réponses aux questions guidées

Sur ce dernier thème, quatre questions guidées étaient proposées aux internautes sur la plateforme de concertation :

- état des lieux : d'après vous, aujourd'hui, dans les aires d'alimentation de captage, les dispositifs sont-ils en moyenne plutôt volontaires/incitatifs ou plutôt obligatoires ?
- orientations : où pensez-vous que cet équilibre entre démarches volontaires/incitatives et obligations devrait se situer dans les aires d'alimentation de captage ?
- est-il souhaitable d'introduire dans le PAN un socle minimal de mesures à mettre en place de manière uniforme dans l'ensemble des zones d'actions renforcées ?
- classer dans l'ordre de priorité les types de mesures qui seraient les bonnes candidates à un socle minimal de mesures à mettre en place.

Les résultats des réponses à ces questions guidées sont présentés ci-après.

5.1.1. État des lieux : d'après vous, aujourd'hui, dans les aires d'alimentation de captage, les dispositifs sont-ils en moyenne plutôt volontaires/incitatifs ou plutôt obligatoires ?

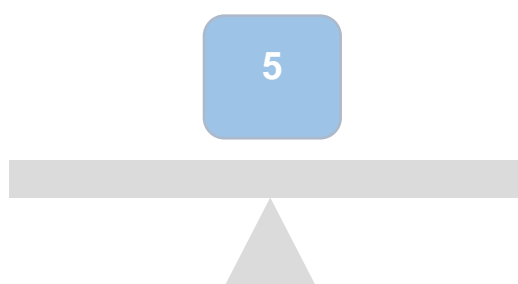
**Forme de la question** : échelle d'importance

**Proposition** : caractériser l'équilibre entre les deux types de démarches en donnant un chiffre compris entre 1 (exclusivement volontaire/incitatif) et 10 (exclusivement obligatoire)

**Nombre de répondants** : 94

**Résultat** :

MOYENNE DES AVIS



Les répondants considèrent, en moyenne, que les dispositifs mis en œuvre actuellement dans les aires d'alimentation de captage sont équilibrés entre le volontaire/incitatif et l'obligatoire.

5.1.2. Orientations : où pensez-vous que cet équilibre entre démarches volontaires/incitatives et obligations devrait se situer dans les aires d'alimentation de captage ?

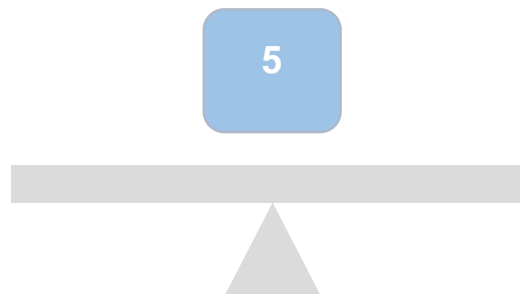
**Forme de la question** : échelle d'importance

**Proposition** : caractériser l'équilibre entre les deux types de démarches en donnant un chiffre compris entre 1 (exclusivement volontaire/incitatif) et 10 (exclusivement obligatoire)

**Nombre de répondants** : 87

**Résultat** :

MOYENNE DES AVIS



Les répondants considèrent, en moyenne, que les démarches mises en œuvre demain dans les aires d'alimentation de captage devront être équilibrées entre le volontaire/incitatif et l'obligatoire.

5.1.3. Est-il souhaitable d'introduire dans le PAN un socle minimal de mesures à mettre en place de manière uniforme dans l'ensemble des zones d'actions renforcées ?

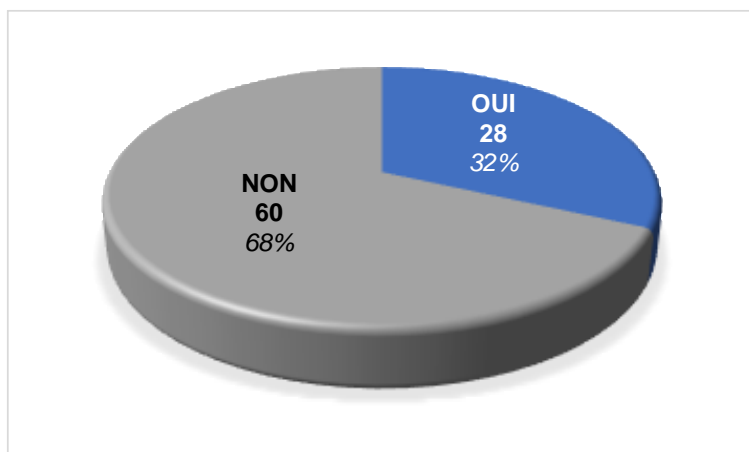
**Forme de la question** : oui / non

**Nombre de répondants** : 88

**Résultat** :

UN SOCLE MINIMAL DE MESURES UNIFORMES

(en valeur absolue et en pourcentage)



68 % des répondants ne souhaitent pas l'introduction dans le PAN d'un socle minimal de mesures à mettre en place de manière uniforme dans l'ensemble des zones d'actions renforcées.

5.1.4. Classer dans l'ordre de priorité les types de mesures qui seraient les bonnes candidates à un socle minimal de mesures à mettre en place

**Forme de la question** : classement de priorités, de 1 à 5

**Proposition** : Sélectionner dans le menu déroulant :

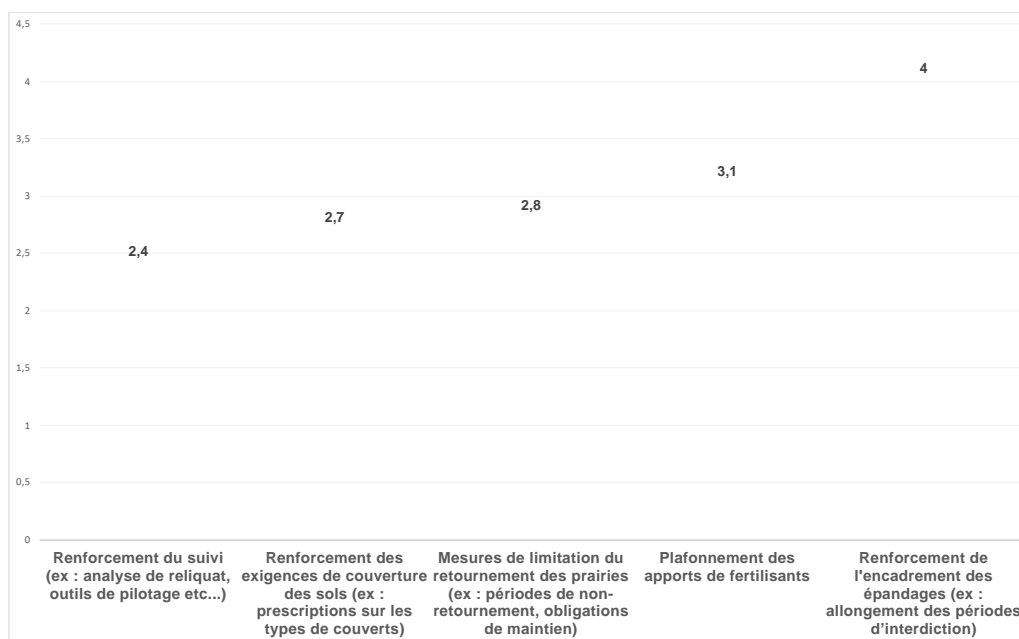
- Renforcement de l'encadrement des épandages (ex : allongement des périodes d'interdiction)
- Plafonnement des apports de fertilisants
- Renforcement des exigences de couverture des sols (ex : prescription sur les types de couverts)
- Mesures de limitation du retournement des prairies (ex : périodes de non-retournement, obligations de maintien)
- Renforcement du suivi (ex : analyse de reliquat, outils de pilotage, etc.)

**Nombre de répondants** : 73

**Résultat** :

### LES MESURES PAR ORDRE DE PRIORITÉ

(rang moyen de 1 = plus important à 5 = moins important)



Les répondants classent les mesures de la plus importante à la moins importante, de la manière suivante : le renforcement du suivi, le renforcement des exigences de couverture des sols, les mesures de limitation du retournement des prairies, le plafonnement des apports de fertilisants, le renforcement de l'encadrement des épandages.

## 5.2. Les expressions libres

Les expressions libres ont été recueillies sur la plateforme de concertation, dans les cahiers d'acteurs et au cours des différentes rencontres avec le public.

### 5.2.1. Les constats sur la protection des captages d'eau potable

Sur ce thème, des intervenants relèvent d'abord que la qualité de l'eau n'est pas au rendez-vous. Une personne souligne ainsi : « Les mesures déjà en place sont insuffisantes pour la préservation ou la reconquête des captages. La preuve en est que depuis que cette directive [nitrates] existe, la qualité de l'eau se dégrade toujours. »

Un exemple d'amélioration est cependant évoqué sur les captages « Grenelle » : ces derniers « dépassaient régulièrement, voire allègrement les 50 milligrammes par litre d'eau, [...] on a travaillé collectivement et on est arrivé à des résultats, certes pas partout ».

Il est rappelé que les efforts « doivent venir de tous » et pas seulement des agriculteurs. Un contributeur estime qu'il faut « responsabiliser » les agriculteurs « mais aussi ceux qui les poussent vers des pratiques dangereuses pour les captages (financeurs, groupes agro-industriels, etc.). »

Pour un autre, « les industriels et les méthaniseurs ne devraient pas être autorisés à rejeter des polluants sous couvert de créer de l'emploi sur un territoire ». Un acteur demande « de la transparence sur les aides perçues par les méthaniseurs ».

D'autres constats sont établis : des participants citent un manque d'accompagnement financier « des collectivités et des agriculteurs » et une « faiblesse » de la connaissance aujourd'hui sur « le sol, les infiltrations, les retenues et donc la pollution ». « Aujourd'hui, explique un avis, aucun système d'analyse ou de calcul en temps réel ne vient dire combien d'ammoniac et de nitrate sont présent dans le sol à l'instant T et comme personne ne le sait, il est impossible d'agir contre les excès d'azote et les fuites ».

De manière générale, il est relevé un manque d'ambition ou de trajectoire des politiques publiques sur ce sujet. Deux expressions illustrent ce regret : « Le serpent se mord souvent la queue dans le cycle de l'eau... et les ambitions sont vites édulcorées. Dommage, car on ne s'en sortira pas de cette façon » et il faudrait « plus de constance et de détermination : arrêter les *stop and go* de l'État. »

### 5.2.2. Les propositions pour améliorer la protection

#### 5.2.2.1. De manière générale

Les propositions portent d'abord sur l'intégration des pollutions diffuses dans les prescriptions, « afin de pouvoir les suivre et contrôler leur application. Faute de quoi il serait vain de s'en tenir à la bonne volonté des intéressés. »

En second lieu, il est souhaité la promotion d'une agriculture moins consommatrice d'intrants autour des captages. Les « systèmes bios » sont privilégiés par certains, qui les jugent « moins polluants en termes de nitrates ».

Les financements, indiquent une personne, « devraient être priorisés vers ces agriculteurs ». « Les exploitations à proximité (quelques kilomètres) de zones sensibles types captage d'eau potable, précise

une autre, devraient fonctionner en agriculture biologique, en agriculture de conservation ou selon les principes de l'agroécologie. »

Plus globalement encore, l'évolution du modèle agricole devrait aller, selon un propos, « vers la résilience en lien avec le changement climatique (sécheresses...). » Il s'agit poursuit-il de privilégier « la bonne culture au bon endroit [...] mais aussi la diversification et de la réflexion à l'échelle du système sur les intrants (agri bio ou raisonnée). »

#### *5.2.2.2. Au plan réglementaire*

Des adaptations ou évolutions de la réglementation sont suggérées sur différents points.

Le premier est une attente sur les démarches territoriales, qui doivent selon plusieurs avis, « être favorisées ».

Ainsi, comme le précise un contributeur, « Il convient de laisser à l'échelon local la décision des mesures les plus appropriées au contexte de la ZAR [Zone d'Action Renforcée]. »

Un autre rappelle que les dispositifs existent déjà, et fonctionnent : « De nombreux plans d'actions existent déjà sur les captages. Ils sont adaptés au contexte local. Les PAR [Programmes d'actions régionaux nitrates] ont un socle de base en mesures génériques sur les ZAR. Celui-ci est suffisant et permet de s'adapter plus facilement au contexte local. »

En second lieu, il est souhaité que l'on s'assure de la pertinence des indicateurs, « (exemples : qualité de l'eau, différence entre la concentration en nitrates et les pratiques agricoles) ». Également, les aléas climatiques doivent être « pris en compte dans l'analyse des pratiques agricoles ».

Un exemple est donné sur les captages en Bourgogne Franche-Comté qui « sont très souvent des sources à faible débit et sont très tributaires de la pluviométrie ». Les acteurs de ce territoire demandent que « ces constats soient bien pris en compte lors de l'évaluation de la qualité de l'eau. En effet, il est souvent fait le raccourci entre dégradation de la qualité de l'eau et dégradation des pratiques agricoles. »

En troisième lieu, des participants recommandent des plafonnements des apports d'azote. Une personne propose que le 7<sup>e</sup> PAN « prévoie une cartographie guide de cette "valeur" avec des quotas de nitrate à ne pas dépasser localement. » Un acteur réclame « l'interdiction des apports minéraux (type 3) et fientes de volaille sur les cultures de céréales à paille en entrée de drainage ».

L'un des acteurs préconise une prise en compte spécifique en Bretagne : « Le plafonnement des apports sous 170 kg/ha SAU [Surface Agricole Utile] serait essentiel sur les ZAR (dont font partie les captages d'eau potable, mais aussi les baies à algues vertes) et devrait tenir compte de l'azote minéral. »

L'exemple breton est repris au sujet des bandes enherbées qui devraient « être plus importantes en ZAR ([elles sont de] 10 mètres en Bretagne) » - « ce serait à imposer » précise le propos. « Les terres au voisinage de captages doivent être remises en herbe afin de protéger les captages, explique un acteur. L'exemple des actions mises en œuvre autour de leurs captages par les producteurs d'eaux commerciales doit être reproduit partout. » L'encadrement du retournement des prairies devrait, pour certains, être la règle afin de « limiter le lessivage des nitrates ». Un autre indique qu'il faut « encourager les prairies longue durée ».

Les expressions portent également sur la protection, jugée « impérative », des zones humides, qui jouent le rôle « de tampon, de filtre, d'épuration », avec des moyens de protection plus conséquents (sont cités : brigade spécialisée, sanctions « effectives », affectation « d'une valeur réelle à la destruction de zones humides pour réaliser à posteriori la réparation »). Une personne recommande



d'imposer « des zones humides tampon artificielles pour traiter tout rejet des drainages avant arrivée au cours d'eau » ; un acteur que la protection des plans d'eau soit effective, « dès le premier hectare ».

Enfin des attentes portent sur « une participation financière », notamment de la part « des agriculteurs qui polluent l'air et l'eau ». « Il n'est pas normal, indique-t-elle, que ce soient les usagers et consommateurs qui paient une dépollution. »

#### *5.2.2.3. Au plan technique*

Au plan technique, les contributeurs proposent :

- une gestion « concertée » de l'assolement sur les périmètres de captage ou un assolement « raisonné sur l'AAC [Aire d'Alimentation de Captage] de façon volontaire », « pour limiter les fuites, et ça marche ! »
- une couverture permanente, « y compris l'été » ; toutefois un avis tempéré cette proposition car, explique-t-il, « en raison de la chaleur et de la sécheresse les stomates<sup>3</sup> se ferment »
- l'utilisation d'un complexe de micro-organismes, « innovation technologique [qui] permet de réduire fortement (30 à 50 %) la lixiviation de l'azote en réorganisant les nitrates en azote organique ».

#### *5.2.2.4. Au plan organisationnel*

Les différentes contributions recueillies sur ce sujet convergent sur le souhait d'associer aux mesures réglementaires « des mesures volontaires positives », des « programmes d'actions volontaires », dans une stratégie « gagnant-gagnant ».

Plusieurs intervenants estiment en effet qu'une « logique de contraintes supplémentaires risquerait de bloquer la dynamique sur un territoire », ou que « c'est localement, au cas par cas, sur la base du volontariat que les choses avanceront ». Pour un acteur également, ces démarches volontaires « créent une dynamique qui permet de tirer les pratiques vers le haut ». Un autre cite l'exemple de la démarche Terres de Sources du syndicat Eau du Bassin Rennais.

Un souhait général est que les PSE [Paiements pour Services Environnementaux] soient déployées « largement ». Elles constitueraient, selon l'un des propos, une rémunération « reconnaissant la contribution des agriculteurs à la production d'eau potable ». Toutefois, une condition est émise : les cahiers des charges des PSE doivent être « rédigés de manière claire et en concertation avec les acteurs du monde agricole ».

Des participants expriment également le besoin d'un accompagnement technique « pour valoriser l'intérêt des mesures à mettre en place », et ils souhaitent que cet accompagnement soit « gratuit ».

#### *5.2.2.5. Au plan financier*

Un contributeur rappelle que « dans le cas d'un captage, l'exploitant subit. Il est donc nécessaire de le soutenir techniquement mais aussi financièrement. » Un autre que « les exploitants agricoles n'ont pas choisi d'exploiter dans ces zones. Pourtant il leur est demandé plus d'effort qu'aux autres ». Selon une autre expression encore, dans ce contexte « les collectivités territoriales et les organismes d'État de grandes tailles devraient intensifier leur engagement et leur soutien ».

---

<sup>3</sup> Lieu de passage des gaz au niveau de l'épiderme des feuilles et des tiges aériennes des plantes.

De ce fait, « la contribution des agriculteurs à la production de l'eau potable devrait être rémunérée ». Il est rappelé également que des « pertes de production [sont] liées aux cultures vertueuses ». À ce titre, certains souhaitent que l'achat des couverts soit financé.

Une suggestion est faite sur un crédit d'impôts pour l'achat de produits provenant de « filières à bas niveau d'impact » qui permettrait de créer « de nouveaux débouchés pour les agriculteurs ».

#### *5.2.2.6. Au plan de la communication*

Plusieurs expressions soulignent l'importance d'une reconnaissance des démarches engagées pour la protection des captages d'eau potable. Cela passe par « la communication », indique un contributeur, et cela serait « bénéfique à la poursuite des projets comme à leur développement ».

« Une communication valorisant les démarches engagées par les agriculteurs serait la bienvenue », souligne un autre propos. Il s'agirait également de « communiquer positivement sur les efforts réalisés en partenariat agriculteurs-collectivités-organismes de conseil agricole ».