

L'ÉLABORATION DES NORMES NITRATES COMME BASE DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS : UN POINT DE VUE

par Philippe Jannot¹

Les actions entreprises pour lutter contre la pollution diffuse d'origine agricole et plus spécialement la pollution des eaux par les nitrates s'appuient sur les conclusions du rapport que le professeur Hénin a publié en 1980, à la demande des Ministres en charge de l'Agriculture et de l'Environnement. Ce rapport soulignait que la qualité de l'eau se dégradait, en matière de nitrates notamment, et que les activités agricoles y contribuaient largement. Il concluait sur la nécessité d'engager des actions fondées sur une modification des pratiques agricoles pouvant avoir une incidence sur les pertes d'azote.

L'action des pouvoirs publics repose sur deux familles de normes, d'une part les normes milieu (la norme de 50 mg/l de nitrates) et d'autre part les normes relatives aux pratiques agricoles issues de l'application de la directive 91/676/CEE dite « directive nitrates » et notamment le plafond de 170 kg/ha d'azote issu des effluents d'élevage. Cet article a pour objectifs d'expliquer pourquoi et comment ces normes ont été élaborées et de montrer en discussion leurs avantages et inconvénients.

La valeur de 50 mg/l de nitrates issue d'une recommandation de l'Organisation Mondiale de la Santé de 1962 a progressivement été transformée en une valeur maximale à ne pas dépasser dans l'eau potable en 1980 puis en une valeur limite permettant de définir des valeurs pour l'action de protection de la ressource en eau. Malgré les contestations provoquées par cette évolution dans les années 1990, les textes européens des dix dernières années, notamment la directive cadre sur l'eau, ont largement confirmé cette évolution. Ainsi, si la norme nitrates a historiquement été construite par rapport à un enjeu santé (valeur seuil à ne pas dépasser dans l'eau potable), elle s'est progressivement attachée à protéger les eaux non seulement pour ses différents usages mais aussi pour améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et, en ce qui concerne leurs besoins en eau, les écosystèmes terrestres et les zones humides qui leur sont liées.

La construction de normes relatives à la gestion de l'azote est la conséquence de la mise en œuvre d'une réglementation visant à protéger les ressources en eau de la pollution par les nitrates issus des activités agricoles. Bien que l'idée de la directive « nitrates » soit d'élaborer un code de bonnes pratiques agricoles à partir des connaissances agronomiques et en prenant en compte la diversité des combinaisons de systèmes de production et de milieux pédoclimatiques, la traduction de ce code en règles à respecter devient particulièrement complexe compte tenu de la diversité des combinaisons de systèmes de production et de milieux. Ainsi l'application de la « directive nitrates » s'est progressivement traduite par l'établissement de quelques normes imposant des pratiques agricoles identiques à toutes les surfaces en zones vulnérables. Ces normes sont alors soit excessives soit insuffisantes au regard de la variabilité des phénomènes et de la diversité des conditions.

¹ Chargé de mission à la Direction de l'eau du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

Ces normes ont été rendues nécessaires afin de faciliter le contrôle qui est une nécessité de toute réglementation. Par ailleurs, résultats d'un compromis entre divers intérêts en cause comme les agriculteurs et les représentants de la société, ces normes constituent une condition nécessaire pour protéger les ressources en eau dans un certain nombre de situations. Elles sont toutefois insuffisantes lorsqu'il existe un enjeu majeur de protection de la qualité de l'eau. Dans ces situations, il convient de leur associer des mesures certes plus contraignantes pour les agriculteurs mais spécifiquement adaptées aux systèmes de production et aux milieux pédoclimatiques. Ainsi, la réglementation doit être pensée en complément à d'autres dispositifs combinant volontariat et incitation à des actions de conseils et de formation (aides financières ou certification).

En conclusion, les normes sont indispensables pour l'action des pouvoirs publics ; mais elles sont largement critiquées par les acteurs qui les trouvent soit trop sévères (les agriculteurs) soit trop laxistes (les consommateurs ou les associations de protection de l'environnement). Résultats d'un compromis entre les divers intérêts en cause, elles restent même après leur fixation un enjeu entre les deux pôles opposés des producteurs et des usagers. Leur négociation dépend des rapports de forces en présence et des fondements scientifiques ayant contribué à leur fixation. Toutefois, l'action des pouvoirs publics ne peut pas se limiter à utiliser des normes qui sont par nature réductrices de la diversité des combinaisons de milieux et de systèmes de production.