

## Une difficile régulation des pollutions agricoles

### Quelles leçons tirer du cas des nitrates en Bretagne ?



Viviane Gravey

**Viviane Gravey** est actuellement chargée d'étude agriculture à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI), Paris. Elle est diplômée de Sciences Po-London School of Economics en étude européenne et de l'Université Pierre et Marie Curie-Paris VI en sciences et technologies. En tant qu'étudiante, elle a réalisé plusieurs travaux de recherche sur les nitrates bretons et mené une étude comparative sur l'application du droit européen de l'eau en France et en Grande-Bretagne. Elle est co-fondatrice du site dédié à « l'écologie de la norme nitrates en Bretagne », <http://europe.sciences-po.fr>.

La Stratégie Europe 2020 place parmi les trois principales priorités économiques de l'Union européenne une utilisation plus efficace des ressources, plus verte et plus compétitive. Dans cette dynamique de l'UE qui tente de concilier performance économique et protection de l'environnement, les nitrates d'origine agricole semblent depuis les années 1980 en Bretagne, l'écueil inaltérable sur lequel buttent les efforts de conciliation. Or il devient pressant d'y parvenir, l'UE contraignant de plus en plus les acteurs à respecter l'environnement, ainsi qu'en témoigne la Directive cadre sur l'eau, qui obligera les Etats membres à partir de 2015 à garantir le *bon état écologique* des cours d'eau.

Utilisés pour améliorer la productivité des cultures (e.g. maïs fourrage, choux-fleurs) les nitrates sont souvent lessivés vers les cours d'eaux et peuvent se transmettre aux eaux de surface ainsi qu'aux eaux de consommation courante. Alors qu'au Royaume-Uni, en Belgique ou encore aux Pays-Bas on constate des concentrations de nitrates élevées dans les eaux sans que des désagréments sur la santé ou l'environnement soient relevés, en revanche en France, la Bretagne connaît une situation inverse. Le respect des normes, récemment acquis par la quasi totalité des rivières, ne permet pas d'éliminer toutes les pol-

lutions et les « marées vertes », ces proliférations d'algues potentiellement dangereuses pour la santé humaine, persistent. Les efforts – y compris financiers – n'ont pourtant pas été ménagés pour tenter d'endiguer le problème depuis les années 1980.

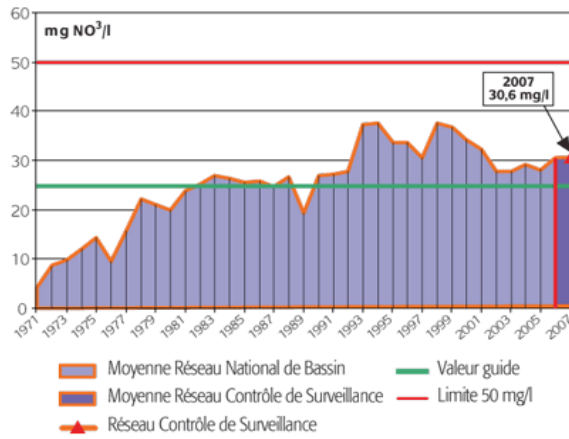
A l'heure de la mue environnementale de la politique agricole commune (PAC) il est intéressant d'analyser le cas des nitrates bretons. Souvent considéré emblématique des pollutions découlant des pratiques encouragées par la PAC de 1962, il s'avère riche d'enseignements pour améliorer l'encadrement des pollutions agricoles. Alors que la Cours de Justice de l'UE abandonne les poursuites contre la France grâce aux progrès accomplis en la matière, le cas breton permet de s'interroger sur les solutions permettant de résoudre un problème européen aux réalités locales très hétérogènes. Ce bref rappellera la réalité de la pollution par les nitrates d'origine agricole en Bretagne, puis tentera de mettre en lumière la complexité de la lutte contre cette pollution sur le terrain. Il dégagera ensuite des pistes d'amélioration des dispositifs communautaires d'accompagnement à la réduction des pollutions.

## Genèse d'un problème collectif

### Bref historique d'une triple pollution

Les taux naturels en nitrates dans l'Union Européenne sont d'environ 5 à 10 mg de nitrates par litre d'eau. Toute teneur supérieure est ainsi liée aux activités humaines et signale une pollution de la masse d'eau considérée. L'action publique européenne depuis les années 1970 a consisté à définir les seuils au-delà

desquels la pollution n'était pas acceptable, pour des raisons sanitaires, mais aussi pour éviter une fuite en avant dans la dégradation du milieu aquatique européen. Les missions de l'UE dans le domaine de l'eau ont été depuis réorganisées autour de la protection des milieux aquatiques par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE).



Sources : IGM BD carthage - Agence de l'Eau Loire Bretagne - Diren Bretagne

En ce qui concerne les *eaux de surfaces* destinées, après traitement, à la consommation humaine, la Directive 75/440/CE de 1975 indique une valeur seuil de 50mg/L à ne pas dépasser, ainsi qu'une valeur guide de 25mg/L vers laquelle tendre. A l'époque où la Directive est adoptée, les eaux en Bretagne (Cf. graphique d'évolution des eaux bretonnes) et plus généralement en Europe, sont bien en dessous de ces deux normes. Mais l'augmentation du taux de nitrates va être rapide. En 1993 et 1998, la concentration moyenne atteindra 38 mg/L, et de nombreux bassins versants dépasseront 50mg/L.

Actuellement, la concentration est redescendue autour de 30 mg/L et son amélioration semble au point mort. Or la Bretagne a ceci de particulier que 80% de l'eau de consommation de la région provient des eaux de surface : par conséquent, la pollution des

eaux de surface affecte la production de l'eau potable et crée un second type de pollution, celui de *l'eau de consommation*. Pour cette raison les eaux de consommation sont également soumises depuis 1980 à la double norme européenne de 50 mg/L (seuil maximal) et 25 mg/L (valeur guide) en dépit des débats sur la validité scientifique de ces normes (Cf. encadré). Depuis l'adoption en 1998 d'une nouvelle Directive sur l'eau potable, seule la norme des 50mg/L (norme de potabilité) demeure. Toutefois les normes européennes de potabilité en vigueur et la dégradation des eaux brutes rendent nécessaire un traitement coûteux de l'eau pour la rendre propre à la consommation. Ce traitement assumé par les consommateurs n'a pas toujours été mis en place en Bretagne, ainsi, à partir des années 1990 des actions en justice ont été menées contre les distributeurs pour délivrance d'eaux hors normes.

### UNE NORME À LA VALIDITÉ CONTESTÉE

LA NORME 50MG/L ET 25MG/L, INSPIRÉE PAR L'OMS, EST FONDÉE SUR LES RISQUES DE MÉTHÉMOGLOBINÉMIE (DITE MALADIE DU « BÉBÉ BLEU »), DIAGNOSTIQUÉE À L'ÉPOQUE COMME UNE TRANSFORMATION DES NITRATES EN NITRITES DANS L'ESTOMAC DES BÉBÉS (1958). DEPUIS, LES NITRATES ONT ÉTÉ AUSSI ACCUSÉS DE RISQUES CANCÉRIGÈNES, SANS QUE LES RECHERCHES NE SOIENT CONCLUANTES SUR CE POINT, ET LA MÉTHÉMOGLOBINÉMIE A ÉTÉ RELIÉE AUX BACTÉRIES EXISTANT DANS LES BIBERONS, NON AUX NITRATES. POUR AUTANT, LA NORME DEMEURE, CONSIDÉRÉE COMME UN GARDE-FOU. EN FRANCE, L'AFSSA (AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS) A CONFIRMÉ SON UTILITÉ EN AOÛT 2008 MAIS AILLEURS EN EUROPE LA CONTROVERSE CONTINUE. AINSI, LE GOUVERNEMENT BRITANNIQUE CONSIDÈRE PUBLIQUEMENT QUE CETTE NORME EST TROP HAUTE (IMPLEMENTATION OF THE NITRATES DIRECTIVE IN ENGLAND: GOVERNMENT RESPONSE TO THE COMMITTEE'S SEVENTH REPORT OF SESSION 2007-08)

La troisième pollution liée aux nitrates qui frappe la Bretagne et rend ce cas unique, est aussi la plus visible, il s'agit des « marées vertes » qui viennent s'échouer en masse sur les côtes de la Manche. Ces dernières sont générées par la prolifération d'algues et de plantes aquatiques nourries par les nutriments présents dans les eaux côtières. Les marées vertes produisent plusieurs effets nuisibles. Tout d'abord elles sont perçues comme une gêne pour les activités touristiques (et la vie des riverains) dans la mesure où elles provoquent une dégradation du paysage et des pollutions olfactives. Ensuite elles entravent le déroulement de l'activité conchylicole, les algues venant se prendre dans les parcs à huîtres. Enfin elles sont considérées comme potentiellement nocives pour la santé humaine de-

puis la mort de deux chiens en 2008 et d'un cheval en 2009, intoxiqués à l'hydrogène sulfuré. Ce constat est renforcé depuis la parution du rapport de l'INERIS (Institut National de l'Environnement industriel et des Risques) en août 2009, qui conclut que les concentrations de ce gaz sur des plages où se décomposent les algues, présentent un danger pour l'homme.

Aujourd'hui la question de la potabilité de l'eau du robinet bretonne est réglée. Après 20 ans de procédures relatives au respect de la norme de 50 mg/L par toutes les rivières bretonnes – à l'origine du contentieux devant la Cour de Justice suspendu par la Commission en 2007 – le dossier a été clos en juin 2010. Mais la disparition des marées vertes et le

bon état écologique prévu par la Directive Cadre sur l'Eau pour 2015 demandent beaucoup plus de temps et de moyens pour être atteints. Les derniers épisodes des marées vertes, tendent à prouver que le règlement de ce problème est encore loin. A l'été 2009 la mort d'un cheval et l'évanouissement de son cavalier à la suite d'exposition à des vapeurs d'hy-

drogènes sulfurés provenant des algues en décomposition a provoqué une réaction des pouvoirs publics nationaux qui proposent un nouveau plan d'action, doté d'une enveloppe de 117 millions d'euros. Ce plan s'inscrit dans la lignée de nombreuses initiatives allant du niveau local au niveau européen, cherchant à régler ce problème vieux de quarante ans.

## L'EUTROPHISATION

PHÉNOMÈNE DE DÉVELOPPEMENT ANORMALEMENT ÉLEVÉ D'ALGUES ET DE PLANTES AQUATIQUES DUES À LA PRÉSENCE EN QUANTITÉ TROP IMPORTANTE DE NUTRI-MENTS (AZOTE, PHOSPHORE). L'EUTROPHISATION CÔTIÈRE QUI PRODUIT EN BRETAGNE DES MARÉES VERTES, EST DUE AU DÉVELOPPEMENT DE DEUX SORTES DE « LAITIUES DE MER » : *ULVA ARMORICANA* ET D'*ULVA RIGIDA*. DEPUIS LES ANNÉES 1990 L'IFREMER EXPLIQUE QUE, CONTRAIREMENT À L'EUTROPHISATION DES EAUX DOUCES, L'EUTROPHISATION DES EAUX CÔTIÈRES A COMME FACTEUR LIMITANT LES NITRATES (PROVENANT PRINCIPALEMENT DE L'AGRICULTURE) ET NON LE PHOSPHORE (PROVENANT PRINCIPALEMENT DES VILLES).

SOURCE : [HTTP://WWW.IFREMER.FR/FRANCAIS/FAQ/TIPE/MAREES-VERTES.HTM](http://www.ifremer.fr/francais/faq/tipe/marees-vertes.htm)

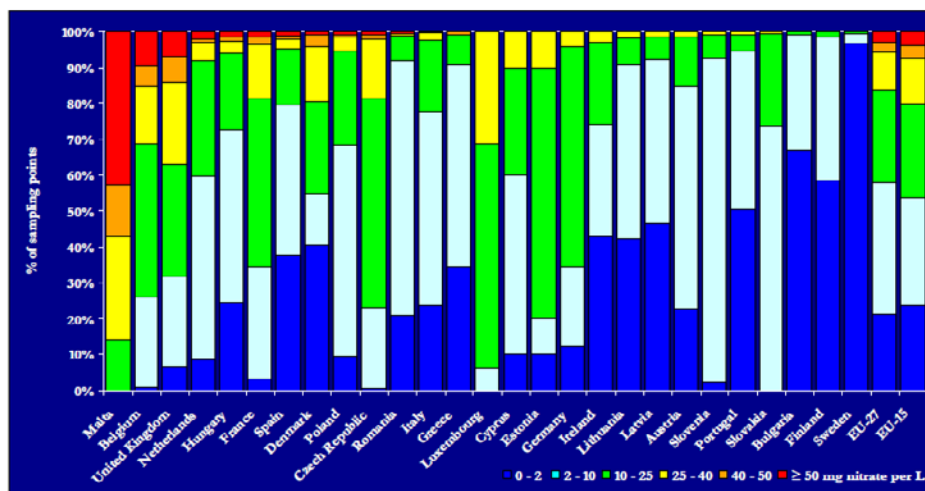
### Une détonation agricole au sein d'un écosystème sensible

La mise en perspective des données bretonnes avec les concentrations de nitrates européennes surprend : alors que plusieurs régions ont des taux bien supérieurs à la norme, on ne fait pas état des mêmes pollutions et nuisances des nitrates d'origine agricole. Ainsi des régions néerlandaises ou danoises connaissent des teneurs en nitrates similaires voire largement supérieures à celles de la Bretagne sans subir les mêmes conséquences environnementales. Cette situation tient à deux facteurs, d'une part à la spécificité du modèle agricole breton, d'autre part à des facteurs non agricoles qui jouent un rôle clé dans le cas des pollutions.

La question des pollutions liées aux nitrates d'origine agricole s'inscrit dans le contexte global de l'évolution des pratiques agricoles et des changements intervenus après-guerre dans le modèle agricole breton. D'une part au niveau communau-

taire, la PAC a dès sa naissance en 1962 un objectif d'augmentation de la production et de modernisation des structures agricoles, les États membres s'approvisionnant alors largement grâce aux importations et souhaitant rompre avec cette dépendance. D'autre part en Bretagne le modèle agricole régional mis en place après la seconde guerre mondiale, a fait émerger d'une région pauvre, encline à l'exode rural et d'agriculture principalement vivrière, l'une des premières régions de la ferme France : première pour l'élevage et comprenant une grande industrie agro-alimentaire. Or dans cette région un nombre d'agriculteurs plus élevé que la moyenne nationale se partage la terre (en moyenne 44 ha contre 55 ha au niveau national [Agreste Bretagne, 2009]). La pression foncière a favorisé le développement d'une agriculture de moyennes exploitations, ayant des pratiques intensives et notamment d'hors-sol. Le manque de terres pour épandre des effluents d'élevage a posé des problèmes de gestion et amené à des situations d'excédents structurels en nitrates (40% des cantons bretons en 2004).

### CONCENTRATION EN NITRATES DES EAUX DE SURFACE DE L'UE



SOURCES : COMMISSION EUROPÉENNE, FÉVRIER 2010

L'analyse des causes des marées vertes bretonnes met en évidence deux facteurs non agricoles de ce phénomène. Premièrement, la topographie des baies (peu profondes, avec un faible renouvellement de l'eau) favorise le développement des marées vertes. Deuxièmement, le phosphore, qui est nécessaire à la croissance des algues présentes dans les baies bretonnes, ne provient pas des exploitations mais des villes et notamment, des stations d'épuration. Dans les baies incriminées (baies de Saint-Brieuc et de Lannion principalement) le phosphore est présent dans de telles quantités qu'il est impossible de le réduire suffisamment pour enrayer les algues vertes. La Commission européenne a d'ailleurs renvoyé la France devant la

Cour de Justice à l'automne 2009 pour mauvaise application de la Directive *Eaux Résiduaires Urbaines* compte tenu du non respect des normes européennes par de nombreuses stations d'épurations. Il apparaît ainsi que les nitrates d'origine agricole sont le facteur d'ajustement possible de la pollution par les marées vertes des côtes bretonnes mais non le seul facteur en cause.

Au-delà de pratiques adoptées à l'échelle d'une exploitation, l'enjeu des nitrates en Bretagne pose donc une question systémique de soutenabilité environnementale, économique et sociale du modèle agricole régional dans un contexte naturellement fragile et déjà sensible au développement des pollutions.

## Un casse-tête normatif face à des pollutions tenaces

En Bretagne, région que la France a choisi de classer dans son intégralité comme « vulnérable à la pollution des eaux par les nitrates », l'ancienneté du problème a permis de mettre en place plusieurs dispositifs d'action. Quelles solutions ont été mises en place par les acteurs pour enrayer ce phénomène ?

### Une mobilisation locale, nationale et européenne

Face à cette situation de triple pollution (rivières, eau potable, espace côtier), les acteurs locaux se sont mobilisés depuis les années 1980 : mesures

de popularisation de la fertilisation équilibrée et essai de banque à lisiers par les Chambres d'Agriculture, développement de modèles agricoles durables par le CEDAPA (Centre d'étude pour un développement agricole plus autonome) et Cohérence (Réseau breton regroupant producteurs et consommateurs dans le soutien à l'agriculture durable) ; mobilisation des associations locales contre la pollution. Celles-ci ont eu recours au droit, aux juges nationaux et européen (Eaux et Rivières de Bretagne) ou bien ont lancé des campagnes de sensibilisation des populations à la qualité de leur eau du robinet (S-Eau-S).

### AGRICULTURE DURABLE EN BRETAGNE

L'AGRICULTURE DURABLE EN BRETAGNE S'ILLUSTRE PAR DES MÉTHODES PROMOUVANT UNE RÉDUCTION DES INTRANTS, UNE AMÉLIORATION DU BIEN ÊTRE ANIMAL, LE REJET DES ÉLEVAGES SUR CAILLEBOTIS, QUI PRODUISENT DU LISIER, AU PROFIT D'ÉLEVAGES SUR PAILLE PRODUISANT DU FUMIER, ET UNE ALIMENTATION BOVINE BASÉE SUR LA PRAIRIE À TRÉFLE BLANC SANS ENGRAIS AZOTÉS.

SES TENANTS, VIVANT BIEN DE LEURS PRATIQUES, NE REPRÉSENTENT QU'UNE PETITE FRACTION DES ÉLEVÉS BRETONS : PAR EXEMPLE, ILS SONT ENVIRONS 400 AU CEDAPA DANS LES CÔTES D'ARMOR, POUR PLUS DE 5500 ÉLEVÉS LAITIERS.

SOURCE : [HTTP://WWW.RESEAU-COHERENCE.ORG/](http://www.reseau-coherence.org/)

Le problème des nitrates agricoles n'étant pas exclusivement breton, des mesures ont été appelées au niveau national dès 1980 (e.g. Rapport Hénin) et surtout prises au niveau européen avec la Directive Nitrates de 1991. Cette Directive marque un tournant politique dans la gestion du problème avec le remplacement des programmes – encore balbutiants – basés sur le volontariat pour agir contre la pollution par les nitrates, par une approche réglementaire et contraignante. On assiste ainsi depuis une trentaine d'années à la multiplication d'instruments publics locaux, nationaux et européens visant à régler le problème : protection renforcée des

captages d'eau ; aide financière incitant les exploitations agricoles à améliorer le stockage et à limiter les fuites de nitrates ; encadrement des pratiques de fertilisation ; mise en place graduelle des mesures agro-environnementales du second pilier de la PAC, etc. L'éco-conditionnalité mise en place par la réforme de 2003 a également renforcé ce dispositif.

L'importance et la diversité des solutions proposées par les différents échelons politico-administratifs depuis les années 1980, a créé une situation confuse sur le terrain qui rend la lutte contre les pollutions particulièrement complexe.

APRÈS PLUSIEURS RAPPORTS PIONNIERS, ET INITIATIVES LOCALES (PREMIERS PROGRAMMES DE BASSINS VERSANTS, ACTIONS D'ASSOCIATIONS ÉCOLOGISTES, ESSAIS DES CHAMBRES D'AGRICULTURE) AU COURS DES ANNÉES 1980, LA RECONQUÊTE DE LA QUALITÉ DE L'EAU EN BRETAGNE PREND DE L'ENVERGURE AU COURS DES ANNÉES 1990.

### AU NIVEAU LOCAL :

- MULTIPLES ACTIONS EN JUSTICE D'EAU ET RIVIÈRES DE BRETAGNE POUR DEMANDER L'APPLICATION DES NORMES NOTAMMENT : 1993 (LETTRE À LA COMMISSION EUROPÉENNE) ; 2009, RECONNAISSANCE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DANS LE DÉVELOPPEMENT DES MARÉES VERTES (COUR D'APPEL DE NANTES)
- A PARTIR DE 1991 : PLANS BRETAGNE EAU PURE LANCÉS PAR L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE
- A PARTIR DE LA FIN DES ANNÉES 1980 : INITIATIVES BASSINS VERSANTS DANS PLUSIEURS COMMUNES
- A PARTIR DES ANNÉES 1980 : DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX D'AGRICULTURE DURABLE

### AU NIVEAU NATIONAL :

- 2010 : PLAN SPÉCIAL ALGUES VERTES
  - 2009 : À L'OCCASION DU BILAN DE SANTÉ DE LA PAC, LA FRANCE DÉCIDE D'ALLOUER UNE PARTIE DE SES AIDES PAC DU PREMIER PILIER À L'HERBE
  - 2007 : MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME COMPLÉMENTAIRE SUR LES BASSINS VERSANTS CONCERNÉS PAR LE CONTENTIEUX « EAUX BRUTES » LIÉ À LA DIRECTIVE DE 1975
  - 2002 : LANCEMENT D'UN SECOND PMPOA
  - 1996 : PROGRAMMES D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE NITRATES. 4 PROGRAMMES SE SUCCÈDERONT À PARTIR DE CETTE DATE ENCADRANT L'ÉPAN- DAGE ET LE STOCKAGE DES NITRATES ORGANIQUES
  - 1993 : LES AGRICULTEURS SONT INTÉGRÉS AU PROCÉDÉ DE REDEVANCE POLLUTION DES AGENCES DE L'EAU MAIS SERONT EXEMPTÉS DES REDEVANCES
- INSTAURATION DU PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA). CE PROGRAMME VISE À AIDER LES AGRICULTEURS À SE METTRE AUX NORMES EN AUTORISANT L'ÉTAT À FINANCER À HAUTEUR DE 60% DES TRAVAUX (SOIT DEUX FOIS PLUS QUE LA LIMITE EUROPÉENNE). CES PROGRAMMES PERMETTENT PAR EXEMPLE D'ACCROÎTRE LA CAPACITÉ DE STOCKAGE DU LISIER D'UNE EXPLOITATION. DE SÉRIEUX DYSFONCTIONNEMENTS MIS EN AVANT PAR L'INSPECTION DES FINANCES EN 1999 CONDUISENT À L'ARRÊT PRÉCIPITÉ DU PROGRAMME.

### AU NIVEAU EUROPÉEN :

- 2003 : LA RÉFORME DE LA PAC INCLUT LA DIRECTIVE NITRATES PARI MI LES NORMES ENVIRONNEMENTALES DU DISPOSITIF D'ÉCO-CONDITIONNALITÉ, DONT LE RESPECT CONDITIONNE L'OBTENTION DES AIDES
- 2000 : LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU FIXE POUR 2015 L'OBJECTIF DE BON ÉTAT ÉCOLOGIQUE, CHIMIQUE ET QUANTITATIF DES EAUX DE L'UE
- 1992 : LES PREMIÈRES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES APPARAISSENT AVEC LA RÉFORME DE LA PAC
- 1991 : DIRECTIVE NITRATES 91/676/CEE DU CONSEIL « VISE À PROTÉGER LES EAUX CONTRE LA POLLUTION PAR LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE GRÂCE À PLUSIEURS MESURES DONT LA MISE EN ŒUVRE INCOMBE AUX ÉTATS MEMBRES : SURVEILLANCE DES EAUX SUPERFICIELLES ET SOUTERRAINES; INVENTAIRE DES EAUX POLLUÉES OU SUSCEPTIBLES DE L'ÊTRE; DÉSIGNATION DE ZONES VULNÉRABLES; ÉLABORATION DE CODES DE BONNES PRATIQUES AGRICOLES ET DE PROGRAMMES D'ACTION, ET RÉEXAMEN AU MOINS TOUTS LES QUATRE ANS DE LA DÉSIGNATION DES ZONES VULNÉRABLES ET DES PROGRAMMES D'ACTION. » *EXTRAIT DU SITE : EUROPA (LÉGISLATION)*
- CONTENTIEUX ENTRE LA COMMISSION ET LA FRANCE SUR L'APPLICATION DES DIRECTIVES EN QUESTION :
  - APPLICATION DIRECTIVE NITRATES : JUGEMENT RENDU EN 2002
  - APPLICATION DIRECTIVE « EAU POTABLE » DE 1980 : JUGEMENT RENDU EN 2004
  - APPLICATION DIRECTIVE « EAUX BRUTES » DE 1975 : PROCÉDURE CLOSE EN JUIN 2010

### Des acteurs désarmés face à un cadre normatif devenu insaisissable

La pluralité de valeurs de référence à atteindre pour les acteurs locaux implique une pluralité de méthodes et d'échéances pour résoudre les problèmes. Trois niveaux d'exigences se côtoient : (1) pour l'eau du robinet le but est de garantir une concentration inférieure à 50 mg/L, (2) pour l'eau des rivières, la Directive de 1975 appelle à tendre vers 25 mg/L et la Directive Cadre sur l'Eau vers un « bon état », (3) pour circonscrire les marées vertes de la côte Nord de la Bretagne, une baisse du taux de nitrates des rivières à 10-15 mg/L serait nécessaire. Notons que ce dernier chiffre, particulièrement bas, ne pourrait être atteint à l'horizon 2020, selon plusieurs acteurs majeurs dont le préfet des Côtes d'Armor, qu'au prix de l'arrêt total de la production agricole sur les bassins versants à algues vertes [Rapport confidentiel, septembre 2009].

De plus l'évolution des normes depuis les années 1980 place les acteurs face à une « cible mou-

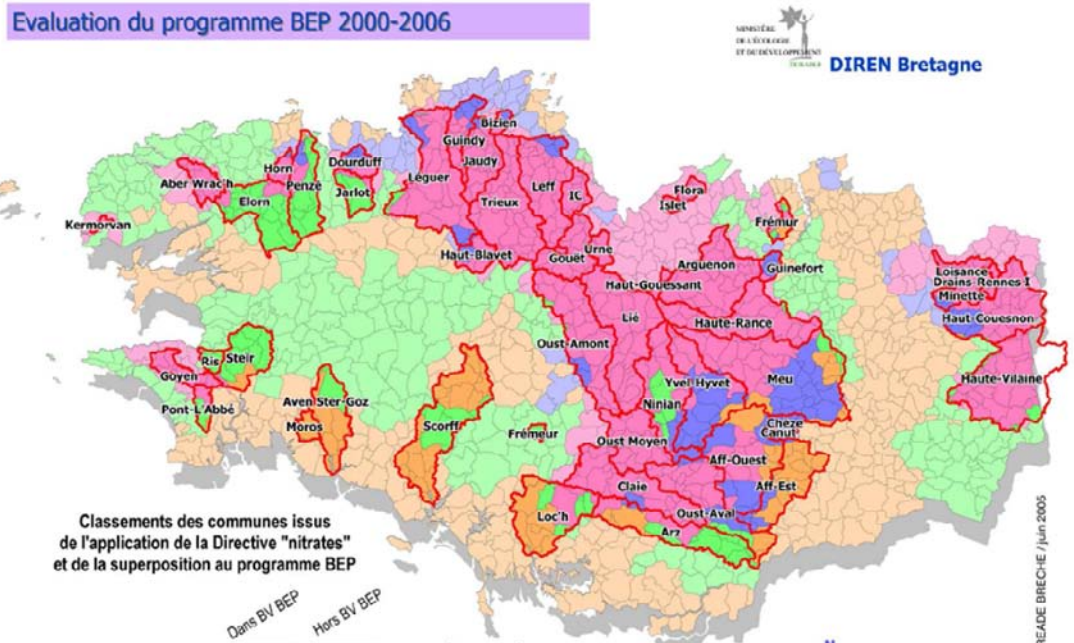
vante », qui n'est jamais atteinte et crée des frustrations chez toutes les parties. D'une part les acteurs sont multiples et se trouvent face à des initiatives locales, des plans régionaux, nationaux, des politiques européennes, qui se superposent. D'autre part, les objectifs de ces instruments et leurs approches diffèrent : combattre les marées vertes, appliquer les Directive nitrate et Directive de 1975, obligations réglementaires, guides de bonnes pratiques, incitations financières, etc. Cette situation a donné forme à un mille-feuille normatif dans lequel les différents plans se chevauchent comme en atteste la carte des zonages ci-dessous.

Cet enchevêtrement rend l'action publique contre les nitrates en Bretagne particulièrement lourde pour les agriculteurs et illisible pour le public. Les premiers subissent deux conséquences néfastes. Premièrement la variation d'exigences en matière environnementale d'un bassin versant à un autre et d'une région à une autre, crée un déséquilibre entre producteurs : à production égale, l'un doit satisfaire des exigences supérieures et donc répondre à davantage de contraintes (notamment financières). Deuxièmement,

une exploitation peut se situer à cheval sur deux zones ou plus, différentes normes s'appliquant à chacune des parcelles (par exemple pour la fertilisation, la couverture des sols...). Enfin, outre le coût onéreux de ces différents plans, la pérennité du problème entretient un climat délétère entre

agriculteurs, associations environnementalistes et citoyens (menace de mort envers un écologiste en 2007, casse du bureau de Brest d'Eau et Rivières de Bretagne la même année...). Face à cette situation, quels enseignements peut-on tirer des dispositifs de lutte contre les pollutions mis en place en Bretagne ?

## ILLUSTRATION DU MILLE-FEUILLE NORMATIF : LES ZONAGES EN BRETAGNE



LES DIFFÉRENTS PLANS MIS EN PLACE EN BRETAGNE TOUCHENT DES ZONES SPÉCIFIQUES : L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE NITRATES SE DÉCLINE EN ZONES VULNÉRABLES, ET EN ZONES EN EXCÉDENT STRUCTUREL (PARTICULARITÉ FRANÇAISE). À CES ZONES SONT RAJOUTÉES LES ZONES D'ACTION COMPLÉMENTAIRE, RATTACHÉES AUX PLANS D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE NITRATES EN 2001 MAIS AYANT POUR BUT DE RÉSORBER LE CONTENTIEUX EUROPÉEN SUR LA DIRECTIVE DE 1975. ENFIN, À CES ZONAGES ON PEUT SUPERPOSER LES LIMITES DES DÉPARTEMENTS, BASSINS VERSANTS SUIVANT LE PROGRAMME RÉGIONAL BRETAGNE EAU PURE, ENTITÉS AUX SEINS DES QUELLES LES RÈGLES PEUVENT VARIER.

## Améliorer la gestion des pollutions : agir sur les normes et les pollueurs

Le cas breton, précurseur à double titre – en termes de pollution et de réponse publique à ces pollutions – permet de souligner les problèmes rencontrés dans la gestion des pollutions agricoles en Europe. Deux principaux facteurs sont à prendre en compte : un besoin de normes adéquates, et une nécessité de changer de pratiques agricoles.

### Lutter contre l'empilement normatif

La situation bretonne souligne les dangers de l'empilement normatif : des objectifs différents mais non clairement identifiés, des programmes qui se chevauchent et se contredisent, une réponse normative lourde et opaque. Les rapports de la sénatrice Fabienne Keller (2005, 2006, 2007) proposent des pistes d'amélioration. La sénatrice propose une plus grande coordination horizontale entre les ministères, et verticale entre les différents niveaux administratifs français devant participer à l'application du texte. Elle diagnostique également que

« le défaut de 'culture communautaire' des agents publics français constitue un obstacle important à une implication efficace dans l'élaboration du droit communautaire et à l'application rigoureuse de ce droit ».

Si la coordination est cruciale pour éviter des contradictions entre les différents programmes, une autre piste réside dans le principe de subsidiarité. En effet le cas breton illustre un manque flagrant de subsidiarité : toutes les instances du Maire au Commissaire européen mènent une action qui influence les pratiques sur le terrain. Cette multiplicité d'acteurs brouille les responsabilités et rend illisible l'action publique. Pour y pallier une réflexion sur le niveau d'intervention le plus apte à gérer les problèmes rencontrés serait nécessaire. Appliquer le principe de subsidiarité en la matière permettrait d'indiquer l'acteur idoine pour mener l'action et inciterait à évaluer la pertinence des normes sur le terrain. La singularité du cas breton au regard d'autres régions européennes suggère de donner une marge de flexi-

bilité aux normes afin de répondre aux spécificités locales, sans créer de trop fortes disparités entre ceux qui doivent les respecter. La double norme des 50mg/L- 25mg/L pour l'eau de source ne fournit pas un cadre adéquat pour régler les questions de marées vertes : le bon état écologique et chimique prôné par la Directive Cadre sur l'Eau, se situe bien plus bas que la norme dans certains bassins versants, à 10 ou 15 mg/L. Cela s'avère vrai pour la Bretagne et pourrait l'être également pour d'autres problèmes de pollution d'eau en Europe (notamment en Mer Baltique).

### Une évolution nécessaire des politiques et pratiques agricoles

Les politiques agricoles ont pendant longtemps freiné plus qu'accompagné le tournant vers une agriculture plus protectrice de l'environnement. Ainsi l'objectif initial de la PAC, l'augmentation de la production, s'est avéré difficile à concilier ultérieurement avec celui de protection de la biodiversité et des ressources. Ainsi à partir de la réforme de 1992, une subvention importante a été allouée aux éleveurs qui implantaient le maïs fourrage, mais non à ceux qui recouraient aux prairies, cette « injustice de traitement » [Institut de l'élevage, 2009] freinant l'extension du « modèle Pochon » de prairies à trèfle blanc en Bretagne. Plus récemment les politiques publiques nationales et communautaires ont entamé leur tournant vert. La mise en place du « DPU Herbe » par M. Barnier à partir de 2010 en France, a ainsi amélioré la re-

connaissance des efforts accomplis par les éleveurs recourant aux prairies. Néanmoins le changement de pratique agricole n'est pas suffisamment encouragé. L'objectif de protection de la biodiversité porté par la DCE, pourrait par exemple être plus rapidement atteint s'il était accompagné d'une incitation financière à l'intention des agriculteurs.

Toutefois une maîtrise pérenne des pollutions agricoles ne peut passer par le seul arsenal normatif ou financier. Le changement doit venir du monde agricole également. Or, dans le cas de la Bretagne, cette mobilisation a été très tardive et parsemée d'affrontements avec les environnementalistes. Ainsi, on observe un faible taux de contractualisation en mesures agri-environnementales en Bretagne. Par exemple, au début des années 2000, 11% des exploitations nationales avaient signées des contrats territoriaux d'exploitation contre 4% seulement en Bretagne. Depuis, les mesures agri-environnementales (MAE) ont été revues pour coller plus prêt aux priorités des agriculteurs et en Bretagne l'accent a été mis sur la maîtrise de la fertilisation et des phytosanitaires. Au-delà des changements normatifs facilitant l'évolution des agriculteurs, une mobilisation de la profession est née à la suite du coup de projecteur sur les marées vertes de l'été 2009. Réuni au sein de CAP Bretagne, les plus grands acteurs agricoles de la région ont proposé des changements à l'hiver 2009, qui, s'ils n'allaient pas aussi loin que ceux demandés par l'Etat, marquaient un réel changement d'attitude de la part des tenants du modèle agricole breton.

## Conclusion : Comment encadrer des pollutions diverses sans générer des distorsions au sein du marché intérieur ?

L'étude du cas breton met en lumière la complexité d'une régulation des pollutions agricoles au niveau communautaire. En effet, quatre facteurs sont venus amplifier l'effet polluant des nitrates d'origine agricole dans cet écosystème. Premièrement, le dessin des côtes bretonnes favorise le phénomène de marées vertes. Deuxièmement l'absence de traitement de qualité des eaux usées d'origine urbaine contribue à la production de phosphate, un élément clef de l'eutrophisation des masses d'eaux. Troisièmement, les politiques d'encadrement illisibles et tardives dans la démonstration de leur efficacité ont longtemps retardé la création d'une norme adéquate pour résoudre le problème des marées vertes. Quatrièmement, les changements de pratiques agricoles ont été très tardifs, compte tenu d'une contrainte environnementale difficile à intégrer au sein des politiques agricoles et dans les pratiques des agriculteurs.

Avec l'arrêt de l'affaire « Nitrates de Bretagne » décrété par la Commission en juin 2010, la pression

se lève sur les acteurs français et bretons. Sur le terrain la situation semble en bonne voie : de nouvelles MAE sont mises en place qui pourraient convaincre plus d'agriculteurs qu'auparavant et l'objectif de « bon état écologique » des eaux de la DCE offre une flexibilité normative accrue. En effet, les teneurs en nitrates compatibles à un « bon état » diffèrent d'une masse d'eau à une autre. Mais cette avancée environnementale pourrait poser un problème en termes de distorsion de concurrence au sein du marché intérieur, en imposant aux exploitations des normes inégalement restrictives d'une région à l'autre. En effet le surcout généré par le respect de cette contrainte pourrait fausser la compétition au sein du marché intérieur. Afin que des différentiels trop importants ne se creusent, la flexibilité des normes pourrait être assortie de mesures d'accompagnement des agriculteurs (formation, aides à l'investissement, à la reconversion), afin que les efforts exigés au nom de l'environnement ne mettent pas en danger leur activité. ■

Avec le soutien de la Commission européenne



Programme «L'Europe pour les citoyens»