



MOTIFS DE LA DÉCISION

au titre de l'article [L.123-19-1, II du code de l'environnement](#)
7^e Programme d'Actions Régional (PAR 7)
en vue de la protection des eaux contre la pollution
par les nitrates d'origine agricole pour la région Bretagne

Motifs qui ont fondé les choix opérés par le programme d'actions régional, compte tenu des diverses solutions envisagées

Les éléments de contexte ayant influencé les évolutions du programme régional se résument comme suit :

- évolution du [7e programme national](#) : le PAR Bretagne doit être rendu compatible avec le PAN.
- constat, depuis plusieurs années, d'une stagnation des progrès observés sur la qualité de l'eau, pour le paramètre nitrate ;
- persistance de désaccords de fond entre les différentes parties prenantes, qu'il s'agisse de la définition des objectifs de la qualité de l'eau ou des mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs ;
- renforcement dans le [SDAGE Loire-Bretagne](#) de la disposition 10A-2, relative aux territoires déclassés du fait des marrées vertes sur vasières ;
- publication en juillet 2021 du [rapport de la Cour des comptes évaluant la politique de lutte contre les algues vertes](#) ;
- prononcé de deux jugements par le [tribunal administratif de Rennes, le 18 juillet 2023](#), le premier annulant la réponse des services de l'État établie en réponse au jugement du 4 juin 2021, le second enjoignant l'État à :
 - adopter des mesures d'**application immédiate**, contrôlées dans leur exécution, de **limitation de la fertilisation azotée** et de **gestion adaptée des terres agricoles**,
 - édicter des prescriptions particulières applicables **sans délai** aux **installations classées** pour la protection de l'environnement, propres à garantir le **respect de plafonds d'apport d'azote adaptés aux capacités d'absorption des cultures, conformes aux préconisations scientifiques, et permettant une réduction effective du phénomène d'eutrophisation à l'origine du développement des algues vertes**.
- Volonté de ne pas remettre en cause le travail engagé depuis juillet 2021 pour élaborer, valider et mettre en œuvre les 7 arrêtés « Zone Soumise à Contrainte Environnementale » signés les 9 et 12 septembre 2022 pour chacun des territoires concernés par les échouages d'algues vertes sur plage.
- Inscription du programme dans les objectifs du développement durable, en intégrant les 3 composantes habituelles : environnementale, économique et sociale, sans ignorer l'ensemble des difficultés propres aux politiques de lutte contre les pollutions diffuses, assez bien décrites dans la littérature scientifique. Ainsi l'INRAE a-t-il établi que les mesures réglementaires « *ont manifestement le potentiel d'être hautement coût-effective mais peuvent entraîner des coûts inacceptables pour les destinataires* » (voir page 82/99 sur « [Impacts économiques de l'eutrophisation et instruments économiques pour diminuer ce phénomène](#) »).

Les choix opérés à partir des différentes alternatives identifiées sont décrits pages 147 à 177/292 du [rapport d'évaluation environnementale PAR 7](#).

Le tableau ci-dessous motive le choix des mesures ayant fait l'objet de renforcements ou d'assouplissements par rapport au programme précédent, ainsi que les raisons ayant conduit à créer de nouveaux articles dans l'arrêté.

Calendrier d'épandage (article 3.1.3 du PAR 7)

- **Flexibilité agro-météorologique du calendrier d'épandage** : cette option a été ouverte dans le cadre réglementaire national. Elle repose sur une application, construite en partenariat avec Météofrance*, croisant différents indicateurs et permettant d'adapter la date de levée d'interdiction d'épandage au contexte

pluviométrique des semaines précédentes. Ainsi, en cas de conditions météo favorables, il est possible d'avancer la levée d'interdiction de 15 jours.

En Bretagne, une organisation un peu similaire a été testée dans le PAR 6 pour le calendrier des épandages d'effluents de type 2 sur maïs. Mais les données étant traitées manuellement, l'organisation génère de la lourdeur administrative. La perspective de mise en fonctionnement du web-service national est apparue comme une solution satisfaisante.

* : application nationale pas encore fonctionnelle

Couverture des sols pendant les périodes pluvieuses (article 3.2.2 du PAR 7)

- **Maïs grain** : prise en compte du taux de saturation des sols en eau, à l'automne, pour accorder des dérogations à l'enfouissement superficiel des résidus de cannes broyées. Il s'agit de tenir compte de la faisabilité d'intervention des engins agricoles et des impacts environnementaux négatifs que peuvent générer les travaux d'enfouissements superficiel sur sols inondés.

- **Gestion des Marais de Dol, en Ille-et-Vilaine** : du fait de ses caractéristiques pédologiques et des phases d'inondation prolongées de certains secteurs, le marais a bénéficié dès le 4^e programme d'action d'une exemption d'implantation du couvert végétal en automne. Le PAN 7 réduisant ces possibilités d'exemption, il a été convenu de maintenir la dérogation :

- dans les secteurs où des taux d'argile > 31 % ont déjà été caractérisés ;

- sur les autres îlots où une analyse de sol viendrait confirmer un taux d'argile > 31 %.

Le référentiel agronomique régional (GREN) sera modifié pour préciser la nature des suivis à réaliser sur les parcelles exemptées de couvert.

Cette organisation et l'abaissement du seuil d'argile à 31 % (37 % prévus dans le PAN, pour le cas général) sont notamment motivés par le fait que les teneurs en nitrates, sur le marais de DOL sont plutôt moins élevées que sur le reste de la Bretagne, malgré la dérogation historique.

Retournement des prairies (article 4.1.2.b du PAR 7)

Le terme « Prairies inondables » n'avait pas été défini jusqu'ici.

La référence aux Plans de Prévention des Risques d'inondation (PPRi) a été retenue, les zonages étant connus et officialisés par arrêtés préfectoraux.

En revanche, la référence aux études d'impact ICPE n'a pas été retenue, car il n'existe pas de géoportail restituant cette information et d'une façon générale, les données issues de ces études ne sont pas bancarisées en Bretagne.

Périmètres des zones d'actions renforcées (ZAR) et des zones à enjeux (article 6 du PAR 7)

- Prise en compte des **zones touchées par les échouages d'algues vertes sur vasières** : il apparaît que les surfaces d'échouage ont augmenté ces dernières années. Des objectifs de réduction des flux d'azote, à l'exutoire des bassins versants concernés, ont été fixés dans la disposition 10A-2 du [SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027](#). Par ailleurs, la disposition 10A-5 du SDAGE rappelle que les PAR doivent être compatibles avec le SDAGE. Extrait de la page 24/222 : « *La compatibilité est une obligation de non contrariété. Une divergence entre l'acte subordonné et le Sdage est admise à condition que ses orientations fondamentales ne soient pas remises en cause par l'acte subordonné et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation* ».

Méthode de calcul de la Balance Globale Azotée (BGA) - (article 8 du PAR 7 et annexe 14)

En l'absence d'inscription d'une méthode nationale dans le PAN 7, le choix a été fait de repartir de la méthode retenue dans le PAR de la région « Pays de la Loire ». Quelques adaptations ont toutefois été faites, pour tenir compte :

- du référentiel agronomique régional BRETAGNE ([arrêté du 23 mars 2023](#)) ;

- du cas particulier des élevages de volailles « plein air », dont la SAU est souvent essentiellement constituée de parcours extérieur auquel ont accès les volailles : sur cette surface, les exportations d'azote par les cultures ne peuvent pas être optimisées, et sont souvent très inférieures aux apports d'azote par les animaux.

- du fait que deux plafonds BGA différenciés existent en Bretagne, avec un niveau d'ambition plus élevé dans les territoires concernés par les échouages d'algues vertes sur plages. La méthode prévoit donc la possibilité, pour une exploitation à cheval sur 2 bassins versants, de calculer deux valeurs BGA (en BVAV et hors BVAV).

Seuil d'Obligation de Traitement (SOT) - (article 8.2.2 du PAR 7 et annexe 15)

- **Relèvement du SOT** de 5 000 unités d'azote (passage de **20 000 à 25 000 UN** produites/an). Motifs :

- seulement 10 cantons répondent encore à la définition historique de la Zone en Excédent Structurel (ZES) ;
- mise en compatibilité avec les orientations favorisant l'économie circulaire et l'optimisation des fertilisants d'élevage ;
- volonté de ne pas complexifier le dispositif, en revenant à des SOT fixés à des valeurs différentes selon les cantons.

- Création d'une **dérogation à l'obligation de traitement** : le principe de cette dérogation est apparu dans le

PAN 7. Il a été inscrit dans le PAR 7 pour les mêmes motifs que ci-dessus. Par ailleurs, le portail « Démarches Simplifiées » apporte des solutions acceptables pour le suivi de ces dérogations et l'établissement de bilans annuels.

- **Restriction de la dérogation de traitement ou d'exportation des digestats**, pour les producteurs d'effluents soumis au SOT dont les effluents sont traités dans un méthaniseur : la dérogation reste valable pour les plans d'épandage existants, avec des conditions en cas de modifications. Elle est supprimée pour les nouveaux méthaniseurs. Ce nouveau cadre vise à réduire le risque d'entrée de matières méthanogènes contenant de l'azote dans les bassins versants à forts enjeux « nitrates ».

Mesures « algues vertes » - échouages sur PLAGES (article 8.3 du PAR 7)

- Solde de la BGA < 20 kg d'azote/ha (article 8.3.2)

Cette mesure a été choisie pour répondre à la première injonction du TA de Rennes. Elle a été préférée à la prescription d'un plafond d'azote /ha, difficile à définir et à appliquer au regard des différents profils d'exploitations existantes.

Concernant la valeur maximum acceptable, 3 options ont été examinées :

- Aligner le solde maxi de la BGA sur la notation du dispositif HVE, volet « Fertilisation azotée ». En l'occurrence, pour obtenir tous les points sur le critère « BGA », il faut un solde **inférieur ou égal à 20 kg/ha de SAU** (voir page 67 / 120 sur <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/133331>).
- S'aligner sur la doctrine ICPE élevage BRETAGNE : solde BGA **inférieur ou égal à 25 kg/ha de SAU**
- S'aligner sur le projet de PAR 7 de la région PDL, qui, sur ses ZAR, donne le choix entre BGA avec plafond à **30 kg/ha de SAU** OU un plafond azote total à 190 kg/ha SAU.

Au regard des enjeux et de l'exigence d'« efficacité », c'est le seuil de **20 kg** qui a été retenu.

Autre option retenue : obligation de télédéclarer les données permettant de calculer la BGA, de façon à améliorer la connaissance des pratiques et à pouvoir accéder chaque année à la situation de 100 % des exploitations.

- Si BGA > 20, **plafond d'azote total/ha de SAU (article 8.3.3)**

Cette mesure a été choisie pour répondre à la première injonction du TA de Rennes

Une référence historique existe en Bretagne depuis 2007, puisque ce type de plafonnement très contraignant des apports d'azote a déjà été mis en place sur 9 bassins versants concernés par le contentieux européen « eau brute » (captages dépassant 50 mg de nitrates / L). Ici, la mesure a été adaptée de la façon suivante :

- Pas de plafond spécifique « production légumières », très difficile à définir, très difficile à contrôler dès lors qu'il ne concerne que la partie « légumes » de la SAU ; le respect de BGA < 20 doit être la priorité des exploitants, pour échapper à la mesure « plafond d'azote/ha ». Par ailleurs, voir ci-dessous, l'engagement dans la démarche ZSCE offre une alternative au plafond ;
- reprise des plafonds historiques **140 et 160 kg/ha**
- Anticipation des éventuelles conséquences négatives du plafond, avec l'interdiction de dégrader le ratio « Surface en prairie / SAU ».
- accès au plafond « herbager » dès **50 %** d'herbe dans la SAU, au lieu de **75 %** dans le dispositif 2007.
- enfin, le plafond ne s'applique pas dès lors que l'exploitant est engagé dans la démarche volontaire ZSCE : ce choix garantit la cohérence avec les plans d'action contractuels actés en septembre 2022 et favorise l'adhésion à ces plans.

- **Étanchéité des ouvrages de stockage d'effluents d'élevage (article 8.3.4)**

L'article 8.3.2 du [PAR 6 modifié, signé le 18 novembre 2021](#) en réponse au [jugement du 4 juin 2021](#) prévoyait la réalisation au frais de l'État d'un pré-diagnostic, et si nécessaire d'un diagnostic, pour apprécier le degré d'étanchéité des ouvrages de stockage. Les appels à manifestation d'intérêt, lancés par l'État pour aboutir à l'agrément d'organismes spécialisés indépendants, en capacité de réaliser ces diagnostics, n'ont toutefois pas permis de réunir les compétences nécessaires.

Dans le PAR 7, le dispositif réglementaire a donc été modifié de la façon suivante :

- diagnostic territorial pris en charge par l'État, pour identifier les ouvrages présentant le niveau de risque le plus élevé ;
- obligation pour les propriétaires de ces ouvrages à risque de financer ensuite le curage et le nettoyage des fosses et/ou fumières concernés, et de payer la réalisation d'un contrôle technique réalisé par un organisme agréé.

Il a notamment été pris en considération les réalités suivantes :

- différentes réglementations (PAN, ICPE, règlement sanitaire départemental) imposent déjà aux exploitants de maintenir leurs ouvrages en bon état pour prévenir tout écoulement d'effluents dans le milieu naturel ;
- les premiers ouvrages, co-financés dans le cadre des PMPOA 1 et 2 vieillissent, et les opérations de contrôle mettent en évidence des défauts d'étanchéité. Les contrôles restent compliqués à organiser et à systématiser, lorsque les ouvrages ne sont ni curés ni nettoyés.
- Le phénomène de vieillissement va concerner de plus en plus d'ouvrages, il y a lieu par conséquent, d'anticiper une situation appelée à se dégrader.

- Seuil d'alerte « Reliquats d'azote » (article 8.3.5)

La mesure répond à la volonté de mettre en place des obligations de résultats, dans un programme qui prescrit surtout des obligations de moyens. Elle s'inspire de ce qui a été mis en place en Wallonie, avec le [système protecteau](#) et de l'expérience acquise en Bretagne dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes. Toutefois, cet indicateur reste imparfait générant, en fonction des années climatiques, 5 à 10 % d'erreurs par défaut ou par excès (voir page 7/10, [note de T. Morvan, INRA UMR SAS, Novembre 2019](#)). C'est pourquoi il a été décidé de ne pas mettre en place une valeur de reliquat donnant lieu à sanction en cas de constat de dépassement, mais un seuil d'alerte donnant lieu à des actions de diagnostic, voire de mesures correctives.

- Bandes enherbées ou boisées élargies à 10 m le long des cours d'eau (article 8.3.6)

Cette mesure a été peu discutée, bénéficiant d'un bon niveau d'acceptabilité, avec par ailleurs une efficacité intéressante et documentée ([étude ARVALIS – AELB, 1993-1996](#)). Elle ne remet pas en question les dispositifs d'aides pouvant exister par ailleurs, dès lors que les exploitants vont au-delà des 10 m obligatoires.

- Limitation de la pression de pâturage (article 8.3.7)

L'indicateur « Pression de pâturage », mesuré en Unité Gros Bétail (UGB) x Journée de Présence au Pâturage (JPP)/ha/an, peut lui aussi être assimilé à un indicateur de résultat, ayant donné lieu à des publications scientifiques (voir [fiche CRESEB n°5](#), page 3/8).

Déjà inscrit dans le PAR 6, cet indicateur devait seulement, jusqu'à présent, être calculé, et en cas de résultat très élevé (> 900), donner lieu à la réalisation d'un diagnostic et à l'élaboration un plan d'action visant à réduire la pression de pâturage.

La mesure 8.3.7 s'inscrit donc dans le prolongement du PAR 6, avec désormais l'obligation respecter le seuil défini dans le référentiel agronomique régional.

Bien que sa faisabilité économique soit contestée, elle apparaît nécessaire et pertinente dans le contexte de lutte contre les marées vertes. Un délai raisonnable de mise aux normes a par ailleurs été accordé, puisque la mesure était déjà inscrite dans le [PAR 6 modifié, signé le 18 novembre 2021](#) et que le respect du seuil réglementaire ne sera contrôlé qu'à partir du 1^{er} septembre 2025.

- Mesure spécifique aux ICPE élevage (article 8.3.9)

Cette mesure a été choisie pour répondre à la seconde injonction du TA de Rennes

Les plans d'épandage associés aux élevages ICPE reposant partiellement sur des terres mises à disposition par d'autres exploitants agricoles, il a été considéré que la mesure devait s'appliquer à l'ensemble des terres référencées dans le plan d'épandage et pas uniquement celles exploitées en propre par l'éleveur ICPE.

Pour les mêmes raisons qu'évoquées ci-dessus (mesure 8.3.3), la mise en place d'un plafond d'azote total/ha de SAU a été jugé peu compatible avec les arrêtés ZSCE, et par ailleurs pas totalement en phase avec le libellé rédigé par le tribunal (les seuils réglementaires étant par ailleurs rarement préconisés par les scientifiques).

Le choix s'est donc porté sur la télédéclaration obligatoire des données du plan prévisionnel de fumure et du cahier d'enregistrement des pratiques : des contrôles de cohérence automatiques pourront ainsi être mis en œuvre sur 100 % des îlots, pour vérifier le respect du principe d'équilibre de la fertilisation azotée.

Une télédéclaration simplifiée (transmission de données agrégées) a été proposée par la chambre régionale d'agriculture, mais elle ne permet pas de vérifier le respect de l'équilibre.

Captages > 50 mg de nitrates/l (analyse sur eau brute, avant traitement) - (article 8.4)

L'article [R.211-81-1 du code de l'environnement](#) laisse les marges de manœuvre suivantes :

- appliquer 2 ou 3 mesures réglementaires sur les captages > 50 mg, à choisir dans une « boîte à outils » prédéfinie. L'option « 2 mesures » n'a pas été retenue, car elle obligeait à généraliser la couverture des sol en interculture courte après les récoltes d'été ou d'automne : la mesure est efficace, mais donne très souvent lieu à des demandes de dérogation, difficilement gérables tant qu'il n'existe pas une application dédiée, permettant de décider rapidement sur la base de critères prédéfinis et indiscutables.
- Étendre les mesures retenues aux captages entre 40 et 50 mg : option non retenue, les aires d'alimentation de captage concernées pouvant être protégées via le dispositif PGSSE.
- Intégrer ou pas les captages fermés, l'article [R.212-4 du code de l'environnement](#) restant flou sur cet aspect, imposant toutefois de protéger les « zones identifiées pour un usage [de consommation humaine] dans le futur ». Les captages fermés n'ayant pas été explicitement exclus pour les usages futurs, il a été décidé de les laisser dans la liste des captages > 50 mg devant faire l'objet de mesures de protection.

Enfin, par souci de simplification administrative, les 3 mesures retenues sur les captages > 50 mg sont identiques aux 3 mesures retenues sur les bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages.

Mesure « algues vertes » - échouages sur VASIÈRES

Cette mesure a été adoptée pour tenir compte des dispositions 10A-2 et 10A-5 du [SDAGE Loire-Bretagne](#).

Différents scénarios ont toutefois été discutés, avec des périmètres et des mesures différentes.

Périmètre retenu : bassins versants correspondant aux rivières associées à une teneur en nitrates > 29 mg/l (mesure exprimée en Q90) ;

Mesure retenue : élargissement des bandes enherbées à 10 M.

Motif de ce choix : au regard de la qualité de certains cors d'eau et de l'étendue du périmètre concerné, l'arbitrage final a conduit à renforcer les mesures sur une sélection restreinte de bassins versants amont des sites dégradés par les échouages d'algues vertes. Par ailleurs, la recommandation n°1 du rapport de la Cour des comptes, sur la politique de lutte contre les marées vertes, renvoie plutôt aux contrats territoriaux des SAGE, voir page 23/277 sur <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20210702-rapport-algues-vertes.pdf>

Démarche d'amélioration du programme - article 11.3 et annexe 20

Cette mesure a été adoptée pour essayer de tenir compte :

- des différentes phases de concertation et de consultation ;
- des différents avis exprimés par l'Autorité environnementale ;
- du constat de désaccord important entre les différentes parties prenantes.
- de l'usure du système actuel, ressentie par tous les acteurs y compris les services de l'État, par ailleurs traduite par la stagnation des résultats obtenus sur la qualité de l'eau.

En Bretagne plus qu'ailleurs, la superposition des zonages et des dispositifs réglementaires, au fil des évolutions du PAN et des différents contentieux, a abouti à un programme complexe, qu'il est de plus en plus difficile à s'approprier, que ce soit côté agriculteurs ou côté contrôleurs.

C'est dans ce contexte que le préfet de région a choisi d'explorer une autre voie, selon une [nouvelle méthode de travail](#).

À Rennes, le 13 mai 2024.