

Éléments clefs et enjeux de la mise en œuvre de la directive « Nitrates »

CONTEXTE

Pourquoi diminuer la quantité de nitrates ?

Dans les eaux issues de milieux naturels (forêt, prairies fauchées), les concentrations en nitrates dans l'eau infiltrée ou ruisselée sont très faibles (typiquement 1-5 mg NO₃ / L, ou 0,2-1 mg N / L (1).

Depuis les années 1950, les concentrations en nitrates dans les milieux aquatiques ont fortement augmenté. L'origine des nitrates présents dans l'eau est multiple : en grande partie d'origine agricole, et dans une moindre mesure industrielle et urbaine (eaux usées). Les progrès réalisés dans l'épuration des rejets ponctuels, notamment sous l'impulsion de la directive européenne sur les Eaux Résiduaires Urbaines, puis de la Directive Cadre sur l'Eau, ont fait qu'aujourd'hui, la pollution diffuse de l'agriculture est de loin la source principale de contamination nitrique.

Il n'est pas rare que l'eau des aquifères en zone agricole dépassent la teneur de 50 mg NO₃ / L (ou 11,3 mg N / L), considérée par la CE et l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) comme la limite de potabilité. Cette norme est régulièrement remise en cause par les lobbys agricoles. Si les risques de méthémoglobinémie (maladie du bébé bleu) ont pu être surestimés, l'incidence des nitrates sur l'accroissement de la fréquence des cancers du colon est par contre tout à fait établie, et ce dès le dépassement du niveau de 25 mg NO₃ / L (6 mg N / L). Les traitements de potabilisation par dénitrification, techniquement possible, est extrêmement coûteux, et de nombreux captages sont donc abandonnés pour causes d'excédents de nitrates. En France, entre 1998 et 2008, 720 (soit 15%) des 4800 captages abandonnés l'ont été pour les nitrates (Direction Générale de la Santé, Février 2012).

La contamination nitrique des eaux douces est aussi responsable d'une perte notable de biodiversité, au-dessus du niveau de 8,8 mg NO₃ / L (2 mg N / L). Si en eau douce les phénomènes d'eutrophisation (dans le sens de développement excessif de plantes aquatiques) sont généralement liés à la contamination en phosphore, qui reste l'élément limitant principal dans les rivières et les lacs, les choses sont différentes en milieu marin côtier. La croissance des algues (macro-algues comme les ulves en zone littorale et algues planctoniques plus au large) dépend largement des apports des rivières en azote, en phosphore et en silice. Le phosphore, parce que des stocks importants existent dans les sédiments, et qu'il est rapidement recyclé dans la colonne d'eau, jouent rarement un rôle limitant dans les milieux marins côtier. Le contrôle des proliférations d'Ulves sur le littoral breton est donc avant tout un effet des apports d'azote par les rivières. Menesguen a proposé le seuil de 10 mg NO₃ / L (2,25 mg N / L) pour éviter ces proliférations (2). Plus au large, les épisodes de floraisons d'algues toxiques sont contrôlées par le rapport entre les apports d'azote et de silice, et en considérant que la teneur en silice des eaux de la Seine ou de la Loire est voisine de 10 mg SiO₂ / L, il faudrait maintenir, pour les éviter, une teneur en nitrate de l'ordre de 8-9 mg NO₃ / L. (1,8-2,3 mg N / L). Ces niveaux correspondent à ceux des grands fleuves Français au milieu des années 1960. Par comparaison, les niveaux actuels dans la Loire et la Seine sont plutôt de 20-25 mg NO₃ / L (30 mg NO₃ / L dans la Vilaine) (Figure 1). (3)

- 1 Il est important de préciser dans quelle unité on exprime les concentrations de nitrates: généralement on parle de mg de nitrate/L. Mais les articles scientifiques parlent le plus souvent en mg d'azote. D'où de fréquentes confusions : 1mgN/L = 4.43 mgNO₃/L.
- 2 Voir Dussauze M., Menesguen A., 2008. Simulation de l'effet sur l'eutrophisation côtière bretonne de 3 scénarios de réduction des teneurs en nitrate et phosphate de chaque bassin versant breton et de la Loire. Rapport Ifremer pour la Région Bretagne et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, 160 p.
http://envlit.ifremer.fr/content/download/40585/319204/version/1/file/Rapport_AELB_Region_Dussauze_AM_version_finale.pdf
- 3 Voir Sutton et al (2011) The European Nitrogen Assessment (<http://www.nine-esf.org/ENA>)

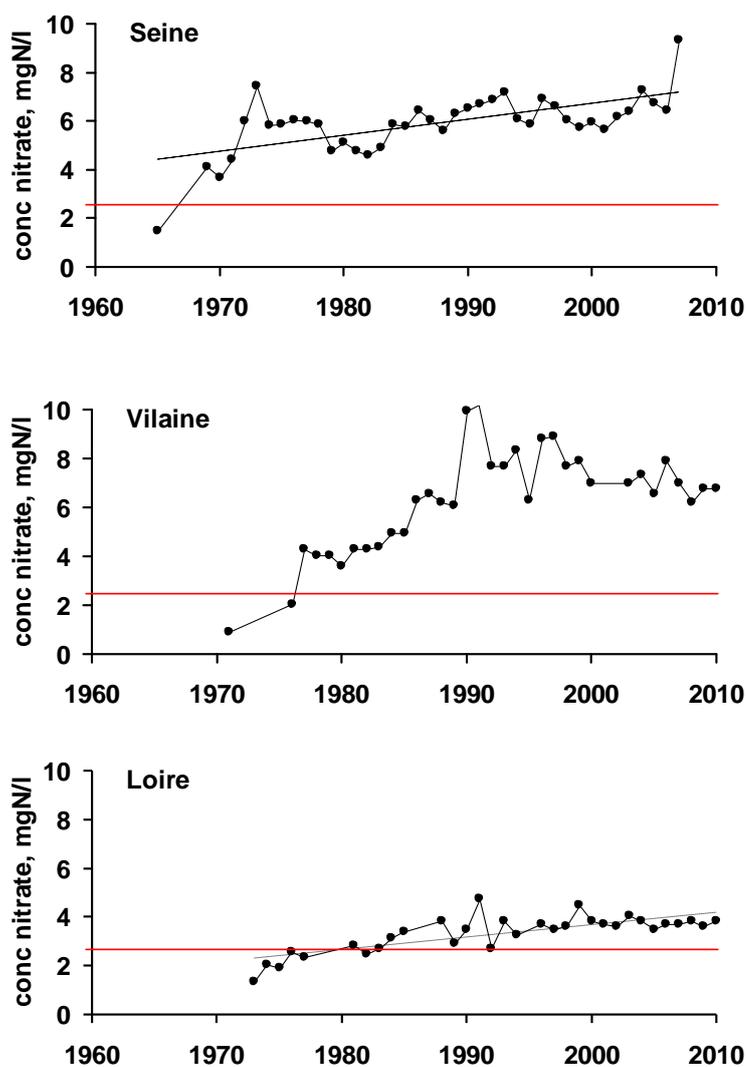


Figure 1. Evolution de la concentration moyenne en nitrates des eaux de la Seine, de la Vilaine et de la Loire à leur exutoire.

Une obligation issue du droit de l'Union européenne

L'excès de nitrates chronique et persistant dans les eaux souterraines et de surface a conduit l'Union européenne à élaborer des réglementations dédiées :

pour la santé humaine, Directive Qualité des eaux destinées à la consommation humaine ;

pour l'environnement, Directive « Nitrates » et directive Cadre sur l'Eau.

Dans les années 1990, la contamination par les nitrates des captages a fait l'objet d'un contentieux en Bretagne. Dans le même temps, les manques du classement en zones vulnérables était déjà constaté.

En 2010, la Commission européenne a débuté une procédure pré-contentieuse à l'encontre de la France :

pour demander une révision des zones vulnérables, dont le périmètre est jugé insuffisant par la Commission ;

pour demander un renforcement du programme d'actions dans lesdites zones, comme aucune amélioration n'est constatée depuis leur mise en œuvre.

Face à l'inertie de la France et lasse des justifications avancées par elle pour maintenir le statut quo, la Commission européenne a décidé d'assigner la France devant la Cour de Justice européenne pour la seconde fois.

Pour éviter une condamnation, la France doit (enfin !) mettre en place des actions efficaces pour lutter contre la pollution par les nitrates, et ce dans un périmètre adéquat avant la fin de l'année 2012.

Une condamnation européenne qui coûterait cher !

Si la France devait être condamnée par l'Union européenne, la note pourrait être très salée avec :

une **amende forfaitaire de 18 à 20 milliards d'euros** ;

assortie d'une **astreinte de 200 000 euros par jour** (somme arrêtée dans le cadre de la condamnation de la France en matière de stations d'épurations).

Autant de financements qui seraient ponctionnés aux ministères de l'Ecologie, de l'Intérieur et de l'Agriculture, et qui ne seraient pas affectées à la transformation nécessaire de notre système agricole !

Une profession agricole sous tension

Cette procédure intervient dans un période de forte instabilité de la profession agricole :

élections pour les chambres d'ici fin 2012, avec une surenchère des syndicats. On peut noter une forte radicalisation de certains agriculteurs, qui pourrait faire passer certains de ses membres vers un syndicat plus proche de l'extrême-droite.

Les éleveurs, principalement concernés par les conséquences du classement, subissent de plein fouet la hausse des prix des céréales et la chute des prix de leurs productions, surtout pour le lait (surproduction au niveau européen).

Il en résulte deux risques importants :

Celui d'une radicalisation des agriculteurs avec rejet fort de l'Europe et un rapprochement avec l'extrême-droite ;

Celui d'une conversion de certains éleveurs aux productions végétales (1) dans l'Ouest avec un appauvrissement du paysage, et toutes les conséquences environnementales qui en découlent (plus de pesticides et autres intrants, concentration des exploitations, problèmes de sols, conservation des haies, etc.).

(1) accentué par le phénomène de différentiel de prix entre les productions animales et végétales du au phénomène de spéculation du prix des céréales

LA REVISION DU PERIMETRE DES ZONES VULNERABLES

C'est donc dans un contexte très tendu, et prise dans l'étau des pressions de l'UE et du rejet ferme d'une majorité de la profession agricole, que la France a engagé une réforme précisant les modalités de classement en zone vulnérable⁴ et instituant un plan d'action national à partir de septembre 2012, qui sera renforcé par des programmes d'actions régionaux en juillet 2013.

Les critères de classement en zone vulnérable

Trois critères justifient le classement en zone vulnérable selon la directive « nitrates » :

pour les **eaux souterraines**, dépassement de la concentration de 50 mg NO₃ / L, **ou** une tendance à une augmentation forte ;

pour les **eaux superficielles**, dépassement de la concentration de 50 mg NO₃ / L, **ou** une tendance à une augmentation forte ;

une contamination des eaux responsable de **l'eutrophisation côtière**.

A noter que ce dernier critère n'a jamais été utilisé par la France pour classer des territoires en zones vulnérables. C'est pourquoi la Commission demande aujourd'hui à la France de faire le nécessaire.

Le choix de la concentration justifiant le classement au titre de l'eutrophisation

L'Etat a dû arrêter une valeur seuil permettant d'évaluer la contribution des cours d'eau à l'eutrophisation côtière. Il était clair que le seuil de 50 mg NO₃ / L est insuffisant de ce point de vue (voir ci-dessus).

Or, sur les côtes influencées par le panache de la Loire, les problèmes de marées vertes ne sont constatés

⁴ document soumis à consultation : <http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/revision-des-zones-vulnerables-r380.html>)

que depuis la fin des années 80, ce qui correspond au moment où les concentrations dans le fleuve ont dépassé le seuil de 11,5 mg NO₃ / L (2,5 mg N / L). Il ne s'agit à ce jour que d'une valeur cible, rien ne permettant d'assurer qu'à cette concentration, le problème de l'eutrophisation sera résolu.

Ce choix est cependant contesté par une partie la profession agricole, qui a du mal à accepter le passage de 50 mg NO₃ / L à 11,5 mg NO₃ / L dans les valeurs prises en compte pour classer les territoires en zones vulnérables.

Un classement de fait et objectif

Une fois ce classement établi, et les points de mesures étant défini dans le cadre du réseau de suivi de la directive « nitrates », le classement est la conséquence d'un constat objectif. C'est pourquoi la majorité profession agricole conteste la valeur cible choisie au titre de la contribution à l'eutrophisation côtière. Seul élément non fixé par la directive, mais qui est justifié d'un point de vue scientifique.

En Sarthe, le classement proposé par l'Etat résulte des trois critères, d'après les cartes soumises à consultation. Il se justifie du point de vue de la directive, mais aussi de la problématique nitrates.

Extrait du rapport soumis à consultation, page 38, sur le volet « eutrophisation » :

« Pour le sous-bassin versant du Loir, le seuil des 11,5 mg/l est dépassé en remontant jusqu'en amont du cours d'eau. Il est donc justifié de classer l'ensemble du bassin versant de masse d'eau pour sa contribution à l'eutrophisation marine.

Les affluents du Loir qui présentent des moyennes inférieures à 11,5 mg/l sont exclus (les Cartes, l'Aune).

Sur l'Huisne, les qualitomètres affichent des moyennes supérieures à 11,5 mg/l en 2011. Le bassin versant de l'Huisne est donc proposé au classement pour contribution à l'eutrophisation marine. Les affluents de l'Huisne qui présentent des moyennes inférieures à 11,5 mg/l sont exclus (Le Narais, la Vilette, la Commeauche...).

Sur la Sarthe, les stations présentent des dépassements de 11,5 mg/l jusqu'en amont. L'ensemble du bassin versant est donc proposé. »

LE PROGRAMME D' ACTIONS

Un programme d'actions élaboré par la France

Une fois classée, une zone doit mettre en œuvre un programme d'actions. Si la classification résulte d'un calcul presque « mathématique » avec très peu de marges de manœuvres, l'élaboration du programme d'actions est quant à lui plus souple : la France a un devoir de résultat et le choix des moyens.

Le contenu du programme d'actions n'est donc pas imposé par Bruxelles. C'est très important à souligner : l'inefficacité des mesures prises jusqu'à présent (et leurs surcoûts avec des mises aux normes à minima successives) est la conséquence de l'incapacité de la France à faire un choix clair et assumé, et à engager les réformes nécessaires dès le départ.

Aujourd'hui, nous avons la possibilité d'inverser la vapeur et d'engager la transition nécessaire en y mettant les moyens. Plus nous retarderons cette décision inéluctable, plus la note sera salée !

Un programme d'actions jusqu'à présent inefficace

Les aspects relatifs aux actions à mettre en œuvre dans les zones les plus vulnérables sont codifiés aux articles R211-80 et suivants du code de l'environnement.

Dans les zones vulnérables, et jusqu'en 2012, un programme d'action était défini dans les zones vulnérables, par un arrêté préfectoral départemental. Les mesures concernaient notamment les périodes d'interdiction d'épandage, les capacités de stockage des effluents d'élevage, la couverture des sols pendant la période hivernale, la tenue d'un cahier d'épandage et d'un plan prévisionnel de fumure, etc.

Un premier programme d'action visant à corriger les pratiques les plus polluantes a été mis en place de 1997 à 2000. Le second (2001-2003), le troisième (2004-2007, prorogé jusqu'en juin 2009) et le quatrième (2009-2013) ont permis l'évolution de ces pratiques afin de protéger la qualité des eaux.

La Commission européenne a conclu à l'inefficacité des mesures mise en œuvre en France, au regard de la persistance des fortes concentrations en nitrates dans les eaux. C'est une des motivations du pré-contentieux engagé en 2010.

De nouvelles mesures très contestées

Sous le précédent Gouvernement, lors de la phase pré-contentieuse, le décret du 10 octobre 2011 et l'arrêté interministériel du 19 décembre 2011 ont fixé l'architecture et le contenu « renforcé » de certaines mesures du programme d'action national. Un arrêté ministériel, fin 2012, doit préciser la gouvernance territoriale attendue pour la mise en place des programmes d'action régionaux et leurs orientations en termes de mesures.

Les modifications de contenu portent sur les mesures suivantes :

- 1) périodes d'interdiction d'épandage
- 2) calcul des capacités de stockage
- 3) définition de l'équilibre de la fertilisation
- 4) documents d'enregistrement
- 5) apport maximal annuel d'azote organique issu des effluents d'élevage (déjections des animaux eux-mêmes comprises) à 170kgN/ha SAU
- 6) interdiction d'épandage selon les conditions de sol
- 7) couverture des sols en période hivernale
- 8) mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau

Le point 5 ci-dessus conduit au final à une augmentation des surfaces d'épandages (

auparavant on ne retenait dans le calcul de la quantité d'azote permise à l'épandage que la seule superficie où l'épandage était permis) donc de la quantité de nitrates diffusés dans les eaux, avec de plus un déséquilibre certain en défaveur des élevages extensifs.

C'est ce décret qui a fini de convaincre la Commission européenne de l'absence de volonté de la France de se conformer à la directive « nitrates ». Peu de temps après, la Commission saisissait la Cour de justice de l'Union européenne.

Ce décret n'était qu'un gage pour montrer la volonté de la France à se conformer à la directive (avec des ficelles un peu trop grosses pour que la Commission tombe dans le panneau). L'engagement du contentieux devrait conduire la France à élaborer un nouveau programme d'actions.

L'importance de repartir sur de bonnes bases, avec un nouveau programme d'actions

Cette cinquième révision des zones vulnérables donnera donc lieu à un programme d'action national et des programmes d'action régionaux. Certaines mesures fixées dans le programme d'action national pourront être renforcées ou précisées dans les programmes d'action régionaux, lors de leur élaboration prévue pour mi-2013. Les programmes d'action régionaux pourront comprendre des actions renforcées ou complémentaires sur des secteurs géographiques particuliers.

L'élaboration de ce programme d'actions et les moyens qui seront alloués à sa mise en œuvre sont les vrais enjeux de la procédure en cours, le classement en zones vulnérables n'étant en fait qu'une « formalité », eu égard les critères objectifs de classification.

Il importe ainsi :

- ✓ de fixer des mesures efficaces, et
- ✓ d'en évaluer le coût et de clarifier leur modalité de financement.

L'écueil pourrait être de refaire encore une fois la même erreur : des mesures « molles » mais qui coûtent quand même, qui viendront s'ajouter à tous les efforts inefficaces déjà demandés à la profession agricole.

Une attention particulière devra être apportée à la question de l'élevage extensif, actuellement sérieusement mis à mal par le décret de 2011.

Question d'actualité en débat : certaines régions, notamment la Bretagne, demandent « le droit à l'expérimentation » dans le domaine de la gestion de l'eau. Cette question sensible peut avoir tout son intérêt quant à l'efficacité des décisions à prendre et les orientations nouvelles, notamment dans le domaine agricole à infléchir. Peut-il y avoir évolution des compétences dans le domaine de la gestion du « grand cycle » de l'eau (l'eau des milieux, non l'eau des tuyaux), sans avoir la compétence dans le domaine de l'application des politiques agricoles ? Qui devra, le cas échéant, assumer la gestion des contentieux eu égard aux exigences communautaires ? Cette question peut se poser également par rapport à la Directive cadre sur l'eau, qui fixe des objectifs de bon état à atteindre pour toutes les eaux et pose des problèmes de répartition floue des compétences dans le grand cycle de l'eau et d'impacts forts des pollutions diffuses agricoles (entre autres pollutions diffuses), très difficiles à maîtriser.

document de travail