

RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

1. Pourquoi un arrêté modificatif (complémentaire) du sixième programme d'action « nitrates » (PAR6) signé par le préfet de la région Bretagne le 2 août 2018 ?

a) Contexte

C'est la publication d'un décret, faisant évoluer le dispositif de surveillance AZOTE inscrit dans la réglementation nationale en 2012, qui conduit aujourd'hui les services de l'État en Bretagne à mettre à jour le PAR 6, et notamment son article 9, actuellement rédigé comme suit :

Article 9 - Mise en place d'un dispositif de surveillance annuelle de l'azote épandu

Le dispositif de surveillance annuelle de l'azote épandu, prévu par l'article R.211-82 du code de l'environnement, est mis en place à l'échelle de chaque département de la région Bretagne. Ce dispositif de surveillance recense les quantités d'azote produites, échangées, traitées, exportées, stockées, achetées et épandues par chaque exploitant de la région Bretagne.

Le calcul de l'azote épandu à l'échelle d'un territoire est réalisé sur la base des références techniques et réglementaires fixées conjointement par les ministres de l'écologie et de l'agriculture. Il est actualisé et corrigé chaque année après prise en compte des valeurs incohérentes, le cas échéant. L'année de référence est celle de la première déclaration généralisée des flux soit la période du 1er septembre 2013 au 31 août 2014.

Les modalités de surveillance sont précisées par le préfet de région dans un arrêté spécifique.

La nécessité de réviser le PAR 6 par anticipation (le délai de révision habituel étant de 4 ans) a par ailleurs été mise à profit pour effectuer 2 corrections assez mineures, relatives au calendrier d'épandage (une date mise en cohérence avec le référentiel agronomique régional validé en 2017 ; un territoire rajouté dans la liste figurant à l'article 3.3 relatif à la mise en place des bandes enherbées le long des cours d'eau).

b) Présentation du dispositif de surveillance AZOTE, objet de la modification du PAR6 du 2 août 2018

Ce dispositif contient 3 volets :

1. Une déclaration annuelle obligatoire, imposant aux 27 000 agriculteurs de Bretagne de rendre des comptes chaque année sur :
 - la production d'azote issue des animaux qu'ils produisent,
 - les engrais chimiques qu'ils achètent,
 - et pour les éleveurs qui n'ont pas assez de terres pour épandre les effluents d'élevage, le(s) destinataire(s) des quantités d'azote excédentaires (ou le volume d'azote éliminé par traitement).
2. un système informatique permettant :
 - de traiter toutes les déclarations, de calculer, territoire par territoire, la pression d'azote épandue et de suivre dans le temps l'évolution de cette pression ;
 - d'effectuer des contrôles de cohérence entre les déclarations des DONNEURS et des RECEVEURS d'azote, de façon à fiabiliser la traçabilité des flux déclarés.
3. un principe de base, selon lequel **la pression d'azote moyenne départementale¹ ne doit pas augmenter** : les textes définissent les mesures correctives à mettre en œuvre en cas de dépassement de la pression d'azote calculée en 2014 (*1ère année de mise en place du dispositif*).

Le dispositif de surveillance est donc en quelque sorte :

- un thermomètre, mesurant la pression « nitrates » sur l'environnement ;
- Un outil de régulation, garantissant que cette pression n'augmente pas dans le temps au-delà d'une référence établie.

¹ depuis le PAR 5, l'échelle choisie pour organiser la surveillance est en effet le département.

2. Quels sont les objectifs dans le domaine de la lutte contre les pollutions par les nitrates d'origine agricole et quels sont les résultats obtenus ?

Il s'agit en priorité de respecter le seuil maximum de 50 mg de nitrates/l, fixé comme référence du bon état de la qualité de l'eau et de la compatibilité de cette qualité avec la production d'eau destinée à alimenter les populations.

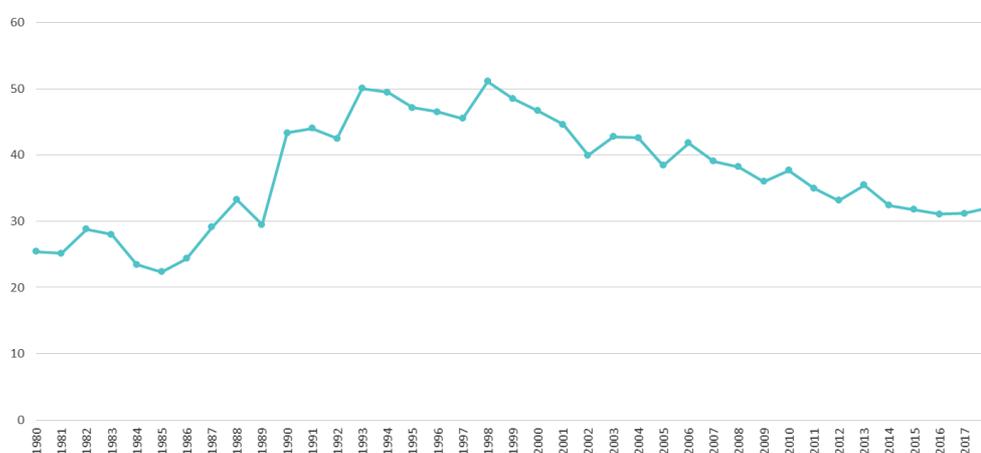
Néanmoins, d'autres seuils apparaissent dans la réglementation :

- 25 mg de nitrates/ litre : valeur guide fixée dans la réglementation nationale pour les eaux destinées à la consommation humaine ;
- 18 mg de nitrates/ litre : seuil défini pour déterminer le risque d'eutrophisation entraînant un classement en zone vulnérable.

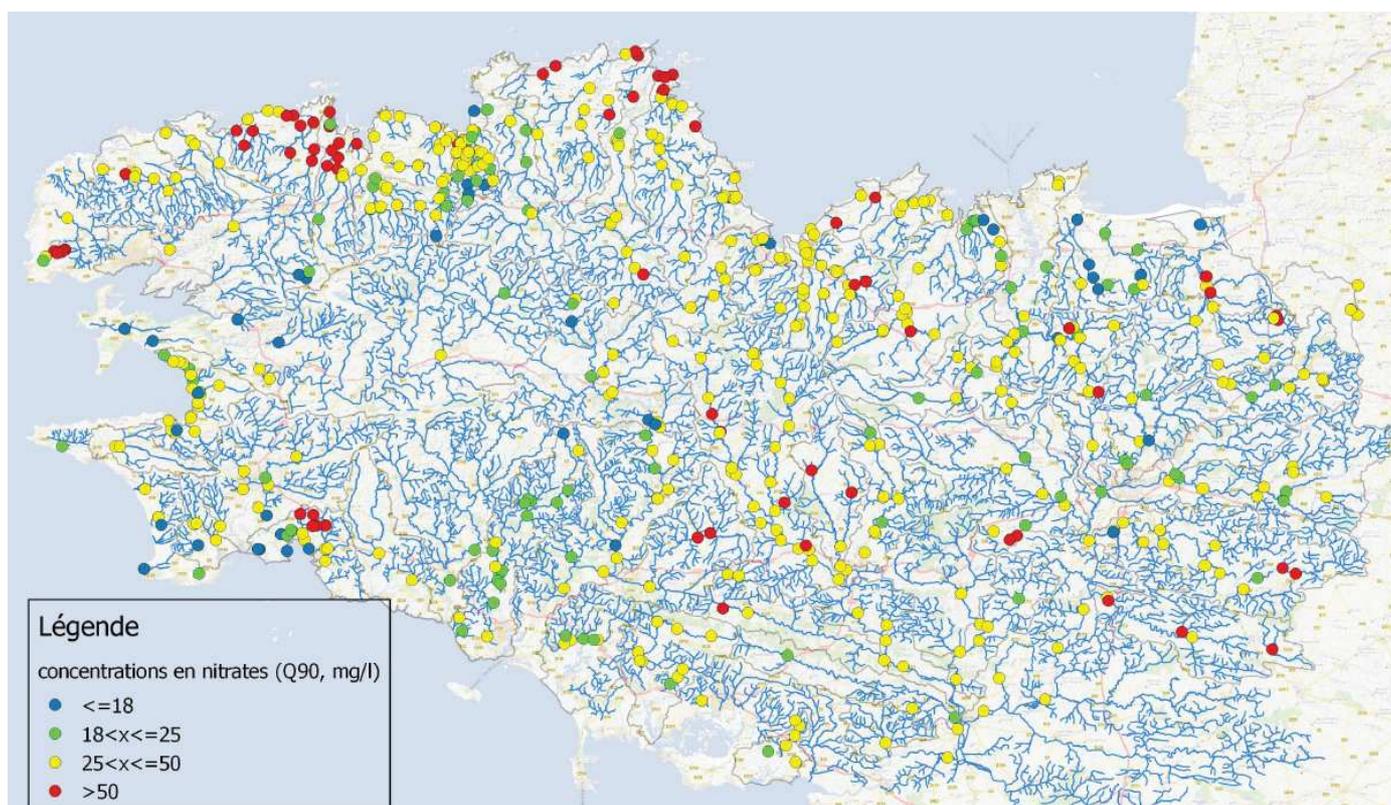
Le programme d'action « nitrates » ne fixe aucune échéance pour l'atteinte de ces différents objectifs. En revanche, d'autres type de programmes prévoient des délais à respecter (voir chapitre 4 ci-dessous).

La synthèse de la situation bretonne est restituée dans les illustrations suivantes :

- courbes d'évolution de la concentration en nitrates en Bretagne (moyenne du Q90 du RCS) :



- carte des 600 stations suivies en 2017 au regard des seuils de qualité de l'eau sur le paramètre nitrates :



A retenir : les modifications proposées dans le projet d'arrêté modificatif PAR 6 n'étant pas susceptibles de modifier l'efficacité du programme d'actions nitrates et la dernière révision du PAR étant très récente, le bilan PAR 5 reste d'actualité (http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/8_bilan_par5-vf.pdf), tout comme le rapport d'évaluation environnementale de février 2018 (http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4_rapport_evaluation_environnementale.pdf).

Ce dernier document est toutefois complété par le présent rapport, pour tenir compte autant que possible de l'avis de l'Autorité environnementale formulé le 30 mai 2018.

3. Les mesures du PAR 6 sont-elles adaptées aux enjeux environnementaux de la Bretagne, liés à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole ?

Ces mesures ont de toute évidence aidé :

- à réduire d'un tiers la quantité d'azote apporté sur les sols, entre le début des années 90 et aujourd'hui ;
- à réduire de 27 % la teneur en nitrates de l'eau au cours de la même période (voir <https://public.tableau.com/profile/gipbe.oeb#!/vizhome/Evolutiondesconcentrationsennitratesdanslescoursdeaubreton/TBI>)

Pour autant, la Bretagne étant partie d'une situation très dégradée, il y a lieu de maintenir des mesures ambitieuses, voire de renforcer certaines actions, en tenant compte de l'état des lieux et des perspectives d'évolution des cheptels. Ces mesures s'inscrivent par ailleurs dans les limites du développement durable, qui intègre aussi une composante économique.

Les principales mesures du programme d'actions nitrates sont présentées dans une plaquette mise en ligne par la DREAL Bretagne sur : http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_par6.pdf

Les mesures nouvelles, apparues avec le PAR 6, correspondent ;

- à la prise en compte par les Autorités françaises des observations formulées par la Commission européenne dans le cadre d'un contentieux européen aujourd'hui éteint,
- à la prise en compte, par les services de l'État régionaux et départementaux :
 - o des constats établis lors des contrôles,
 - o des connaissances scientifiques les plus à jour,
 - o de l'évolution des inventaires et statistiques départementales (cours d'eau, évolution du cheptel animal, ...)
 - o des autres plans d'actions existants, notamment à l'échelle des bassins versants et des SAGE.

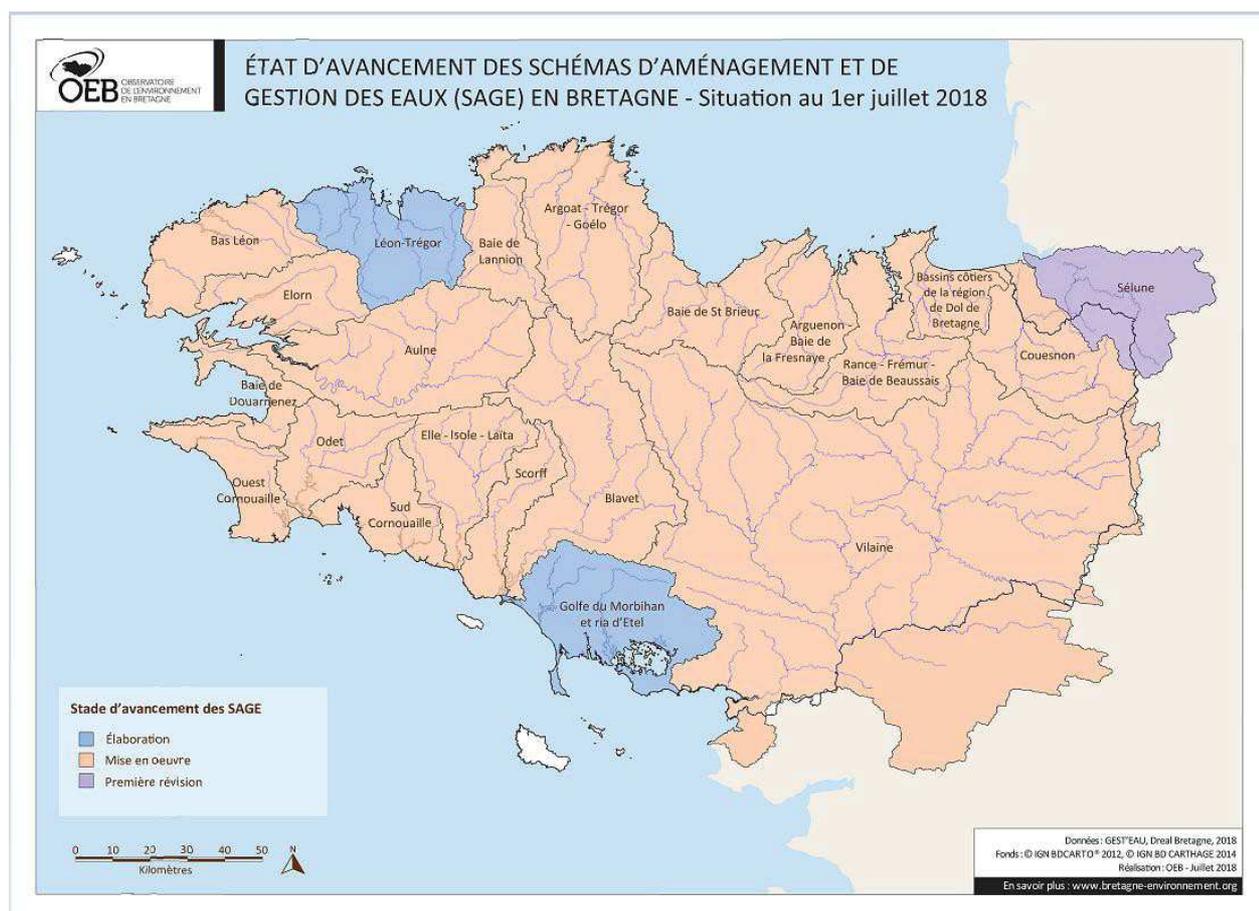
L'effet de ces mesures semble connaître un certain ralentissement et on observe une phase de « plateau » sur la courbe régionale d'évolution de la teneur en nitrates des cours d'eau sur la durée du PAR 5. Le PAR 6 ambitionne de relancer l'évolution à la baisse de la teneur en nitrates des cours d'eau. Le projet de modification du PAR6 procure l'assurance d'une non-augmentation des pressions.

4. Autres plans et programmes contribuant à l'atteinte des objectifs du PAR 6 ?

Le PAR 6 est complété par différents plans d'actions mis en place pour garantir le bon état écologique de l'eau, la réduction des pollutions atmosphériques (d'origine agricole notamment), et d'une façon générale l'accès à un environnement sain pour les populations .

Figurent parmi ces dispositifs :

- les SAGE (niveau planification) et contrats de territoire (niveau opérationnel)



La plupart des SAGE fixent des objectifs de réduction des teneurs ou des flux en nitrates dans les cours d'eau, par exemple :

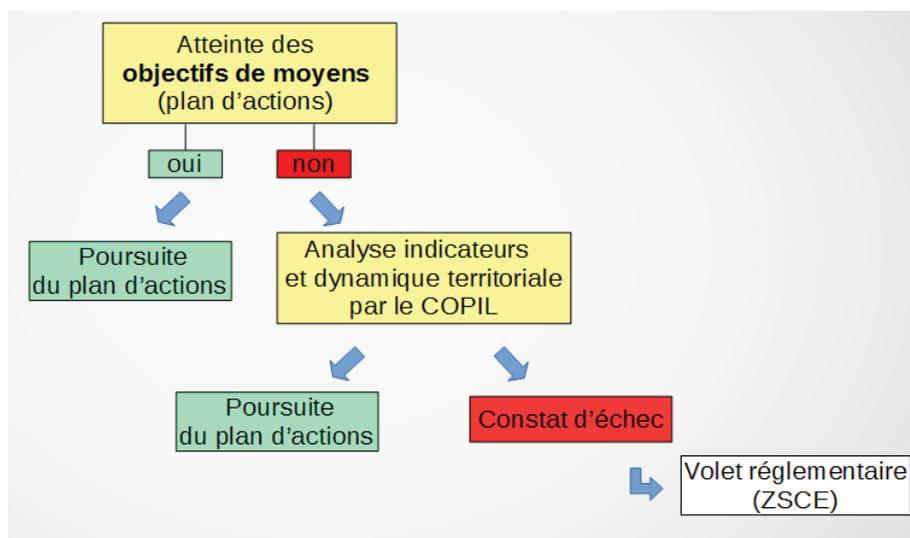
SAGE	OBJECTIF NITRATES			
	Réduction de flux	Echéance	Réduction des concentrations	Echéance
Vilaine	Baisse de – 20 % depuis 2010	2021	Q90 = 40 mg/l pour les plus contributeurs 35 mg/l pour les autres	2021
Scorff	Flux de 65 kgNO ₃ /ha/an	2021	Q90 à l'exutoire de 20 mg/l	2021
Argoat-Trégor-Goëlo			Ne pas dépasser un Q90 = 40 mg/l	2027

Ils s'organisent autour d'un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) et d'un règlement, construit à partir d'un état des lieux partagé entre les différents acteurs locaux. Le PAGD se décline dans les contrats de territoire co-signés par l'agence de l'eau, qui apporte un important soutien financier. D'autres financeurs contribuent au portage des actions, les acteurs locaux restant appelés à autofinancer en partie les projets.

- le Plan de lutte contre les proliférations d'algues vertes (PLAV2)

8 territoires, pré-identifiés dans le SDAGE Loire-Bretagne, sont concernés en Bretagne. Des objectifs de résultats sont fixés pour chacun d'entre eux et un état des lieux à mi-parcours (année 2019) est prévu dans le document-cadre établissant le deuxième PLAV.

Ce document-cadre présente par ailleurs la stratégie de suites qui seront déployées en fonction des résultats obtenus :



- le Plan National de Réduction des Polluants Atmosphérique (PREPA)

Dans le domaine de l'agriculture, le PREPA a identifié un certain nombre d'actions à mettre en œuvre pour réduire les émissions d'ammoniac (utilisation d'engrais moins émissifs ; utilisation de pendillards ou enfouissement des effluents d'élevage...), développement de filières alternatives au brûlage des résidus agricoles, mesure des produits phytosanitaires dans l'air, contrôle de l'interdiction des épandages aériens, accompagnement du secteur agricole par la diffusion des bonnes pratiques, le financement de projets pilotes et la mobilisation des financements européens.

A l'échelle nationale, les objectifs, imposés par la directive (EU) 2016/2284 du 16 décembre 2016, sont les suivants :

POLLUANT	À partir de 2020	À partir de 2030
Ammoniac (NH ₃)	- 4 %	- 13 %

5. Principaux enseignements et perspectives

1. Volet EAU

Si la concentration moyenne en nitrates se situe désormais largement en-dessous du seuil des 50 mg/l en Bretagne, il reste beaucoup de travail dans certains secteurs pour revenir au bon état : 14 % des cours d'eau affichent un percentile 90 supérieur à 50 mg de nitrates/l, 35 plans d'eau sur 37 présentent une qualité de l'eau dégradée et/ou des phénomènes d'eutrophisation, et les territoires identifiés dans le SDAGE comme étant impactés par des échouages d'algues vertes connaissent toujours des épisodes de proliférations algales, même si en 2018 les tonnages d'algues ramassés sont en forte baisse.

2. Volet AIR

Les premiers programmes d'actions nitrates déployés en Bretagne ont probablement accéléré le passage à des techniques d'alimentation des animaux favorisant la réduction de l'excrétion d'azote, et donc, à la réduction des émissions d'ammoniac dans l'air.

Le PAR 6 n'intègre toutefois pas de nouvelles mesures ciblant spécifiquement la réduction des émissions de polluants atmosphériques. Il faudra, dans le cadre du prochain cycle de révision, être en mesure de préciser s'il faut ou non s'appuyer sur ce programme pour atteindre les valeurs cible fixées par la directive (EU) 2016/2284 du 16 décembre 2016.

Dans l'immédiat, il reste vivement souhaitable, en marge du PAR, de progresser dans le domaine de la collecte, du suivi et du partage de données sur les émissions atmosphériques, ainsi que dans la vulgarisation et la mise en œuvre des techniques les plus efficaces pour réduire cette pollution.

3. Comment préparer les bonnes conditions d'élaboration du prochain rapport d'évaluation environnementale ?

L'avis du CGEDD en date du 30 mai 2018 a formulé un certain nombre de critiques, mais aussi de pistes d'amélioration, après examen du rapport d'évaluation environnementale élaboré sous la responsabilité de la DREAL Bretagne.

La méthode attendue par l'Ae reste très ambitieuse et il conviendra d'en apprécier la faisabilité et le rapport coût-bénéfice. En effet, elle « consiste, pour le maître d'ouvrage, à identifier les leviers permettant de réduire les pressions sur l'environnement, à identifier par modélisation la relation qui existe entre le niveau de chaque levier et ses effets sur l'environnement et d'en déduire la trajectoire d'amélioration prévue une fois le plan adopté. Elle consiste ensuite à mettre en place des instruments de suivi qui permettront, par une nouvelle action sur les leviers ou par la recherche de nouvelles actions, de corriger autant que de besoin les écarts à la trajectoire. Cette méthode suppose que l'évaluation environnementale accompagne l'établissement du plan au lieu d'être comme trop souvent appliquée comme un élément de justification *a posteriori* ». (extrait de http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/raae-2018-v5-web_cle1e82fe.pdf)

En tout état de cause, la méthode adoptée actuellement en Bretagne n'a pas permis de faire converger les propositions des différents acteurs locaux comme en témoigne le double recours enregistré par le Tribunal administratif sur le PAR 6 (requête de l'association Eau et Rivières de Bretagne et requête de la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants agricoles de Bretagne).

Il est donc indispensable d'anticiper la prochaine révision du PAR et de s'organiser en région pour :

- cadrer et budgétiser les prochains travaux de révision,
- Impliquer plus en amont tous les acteurs locaux concernés (associations, OPA, opérateurs de l'État, scientifiques, observatoires de l'environnement, collectivités et représentants des territoires, syndicats producteurs d'eau, économistes, sociologues,...) en vue de favoriser :
 - le partage du diagnostic et des objectifs (assortis de valeurs cible)
 - la nature des mesures (réglementaires ou contractuelles) qui apparaissent les plus pertinentes pour atteindre ces objectifs.

Des propositions seront faites en ce sens par les services de l'État dans le cadre du prochain comité de concertation régional Nitrates.