

**MINISTERE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE**

**MINISTERE DE
L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

**MINISTERE DE
L'AGRICULTURE
ET DE LA PECHE**

**Inspection générale
des Finances**

**Conseil général du génie
rural des eaux et forêts**

**Comité permanent de
coordination des inspections**

N° 99-M-018-01

N° 99-RI-TERM-023-R

RAPPORT D'EVALUATION

**SUR LA GESTION ET LE BILAN DU PROGRAMME DE
MAÎTRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE**

TOME I : RAPPORT DE SYNTHESE

Etabli par :

Patrice CAHART,
inspecteur général des finances

Louis-Roch BURGARD,
inspecteur des finances

Alexandre JOLY,
inspecteur des finances

Cyrille ROGEAU,
inspecteur des finances

Jean-Jacques BENETIERE,
inspecteur général de
l'agriculture

Alain GRAVAUD,
ingénieur général d'agronomie

Patrick LE BAIL,
contrôleur général des services
vétérinaires

Jean-Pierre VOGLER,
ingénieur général du génie rural
des eaux et forêts

JUILLET 1999

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
---------------------	----------

PREMIERE PARTIE : UN BILAN DECEVANT AU STADE ACTUEL

I. UNE CONSTRUCTION JURIDIQUE VULNERABLE

A - La cohérence interne laisse à désirer	2
1. Un dispositif contractuel a été bâti pour appliquer des normes	2
2. L'action de l'Etat en matière de lutte contre les pollutions agricoles est assise sur des bases réglementaires fragiles et peu cohérentes	4
B - Le programme ne paraît pas conforme au droit communautaire	5
1. La Commission européenne n'a pas été informée de la teneur exacte du programme	5
2. Les taux d'aide pratiqués dépassent les plafonds autorisés par la réglementation européenne	7

II. LE PRINCIPE POLLUEUR PAYEUR N'EST PAS APPLIQUE ALORS MEME QUE LE COUT DU PROGRAMME DERIVE

A - A une dérive financière s'ajoutent des distorsions de concurrence	9
1. Le programme subit une dérive caractérisée	9
2. Des distorsions de concurrence doublées d'une forte pression en faveur de l'extension	13
3. Le bilan des opérations groupées examinées n'est pas convaincant	13
B - Dans son format actuel, la redevance pollution prive de portée le principe pollueur payeur	14
1. Les modalités de calcul retenues équivalent à une exonération de fait de la majorité des éleveurs	15
2. La gestion et le contrôle de la redevance présentent de sérieuses lacunes	17
C - La mise en œuvre du programme est affectée par des difficultés de gestion	18
1. Les structures de gestion sont souvent proches de la thrombose	19
2. Les capacités des entreprises et des services techniques constituent un second goulot d'étranglement	22

III. L'IMPACT DU PROGRAMME SUR L'ENVIRONNEMENT EST INCERTAIN

A - Les pratiques agricoles évoluent avec lenteur	23
1. Le degré d'exposition à la pollution est inégal	23
2. La lente évolution des pratiques agricoles	25
3. Une situation à risque caractérise la Bretagne	27
B - La tendance à la dégradation de la qualité de l'eau dans les zones les plus exposées à la pollution n'a généralement pas été enrayerée	28
1. Les conditions de suivi de la qualité des eaux sont très critiquables	28
2. Une dégradation continue de la qualité de l'eau dans la majorité des zones les plus exposées	29

DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

I. DONNER DES BASES JURIDIQUES SOLIDES AU PMPOA	31
II. METTRE EN PLACE DE NOUVELLES METHODES DE GESTION ET DE CONTRÔLE	32
A - Améliorer la connaissance des élevages, et notamment des élevages intégrables	33
B - Améliorer les outils de gestion et de suivi du PMPOA	34
C - Simplifier les procédures d’instruction et de gestion des dossiers	35
D - Procéder à un véritable contrôle des pratiques agronomiques des bénéficiaires du PMPOA et des assujettis aux programmes d’action et aux programmes de résorption	36
E - Déclarer en mairie les plans d’épandage	36
F - Reporter le versement du solde des aides pour vérifier la mise en oeuvre par l’éleveur des nouvelles pratiques agronomiques pendant une campagne	36
G - Faire contrôler par les services de la DDAF et des agences de l’eau les nouvelles pratiques agronomiques, en particulier en matière d’épandage	37
H - Améliorer la partie agronomique des études d’impact	38
I - Mieux identifier les services Installations classées au sein des services vétérinaires	39
III. REEQUILIBRER LES RECETTES ET LES DEPENSES	
A - Revoir les conditions d’application du principe pollueur payeur à l’agriculture	39
B - Optimiser le recours aux finances publiques en privilégiant les programmes de travaux efficaces et économes	45
IV. LES MESURES COMPLEMENTAIRES	
A - Les opérations coordonnées	46
B - Consolider le réseau actuel de suivi de la qualité de l’eau	47
C - Intégrer les conséquences environnementales de toutes les mesures de politique agricole	48
1. Politiques agricoles et développement durable	48
2. La lutte contre les pollutions autres que celles de l’eau	48
D - Opportunité de la création d’un marché des droits à polluer	49
CONCLUSION	52

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 8 avril 1999, les ministres de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'agriculture et de la pêche, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le secrétaire d'Etat au budget ont demandé à l'inspection générale des finances, au comité permanent des corps d'inspection du ministère de l'agriculture et de la pêche et au conseil général du génie rural des eaux et forêts de diligenter une évaluation du volet élevage du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricoles (PMPOA).

Fruit d'un accord passé entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles le 8 octobre 1993, le programme représente le point d'aboutissement de longues négociations. A l'origine, il a fallu du temps pour que le lien entre certaines pratiques agricoles et la dégradation continue de la qualité de l'eau dans plusieurs régions à risque soit reconnu par les organisations professionnelles agricoles. Il est vrai que les obligations instaurées par la directive communautaire du 12 décembre 1991 relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates rendait le statu quo impossible.

Le schéma finalement retenu en 1993 peut se résumer simplement : afin de réduire le niveau de pollution, l'éleveur doit réaliser les travaux nécessaires à la mise en conformité de ses bâtiments et de leurs annexes avec la réglementation des installations classées et s'engager auprès de l'Etat à modifier ses pratiques culturales. L'Etat, les collectivités locales et les agences de l'eau acceptent de subventionner les investissements nécessaires à la réalisation des travaux et en contrepartie, les éleveurs susceptibles de bénéficier des aides sont assujettis à la redevance pollution perçue par les agences de l'eau.

Cinq ans après le lancement du programme, les ministres ont souhaité disposer d'un bilan de son fonctionnement. Pour répondre à cette demande, la mission, qui a commencé ses travaux à la fin du mois d'avril, a procédé à une étude de la « matière vivante » du dispositif : elle s'est rendue dans dix départements, représentatifs de la variété des situations locales (les quatre départements bretons, la Manche, la Drôme, le Doubs, l'Allier, le Nord et la Moselle) ainsi que dans trois agences de l'eau (Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Adour-Garonne). Des échantillons de dossiers ont été analysés. Aux investigations sur place dans les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et les services en charge des installations classées se sont naturellement ajoutés des entretiens avec les responsables administratifs et professionnels en charge du programme à l'échelon national.

Les constats établis en première partie mettent en lumière l'ampleur des carences du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, dont les bases juridiques sont instables, le coût dérive et les effets sur l'environnement incertains (I) ;

Les propositions formulées en seconde partie présentent, par symétrie, les mesures jugées souhaitables pour améliorer la cohérence et l'efficacité du dispositif (II).

Plusieurs annexes thématiques et géographiques complètent le présent rapport.

PREMIERE PARTIE :

UN BILAN DECEVANT AU STADE ACTUEL

Les constats effectués par la mission sont rassemblés dans cette première partie¹. Le bilan d'ensemble qui s'en dégage, à l'issue de trois mois d'investigations, est plutôt décevant :

- le programme repose sur une construction juridique vulnérable (I) ;
- la dérive financière est établie et la redevance pollution contrefaite (II) ;
- enfin, l'impact sur l'environnement est incertain (III).

I. UNE CONSTRUCTION JURIDIQUE VULNERABLE

Le PMPOA est doublement vulnérable sur le plan juridique : vis à vis du droit interne, sa cohérence n'est pas assurée et sa conformité au droit communautaire est susceptible d'être remise en cause.

A - LA COHERENCE INTERNE LAISSE A DESIRER

1. Un dispositif contractuel a été bâti pour appliquer des normes

Le PMPOA est la traduction administrative de l'accord conclu entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles le 8 octobre 1993. Il repose sur une double démarche :

- l'Etat s'engage, avec les agences de l'eau et les collectivités locales qui le souhaitent, à apporter un concours financier au programme d'investissement nécessaire à la mise aux normes des bâtiments d'élevage ;
- prolongée par une amélioration des pratiques agricoles, la mise aux normes doit permettre de réduire les pollutions, et donc les redevances dues à ce titre par les éleveurs qui sont intégrés par la même occasion au dispositif des agences de l'eau.

Ainsi, le programme est construit sur un paradoxe apparent, qui s'explique par des contraintes politiques : les pouvoirs publics paient pour que des normes (obligatoires, par définition) soient appliquées.

a) Les procédures

Bien qu'il s'agisse d'appliquer des normes, l'adhésion au programme est facultative et la procédure contractuelle. Quatre étapes majeures rythment son déroulement. La première est le dépôt d'une demande préalable par l'éleveur auprès du guichet unique, assuré

¹ Ils sont développés dans les quinze annexes jointes au rapport.

par la direction départementale de l'agriculture². Instruite, cette demande débouche sur un diagnostic d'exploitation (DEXEL), étude préalable réalisée pour le compte de l'éleveur par des techniciens agréés et au terme de laquelle les contours du projet de l'éleveur sont esquissés. Une fois le DEXEL instruit, les divers financeurs publics (Etat, collectivités locales et agences de l'eau) s'accordent sur l'assiette des travaux éligibles avant de signer un contrat de maîtrise des pollutions avec l'éleveur. Celui-ci réalise les travaux prévus, lesquels sont contrôlés au moment de la réception par les services du guichet unique. Un des points les plus originaux du dispositif est que, parallèlement à cette instruction administrative classique, une autre procédure peut également cheminer. Elle concerne le service des installations classées : si l'éleveur se trouve en situation d'infraction vis à vis de la réglementation des installations classées - notamment en raison d'effectifs supérieurs à ceux autorisés ou déclarés - une procédure de régularisation est ouverte, l'Etat renonçant à poursuivre les contrevenants. En théorie, la réception des travaux ne peut intervenir tant que cette régularisation n'est pas intervenue.

b) Les principes de l'accord du 8 octobre 1993³

Quatre principes constituent l'ossature de l'accord :

- les élevages doivent **intégrer le programme par classe de taille décroissante entre 1994 et 2001⁴**. Seuls les élevages les plus importants - soumis au régime de l'autorisation prévu par la loi sur les installations classées s'agissant des secteurs porcin et avicole, mais jusqu'au régime déclaratif pour les élevages bovins - sont concernés⁵ : le parti pris de l'accord est de considérer que les plus gros élevages sont *a priori* les plus polluants et que leur mise aux normes est par conséquent prioritaire.

- **pour les investissements éligibles, la part à la charge de l'éleveur est limitée à un tiers des investissements⁶**, les deux autres étant financés par les agences de l'eau d'une part et l'Etat et les collectivités territoriales d'autre part. Le diagnostic sur la situation de l'exploitation (DEXEL) est financé en totalité par l'Etat et les agences de l'eau, à parité, dans la limite d'un plafond de 6 000 francs TTC.

- **les élevages intégrables sont assujettis à la redevance pollution** instituée par la loi du 16 décembre 1964⁷ dans des conditions spécifiques ;

- enfin, **un lien direct entre le programme et la réglementation des installations classées est établi, sans pour autant être formalisé juridiquement**. La régularisation des situations d'infraction est, dans les faits, une des dérives du système, surtout pour les élevages hors-sol⁸. Confronté à une application défailante de la réglementation sur les installations classées, l'Etat a choisi de décaler la mise en œuvre du volet répressif en renonçant à poursuivre les élevages en infraction s'engageant dans le programme. La transmission de l'étude préalable (DEXEL) au service des installations classées est en effet de nature à révéler aux services vétérinaires des situations d'infraction qu'ils renoncent à poursuivre : l'éleveur joue le jeu, l'Etat ferme les yeux et finance. Une note des ministères de l'agriculture et de

² Sauf dans le cas du Calvados (cf. annexe IX).

³ Cf. l'annexe I, qui présente en détail l'architecture juridique du programme.

⁴ Le calendrier d'intégration a été allongé de trois ans en 1997.

⁵ Sauf en cas d'opérations coordonnées ou d'opérations individuelles. Voir l'annexe IV.

⁶ Les investissements bénéficient d'un régime d'amortissement exceptionnel sur un an (article 57 de la loi de modernisation de l'agriculture du 17 janvier 1995).

⁷ Voir plus loin, partie II-B du présent rapport et l'annexe II.

⁸ Voir annexe X pour les problèmes d'articulation du programme avec les installations classées.

l'environnement⁹ souligne à cet égard que le contrat de maîtrise des pollutions se définit comme « un contrat de confiance qui met forcément en lumière l'existence de problèmes d'environnement dans un élevage, mais dont le but est d'aider à leur résolution ». Mais cette démarche contractuelle est juridiquement fragile, car elle n'a pas pour conséquence de faire disparaître les situations d'infraction¹⁰.

On notera que les règles de financement adoptées par l'Etat constituent le point d'aboutissement de cette logique de régularisations massives. A la différence de la plupart des agences de l'eau, qui ont financé les augmentations de capacités de stockage en prenant pour référence les effectifs présents au 1^{er} janvier 1994, l'Etat et les collectivités territoriales ont considéré l'effectif réel d'animaux *au moment de l'étude préalable* (circulaire du ministre de l'agriculture du 19 juin 1995¹¹), ce qui signifie que les financements ont pu être assis sur des effectifs illégaux.

c) Un dispositif dépourvu de valeur normative

La transcription réglementaire de l'accord a été opérée par une circulaire du ministre de l'agriculture et de la pêche du 22 avril 1994¹², qui a été annulée par une décision¹³ rendue par le Conseil d'Etat le 30 décembre 1998. Le juge administratif a en effet considéré qu'aucun texte n'avait donné compétence au ministre de l'agriculture et de la pêche pour prendre les dispositions de caractère réglementaire (le régime d'attribution des aides à la mise en conformité des élevages bovins et porcins) que contenait ce texte. Il a par ailleurs précisé la portée de l'accord du 8 octobre 1993 : il s'agit d'une simple déclaration d'intention, dépourvue de caractère normatif, comme les résolutions du comité national de suivi. En attendant la parution d'un décret, une situation de vide juridique prévaut.

2. L'action de l'Etat en matière de lutte contre les pollutions agricoles est assise sur des bases réglementaires fragiles et peu cohérentes

En tant que tel, le PMPOA n'est qu'un élément s'insérant dans l'ensemble des politiques mises en œuvre par l'Etat en vue de lutter contre les pollutions. Indépendamment de lui, la réglementation repose sur plusieurs piliers : directive nitrates du 12 décembre 1991 ; réglementation des installations classées¹⁴ ; loi sur l'eau. Le durcissement des normes communautaires, en termes d'obligation de moyens (définition des zones les plus exposées à la pollution, suivi de la qualité de l'eau, limitation des apports d'azote organique à l'hectare) mais aussi de résultats (respect d'une teneur maximale en nitrates), a conduit l'Etat à élargir le champ de son intervention. C'est ainsi qu'ont été définis des programmes d'action, puis des programmes de résorption dans les zones où les excédents d'azote présentaient un caractère structurel (création des ZES), c'est à dire irréductibles au plan local par épandage.

Cette intervention a toutefois manqué de cohérence à plus d'un titre :

- l'articulation des différentes mesures n'a pas été assurée, notamment en matière d'épandage. On note à ce sujet que les réglementations communautaires et nationales imposent

⁹ Note du 24 février 1994 relative au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. CPEN, p.3008.

¹⁰ Cf. annexe I, et en particulier Cass. Crim., 18 juin 1997, n°83.344.

¹¹ Circulaire C 95/7028 du 19 juin 1995 DEPSE/SDEEA.

¹² Circulaire n°7016 du 22 avril 1994 DEPSE/SDEEA.

¹³ Décision n°186978 du 30 décembre 1998 rendue par les 3^e et 5^e sous-sections réunies sur les conclusions de Monsieur TOUVET, commissaire du gouvernement.

¹⁴ Etendue au secteur bovin en 1992.

des normes sensiblement différentes, ce qui nuit à leur crédibilité. D'autres sources de conflits existent au sein même des normes internes, notamment entre la réglementation des installations classées et les critères de calcul des abattements pratiqués sur la redevance pollution¹⁵. En ce qui concerne la réglementation des installations classées, l'annulation des arrêtés de 1995¹⁶ par le Conseil d'Etat à la fin de l'année 1998 a créé une situation de confusion à laquelle il n'avait toujours pas été porté remède au début du mois de juillet 1999 ;

- les programmes d'action, au terme desquels l'Etat peut renforcer les normes encadrant les pratiques agricoles dans les zones à risque, ont pour leur part été élaborés avec retard, puis prolongés par des programmes de résorption établis dans des conditions peu satisfaisantes. La faiblesse des bases juridiques de l'intervention de l'Etat est, sur certains points, évidente. Ainsi en est-il de la politique d'interdiction des extensions d'élevage en ZES, fondée sur une simple « lettre circulaire » du ministre de l'environnement¹⁷ aux préfets des départements bretons, ou encore de la régularisation des excédents sur le fondement du cheptel présent au premier janvier 1994, pratique qui ne découle d'aucun texte, ou encore des obligations de traitement et du plafonnement des surfaces d'épandage prévus par la circulaire de 21 janvier 1998¹⁸, obligations que les ministres n'avaient sans doute pas compétence pour imposer¹⁹.

Dans ces conditions, les administrations déconcentrées manquent de repères. En tout état de cause, leur intervention est fragilisée par les annulations déjà prononcées et à craindre, traduction directe d'une appréciation très insatisfaisante des enjeux juridique. Fragile lui même, le PMPOA souffre de ce manque de cohérence général.

B - LE PROGRAMME NE PARAÎT PAS CONFORME AU DROIT COMMUNAUTAIRE

La conformité du programme au droit communautaire est susceptible d'être remise en cause d'un double point de vue : la Commission européenne n'a pas été informée dans des conditions satisfaisantes, et les taux d'aide pratiqués sont supérieurs aux plafonds autorisés.

1. La Commission européenne n'a pas été informée de la teneur exacte du programme

L'examen de la procédure de notification montre que les autorités européennes n'ont pas été informées de la teneur exacte des aides qui constituent le PMPOA²⁰.

a) La structure des aides applicables dans le PMPOA diffère de celle prévue par les dispositifs antérieurs régulièrement notifiés

¹⁵ Voir annexe I et partie II-B.

¹⁶ Arrêt Eaux et Rivières de Bretagne du 16 octobre 1998.

¹⁷ Lettre du 18 décembre 1996. Ce texte fait l'objet d'un recours déposé par le biais de l'exception d'illégalité devant le tribunal administratif de Rennes.

¹⁸ Circulaire commune des ministres de l'agriculture et de la pêche, d'une part, et de l'aménagement du territoire et de l'environnement, d'autre part .

¹⁹ Cette circulaire est attaquée. Son annulation est probable.

²⁰ Cf. annexe I.

Le ministère de l'agriculture a estimé que la circulaire du 22 avril 1994²¹ « reprenant fidèlement les aides précédentes (i.e. les aides pour les élevages porcins et bovins), n'avait pas lieu d'être notifiée à Bruxelles²² ».

Trois aides seulement ont été notifiées. Deux sont antérieures au programme : une aide à la modernisation des bâtiments d'élevage dans le secteur porcin, distribuée par l'OFIVAL, instituée en 1991 et un dispositif analogue s'appliquant aux élevages bovins (viande) institué en 1993. L'une d'entre elles constitue en revanche un élément du programme : il s'agit des aides aux élevages avicoles prévues par une circulaire du mois d'avril 1995.

Peut-on valablement considérer que, pour les deux premières, l'identité des aides rendait superfétatoire une notification du nouveau dispositif ? Cet argument semble difficilement recevable pour au moins deux raisons : tout d'abord parce que les champs d'application des aides ne sont pas comparables - les aides OFIVAL s'adressent en effet à tous les élevages, indépendamment de leur taille - ensuite parce que les modalités financières ne sont pas les mêmes (plafonnement global et financement à titre principal sur prêts bonifiés pour les aides OFIVAL, prédominance des subventions en capital et absence de plafonnement dans le cas du PMPOA) en dépit d'un taux d'aide maximum identique de 35%.

b) La Commission n'a pas été informée de la participation des agences de l'eau

Le PMPOA précise qu'un tiers du coût total des investissements éligibles est financé par les agences de l'eau²³. La Commission n'a pas été informée de l'existence de cette participation, qui a pour effet de faire passer le taux de subvention au delà de 65%. Le ministère de l'agriculture et de la pêche ne les considère pas comme des aides publiques, dans la mesure où elles constitueraient selon lui une sorte de redistribution « mutualisée » de la redevance pollution²⁴.

Or, cette position ne paraît guère défendable. En premier lieu, il est juridiquement inexact de ne pas assimiler à des aides publiques des subventions versées par des établissements publics à caractère administratif, créés par une décision de l'Etat, sous tutelle du Ministre de l'environnement²⁵, dont le conseil d'administration est en majorité constitué de représentants de l'Etat et des collectivités locales et dont les ressources sont constituées par des redevances instituées par la loi et auxquelles a été reconnue la qualité d'imposition. S'agissant de l'argument redistributif, le montant de la redevance pollution qui sera acquittée par les agriculteurs est pour l'heure à peu près nul, et sera de toutes façons réduit en raison des règles arrêtées pour le calcul de la redevance pollution²⁶ : il n'y a donc pas de mutualisation.

Au delà du simple bon sens, de nombreux indices concordants attestent du caractère public de cette aide, qu'il convient donc de comptabiliser dans les plafonds autorisés par les règlements européens. Une abondante jurisprudence, tant interne que communautaire, met en lumière la conception extensive qui prévaut désormais en la matière et on peut à cet

²¹ Circulaire DEPSE-SDEEA n°7016 du 22 avril 1994 relative aux aides à la mise en conformité des élevages bovins et porcins (annulée par l'arrêt, déjà cité, rendu par le Conseil d'Etat le 30 décembre 1998).

²² Lettre de transmission des documents à la mission en date du 21 mai 1999.

²³ Article 3 de l'accord signé le 8 octobre 1993.

²⁴ Une note pour le ministre du directeur adjoint de l'eau en date du 23 décembre 1997 est beaucoup plus explicite. Elle confirme que le montant des aides financières n'a pas été cité « pour ne pas susciter de questions inopportunes sur le taux élevé des aides (...) et sur la question récurrente de l'assimilation ou pas des financements apportés par les agences de l'eau à des financements publics de l'Etat ».

²⁵ Voir à ce sujet l'article 14 de la loi du 16 décembre 1964 et le décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 relatif aux agences de bassin.

²⁶ Voir la partie II du présent rapport, complétée par les annexes 2 et 5.

égard souligner, à titre d'exemple, que ni la Cour de justice des communautés européennes, ni la Commission ne s'attachent à la forme de l'organisme qui l'attribuent pour qualifier une aide de publique : le gouvernement néerlandais en avait fait l'expérience en 1992 dans une affaire l'opposant à la Commission au sujet des aides accordées dans le cadre du dispositif de traitement du lisier mis en place à l'époque²⁷. Plus généralement, les entorses au libre jeu de la concurrence sont limitées autant que possible par une lecture rigoureuse des dispositions de l'article 92-1 du Traité.

Dès lors, l'ensemble des aides distribuées dans le cadre du PMPOA peuvent être considérées comme publiques et le taux global doit être compatible avec les plafonds communautaires.

2. Les taux d'aide pratiqués dépassent les plafonds autorisés par la réglementation européenne

Le PMPOA a été implicitement rattaché au règlement n°2328/91 du 15 juillet 1991 modifié²⁸ concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture²⁹. Ce règlement fixe le cadre général dans lequel interviennent les aides en matière agricole. Or, trois éléments convergents indiquent que les taux d'aide pratiqués dépassent largement les plafonds autorisés :

- le PMPOA a pour objet principal de permettre aux éleveurs de se conformer à la réglementation des installations classées, notamment en matière de capacités de stockage des effluents. L'approche de la Commission est, par opposition, clairement restrictive³⁰, puisque celle-ci a, dans un premier temps, admis les seules aides aux entreprises qui modifieraient leurs installations de telle manière qu'elles soient *moins polluantes que ce qui est exigé par les normes légales*, avant d'étendre le champ des aides autorisées, mais avec des taux plafonnés à 25% en 1994³¹ ;

- en second lieu, le règlement de 1991 comporte certaines restrictions dans l'octroi des aides. Le régime d'aide autorisé est concentré sur les exploitations agricoles de petite dimension³², ce qui n'est pas la direction dans laquelle la France s'est engagée avec le PMPOA, qui repose au contraire sur une intégration des élevages par classe de taille décroissante, restriction de taille que n'avaient pas retenu les précédentes aides OFIVAL, non ciblées³³ ;

- enfin, les taux d'aide publique réellement pratiqués, soit plus de 65%, dépassent largement les plafonds admis par le règlement du 15 juillet 1991 (35% du montant des investissements éligibles pour les investissements immobiliers et 20% pour les autres types d'investissements). La subvention en capital peut en outre porter sur un volume

²⁷ Décision de la Commission n°92-316-CEE du 11 mars 1992 (JOCE n°170/34 du 25 juin 1992). Comme le note très justement la doctrine, cette affaire est très intéressante dans la mesure où la Commission a estimé que l'aide accordée aux exploitants des usines de traitement du lisier - et non aux éleveurs - par le gouvernement néerlandais était de nature à porter atteinte au principe de libre concurrence (entre les engrais organiques et minéraux) sur le marché des engrais.

²⁸ Notamment par le règlement n°950/97 du 20 mai 1997.

²⁹ Texte publié au JOCE, n°218/91 du 6 août 1991.

³⁰ 16^e Rapp. Conc. N°260. Cité dans l'étude de M.A. HERMITTE présentée en annexe I.

³¹ Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, n°94/C 72 03, JOCE C 72/3, 10 mars 1994. Les taux cités s'appliquent aux PME.

³² Article 5 paragraphe 2 et trente deuxième considérant du règlement.

³³ Les critères d'éligibilité aux aides de 1991 et 1993 sont conformes à ceux fixés par le règlement de 1991.

d'investissement plafonné par unité de travail et par exploitation³⁴, ce qui est cohérent avec la volonté de ciblage sur les petites exploitations. Des dérogations sont certes admises en matière d'aide à l'environnement, mais sous des conditions restrictives qui, dans le cas d'espèce, n'ont pas été respectées³⁵. Il est, du reste, peu probable que les taux pratiqués soient jugés compatibles avec le marché commun, compte tenu des difficultés qu'avait rencontrées la France pour faire valider les aides OFIVAL, et surtout les aides au secteur avicole, au taux de 35%³⁶.

Ainsi, tant la démarche - notification incomplète - que les modalités du programme - intensité de l'aide - peuvent être remises en cause au regard du droit communautaire. En cas de contentieux, le risque d'une action en restitution ne saurait, a priori, être écarté.

Les missionnaires des ministères de l'agriculture et de la pêche et de l'aménagement du territoire et de l'environnement ne partagent pas certaines des observations figurant dans le paragraphe précédent. Ils ont exprimé leurs réserves en conclusion de l'annexe I.

³⁴ Article 7-2 du règlement.

³⁵ Voir à ce sujet l'article 12 du règlement. Les dérogations sont admises sous réserve que les aides soient octroyées en conformité avec l'article 6 du règlement et les articles 92, 93 et 94 du Traité, ce qui ne semble pas avoir été le cas (cf. annexe I).

³⁶ Cf. l'analyse détaillée développée en annexe I. On notera par ailleurs que les modifications introduites par le règlement du 20 mai 1997 se prêtent à une lecture restrictive des aides à l'investissement (en particulier la nouvelle rédaction du point f), paragraphe 2 de l'article 12).

II. LE PRINCIPE POLLUEUR PAYEUR N'EST PAS APPLIQUE ALORS MEME QUE LE COUT DU PROGRAMME DERIVE

A - A UNE DERIVE FINANCIERE S'AJOUTENT DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE

Trois fils conducteurs structurent l'analyse financière du programme :

- le dérapiage des coûts, largement acquis mais dont la traduction en termes de décaissements est pour l'heure réduite compte tenu des délais de réalisation des travaux ;
- des distorsions de concurrence entre les différentes catégories d'élevage, qui entretiennent une pression très forte en faveur de l'extension du programme ;
- enfin, le bilan peu convaincant des opérations groupées examinées par la mission.

1. Le programme subit une dérive caractérisée

Quatre variables exercent une influence déterminante sur le coût du programme : le nombre d'exploitations susceptibles d'intégrer le programme, le nombre d'animaux qu'elles détiennent, le taux d'intégration effectif et le montant des travaux éligibles. Chacune de ces variables a été sous-estimée à un moment ou à un autre de la procédure : le résultat est une dérive caractérisée du coût final³⁷.

a) Les estimations initiales

Les simulations élaborées au commencement du programme en 1993 sont présentées dans le tableau suivant³⁸.

	Simulation initiale périmètre large	Simulation ajustée après restriction du périmètre
Nombre d'exploitations intégrables (toutes origines confondues)	104 598	76 385
Taux d'intégration	Elevages bovins : 70% Elevages porcins et avicoles : 40%	
Cible estimée du programme (en nombre d'exploitations)	61 639	50 353
Coût moyen estimé des travaux par exploitation	entre 50 KF (volailles ICD) et 140 KF (bovins ICA)	
Coût total estimé du programme en MF	4 962	4 330
Coûts divers	2 312	2 312
Coût total estimé du programme en MF	7 274	6 641
Coût pour les finances publiques (65%)	4 728	4 317

ICA : installations classées soumises à autorisation

ICD : installations classées soumises à déclaration

³⁷ Tous ces éléments sont développés en détail en annexe II.

³⁸ Les documents ont été communiqués à la mission par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Les données présentées dans le tableau ont bien entendu été retraitées.

L'estimation initiale, qui n'a jamais été actualisée depuis, aboutissait à un coût total de 7,3 milliards de francs, soit une charge d'environ 4,7 milliards de francs pour les finances publiques - Etat, collectivités locales et agences de l'eau.

Trois remarques s'imposent à son sujet :

- les taux d'intégration ont été largement sous-estimés : 70% pour les élevages bovins et 40% pour les élevages porcins et avicoles, dans un contexte il est vrai marqué par les réticences de la profession agricole ;
- le périmètre initial a par la suite été modifié, sans qu'intervienne pour autant un recalage du coût. Inclus dans la première simulation, les élevages porcins et avicoles soumis au régime déclaratif n'ont en définitive pas rejoint les rangs des intégrables, ce qui aurait dû réduire de plus de 630 MF le coût prévisionnel ;
- enfin, un poste « divers », attaché au seul secteur bovin, représente dans chacun des cas un montant de 2,31 milliards de francs correspondant au coût des opérations groupées.

Compte tenu de cette actualisation liée à la restriction du périmètre, le coût prévisionnel total du programme était de 6,64 milliards de francs, soit un coût total pour les finances publiques d'environ 4,32 milliards.

La ventilation des coûts et des aides par grande filière d'élevage est présentée dans le tableau ci-dessous.

En MF	Secteur bovin	Secteur porcin	Secteur avicole	Total
Montant total des investissements éligibles	6 168	349	124	6 642
Coût du programme pour les finances publiques	4 009	227	81	4 317
<i>part de la filière dans le total des aides versées</i>	<i>92,9%</i>	<i>5,3%</i>	<i>1,9%</i>	<i>100%</i>

A l'origine, les financements étaient ainsi concentrés sur la filière bovine, destinataire de 93% des aides, et plus précisément sur les élevages de petite et moyenne dimension, soumis au régime déclaratif.

b) Un coût total prévisible compris entre 9,5 et 10 milliards de francs pour les finances publiques

- b.1) le modèle de l'INRA

Une simulation du coût global a été conduite par un groupe de chercheurs de l'institut national de la recherche agronomique en mai 1997³⁹ à partir de données intéressant uniquement le bassin Loire-Bretagne. Assez robuste, le modèle explicatif⁴⁰ construit permet d'avancer une évaluation du coût total du programme comprise **entre 16,2 et 19,2 milliards de francs** et met surtout bien en lumière deux éléments mal appréhendés lors du lancement du programme :

- un coût des travaux très supérieur aux estimations initiales : d'une part, les investissements se sont révélés très coûteux ; d'autre part, ils ne se sont pas limités à la simple mise aux normes.

³⁹ *Evaluation économique du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole*, INRA, Unité d'économie et de sociologie rurale de Rennes, mai 1997.

⁴⁰ Le modèle explicatif repose sur une évaluation du coût unitaire par UGBN.

Montants en KF (moyenne par exploitation) Données du bassin Loire-Bretagne	Toutes orientations confondues	
	En ZES	Hors ZES
Coût total des travaux prévus	299	354
Coût des travaux éligibles	234	279

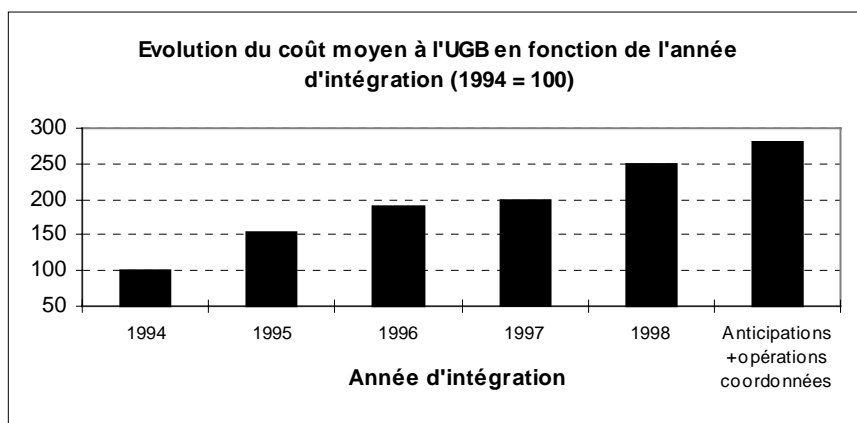
L'écart entre l'évaluation initiale du coût total des travaux et les données issues de l'analyse par échantillon est résumé, pour chaque grande filière, dans le tableau suivant.

Filière	Evaluation initiale (en KF)	Résultats de l'échantillon (en KF)	Ecart relatif (en %)
Porcins	77,9	189	+ 143%
Bovins (hors opérations groupées)	83,5	400	+ 379%
Volailles	61	147	+141%

La sous-estimation du coût des travaux est ainsi un élément fondamental de la dérive financière du programme.

- les économies d'échelle ont été sous-évaluées : cette variable est pourtant significative. Le coût unitaire du programme par UGBN croît fortement au fil du temps. Plus les exploitations sont petites, plus le coût relatif des programmes de dépollution est élevé.

Un examen de l'ensemble des dossiers traités par les agences de l'eau au 31 décembre 1998 confirme la pertinence de cette analyse⁴¹.



- b.2) Les prévisions réajustées

L'estimation de l'INRA reposait sur un taux d'intégration de 100%. Or, cette hypothèse semble élevée au regard des conditions de gestion réelles du programme : dans les faits, tous les projets ne débouchent pas sur des travaux, compte tenu de la situation financière des exploitants. D'autre part, la combinaison de longs délais d'instruction et de réalisation des travaux⁴² est un facteur d'étalement de la charge financière.

Dans ces conditions la mission s'est appliquée à mesurer le coût du programme d'un triple point de vue. Elle a d'abord cherché à appréhender les crédits engagés au

⁴¹ Les membres du COPERCI font remarquer que les opérations financées en 1994, voire 1995, ont porté essentiellement sur des exploitations porcines avec des montants de travaux réduits compte tenu de leur niveau d'équipement initial.

⁴² Voir plus loin, partie II-C.

31 décembre 1998, c'est à dire les sommes correspondant aux dossiers pour lesquels des arrêtés de subvention ont d'ores et déjà été pris. Puis le montant des crédits restant à engager au titre du financement des élevages intégrables entre 1994 et 1998 a lui-même été estimé. Enfin, le coût total du programme a été évalué en suivant deux méthodes.

Les résultats des simulations, dont le détail figure en annexe II, sont présentés dans le tableau suivant.

	Aides publiques en MF	Estimation du nombre d'élevages
ELEVAGES INTEGRABLES 1994-1998		
Crédits engagés au 31/12/98	2 964	environ 16 000
Crédits restant à engager (tranche 1994-1998)	2 536	entre 14 et 15 000
Coût total de la tranche 1994-1998	5 500	entre 30 000 et 31 050
ELEVAGES INTEGRABLES 1999-2001		
Crédits restant à engager	entre 4 100 et 4 450	27 300
Coût prévisionnel total du programme pour les finances publiques	entre 9 600 et 9 950	entre 57 300 et 58 350 Coût prévisionnel total du programme : entre 14 800 et 15 300 KF

Trois enseignements se dégagent avec netteté :

- le programme est, à ce stade, peu avancé : moins de 3 milliards de francs de crédits, soit environ 30% du coût prévisionnel total pour les finances publiques, ont été engagés ;

- le coût pour les finances publiques des seuls intégrables de la tranche 1994-1998 devrait atteindre 5,5 milliards de francs ;

- avec des hypothèses de coûts et de taux d'intégration raisonnables (75% de la base 1994), **le coût total du programme dans son périmètre actuel devrait atteindre, selon la méthode suivie, entre 14,8 et 15,3 milliards de francs, soit un coût pour les finances publiques (agences de l'eau incluses) compris entre 9,5 et 10 milliards de francs.** Ces résultats sont cohérents avec les prévisions de coûts établies par la mission au regard des données qui lui ont été communiquées par les agences de l'eau.

Le plan de financement s'établirait alors ainsi :

Plan de financement prévisionnel du programme (sans modification de périmètre)	en MdsF	
	Hyp. basse	Hyp. haute
Agences de l'eau	5,17	(5,35)
Etat	2,22	(2,29)
Collectivités locales	2,22	(2,29)
Eleveurs	5,17	(5,35)
Total	14,8	(15,3)

Ces montants doivent être comparés aux 6,6 milliards de francs prévus à l'origine pour saisir l'ampleur de l'écart final, c'est à dire un dépassement compris entre 125 et 130% de l'enveloppe. On notera du reste que, confrontées à cet état de fait, les administrations sont restées largement inertes : passé le réajustement budgétaire - dérivation d'un financement complémentaire du FNDAE - intervenu à la fin de l'année 1996⁴³, les gestionnaires du programme se sont contentés de prendre acte d'une dérive irrésistible.

⁴³ Loi de finances initiale pour 1997.

2. Des distorsions de concurrence doublées d'une forte pression en faveur de l'extension

L'intégration des élevages par classe de taille décroissante a engendré deux séries d'effets pervers :

- tout d'abord, et d'un strict point de vue économique, une **distorsion de concurrence au profit des premiers éleveurs entrés dans le dispositif**, c'est à dire les plus importants d'entre-eux. Financés au regard d'une assiette non plafonnée et à un taux extrêmement élevé, bénéficiaires d'une mesure fiscale avantageuse - l'amortissement accéléré (sur un an) des investissements réalisés - ces éleveurs se sont de surcroît présentés les premiers sur le marché des terres mises à disposition. Autrement dit, ils ont anticipé la hausse des prix du foncier engendrée, dans les zones excédentaires, par le durcissement des normes d'épandage.

- la seconde conséquence de ce choix, sans doute la plus préoccupante financièrement, est d'**exercer une très forte contrainte en vue de l'extension du programme** avec des taux d'aide comparables à ceux des élevages financés dans la configuration initiale. Les organisations professionnelles avancent à ce sujet un argument d'équité à double tranchant : si le gouvernement refuse l'extension, il pérenniserait la distorsion de concurrence créée en faveur des élevages les plus importants ; s'il revient sur les taux de financement, ce qu'il devrait faire compte tenu de l'irrégularité du programme au regard du droit communautaire, la mesure sera inéquitable. La situation qui en résulte est paradoxale : confronté à une hausse des coûts qu'il n'a pas su anticiper, l'Etat est au même moment soumis à une forte pression des organisations professionnelles pour étendre un programme qui pèsera lourdement sur les équilibres budgétaires des prochains exercices. Conséquence inévitable des choix initiaux, cette pression est toutefois difficilement justifiable au vu du bilan peu convaincant des opérations groupées.

3. Le bilan des opérations groupées examinées n'est pas convaincant

Les opérations coordonnées - ou groupées - constituent en quelque sorte une préfiguration de l'éventuelle extension du programme : c'est dans ce cadre qu'il est prévu de financer les investissements engagés par des exploitations non intégrables.

La mission a analysé plusieurs opérations de ce type dans les départements des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine, du Doubs et de la Moselle⁴⁴. Les constats formulés à cette occasion laissent entrevoir une situation préoccupante. Sur le plan de la gestion, on note tout d'abord que l'appréciation du résultat dépend de l'indicateur de suivi retenu, ce que deux exemples permettent mieux comprendre. En Ille-et-Vilaine, l'opération Cantache-Villaumur a été déclenchée à la suite d'une forte mobilisation des élevages non intégrables, qui ont représenté plus de 60% du nombre de demandes préalables. Est-ce un succès ? Un examen plus attentif des phases ultérieures de la procédure tempère fortement cette appréciation initiale, puisque les mêmes élevages non intégrables ne sont à l'origine que d'environ 40% des diagnostics déposés⁴⁵, ce qui témoigne de leurs difficultés à s'engager dans les projets esquissés initialement. Un constat identique s'impose dans les Côtes d'Armor pour

⁴⁴ Cf. annexes IV et XIV.

⁴⁵ Il s'agit des DEXELS.

l'opération Yvel-Hyvet : dans ce cas précis, les non intégrables représentaient également un peu plus de 40% des demandes préalables, mais seulement 11% des diagnostics d'exploitation.

On notera du reste que dans certains cas, les non intégrables ne représentent par construction qu'une part très réduite de la pollution appréhendée dans le cadre de l'opération. Dans les Côtes d'Armor, on note par exemple que, pour les opérations du Haut-Gouessant et de la Noé Sèche, les élevages non intégrables ne représentent, au stade des diagnostics réalisés, qu'entre 2 et 10% des UGB concernées, alors que leur proportion dans le nombre des mêmes diagnostics est comprise entre 15 et 30%.

Outre cet impact environnemental - certes variable, mais dans l'ensemble assez réduit - deux autres motifs conduisent à s'interroger sur l'opportunité d'une extension. Le premier est tout simplement la capacité des administrations déconcentrées à absorber dans des conditions satisfaisantes le surcroît d'activité induit par un tel choix. Compte tenu des retards d'ores et déjà accumulés⁴⁶, il est évident que la situation de thrombose des services instructeurs ne pourrait que s'aggraver. A supposer que ce choix intervienne, les coûts seraient de toutes façons très élevés.

Constatés sur échantillon⁴⁷, les coûts unitaires très élevés des élevages non intégrables sont validés par les analyses plus générales, notamment celle de l'INRA déjà citée. La mission a, sur ces bases, estimé sommairement le coût d'une éventuelle extension avec des hypothèses prudentes. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant :

Elevages	Aides publiques en MF (avec un taux d'intégration de 50%)	Nombre de nouveaux élevages intégrables ⁴⁸
Bovins	5 670 MF	50 400
Porcs	1 290 MF	17 150
Volailles	830 MF	11 050
Total	environ 7 800 MF	78 600

Hypothèses :

- intégration des élevages bovins compris entre 25 et 40 vaches
- pour les élevages porcins et avicoles, les seuils retenus sont ceux du régime déclaratif
- coût moyen pour les financeurs publics recalés avec un point moyen fixé à 150 KF/exploitation (contre 173 KF constatés en moyenne dans les statistiques CNS).

En définitive, on peut évaluer le montant total du programme d'extension ainsi défini à environ 12 milliards de francs, soit une charge supplémentaire comprise entre 7,5 et 8 milliards de francs pour les finances publiques (agences de l'eau incluses).

Pour finir, il convient de noter que la contrepartie normale d'une extension du programme de maîtrise serait, comme il en est advenu pour les élevages déjà intégrés, l'assujettissement des élevages concernés à la redevance pollution, ce qui ne semble pas avoir été envisagé pour l'instant.

B - DANS SON FORMAT ACTUEL, LA REDEVANCE POLLUTION PRIVE DE PORTEE LE PRINCIPE POLLUEUR PAYEUR

⁴⁶ Cf. partie II-C.

⁴⁷ Dans le département du Doubs (opération DRUGEON), par exemple, le coût par UGB des travaux des non intégrables est supérieur de 80% à celui des intégrables.

⁴⁸ Source : ministère de l'agriculture et de la pêche, service central des enquêtes et des études statistiques.

La théorie économique enseigne qu'en présence d'externalités négatives - c'est à dire de phénomènes causés par un agent ou plusieurs agents et entraînant une mauvaise allocation des ressources pour la collectivité - comme la pollution par exemple, la solution optimale consiste à taxer le pollueur⁴⁹. Mis en œuvre depuis vingt cinq ans en matière de pollutions industrielles, les ressorts du principe pollueur payeur ont été appréhendés avec plus de difficulté en ce qui concerne le secteur agricole. Il est vrai que, dans ce cas précis, l'identification des responsabilités est un exercice plus complexe, puisqu'il s'agit pour l'essentiel de pollutions diffuses. Mais le lien entre l'agriculture intensive et la dégradation des eaux est devenu si patent qu'il a fini par être reconnu, y compris par la profession agricole.

Il a malgré tout fallu attendre les accords du 11 mars 1992 et du 8 octobre 1993 pour que les élevages intègrent progressivement le dispositif des agences de l'eau, et soient par conséquent assujettis à la redevance pollution, pourtant instituée dès 1975. S'agissant de cet instrument, le moins que l'on puisse dire est que les modalités techniques fixées par les textes d'application⁵⁰ en ont dénaturé le principe.

1. Les modalités de calcul retenues équivalent à une exonération de fait de la majorité des éleveurs

Les organisations professionnelles agricoles ont obtenu un moratoire et des normes techniques équivalant à une exonération de fait de la majorité des éleveurs.

a) Une intégration progressive

Plus restreint que prévu dans l'accord du 11 mars 1992, qui prévoyait d'assujettir toutes les exploitations présentant un risque de pollution par les nitrates⁵¹, le champ d'application de la redevance pollution, tel qu'il résulte de l'arrêté du 2 novembre 1993, inclut « les seules exploitations d'élevage soumises à la législation sur les installations classées (...) et à partir du premier janvier 1994⁵² ». Il ne coïncide donc pas exactement avec le périmètre du programme de maîtrise, puisque la redevance a vocation à s'appliquer également aux élevages porcins et avicoles relevant du régime déclaratif.

Les organisations professionnelles agricoles ont demandé et obtenu qu'une période de transition lisse les effets du passage au principe pollueur payeur et en diffère les effets pour les exploitations non intégrables. A la fin de l'année 1997, un arrêté modificatif a étendu la période transitoire débutant en 1995 jusqu'en 2002 (soit de 1994 à 2001 si l'on raisonne en années d'activité) ; la redevance et la prime pour épuration sont établies pour les seules exploitations dont l'importance est supérieure ou égale aux seuils prévus pour l'intégration dans le PMPOA.

Les éleveurs qui ne signent pas de contrat ne bénéficient pas de l'accord de prise en charge puis de réduction des redevances⁵³. S'agissant en revanche des élevages qui se sont engagés dans le programme, la redevance et la prime pour épuration - celle-ci équivaut à un

⁴⁹ On parle couramment d'internalisation de la pollution. A l'optimum, le produit de la taxe équivaut au niveau du dommage marginal provoqué par la pollution (BAUMOL et OATES, *The theory of environmental policy*, C.U.P., 1988).

⁵⁰ Cf. les arrêtés du 2 novembre 1993 et du 22 décembre 1997.

⁵¹ Moyennant un « schéma général consistant à définir des programmes d'action et à les mettre en œuvre par l'instauration d'aides, de primes pour épuration et de redevances ».

⁵² Article 4 de l'arrêté du 2 novembre 1993 complétant l'article 15-1 du titre I de l'arrêté du 28 octobre 1975.

⁵³ Décision du comité national de suivi du 27 septembre 1994 et arrêté du 22 décembre 1994.

abattement - sont calculés en fonction de l'année d'intégration⁵⁴. On retiendra que les abattements diminuent avec le temps, et que le moratoire s'est achevé comme prévu fin 1998 pour les premiers élevages intégrables.

b) Une exonération de fait pour la majorité des éleveurs

L'accord de 1993 et les arrêtés pris pour le mettre en oeuvre ont enfanté une redevance contrefaite. Ici apparaissent en effet les ambiguïtés du soi-disant principe « non pollueur, non payeur ».

Le raisonnement suivi peut être formulé ainsi : si les bâtiments sont mis aux normes et que les pratiques agronomiques évoluent dans un mouvement synchrone, les niveaux de pollution doivent décroître et il convient d'en tenir compte dans le calcul de la redevance. Telle est la logique des **primes pour épuration**, en théorie représentatives de la pollution évitée.

Or, ces primes sont calculées très largement, sans rapport avec le niveau de pollution réellement engendré. Quelques exemples permettent de prendre la mesure de ce biais. Ainsi, un éleveur⁵⁵ en infraction avec la réglementation des installations classées parce qu'il épandrait 220 kilogrammes d'azote organique par hectare de culture serait malgré tout éligible à la prime d'épuration maximum pour la qualité de l'épandage moyennant quelques conditions de forme. Il le serait d'ailleurs également s'il épandait 350 kilogrammes, à condition de réaliser un plan d'épandage, de tenir un cahier et de mettre en place un outil de fertilisation adapté⁵⁶. Dans un autre registre, les matières en suspension et le phosphore sont affectées d'un abattement de 100%, quelle que soit la qualité du dispositif de récupération des effluents.

L'effet des primes se combine avec celui des **seuils de perception** excessivement élevés fixés par les agences de l'eau. Variables d'une agence à l'autre, et parfois d'une zone à l'autre au sein d'une même agence, les seuils de perception sont définis dans le tableau suivant pour les trois agences de l'eau étudiées par la mission⁵⁷.

Agence	Seine Normandie	Loire-Bretagne	Adour-Garonne
Seuil de perception 1999 (en francs)	entre 9 391 et 12 955	entre 6 749 et 9 422	9 230

Il n'est, dans ces conditions, pas surprenant que la charge de la redevance pollution pesant sur les élevages soit *in fine* très faible. Le tableau suivant présente à cet effet les résultats des calculs effectués par l'INRA pour les exploitations relevant de l'agence Loire-Bretagne⁵⁸.

⁵⁴ Les modalités techniques sont décrites en détail en annexe II.

⁵⁵ Cas d'un éleveur disposant de terres de cultures seulement. La situation vis à vis de la réglementation des installations classées serait naturellement moins grave s'il s'agissait de prairies. Dès lors que l'on se situe en zone vulnérable, ces distinctions n'ont cependant plus lieu d'être (application du plafond de 210 kilogrammes quelle que soit l'exploitation).

⁵⁶ Non défini par les textes.

⁵⁷ Cf. annexe V.

⁵⁸ En prenant pour base le seuil de perception de 6 548 francs applicable en 1996.

	Montant de la redevance (R) après réalisation des travaux		
Type d'élevage	R < seuil de perception (P)	P < R < 10 KF	R > 10 KF
Ensemble des élevages	75,8%	15,1%	9,1%
<i>cumul</i>	75,8%	90,9%	100,0%

Source : données INRA retraitées

- lecture du tableau : pour X% des élevages de tel type, la redevance est inférieure au seuil de perception (et ainsi de suite).

On notera que la réalisation des travaux permet à plus des trois quarts des élevages de ne payer aucune redevance : en l'absence de travaux, seuls 12% d'entre eux se seraient déjà trouvés en dessous du seuil de perception. Le délai de récupération de l'investissement, apprécié en termes de redevance évitée, est en moyenne de 8,2 années (hors effet fiscal) pour l'ensemble des élevages, mais de 4,1 années pour les élevages hors-sol.

Les ressources attendues de la redevance élevage sont décrites dans le tableau suivant pour les trois agences de l'eau déjà citées.

Rendement attendu de la redevance élevage	Seine Normandie	Loire-Bretagne	Adour-Garonne
VII programme (1999-2001)	1999 : < 1 MF; 2000 et au delà : entre 0 et 15 MF par an	1999 : 3 MF; 2000 et au delà : 20 à 25 MF par an	1999 : 10 MF; 2000 et au delà : 7 à 17 MF par an
VIII programme (2002-2006)	entre 0 et 15 MF par an	entre 20 et 25 MF	entre 17 et 25 MF

La faiblesse du rendement prévisionnel de la redevance explique que celle-ci ne soit actuellement pas considérée par les agences de l'eau comme un véritable enjeu de gestion. Dans les faits, le principe « non pollueur, non payeur » est un non sens, car les caractéristiques techniques de la redevance conduisent à une exonération quasiment totale des élevages polluants.

2. La gestion et le contrôle de la redevance présentent de sérieuses lacunes

La gestion de la redevance est onéreuse et manque de rigueur.

a) La gestion de la redevance manque de rigueur

La procédure de liquidation et de paiement de la redevance élevage comporte trois étapes principales : l'agence de l'eau identifie les élevages assujettis et envoie le formulaire de la déclaration d'activités polluantes, l'éleveur remplit la déclaration, l'agence contrôle la déclaration, liquide la redevance et émet le titre de recettes correspondant.

Les carences de gestion interviennent à chacun de ces stades à des degrés divers. A l'agence Seine Normandie, qui constitue sans aucun doute le cas le plus préoccupant, on ne saurait parler de tenue des fichiers : celui qui avait été constitué en 1996 s'est avéré inutilisable et pour l'heure, l'improvisation règne. Moins de 500 déclarations d'activités polluantes ont jusqu'à présent été envoyées, la plupart du temps en pure perte : aucun titre de recette n'ayant été émis, le produit de la redevance est nul. La situation est moins grave en ce qui concerne les deux autres agences. S'agissant d'Adour-Garonne, la situation, hier encore fortement dégradée, se redresse depuis le premier semestre 1999. Les outils informatiques se mettent en place et devraient permettre de résorber le retard accumulé à l'horizon d'un an. Comme dans le cas de l'agence Seine Normandie, on relève cependant qu'aucune redevance n'a encore été émise. A l'opposé, l'agence Loire-Bretagne s'est mieux préparée à l'expiration du moratoire : encore

faut-il noter que les efforts qu'elle a déployés pour constituer un fichier opérationnel ont été coûteux (670 KF prévus en 1999 pour obtenir environ 15 000 adresses, dont 21% ont donné lieu à envoi d'une déclaration) car ils ont nécessité le concours de sociétés spécialisées. Une fois de plus, les acteurs publics pâtissent de l'absence de lien entre les différents fichiers agricoles.

Plus en aval, le contrôle des déclarations ne donne, lui aussi, pas satisfaction. Il s'agit d'un sujet virtuel aux agences Seine Normandie et Adour-Garonne. A l'agence Loire-Bretagne, où un guide de contrôle des déclarations d'activité d'élevage est disponible depuis avril 1999, le nombre de contrôles approfondis prévus entre 1999 et 2001 ne dépasse pas 30 par an : la périodicité moyenne des contrôles serait de 658 ans.

b) Des coûts de gestion très élevés

Actuellement, les recettes étant quasi nulles et des dépenses d'assiette et de recouvrement ayant été engagées, le coût de la redevance excède évidemment son rendement. La mission a calculé un taux d'intervention⁵⁹ pour chacune des trois agences de l'eau étudiée, avec tous les aléas que comporte ce type d'exercice, notamment en raison de la difficulté à établir des prévisions de rendement. Pour éviter tout biais à la hausse, ce taux a été estimé en régime de croisière. La faiblesse des informations fournies par les systèmes de gestion et la nécessité de comparer les taux d'intervention des différentes redevances gérées par les agences ont conduit à utiliser un taux d'intervention limité aux seuls coûts de personnel.

Cette approche minore les dépenses réelles, qu'il faudrait en toute rigueur majorer du coût d'acquisition des fichiers, d'une quote-part de frais généraux et de l'amortissement des dépenses d'équipement informatique engagées (400 KF à l'agence Loire-Bretagne par exemple) pour aboutir à un coût complet significatif. Quoi qu'il en soit, les taux d'intervention sont élevés, entre 6 et 12% des recettes encaissées soit un niveau très supérieur à celui des autres redevances gérées ; ils reflètent bien les deux tares principales de la redevance dans son format actuel : complexité et faible rendement.

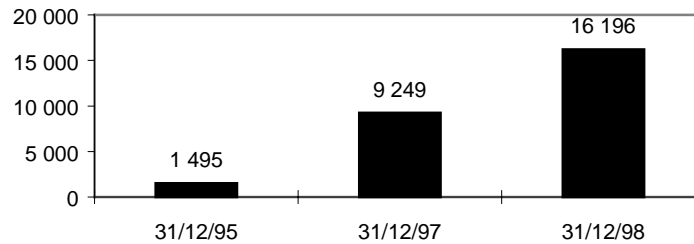
C - LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME EST AFFECTÉE PAR DES DIFFICULTÉS DE GESTION

En ce qui concerne la gestion du programme, le diagnostic est ambivalent : globalement satisfaisante, l'instruction des dossiers dans les directions départementales de l'agriculture, qui jouent le rôle de guichet unique, est un processus très lourd et surtout très long. Deux séries d'indicateurs permettent de prendre la mesure de ce phénomène :

- en premier lieu, l'état d'avancement global du programme : au 31 décembre 1998, 16 200 contrats de maîtrise des pollutions avaient été signés, à comparer à une cible estimée par la mission à environ 58 000 élevages intégrables entre 1994 et 2001. On peut à cet égard considérer qu'un peu plus de la moitié des élevages intégrables entre 1994 et 1998 avaient été couverts à cette date.

⁵⁹ Le taux d'intervention mesure le coût de gestion de la redevance rapporté à chaque franc de redevance encaissé. Voir le détail de ces calculs en annexe V.

**Nombre de contrats signés
(données agences de l'eau)**



- en second lieu, les délais de procédure⁶⁰. En l'absence de données de synthèse, ces délais ont été étudiés sur un échantillon d'environ 300 dossiers dans trois départements bretons (les Côtes d'Armor, l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan). Cet échantillon, quoique limité, peut être considéré comme significatif dans la mesure où les quatre départements bretons représentaient environ 40% des contrats signés sur la période 1994-1998 : les résultats synthétiques sont consignés dans le tableau suivant⁶¹.

Délais en jours (ensemble de l'échantillon)	Instruction de la demande préalable	Réalisation du DEXEL	Instruction du DEXEL par le guichet unique	Signature de la convention financière	Réception des travaux	Délai total
Délai moyen	41	377	299	184	446	1 210

Eclatée entre plusieurs intervenants, la procédure est dans l'ensemble très longue : entre le dépôt de la demande préalable et la réception des travaux, il s'écoule en moyenne entre trois ans et trois ans et demi. L'échantillon de la Moselle confirme cet ordre de grandeur⁶². Il est vrai qu'entre temps sont intervenus successivement : l'instruction de la demande préalable, l'élaboration d'un diagnostic d'exploitation par un technicien et son instruction par le guichet unique, l'établissement du projet, plusieurs décisions de financement, une éventuelle régularisation des effectifs, et enfin la mise en œuvre des travaux après la décision prise par l'exploitant. Ces délais ne tiennent toutefois pas compte de l'accélération des flux qui commence à se manifester.

1. Les structures de gestion sont souvent proches de la thrombose

Trois délais ressortent de la responsabilité directe des guichets uniques, assurés par les directions départementales de l'agriculture (sauf dans le département de la Calvados), et des agences de l'eau : l'instruction des demandes préalables, au terme de laquelle est prise la décision de financer le DEXEL ; l'instruction du DEXEL à proprement parler ; le délai de signature du contrat, qui s'achève par la signature des arrêtés de subventions et l'autorisation de lancement des travaux.

Réduits en ce qui concerne les demandes préalables (entre un mois et un mois et demi en moyenne), les délais d'instruction moyens sont en revanche souvent très longs (entre neuf et treize mois⁶³). Il faut enfin compter entre quatre et huit mois pour parvenir à la

⁶⁰ Cf. la présentation de la procédure en partie I.

⁶¹ Cf. annexe VIII pour une présentation détaillée des résultats.

⁶² Plus restreint, l'échantillon analysé présente un délai total moyen de 1070 jours.

⁶³ La situation est moins grave - cinq à six mois - dans certains départements où les flux de dossiers sont réduits, comme la Drôme.

signature du contrat : le système administratif est saturé, non seulement en raison du flux des dossiers, mais aussi de l'examen devant de multiples instances.

a) En dépit de difficultés de coordination, l'instruction des dossiers est globalement assurée avec sérieux

L'examen des échantillons de dossiers et des procédures suivies dans les guichets uniques n'a pas révélé de dérives importantes. Dans la majorité des cas, l'instruction est menée avec rigueur : les investissements financés sont bien ceux prévus par le programme. Des difficultés de coordination demeurent cependant, et quelques exemples permettent de mieux les illustrer :

- au sein des services de l'Etat, les relations DDAF/services en charge des installations classées continuent de poser des difficultés non surmontées : à de rares exceptions près, aucun échange de fichier n'est intervenu et les procédures - instruction du dossier PMPOA d'un côté, régularisation au titre des installations classées de l'autre - sont déconnectées. Dans ces conditions, la gestion devient périlleuse : il n'est donc pas étonnant que parfois elle achoppe, comme dans les Côtes d'Armor où, au vu de l'échantillon de dossiers, près du tiers des éleveurs ayant obtenu des acomptes ont bénéficié du solde de la subvention acquise dans le cadre du PMPOA alors qu'ils se trouvaient en situation partiellement irrégulière vis à vis des installations classées⁶⁴ ;

- des divergences d'appréciation entre les agences de l'eau, les guichets uniques et les collectivités locales ont également été relevés. Ainsi, en Bretagne chaque financeur dispose de sa propre grille de références, avec des écarts il est vrai réduits. Dans la région Centre, en revanche, les oppositions sont plus tranchées : en cas de construction de bâtiments neufs, les DDAF retiennent le coût d'un projet fictif de mise en conformité des bâtiments anciens, même s'il excède le coût des ouvrages de maîtrise des pollutions qui seront effectivement réalisés pour équiper les bâtiments neufs. L'agence de l'eau Loire-Bretagne s'y oppose et ne se préoccupe que du coût des ouvrages spécifiques de maîtrise des pollutions équipant les bâtiments neufs : les assiettes retenues varient du simple au double⁶⁵. Enfin, les applications informatiques n'ont pas été standardisées.

On notera que, depuis l'origine, le guichet unique installé dans le Calvados est assuré par le Conseil général.

S'agissant de la gestion du programme du point de vue des collectivités locales, la mission est simplement en mesure de constater la diversité des conditions d'intervention. Un cas préoccupant a toutefois été relevé dans la Manche : les subventions correspondant aux engagements financiers du département ont en effet été versées - au risque de constituer une gestion de fait - par des associations relais⁶⁶.

b) En dépit de l'augmentation des moyens, les guichets et les services des installations classées peinent néanmoins à faire face à l'afflux des dossiers

Au delà des difficultés inhérentes à l'instruction, la situation de thrombose des services, notamment en Bretagne, explique largement les retards : les entrées dans le

⁶⁴ Cf. annexe VIII.

⁶⁵ Examen conduit sur la base d'un échantillon de dix dossiers sélectionné aléatoirement dans les départements du Cher et de l'Indre. L'assiette de la DDAF est de 254 KF et celle retenue par l'agence de l'eau de 132 KF.

⁶⁶ Signalé par la mission, ce dossier a été transmis par le trésorier-payeur général de la Manche à la chambre régionale des comptes par lettre en date du 8 juin 1999.

programme excèdent tout simplement les capacités d'absorption des guichets uniques. Conséquente, surtout en Bretagne, l'augmentation des moyens laisse toutefois espérer une résorption progressive du retard accumulé.

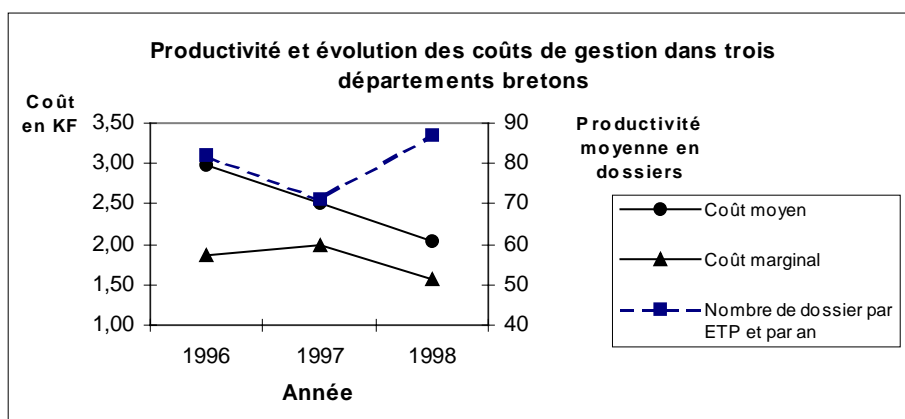
La mission s'est également attachée à mesurer, sur échantillon, le coût de fonctionnement et la productivité des guichets uniques. Le tableau suivant présente à cet effet les données synthétiques relatives aux départements des Côtes d'Armor, d'Ille-et-Vilaine et du Finistère.

Synthèse des principaux indicateurs de gestion	1994	1995	1996	1997	1998
Personnel affecté à la gestion du programme (en ETP ⁶⁷)	2,6	6,9	13,1	17,8	28,4
Coût de personnel cumulé total en KF	694	2 089	4 102	6 604	10 471
Nombre de dossiers transmis à l'agence de l'eau au 31/12	nd	nd	1 373*	2 638	5 109*

* estimations

Les moyens affectés au PMPOA en Bretagne ont plus que doublé depuis 1996. Dans ce cas précis, ils sont aujourd'hui de l'ordre de 10 équivalents temps plein par département. A titre de comparaison, les moyens sont bien plus faibles dans le Nord (2,5 ETP) ou dans la Drôme (1,5 ETP)⁶⁸ pour des flux de dossiers évidemment incomparables.

La productivité et les coûts de traitement par dossier ont également été évalués.



Les flux de sortie ont été appréciés à partir des dossiers transmis à l'agence de l'eau. Sur ce fondement, on peut estimer à environ 90 le nombre de dossiers traités par agent et par an. Les économies d'échelle et la baisse des coûts unitaires expliquent que les coûts moyen (environ 2050 francs en 1998) et marginal (1570 francs à la même date) par dossier diminuent constamment.

Si l'on suppose une stabilisation de ces coûts, les seules dépenses de fonctionnement des guichets uniques peuvent être estimées à environ 100 MF sur six ans pour la totalité du programme. On notera que ces dépenses sont pour l'essentiel supportées par l'Etat.

Du côté des services des installations classées, un même constat s'impose. Les délais moyens de traitement sont compris entre six et huit mois dans les départements des Côtes d'Armor et du Morbihan. Les conseils départementaux d'hygiène sont encombrés et les services enregistrent une nette augmentation de leur charge de travail (examen des dossiers

⁶⁷ ETP : personnel mesuré en équivalent temps plein.

⁶⁸ Cf. les annexes XI et XII.

instruits dans le cadre du PMPOA mais aussi augmentation du nombre de contrôles sur place). Les moyens ont parfois été augmentés - dans le Finistère, par exemple, les effectifs mesurés en équivalents temps plein sont passés de 0,47 à 2,1 entre 1996 et 1998 - mais l'impression qui domine est celle d'une grande diversité des situations locales : à l'opposé de la situation rencontrée en Bretagne, les effectifs ont décliné dans le département de la Drôme.

Au total, compte tenu des 40 000 conventions restantes et du rythme de traitement actuel (entre 7 et 8 000 dossiers par an), on peut estimer que les dernières signatures de conventions interviendront au plus tôt à la fin de l'année 2004, soit un retard de l'ordre de plus de deux ans sur l'échéancier ajusté à la fin de l'année 1997. Encore est-ce un raisonnement global ; certains départements connaîtront des retards supérieurs. De ce point de vue, il convient de mentionner les désordres de fonctionnement qu'engendrerait inévitablement une extension prématurée du programme.

2. Les capacités des entreprises et des services techniques constituent un second goulot d'étranglement

Le tableau suivant permet de mesurer, sur échantillon, la responsabilité des éleveurs et des organismes techniques dans la durée totale de la procédure.

En mois	Côtes d'Armor	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Moyenne	en % de la durée totale de la procédure
Délai moyen de réalisation des DEXEL	12,6	12,3	12,8	12,6	31,1%
Délai moyen de livraison des travaux	13,6	17,9	13,1	14,9	36,8%

Additionnés, les délais de réalisation du DEXEL et d'exécution des travaux représentent environ les sept dixièmes de la durée totale. Ils s'expliquent par la mobilisation parfois timide de certaines chambres d'agriculture - dans les services desquelles sont élaborées la majeure partie des diagnostics - compte tenu de l'évolution du programme, et par la saturation du tissu économique local, qu'il s'agisse des techniciens privés ou des entreprises de travaux, très souvent évoquée par les interlocuteurs de la mission. Avec l'afflux des dossiers, l'effet de ces goulots d'étranglement sur les délais devrait s'aggraver.

III. L'IMPACT DU PROGRAMME SUR L'ENVIRONNEMENT EST INCERTAIN

L'impact environnemental du programme représente le point le plus difficile à mesurer. En effet, il nécessite une analyse de moyen terme - tenant compte de l'inertie du milieu naturel et des délais de réalisation des travaux - qu'il est encore trop tôt pour développer avec une entière certitude⁶⁹.

En revanche, il est possible de s'interroger sur l'impact *prévisible* du programme compte tenu des instruments retenus. Or, plusieurs facteurs limitants interviennent dès ce stade. Schématiquement, le programme comportait en effet deux volets étroitement liés :

- la mise aux normes des bâtiments : elle consiste pour l'essentiel à accroître les capacités de stockage des effluents et à maîtriser le ruissellement des eaux de pluie et des jus par la mise en place d'équipements spécifiques (réseaux de collecte des eaux de pluie, couverture des aires, etc.) ;

- passé l'étape indispensable de la mise aux normes, les pratiques agronomiques doivent évoluer (fertilisation raisonnée, tant du point de vue des quantités que des périodes d'épandage). Il s'agit de mieux gérer l'azote produit par l'élevage, afin d'éviter les apports excessifs qui se traduisent *in fine* par une dégradation de la qualité de l'eau.

Ainsi, le choix méthodologique du programme a été d'aider financièrement à la réduction des pollutions ponctuelles (les écoulements en provenance des bâtiments) en insistant parallèlement sur la modification des pratiques agronomiques, seules susceptibles de réduire les pollutions diffuses. Sur ce dernier point, les résultats attendus ne sont pour l'instant pas au rendez-vous.

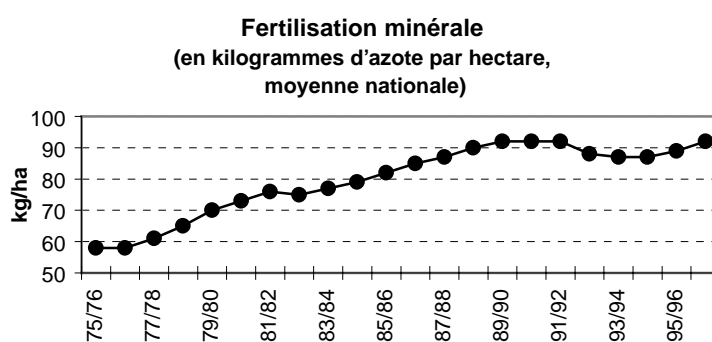
A - LES PRATIQUES AGRICOLES EVOLUENT AVEC LENTEUR

1. Le degré d'exposition à la pollution est inégal

Il serait erroné d'analyser les pollutions agricoles à travers le prisme des zones d'excédent structurel. Celles-ci ne reflètent pas, tant s'en faut, la situation de l'ensemble du territoire. La réalité est évidemment plus diverse, parce que les structures de production ne sont pas les mêmes partout, et parce que le degré d'exposition au risque de pollution des différentes fractions du territoire est inégal. Prendre la mesure de ce phénomène aurait pu conduire à hiérarchiser les moyens pour mieux toucher les cibles prioritaires, c'est à dire à mettre en œuvre un programme concentré sur les zones à risque identifiées. Tel n'a pas été le raisonnement suivi lors de l'adoption du programme en 1993 : ses concepteurs l'ont voulu national, qu'il s'agisse de son champ d'application ou de ses modalités techniques de mise en œuvre. Il n'est, malgré tout, pas interdit de s'interroger sur la pertinence de ce choix initial. En théorie, un programme uniforme constitue une réponse adéquate à des problèmes eux-mêmes uniformes. Que dire, alors, d'un programme qui apporte une réponse identique à des situations locales si éloignées ?

⁶⁹ Cf. les annexes III et VII pour une présentation détaillée.

La seconde caractéristique majeure du programme, à l’instar de la directive nitrates, est de n’avoir pris en considération que les effluents d’origine organique. Ce choix n’est neutre ni sur le plan de la méthode - car il équivaut à rejeter toute idée de fertilisation équilibrée au profit d’une logique forfaitaire - ni sur la cartographie de la pollution. En effet, la réintégration des fertilisants minéraux dans les bilans d’azote modifie la perception des responsabilités relatives des éleveurs et des céréaliculteurs dans la dégradation de la qualité des eaux : celle-ci ne se limite pas à la Bretagne - comme le montre imparfaitement la carte des zones vulnérables - mais touche également les zones de grande culture comme le bassin parisien, dont la Beauce. A ce sujet, on notera que, ramenée à l’hectare, la consommation d’azote minéral enregistre une très nette tendance à la hausse depuis vingt ans, notamment en région parisienne, dans la région Centre et en Aquitaine. Il est vrai que parallèlement, les rendements ayant augmenté, les exportations moyennes d’azote par les cultures ont elles-mêmes augmenté.



Source : données UNIFA, moyennes mobiles centrées sur trois ans

En d’autres termes, la question des pollutions agricoles ne saurait se limiter à la question des effluents d’origine organique, et l’assiette de la redevance pollution est de ce point de vue incomplète.

S’agissant de la méthode, la mesure de la pollution est une affaire de normes : il s’agit notamment d’évaluer les rejets par types d’animaux pour déterminer un point moyen représentatif. En France, cette fonction est dévolue au CORPEN. La mission, s’appuyant sur des études récentes, a comparé les normes actuellement en vigueur en France aux dispositifs mis en place dans les autres pays de l’Union européenne.

Ecart normes Etats membres/normes CORPEN en %	Ecart à la moyenne	Ecart à la médiane
Vache laitière	24,6%	19,4%
Truies de plus de 50 kilogrammes	-12,3%	-4,9%
Poulets de chair	55,6%	27,8%
Poules pondeuses	30,1%	24,4%

Lecture du tableau : pour une vache laitière, un alignement sur la norme européenne moyenne conduirait à un relèvement de 24,6% de la norme CORPEN.

Révisées en 1996, les normes porcines sont désormais plus sévères que la moyenne européenne. En revanche, les normes françaises sont fixées à des niveaux très inférieurs à cette moyenne en ce qui concerne les vaches laitières et le secteur avicole. Un éventuel alignement conduirait ainsi à un relèvement compris entre 20 et 50% des excédents d’azote produits par ces deux secteurs, ce qui entraînerait inévitablement une révision de la carte des zones d’excédent structurel.

2. La lente évolution des pratiques agricoles

a) Les composantes du risque

Pour l'essentiel, les pollutions agricoles sont diffuses : elles sont le résultat de pratiques culturales dommageables pour l'environnement, qui consistent à apporter aux plantes plus de nutriments (azote, phosphore en particulier) qu'elles n'en ont besoin pour mener à bien leur cycle de croissance. Quand le bilan d'azote est déséquilibré, l'excédent minéralisé - au terme du processus de nitrification - peut rejoindre le réseau hydrographique par ruissellement et/ou parvenir par infiltration jusqu'à la nappe phréatique à une vitesse qui est fonction des caractéristiques du milieu. Au bout de la chaîne, la surfertilisation a pour conséquence une hausse du taux de nitrates dans l'eau, et donc une dégradation de sa potabilité.

Quels sont les facteurs aggravants majeurs du risque de pollution⁷⁰ ? On peut sommairement en distinguer deux : les quantités épandues et les dates d'épandage.

Le programme de maîtrise s'est concentré sur ce second aspect avec un raisonnement simple. Pour que les agriculteurs respectent les périodes d'interdiction de l'épandage - en hiver par exemple, quand les terres sont nues et donc exposées au risque de ruissellement le plus élevé - il faut qu'ils puissent stocker les effluents : il est par conséquent nécessaire qu'ils disposent de capacités de stockage suffisantes, ainsi que le précise du reste la réglementation des installations classées. En ce sens, il convient de souligner deux acquis du programme : une réduction des pollutions ponctuelles au siège des exploitations et la possibilité matérielle d'un respect plus attentif des périodes d'épandage conseillées.

Le problème des quantités a quant à lui été abordé par la directive nitrates du 12 décembre 1991 dans une logique forfaitaire (fixation de quantités maximales déconnectées des capacités d'exportation par les plantes) et incomplète (les plafonds ne comprennent pas les engrais minéraux). Fixer une quantité maximale épandue par hectare a cependant le mérite de limiter la surfertilisation. En cas d'excédent sur les terres qu'il exploite, l'alternative offerte à l'éleveur est limitée : soit il transporte ses effluents, soit il utilise un procédé pour les traiter.

b) La surfertilisation persiste dans les zones d'excédent structurel

Dans les zones où l'élevage hors-sol domine et se développe, comme la Bretagne, la hausse de la pression azotée est un phénomène irrésistible car le nombre d'animaux - et donc la quantité d'azote - augmente alors que les surfaces épandables restent stables.

La mesure de la surfertilisation est, de ce point de vue, une nouvelle source de difficultés. D'un strict point de vue agronomique, cette question se pose à l'échelle de la parcelle, ou de l'îlot de culture. Dans cette perspective, la validité d'une analyse en termes de surface potentiellement épandable est réduite, car les surfaces réellement amendées diffèrent parfois sensiblement des surfaces théoriques.

Plusieurs éléments laissent ainsi penser qu'un ajustement à la baisse des surfaces d'épandage potentielles s'impose en Bretagne :

⁷⁰ Une analyse beaucoup plus développée est présentée en annexe III.

- les apports de fumure organique sont deux fois et demi plus fréquents sur les parcelles de maïs que sur les parcelles de céréales à paille (79% contre 31%)⁷¹. Plusieurs explications techniques peuvent être avancées : contraintes relatives au matériel (tracteurs à pneus basse pression, rampes d'épandage spécifiques...), capacité de résistance plus faible du blé à la surfertilisation. Dans les zones d'excédent structurel, la fréquence des épandages sur maïs est néanmoins plus élevée (87%, contre 73% hors ZES) ;

- l'épandage sur les surfaces en prairie est très limité : seulement 20% de ces surfaces ont reçu des apports d'engrais organiques⁷² en 1998⁷³. Sur les dix dernières années, 57% seulement des surfaces en prairie ont reçu au moins une fois des apports d'engrais de ferme.

Ces données permettent de formuler deux constats de fond. Le premier est que dans les faits, la surfertilisation de certaines parcelles, surtout en maïs, demeure, et avec elle les risques de pollution diffuse. En second lieu, et d'un point de vue général, le cumul d'une forte consommation d'azote minéral et d'un excédent d'azote organique témoigne d'une insuffisante valorisation des effluents d'origine animale. Pour bon nombre d'éleveurs, l'azote organique est encore considéré comme un déchet, et non comme un fertilisant. Les comportements commencent toutefois à évoluer, les statistiques de consommation d'azote minéral laissant entrevoir une nette tendance à la baisse dans les départements les plus exposés à la pollution⁷⁴.

On notera pour finir qu'il est pour l'heure impossible de mesurer le risque de double emploi inhérent aux épandages réalisés sur les terres mises à disposition. La mission a pu constater qu'à l'exception du Finistère, aucun dispositif d'actualisation des plans d'épandage et de suivi des prêteurs ne fonctionnait à la date de la vérification. Le système ICAGE, qui vise à améliorer - ou plutôt mettre en place - une gestion des plans d'épandage n'est pas opérationnel. L'identification systématique des mises à disposition de terres multiples, par des agriculteurs relevant du règlement sanitaire départemental par exemple, est un objectif hors d'atteinte en l'état actuel du système d'information.

c) La faiblesse des contrôles

Les contrôles exercés par les services en charge des installations classées sont réduits au regard des risques importants que représentent ces pratiques culturales sur l'environnement. Il est évident que les possibilités de contrôle sur place de l'application des plans d'épandage sont par définition limitées : contrôler les quantités réellement épandues sur telle ou telle parcelle, pour vérifier que le plan de fumure est réellement appliqué, est un exercice difficile et dont les résultats seraient par ailleurs contestables. Les seuls contrôles faciles à mettre en œuvre seraient de mesurer le niveau des fosses à lisier pour s'assurer que les échéanciers prévus sont bien respectés, ce qui est loin d'être systématique.

La fréquence des contrôles sur place est très faible, et la proportion de contrôles aléatoires quasiment nulle. Aucun département visité par la mission ne fait exception à cette règle. Les contrôles sur place sont généralement déclenchés par des plaintes du voisinage. Cette situation est appelée à évoluer puisque le ministre de l'aménagement du territoire et de

⁷¹ Source : AGRESTE Bretagne n°25, décembre 1997.

⁷² Les déjections animales liées au séjour des animaux dans ces pâtures ne sont évidemment pas comptées dans ce total.

⁷³ Projet d'article à paraître dans la revue AGRESTE Bretagne, communiqué à la mission par la DRAF de Bretagne.

⁷⁴ Cf. les statistiques UNIFA. De plus, selon une étude de la DRAF Bretagne, la consommation d'azote minéral dans les ZES serait inférieure de 17% à la consommation hors ZES.

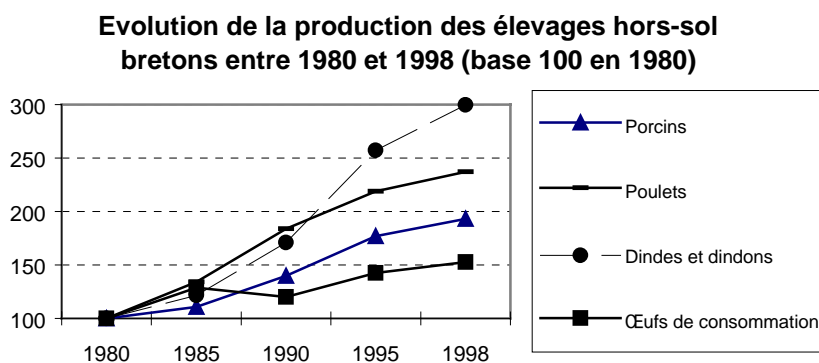
l'environnement a demandé au début de l'année aux services d'intensifier les contrôles afin de parvenir à brève échéance à un taux de contrôle de l'ordre de 5% des établissements soumis à autorisation par an (soit en moyenne un contrôle tous les vingt ans pour chaque exploitation).

3. Une situation à risque caractérise la Bretagne

Comme aux Pays-Bas⁷⁵, la répartition des excédents d'azote des élevages français n'est pas homogène. La Bretagne, où s'est développée une agriculture très intensive, est la zone la plus touchée par les pollutions d'origine agricole. Les conséquences sont bien connues : dégradation de la qualité de l'eau, prolifération des algues vertes sur le littoral et altération des écosystèmes aquatiques par eutrophisation.

Deux variables majeures définissent l'équation de la pollution en Bretagne : une très forte augmentation de la production et une pression azotée réelle considérable.

a) Une forte pression azotée exercée par l'augmentation de la production



La production de viande porcine est quatre fois plus élevée qu'en 1970, et elle a continué à croître jusqu'en 1998 (+38% entre 1990 et 1998, +9,2% entre 1995 et 1998). Le même constat est valable pour la production de poulets (multipliée par 5 entre 1970 et 1998), et de dindes et dindons (en hausse de plus de 75% entre 1990 et 1998).

b) Un excédent d'azote de l'ordre de 130 000 tonnes en 1997

La mission a estimé les excédents d'azote en Bretagne en tenant compte de l'ensemble des facteurs limitant l'épandage. L'excédent final estimé est de l'ordre de 130 000 tonnes, soit une évaluation supérieure d'environ 10% aux résultats antérieurs.

Le tableau suivant présente les résultats des calculs par département.

En kg d'azote par hectare	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Moyenne Bretagne
Pression d'azote organique par hectare	288	286	151	218	234
Consommation estimée de fertilisants minéraux	75	97	135	75	97
Pression azotée totale	363	383	286	293	331
Capacité moyenne d'exportation par les plantes	(161)	(161)	(143)	(143)	152
Excédent d'azote (en milliers de tonnes)	39	38	27	24	130

⁷⁵ Cf. annexe VI.

Quand on s'attache à la mesurer par rapport aux surfaces réellement amendées, la pression d'azote d'origine organique moyenne en Bretagne est de l'ordre de 230 kilogrammes par hectare, alors que la capacité d'exportation moyenne par les plantes ne dépasse pas 152 kilogrammes. Ce bilan, déjà déséquilibré, le serait encore plus en intégrant non seulement les fertilisants minéraux, mais aussi les reliquats d'azote présents dans le sol (qui peuvent atteindre jusqu'à 200 kilogrammes d'azote par hectare pour certaines parcelles surfertilisées en continu). En d'autres termes, la surfertilisation est massive et les risques élevés, d'autant plus que les cultures à risque - maïs sur maïs par exemple - restent fréquentes et la gestion des intercultures⁷⁶ faiblement développée. Ces éléments généraux coïncident avec les constats effectués par la mission lors de l'examen d'un échantillon d'environ 400 DEXELS⁷⁷.

Alimentée par la hausse continue de la production, cette hausse de la pression azotée n'a pas été freinée, notamment parce que le traitement ne s'est pas développé. Le tableau ci-dessous décrit l'effort de l'agence Loire-Bretagne en faveur de projets de création de stations de traitement depuis 1995. Les 376 tonnes résorbées doivent être comparées aux 130 000 tonnes d'excédent, ce qui se passe de commentaire.

Nombre d'unités de traitement financées	Nombre d'éleveurs concernés	Tonnes d'azote résorbées par traitement	Montant prévisionnel des investissements en KF	Montant des financements AELB en KF
16	25	376	22 891	5 376

Source : AELB, juillet 1999

B - LA TENDANCE A LA DEGRADATION DE LA QUALITE DE L'EAU DANS LES ZONES LES PLUS EXPOSEES A LA POLLUTION N'A GENERALEMENT PAS ETE ENRAYEE

Une fois opéré le retraitement des résultats qui s'impose, il ne semble pas que le programme ait eu d'influence notable sur la qualité des eaux jusqu'à présent. Il est vrai que, vu sous l'angle de la mise aux normes des bâtiments, le programme est à peine entré dans sa phase active de mise en œuvre. Il reste que, dans les zones les plus exposées à la pollution, des programmes d'action et de résorption sont en place depuis plusieurs années et que dans le cas particulier de la Bretagne, des dispositifs particuliers - « Bretagne eau pure », par exemple - ont également financé des programmes spécifiques de dépollution. Dans les faits, la détérioration de la qualité des eaux se poursuit, ce qui expose la France à un risque élevé de condamnation par les autorités européennes.

1. Les conditions de suivi de la qualité des eaux sont très critiquables

Le suivi de la qualité de l'eau dans les zones vulnérables est prévu par la directive nitrates⁷⁸. La première campagne, intervenue entre le 1^{er} septembre 1992 et le 31 août 1993, a fixé une situation de référence au vu de laquelle la carte des zones vulnérables a été établie. La seconde campagne a, cinq ans plus tard, fourni des indications sur l'évolution de la teneur en nitrates des eaux douces dans l'intervalle.

Or les conditions de constitution du réseau de suivi souffrent de biais d'ordre méthodologique : dès lors, le cadre d'analyse est corrompu et l'ensemble des résultats

⁷⁶ Implantation de pièges à nitrates par exemple. Cf. annexe III.

⁷⁷ Cf. annexe VIII et la synthèse des observations en annexe III.

⁷⁸ Article 3, paragraphe 4.

contestables⁷⁹. Le choix des points de surveillance a parfois eu pour conséquence de restreindre la carte des zones vulnérables⁸⁰ et les données suivies ne sont pas forcément les plus représentatives car le pas de temps choisi - un an - est trop restreint pour dégager une tendance, d'autant plus que l'impact des conditions climatiques n'a pas été pris en compte. Surtout, les abandons de points, le plus souvent motivés par le dépassement du seuil de potabilité, n'ont pas été suivis⁸¹ : à titre d'exemple, ils représentent un point sur cinq en Bretagne.

2. La qualité de l'eau se dégrade dans la majorité des zones les plus exposées à la pollution

a) *Le retraitement des données conduit à des résultats sensiblement différents de la stabilisation de la qualité des eaux annoncée*

Compte tenu des biais méthodologiques relevés plus haut, la mission a retraité les données brutes issues de la campagne de surveillance et formulé deux hypothèses : l'une est faible en ce sens qu'elle repose sur un retraitement *a minima* ; l'autre peut être considérée comme moyenne. Les retraitements ont pour seul objet de rétablir une comparaison scientifiquement acceptable, c'est à dire assise sur des réseaux de points - initial et final - comparables. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Répartition des points de prélèvement en %	Teneur en nitrates en mg/l		
	x < 40	40 < x < 50	x > 50
Résultats campagne 1992-1993	76%	12%	12%
RESULTATS BRUTS (1)			
campagne 1997-1998	78%	11%	11%
variation	2%	-2%	
RESULTATS CORRIGES : HYPOTHESE FAIBLE (2)			
campagne 1997-1998	72,3%	10,2%	17,5%
variation	-3,7%	3,7%	
RESULTATS CORRIGES : HYPOTHESE MOYENNE (3)			
campagne 1997-1998	64,8%	10,3%	24,9%
variation	-11,2%	11,2%	

Lecture du tableau : pour la campagne 92/93, 76% des points de prélèvement présentaient une teneur en nitrates inférieure à 40 milligrammes par litre.

Redressées, les statistiques se prêtent à une lecture différente de la stabilisation initialement annoncée. S'agissant des points présentant une teneur en nitrates supérieure à 50 milligrammes par litre, les résultats bruts indiquent une baisse très légère, alors qu'un doublement apparaît dans le cas des résultats corrigés avec une hypothèse moyenne.

Le constat général est donc que, pour l'instant, la qualité des eaux continue de se dégrader en France, en particulier dans les zones d'élevage intensif. Il existe, il est vrai, quelques contre-exemples : ainsi, la situation des eaux souterraines dans la plaine de Valence, dans la Drôme, s'améliore nettement (le taux moyen de nitrates est passé de 73 à 65

⁷⁹ Cf. annexe III.

⁸⁰ Dans certains départements, comme l'Oise ou la Somme, la définition des zones vulnérables a été fortement influencée par la résistance des organisations professionnelles agricoles.

⁸¹ Cependant, ces points abandonnés correspondant à des forages ne donnant plus lieu à pompage, ils risquaient de faire apparaître des teneurs en nitrates plus faibles que celles observées lorsque les forages étaient en service. C'est pourquoi les retraitements n'ont porté que sur un quart ou la moitié des points (cf. annexe III).

milligrammes par litre entre 1996 et 1998)⁸². Quelques améliorations ont également été notées en Lorraine, mais la tendance majoritaire y reste défavorable.

S'agissant des départements bretons, la MISE du Finistère notait en avril 1999 que depuis vingt ans, la teneur en nitrates de l'eau augmente d'un milligramme au litre par an, et qu'un nombre important de points de captage ont été abandonnés en raison de leur teneur trop élevée. Dans les Côtes d'Armor, la DDASS a signalé que la proportion de la population ayant reçu ponctuellement en 1998 une eau de teneur supérieure au seuil de potabilité était identique (39%) à celle constatée en 1993⁸³.

b) Les résultats enregistrés par la France sont remis en cause par la Commission européenne

En octobre 1997, la Commission européenne a adressé un avis motivé à la France pour non respect de la directive 75/440 du 16 juin 1975⁸⁴ en Bretagne. Cette procédure ne semble pas avoir surpris les services du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et la réponse du gouvernement n'a du reste pas convaincu la Commission qui a saisi la Cour de justice des communautés européennes le 24 juin 1998. Dans une note pour le ministre en date du 3 juillet 1998, le sous-directeur du milieu aquatique et de la pêche indique à ce sujet qu'une condamnation - éventuellement doublée d'une astreinte - sera difficile à éviter. Cette situation a été portée à la connaissance du Premier ministre par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement par lettre en date du 22 juillet 1998.

Conclusion de la première partie : de la nécessité d'une réforme

Dans sa conception actuelle, le programme présente un bilan coûts/avantages déséquilibré et ne constitue sans doute pas la meilleure façon de répondre aux obligations de résultat que la réglementation européenne impose en matière de qualité de l'eau. A son actif, il faut inscrire la réduction de pollutions ponctuelles et surtout l'introduction de préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles. S'y ajoute indirectement la modernisation des exploitations agricoles bénéficiaires, indispensable pour assurer leur pérennité et leur transmission. Du côté du passif, deux faiblesses majeures ressortent du constat :

- le coût prévisionnel du programme a plus que doublé : dans sa configuration actuelle, il peut être estimé à environ 15 milliards de francs, dont environ 10 milliards à la charge des finances publiques (agences de l'eau comprises). Or, face à ces charges, les produits sont quasiment nuls dans la mesure où le principe pollueur payeur a été neutralisé par une redevance élevage techniquement contrefaite. Par ailleurs, une éventuelle extension équivaldrait à un engagement supplémentaire d'environ huit milliards de francs;

- sur le plan juridique, le dispositif retenu est vulnérable. Peu cohérent au regard du droit interne, sa compatibilité avec le droit communautaire peut être remise en cause.

L'impact du programme sur l'environnement apparaît quant à lui limité, puisque la qualité des eaux - appréciée en évitant les biais de l'actuel système de mesure - continue

⁸² Cf. annexe XI.

⁸³ Cf. annexe X.

⁸⁴ Cette directive, relative à la qualité requise des eaux superficielles, précise que les eaux superficielles destinées à la production d'eau potable doivent présenter une teneur en nitrates inférieure à 50 milligrammes par litre. Cette limite s'applique à l'eau prélevée et à l'eau distribuée.

généralement de se dégrader dans les zones les plus exposées à la pollution. Outre l'inertie du milieu naturel, cette évolution est le reflet de deux phénomènes étroitement liés : la hausse continue de la production des élevages hors-sol, concentrée dans le quart Nord-Ouest de la France, et la lenteur avec laquelle s'adaptent les pratiques culturales. Esquisser un débat sur l'équilibre de la fertilisation est déjà en soi une avancée notable, il convient désormais que les faits suivent, ce qui suppose la mise en œuvre d'une réforme qui ne se limite pas à de simples ajustements.

DEUXIEME PARTIE :

LES PROPOSITIONS

Devant l'accumulation des problèmes, et l'absence, à ce jour, de résultats mesurables en ce qui concerne la qualité de l'eau, une question pouvait se poser : faut-il poursuivre le PMPOA ? Nous pensons que ce programme répond à un besoin fondamental, et qu'un jour, ses effets bénéfiques se feront sentir, sous réserve d'une révision profonde qui doit à nos yeux être entreprise sans délai.

Le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) a été conçu, élaboré, mis en oeuvre et il est actuellement suivi sur des bases relevant de la cogestion. Cette cogestion a certes eu des retombées positives dans certains périmètres où la concertation a conduit à définir des objectifs communs et à concentrer les moyens disponibles pour les atteindre. C'est ainsi que des actions de type « Fertimieux » ont pu être conduites de manière complémentaire au PMPOA sous l'impulsion de certaines Chambres d'agriculture. Mais la cogestion a parfois pris le pas sur la démarche administrative rigoureuse qui doit s'imposer, compte tenu à la fois des enjeux d'un programme qui dépassent les seuls intérêts agricoles et du volume considérable des financements publics engagés. Depuis l'origine, la confusion des genres a donné lieu à des dérives de divers ordres qui ont été présentées dans le constat. Les recommandations qui vont suivre incitent donc les pouvoirs publics à modifier les bases, les méthodes et les pratiques dans quatre grandes directions :

- redéfinir les bases réglementaires du PMPOA et des programmes liés ;
- mettre en place de nouvelles méthodes de gestion et de contrôle ;
- rééquilibrer les recettes et les dépenses ;
- appliquer et concevoir des actions complémentaires.

Pour sortir des impasses actuelles et aller dans le sens des quatre orientations qui viennent d'être évoquées, la mission fait les propositions suivantes :

I. DONNER DES BASES JURIDIQUES SOLIDES AU PMPOA

Nous avons montré dans notre première partie les faiblesses du dispositif juridique actuel et les risques auxquels il expose les pouvoirs publics. Ainsi, l'annulation par le Conseil d'Etat de la circulaire du 22 avril 1994 qui arrête le dispositif des aides de l'Etat et des arrêtés du 29 mars 1995 relatifs aux installations classées et ses observations sur l'absence de portée juridique des résolutions du Comité national de suivi imposent, à la fois, l'élaboration de nouveaux textes réglementaires pertinents et le recadrage du rôle du Comité national de suivi. Cette structure de concertation, qui regroupe des responsables de la gestion du programme, des responsables professionnels et des experts, doit être utilisée pour émettre des avis sur les moyens susceptibles de renforcer l'efficacité des mesures ou de simplifier la gestion, mais ne

peut prétendre avoir un pouvoir décisionnel engageant des dépenses publiques ou relevant du domaine réglementaire.

De même, les recours engagés par l'UGPVB contre la circulaire du 21 janvier 1998 relative aux programmes de résorption font peser une menace dommageable sur l'application rapide de dispositions déjà prises avec beaucoup de retard, compte tenu de la dégradation de la situation dans les Z.E.S de Bretagne.

De manière plus générale, la mission insiste sur la nécessité urgente de faire procéder à une refonte du dispositif juridique complexe qui sert de base à la mise en oeuvre du PMPOA et des programmes rattachés - programmes d'action et programmes de résorption - pour leur donner des bases réglementaires solides. En ce sens, l'initiative prise avec retard par les services du ministère de l'agriculture et de la pêche d'élaborer un décret et un arrêté qui viendront se substituer à la circulaire du 22 avril 1994 doit être menée à son terme le plus rapidement possible.

II. METTRE EN PLACE DE NOUVELLES METHODES DE GESTION ET DE CONTROLE

A - AMELIORER LA CONNAISSANCE DES ELEVAGES, ET NOTAMMENT DES ELEVAGES INTEGRABLES

Dans la majorité des départements, il n'a pas été constitué de fichiers des élevages intégrables au titre du PMPOA, mais de simples estimations en terme d'effectifs s'appuyant sur les enquêtes du SCEES. Dans les faits, le fichier PMPOA des DDAF est donc constitué à partir des seules demandes préalables formulées par les éleveurs. Lors de l'instruction, un rapprochement est établi entre le dossier de demande et celui de l'élevage figurant dans le fichier Installations classées géré au sein des services vétérinaires. Ce calage intervient a posteriori et ne permet pas une gestion dynamique du programme, qui garde un caractère facultatif pour les éleveurs tenus de respecter la réglementation Installations classées mais qui, dans le cadre du PMPOA, s'engagent aussi par contrat dans un programme d'améliorations agronomiques.

S'agissant des agences de l'eau, l'absence de fichier est encore plus dommageable car celles-ci ne peuvent émettre de titres de recettes que pour les élevages identifiés. Certaines agences ont donc fait appel à des cabinets d'études pour constituer leurs fichiers en engageant des dépenses parfois importantes mais avec des résultats très insuffisants pour en faire une base fiable. En pratique, l'essentiel des fichiers est transmis par les DDAF ; il comporte les élevages ayant émis la demande d'étude préalable, et non l'ensemble des assujettis.

Le fichier départemental le plus complet en ce qui concerne les élevages est sans doute celui détenu par les services vétérinaires au titre des actions sanitaires. Ce fichier peut être considéré comme complet pour les élevages bovins et relativement bien informé pour les élevages porcins. En revanche il est, au stade actuel, incomplet pour les élevages avicoles.

Un autre fichier départemental intéressant pour l'identification des élevages bovins est celui géré par les DDAF pour les aides PAC d'une part (Primes animales) et pour les quotas laitiers d'autre part. Par ailleurs, les DDAF devraient rapidement pouvoir disposer du fichier IPG (identification permanente généralisée) qui sera exhaustif pour les bovins.

Pour des raisons de confidentialité et dans le cadre de l'application de la loi Informatique et libertés, il n'y a actuellement pas de transfert de fichiers entre les services vétérinaires et les agences de l'eau, et même pas de transfert d'informations entre le fichier sanitaire et le fichier installations classées au sein des services vétérinaires. On peut en l'occurrence se demander comment doit se comporter le responsable des services vétérinaires qui constate une infraction au titre de la réglementation de la redevance (agence de l'eau), alors qu'il est tenu au secret à l'égard de l'agence.

La mission considère que les DDAF devraient obtenir l'accès à toutes les informations actualisées détenues par les services des installations classées et les services vétérinaires pour gérer le PMPOA dans les meilleures conditions d'efficacité. De même, les dispositions législatives et réglementaires devront être prises pour que les agences de l'eau disposent de toutes les informations détenues par les DDAF pour émettre leurs titres de recettes auprès de tous les assujettis.

Le problème se posera en termes différents en matière d'informations disponibles après le prochain recensement général de l'agriculture mais, là aussi, les règles de confidentialité ne permettront pas d'améliorer la qualité des fichiers des agences, sauf si des dispositions législatives et réglementaires sont prises pour que les assujettis ne puissent échapper à la loi.

A défaut de cette capacité d'information donnée aux DDAF et surtout aux agences de l'eau - les plus démunies en matière d'informations sur les exploitations agricoles - il conviendra de prévoir des sanctions suffisamment dissuasives pour les contrevenants.

B - AMELIORER LES OUTILS DE GESTION ET DE SUIVI DU PMPOA

Après le premier constat relatif à l'absence de fichiers exhaustifs des élevages intégrables dans les DDAF et les agences de l'eau, la mission a constaté une autre carence : l'absence d'un tableau de bord précis sur les plans national et départemental. Il est très regrettable que le ministère de l'agriculture et de la pêche, principal gestionnaire du PMPOA ne se soit pas doté d'un outil informatique de gestion et de suivi performant, en vue de disposer à tout moment d'informations précises sur le traitement des demandes et des dossiers et sur les financements engagés et les paiements. Au stade actuel, le ministère a des difficultés à fournir des tableaux de bord exhaustifs compte tenu des différents modes de gestion retenus au plan départemental. De même, de nombreuses DDAF ont eu des difficultés à fournir des informations en terme d'UGBN ; la plupart d'entre elles n'étaient pas en mesure de présenter une répartition des dossiers par espèce et moins encore par système de production (OTEX).

Pour pallier l'absence d'un système de gestion harmonisé, des solutions ont été mises en place, soit au plan local (DDAF), soit au plan régional (DRAF) qui permettent de suivre l'évolution des procédures par année d'intégration et l'évolution des engagements et des paiements.

Les agences de l'eau ont également mis au point leur propre base de données et leur système de gestion avec un niveau d'informatisation plus ou moins développé. L'agence de l'eau Loire-Bretagne a mis à disposition des DDAF deux informaticiens pour harmoniser les modes de gestion dans le cadre de l'utilisation du logiciel AGLAE et faciliter les échanges d'informations. Les fichiers ne sont pas interconnectés, mais le système retenu est celui de fichiers partagés échangeables par disquettes ou par Internet avec transmission de droits d'écriture. Ce logiciel prend en compte un certain nombre de données techniques et notamment

les types d'animaux. La difficulté signalée par plusieurs DDAF tient au fait que les tableaux de bord issus du logiciel AGLAE ne sont pas satisfaisants. La solution consiste alors à utiliser un logiciel d'exploitation de données du type « Business Object » ; certaines DDAF, au moment où la mission les interrogeait, n'avaient pas encore bénéficié de l'appui informatique de l'agence ou ne disposaient pas de licence d'exploitation du logiciel « Business Object » pour le poste où est installé AGLAE.

La mission considère que la mise en oeuvre d'un programme tel que le PMPOA devrait donner lieu à des études préalables, au titre desquelles la faisabilité en termes de moyens de gestion mêmes simplifiés (comme la mise au point d'un logiciel de gestion, par exemple) est indispensable. Ce qui aurait dû être fait au départ l'a été par la suite de manière différenciée et très partielle ; il est urgent de procéder à une harmonisation qui permette à toutes les DDAF de transmettre, à la demande, les informations nécessaires pour tenir un tableau de bord satisfaisant du PMPOA, qu'il s'agisse du matériau de base, c'est à dire des statistiques départementales, ou des statistiques agrégées pour suivre l'avancement du programme à l'échelon national.

Même en tenant compte de leur diversité qui appelle la mise en place de systèmes de gestion différenciés, il est regrettable que les agences aient, semble-t-il, développé leurs applications relatives au PMPOA de manière autonome. Cette concertation entre les agences semble progresser de manière significative depuis peu, mais devrait être prolongée par des mesures concrètes.

C - SIMPLIFIER LES PROCEDURES D'INSTRUCTION ET DE GESTION DES DOSSIERS.

Comme cela a été indiqué dans le constat, les tâches d'instruction des dossiers est pesante pour les services des DDAF.

Un système de gestion dans lequel interviennent 4 ou 5 financeurs est par construction assez lourd. Cette lourdeur est aggravée par le fait que souvent, les critères retenus par les agences de l'eau et les DDAF diffèrent. Des solutions intéressantes ont néanmoins pu être trouvées, notamment dans la Manche où l'agence Seine-Normandie met sa participation à disposition du Conseil Général par une convention.

Dans un certain nombre de départements, la réalisation du DEXEL et le délai pris par l'agriculteur pour adresser son projet (notamment s'il inclut une modernisation globale de l'exploitation s'ajoutant à la mise aux normes) au guichet unique alourdissent considérablement les délais de traitement des dossiers. De même la réalisation imparfaite des DEXEL entraîne des délais d'instruction supplémentaires, voire le renvoi du dossier. Il conviendra ainsi de veiller à ce que la revalorisation envisagée du financement des DEXEL soit assortie de trois conditions :

- la qualité du diagnostic et des programmes proposés permettant d'identifier clairement l'ensemble des dépenses ;
- la présentation de programmes alternatifs et notamment d'un programme économe minimisant la dépense publique et l'investissement de l'éleveur (voir plus loin) ;
- un volet « nouvelles pratiques agronomiques » précis et efficace en matière de fertilisation et d'épandage (voir paragraphe suivant).

D - PROCEDER A UN VERITABLE CONTROLE DES PRATIQUES AGRONOMIQUES DES BENEFICIAIRES DU PMPOA ET DES ASSUJETTIS AUX PROGRAMMES D'ACTION ET AUX PROGRAMMES DE RESORPTION.

Comme le constat précédent l'a mis en évidence, une critique majeure adressée au PMPOA au stade actuel tient au fait que la mise aux normes des bâtiments d'élevage n'a pas été accompagnée d'une modification des pratiques agronomiques, notamment en matière de fertilisation, des bénéficiaires du PMPOA. Une minorité seulement d'entre eux tient les engagements qu'elle a souscrits par contrat. Bien des pratiques en matière d'épandage ne sont pas satisfaisantes et la poursuite de l'utilisation d'engrais minéraux sans prise en compte correcte des apports d'azote organique alourdit le bilan azoté global, de même qu'elle participe de l'accroissement de la teneur en nitrates des eaux superficielles et des eaux souterraines.

Une bonne pratique agronomique implique la prise en compte des apports azotés globaux à la parcelle et à l'exploitation. Le diagnostic réalisé dans le cadre du DEXEL, qui se conclut par la définition des nouvelles pratiques agronomiques et du plan d'épandage, doit donc prendre en considération tous les apports d'engrais, quelle que soit leur origine. Les contrôles réalisés sur les exploitations devront porter sur la totalité de la fertilisations.

Dès lors que les comportements agronomiques polluants ne sont pas sanctionnés, faute de moyens de contrôle et de moyens de sanction dissuasifs, les résultats en matière environnementale, forcément lents à apparaître, tardent à se manifester, sauf dans quelques périmètres où une action professionnelle vigoureuse et collective a été entreprise. La création de capacités de stockage des effluents d'élevage réalise une des conditions nécessaires à de meilleures pratiques agricoles, mais encore faut-il ne pas confondre ce moyen et la fin. C'est sur ce terrain des changements de pratiques agronomiques que se joue l'efficacité du PMPOA ; en vue de mettre un terme aux dérives constatées, la mission propose des changements substantiels tant pour ce qui concerne l'information sur les plans et les pratiques en matière d'épandage que pour le contrôle par les services de l'Etat du volet agronomique du contrat passé par le bénéficiaire du programme.

E - DECLARER EN MAIRIE LES PLANS D'EPANDAGE

La mission a constaté qu'en pratique, l'application des plans d'épandage n'était pas contrôlée. Elle propose donc de renforcer les contrôles, mais leur densité ne pourra être élevée compte tenu de l'étendue du territoire à couvrir.

Une incitation supplémentaire serait, dans ces conditions, opportune. Elle résulterait d'un dépôt des plans d'épandage en mairie chaque année; l'éleveur pourrait alors difficilement se permettre de ne pas le respecter. Les informations à déposer à la mairie début janvier seraient :

- la liste des parcelles concernées (généralement en deçà de celle qui figure dans le plan d'épandage annexé à l'autorisation d'exploiter, ou à la déclaration d'exploitation, en raison des jachères notamment) ;
- les dates approximatives d'épandage et les quantités à épandre.

Cette suggestion irait en outre dans le sens d'une plus grande transparence des pratiques imposées. Les voisins, qui aujourd'hui, se trouvent généralement dans l'ignorance des obligations de l'éleveur, sauraient à quoi s'en tenir.

F - REPORTER LE VERSEMENT DU SOLDE DES AIDES POUR VERIFIER LA MISE EN OEUVRE PAR L'ELEVEUR DES NOUVELLES PRATIQUES AGRONOMIQUES PENDANT

UNE CAMPAGNE

Pour s'assurer que l'éleveur réalise bien les deux catégories d'engagement figurant au contrat - le programme de travaux et les nouvelles pratiques agronomiques - un quart du montant total des subventions ne serait versé qu'après contrôle par les services de la DDAF de la réalité de la mise en œuvre des nouvelles pratiques agronomiques et d'un programme de fertilisation cohérent. Dans cette configuration, il serait procédé au versement partiel des aides après contrôle administratif au moment de la réception des travaux. Celle-ci devrait être l'occasion d'une actualisation du plan de fertilisation. Au cours de l'année suivante, les services de la DDAF contrôleraient la mise en œuvre des nouvelles pratiques agronomiques. Le solde de la subvention serait alors versé à l'exploitant si les deux parties du contrat ont bien été honorées.

G - FAIRE CONTROLER PAR LES SERVICES DE LA DDAF ET DES AGENCES DE L'EAU LES NOUVELLES PRATIQUES AGRONOMIQUES, EN PARTICULIER EN MATIERE D'EPANDAGE

En matière de contrôle des pratiques d'épandage, deux types d'organisation sont envisageables :

- soit les services des DDAF seraient dotés de moyens supplémentaires leur permettant, au-delà du stade contrôle de la mise en œuvre du contrat de procéder chaque année à un nombre significatif de contrôles aléatoires et orientés sur les pratiques agronomiques, de 6% des exploitations par exemple. En fonction des résultats enregistrés, les contrôles devront être intensifiés ou au contraire pourront être allégés.

Dans tous les cas un renforcement du dispositif de sanctions est indispensable pour dissuader les contrevenants. Après une mise en demeure, il est nécessaire de prévoir des sanctions allant jusqu'au remboursement partiel ou total des aides. Il convient de rappeler que plusieurs responsables de collectivités locales, qui jouent un rôle essentiel dans le financement du programme, et notamment le Président du Conseil régional de Bretagne, ont rappelé que seul l'Etat était en mesure de faire respecter la réglementation par les bénéficiaires des aides publiques. Sans mise en place de sanctions dissuasives (les contraventions de cinquième catégorie n'ont évidemment aucune portée), il est inutile de prévoir des contrôles forcément coûteux ;

- soit les éleveurs bénéficiaires du PMPOA passeraient contrat avec un organisme habilité par le ministère de l'agriculture et de la pêche et le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, qui certifierait que le cahier des charges relatif aux nouvelles pratiques agronomiques annexé au contrat signé par l'éleveur bénéficiaire des aides de l'Etat et des aides des agences est bien respecté. Le nouveau dispositif (rédaction de cahiers des charges-type) pourrait être étudié dans le cadre des discussions engagées au Comité national de suivi sur le volet des nouvelles pratiques agronomiques.

Pour les agriculteurs ayant adhéré à un tel organisme certificateur habilité, les services des DDAF pratiqueraient des contrôles sur une moindre densité d'élevages : 2% à 3% par exemple.

Ce dispositif, qui s'inspire des méthodes utilisées en matière de certification, pourrait d'ailleurs être conçu et évalué avec un objectif de certification ce qui valoriserait d'autant l'investissement de l'éleveur. Cela suppose l'élaboration de cahiers des charges types suffisamment rigoureux pour que puisse être envisagée une certification au titre de bonnes pratiques en matière de gestion des effluents d'élevage, de fertilisation, voire en matière

environnementale si l'ensemble des pratiques agricoles de l'exploitant est concerné. Il pourrait également être envisagé de mettre en place une clause préalable d'accès aux contrats territoriaux d'exploitation (CET) reposant sur le respect par les éleveurs concernés de ces cahiers des charges.

Le service de l'économie agricole des DDAF est le mieux placé pour procéder au contrôle des pratiques agricoles telles qu'elles sont définies dans le contrat. En effet, les DDAF sont par ailleurs déjà responsables de la gestion des aides PAC et procèdent au contrôle des Primes animales (PMTVA, PSBM, PCO) et au contrôle de l'identification des animaux. La mission contrôles a ainsi plus de chances de pouvoir être organisé avec efficacité et à moindres frais dans les DDAF (sous la forme d'organisation de tournées de contrôles conjoints dans les exploitations d'élevage par exemple), sachant que les services en charge des installations classées conserveraient leurs prérogatives.

Les services des agences de l'eau doivent également mettre en place un service de contrôle efficace, compte tenu des moyens qu'elles affectent à la mise en oeuvre de ce programme. Encore convient-il de cibler ce contrôle sur les déclarations d'activités polluantes (DAP), domaine qui leur est propre et où des compétences reconnues sont requises. Dans cette perspective et dans l'hypothèse d'une revalorisation significative de la redevance - qui sera évoquée dans la suite du rapport - les agences pourraient prendre à leur charge une partie des frais nécessaires au contrôle des pratiques par les services des DDAF, cette prise en charge leur permettant de faire appel à du personnel contractuel pour assumer cette mission.

En formulant ces propositions, la mission a conscience de l'alourdissement des tâches de contrôle qui en résulteront pour les DDAF. Mais dans les départements où les dérives sont les plus manifestes en matière de dépassement des effectifs d'animaux autorisés ou de non-application du deuxième volet des contrats souscrits par les exploitants, des mesures immédiates doivent être prises, assorties de sanctions dissuasives. Si tel n'était pas le cas, la crédibilité de l'Etat en pâtirait. Dans le développement concernant les ressources, nous proposons de prévoir une dotation qui serait consacrée notamment aux contrôles.

H - AMELIORER LA PARTIE AGRONOMIQUE DES ETUDES D'IMPACT

Les plans d'épandage actuels sont marqués par une logique forfaitaire qui a peu à peu pris le pas sur la démarche agronomique. Il convient donc d'en améliorer le contenu en faisant évoluer les dossiers. Quatre axes pourraient être dégagés dans cette perspective⁸⁵ :

- une meilleure définition des apports. Tout l'azote apporté sur un plan d'épandage doit pouvoir être estimé lors de l'élaboration du dossier, ce qui implique d'évaluer la structure des sols, de connaître les quantités d'azote minéral utilisées et leur destination, et aussi de caractériser l'azote organique épandu (quantité, composition) ;

- une adaptation de la fertilisation au type de culture. Pour ce faire, le raisonnement doit être mené par type de culture (maïs, blé, prairies) et en fonction du calendrier du programme d'action (quand il y en a un) ;

- une meilleure gestion des capacités de stockage. L'étude devrait à ce propos faire apparaître un calendrier qui répertorie mois par mois l'azote produit, les capacités de stockage disponibles et les possibilités d'épandage. Une telle mesure simplifierait les contrôles sur place et accroîtrait leur efficacité ;

⁸⁵ A l'instar de ce qui est proposé par la DDAF du Morbihan.

- enfin, une meilleure connaissance des pratiques des éleveurs qui mettent leurs terres à disposition. Les données relatives à l'azote apporté sur les parcelles devraient ainsi être fournies non seulement par l'éleveur pétitionnaire mais aussi par l'ensemble des prêteurs.

I - MIEUX IDENTIFIER LES SERVICES INSTALLATIONS CLASSEES AU SEIN DES SERVICES VETERINAIRES

La mission a constaté que les inspecteurs des installations classées étaient presque entièrement absorbés par les avis techniques qu'ils doivent donner sur les dossiers de mise aux normes. Ils n'effectuent plus guère de contrôles, au sens strict du terme - sauf plaintes pressantes des voisins. La qualité de la conception des installations nouvelles est largement garantie, mais d'autres points importants restent pratiquement sans surveillance : la tenue des installations après leur mise en services (risque de fissures), le nombre des animaux présents, la présence ou l'absence d'animaux dans les installations anciennes (qui ne doivent plus être utilisées pour l'élevage), la situation des élevages non intégrables (un élevage de quatre cents truies mal tenu peut être très polluant). Cet encombrement des services se prolongera, si l'on n'y porte remède, pendant des années.

La mission propose plus loin, dans un développement consacré à la lutte contre les pollutions autres que celles de l'eau, d'instituer une norme en matière d'intégration des bâtiments au paysage, et une autre en matière de lutte contre les gaz. Leur contrôle incombera normalement aux inspecteurs des installations classées, dont la situation se dégradera encore.

Les informations dont dispose la mission ne lui permettent pas d'évaluer les moyens supplémentaires nécessaires. Elle propose que ce point soit mis à l'étude dans les meilleurs délais.

III. REEQUILIBRER LES RECETTES ET LES DEPENSES

A - REVOIR LES CONDITIONS D'APPLICATION DU PRINCIPE POLLUEUR PAYEUR A L'AGRICULTURE

Sous sa forme actuelle, et compte tenu des aménagements successifs dont elle a fait l'objet, la redevance est exagérément complexe et improductive. Si les pouvoirs publics veulent maintenir leur dispositif d'aides et tenir les engagements qu'ils ont pris devant les organisations agricoles, il est indispensable que les aides des agences de l'eau aient des contreparties significatives, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il est en outre nécessaire d'appliquer strictement les plafonds d'aide en capital admis par le règlement du 15 juillet 1991 (article 7-2).

Il est à craindre, en l'état actuel, que les aides soient jugées incompatibles avec le paragraphe 1 de l'article 92 du traité de Rome. Ces aides auraient dû être notifiées à la Commission en 1993 en application de l'article 93, alinéa 3. Elles encourent une condamnation à un double titre : leur non-notification et le non-respect de l'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement (JOCE série C n° 72 du 10 mars 1994). Dans ce cadre, les aides aux investissements hors zones particulières sont limitées au taux de 35%.

Afin de réduire ces risques contentieux, et d'éviter ainsi la remise en cause du niveau des aides aux nouveaux entrants dans le programme, le dispositif concernant les aides doit être revu. La mission considère qu'une réforme profonde s'impose, pour trois raisons, dont la première est propre aux missionnaires relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche :

1/ l'absence de caractère public des aides de l'agence ne pourra être plaidée dans des conditions satisfaisantes auprès de l'Union européenne que si elles apparaissent pour l'essentiel comme financées par les exploitations agricoles polluantes, selon des critères équitables ;

2/ la loi sur l'eau et les principes sur lesquels reposent le fonctionnement des agences de l'eau imposent, comme l'indique un rapport récent du Commissariat Général du Plan⁸⁶, l'application au secteur agricole, ainsi qu'aux autres activités, du principe pollueur-payeur. L'évolution de l'opinion et des comportements du citoyen est telle que les agriculteurs et leurs organisations ont tout intérêt, à long terme et même à court terme, à s'acquitter de leur dû en matière de lutte contre la pollution.

3/ le financement du PMPOA se heurte à des difficultés de plus en plus lourdes. Malgré les étalements décidés, ou imposés par les contraintes de gestion, les retards des éleveurs et ceux des entreprises qui effectuent les travaux, certaines agences, et surtout Loire-Bretagne, ne paraissent plus en mesure d'assurer le financement du PMPOA et des programmes associés au cours des prochaines années dans des délais corrects. Il est donc indispensable de trouver de nouvelles ressources.

Mais il faut bien voir que tout système comportant le maintien d'un taux de subvention global de 65% recèle, quel que soit son mode de financement, des difficultés potentielles avec les services de l'Union européenne. Le seul moyen d'éviter vraiment les discussions avec Bruxelles serait d'abaisser ce taux à 35%. A défaut, il convient de se placer dans les meilleures conditions pour soutenir ces discussions; ce n'est pas la forme juridique de la ressource qui importera, mais plutôt la qualité des personnes qui paieront, et la répartition de l'effort entre elles. Un système à sens unique où, comme aujourd'hui, les consommateurs d'eau assureraient presque la moitié du financement du programme n'aurait guère de chances d'être admis. Les membres de l'inspection générale des finances estiment que compte tenu de la jurisprudence très extensive de la Cour de justice de Luxembourg, aucune des formules imaginées, si ingénieuse et si bien présentée qu'elle soit, n'échappera à la censure dès lors qu'elle comporte une intervention de la puissance publique.

Si l'on souhaite néanmoins s'engager dans cette voie, quel objectif de recettes faut-il se fixer à terme rapproché ? Trois éléments doivent être pris en compte :

- le remplacement des contributions des agences de l'eau et éventuellement de celle du FNDAE (mais ce dernier point, qui n'a pas fait l'objet d'un accord entre les membres de la mission, mérite une discussion approfondie). Sur la base du coût estimé du PMPOA pour chacune des prochaines années, qui est de l'ordre de 1200 MF par an en crédits de paiement, il faudrait dégager à ces deux titres une ressource d'environ 750 MF ;

- en sens inverse, une nouvelle contribution des agences, fondée sur des justifications différentes. Si elles se procuraient des ressources plus significatives auprès du monde agricole, leur action au profit du PMPOA rénové pourrait être présentée comme une forme de mutualisation. La mission pense à cet égard que les agences pourraient facturer de manière plus équitable aux irrigants les prélèvements qu'ils effectuent et se procurer de la sorte une somme de l'ordre de 200 MF qui pourrait être affectée au PMPOA ;

⁸⁶ *Evaluation du dispositif des agences de l'eau*, C.G.P, septembre 1997.

- enfin, le financement de certaines actions souhaitables, et notamment d'un renforcement du contrôle, dont l'insuffisance est criante. Nous pensons qu'il faudrait prévoir 150 MF pour cet ensemble de rubriques.

On parvient ainsi à un objectif de $750 \text{ MF} - 200 \text{ MF} + 150 \text{ MF} = 700 \text{ MF}$

Reste à déterminer la forme que prendrait cette ressource. Trois solutions ont été proposées : un élargissement de la redevance actuelle ; une redevance sur les excédents d'azote dégagés par l'exploitation ; une taxe sur les engrais minéraux et sur les aliments du bétail. Il est difficile de les comparer, car leurs finalités sont différentes.

N'ayant pu, sur ce sujet, parvenir à une position commune, nous exposerons les avantages escomptés par les partisans de chacune des trois formules, ainsi que les objections qui leur ont été adressées.

Première solution : un élargissement de la redevance

Comme la mission l'a exposé en première partie, la redevance actuelle, gérée par les agences de l'eau, est grevée d'abattements et d'exonérations qui lui ont ôté une grande partie de sa portée. Le moratoire vient de prendre fin, les rentrées sont encore insignifiantes. En régime de croisière, un rendement de l'ordre de 80 MF est espéré, mais il est difficile, pour l'heure, de valider cette prévision.

La réforme consisterait à éliminer les dispositions les plus contestables, en particulier à abaisser le seuil de perception, aujourd'hui compris entre 7 et 10 000 francs, à 1 000 francs par exploitation), à réviser les coefficients techniques irréalistes de la prime pour épuration et à étendre le dispositif aux cultivateurs.

Avantages indiqués

- on demeurerait dans la philosophie de la loi sur l'eau et des textes qui l'ont suivie ;
- on éviterait ainsi une réforme spectaculaire ;
- on valoriserait les efforts consentis par les agences pour tenter d'asseoir et de recouvrer la redevance ;
- la prise en compte des engrais minéraux devrait exercer un effet favorable sur les pratiques agronomiques ;
- les coûts fixes de gestion de la taxe seraient imputés sur une base plus large.

Objections formulées

- quand un texte est hérissé d'anomalies, l'élimination de chacune pouvant soulever résistances et protestations, mieux vaut généralement faire table rase et changer de philosophie ;
- dès lors, il risque d'être bien difficile d'obtenir, par la correction des anomalies, une recette de l'ordre de grandeur souhaité ;
- les agences devraient prendre en charge un grand nombre de redevables, tâche pour laquelle elles ne sont pas outillées (voir ci-dessous, objections envers la redevance sur les excédents d'azote) ;
- l'extension aux cultivateurs, notamment céréaliers, se heurterait à leur opposition, car ils ne bénéficient pas des subventions du PMPOA ; mais cette objection n'est pas spécifique à la formule examinée, elle s'adresse aussi aux deux autres, peu ou prou ; elle

doit en outre être relativisée ; les producteurs de grandes cultures polluent eux aussi, par leurs engrais minéraux, et ce sont les principaux bénéficiaires de la PAC, depuis l'origine.

Seconde solution : une redevance sur les excédents d'azote

Inspirée de certains travaux de l'INRA, la redevance sur les excédents d'azote serait assise en totalisant d'une part l'azote qui entre dans chaque exploitation (contenu dans les engrais, les aliments, les animaux achetés), d'autre part l'azote qui sort de cette exploitation (contenu dans les récoltes et les animaux vendus). Selon les simulations effectuées, le premier total excéderait le second dans 85% à 90% des cas. L'excédent ainsi défini étant rejeté dans le milieu naturel (le sol, l'eau ou l'air), il donnerait lieu à redevance, au profit des agences de l'eau. Toutefois, les exploitations imposées au forfait ne disposant pas de données comptables suffisantes, on se limiterait à celles qui relèvent du régime du bénéficiaire réel (simplifié ou non) soit 250.000 environ. Dès lors, il n'y aurait pas lieu de prévoir, en sus, une franchise ou un abattement au profit de petites exploitations ; on pourrait songer, tout au plus, à un seuil de perception modique, 1000 F par exemple.

Avantages indiqués

- formule aisée à présenter et à défendre, d'un point de vue d'équité ; le prétendu principe « non pollueur, non payeur » se trouverait définitivement écarté, la redevance étant assise sur des excédents pollueurs constatés ;
- effet certain sur les pratiques agronomiques, la surfertilisation se trouvant pénalisée ; comblement des deux principales lacunes du système actuel, l'absence de prise en compte des engrais minéraux et de ce qui est rejeté dans l'atmosphère ;
- rendement intéressant bien qu'incertain ; selon le MATE, pour influencer vraiment les pratiques agronomiques, le taux ne devrait pas être inférieur à 3 F par kilogramme d'azote ; selon les simulations effectuées, le rendement global pourrait alors être de l'ordre de 2 MdF, les élevages hors-sol les plus importants acquittant une redevance d'environ 80.000 F ; ce rendement, à vrai dire, s'abaisserait ensuite jusqu'à un niveau difficile à prévoir, à mesure que les pratiques agronomiques s'amélioreraient ;
- accord sur le principe, mais non sur le montant, de certains représentants de la profession agricole, sous diverses réserves techniques, et à condition que la redevance soit gérée par les agences de l'eau.

Objections formulées

- gérée par les Agences, la nouvelle redevance ressemblerait quelque peu à l'ancienne, du moins aux yeux des agriculteurs, et l'on verrait fleurir les propositions tendant à reproduire les allègements appliqués à cette dernière (seuil de perception et autres) ;
- le précédent néerlandais incite également à tempérer les prévisions de recettes figurant plus haut ; la redevance sur les excédents d'azote et de phosphore instituée aux Pays-Bas ne rapportera en 1999 et en 2000 (les deux premières années d'application) que 19 MF de florins par an, soit environ 60 MF et son rendement est actuellement inférieur à son coût de gestion ; certes, le système néerlandais comporte des particularités qu'il importe de ne pas reproduire, comme la détaxation d'une partie des excédents constatés ; mais ce cas montre la sensibilité des prélèvements assis sur un solde ; il suffit de modifier un curseur, pour bouleverser les perspectives de recettes ;
- la charge administrative et comptable serait importante pour les agriculteurs et leurs centres de gestion ; selon une simulation sur une entreprise moyenne, l'agriculteur devrait, pour une année ordinaire, fournir 32 données ; mais surtout, s'il n'a pas de comptabilité matières (celle-ci n'est obligatoire que pour les mouvements d'animaux), il devrait s'en doter ; cette contrainte retarderait l'entrée en vigueur de la formule ; si le Parlement adoptait celle-ci à

la fin de 1999 par exemple, les nombreux agriculteurs qui tiennent des comptes de campagne ne pourraient commencer leur comptabilité matières que le 1^{er} novembre ou le 1^{er} décembre 2000, et leur premier exercice ne s'achèverait que le 31 octobre ou le 30 novembre 2001 ; la redevance ne pourrait donc être assise qu'à compter de 2002 ;

- pour les Agences de l'eau elles aussi, la gestion serait lourde ; il leur faudrait se constituer un fichier de 250.000 redevables, monter un dossier au nom de chacun d'eux, effectuer de contrôles pour des enjeux individuels souvent minimes.

Une variante : la taxe

Certains de nos interlocuteurs au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement sont partisans d'un prélèvement assis sur les excédents d'azote. Ils souhaitent cependant qu'il prenne la forme d'une taxe et que sa gestion soit confiée à l'administration fiscale, de façon à éviter les dérives dont l'actuelle redevance a été la victime. Cette variante atténuerait une partie des objections formulées plus haut. En quelque sorte, la taxe serait gérée comme un sous-produit de la TVA. Chaque année, l'agriculteur enverrait sa déclaration d'azote à la Recette des Impôts en même temps que sa déclaration récapitulative de TVA, et que son chèque, s'il y a lieu. La déclaration d'azote serait classée au dossier fiscal de l'intéressé. En cas de vérification de comptabilité, elle serait vérifiée en même temps que les bases des autres impôts. De la sorte, le coût pour l'administration serait limité. En vue de faciliter également la tâche des agriculteurs, la conversion des données physiques en quantités d'azote s'effectuerait au moyen de coefficients réglementaires, auxquels une base serait assurée par la loi ; le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement remettrait aux centres de gestion un logiciel incorporant cette batterie de coefficients.

La Direction de la Législation Fiscale n'est pas favorable à cette formule, dont elle craint les lourdes contraintes pour l'administration fiscale. De même, les organisations professionnelles agricoles ne souhaitent pas de taxe. En outre, si cette variante allège les charges de l'organisme chargé de la gestion, celles des agriculteurs demeurent, pour l'essentiel.

Troisième solution : une taxe sur les engrais minéraux et les aliments du bétail

Plus simple et plus sûre serait évidemment une taxe sur les sacs d'engrais minéraux. Les fabricants et les importateurs l'acquitteraient auprès des Recettes des Douanes - car il s'agirait d'une accise, de même nature qu'en matière d'alcools. Les brigades des Douanes incluraient la surveillance de ces produits dans leurs contrôles routiers. Bien que leur teneur en azote soit moindre que celle des engrais minéraux, les aliments de bétail produits par l'industrie devraient être inclus dans le dispositif - au même taux par kilogramme d'azote.

Avantages indiqués

- simplicité de gestion pour l'administration, qui n'aurait affaire qu'à un petit nombre de redevables (les producteurs ou importateurs d'engrais minéraux et d'aliments du bétail) ;

- simplicité pour les agriculteurs, qui n'auraient aucun document à fournir ;

- rendement sûr et suffisant ; l'assiette atteindrait environ 3 millions de tonnes, dont 80% d'azote contenu dans les engrais et 20% contenu dans les aliments; pour dégager une recette de 700 MF, l'élasticité étant supposée nulle (voir ci-dessous), il faudrait fixer le taux à 23 centimes par kg d'azote le coût des engrais minéraux, pour les agriculteurs, atteignant à

l'heure actuelle 3F par kg d'azote, ce coût se trouverait accru de près de 8% ⁸⁷ ; il s'agit sans doute du maximum politiquement acceptable pour les acheteurs.

Objections formulées

- absence d'efficacité agronomique ; quelle est en effet l'élasticité/prix de la demande d'engrais ? divers coefficients ont été proposés par les économètres ; à la suite de contacts avec de multiples interlocuteurs, il semble que cette élasticité ne soit pas linéaire ; tant que le coût de l'engrais demeure notablement inférieur au rendement espéré, l'agriculteur continue d'en acheter ; en revanche, si ce coût vient à approcher le rendement espéré, le comportement de l'agriculteur peut se modifier brutalement ; sauf à fixer un taux très élevé, ce qui serait politiquement difficile, cette taxe n'aurait donc guère d'effet sur la consommation d'engrais minéraux, ou d'aliments industriels ;

- sentiment d'injustice que pourraient éprouver beaucoup d'agriculteurs ; en effet, la pollution causée par une exploitation agricole ne dépend pas uniquement de ses achats ; elle dépend aussi des produits (végétaux ou animaux) obtenus par elle, et donc des méthodes agronomiques et des rendements. Par exemple, un agriculteur qui achète beaucoup d'engrais minéraux mais les utilise à bon escient et dégage de bons rendements polluera relativement peu ; un autre, qui achète moins d'engrais minéraux, mais y ajoute d'importantes quantités de lisier dans de mauvaises conditions, polluera beaucoup plus ;

- hostilité de la profession agricole, motivée tant par les deux objections qui précèdent, que par un refus de principe d'une nouvelle taxe.

Si celle-ci était néanmoins créée, comment établir un lien avec les dépenses de maîtrise de la pollution d'origine agricole ? Par une affectation, au sens de l'article 18 de l'ordonnance organique ? Mieux vaudrait une liaison de fait, plus souple ; c'est ce qui a été réalisé pour la première année de la TGAP. En revanche, il serait difficilement admissible, aux yeux des agriculteurs, que la recette supplémentaire soit affectée au financement de la loi sur la réduction du temps de travail.

Tentative d'appréciation synoptique

Schématiquement, les trois formules concurrentes se comparent ou plutôt se juxtaposent comme suit.

	Redevance élargie	Excédents azotés	Taxe engrais
Rendement	incertain	rien avant 2002, incertain ensuite	suffisant
Efficacité agronomique	espérée	substantielle	quasiment nulle
Formalités pour l'agriculteur	réelles	importantes	nulles
Possibilités de contrôle	médiocres	médiocres	bonnes

Au terme de cette analyse, que nous avons voulue exhaustive compte tenu des enjeux, il apparaît que les pouvoirs publics auront à choisir entre trois attitudes :

⁸⁷ Nos estimations sont proches de celles de la Direction de la Prévision . Selon celle-ci, une augmentation de 10% du prix des engrais permettrait d'obtenir 950 MF.

- renoncer à dépasser le taux de subvention de 35% fixé par Bruxelles ; alors, le problème du financement ne se posera plus avec la même acuité ; cela n'interdit cependant pas de reprofiler la redevance actuelle ;
- ne pas modifier fondamentalement le système, et attendre une condamnation probable venant de Bruxelles ou de Luxembourg ; là encore, cela n'interdit pas de reprofiler la redevance actuelle ;
- retenir l'une des ressources qui viennent d'être analysées, sans être véritablement garantis contre une condamnation.

B - OPTIMISER LE RECOURS AUX FINANCES PUBLIQUES EN PRIVILEGIANT LES PROGRAMMES DE TRAVAUX EFFICACES ET ECONOMES

La mission a pu constater que les services des DDAF procèdent dans l'ensemble avec rigueur à l'instruction des dossiers, notamment pour la prise en compte des dépenses éligibles, en excluant les investissements de nature à accroître la capacité de production des élevages.

Toutefois, la tendance du technicien, confortée par l'attitude la plus courante des éleveurs, consiste à réaliser le programme de travaux le « meilleur » possible compte tenu notamment des travaux déjà réalisés dans le voisinage. Lorsque ce qui flatte l'amour-propre de l'éleveur va dans le sens de la garantie technique que recherche le technicien, la solution est retenue même s'il existe une variante moins coûteuse.

Des travaux conduits par l'Institut de l'élevage et repris à l'agence de l'eau Loire-Bretagne semblent indiquer que des programmes de travaux conçus autrement peuvent « souvent assurer le même niveau de maîtrise des pollutions tout en représentant des investissements sensiblement moins élevés ». L'AELB cite, à titre d'exemple le stockage des fumiers compacts pailleux sur les parcelles d'épandage après deux mois de séjour dans l'installation, ce qui permettrait de réduire le coût des fumières et celui de la couverture des aires d'exercice. Elle estime que par ce moyen déjà mis en œuvre dans certaines régions, des économies significatives peuvent être dégagées.

De telles réflexions appellent effectivement la mise en place rapide de groupes de travail opérationnels s'appuyant sur les travaux et les observations des Instituts techniques, afin que les techniciens « dexellistes » soient en mesure de proposer aux éleveurs les solutions techniques les moins coûteuses. Cela est d'autant plus nécessaire que les élevages bovins constituent maintenant, et de loin, la catégorie d'élevages la plus nombreuse et que les élevages de dimension moyenne ou petite, notamment les extensifs sont faiblement polluants et disposent souvent de revenus plus limités. Il serait fâcheux, tant pour eux-mêmes que pour les finances publiques, qu'un effort particulier ne soit tenté pour faire émerger de telles solutions leur permettant de se mettre aux normes et d'assurer ainsi la pérennité de leur exploitation. Il conviendra bien entendu de prendre en compte celle-ci, pour ne pas imposer à un éleveur sans successeur et à la veille de prendre sa retraite de s'engager dans un projet coûteux. Dans certains cas, une légère baisse des effectifs animaux pour être en dessous du niveau d'intégration sera plus appropriée, sous réserve du respect de la réglementation.

IV. LES MESURES COMPLEMENTAIRES

A - LES OPERATIONS COORDONNEES

La mission n'est pas parvenue à un consensus en ce qui concerne les opérations coordonnées.

- 1/ aux yeux des membres du COPERCI, il convient de relancer les opérations coordonnées dans les périmètres sensibles pour les raisons qui suivent.

Le PMPOA a prévu des opérations coordonnées pour protéger nappes, cours d'eau ou points d'eau utilisés pour l'alimentation en eau potable pour inciter l'ensemble des éleveurs concernés à se mettre aux normes et à adapter de nouvelles pratiques agronomiques. Dans de nombreux départements, il a ainsi été retenu quelques opérations dans ces périmètres considérés comme prioritaires. Dans ceux-ci, les élevages d'une taille inférieure aux seuils d'intégration bénéficient en principe des mêmes conditions d'aide que les intégrables, et même parfois de conditions plus avantageuses.

Après avoir analysé un petit nombre d'opérations de ce type, la mission a dressé un bilan critique de cette ouverture faite aux petits éleveurs. Cependant certaines ont déjà donné lieu à des résultats significatifs, notamment dans le Sundgau (68) et en Saône et Loire : l'opération Sorme où, après trois années de suivi, la teneur en phosphore et en nitrates a diminué d'environ 25%. En réalité, il est facile de comprendre que des éleveurs qui n'ont pas, en application de la réglementation « Installations classées » l'obligation de se mettre aux normes et qui ont des capacités de financement inférieures aux intégrables soient réticents à s'engager dans des programmes coûteux. Cette réticence est d'autant plus forte que dans la plupart des cas on leur propose la même nature de travaux qu'aux gros élevages, ce qui se traduit par un coût à l'UGBN nettement plus élevé.

Cette difficulté objective ne saurait conduire à une condamnation des opérations coordonnées. Celles-ci doivent au contraire être relancées pour protéger les nappes et les cours d'eau les plus sensibles des sources de pollutions clairement identifiées. Cette relance permettrait d'obtenir des résultats significatifs en matière environnementale, alors que l'approche retenue pour le PMPOA impose des délais de mise en oeuvre très longs.

Ces opérations peuvent réussir à mobiliser une majorité d'élevages en dessous des seuils, à certaines conditions :

- en mettant en place avec le soutien des agences de l'eau et des collectivités locales des moyens d'information d'animation et de conseil adaptés et efficaces ;
- en proposant des programmes d'action et de travaux à la dimension des capacités financières des élevages concernés. La réflexion à conduire avec les techniciens des instituts techniques et des chambres d'agriculture sur les programmes de travaux alternatifs économes doit être prolongée par un appui technique local qui adaptera les options techniques envisageables aux possibilités de l'exploitant ;
- en proposant dans tous les cas des programmes d'action à tous les éleveurs situés dans le périmètre, leur permettant de réduire leurs pollutions : réduction de la fertilisation minérale - développement des cultures intercalaires, notamment après maïs - alimentation animale mieux conduite ;
- en faisant bénéficier dans tous les cas les éleveurs en dessous des seuils d'aides individuelles équivalentes à celles perçues par les intégrables sur leurs travaux et ils pourront faire appel à un appui technique adapté.

La mise en oeuvre de ces mesures nous paraît susceptible de favoriser une adhésion importante des élevages si des techniciens de qualité sont affectés dans ce cadre. Compte tenu des moyens à mettre en oeuvre, il conviendrait de sélectionner les périmètres en relation avec les financements mobilisables. Cette approche permettrait d'ouvrir des perspectives plus réalistes pour les exploitants qui ne sont pas pris en compte par le programme actuel.

- 2/ les membres de l'inspection générale des finances ne partagent pas ce point de vue. Pour eux, une relance des opérations coordonnées, synonyme d'une extension du programme aux petits élevages, serait à ce stade inopportune. Plusieurs raisons objectives s'y opposent en effet :

- d'un point de vue administratif, il est difficile d'envisager une relance dans les zones sensibles alors que dans celles-ci, les structures administratives peinent déjà à faire face à l'afflux des dossiers dans le cadre du programme actuel ;

- d'un point de vue environnemental, on peut remarquer qu'après dix années de mise en oeuvre et plusieurs centaines de millions de francs de subventions, le programme « Bretagne eau pure » n'a globalement pas eu d'effet sensible sur la qualité de l'eau dans cette zone sensible entre toutes. Quant aux opérations examinées⁸⁸, elles présentent de nombreuses carences. La conclusion qu'il est permis d'en tirer, surtout au vu des incertitudes qui affectent l'impact environnemental du programme, est que le bilan de ce type d'opérations n'est pas convaincant. On doit donc laisser passer quelques années avant de prendre une décision.

- d'un point de vue financier, le coût d'une extension pourrait de toutes façons atteindre huit milliards de francs.

Dans ces conditions, et pour des raisons qui tiennent à un souci de hiérarchisation des priorités, ce qui est indispensable quand il s'agit d'engager les finances publiques, les membres de l'inspection générale des finances qu'une telle mesure serait de toutes façons aussi prématurée que risquée.

B - CONSOLIDER LE RESEAU ACTUEL DE SUIVI DE LA QUALITE DE L'EAU

Les teneurs en nitrates des eaux superficielles et souterraines sont actuellement suivies à l'aide d'un réseau comprenant schématiquement :

- pour les eaux souterraines : les points de captage d'eau potable à la diligence des DDAS ;
- pour les eaux superficielles : les points de prélèvement du réseau national de bassin.

Ce réseau peut être critiqué à un double titre :

- un certain nombre de ces points utilisés pour la première campagne de surveillance(93-94) mais ayant été abandonnés pour l'alimentation en eau potable ont été exclus du réseau dans la deuxième campagne(97-98). Or, il s'agissait de points présentant en général des teneurs élevées en nitrates. Cette exclusion affecte la crédibilité des conclusions tirées de cette deuxième campagne.

- même si les points retenus dans le réseau on fait l'objet d'une sélection avisée de la part des DIREN, des DRASS ou des agences de l'eau, rien ne démontre que ces points dont

⁸⁸ Cf. annexe IV.

la situation n'a pas été déterminée pour suivre l'évolution de la pollution azotée des eaux soient les plus pertinents pour assurer le suivi de cette évolution.

Pour répondre à ces critiques, la mission propose d'entreprendre une étude approfondie pour élaborer un réseau représentatif des impacts des pollutions d'origine agricole sur la qualité des eaux. S'agissant des opérations coordonnées, cette démarche devrait être entreprise dès le lancement de l'action afin de disposer de mesures de référence suffisamment denses et fiables.

C - INTEGRER LES CONSEQUENCES ENVIRONNEMENTALES DE TOUTES LES MESURES DE POLITIQUE AGRICOLE

1. Politiques agricoles et développement durable

Depuis la publication de la directive nitrates en 1991, l'application des programmes destinés à réduire les pollutions d'origine agricole - forcément longs à produire des effets sur la qualité des eaux - va de pair avec une accentuation déjà excessive des élevages hors sol dans zones d'excédent structurel de Bretagne. Dans cette région, les effectifs porcins et avicoles ont progressé de 30% entre 1998 et 1998 alors que dans le reste de la France, la progression était plus limitée. Seule une maîtrise, voire une réduction, des effectifs dans les zones les plus menacées permettra, compte tenu de l'état actuel des techniques de traitement des effluents et de leur coût, de réduire les pollutions⁸⁹. De manière plus générale, la mission considère que l'ensemble des décisions de politique agricole, notamment celles qui ont une incidence sur les productions et leur localisation, doivent mieux prendre en compte leurs conséquences environnementales. Pour éviter que des mesures correctives coûteuses s'imposent à la collectivité pour tenter de préserver le patrimoine naturel, il convient d'inscrire tous les processus décisionnels dans des démarches de développement durable.

Deux actions devraient, dans ces conditions, compléter l'action menée contre la pollution de l'eau : l'une concernerait l'insertion des bâtiments dans le paysage, et l'autre la lutte contre la pollution par les gaz. Leur objectif ne serait pas seulement d'ordre environnemental ; l'image de l'agriculture française se trouve également en cause. Longtemps considérés comme des gardiens du milieu « naturel », les agriculteurs sont perçus aujourd'hui, de plus en plus, comme des ennemis de ce milieu, en tout cas dans certaines régions. La réflexion actuelle fournit l'occasion d'un rattrapage en ce domaine ; on peut espérer que les intéressés auront à cœur d'y participer.

2. La lutte contre les pollutions autres que celles de l'eau

a) L'insertion des bâtiments dans le paysage

Le PMPOA, et l'effort de modernisation des bâtiments qui lui est fréquemment associé, vont changer l'aspect de nos campagnes, du moins dans les régions d'élevage. Il faut y prendre garde. En effet, le volume des bâtiments neufs, dans une exploitation mise aux normes et modernisée, est couramment le double de celui des bâtiments anciens ; comme ceux-ci, à

⁸⁹ Comme l'indique un rapport d'expert remis à la Préfecture de Bretagne en novembre 1998, « la question fondamentale aujourd'hui est celle de la poursuite d'une croissance en volume par rapport à un redéploiement et une diversification (...) L'agriculture doit également restaurer l'harmonie actuellement menacée entre sa fonction productrice de biens et les ressources naturelles de l'espace rural qui sont un gisement de valeur et une source d'emploi pour d'autres activités, ainsi qu'un atout en termes d'image pour la promotion de produits de qualité ».

toutes fins utiles, sont généralement conservés, l'encombrement et la visibilité des constructions se trouvent très sensiblement accrus.

Or l'insertion des bâtiments dans le paysage n'est pas assurée de façon systématique. Lorsque l'autorisation d'exploitation ou le permis de construire la prévoient, leur respect donne rarement lieu à contrôle. Souvent, les jeunes plantations crèvent, faute d'un apport de terre végétale, ou faute de soin. Chacun peut remarquer, au cours de ses déplacements, des bâtiments récents, de grandes dimensions et non dissimulés.

Nous recommandons l'établissement d'une norme, applicable dès l'an prochain à tous les bâtiments des établissements agricoles classés, y compris les bâtiments préexistants - sauf bien sûr si ce sont des constructions traditionnelles, dans le style du pays. Cette norme consisterait à dissimuler entièrement les bâtiments en cause par des haies ou des rideaux d'arbres, sauf obstacle tenant à la configuration du terrain et reconnu par l'autorité préfectorale. *Etablissement classé, établissement caché* : tel doit être désormais le principe. Le coût d'une plantation est modique, sa réussite est surtout une affaire de soins ; nous pensons donc qu'il n'y a pas lieu de prévoir une subvention d'Etat. En revanche, le contrôle est indispensable.

b) La lutte contre la pollution par les gaz

Le PMPOA ne traite guère de la pollution par les gaz. Elle est pourtant considérable : on estime qu'en moyenne 40% de l'azote contenu dans les effluents se dégagent dans l'atmosphère, depuis les installations, qui les rejettent dans le voisinage (tout le long de l'année) ou lors de l'épandage. Ces gaz engendrent des odeurs - parmi les pollutions d'origine agricole, celle à laquelle les populations se montrent les plus sensibles - contribuent à l'effet de serre, retombent en pluies acides, souvent dans un court rayon ; ils ont un lien avec la pollution de l'eau et sont à l'origine de divers inconvénients pour la santé des animaux et des hommes⁹⁰.

Les procédés censés combattre la pollution par les gaz sont nombreux, mais controversés, ou jugés trop coûteux. La plupart des éleveurs n'en utilisent donc aucun. Toutefois, l'un de ces procédés émerge du lot : il s'agit d'Azofac, produit par les laboratoires Hygéfac, et consistant à ajouter au lisier des bactéries aérobies qui empêchent la formation de gaz. Le Laboratoire National d'Essais a attesté, à l'issue d'expériences dans des champs, qu'Azofac réduit de 80% les émissions d'ammoniac et de 90% les émissions d'hydrogène sulfuré. Cet effet bénéfique se manifeste tant dans les installations que lors de l'épandage. En outre Azofac ne coûte pas cher : par exemple, 0,4% à 0,7% du prix du porc à la production. Il ne paraît donc pas indispensable de l'encourager financièrement, d'autant que la réduction des gaz améliore la santé du cheptel et sa croissance.

En conséquence, nous sommes partisans d'une norme imposant le recours à un procédé antigaz « dont l'efficacité a été reconnue par le Laboratoire National d'Essais » (aujourd'hui, Azofac est le seul, mais demain il y en aura sans doute d'autres). Dans un premier temps - dès l'an prochain - cette norme s'appliquerait aux élevages situés dans les zones urbaines, suburbaines et touristiques. Elle pourrait être généralisée ensuite, en fonction des résultats. Là encore, le contrôle est indispensable, malgré les problèmes de moyens que nous avons signalés.

D - OPPORTUNITE DE LA CREATION D'UN MARCHE DES DROITS A POLLUER

Aucun accord n'a pu être trouvé sur ce sujet au sein de la mission.

⁹⁰ Pollutions et remèdes sont examinés à l'annexe 7.

Les membres de l'inspection générale des finances considèrent que la création d'un marché des droits à polluer peut constituer une expérience innovante pour les raisons développées ci-dessous.

Trois types d'instruments peuvent être mis en œuvre afin de réduire un niveau de pollution trop élevé. La première approche, classique, est de fixer des plafonds par voie réglementaire : la contrepartie est le contrôle et une sanction financière et/ou pénale si la norme n'est pas respectée. Les deux autres approches sont économiques : il s'agit de la taxation et des marchés de droits à polluer. Il est évidemment possible de combiner - c'est du reste la pratique la plus courante - de combiner une approche réglementaire et une approche économique.

Dans cette perspective, la création d'un marché des droits d'épandage mériterait d'être mise à l'étude. Plusieurs expériences de ce type ont été conduites avec succès, en particulier aux Etats Unis en matière de lutte contre la pollution atmosphérique ou dans le cas du programme de suppression du plomb dans l'essence. Il est également exact que certaines opérations se sont soldées par des échecs flagrants, comme la tentative de mise en place d'un marché de permis pour la demande biologique en oxygène sur une rivière dans l'Etat du Wisconsin⁹¹. Une première simulation du fonctionnement d'un système d'échange de permis d'émission de CO₂, enfin, a été menée sur un marché électronique entre mai et juillet 1999, et les premiers résultats ont été jugés très satisfaisants⁹². Le système qui pourrait être envisagé serait relativement simple dans ses principes. Chaque éleveur se verrait attribuer un quota de droits d'épandage. Le montant du quota, exprimé en kilogrammes d'azote, serait égal au produit d'une norme (on autorise l'épandage d'une certaine quantité d'azote à l'hectare) par la surface épandable détenue en propre par l'éleveur. Si, par exemple, on fixe la quantité d'azote admise à 170 kilogrammes par hectare et que l'éleveur possède 50 hectares, il dispose d'un quota de 8 500 kilogrammes. Admettons qu'il ne produise que 5 000 kilogrammes : il est en droit de rechercher un acquéreur pour les 3 500 kilogrammes restants. L'unité de compte pourrait être le quintal d'azote. Le système implique que l'on vérifie la surface épandable de chaque bénéficiaire de quota pour couvrir les risques de recours ultérieur⁹³.

Les quotas seraient évidemment négociables, ce qui nécessite de trouver une entreprise de marché ou un prestataire de services d'investissement⁹⁴. Si le marché fonctionne convenablement, quatre retombées positives peuvent en être attendues :

- un puissant effet redistributif sur le revenu des élevages extensifs, souvent les plus petits ;
- un développement moins rapide de la concentration géographique des élevages hors-sol ;
- une forte incitation à la comparaison des coûts des différentes options s'offrant à l'éleveur en situation d'excédent, et donc, dans les zones d'excédent structurel, un développement des procédés de traitement⁹⁵ ;
- enfin, une bien meilleure connaissance des pratiques réelles, puisque les achats et ventes de quotas seraient déclarés (il n'y aurait pas de régime d'autorisation).

⁹¹ Cité par BONNIEUX et DESAIGUES, *Economie et politiques de l'environnement*, 1998.

⁹² Cette simulation a été réalisée par l'association européenne des producteurs et distributeurs d'électricité, PARISBOURSE SA et l'agence internationale de l'énergie entre le 18 mai et le 13 juillet 1999.

⁹³ Un autre point à examiner serait l'effet d'une telle mesure sur les contrats actuels de mise à disposition.

⁹⁴ Au sens de la loi n°96-597 de modernisation des activités financières du 2 juillet 1996.

⁹⁵ Ce qui implique que leur efficacité environnementale soit vérifiée.

Le système pourrait ne pas être limité à l'épandage des effluents d'origine organique. Il pourrait, par exemple, être complété d'un segment « boues d'épuration », système dont l'agriculture tirerait bénéfice.

Une expérimentation pourrait être lancée, en concertation avec les organisations professionnelles agricoles, dans certaines zones très exposées aux pollutions, notamment en Bretagne.

Les missionnaires du COPERCI, tout en approuvant les recherches et les études visant à mieux maîtriser les pollutions d'origine agricole, appellent l'attention des pouvoirs publics sur la complexité de gestion et les risques d'une distribution de droits à polluer. D'une part, il ne serait pas admissible de définir des droits théoriques d'épandage de l'azote organique sans prendre en compte les autres apports azotés minéraux et les caractéristiques du sol concerné : ceci montre la complexité de la définition de droits d'épandage par unité de surface. D'autre part, l'attribution de droits qui n'existent pas encore risque d'accroître la pression sur le prix du foncier dans certaines zones et d'avoir des effets pervers, notamment en matière d'installation.

CONCLUSION

Après avoir dressé un constat souvent préoccupant, voire décevant, mais qui ne remet pas en cause l'existence du PMPOA, nous avons présenté une série de propositions de nature à mieux maîtriser les pollutions d'origine agricole.

Nous terminerons sur une question, celle de la cohérence entre cette politique de maîtrise et celle de la production. Jusqu'à présent, elles ont été menées de manière relativement indépendante. Quand elles pouvaient entrer en conflit, la priorité a été donnée à la production. Le cas des zones d'excédent structurel l'illustre bien : alors qu'il s'agit, par définition, des zones où un excédent d'azote particulièrement élevé est enregistré, la plupart des éleveurs ont été autorisés à développer leur production ; quant aux excédents d'animaux, ils ont été régularisés. L'amélioration de la situation écologique s'en est trouvée compromise, surtout en Bretagne.

De toute façon, il ne faut pas perdre de vue que, même mise aux normes, une exploitation reste potentiellement polluante, surtout si ses pratiques agronomiques demeurent inadaptées. Or, dans des régions déjà fortement polluées, d'assez nombreuses demandes de création ou d'extension d'élevages porcins ou avicoles sont déposées actuellement, alors que les risques de surproduction demeurent. Un nouvel accroissement des capacités de production pourrait y atténuer ou y effacer les premiers résultats de la politique de maîtrise des pollutions. Nous pensons donc que le temps est venu de définir une politique plus globale, au sein de laquelle les politiques environnementale et de maîtrise de la production seraient mieux articulées.

Paris, le 26 juillet 1999,

Patrice CAHART,
inspecteur général des finances

Jean-Jacques BENETIERE,
inspecteur général de
l'agriculture

Louis-Roch BURGARD,
inspecteur des finances

Alain GRAVAUD,
ingénieur général d'agronomie

Alexandre JOLY,
inspecteur des finances

Patrick LE BAIL,
contrôleur général des services
vétérinaires

Cyrille ROGEAU,
inspecteur des finances

Jean-Pierre VOGLER,
ingénieur général du génie rural
des eaux et forêts

Avertissement :

Les ministères gestionnaires ont choisi de répondre séparément au rapport d'enquête. Pour que la contradiction soit conduite dans la plus grande clarté, la mission a par symétrie opté pour une réponse séparée à chacun des ministères. Dans cet esprit se succèdent :

- 1 - les réponses du ministère de l'agriculture et de la pêche,
- 2 - les réponses du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Les nouvelles observations de la mission sont dans chaque cas placées en vis à vis.

Fait à Paris, le 29 octobre 1999,

I. REPONSE DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Observations du MAP et du MATE (réponse du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Bien que le rapport commence par une première partie intitulée “ <i>un bilan décevant au stade actuel</i>”, il convient d’emblée de souligner qu’il :</p> <ul style="list-style-type: none"> • reconnaît, (p. 31) que “ <i>ce programme répond à un besoin fondamental, et qu’un jour, les effets bénéfiques se feront sentir, sous réserve d’une révision profonde</i> ”, • ne soulève pas d’irrégularités comptables dans les conditions de la mise en œuvre administrative, • met en évidence l’importance de l’enjeu, pour la politique agricole, en particulier s’agissant de l’évolution des pratiques agronomiques. <p>Les “ <i>propositions</i> ” de la deuxième partie comportent un certain nombre de voies d’amélioration qui pour l’essentiel peuvent être retenues, que ce soit en vue du dispositif PMPOA proprement dit, que de son contexte général au sein de la politique agricole.</p> <p>En premier lieu, le rapport a le mérite de s’interroger sur les “ <i>bases juridiques du PMPOA</i> ”, et de fixer des propositions de “ <i>consolidation</i> ”.</p> <p>Ce faisant, le rapport soulève les problèmes complexes qui justifient une analyse détaillée tant au regard de l’ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, que des contentieux constatés ou en cours.</p> <p>A partir de cette analyse, il est alors possible de formuler un certain nombre d’observations sur le “ <i>document provisoire</i> ” afin de parfaire son contenu juridique et son contenu technique.</p> <p>Enfin, tant les propositions du “ <i>document provisoire</i> ” que la présente analyse permettent d’envisager de constituer un ensemble cohérent de propositions, à la fois pour améliorer la suite de la mise en œuvre de PMPOA, et plus généralement les pratiques agronomiques.</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>En effet, la richesse de ce rapport devrait permettre de réelles avancées dans ce qui est désormais un axe essentiel de la politique agricole, intégrer l'environnement dans une agriculture raisonnée.</p> <p>1 - DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES CONCERNEES PAR LE P.M.P.O.A.</p> <p>Avant de porter une appréciation détaillée sur le contenu du rapport, et afin d'éclairer celle-ci, il apparaît donc nécessaire :</p> <p>a) de voir la nature juridique du P.M.P.O.A., c'est-à-dire de l'accord entre l'Etat (ministres chargés respectivement de l'agriculture et de l'environnement) et les O.P.A. le 8 octobre 1993 ;</p> <p>b) d'analyser l'ensemble des éléments constitutifs du cadre juridique, tant au regard du droit interne que du droit communautaire.</p> <p>L'accord du 8 octobre 1993 fondant le P.M.P.O.A.</p> <p><i>Nature juridique :</i></p> <p>Les considérants de l'arrêt C.E. du 30 décembre 1998, (ci-dessus mentionné), comportent une phrase qui règle cette question sans ambiguïté :</p> <p><i>“ Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole conclu entre le ministre de l'agriculture et de la pêche, le ministre de l'environnement, et les organisations professionnelles agricoles constitue une simple déclaration d'intention dépourvue de portée juridique et, dès lors, insusceptible de recours pour excès de pouvoir ”.</i></p>	<p>Paragraphe 1 : Vu.</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>L'examen de ce contenu montre bien que l'accord du 8 octobre 1993 a pour but de coordonner l'application aux activités agricoles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de la loi sur l'eau de 1964, • de la loi sur les installations classées de 1976, <p>et de définir les modalités d'aide pour les travaux de mise en conformité des bâtiments d'élevage, dans le cadre général des aides aux bâtiments d'exploitation, (ce qui constitue un troisième cadre juridique à examiner).</p> <p>En outre, la mise en œuvre de la " <i>Directive Nitrates</i> " constitue un élément de contexte extérieur important, s'agissant de pollutions qui justement sont pour l'essentiel azotées.</p> <p>Par ailleurs, la réglementation communautaire, et notamment l'ex-art. 92 du traité de Rome (devenu art. 87) qui fixe les règles générales sur l'encadrement des aides en matière de concurrence, doit être examinée au regard des aides prévues par ce programme.</p> <p>Enfin, d'autres réglementations telles que celles relatives à l'élimination des déchets, aux matières fertilisantes, et aussi les règlements communautaires sur les aides à l'agriculture et au développement rural, concourent à des finalités qui incluent celles du PMPOA.</p> <p>Les cadres juridiques de droit interne :</p> <p><i>La lutte contre la pollution des eaux :</i></p> <p>Le texte de base est la loi n° 64-1295 du 16 décembre 1964, (modifiée notamment par la loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974) qui met en place les agences financières de bassin (devenues agences de l'eau).</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>L'article 14 de la loi précise notamment :</p> <p><i>“ L'agence attribue des subventions et des prêts aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins directement effectués par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence.</i></p> <p><i>L'agence établit et perçoit sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt.</i></p> <p><i>L'assiette et le taux de ces redevances sont fixés sur avis conforme du comité de bassin.</i></p> <p><i>Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article ”.</i></p> <p>L'article 14-1, précise en outre :</p> <p>“ 3° <i>Lorsqu'un dispositif permet d'éviter la détérioration de la qualité des eaux une prime est versée au maître d'ouvrage public ou privé de ce dispositif ou à son mandataire. Elle est calculée en fonction de la quantité de pollution dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité.</i></p> <p>4° <i>Un décret en Conseil d'Etat fixera la définition des pollutions constitutives de l'assiette des redevances et des primes, leur mode d'estimation et de mesure ainsi que les seuils de perception des redevances et d'attribution des primes ”.</i></p> <p>Dans l'état actuel du droit, les agences fixent donc :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des redevances, calculées en fonction de la pollution, • des primes, liées à la pollution évitée, et mettent en œuvre des dispositifs d'aides aux équipements réduisant la pollution. 	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Le décret 75-996, du 28 octobre 1975, met en œuvre les dispositions de l'art. 14-1 cité ci-dessus.</p> <p>L'art. 1^{er} du décret précise que les redevances et primes peuvent être “ <i>modulées géographiquement</i> ” et “ <i>tenir compte de l'efficacité du dispositif d'épuration et des sujétions de collecte des effluents</i> ”.</p> <p>L'art. 3 renvoie à des arrêtés du ministre de l'environnement la définition des éléments constitutifs de la pollution.</p> <p>L'art. 4 prévoit une détermination forfaitaire.</p> <p>L'art. 6 détermine l'assiette des primes, y compris sur une base forfaitaire.</p> <p>Sur cette base juridique a été pris l'arrêté du 28 octobre 1975 qui procède à une définition tant des redevances que des primes, secteur industriel par secteur industriel.</p> <p>L'énumération des secteurs polluants figure à l'annexe I dudit arrêté ; la description des dispositifs de dépollution susceptibles de bénéficier de primes à l'annexe II.</p> <p>L'arrêté du 28 octobre 1975 mentionnait “ <i>les élevages</i> ” en A de l'annexe I, en quelque sorte “ <i>pour mémoire</i> ”.</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>L'arrêté du 2 novembre 1993 (à l'occasion duquel le P.M.P.O.A. a été mis en place), ajoutant les élevages à la liste des activités polluantes, a donc pour l'essentiel consisté en une modification des annexes IA et II de l'arrêté de 1975.</p> <p><i>La législation sur les installations classées :</i></p> <p>L'art. 1^{er} de la loi soumet à ces dispositions : <i>“ d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne [...] qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ”.</i></p> <p>Au passage, il peut être relevé qu'en 1976 le législateur a mis <i>“ l'agriculture ”</i> sur le même plan que la <i>“ protection de la nature ”</i>, parmi les activités susceptibles d'être gênées par une installation classée.</p> <p>L'art. 2 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la nomenclature des installations concernées.</p> <p>L'art. 3 soumet à instruction préfectorale les installations qui <i>“ présentent de graves dangers ou inconvénients ”</i>... .</p> <p>Le dispositif de la loi décrit ensuite la procédure, les dispositions applicables, selon que les installations sont soumises à autorisation ou à simple déclaration, et enfin les sanctions applicables.</p> <p>Le décret 77-1133 du 21 septembre 1977, (modifié par le décret 96-18 du 5 janvier 1996) a été pris pour l'application de la dite loi.</p> <p>L'art. 20 définit les règles applicables en cas de modifications apportées par le demandeur à son installation, entraînant <i>“ un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation.</i></p> <p>La nomenclature est l'objet du décret 77-1134 du même jour. Sa dernière refonte remonte au décret 93-1912 du 29 décembre 1993.</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Des arrêtés ministériels fixent les règles techniques applicables à telle ou telle catégorie. Les arrêtés du 29 février 1992 relatifs aux diverses catégories d'élevage concernées, reposent sur le décret n° 92185 du 25 février 1992 modifiant la nomenclature. Ces arrêtés ont été modifiés par les arrêtés du 25 mars 1995, dits arrêtés " <i>BARNIER</i> ". (Ceux-ci ont été annulés par l'arrêt C.E. DU 16 OCTOBRE 1998, pour un simple vice de procédure ; ce point est repris aux § 211, 212-2 et 3.1. de la présente note).</p> <p style="text-align: center;">Aides aux bâtiments d'élevage :</p> <p>C'est en fait un point important puisque l'art. 3 du P.M.P.O.A. vise la mise en place de dispositifs d'aide financière pour l'adaptation des bâtiments d'élevage aux normes qui désormais s'imposent à eux.</p> <p>S'agissant des aides de l'Etat, fixées au tiers de la dépense, il a été procédé à une adaptation des circulaires 91-7050 du 12 novembre 1991 relative aux élevages porcins et 93-7005 du 1^{er} mars 1993 relative aux élevages bovins, par la circulaire DEPSE 7016 du 22 avril 1994</p> <p>C'est cette dernière circulaire qui a été annulée par l'arrêt C.E. du 30 décembre 1998, au motif qu'elle serait de nature réglementaire. Cet arrêt déjà mentionné dans cette note pose un certain nombre de problèmes.</p> <p>Tant son dispositif que les conclusions du commissaire du Gouvernement n'explicitent pas nettement les dispositions de la circulaire du 22 avril 1994 jugées être de nature " <i>réglementaire</i> ".</p> <p>En fait, en matière d'aide aux bâtiments d'élevage, la circulaire de base (encore en vigueur) est la circulaire DIAME 5019 du 16 février 1979.</p> <p>Mais la base réglementaire toujours en vigueur est le décret en Conseil des ministres, n° 72-196 du 10 mars 1972 " <i>portant réforme des régimes de subventions d'investissement accordées par l'Etat</i> ".</p>	<p style="text-align: center;">Aides aux bâtiments d'élevage</p> <p>La référence au décret numéro 72-196 du 10 mars 1972 n'est pas convaincante pour trois raisons :</p> <p>1/ - son article 1^{er} précise que « les dispositions du présent décret régissent les subventions d'investissement que l'Etat peut accorder, (...) en vue de la réalisation des investissements publics ou d'utilité collective autre que le logement, énumérés par le décret n° 70-1222 du 23 décembre 1970. Or celui-ci a été abrogé ;</p> <p>2/ - de toutes façons, le décret en question ne régit que les conditions d'intervention de l'Etat, et non des collectivités locales et des agences de l'eau qui sont parties prenantes au dispositif du PMPOA ;</p> <p>3/ - mais au delà de cette remarque, on notera que ce décret est antérieur au règlement européen de 1991 modifié en 1997, qui fixe des taux différents (35% maximum) de la fourchette de 20 à 50% applicable aux investissements du groupe B, énumérés dans le tableau II de l'annexe du décret de 1972. Or, l'autorité d'un règlement communautaire est supérieure à celle d'un décret (CE, 1990, BOISDET) ; de plus, contrairement aux directives, les règlements n'ont pas besoin d'une mesure de transposition en droit interne pour être applicables. Par conséquent, l'intervention du règlement de 1991 a eu pour effet de rendre caduques les dispositions du décret concernées : le plafond est donc bien de 35%, et non de 50%.</p> <p>L'exégèse de la décision du Conseil d'Etat n'est quant à elle pas satisfaisante. Le ministère de l'agriculture et de la pêche semble considérer que le juge administratif a manqué de clarté. Cette interprétation n'a aucune portée juridique, dès lors que le caractère réglementaire de la circulaire est affirmé dans le corps de l'arrêt. Il conviendra d'en tirer toutes les conséquences au moment de la remise en ordre juridique à venir.</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>L'art. 18 de ce décret définit trois groupes d'investissements selon le niveau d'aides possible.</p> <p>Les " <i>bâtiments d'exploitations agricoles</i> " sont explicitement mentionnés, tableau II, groupe B, ayant droit à une fourchette de subvention de 20 à 50 %.</p> <p>Directives communautaires :</p> <p>La " directive Nitrates " :</p> <p>La directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 " <i>concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles</i> ", dite " <i>directive nitrates</i> ", arrête dans son article 1^{er} les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • " <i>réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles,</i> • <i>prévenir toute nouvelle pollution de ce type</i> ". <p>Son article 3 prévoit la définition de " <i>zones vulnérables</i> ".</p> <p>Son article 4 prévoit l'établissement de codes des bonnes pratiques, et la mise en place d'actions de formation et d'information des agriculteurs.</p> <p>Par ailleurs l'annexe III 2 prévoit que, " <i>pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandues annuellement, y compris par les animaux eux-mêmes, ne dépasse pas une quantité donnée par hectare, correspondant à la quantité d'effluents contenant 170 kg d'azote. Elle prévoit des règles qualitatives sur la fertilisation et des règles relatives aux conditions d'épandage de fertilisants, mais ne fixe pas de contrainte sur les quantités totales d'azote épandu</i> ".</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Cette directive a en fait été prise en compte par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le décret 93-1038 du 27 août 1993 relatif à l'inventaire des zones vulnérables et l'arrêté du 22 novembre 1993 relatif au code des bonnes pratiques agricoles, le décret 96-163 du 4 mars 1996 et l'arrêté interministériel du 4 mars 1996 relatifs aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables. Cette directive est également visée par les arrêtés du 29 mars 1995 (modifiant ceux du 29 février 1992), déjà mentionnés, relatif à l'application de la réglementation des installations classées aux diverses catégories d'élevage.</p> <p><i>Les règles en matière de concurrence :</i></p> <p>L'ex-article 92 du traité (devenu art. 87), considère "<i>sauf dérogation</i>" comme incompatibles avec le marché commun les aides "<i>qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions</i>".</p> <p>Les régimes d'aides doivent donc être notifiés à la commission (ex-art. 93-3 devenu 88-3) qui constate (ex-art. 93-2 devenu 88-2) si ceux-ci peuvent ou non être jugés "<i>compatibles avec le marché commun aux termes de l'article 92.</i>"</p> <p>Autres réglementations :</p> <p>D'autres réglementations, aussi bien de droit interne que communautaires, interfèrent également de façon indirecte avec la problématique du PMPOA. Ainsi convient-il de les mentionner pour bien comprendre la problématique globale de la gestion des effluents d'élevage.</p> <p><i>Droit interne :</i></p> <p><i>Transport des effluents d'élevage :</i></p> <p>Pour des installations soumises à autorisation, au titre des I.C., le transport en vue de l'épandage est licite dans la mesure où les terrains d'épandage sont définis dans l'arrêté d'autorisation.</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Dans les autres cas, (ce qui correspondrait par exemple à des hypothèses de commercialisation hors zone de production), les effluents relèvent alors soit de la réglementation générale relative au transfert des déchets, (Loi 75-653, du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets) soit de la réglementation relative aux matières fertilisantes.</p> <p>La Loi de 1975, outre la connotation négative du terme de déchet, implique des contraintes lourdes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ procédures d'autorisation et contrôle au départ de l'exploitation productrice d'effluent, puis pendant le transfert, ▪ et à l'arrivée, application de la réglementation des I.C. à l'exploitation recevant les effluents. ▪ <p style="text-align: center;"><i>Réglementation relative aux matières fertilisantes</i></p> <p>La Loi du 13 juillet 1979 sur les matières fertilisantes, impose à l'utilisation des effluents comme engrais, des contraintes normatives ou d'homologation qui en l'état ne permettent pas, dans une grande majorité des cas, de considérer juridiquement l'effluent d'élevage comme une matière fertilisante, ce qui est quand même paradoxal.</p> <p style="text-align: center;"><i>Droit communautaire</i></p> <p>Il convient de mentionner :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ le règlement (CE) n° 1257/1999 du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural, dit " RDR ", ▪ et le règlement (CE) n° 1259/1999 du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune. 	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>2 ANALYSE DU RAPPORT :</p> <p>Dans sa forme actuelle plusieurs critiques peuvent être faites au rapport :</p> <p>i) une sorte de parti pris a priori, qui se traduit par des formulations inhabituelles dans un rapport de ce type (à titre d'exemple, p. 28 “...dès lors le cadre d'analyse est <i>corrompu</i>”, p. 30 “...une redevance élevage <i>techniquement contrefaite</i>”, etc...), d'autant plus que rien de répréhensible n'est mis en évidence ;</p> <p>ii) une analyse juridique incomplète, qui conduit à des conclusions erronées et nuit à la pertinence des propositions dans ce domaine ;</p> <p>iii) une insuffisante prise en compte des réalités agricoles, en particulier de l'importance du rôle de dépollution exercé par les activités agricoles du fait du pouvoir épurateur des sols. Celui-ci, pris en compte pour son effet de dépollution sur les effluents d'autres activités extérieures au monde agricole, en particulier en recevant l'épandage de boues de station d'épuration, s'exerce a fortiori pour les effluents d'élevage. Or, ceux-ci ont toujours joué depuis la “révolution agricole du néolithique” un rôle de fertilisant (voir “<i>Histoire des agricultures du monde</i>” par Marcel MAZOYER).</p>	<p>2. Analyse du rapport</p> <p>« i. une sorte de parti pris a priori...mis en évidence ».</p> <p>Deux remarques s'imposent.</p> <p>- <u>sur le fond</u> : la mission ne comprend pas en quoi consiste le parti pris évoqué, sans être défini, dans la réponse du ministère de l'agriculture et de la pêche ; elle s'est attachée, comme il va de soi, à avancer les preuves de ce qu'elle a écrit (voir les annexes détaillées jointes au rapport) ;</p> <p>- <u>sur la forme</u> :</p> <p>* le mot corrompu, introduit dans la langue aux alentours du treizième siècle, vient du latin <i>corrumpere</i>, qui signifie rompre. Plusieurs sens lui sont couramment attribués : l'un deux en fait le synonyme de dénaturé, ce qui est le cas en l'espèce ;</p> <p>* le mot contrefait vient quant à lui du bas latin <i>contrefacere</i>, qui signifie imiter. Son usage le plus courant en fait le synonyme de « rendu difforme », ou encore « malbâti ».</p> <p>Dès lors, l'emploi de ces termes ne comporte aucune allusion à des faits répréhensibles.</p> <p>« ii. une analyse juridique incomplète...domaine » .</p> <p>Ce point est développé en détail ci-après.</p> <p>« iii. une insuffisante prise en compte des réalités agricoles (...) depuis la « révolution agricole du néolithique » (...) MAZOYER. »</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
	<p>Le ministère évoque le pouvoir épurateur des sols et le rôle de dépollution ainsi exercé par les activités agricoles. Cette question est évidemment centrale : elle est très largement développée dans le rapport et ses annexes (cf. en particulier l'annexe III) et n'est donc en aucune façon minimisée. La pollution des milieux naturels s'apprécie évidemment au regard de ce que les sols peuvent absorber : il s'agit donc, par construction, d'un <u>excédent</u>, surtout en ce qui concerne les nitrates et le phosphore. Quant à la question des boues de stations d'épuration, elle ne rentrait pas dans le cadre d'un rapport sur les pollutions d'origine agricole. Les membres de l'inspection générale des finances ont toutefois relevé que la création d'un marché des droits à polluer permettrait de rétribuer à sa juste valeur le service rendu par les agriculteurs à la collectivité dans ce cadre, opinion que ne partagent pas les membres du COPERCI.</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Critique de la construction juridique du P.M.P.O.A.</p> <p>Cette partie du rapport est intéressante, en raison de la relative complexité de la matière, mais comporte de nombreuses inexactitudes, certaines fondamentales.</p> <p>En tout état de cause les confusions sont nombreuses entre la vérification du respect des cadres juridiques en vigueur et la cohérence de leur mise en œuvre.</p> <p>Nature du P.M.P.O.A. :</p> <p>D'emblée le rapport affirme, (p. 2) : <i>“ les pouvoirs publics paient pour que des normes (obligatoires par définition) soient appliquées ”.</i></p> <p>Il s'agit là d'une appréciation doublement erronée :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ les normes en question n'ont pas de caractère obligatoire pour les installations existant avant les arrêtés du 29 février 1992 pour les bovins et les porcs et du 13 juin 1994 pour les volailles, (modifiés par les arrêtés du 29 mars 1995), tant que les délais fixés par la réglementation ne sont pas dépassés et à condition que les effectifs n'aient pas augmenté depuis 1992 pour les bovins ce qui est généralement le cas, et depuis la date de leur dernier arrêté d'autorisation pour les porcs et les volailles. Ces délais étaient fixés respectivement au 31 décembre 1999 pour les porcs et les bovins et au 31 décembre 2001 pour les volailles ; les arrêtés modificatifs du 29 mars 1995 ayant été annulés par l'arrêt C.E. du 16 octobre 1998, des arrêtés en préparation doivent s'y substituer lesquels fixent la date limite pour tous les élevages au 31 décembre 2001. ◆ au contraire, en application de l'arrêté du 2 novembre 1993, un éleveur qui ne fait pas ses travaux avant que la réglementation le lui impose peut être conduit à payer une redevance nette élevée, sa prime étant alors réduite. 	<p>Il faut rappeler ici trois principes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une norme est toujours obligatoire, dans l'immédiat ou à terme ; - l'environnement étant concerné, il y a intérêt à faire entrer la norme en vigueur le plus tôt possible ; - un entrepreneur doit normalement prendre en charge l'ensemble des conséquences de son exploitation ; sinon, les décisions d'investir se trouvent faussées . <p>S'agissant du PMPOA, il a été mis en place parce que les pouvoirs publics craignaient que les éleveurs soumis aux normes ne puissent financer eux-mêmes l'intégralité du coût de leur mise en oeuvre. En outre, c'était une occasion d'intégrer effectivement les élevages au dispositif des agences de l'eau. Les normes tirées de la directive « nitrates » ont été fixées par arrêtés du 29 février 1992 ; le PMPOA résulte d'un accord entre le gouvernement et les organisations agricoles, en date du 8 octobre 1993. Ces normes comportaient des délais ; ils ont été allongés par les arrêtés de mars 1995 afin de laisser du temps aux exploitants, et de permettre la mobilisation des fonds publics. Le ministère de l'Agriculture annonce, dans sa réponse, que les délais vont être étendus une seconde fois. Il paraît difficile, dès lors, parler de mise aux normes anticipée.</p> <p>Les enquêteurs n'ont pas remis en cause le PMPOA dans son principe. Ils se devaient néanmoins de décrire la réalité de ce système, qui est bel et bien la suivante : les pouvoirs publics subventionnent les éleveurs, afin que ceux-ci appliquent des normes.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>En réalité les situations qui peuvent être clairement qualifiées d'illégales sont essentiellement celles relatives aux effectifs et aux plans d'épandages lorsque les modifications sont "notables"; elles concernent particulièrement les porcs et les volailles, c'est-à-dire une faible partie du programme (en nombre de dossiers et encore plus en terme de coûts puisque les montants de travaux pour ces deux catégories sont sensiblement moins élevés que pour les bovins).</p> <p>Ce programme reste donc bien, comme prévu initialement, un dispositif d'incitation à la mise aux normes anticipée du plus grand nombre possible d'élevages concernés et non pas du tout une opération massive de régularisation après coup de situations irrégulières, comme cela est interprété constamment dans le rapport et ses annexes (le contresens est porté à l'extrême dans l'annexe I quand il est indiqué que "<i>la régularisation des situations d'infraction est, dans les faits, un des piliers du système. Confronté à une application défailante de la réglementation sur les installations classées, l'Etat a choisi de décaler la mise en œuvre du volet répressif en renonçant à poursuivre les élevages en infraction s'engageant dans le programme</i>").</p> <p>La situation actuelle n'est pas de la seule responsabilité des agriculteurs. L'intensification de la production agricole durant les dernières décennies, à l'origine des pollutions dont il est ici question, résulte d'une demande sociale forte d'augmentation de la production, afin de satisfaire les besoins alimentaires de la population dans un premier temps, puis de développer nos exportations qui font de la France, aujourd'hui, le deuxième exportateur mondial de produits agro-alimentaires. Cette réponse aux attentes de la société s'est accompagnée d'une baisse drastique des prix des produits alimentaires, dont les consommateurs et les autres secteurs économiques ont bénéficié.</p>	<p>Sur l'interprétation juridique, un problème de cohérence évident apparaît : si les circulaires abrogées revivent sous l'effet de l'annulation, alors les décisions prises depuis la fin de 1998 sont illégales. En effet, les circulaires n° 91-7050 et 93-7005 permettent une intervention, mais selon des modalités différentes de celles prévues par la circulaire du 22 avril 1994. Ni les publics visés, ni les modalités d'intervention ne sont les mêmes : ce point est développé en détail par la mission en annexe I. Il aurait par conséquent fallu en tirer les conséquences dès la fin de l'année 1998.</p> <p>La mission maintient sa formulation sur « la transcription réglementaire de l'accord ». Il est évident que, dans ce cas précis, le droit s'est adapté au contrat moral signé avec les représentants des organisations professionnelles agricoles le 8 octobre 1993. Les différents textes réglementaires pris dans les matières couvertes par l'accord (assujettissement au dispositif des agences de l'eau, adaptation des aides existantes) s'en inspirent directement, quand ils ne citent pas le PMPOA en tant que tel. Expliquer, par ailleurs, qu'une circulaire n'est pas créatrice de droit (c'est la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat depuis les arrêts JAMART et Notre Dame du Kreisker), donc que la circulaire du 22 avril 1994 ne saurait être réglementaire, est téméraire car le juge a précisément annulé cette circulaire en vertu de son caractère... réglementaire.</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Il s'agit d'une politique délibérée des pouvoirs publics. Ceux-ci doivent assumer leur part de responsabilité, quant aux inconvénients en matière d'environnement qui apparaissent aujourd'hui. En même temps qu'ils fixent des prescriptions pour restaurer la qualité du milieu naturel, il paraît donc parfaitement légitime, qu'ils aident les acteurs économiques concernés à supporter la charge qu'ils leur imposent.</p> <p>En l'occurrence il s'agit de dépenses d'investissement lourdes et improductives, et il a semblé justifié d'accorder des aides supérieures à celles accordées ordinairement pour les investissements de modernisation des exploitations.</p> <p>Ce point est développé ci-après au regard des règles communautaires en matière d'aides " § 2.1.3.2. <i>Le droit de la concurrence</i> ".</p> <p>Dans ces conditions écrire (p. 2 du rapport) "<i>Bien qu'il s'agisse d'appliquer des normes, l'adhésion au programme est facultative et la procédure contractuelle</i>", est un contresens fort.</p> <p>Le rapport reproche en outre au PMPOA d'être "<i>un dispositif dépourvu de valeur normative</i>". Pour ce faire, il se fonde (p. 4) sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 décembre 1998, annulant la circulaire MAP/DEPSE du 22 avril 1994. Cet arrêt, cité à plusieurs reprises, et sur lequel nous reviendrons, présente justement l'intérêt de rappeler dans un de ces considérants ce qu'est le P.M.P.O.A. :</p> <p><i>" Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole conclu entre le ministère de l'agriculture et de la pêche, le ministre de l'environnement et les organisations professionnelles agricoles constitue une simple déclaration d'intention dépourvue de portée juridique et, dès lors, insusceptible de recours pour excès de pouvoir "</i>.</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>La conclusion du rapport sur ce point, “ <i>En attendant la parution d’un décret, une situation de vide juridique prévaut</i> ”, est doublement inexacte :</p> <p>les circulaires abrogées par la circulaire du 22 avril 1994, “ <i>revivent</i> ” du fait de l’annulation de la circulaire les abrogeant ; cette circulaire ne visait pas à être la “ <i>transcription réglementaire de l’accord P.M.P.O.A.</i> ”, puisque par définition une circulaire n’est pas créatrice de droit ; elle portait simplement sur les modalités d’aides aux bâtiments d’élevage.</p> <p>Nous reviendrons en troisième partie (propositions) sur ce point. L’examen attentif tant de l’arrêt que de la circulaire annulée, a conduit à rechercher ce qui pouvait paraître “ <i>réglementaire</i> ” dans la dite circulaire. D’une part certaines formules rédactionnelles pouvaient paraître ambiguës et de nature à créer un doute sur la portée de ladite circulaire, notamment l’intitulé du “ <i>V. Cas des projets des éleveurs qui ne bénéficient pas (sic) des dispositions de l’arrêté du 2 novembre 1993</i> ”, d’autre part la circulaire comportait la détermination de barèmes d’assiette des aides.</p> <p>Vérification faite, la base réglementaire actuelle des dispositifs d’aide publique aux bâtiments d’élevage reste le décret du 14 mars 1972, lequel prévoit dans son article 15 que les barèmes sont fixés par arrêté interministériel (“ <i>le ministre intéressé, le ministre de l’économie et des finances et le ministre chargé du Plan</i> ”, en l’occurrence MAP et MEFI).</p> <p>Critiques au regard du droit interne :</p> <p>Nous venons de voir à propos des critiques relatives aux fondements du dispositif ce qu’il en était au regard du régime des aides aux bâtiments d’élevage.</p> <p><i>Le principe pollueur-payeur :</i></p> <p>Ce principe est issu de la loi de 1964 sur la lutte contre la pollution des eaux.</p>	<p>Critiques au regard du droit interne</p> <p>Le principe pollueur-payeur</p> <p>- « Le rôle fondamental (...) ne sont pas suffisamment pris en compte ».</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>L'Art. 14 de la Loi, 4^{ème} al. Précise bien que <i>“ l'Agence attribue des subventions [...] pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin [...] dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence ”</i>.</p> <p>Cet alinéa fonde bien, et sur un intérêt commun, l'intervention des agences.</p> <p>Le 5^{ème} al. quant à lui fixe que <i>“ l'Agence établit et perçoit sur les personnes publiques et privées des redevances dans la mesure où ces personnes rendent nécessaire ou utiles l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt ”</i>.</p> <p>L'art. 14-1, dans un souci de prévenir l'habilitation en matière de perception de redevances, précise que celles-ci <i>“ sont établies et perçues [...] en fonction de la quantité de pollution produite par les personnes publiques et privées au jour normal du mois de rejet maximal ”</i>.</p> <p>L'art. 14-1 – 3° - précise les modalités de versement d'une prime calculée en fonction de la quantité de pollution supprimée ou évitée.</p> <p>Le rôle fondamental des effluents d'élevage en matière de fertilisation, et le rôle d'épuration naturelle que jouent les sols, sans avoir été méconnus par le rapport, ne sont manifestement pas suffisamment pris en compte.</p> <p>Ainsi pour tout établissement soumis à déclaration, figurent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1) le calcul d'une redevance brute à partir de l'émission de polluant, • 2) le calcul d'une prime dont il est aisé de comprendre que pour une activité agricole elle peut être élevée (à condition que les épandages soient faits correctement), mais qui est plafonnée à 90 % de la redevance brute, 	<p>La critique adressée par le ministère de l'agriculture et de la pêche au rapport est irrecevable. Le ministère reprend sans les contredire les développements techniques de l'annexe II sur les modalités de calcul de la redevance, et note que des abattements sont pratiqués sur la redevance brute au moyen d'une prime pour épuration, dont on comprend qu'elle a pour objet de tenir compte du pouvoir épurateur du sol. Il ne suffit cependant pas de dire que « l'existence de primes importantes tient plus à la nature de l'activité qu'à une exonération de fait de la majorité des éleveurs » pour qu'une pétition de principe devienne une démonstration :</p> <p>- sur le simple plan de la logique, l'argument relatif à la nature de l'activité revient à considérer que les activités agricoles ne sont pas polluantes. Or, peut-on valablement le soutenir alors que, même dans les régions les plus exposées à la pollution, comme la Bretagne par exemple, plus des trois quarts des exploitations ayant réalisé des travaux ne paieront pas la redevance (60% dans le cas des élevages hors-sol) ? Il convient naturellement de raisonner en solde pour appréhender la pollution : or, des excédents existent et ne sont pas, ou peu taxés. Dans ces conditions, il est permis d'écrire que l'internalisation de la pollution par la redevance existante est très insuffisante ;</p> <p>- s'agissant du fond, la réponse occulte la question centrale, c'est à dire la pertinence des coefficients choisis pour le calcul de la redevance et le seuil de perception. Sur ce dernier point, la mission ne s'étonne pas de l'existence d'un seuil de perception, mais du niveau de celui-ci, qu'elle juge excessif pour ce qui concerne les activités agricoles (entre 6 et 11 000 francs, cf. 3.3.).</p> <p>La mission maintient toutes ses observations sur l'arrêté de 1993. Contrairement à ce qu'affirme le ministère de l'agriculture et de la pêche, certains élevages ont droit à la prime pour épuration alors qu'ils continuent à polluer. Un bref rappel des conditions posées par l'arrêté de 1993 pour apprécier la qualité de l'épandage suffit d'ailleurs pour s'en convaincre (cf. annexe II pour plus de détail).</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse								
<p>3) la redevance nette ainsi calculée après déduction de la prime (ce qui constitue en quelque sorte un “ bilan ”) est mise en recouvrement, si elle dépasse un certain seuil.</p> <p>Contrairement à ce qui est affirmé (p. 16 du rapport), l’existence de primes importantes tient plus à la nature de l’activité qu’à “ <i>une exonération de fait de la majorité des éleveurs</i> ”.</p> <p>Pareillement, à la même p. 16 du rapport, l’argumentation sur les seuils de perception, “ <i>l’effet des primes se combine avec des seuils de perception excessivement élevés fixés par les A.E.</i> ” ne prend pas en compte la petite taille relative des élevages concernés, (comparés à une activité industrielle). La pollution agricole est réelle, mais diffuse, c’est bien là la difficulté.</p> <p>Dans ces conditions, sans minimiser l’impact polluant que peut avoir l’activité agricole, c’est bien la nature même de celle-ci, plus encore qu’une quelconque pression politique qui explique que le niveau de redevance nette perçu sur les élevages devrait rester faible... à moins qu’ils ne continuent à polluer auquel cas ils n’ont pas droit à la prime.</p> <p>• Le calendrier d’entrée dans le programme : des critiques peu recevables</p> <p>Parler d’un parti pris de l’accord (p. 3) pour caractériser le choix d’une entrée progressive dans le programme par les plus gros élevages est une formule excessive.</p> <p>Considérer que les plus gros élevages sont <i>a priori</i> les plus polluants n’a rien, en effet, d’un <i>parti pris</i> : c’est une approche constante du législateur en matière d’environnement, plus particulièrement en matière d’installations classées, et ceci quelle que soit l’activité considérée (distinctions entre régimes d’autorisations pour les installations importantes et de déclarations pour celles qui le sont moins).</p>	<table border="1" data-bbox="831 322 1386 808"> <thead> <tr> <th>Classes</th> <th>Conditions à remplir</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. (très bonne)¹</td> <td>Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge/ha < 3 UGBN/ha (219 kg d’azote) comprise entre 3 et 5 UGBN (entre 219 et 365 kilogrammes d’azote) si fertilisation adaptée et étude de périmètre d’épandage</td> </tr> <tr> <td>II. (bonne)</td> <td>Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge/ha comprise entre 3 et 5 UGBN et à défaut étude de périmètre d’épandage</td> </tr> <tr> <td>III. (moyenne)</td> <td>Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge supérieure à 5 UGBN/ha</td> </tr> </tbody> </table> <p>NB : le plafond retenu par la directive nitrates est de 170 kilogrammes par hectare.</p> <p>« Le calendrier d’entrée dans le programme, des critiques peu recevables »</p> <p>Le contre argumentaire développé par le ministère de l’agriculture et de la pêche n’est pas convaincant. La mission maintient que le programme a introduit une distorsion de concurrence au profit des élevages intégrés et que celle-ci ne fait aucun doute. L’argument de la proportionnalité des dépenses serait recevable en l’absence d’économies d’échelle : or celles-ci sont massives. Par conséquent, avec un taux d’aide identique et des dépenses non plafonnées, l’impact du programme sur la rentabilité des élevages est différencié : plus l’élevage est gros, plus l’effet dépressif des travaux sur sa rentabilité est faible. S’y ajoute, en raisonnant en cash flow, l’effet fiscal lié à l’amortissement sur un an des dépenses engagée.</p> <p>Il existait d’autres façons de procéder que l’intégration par classe de taille. Il aurait été possible, par exemple, de se concentrer sur les régions les plus exposées à la pollution, dans le cadre des programmes prévus pour appliquer la directive nitrates.</p>	Classes	Conditions à remplir	I. (très bonne) ¹	Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge/ha < 3 UGBN/ha (219 kg d’azote) comprise entre 3 et 5 UGBN (entre 219 et 365 kilogrammes d’azote) si fertilisation adaptée et étude de périmètre d’épandage	II. (bonne)	Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge/ha comprise entre 3 et 5 UGBN et à défaut étude de périmètre d’épandage	III. (moyenne)	Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge supérieure à 5 UGBN/ha
Classes	Conditions à remplir								
I. (très bonne) ¹	Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge/ha < 3 UGBN/ha (219 kg d’azote) comprise entre 3 et 5 UGBN (entre 219 et 365 kilogrammes d’azote) si fertilisation adaptée et étude de périmètre d’épandage								
II. (bonne)	Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge/ha comprise entre 3 et 5 UGBN et à défaut étude de périmètre d’épandage								
III. (moyenne)	Existence d’un plan d’épandage et tenue à jour d’un cahier Charge supérieure à 5 UGBN/ha								

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Le choix inverse consistant à commencer par les petits élevages aurait, à n'en pas douter, provoqué aussi la critique des rapporteurs. A nombre de dossiers égal, la quantité d'azote potentiellement soustrait annuellement aux risques de pollutions aurait été bien plus faible et l'on n'aurait pas manqué de nous le reprocher. Au plan économique, cela aurait également été considéré comme " <i>contre-performant</i> " puisque les coûts par UGBN sont d'autant plus élevés que les élevages sont petits.</p> <p>Considérer, p.13 du rapport, que cet ordre d'entrée dans le programme a généré des distorsions de concurrence n'est pas plus convaincant : si les aides sont proportionnelles aux dépenses, la participation des éleveurs l'est aussi et ce sont donc les éleveurs dont les effectifs d'animaux sont les plus importants qui, toutes choses égales, par ailleurs, paieront le plus.</p> <p>Enfin, s'il est exact que dans un premier temps les gros éleveurs, dans les zones excédentaires, se sont présentés les premiers sur le marché des terres mises à disposition, le dispositif mis en place en début d'année dans les départements bretons a mis fin à cette dérive en plafonnant les plans d'épandage.</p> <p>Ainsi, par delà les questions de fond relatives au système des Agences de l'Eau (et qui ne sont pas l'objet du présent rapport) il n'est pas montré en quoi ce dispositif dérogerait aux principes de la loi de 1964 et du décret de 1975. L'arrêté du 2 novembre 1993 ne comporte rien qui soit hors du cadre réglementaire en vigueur tel que défini à partir de la Loi de 1964.</p>	<p>Il n'a, de surcroît, pas été répondu à un des arguments développés par la mission, c'est à dire la contrainte qu'une intégration par classe de taille décroissante induisait mécaniquement sur la décision publique en ce qui concerne l'intégration des petits élevages.</p> <p>Enfin, le plafonnement réglementaire des plans d'épandage est intervenu par circulaire. Or, ce mode d'intervention est inadéquat (cf. annexe D) : la remise en cause du droit de propriété ne saurait intervenir par ce biais.</p> <p>La conclusion « ainsi, par delà, ...loi de 1964 » est hors de propos. La critique formulée par la mission est économique - les modalités d'internalisation de la pollution ne sont pas satisfaisantes - et non juridique : il est donc inutile de répondre à une objection qui n'a pas été formulée.</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>2.1.2.2 <i>Au regard de la législation sur les I.C. :</i></p> <p>L'article 3 de l'accord du 8 octobre 1993 , qui fonde le PMPOA, vise bien la “ <i>mise en conformité</i> ” des Installations Classées (Loi du 19 juillet 1976-Décret du 21 septembre 1977). Il vient en prolongement direct des arrêtés du 29 février 1992, qui fixaient pour la première fois des obligations de mise aux normes des installations existantes, avec des délais variables selon la nature des travaux.</p> <p>Curieusement, ce fait n'est abordé qu'à la page 8 de l'annexe I “ <i>l'édifice législatif et réglementaire des Installations Classées a pour pierre angulaire la loi du 19 juillet 1976...</i> ”.</p> <p>L'analyse de l'application de l'article 20 du décret de 1977 (p.5 et 6 de l'annexe 1) est inexacte sinon biaisée. Cet article prévoit en fait 3 cas :</p> <p><i>modification n'ayant pas un caractère notable : il ne se passe rien,</i></p> <p><i>modification “ de nature à entraîner un changement notable ” : dans ce cas le préfet doit être saisi au préalable, et fait fixer des prescriptions complémentaires après consultation du C.D.H. (art. 18) ;</i></p> <p>dans ce dernier cas, et seulement si les modifications peuvent entraîner des dangers et inconvénients prévus à l'article 1^{er} de la loi de 1976, le préfet peut demander l'instruction d'une nouvelle demande d'autorisation au titre des I.C.</p> <p>Sans même avoir à se prononcer sur le niveau d'augmentation de capacité induisant un “ <i>changement notable</i> ”, niveau fixé à 25 % par consensus dans le cas précis, toutes les augmentations de capacités régularisées l'ont en fait été après avis du C.D.H.</p>	<p>2.1.2.2. Au regard de la législation sur les I.C.</p> <p>La question de la mise aux normes des bâtiments - et donc de la réglementation des installations classées - est abordée dès la première page de l'annexe 1, et dans les pages 2 et 3 du rapport.</p> <p>L'analyse de l'article 20 du décret de 1977, présentée par le ministère de l'Agriculture, elle doit être rétablie comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si le changement n'est pas notable, l'éleveur n'a pas à le déclarer ; - si le changement est notable, l'éleveur doit le déclarer <u>avant sa réalisation</u>. A contrario, si le changement a été réalisé sans déclaration (cas, hélas, de la plupart des excédents d'animaux constatés), l'éleveur ne peut normalement bénéficier d'aucune régularisation. <p>Une fois la déclaration <u>préalable</u> effectuée, le préfet adopte , sous le contrôle du juge, l'une des trois solutions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> + il estime que le changement n'est pas vraiment notable, et ne prend aucune mesure ; + il fixe des prescriptions supplémentaires ; + il invite l'exploitant à présenter une nouvelle demande d'autorisation, ce qui implique normalement, en vertu du principe de parallélisme des formes, une nouvelle enquête publique. <p>Le seuil de 25% adopté par circulaire pour définir le changement notable ne résulte pas d'un «consensus», car l'avis des tiers n'a pas été demandé sur ce point. En l'absence de définition réglementaire, ce changement notable aurait dû être apprécié cas par cas. Si les dossiers avaient été déférés aux tribunaux, il est vraisemblable que ceux-ci auraient retenu, le plus souvent, des seuils très inférieurs à 25%.</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Par ailleurs, plusieurs remarques peuvent être faites dans la rédaction de l'annexe I du rapport :</p> <p><i>p. 3</i> : Les remarques concernant l'inadaptation de la réglementation des installations classées au regard des effectifs et des quantités d'azote sont certes fondées. La nomenclature est en cours de révision depuis de nombreux mois, précisément en vue de remédier à cette anomalie ; il convient d'en informer la mission .</p> <p><i>p. 6 et 7</i> : Contrairement à la confusion relevée plus loin en matière de conformité des bâtiments existants, il existe bien, en matière d'effectifs, des situations illégales. Elles sont toutefois beaucoup moins nombreuses au niveau national pour les bovins, mais aussi pour les porcins que celles observées par la mission dans deux départements.</p> <p>En outre, il n'est pas raisonnable de présenter un dispositif réaliste de régularisation, une fois pour toutes, de situations effectivement illégales, de façon aussi critique. Sans être recommandable, une telle approche n'est pas spécifique à cette opération (régimes de tolérance pour des infractions diverses considérées comme mineures, délais accordés par les autorités à des individus, des associations, des collectivités pour régulariser leur situation, etc...).</p> <p>Comme on vient de le souligner, le terme de “ <i>notable</i> ” utilisé dans la réglementation pour qualifier l'augmentation d'effectifs à partir de laquelle le Préfet doit être informé n'a pu que faciliter les dérives à ce sujet.</p> <p>Les situations d'irrégularité vis-à-vis de la réglementation ne sont pas non plus une spécificité nationale : ce n'est pas un hasard si la notion d'écoconditionnalité, y compris le respect des réglementations environnementales, a fait son apparition, d'ailleurs récemment, au niveau européen. Le fait de recommander aux Etats membres de subordonner les aides financières au respect des réglementations, suppose bien évidemment qu'un constat de non-respect a été fait auparavant.</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Dans le règlement 1259/1999, relatif aux régimes de soutien direct, <i>“ l'article intitulé exigences en matière de protection de l'environnement oblige les Etats membres à prendre les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de l'impact des activités agricoles sur l'environnement. Ces mesures peuvent consister à conditionner l'octroi des paiements directs au respect d'exigences environnementales ”.</i></p> <p>Enfin, comme on l'a déjà vu, l'annulation des arrêtés modificatifs du 25 mars 1995, repose sur un motif de pure procédure.</p> <p>Il n'apparaît donc pas non plus d'irrégularités au regard de la mise en œuvre de réglementation des I.C.</p>	<p>Les enquêteurs n'ont jamais soutenu que des régularisations massives avaient eu lieu dans l'ensemble de la France. Ils ont constaté, en revanche, que de telles régularisations avaient été effectuées pour les élevages hors-sol de Bretagne - et le rédacteur de la réponse le reconnaît. Nombre de ces régularisations, effectuées pour des changements notables (bien qu'apparemment inférieurs au seuil de 25%), sans déclaration préalable et sans enquête publique, sont contestables.</p> <p>Compte tenu des possibilités de recours qui restent ouvertes aux tiers , elles n'ont pas été effectuées « une fois pour toutes ». D'un point de vue pénal, d'ailleurs, les infractions demeurent. La Cour d'Appel de Rennes s'est prononcée sur ce sujet par un arrêt du 18 décembre 1997 (n° 1672/97) : il s'agissait d'un excédent de porcs constaté en 1995 près de Daoulas dans le Finistère ; le préfet avait pris un arrêté de régularisation le 29 juillet 1997 ; la Cour a jugé que cet arrêté n'avait pas d'effet rétroactif, et a confirmé en conséquence la sanction pénale prononcée en première instance envers l'éleveur, ainsi que les dommages-intérêts alloués aux requérants.</p> <p>Eu égard à l'ensemble de ces éléments, (pages 2 noniès à 2 undéciès) la conclusion du ministère de l'Agriculture sur ce sujet, présentée de manière générale et en caractères gras, ne peut être acceptée.</p> <p>Le retour aux effectifs d'animaux autorisés constituait un moyen de régler, dans une large mesure, le problème des excédents structurels. L'occasion a été manquée .</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p data-bbox="188 275 751 338">2.1.3. Critiques au regard du droit communautaire</p> <p data-bbox="339 376 687 405"><i>2.1.3.1. La directive nitrates :</i></p> <p data-bbox="188 448 778 577">La prise en compte de l'azote minéral est un élément de la mise en œuvre d'un dispositif de lutte contre la pollution azotée des ressources en eau.</p> <p data-bbox="188 618 778 719">Cette directive, comme on l'a vu, a fait l'objet de plusieurs décrets relatifs à sa transposition dans le droit interne.</p> <p data-bbox="188 757 778 1167">L'art. 2 de l'accord du 8 octobre 1993, vise d'ailleurs expressément cette directive. Mais c'est le décret du 4 mars 1996 portant sur les pratiques agricoles qui a fondé la circulaire dite VOYNET - LE PENSEC, du 21 janvier 1998, invitant les autorités administratives compétentes (en l'occurrence les préfets des zones d'excédents structurels) à intervenir dans ce cadre qui prévoyait la possibilité de fixer des programmes d'action complémentaires par arrêté préfectoral, là où existent des problèmes particulièrement aigus.</p> <p data-bbox="188 1205 778 1335">Ces arrêtés, pour les départements bretons, sont eux-mêmes l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de RENNES, introduit par certains groupements d'éleveurs.</p> <p data-bbox="188 1373 778 1435"><i>2.1.3.2. Le droit de la concurrence : (ex-art. 92 du Traité, devenu art.87).</i></p> <p data-bbox="244 1473 496 1503">Le rapport souligne :</p> <p data-bbox="188 1541 778 1641">i) que le dispositif n'a pas été notifié à Bruxelles (ex-art. 93-3 du Traité, devenu art. 88-3),</p> <p data-bbox="188 1680 778 1780">ii) que le cumul des aides de l'Etat et des aides des agences de l'Eau dépasse les plafonds communautaires.</p>	<p data-bbox="815 1373 1415 1435">Le droit de la concurrence (ex article 92 du Traité, devenu article 87)</p> <p data-bbox="815 1473 1415 1883">Le rapport a relevé que « la Commission européenne n'avait pas été informée de la teneur exacte du programme » (page 5) parce que la structure des aides déclarées diffère de celle prévue par les dispositifs antérieurs régulièrement notifiés car les aides ne touchent pas les mêmes publics (elles sont ciblées dans le cas du PMPOA : prétendre le contraire en s'appuyant sur les dispositions du chapitre V de la circulaire de 1994¹, qui n'ont pas été appliquées en raison de l'insuffisance des crédits disponibles, est une erreur) ;</p>

¹ On note que « dans la limite des crédits disponibles, les projets des éleveurs ne bénéficiant pas des dispositions de l'arrêté du 2 novembre 1993 peuvent être financés dans le cadre des conventions mentionnées au I ».

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Le “ <i>programme</i> ” annonce en effet le cumul de deux types d’aides :</p> <ul style="list-style-type: none"> • MAP déjà notifiés, • AE , non notifiées, selon une pratique ancienne (depuis trente ans en fait). <p>Dans ces conditions aurait-il dû être notifié en tant que tel ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • La notification à Bruxelles <p>Au regard des remarques faites à propos de la notification à BRUXELLES des aides du ministère de l’agriculture et de la pêche, il convient d’apporter plusieurs éléments de précision.</p> <p>Tout d’abord, les dispositifs OFIVAL pour les porcs et les bovins d’une part, et les aides pour le secteur avicole d’autre part, ont bel et bien été approuvées par BRUXELLES, malgré les différences relevées dans le rapport, considérées sans importance par la Commission.</p> <p>Dans les deux cas, la Commission a posé des questions précises, auxquelles il a été répondu. Ces deux dispositifs ont été repris, pratiquement inchangés, dans la circulaire du 22 avril 1994. S’agissant du dispositif relatif à l’aviculture il a été à son tour notifié à la Commission en 1995, sans soulever d’objection.</p> <p>Précisons simplement que par rapport aux affirmations exprimées p. 6 du rapport Bruxelles n’attache en fait aucune importance à la forme sous laquelle l’aide est fournie (subvention en capital ou prêt), les prêts bonifiés accordés par les Etats membres devant obligatoirement être convertis en équivalents subventions pour le calcul des taux d’aides (il en est de même pour le versement des aides du FEOGA).</p>	<p>A aucun moment la Commission n’a été informée de l’existence du programme de maîtrise des pollutions agricoles, programme homogène formant un tout, auquel participent l’Etat, les collectivités locales et les agences de l’eau : la transparence en a indéniablement souffert.</p> <p><u>Les membres de l’inspection générale des finances tiennent par ailleurs les taux pour trop élevés au regard du droit communautaire</u> : si l’on s’attache, en effet, à mesurer l’intensité de l’effort public en faveur des éleveurs, l’aide distribuée par les agences de l’eau doit être comptabilisée. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes est, sur ce point, d’une grande limpidité : la notion d’aide publique est interprétée de façon extensive ; plusieurs exemples sont présentés en annexe I et ils ne sont pas contestés.</p> <p>La ligne de défense adoptée par le ministère consiste :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à défendre une hypothétique mutualisation de long terme : cet argument n’est pas recevable et les calculs de taux de retour sont faux. Sur un programme dont le coût serait de 15 milliards de francs, la participation totale des agences de l’eau atteindrait 5 milliards de francs : avant toute actualisation, une redevance dont le rendement annuel serait de 80 MF serait remboursée en 63 ans, et non en 25. Quant à la référence à une redevance brute, elle n’a aucun sens, car le programme a pour effet d’entraîner mécaniquement l’application aux éleveurs concernés de la prime pour épuration ; elle n’a du reste aucun intérêt, ni pour l’éleveur - qui veut savoir ce qu’il lui reste à payer - ni pour les agences de l’eau - qui veulent savoir ce qu’elles perçoivent. L’argument sur la prime est d’ailleurs réversible, car on pourrait également s’interroger sur son éventuelle assimilation à une aide publique ;

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>De plus, il est inexact d'affirmer que les champs d'application des aides OFIVAL et des aides PMPOA ne sont pas comparables – si tant est que Bruxelles ait cru devoir y attacher de l'importance – puisqu'au paragraphe V de la circulaire DEPSE d'avril 1994 il est en fait prévu que les éleveurs qui ne relèvent pas des dispositions de l'arrêté du 2 novembre 1993 puissent bénéficier des mêmes financements que ceux concernés par cet arrêté.</p> <p>On peut donc conclure pour ce qui concerne les aides du ministère de l'agriculture et de la pêche que les règles communautaires sont respectées.</p> <p>A ce jour, il apparaît par contre que, quels que soient les secteurs d'activités concernés par les aides des Agences de l'Eau, celles-ci depuis plus de trente ans n'ont jamais fait l'objet d'une notification à Bruxelles. De ce point de vue, le cas de leur intervention dans le P.M.P.O.A. n'est pas une exception.</p> <p>Malgré leur ancienneté, plus de trente ans, et l'originalité du dispositif français des agences de l'eau créées par la loi de 1964, l'argument de l'antériorité ne pourrait cependant être retenu, car il ne se situe que par rapport au traité de Rome lui-même, c'est-à-dire 1957.</p> <p>La justification le plus souvent mise en avant de cette absence de notification, tient au caractère "<i>mutualisé</i>" du dispositif des articles 14 et 14-1 de la loi de 1964. (C'est la pollution qui paie la dépollution).</p> <p>Dans ces conditions nous allons examiner les critiques du rapport selon deux niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Premier niveau : " même si on admet la mutualisation, les chiffres sont tels qu'il n'y a pas de véritable mutualisation ". <p>Ainsi, p. 6 du rapport, il est écrit : "<i>le montant de la redevance acquittée est pour l'heure à peu près nul, et sera de toute façon réduit en fonction des règles arrêtées pour le calcul de la redevance pollution ; il n'y a donc pas de mutualisation</i> ".</p>	<p>- à s'interroger sur la qualification d'aide publique : puisqu'il s'agirait d'investissements non productifs, le jeu de la concurrence ne serait pas faussé et les plafonds classiques ne seraient pas applicables. De surcroît, le règlement 1257/99 du 17 mai 1999² autoriserait des taux d'aide plus élevés. Sur le premier point, il est tout de même difficile de prétendre que des investissements permettant aux exploitants de respecter une réglementation qui, en théorie au moins, s'applique à eux sans conditions, se rattachent à l'intérêt général. Avec ce type de raisonnement, aucune limite ne s'appliquerait aux aides distribuées à des fins environnementales, quel que soit le secteur, et telle n'est pas l'approche de la Commission. La mission ne peut à cet égard que renvoyer à ses analyses de l'annexe I, qui n'ont pas été commentées. En ce qui concerne l'application du règlement 1257/99, la mission se borne à souligner deux points : en premier lieu, cette réponse n'est pas valable pour la période antérieure à l'entrée en vigueur du règlement, auquel n'a été reconnu aucun effet rétroactif (rappelons à cet effet que la publication du règlement en question est intervenue le 26 juin 1999). Pour l'avenir, le ministère de l'agriculture et de la pêche n'a pas encore, semble-t-il, annoncé son intention de faire figurer le PMPOA dans les plans de développement rural prévus par le règlement, et qui ne rentreront en application qu'à partir de janvier 2000. Dans toutes les hypothèses, la Commission devra être informée de l'aide des agences de l'eau. La mission maintient son analyse sur les taux, et fait observer que les dispositions du règlement de 1991 modifié en 1997 restent en vigueur, puisqu'elles n'ont pas été abrogées par le règlement de 1999.</p>

² Règlement concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant ou abrogeant certains règlements.

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Le tableau de la page 17 du rapport donne des indications chiffrées qui ne sont pas inintéressantes :</p> <p>Certes en 1999, on est encore à un ordre de grandeur qui pour les six agences serait de l'ordre de 15 à 20 MF de redevances nettes (soit 3 à 4 % du montant des aides, et non pas moins de 1 % comme il est dit couramment).</p> <p>Mais le même tableau p. 16, met en évidence qu'en régime de croisière à partir de 2002 le niveau atteint serait de l'ordre de 80 MF. Certes, cela ne représenterait que 16 % du montant des aides, mais on sera alors à un niveau de participation plus que symbolique.</p> <p>Au surplus deux autres arguments doivent néanmoins être développés :</p> <p>le dispositif d'aide est par définition temporaire, donc à long terme, des redevances continueront à être perçues, alors que les élevages seront équipés et ne recevront plus d'aides : sur une longue période (de l'ordre de 25 ans) les agences récupéreront sous forme de redevance les aides actuellement versées.</p> <p>Quant aux nouveaux élevages créés depuis 1994, ils doivent respecter la réglementation ne bénéficiant pas d'aides des agences de l'eau pour ce faire, et sont soumis aux redevances.</p> <p>Ce délai pourrait être raccourci par des ajustements de dispositifs augmentant légèrement la redevance brute, et diminuant la prime.</p> <p>Cette présentation occulte l'importance de la prime de dépollution.</p> <p>En fait la redevance perçue représente (compte tenu en outre des abattements de seuil) moins de 10 % de la redevance brute.</p> <p>Si on compare donc la redevance brute à l'ensemble primes de dépollution et aides, le taux de mutualisation passe pour 1999 de 3,5 % à 25 % et pour la période 2002/2006 de 16 % à 60%, pour être de toutes les façons supérieur à 100 % au moment de l'arrêt des aides (cf. a/ ci-dessus).</p>	<p>Les membres du <u>COPERCI</u> ne partagent pas l'ensemble des critiques émises par les membres de l'inspection générale des finances et ne sont pas convaincus par les observations des deux ministères. Le texte de référence en ce qui concerne les aides publiques accordées dans le cadre du PMPOA au stade actuel est le règlement du 15 juillet 1991 modifié en 1997. La notification adressée à la Commission européenne relative aux aides aux investissements pour la protection de l'environnement en aviculture - subvention au taux de 35% - n'a pas soulevé d'objection de sa part. La loi sur l'eau de 1964 et les modalités de fonctionnement des agences de l'eau qui accordent des aides spécifiques et perçoivent en contrepartie des redevances sont par ailleurs parfaitement connues des instances internationales, notamment européennes. Mais à notre avis, l'application du principe pollueur payeur impose une réforme urgente de la redevance actuelle pour assurer une recette substantielle aux agences, leur permettant dans un délai réaliste de recouvrer l'essentiel des fonds qu'elles ont engagés dans la mise en œuvre du PMPOA.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Les formulaires de redevance distinguent très clairement pour toutes les activités concernées, le calcul de la redevance brute, le calcul de la prime de dépollution éventuelle, pour aboutir au calcul de la redevance nette, à laquelle est appliqué le seuil en vigueur (voir annexe 3, un modèle de formulaire).</p> <p>Pour conclure sur ce point, l'argument de la mutualisation ne peut être écarté au regard des chiffres afférents spécifiquement aux élevages.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deuxième niveau : la " <i>mutualisation</i> " n'est pas, de toute façon, juridiquement admissible au regard d'une application stricte de l'ex-art. 92 du Traité, (devenu art. 87) (" ... <i>les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit...</i> ") aux aides des agences dans le cadre de l'art. 14 de la loi de 1964. <p>En matière d'aide de l'Etat pour l'environnement, le ministère de l'environnement a publié au J.O. du 20 juin 1994, la circulaire 1994-97 du 13 mai 1994 adressée à ses services extérieurs pour faire connaître un document " <i>d'Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'Environnement</i> " publié au J.O.C.E. (cité p. 16 de l'annexe 1, au rapport).</p> <p>Un tel document consiste (selon la formulation de la DPEI) " <i>en des lignes directrices qui explicitent la grille de lecture de la Commission sur les dossiers de notification d'aides concernant tel ou tel secteur</i> " ; c'est en quelque sorte un rescrit. Bien que n'ayant pas un caractère obligatoire (ni règlement, ni directive, ni décision), la C.J.C.E. tendrait à reconnaître une valeur contraignante à de tels documents.</p> <p>L'application stricte de ce document est extrêmement complexe compte tenu des différents cas particuliers susceptibles d'être pris en considération, notamment du fait de la localisation géographique des équipements aidés. Certes, en application de ce document le dépassement des plafonds communautaires est général en considérant le cumul des aides MAP et Agences de l'Eau, mais on peut trouver des cas particuliers où le plafond d'aide licite dépasserait quand même les 50 %.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Surtout, le rapport (page 15 de l'Annexe 1) pose a priori le fait que l'aide a un effet sur la concurrence, condition de l'application de l'art. 92 du Traité.</p> <p>Or, l'objectif visé par le PMPOA est bien un objectif purement environnemental et non pas un objectif de production. Les "<i>considérants</i>" de la directive Nitrates montrent bien que l'on se situe dans un objectif d'intérêt général. La formulation du quatrième alinéa de l'art. 14 de la loi 1964 vient également à l'appui de cette interprétation puisqu'elle vise des "<i>Travaux d'intérêt commun à un bassin</i>". Peut-on considérer que cette directive constituerait un acte de puissance publique permettant la "<i>reconnaissance de l'intérêt général</i>" (cf. annexe 1, p. 16 – 1^{er} al.) ? La question mérite en tous cas d'être posée.</p> <p>Par contre, il faut être conscient qu'une réponse positive à cette question implique une extrême rigueur dans l'assiette des aides des Agences : il convient de définir strictement ce qui procède de la seule mise en œuvre du PMPOA.</p> <p>Enfin, cette interprétation apparaît, implicitement mais clairement, être celle de la Commission.</p> <p>Tout d'abord, en 1989, la Commission a adressé à la France une demande d'information sur les aides des agences. Il y a été répondu par une analyse tendant à démontrer que s'agissant d'aides à des investissements non productifs, ceux-ci n'étaient pas susceptibles de fausser la concurrence au sens du Traité. Telle était en substance la réponse du Gouvernement français transmise officiellement le 30 mars 1989, via le S. G. C. I., réponse qui paraît avoir satisfait les autorités communautaires, lesquelles n'ont pas demandé de complément d'information.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Surtout, le règlement 1257/1999 relatif au développement rural :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ souligne dans ses considérants “ <i>la dimension environnementale de l’agriculture en tant que plus grand utilisateur de terres</i> ”, et “ <i>qu’il importe que le régime d’aide agro-environnemental continue à encourager les agriculteurs à exercer une véritable fonction au service de l’ensemble de la société...</i> ”, ◆ définit dans un article 7 des fourchettes d’aides de 40 à 50 %, mais prévoit en matière d’environnement des possibilités de dépassement. <p>Le projet de document d’orientation de la Commission, pris en application de ce règlement prévoit (p. 10, point 4.1.2.4.) que pour les “ <i>investissements liés à la protection et à l’amélioration de l’environnement</i> ” ces taux peuvent être respectivement majorés de 20 et 25 %, ce qui fait donc une fourchette de 60 à 75 %.</p> <p>(Des extraits de ces deux documents sont joints en annexe 1 à la présente note).</p> <p>La Commission prend ainsi en compte la logique implicite des aides des agences (y compris au cas particulier du PMPOA) : à savoir que les investissements prévus par ce programme peuvent bénéficier, d’aides supérieures à celles qui sont prévues pour les autres investissements, car il s’agit d’investissements non productifs.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>2.2.Critiques sur l'application du P.M.P.O.A.</p> <p>2.2.1. Agronomie et réglementation</p> <p>Il est inexact d'affirmer (p.24 du rapport) que <i>“ la seconde caractéristique majeure du programme, à l'instar de la directive nitrates, est de n'avoir pris en considération que les effluents d'origine organique ”</i>.</p> <p>Au passage cette critique s'adresse d'abord à la Directive Nitrates. En fait la Directive vise bien l'azote minéral et organique. Il est vrai toutefois que la formulation de l'annexe III relative aux programmes d'action des zones vulnérables est maladroite car elle <i>“ isole ”</i> les effluents d'élevage, ce qui a pu conduire à des interprétations (et des mises en œuvre) erronées.</p> <p>C'est inexact pour le programme lui-même, qui certes ne concerne que les élevages, mais qui repose clairement sur des règles qui prennent en compte la totalité des apports d'azote, quelle que soit son origine, minérale ou organique, conformément à la réglementation des installations classées. En l'occurrence, le bilan global d'azote exigé par cette réglementation est celui du CORPEN et il doit tenir compte de la nature des terrains et de la rotation des cultures. Pour bénéficier de la prime de dépollution maximale dans le cadre du dispositif additionnel des redevances, un bilan détaillé par îlot cultural sera par ailleurs exigé.</p> <p>C'est aussi inexact pour la directive nitrates qui prévoit, on ne peut plus clairement, et bien évidemment, la prise en compte de l'azote sous toutes ses formes.</p>	<p>Critiques sur l'application du PMPOA</p> <p>Agronomie et réglementation</p> <p>Ce n'est pas une critique, mais un constat. La réponse du ministère de l'agriculture et de la pêche manque de cohérence : dans le deuxième paragraphe, celui-ci souligne que la formulation de l'annexe III de la directive est « maladroite, car elle isole les effluents d'élevage, ce qui a pu conduire à des interprétations (et des mises en œuvre) erronées », avant d'expliquer, quelques lignes plus loin, que la même directive nitrates « prévoit, on ne peut plus clairement et bien évidemment, la prise en compte de l'azote sous toutes ses formes ». Sur ce sujet, voir plus loin la réponse de la mission à la remarque numéro 2 du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.</p> <p>En ce qui concerne la présentation des constats de l'annexe VIII, celle-ci est tronquée et donc irrecevable. Sur l'addition de l'azote organique et de l'azote minéral : les tableaux et les constats de la mission distinguent évidemment l'un et l'autre ; on fera crédit à la mission, et on pourra le vérifier en lisant l'annexe, de ne pas avoir commis une erreur aussi grossière. Quant aux conclusions, elles sont également présentées de façon à en pervertir le sens. La mission n'a jamais écrit - ni même laissé entendre - que 4% des élevages examinés étaient en situation régulière dans les Côtes d'Armor et que 24 élevages sur 25 étaient en situation non conforme dans le Finistère. Il suffit de lire l'annexe pour constater que la référence aux 24 situations non conformes sur 25 n'est pas la conclusion de l'annexe, mais se trouve en page 25 de l'annexe 8 et concerne la prise en compte - dans une épreuve et pour les besoins de l'observation - de l'azote total produit sur l'exploitation au regard du seuil de 170 kilogrammes. Quant au chiffre de 4% d'exploitations en situation régulière, il ne figure nulle part. Si tel avait été le cas, la mission y aurait consacré de larges développements dans son rapport de synthèse.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>S'agissant de la référence aux 170 kg d'azote d'origine organique, on trouve en annexe une confusion de même nature que celle déjà relevée (§ 2.11., p. 10 de la présente note) concernant le caractère "<i>obligatoire</i>" de la norme. Seules peuvent actuellement être considérés comme en situation irrégulière les élevages créés, en ZES, après le 29 mars 1995. Or, malgré un rappel exact de la réglementation à ce sujet dans l'annexe I, p. 10, tous les élevages au-dessus de 170 kg sont considérés, dans la partie de l'annexe VIII relative aux Côtes d'Armor et au Finistère, (p. 14 et 25), comme non conformes à la réglementation et additionnés sans retenue aux élevages réellement en situation illégale du point de vue des effectifs ou des plans d'épandage (sans que l'on sache d'ailleurs les parts respectives de chacun de ces motifs, ni comment a été appréciée l'illégalité en question). L'erreur est double puisque par ailleurs ce chargement supérieur à 170 kg est obtenu en additionnant azote minéral et organique alors que la règle ne porte que sur l'azote organique. La conclusion se veut néanmoins édifiante : "<i>seulement quatre élevages sont en situation régulière</i>", (sur un échantillon de cent) dans les Côtes d'Armor et "<i>24 situations non conformes sur 25 examinées</i>" dans le Finistère.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>2.2.2. <i>La dérive des coûts : une critique facile et peu équilibrée</i></p> <p>Cinq ans après l'élaboration du programme la critique de la dérive des coûts est aisée. Il lui manque toutefois un élément essentiel pour la rendre équilibrée : la considération des conditions dans lesquelles les estimations initiales ont été effectuées.</p> <p>A cette époque on ne disposait en fait, pour effectuer de telles estimations, que des coûts observés depuis le début de la mise en place du seul programme comparable en matière de travaux de mise en conformité, celui de l'OFIVAL pour la production porcine - soit environ 120 000 F. de travaux par exploitation.</p> <p>Pour les bovins, aucune référence n'était disponible et il n'était pas possible d'extrapoler les chiffres concernant les porcins, les types de logement et de travaux étant très différents.</p> <p>L'exercice consistait donc à essayer d'apprécier, qui plus est dans des délais très brefs, des coûts de travaux, en tenant compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> de la très grande diversité des modes de logements de bovins, sans connaissance de leur répartition statistique, de la plus ou moins grande ancienneté des bâtiments, elle-même très mal connue, de la diversité sur le terrain des réglementations sanitaires départementales fixant les durées de stockage, auxquelles s'appliquaient des règles de calcul des volumes de stockage elles-mêmes très différentes d'un département à l'autre (des règles nationales, d'ailleurs relativement complexes mais précises, n'ont été établies qu'en 1993), des économies d'échelles probables (mais lesquelles ?) entre les gros élevages de la première année du programme et ceux de la dernière année, de la variabilité géographique des coûts de travaux. <p>On peut raisonnablement estimer que dans de telles conditions les risques d'erreurs étaient élevés.</p>	<p>Les études préalables qu'il aurait été nécessaire de conduire, avant de mettre en oeuvre un programme aussi important et aussi lourd pour les finances publiques, auraient dû porter notamment sur les coûts des mises aux normes par type d'élevage. Les références PAM, DJA existaient pour ce type de projets de modernisation financés avec des aides publiques, y compris pour les différentes catégories d'élevages bovins dans les années 92-93. La mission ne peut pas se prononcer sur les causes de cette insuffisance des travaux de conception et de préparation.</p> <p>La mission n'a pas eu connaissance de véritables travaux d'actualisation qui auraient été menés par les services des ministères de l'agriculture et de la pêche et de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Eu égard à la dérive constatée, une actualisation annuelle prenant en compte les évolutions en termes d'intégration, de coût, de délais de gestion serait indispensable pour tenir à jour un calendrier prévisionnel. Un document utilisé lors de la réunion interministérielle qui s'est tenue à Matignon le 19 avril 1996 et qui examinait notamment la question du relèvement à 100 UGB du seuil d'intégration de 1998 pour les élevages bovins chiffre le coût global des travaux à 12,5 milliards de francs et les besoins cumulés en crédits d'Etat à 2,3 milliards. La mobilisation des crédits du FNDAE a certes été justifiée par l'ampleur des besoins en crédits d'Etat.</p> <p>La mission estime surtout que, suite aux travaux de l'INRA effectués pour le compte du ministère de l'agriculture, une actualisation aurait dû être effectuée et exploitée. Cette actualisation aurait permis d'offrir aux services gestionnaires de proposer à leurs ministres des décisions harmonisées de maîtrise des dépenses publiques : plafonnement des subventions globales - plafonnement éventuellement modulé des aides par UGBN, ce que font déjà effectivement certaines agences de l'eau. par exemple l'agence Adour-Garonne.</p>

Réponse du MAP - page 33 -

<p align="center">Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)</p>	<p align="center">Nouvelles observations de la mission en réponse</p>
<p>Sans vouloir minimiser cette erreur, on peut dire que les rapporteurs se laissent quelquefois emporter par leur volonté de dénoncer les insuffisances de cette estimation lorsqu'ils comparent (annexe II, p.18) le coût moyen des travaux supérieurs à 300 000 F par exploitation et l'estimation initiale d'environ 100 000 F. Ils oublient que ces derniers concernent les travaux moyens prévus jusqu'à la fin du programme alors que les 300 000 F concernent les 4 premières années du programme, qui portent comme on le sait sur les plus gros élevages.</p> <p>La critique concernant l'absence de recalage du programme en fonction du nombre d'élevages intégrables par rapport au nombre d'installations classées n'est guère recevable non plus car elle ne tient pas compte du fait que les financements correspondants à cette opération ont été inscrits in extremis dans les contrats de plan à la fin de 1993. Proposer un réajustement à la baisse de ce financement avant de savoir si les coûts des travaux avaient été correctement estimés eût sans doute été jugé peu judicieux.</p> <p>Avant de juger aussi sévèrement les estimations en question, il eût été en tout cas souhaitable d'interroger les services concernés sur les difficultés éventuelles qu'ils avaient rencontrer pour les effectuer. Ceci n'est pas été fait. Le jugement aurait certainement été plus modéré puisque les auteurs eux-mêmes fondent leurs propres estimations actuelles sur les références acquises depuis le début du programme.</p> <p>Contrairement, par ailleurs, à ce qui est indiqué p.10, l'estimation initiale a été actualisée en 1996. Elle a servi de base au réajustement financier opéré en 1997. C'est à la suite de cette estimation, communiquée à Matignon en 1996 qu'il a été décidé de dériver 150 MF par an du FNDAE, pendant 3 ans, au profit de ce programme.</p> <p>Il est intéressant cependant de constater que cette estimation de coût du programme dans son périmètre actuel -soit 2,3 Milliards de F pour la part Etat- coïncide presque exactement avec celle qui est effectuée, 3 ans après, dans le rapport.</p>	<p>La mission considère pour sa part que, dans la mise en oeuvre d'un programme financé majoritairement par des fonds publics, il convient pour les services gestionnaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de procéder au départ aux simulations fondées sur les hypothèses les plus rigoureuses en incluant dans ce travail la considération selon laquelle il sera très difficile de procéder à une révision à la baisse des taux d'aide et des travaux éligibles. Un plafonnement des aides, par exemple, limite le risque de dérive et en l'occurrence, il aurait été amplement justifié. - de mettre au point un dispositif performant d'observation et d'analyse des coûts pour être en mesure de proposer au plus vite aux ministres d'une part, aux responsables professionnels d'autre part les mesures correctives qui restent envisageables. - de prévoir des processus de décision différents selon la nature des mesures concernées : une décision de plafonnement des subventions globales aurait ainsi pu être prise dès 1996, après une simple information au Comité de suivi sur la situation financière. D'autres décisions : plafonnement modulé des aides par UGB par exemple, peuvent justifier une discussion en Comité de suivi et une décision dans un délai de quelques mois. La mise au point de techniques alternatives d'efficacité environnementale équivalente peut effectivement susciter de longues expérimentations et de longs débats. Dans un délai d'un an, il doit être possible de décider d'un premier programme et de le diffuser, même si l'ensemble des membres du Comité national de suivi n'est pas d'accord, en prévoyant les améliorations et les compléments liés aux expérimentations en cours comme le suggère d'ailleurs la remarque.... <p>Ainsi, même si les administrations ont pris des initiatives, comme la commande d'une étude au CEMAGREF, elles n'ont pas été en mesure de décider des mesures de maîtrise des dépenses.</p>

(réponses du MAP)	réponse
<p>En outre, la remarque relative au fait que des investissements ne se sont pas limités à la simple mise aux normes est surprenante. Il est signalé par ailleurs dans le rapport (p. 9) que <i>“ dans la majorité des cas, l’instruction est menée avec rigueur : les investissements financés sont bien ceux prévus dans le programme ”</i>.</p> <p>Par ailleurs, la mise en œuvre de ce programme a un impact sur la gestion des exploitations. En particulier l’exploitant est conduit à repenser la gestion de son exploitation et très souvent l’organisation du travail en est sensiblement améliorée. De plus, il conviendrait d’évaluer également l’impact d’un tel programme sur la relance de la construction dans le secteur des bâtiments agricoles (cf. § 373).</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p data-bbox="188 342 778 405">2.2.3. L'impact du programme sur l'environnement</p> <p data-bbox="188 439 778 539">Le titre de cette partie de rapport est, comme d'ailleurs tous les autres titres, sans exception, formulé de façon négative.</p> <p data-bbox="188 566 778 1872">S'agissant de l'objectif même de l'action évaluée, qualifier l'impact pour l'environnement "d'incertain" est particulièrement critiquable car cela laisse supposer que des certitudes étaient possibles en la matière. Or, il n'en est évidemment rien à ce stade du programme : les travaux ne sont terminés aujourd'hui que dans un peu plus de 3500 exploitations du PMPOA actuel, soit 5 % des élevages intégrables correspondant à environ 10 % de l'azote en jeu dans ce programme. Ce dernier ne concerne en fait que 50 % de l'azote total produit par l'ensemble des élevages français : autrement dit, l'azote potentiellement soustrait aux risques de pollution du fait de ce programme représente environ aujourd'hui 5 % de l'azote organique produit au niveau national par les élevages. Cet azote est par ailleurs dispersé sur l'ensemble du territoire et il n'est pas assuré, comme le remarque à juste titre le rapport par la suite, que les pratiques agronomiques aient été suffisamment améliorées (les services des ministères concernés ont fait un constat de carence au sujet de cette partie de l'étude préalable il y a quelques mois, et le Comité National de Suivi du programme a pris le 3 juin dernier la décision de renforcer significativement les exigences à ce sujet). Si l'on ajoute l'aspect, évoqué sommairement dans le rapport sous la formulation "inertie du milieu naturel", (ce qui veut dire souvent plusieurs années, voire plus d'une dizaine, pour que l'azote épandu arrive jusque dans les eaux souterraines), on mesure l'impossibilité quasi absolue d'observer dès aujourd'hui une quelconque amélioration de la teneur en nitrates des eaux, hormis ponctuellement pour quelques opérations coordonnées.</p>	<p data-bbox="815 342 1409 405">L'impact du programme sur l'environnement</p> <p data-bbox="815 439 1409 752">La mission prend acte de la volonté du ministère de l'agriculture et de la pêche d'inscrire l'évolution des pratiques agricoles au nombre de ses priorités. Une telle préoccupation est louable car le retard, qui est reconnu, équivaut à limiter les effets du programme. En revanche, la mission ne saurait considérer comme pertinentes l'analyse et la réfutation de son constat :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="815 790 1409 1104">- puisque, comme il ressort des observations ministérielles, aucune certitude n'est possible s'agissant de l'impact du programme sur l'environnement, il ne paraît nullement "critiquable" de qualifier cet impact d'incertain ; de même écrire "les résultats ne sont pas <u>pour l'instant</u> au rendez-vous" ne peut à l'évidence être considéré comme "une erreur d'appréciation manifeste" ; <li data-bbox="815 1137 1409 1406">- l'observation selon laquelle "le PMPOA ne concerne en fait que 50% de l'azote produit par l'ensemble des élevages français", ce que n'avait pas souligné la mission, et ce à quoi elle souscrit entièrement, constitue un facteur supplémentaire d'incertitudes sur les résultats du programme, s'ajoutant à la quasi-absence de maîtrise de la fertilisation minérale ; <li data-bbox="815 1440 1409 1753">- la procédure "opérations coordonnées" ne permet une adaptation du programme qu'en ce qui concerne la taille d'intégration des élevages. Or, il est certain que le degré d'exposition du milieu à la pollution est très variable selon les régions ; pour les zones d'élevage extensifs (là précisément où le programme est très peu avancé) il serait souhaitable d'envisager des adaptations ;

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Indiquer dans ces conditions (p. 23, en fin du paragraphe introductif) que “ <i>les résultats attendus ne sont pas au rendez-vous</i> ” constitue une erreur d’appréciation manifeste.</p> <p>Enfin le développement concernant le “ <i>degré d’exposition inégal à la pollution</i> ” du bas de la p. 24 est surprenant, en particulier la phrase : “ <i>ses concepteurs l’ont voulu national, qu’il s’agisse de son champ d’application ou de ses modalités techniques de mise en œuvre</i> ”. Il semble ignorer totalement que le programme a été conçu dès le départ avec deux entrées : l’une, indépendante effectivement des zones, par l’intermédiaire du calendrier d’intégration, l’autre au contraire exclusivement concentrée sur des zones à risques, par le biais des opérations coordonnées. Ce passage est d’autant plus surprenant que ces opérations coordonnées sont parfaitement connues de la mission d’inspection qui y fait souvent référence de manière critique (p. 13 par exemple).</p> <p>En fait, ceci s’explique par les positions divergentes des missionnaires du COPERCI et de ceux du MEFI, divergences exposées p. 44 et 45 du rapport. Le MAP partage pour sa part entièrement le point de vue du COPERCI à ce sujet et approuve les propositions qui sont faites par ce dernier pour rendre les opérations coordonnées plus efficaces.</p> <p>Ces propositions ne peuvent qu’enrichir les réflexions actuelles du groupe Eau-Agriculture concernant la poursuite du programme, même si elles n’ont pas été poussées jusqu’au bout de leur logique, en envisageant les moyens réglementaires de donner également aux opérations coordonnées un caractère obligatoire.</p>	<p>- l’impact sur l’environnement reste bien incertain : aujourd’hui, la seule certitude est que la qualité de l’eau continue de se dégrader dans les zones les plus exposées à la pollution. S’agissant de la Bretagne, il faut relativiser l’argument de l’inertie du milieu, puisque l’eau potable est pour l’essentiel apportée par le réseau hydrographique de surface, pour lequel les transferts sont beaucoup plus rapides qu’en ce qui concerne les eaux souterraines ;</p> <p>- pour l’avenir, l’impact est incertain puisqu’il dépend d’une variable clef - les engagements pris par les agriculteurs de modifier leurs pratiques dans le cadre du contrat de maîtrise des pollutions - qui évolue trop lentement ;</p> <p>- il n’est pas contestable que les aides financières portent presque exclusivement sur les travaux de collecte et de stockage des effluents, (donc sur la réduction des pollutions ponctuelles) même si certaines agences subventionnent le matériel d’épandage. Il n’y a pas d’incitation financière efficace (car les redevances agences sont actuellement trop faibles pour l’être) poussant à améliorer les pratiques agronomiques. C’est pourquoi la mission propose (p. 35 du rapport) de repousser l’échéance de versement des aides d’une campagne pour vérifier la mise en oeuvre de ces pratiques, et de surseoir à ce versement tant que cette mise en oeuvre ne sera pas satisfaisante.</p> <p>Sur les opérations coordonnées, la mission est partagée. Les missionnaires du COPERCI sont partisans d’une relance de celles-ci sous conditions ; les membres de l’inspection générale des finances en soulignent au contraire les limites et le coût au vu des constats chiffrés de l’échantillon examiné, et rappellent que rendre les opérations coordonnées obligatoires, c’est étendre par la contrainte le dispositif.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Il est fondamentalement inexact d'écrire, toujours p. 23 du rapport, que <i>“ le choix méthodologique du programme a été d'aider financièrement à la réduction des pollutions ponctuelles (les écoulements en provenance des bâtiments) ”</i>. Les travaux ont bien pour objet essentiel de réduire les pollutions diffuses. Les écoulements en provenance des bâtiments, y compris les débordements de fosse, contribuent essentiellement, au même titre que les épandages à des périodes inappropriées, à des pollutions diffuses (seuls des écoulements directs et rapides dans les eaux superficielles peuvent constituer des pollutions ponctuelles ? ce qui est assez rare)</p> <p>Cependant, le constat que les pratiques agricoles évoluent trop lentement est tout à fait exact. Accélérer les améliorations de ces pratiques doit être une priorité d'action du M.A.P.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Position des membres du COPERCI</u></p> <p>Il est vrai que le diagnostic d'exploitation permet, a priori et si le technicien en a la capacité, de proposer la solution optimum pour l'exploitant concerné mais celle-ci peut accroître le coût des solutions envisageables pour les voisins, voire au-delà lorsqu'il y a transfert éloigné des effluents. Ainsi sur un territoire déterminé la solution individuelle optimum ne correspond pas forcément à la meilleure solution collective. Le dispositif ZES tente de prendre en compte ces conflits d'intérêt mais avec retard.</p> <p>Dans la mesure où les problèmes de pollution par les nitrates se posent en termes très différents selon les territoires concernés, une approche territoriale plus globale aurait pu déboucher sur des programmes diversifiés, allant au-delà des mises aux normes individuelles et prenant en compte l'ensemble des exploitations agricoles du territoire concerné.</p> <p>Les opérations coordonnées offrent effectivement la possibilité de prendre en compte l'ensemble des élevages. Encore faudrait-il concevoir les programmes proposés aux petites et aux moyennes exploitations de manière différente, ainsi que le suggère le rapport.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>2.2.4. Mise en œuvre administrative</p> <p>Le rapport appelle les remarques suivantes : S'agissant de l'insuffisance de moyens (p. 19 –1. a) du rapport), de gros efforts ont été consentis par le ministère de l'agriculture et de la pêche, dans un contexte de réduction globale et continue des moyens, afin de renforcer significativement les moyens des DDAF et services vétérinaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • redéploiement, sur les effectifs existants, de 45 emplois équivalent temps plein en 1998, destinés à renforcer les équipes d'instruction des dossiers PMPOA en DDAF (cf. annexe 2). • développement des dotations de vacances PMPOA, par redéploiements des crédits en gestion, ainsi que grâce à une dotation de 1 MF obtenue en LFI 1999 (cf. annexe 2). <p>Au total, ce sont près de 13 MF de crédits de vacances qui ont été dégagés de 1995 à 1999 pour le suivi du PMPOA, correspondant en 1998/99 au paiement d'une cinquantaine de vacataires.</p> <p>Cet effort important du MAP a permis aux DDAF d'assurer avec sérieux et rigueur l'instruction des dossiers, comme le souligne le rapport page 19. Toutefois, le système est proche de la saturation et reste fragile. Tout nouvel effort dans le domaine de l'instruction ou des contrôles des dossiers PMPOA ne peut s'envisager à effectifs constants.</p> <p>b) Au titre des installations classées (p. 20 – 1 b) du rapport), des redéploiements internes ont permis de faire progresser le nombre d'agents du ministère de l'agriculture et de la pêche affectés à ces missions de près de 44 % entre 1992 et 1998 malgré une réduction globale des effectifs réels de 6,5 % du nombre d'agents des DDAF sur la même période.</p> <p>Par ailleurs, et d'une façon plus générale concernant le domaine de l'environnement (qui comprend celui des installations classées), le MAP a présenté, en premières phases de conférences budgétaires de 1995 à 1999, 105 demandes de créations d'emploi, qui n'ont pas connu de suite, et a procédé à 36 transformations d'emplois. (cf. tableau en annexe 2).</p>	<p>Vu la présentation des points a) à g) du ministère de l'agriculture et de la pêche, qu'il n'appartient pas à la mission de commenter dans le cadre du présent exercice de contradiction.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>c) Le contrôle des pratiques d'épandage, (Point II – G – p. 36 du rapport), est d'un point essentiel pour la réussite du programme et vis-à-vis de son impact sur l'environnement.</p> <p>Les premières années du dispositif ont été nécessairement centrées sur la réalisation des diagnostics et la mise aux normes des bâtiments d'élevage.</p> <p>La question du contrôle des pratiques d'épandage se pose désormais de façon forte, à la suite des réalisations financées dans les élevages et de leur mise en œuvre.</p> <p>Celle-ci ne peut trouver de réponse satisfaisante, compte tenu de l'engorgement constaté des services, sans moyens supplémentaires.</p> <p>d) Concernant les deux types d'organisation proposés par le rapport et rappelés plus haut, la première hypothèse suppose la création d'un nombre important de postes (de l'ordre de 60 à 80 en première approximation), afin de permettre la réalisation des contrôles proposés sur un échantillon de l'ordre de 6 % des exploitations intégrables.</p> <p>Ce chiffre ne préjuge pas des moyens nécessaires pour assurer et sécuriser l'instruction des dossiers du PMPOA.</p> <p>La deuxième hypothèse présente pour sa part un triple intérêt :</p> <p>i) tout d'abord, elle est en cohérence avec les démarches d'auto-contrôle imposées dans d'autres domaines d'activité (installations classées industrielles, stations d'épuration communales) ;</p> <p>ii) elle ouvre des perspectives intéressantes de certification des exploitations en matière de bonnes pratiques agronomiques voire environnementales et elle peut également contribuer à responsabiliser encore plus les éleveurs ;</p> <p>iii) elle permet enfin de réduire de moitié, voire des deux tiers, le nombre de postes à créer, les DDAF n'assurant dans ce schéma que le contrôle de deuxième niveau (à noter que le taux d'échantillonnage de 2 % paraît constituer un seuil minimum en dessous duquel il convient probablement de ne pas descendre pour s'assurer d'une représentativité statistique des contrôles).</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Cette hypothèse paraît en conséquence devoir être privilégiée. Elle ne peut toutefois pas être mise en œuvre de façon immédiate.</p> <p>En effet, le contrôle du respect du cahier des charges ne pouvant manifestement pas être confié aux organes dépendant de la profession agricole, il doit être réalisé par des intervenants privés.</p> <p>Or, à ce jour, nous ne disposons pas d'intervenants spécialisés et formés sur cette question sur l'ensemble du territoire. Cette configuration de travail doit donc être considérée comme un objectif pour le moyen terme.</p> <p>Le rapport indique (p. 37 – 2^{ème} §) que les agences de l'eau "<i>pourraient prendre à leur charge une partie des frais nécessaires au contrôle des pratiques par les services des DDAF, cette prise en charge leur permettant de faire appel à du personnel contractuel pour assumer cette mission</i>".</p> <p>Sur ce dernier point, il convient de souligner que le système des vacataires, largement utilisé dans le passé, montre actuellement ses limites. Les durées de contrats sont en effet trop courtes pour permettre "<i>d'amortir</i>" véritablement le temps de formation indispensable de ces agents.</p> <p>Par ailleurs, les tâches de contrôle des pratiques agronomiques doivent s'inscrire dans la durée pour obtenir un résultat positif en matière d'impact environnemental. Elles constituent par conséquent une mission pérenne de contrôle, qui nécessite des personnels permanents et non le recours à de l'emploi temporaire.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p data-bbox="188 277 778 376">e) Améliorer les contrôles de la partie agronomique des études d'impact (p. 37 du rapport)</p> <p data-bbox="188 416 778 613">Une circulaire recommandant une vigilance particulière ciblée lors de la recevabilité du dossier initial pourrait constituer un élément de réponse adapté (cf. la circulaire DIAME du 21/3/78 qui pourrait servir de base à ce texte).</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>f) Mieux identifier les services installations classées au sein des services vétérinaires (p. 38 du rapport)</p> <p>La mission souligne la nécessité de développer les contrôles de terrain, en complément des avis techniques déjà donnés par les inspecteurs des installations classées. Elle propose que soit conduite une étude visant à mieux cerner les moyens disponibles et ceux supplémentaires à créer pour assurer l'ensemble de ces missions.</p> <p>Ce souhait est partagé par le ministère de l'agriculture et de la pêche qui vient de confier, le 15 juin dernier à M. MANFREDI, vétérinaire inspecteur en chef et ancien directeur des services vétérinaires du Finistère, une mission ayant trait aux activités d'inspection des installations classées au sein du ministère en général, et des services vétérinaires en particulier.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>g) L'amélioration de la gestion par une informatisation du dispositif est évoqué (p. 33 du rapport).</p> <p>Il est dit “ <i>il est très regrettable que le ministère de l'agriculture et de la pêche, principal gestionnaire du PMPOA, ne soit pas doté d'un outil informatique de gestion et de suivi performant</i> ”. A cette remarque il peut être répondu que le système a dû être mis en place rapidement mais que le dispositif actuel reposant sur la gestion avec le logiciel EXCEL permet le meilleur suivi, compte tenu de la complexité des financements : (Etat-chapitre 61-40, Etat-FNDAE, agence de l'eau, Région, Département, FEOGA, exploitant).</p> <p>Les critiques émises concernant les difficultés de l'administration à fournir des tableaux de bord exhaustifs sont excessives. Pour le chapitre 61-40 un suivi trimestriel est fait avec les régions. Il en est de même pour les crédits FNDAE. Le ministère de l'agriculture et de la pêche produit régulièrement un bilan financier du dispositif. (La gestion des fonds des agences de l'eau relève de la compétence du ministère de l'environnement).</p>	<p>Non. Les statistiques fournies par les ministères gestionnaires ne concordent pas. Il est pour l'heure impossible de fournir des statistiques consolidées fiables sur l'avancement de l'ensemble du programme. On notera du reste qu'aucune procédure de gestion commune n'ayant été mise en place, les services déconcentrés sont laissés à eux-mêmes : les applications demeurent locales.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p data-bbox="264 241 453 271">3. Propositions</p> <p data-bbox="264 311 651 340">3.1. Bases juridiques internes :</p> <ul data-bbox="188 380 778 1097" style="list-style-type: none"><li data-bbox="188 380 778 582">- Comme il a été dit plus haut (§ 2.1.1.), en application de la décision C.E. du 30 décembre 1998, et sur la base du décret du 14 mars 1972, le MAP élabore un projet d'arrêté interministériel (joint en annexe 6) et une circulaire explicative.<li data-bbox="188 622 778 784">- Par ailleurs les arrêtés du 29 mars 1995 ont été annulés pour un simple vice de procédure par l'arrêt C.E. du 16 octobre 1998 ; de nouveaux arrêtés sont en cours d'élaboration à l'initiative du ministère de l'environnement.<li data-bbox="188 824 778 963">- Les problèmes posés par l'emploi du mot "<i>notable</i>" à l'art. 20 du décret du 21 septembre 1977 sur les I.C. devront faire l'objet d'un examen approfondi.<li data-bbox="188 1003 778 1097">- Les problèmes de transport d'effluents d'élevage et de leur classification en tant que matières fertilisantes devront être résolus.	<p data-bbox="852 311 1174 340">Bases juridiques internes</p> <p data-bbox="890 380 938 409">Vu.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>3.2. Le droit communautaire :</p> <p>3.2.1. L'application de la " Directive nitrates "</p> <p>La critique de l'Annexe III de la " <i>Directive Nitrates</i> " est pertinente. La France, comme douze autres pays de l'Union Européenne vient de recevoir un avis motivé sur l'application de cette Directive. La réponse à cet avis est une opportunité pour soulever ce point.</p> <p>3.2.2. La réglementation des aides</p> <p>Le positionnement du dispositif global d'aide au regard du droit communautaire pose un réel problème, tranché un peu rapidement par le rapport.</p> <p>L'essentiel du problème se situe au niveau de l'intervention des Agences de l'Eau, et le poser sans nuances risque d'aboutir à des difficultés plus générales pour le ministère de l'environnement.</p> <p>En fait, la position traditionnelle du ministère de l'environnement repose bien sur le caractère non concurrentiel des équipements concernés.</p> <p>Pour le futur, le règlement RDR, et le projet de document d'orientation élaborés par la Commission, prévoient un dispositif dans lequel les aides aux bâtiments d'élevage pourraient atteindre des plafonds de 60 à 75 %.</p> <p>Dans ces conditions il ne devrait pas être trop difficile de faire admettre à la Commission l'interprétation selon laquelle il s'agit d'une " <i>aide à un dispositif d'intérêt général ou du moins, hors du secteur concurrentiel</i> ", pour valider le passé.</p>	<p>Oui</p> <p>La réglementation des aides</p> <p>Les membres de l'inspection générale des finances ne partagent pas l'optimisme affiché par les services du ministère de l'agriculture et de la pêche. Voir à ce sujet la réponse au point 2.1.3.2. développée ci-dessus.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Deux remarques peuvent être faites :</p> <ul style="list-style-type: none">◆ la gestion ambiguë de la dimension européenne du dossier, lors de la mise en place du PMPOA en 1993, a vraisemblablement privé la France d'une possibilité de cofinancements Européens,◆ au contraire un affichage trop rapide d'une contestation du dispositif au nom des règles communautaires, telle qu'elle est formulée dans le "<i>document provisoire</i>", serait pour le moins peu pertinente dans le contexte de mise en place du RDR. <p>Une consultation de nos attachés agricoles pour avoir des données sur ce qui se fait dans les autres pays de l'U.E. devrait être entreprise très rapidement.</p>	<p>Les inspecteurs des finances considèrent cette interprétation comme très audacieuse.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>3.3. La mécanique des redevances et des primes :</p> <p>La critique des “<i>normes CORPEN</i>” (cf. p. 24 du rapport) en matière de pollution animale n’est peut-être pas pertinente, mais justifie un réexamen des normes. Celui-ci est en cours et de nouvelles normes devraient paraître en fin d’année, suite aux travaux du groupe élevage du CORPEN engagés il y a deux ans. Ces nouvelles normes coïncident avec une appréciation plus fine de rejets d’azote en fonction de type d’animaux et de systèmes fourragers, ce qui constitue un progrès par rapport à la norme unique actuelle. Il n’est donc pas envisageable de s’aligner à ce sujet sur une moyenne européenne comme le suggère le rapport.</p> <p>Ce réexamen technique pourrait peut-être conduire à une augmentation de la redevance nette. Ce n’est pas sûr, et est-ce bien l’objectif ? Par contre, ce réexamen, permettrait de limiter des critiques inutiles, et aussi de mieux se situer par rapport aux autres pays de l’U.E.</p> <p>En vue de l’augmentation de la redevance nette le rapport préconise :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l’abaissement des seuils de perception, lesquels sont par ailleurs variables selon les agences ; ces seuils, définis par l’art. 8 du décret du 28 octobre 1975 (cité en annexe 3), s’appliquent à toutes les activités polluantes, même si l’idée est simple et séduisante, s’agissant d’une pollution diffuse, il serait politiquement difficile de prévoir des seuils d’abattement plus bas pour les activités agricoles que pour les autres secteurs d’activité ; - la taxation de l’azote relève quant à elle de la problématique plus générale de la T.G.A.P. et de la réforme des agences de l’eau. 	<p>On voit mal comment une critique non pertinente pourrait conduire à une remise en cause des normes existantes. Quoiqu’il en soit, la révision est souhaitable, et il conviendrait de la mettre en œuvre sans tarder. Contrairement à ce qui est indiqué, la mission n’a aucunement proposé un alignement sur les moyennes européennes : ces moyennes ont été utilisées aux seules fins d’étalonner les pratiques de la France en ce domaine.</p> <p>Il n’est pas question de se fixer des objectifs, mais d’adopter des références scientifiquement justes.</p> <p>Cette argumentation n’est pas recevable dès lors qu’elle aboutit précisément à l’exonération de fait d’activités excessivement polluantes, et donc au statu quo actuel en matière d’application du principe pollueur payeur.</p> <p>Certes.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>3.4. La mise en œuvre administrative :</p> <p><i>3.4.1. Contrôles des nouvelles pratiques agronomiques, notamment d'épandage</i></p> <p>Dans le contexte décrit (p. 36 du rapport), le dispositif suivant est proposé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - création en DDAF d'un nombre de postes de contrôle des pratiques agronomiques correspondant aux besoins du contrôle de deuxième niveau (20 à 40 postes) ; - dans l'attente de la mise en place d'organismes habilités, embauche par les agences de l'eau de contractuels d'une "<i>durée de vie</i>" suffisante (par exemple des CDD de 3 ans), pour assurer, en complément et en relation étroite avec les personnels titulaires des DDAF, les contrôles aléatoires et orientés à hauteur de 6 % du nombre des exploitations intégrables. <p>Ces contractuels pourraient être mis à disposition des DDAF afin d'être intégrés aux équipes départementales de contrôle et de s'assurer ainsi des meilleures synergies possibles.</p> <p>Une autre solution, testée avec succès dans les 4 départements bretons avec l'accord des trésoriers payeurs généraux, pourrait consister en l'embauche de contractuels à durée déterminée (contrats à durée d'un an renouvelables) par les DDAF sur des crédits de vacations en provenance du ministère ou des agences de l'eau, sur le modèle des agents contractuels régionaux des lycées agricoles.</p> <p>Au fur et à mesure de la mise en place dans les divers départements des organismes habilités, les contrats de ces CDD ne seraient pas renouvelés, les DDAF assurant alors avec leur personnel permanent le contrôle de deuxième niveau (à hauteur de 2 à 3 % du nombre d'exploitations).</p>	<p>3.4.1. Contrôle des nouvelles pratiques agronomiques, notamment d'épandage</p> <p>Ces propositions sont celles du ministère de l'agriculture et de la pêche et n'ont pas à être commentées par la mission. Les membres de l'inspection générale des finances soulignent simplement que la gestion doit de toutes façons être économe en moyens.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>La mise en place des organismes habilités suppose :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de définir précisément leur rôle, - de procéder à l'identification des structures pouvant assurer ces missions et de procéder à leur formation, - et d'établir des cahiers des charges détaillés relatifs aux nouvelles pratiques agronomiques, notamment d'épandage. <p>Enfin, ces propositions, si elle sont retenues, doivent être affinées au moyen d'une enquête détaillée auprès des services déconcentrés et resituées dans le cadre de l'organisation globale des contrôles dans les DDAF, afin, comme le souligne le rapport page 37, de bénéficier pleinement d'économies d'échelle et des synergies possibles (organisation de tournées communes, liens entre procédures agricoles et IC,...).</p> <p>Par ailleurs, il convient impérativement de sécuriser le dispositif actuel de gestion des dossiers par le maintien de crédits de vacation (ou le renforcement en personnel titulaire) pour l'instruction des demandes jusqu'en 2003-2004, compte tenu du glissement dans le temps du programme initial. Cette demande concerne principalement les DDAF de Bretagne, qui font face au traitement d'un nombre très important de dossiers.</p> <p>3.4.2 Identification des services installations classées au sein des services vétérinaires :</p> <p>Dans le cadre de la mission qui lui est confiée par le ministère de l'agriculture et de la pêche, M. MANFREDI est chargé d'évaluer l'activité et les moyens consacrés à l'inspection des installations classées au sein des services déconcentrés du ministère et de faire des propositions relatives à l'adéquation des moyens aux missions à accomplir dans ce domaine. Son rapport, dont la remise doit intervenir en fin d'année, devrait permettre d'apporter un certain nombre d'éléments de réponse aux questions soulevées dans le rapport.</p>	<p>3.4.2. Identification des services installations classées au sein des services vétérinaires</p> <p>Vu.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p data-bbox="188 344 775 412">3.4.3. Croisement des fichiers informatisés :</p> <p data-bbox="188 439 775 640">Les propositions faites dans ce domaine peuvent paraître simples et de bon sens. Mais il convient d'être très attentifs au respect de la loi de 1978. Une réunion de la CNIL est un préalable nécessaire (voir annexe 4, la note du Service des Affaires Juridiques).</p>	<p data-bbox="836 344 1299 376">Croisement des fichiers informatisés</p> <p data-bbox="836 416 1062 448">Oui, cela va de soi.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>3.5. Les pratiques agronomiques :</p> <p>3.5.1 Promotion formation</p> <p>Au-delà des seules opérations Fertimieux, le MAP pourrait annoncer une action nationale globale, y compris et d'abord au niveau de l'enseignement agricole.</p> <p>(voir annexe 5 : propositions d'action du groupe eau-agriculture.).</p> <p>3.5.2. Les plans d'épandage :</p> <p>La proposition de déposer les plans d'épandage en mairie est effectivement intéressante en soi. Ce type de procédure, amorcée dans la circulaire de 1994 à propos des désaffectations de bâtiments anciens en cas de construction neuve, mériterait effectivement d'être poursuivie en matière de plans d'épandages. (voir 371 – le C.T.E.).</p> <p>3.5.3. Prévention des nuisances olfactives :</p> <p>Les nuisances olfactives provenant des élevages sont un élément important de l'appréciation négative, parfois excessive, que les populations urbaines portent sur le monde agricole. Elles ne sont pas dues aux seuls dégagements de NH₃ et H₂S. A ce jour, plus d'une centaine de composés à l'origine des ces odeurs a été identifiée.</p>	<p>3.5.1. Promotion formation</p> <p>Vu.</p> <p>3.5.2. Oui.</p> <p>3.5.3. Prévention des nuisances olfactives</p> <p>Le rapport n'a pas été rédigé en vue d'une publication. Il était tout à fait opportun de renseigner les ministres et leurs collaborateurs sur un procédé qui paraît promis à un bel avenir. Comme il est indiqué à la page 48 du rapport, la norme souhaitée consisterait à imposer, non pas un produit d'une marque donnée, mais « un produit dont l'efficacité a été reconnue par le Laboratoire National d'Essais » ; formule objective, qui n'est pas de nature à fausser la concurrence.</p>

<p>Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)</p>	<p>Nouvelles observations de la mission en réponse</p>
<p>La mise en œuvre des propositions concernant la pollution de l'air nécessite qu'au préalable des tests olfactométriques du produit en question aient été réalisés in situ. L'entreprise concernée s'est jusqu'à présent refusée à soumettre son produit à de telles mesures pour le lisier de porc.</p>	<p>L'olfactométrie n'est pas une science exacte, loin de là, puisqu'elle repose sur la consultation de jurys. Interrogés par l'un des auteurs du rapport au sujet des tests olfactométriques, les laboratoires Hygéfac ont fait savoir que l'administration ne leur avait jamais demandé d'effectuer de tels tests. De plus, la fiche toxicologique établie par l'Institut de Recherche et de Sécurité sur l'hydrogène sulfuré (fiche n° 32, 4^{ème} trimestre 1994) indique que ce gaz inhibe les cellules olfactives ; ce qui rend vains, en l'occurrence, les tests olfactométriques. Dès lors, la seule solution pratique consistait semble-t-il à mesurer, de manière quantitative, les dégagements des deux principaux gaz responsables des odeurs : ammoniac et hydrogène sulfuré. C'est ce qu'a fait le Laboratoire National d'Essais, avec les résultats concluants mentionnés par le rapport.</p> <p>En ce domaine, nombre d'études ont déjà été effectuées. Le lancement de nouvelles études apparaîtrait comme une réponse dilatoire à la recommandation du rapport. Une technique a été reconnue efficace par la plus haute instance française : l'adjonction de bactéries aérobies au lisier. Elle a le mérite d'être peu coûteuse. Elle est de nature à faire disparaître, ou du moins à réduire très fortement, la nuisance à laquelle les populations (citadines et aussi rurales) se montrent les plus sensibles. La mission recommande donc aux pouvoirs publics d'assurer la diffusion de cette technique en instituant une norme - rédigée elle-même en termes suffisamment larges et objectifs (voir ci-dessus) pour que des procédés autres qu'Azofac puissent également en bénéficier, le jour où ils seront au point.</p>

Réponse du MAP - page 53 -

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>En ce qui concerne plus particulièrement l'ammoniac, il est proposé de saisir le groupe volatilisation du CORPEN qui est chargé d'étudier cette question.</p> <p>Il conviendra également d'étudier avec l'ADEME les possibilités de valorisation énergétique.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p data-bbox="245 309 703 338">3.6. L'intégration des petits élevages</p> <p data-bbox="188 371 775 779">Il faut tout d'abord rappeler à ce sujet que l'engagement de poursuivre ce programme au-delà de son " périmètre " actuel a été pris par les deux ministres chargés respectivement de l'agriculture et de l'environnement. C'est le Groupe Eau/Agriculture qui a été chargé de faire des propositions à ce sujet et les réflexions sont en cours. Elles portent sur les différentes modalités d'application et intégreront naturellement les coûts correspondants, dont l'approche est particulièrement difficile, comme le remarquent justement les missionnaires.</p> <p data-bbox="188 808 775 943">En tout état de cause, l'hypothèse retenue dans le rapport quant au périmètre d'un deuxième programme est l'hypothèse extrême envisagée par le groupe de travail.</p> <p data-bbox="188 972 775 1070">Certains des arguments avancés pour critiquer une éventuelle extension du programme actuel sont par ailleurs irrecevables :</p> <ul data-bbox="188 1099 775 1653" style="list-style-type: none"> ◆ celui de l'absence d'obligations réglementaires en dehors de celles des installations classées : dans les zones vulnérables, dès la fin des premiers programmes d'action de la directive nitrates, il y aura des obligations analogues à celle de la réglementation des installations classées, en particulier concernant les capacités de stockage d'effluents, pour tous les élevages quelle que soit leur taille, (l'annexe IV comporte p. 5 des inexactitudes sur les obligations réglementaires des élevages susceptibles de " bénéficier " du prolongement de l'actuel PMPOA) ; la Commission européenne ne manquera pas, le moment venu, de rappeler la France à ses obligations ; <p data-bbox="188 1682 775 1883">celui de l'engorgement des services de l'administration (il ne pourrait être retenu que si la mise en œuvre de cette extension se faisait dès maintenant, ce qui n'a jamais été envisagé) ; une telle décision ne pourra être prise qu'à la fin du programme actuel.</p>	<p data-bbox="874 309 1278 338">L'intégration des petits élevages</p> <p data-bbox="815 371 1414 719">Vu les propositions du ministère de l'agriculture et de la pêche. La mission rappelle que, sur la question de l'opportunité d'une extension du PMPOA via les opérations coordonnées, les positions des différentes composantes de la mission divergent. Voir à ce sujet les nouvelles observations de la mission en réponse au paragraphe 2.2.3. (pages 22 et 23 du document du ministère de l'agriculture et de la pêche).</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Enfin le bilan des opérations coordonnées est effectivement plus contrasté, comme l'indiquent certains missionnaires, que celui présenté dans l'annexe IV. Le groupe de travail Eau-Agriculture réfléchit aux possibilités de donner une priorité aux opérations coordonnées par rapport à l'intégration en fonction de la taille des élevages, qui devra néanmoins être prise en compte en raison des obligations des installations classées, jusqu'au seuil de déclaration.</p> <p>S'il est vrai enfin que l'efficacité relative du point de vue environnemental diminue à priori avec la taille des élevages, la diminution peut être plus que compensée par une meilleure localisation des actions. Au demeurant le périmètre actuel du programme ne permet de "traiter" que 50 % environ de l'azote d'origine organique provenant des élevages (hors opérations coordonnées) et cela ne peut donc suffire pour atteindre en de nombreux endroits les objectifs de reconquête de la qualité de l'eau qui nous sont fixés.</p> <p>Afin de mieux apprécier les coûts de la suite de ce programme et de pouvoir le maîtriser, il apparaît nécessaire dès maintenant d'engager une étude approfondie des coûts des différents travaux observés dans le cadre du programme actuel et d'essayer d'en apprécier l'efficacité environnementale. Une telle étude pourrait, éventuellement permettre d'adapter la liste de travaux éligibles et de préciser les travaux les plus appropriés en fonction de la taille des élevages. Des moyens de maîtriser les coûts de ces travaux comme les appels d'offre, le groupement de commandes, etc..., qui ne sont pas suffisamment mis en œuvre actuellement devront par ailleurs être développés.</p>	<p>Les membres de l'inspection générale des finances soulignent que le bilan « plus contrasté » évoqué dans la réponse ne repose sur aucun argument chiffré et vérifiable, contrairement à ce qui figure en annexe IV.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>3.7. Les autres outils de la politique agricole</p> <p>3.7.1. Le CTE</p> <p>La Loi d'orientation agricole intègre bien le souci d'une agriculture respectueuse de l'environnement qui renforce l'efficacité du dispositif PMPOA. La LOA, mais aussi le chapitre VI du règlement 1257/99 du règlement développement rural, constituent la base de la partie territoriale et environnementale du CTE. Les articles 4 et 7 prévoient bien comme bénéficiaires de CTE les exploitations qui adaptent leur "<i>système d'exploitation aux exigences économiques, environnementales et sociales</i>". Dans ce cadre, des contrats pourront être souscrits avec des exploitations mettant en place un système de production respectueux de l'environnement.</p> <p>3.7.2. Le contrôle des structures</p> <p>La Loi d'orientation agricole renforce également le contrôle des structures afin de mieux maîtriser les agrandissements d'élevage hors sols. Ainsi l'article 22 soumet à autorisation préalable toute création ou extension d'ateliers porcins sur caillebotis. Un tel contrôle a en effet été jugé nécessaire pour réguler l'impact de ce type d'élevage sur l'environnement, la pratique ayant démontré une certaine dérive, compte tenu de la multiplication d'ateliers en dessous du seuil fixé au titre de la réglementation sur les établissements classés.</p>	<p>3.7.1. et 3.7.2.</p> <p>Ces propositions sont celles du ministère de l'agriculture et de la pêche et n'ont pas à être commentées par la mission.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p data-bbox="188 309 775 371">3.7.3.L'insertion des bâtiments dans le paysage</p> <p data-bbox="188 376 775 712">Il s'agit d'une question à laquelle le ministère est sensible depuis de longues années et à propos de laquelle il reste beaucoup à faire. Cette question avait d'ailleurs été soulevée, précisément à propos des conséquences des arrêtés du 24 février 1992, dans un rapport "Agriculture et Paysages", demandé par Madame ROYAL, ministre de l'environnement (dont un extrait est joint à la présente note en annexe 7).</p> <p data-bbox="188 757 775 1093">Le "camouflage" est dans ce domaine une solution assez simple mais il ne doit être envisagé qu'en dernier lieu, même pour les bâtiments existants, (les colorations de toiture, le ravalement des parois sont des solutions alternatives qui ne sont pas nécessairement très coûteuses). Pour la construction neuve, le problème doit être abordé en amont, c'est-à-dire dès la conception architecturale (implantation, choix des matériaux, volumes, etc...).</p> <p data-bbox="188 1137 775 1955">A l'instigation du ministère de l'agriculture et du groupe "bâtiments agricoles et paysages", des opérations de sensibilisation ont été menées depuis plusieurs années dans un certain nombre de départements, en particulier à travers l'édition de plaquettes de recommandations réalisées en collaboration avec les DDAF, les CAUE (Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement), les Chambres d'agriculture, les Conseils généraux..... Sensibiliser les agriculteurs (comme tout citoyen qui construit une maison individuelle), les conseillers bâtiment des Chambres d'agriculture, les artisans, les constructeurs de bâtiments d'élevages à l'importance de l'approche architecturale et au rôle de l'architecte est un travail de longue haleine. Le débat doit être relancé et animé en permanence. L'organisation d'un colloque sur "Bâtiments agricoles, architecture et devenir du paysage", à laquelle a participé le ministère de l'agriculture en octobre 1998 a bien montré que les incompréhensions dans ce domaine restent très vives.</p>	<p data-bbox="815 309 1393 371">L'insertion des bâtiments dans le paysage</p> <p data-bbox="815 409 1406 786">La réponse du ministère de l'Agriculture confirme <i>a contrario</i> la nécessité d'instituer rapidement une norme générale en matière d'écrans végétaux. En effet, comme elle le rappelle, beaucoup d'études ont déjà été effectuées en vue d'améliorer l'intégration des bâtiments au paysage, et de nombreuses discussions ont eu lieu, le tout pour des résultats fort minces. Pendant ce temps, les bâtiments visibles (on serait tenté d'écrire : ostensibles) se multiplient, par l'effet, notamment, du PMPOA.</p> <p data-bbox="815 824 1406 1200">La réponse du ministère de l'Agriculture confirme <i>a contrario</i> la nécessité d'instituer rapidement une norme générale en matière d'écrans végétaux. En effet, comme elle le rappelle, beaucoup d'études ont déjà été effectuées en vue d'améliorer l'intégration des bâtiments au paysage, et de nombreuses discussions ont eu lieu, le tout pour des résultats fort minces. Pendant ce temps, les bâtiments visibles (on serait tenté d'écrire : ostensibles) se multiplient, par l'effet, notamment, du PMPOA.</p> <p data-bbox="815 1238 1406 1809">La norme souhaitée n'empêcherait nullement de rechercher, <u>en sus</u>, une amélioration des constructions, comme le propose le ministère. Elle ne saurait, en revanche, être considérée comme un solution de dernier recours. Selon une opinion répandue chez les techniciens, et dont on trouve l'écho dans la réponse, quand un bâtiment est beau, il faut le montrer. En l'occurrence, cette conception ne doit pas être retenue : d'abord parce que toute opinion esthétique est contestable ; ensuite, parce que les nouveaux bâtiments d'élevage étant plus importants et plus nombreux que les bâtiments traditionnels, leur présence, même quand ils sont beaux, altère le paysage. Les haies et rideaux d'arbres apparaissent donc indispensables, en tout état de cause.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Il pourrait être proposé d'engager différentes actions dans ce domaine qui ne se limitent pas au PMPOA :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ constitution d'un groupe de réflexion réunissant des architectes, des élus locaux des représentants de l'Administration, des CAUE, des organisation professionnelles agricoles, ainsi que des artisans et constructeurs de bâtiments agricoles pour réfléchir à la mise en œuvre du "<i>plan Trautmann</i>" qui prévoit la suppression progressive des seuils dérogatoires de recours à l'architecte, notamment des 800 m² pour les bâtiments agricoles. (voir Le Moniteur, n° 4993 du 6 août 1999) ; ◆ recherches sur les matériaux les plus appropriés pour les bâtiments agricoles ; ◆ aide à la destruction des bâtiments désaffectés sans intérêt architectural. <p>Des réflexions devraient être conduites par ailleurs à propos des nouvelles techniques d'enrobage des fourrages et du foin (films plastiques), de l'utilisation de pneus sur les silos horizontaux, qui constituent des pollutions visuelles de plus en plus importantes.</p> <p>Enfin, l'abaissement du taux de la T.V.A. sur les travaux d'entretien d'habitation, pourrait être étendu, sous réserve du respect de certaines normes de forme et de matériaux, aux bâtiments agricoles.</p>	<p>Sauf cas très particuliers, le rhabillage des bâtiments existants a peu de chances d'être obtenu, pour des raisons de coût. S'agissant des bâtiments nouveaux, en revanche, l'amélioration de la conception et des matériaux conservera son intérêt même après adoption d'une norme générale imposant des écrans végétaux, car de longues années s'écoulent entre la création d'un bâtiment et le moment où les végétaux ont suffisamment grandi pour le dissimuler.</p> <p>Le rapport n'a pas été rédigé en vue d'une publication. Il était tout à fait opportun de renseigner les ministres et leurs collaborateurs sur un procédé qui paraît promis à un bel avenir. Comme il est indiqué à la page 48 du rapport, la norme souhaitée consisterait à imposer, non pas un produit d'une marque donnée, mais « un produit dont l'efficacité a été reconnue par le Laboratoire National d'Essais » ; formule objective, qui n'est pas de nature à fausser la concurrence.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MAP)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p data-bbox="236 309 651 338">3.7.4. La maîtrise des productions</p> <p data-bbox="205 376 778 544">Des instruments de maîtrise de la production existent d'ores et déjà dans le secteur bovin, les quotas laitiers, et pour la viande bovine, le plafonnement du nombre de primes.</p> <p data-bbox="205 584 778 680">En revanche, pour les volailles et les porcs les productions ne sont limitées que par la demande des marchés.</p> <p data-bbox="205 721 778 1059">Le rapport PERRIN remis au ministre de l'agriculture et de la pêche en juillet 1999 préconise une réduction significative de la production de poulets de chair pour tenir compte de la baisse prévisible de nos exportations dans l'Union européenne et vers les pays tiers. Si cette proposition est retenue, elle conduira à diminuer la production avicole, notamment en Bretagne où l'excédent azoté sera réduit de facto.</p> <p data-bbox="205 1099 778 1610">Dans le secteur porcin, le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite que des instruments de maîtrise de la production soient mis en place au niveau européen pour éviter les crises récurrentes qui secouent le secteur et dont la dernière a été particulièrement longue et marquée depuis l'été 1998. La France a fait des propositions en ce sens à ses partenaires européens. La Commission paraît sensible à l'idée d'une maîtrise indirecte des productions hors-sol par une application rigoureuse de la directive nitrates. Cependant plusieurs autres Etats membres ne peuvent se résoudre à envisager d'autre régulation que par les marchés.</p> <p data-bbox="205 1650 778 1787">En dépit de très nombreuses interventions françaises sur le sujet à Bruxelles, force est de constater que le dossier peine à avancer au plan communautaire.</p>	<p data-bbox="815 309 1169 338">La maîtrise des productions</p> <p data-bbox="815 376 1407 472">Ces propositions sont celles du ministère de l'agriculture et de la pêche et n'ont pas à être commentées par la mission.</p>

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Une certaine maîtrise des productions se fait cependant par des moyens incidents destinés à éviter une aggravation des problèmes d'environnement ou de structures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour ne pas aggraver l'excédent azoté et la pollution par les nitrates dans les zones d'excédents structurels (ZES), les créations et les extensions d'élevages sont interdites (sauf jeunes agriculteurs et exploitation à développement économique insuffisant). Cette mesure contribue à limiter la production dans les zones où les problèmes environnementaux sont aigus, comme l'a d'ailleurs indiqué le ministre de l'agriculture et de la pêche, Jean GLAVANY, lors du colloque <i>Maîtrise de l'impact des activités agricoles sur l'environnement</i> du 17 juin 1999, " <i>la prise en compte de l'environnement est aussi une façon d'appréhender la production agricole et je pense en particulier à la production porcine et au lien qu'il y a entre maîtrise de la production et sauvegarde de l'environnement</i> " ; - la Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a renforcé le contrôle des structures, (cf. : § 3.7.2. ci-dessus). <p>La gestion des crises peut conduire à des mesures de limitation des productions concernées. Les faillites d'élevages porcins dues à la dernière crise du secteur ont amené le Ministère de l'agriculture et de la pêche à conditionner l'attribution des aides de sortie de faillite à l'abandon de l'activité, qui ne devait pas non plus être reprise par un autre éleveur (sauf JA et EDEI).</p> <p>Or, la concurrence se faisant au niveau européen, il n'est pas envisageable de mettre en place des instruments de maîtrise des productions au niveau national sous peine de nuire gravement à la compétitivité des filières françaises.</p>	

Pièces jointes à la réponse du ministère de l'agriculture et de la pêche

II. REPONSE DU MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Observations du MAP et du MATE (réponse du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Lettre du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.</p> <p>Je fais suite à votre courrier du 28 juillet 1999, dans lequel vous avez bien voulu me transmettre, pour avis contradictoire, une version provisoire du rapport d'évaluation du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.</p> <p>Ce rapport synthétise un important travail de recueil d'informations et d'analyse fort intéressant.</p> <p>Il dresse un tableau sans complaisance des critiques qui peuvent être apportées au dispositif dans ses modalités actuelles, mais reconnaît également la nécessité de poursuivre le programme selon des modalités améliorées.</p> <p>Je souhaite lancer dans les meilleurs délais un chantier de réforme du PMPOA, selon les axes suivants inspirés par le rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le renforcement juridique du dispositif, en s'appuyant notamment sur la directive communautaire sur la prévention des pollutions azotées d'origine agricole • une réforme des modalités de gestion du programme • une meilleure application du principe « pollueur-payeur » et une plus grande participation des agriculteurs au financement du programme ; la création d'une redevance sur les excédents d'azote, dans le cadre de la réforme d'ensemble du système des agences de l'eau annoncée dans ma communication lors du conseil des ministres du 20 mai 1998 est la solution qui, à l'heure actuelle, a ma préférence • le renforcement de la définition de priorités territoriales (identification de bassins versants prioritaires) de manière à permettre une meilleure prise en compte des petits élevages et une plus grande efficacité environnementale • la nécessaire mise en cohérence des politiques environnementales et de maîtrise des productions animales <p>Le projet de rapport contient toutefois encore quelques erreurs qu'il conviendrait de corriger. C'est l'objet de la note annexée au présent courrier.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>En outre, certains points me paraissent à nuancer, notamment en vue d'une utilisation publique du rapport par le gouvernement pour appuyer les réformes qu'il projette :</p> <p>- la critique selon laquelle le PMPOA paierait les agriculteurs « <i>pour que des normes (obligatoires par définition) soient appliquées</i> » et l'affirmation selon laquelle « <i>la régularisation des situations d'infraction est, dans les faits, un des piliers du système ...</i> » mériteraient d'être nuancées. En effet, ces critiques ne sont partiellement fondées que pour les exploitations hors-sol, qui étaient intégrées dans le dispositif installations classées avant 1992. Pour les bovins, ces affirmations sont erronées puisque la réglementation des installations classées prévoit le respect de prescriptions techniques après un délai, les aides financières permettant à l'éleveur de réaliser les travaux avant l'échéance de ce délai. La plus grande partie du coût du programme concernant les bovins, il est excessif de généraliser une analyse qui n'est valable que pour une partie des élevages hors-sols.</p> <p>- La question de la conformité des aides au droit communautaire ne peut être traitée avec aussi peu de nuances. En effet, le mode de financement des agences, par le système mutualiste qu'il met en place, a permis de penser que les aides pouvaient ne pas être considérées comme aides d'Etat. Cette interprétation semble remise en cause par la jurisprudence de la Cour de justice européenne. En revanche, certaines analyses juridiques conduisent à considérer que les aides des agences n'entrent pas dans le cadre de l'article 87 (anciennement 92) du traité instituant la communauté Européenne, s'agissant d'aides à des investissements non productifs, qui ne sont pas susceptibles de fausser la concurrence au sens du traité, et ceci d'autant moins qu'elles reposent sur un système de financement mutualiste. Cette analyse a été transmise officiellement à la commission européenne par le gouvernement français le 30 mars 1989. En ne poursuivant pas ses investigations à la suite de cette transmission, la commission a implicitement reconnu qu'il s'agit d'une mesure générale ne favorisant pas certaines productions ou certaines entreprises au sens de l'article 87 (anciennement 92) du traité instituant la communauté Européenne.</p>	

Observations du MAP et du MATE	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Si toutefois l'interprétation rappelée ci-dessus devait à terme être remise en cause, il semble que le nouveau règlement n°1257/1999 du conseil du 17 Mai 1999, publié au JOCE du 26 juin 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, ainsi que le projet de document d'orientation communautaire pour les aides d'Etat dans le secteur agricole, permettent d'accorder des aides d'Etat pouvant atteindre 60% en règle générale et 75% dans les zones défavorisées, pour des investissements en matière de protection et d'amélioration de l'environnement.</p> <p>La question soulevée par l'inspection doit effectivement faire l'objet d'un examen attentif. Son analyse s'avère toutefois complexe, comme le montrent les éléments ci-dessus. Il ne semble pas qu'elle puisse d'ores et déjà être tranchée de manière aussi affirmative.</p> <p>Elle doit notamment être intégrée dans la réflexion plus générale sur l'évolution du dispositif des agences de l'eau. En tout état de cause, il me paraîtrait tout à fait contre-productif de rendre publique, à l'heure actuelle, ce type de conclusion.</p> <p>- Enfin, il me semble que l'analyse de l'impact environnemental conduit à des conclusions trop hâtives et mériterait d'être nuancée sur la base des différentes remarques jointes en annexe.</p> <p>Je tiens, en tout état de cause, à vous remercier à nouveau ainsi que vos collaborateurs pour la qualité et l'ampleur du travail fourni dans des délais très brefs.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°1 :</p> <p>L'analyse concernant le lien entre le PMPOA et la réglementation sur les installations classées nécessiterait d'être nuancée .</p> <p>En effet, il n'est pas justifié de dire que « <i>la régularisation des situations d'infraction est, dans les faits, une des dérives du système, surtout pour les élevages hors-sol</i> »</p> <p>Les infractions à la loi sur les installations classées peuvent être de deux types :</p> <ul style="list-style-type: none"> • non respect des prescriptions techniques • dépassement des effectifs autorisés <p>Il est vrai que les DEXEL mettent souvent à jour le non respect de certaines prescriptions techniques. Toutefois, ces prescriptions n'existaient avant 92, que pour les élevages hors-sol. En revanche, pour les bovins, aucune prescription n'avait été fixée avant 1992. En outre, des délais ont été accordés pour se conformer à ces nouvelles exigences. Dans ce contexte, il n'y a pas d'infraction possible.</p> <p>Les dépassements éventuels d'effectifs autorisés ne concernent généralement que les élevages hors-sol.</p> <p>Si des dépassements notables d'effectifs sont identifiés, alors, l'éleveur est mis en demeure de faire le nécessaire pour régulariser sa situation : soit il revient aux effectifs autorisés préalablement, soit il fait une demande d'extension. Cette demande est alors instruite selon les dispositions prévues par le décret n° 77-1133 du 21 décembre 1977 pris pour application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et sera, selon le contexte, acceptée ou rejetée.</p> <p>L'envoi systématique des études préalables aux services des installations classées doit permettre de renforcer la cohérence entre l'application de cette réglementation et le PMPOA, dans la mesure où c'est un moyen d'identifier certaines situations non conformes et de les corriger, de façon probablement plus efficace que par les seuls contrôles inopinés effectués par les inspecteurs des Installations Classées.</p>	<p>Remarque n° 1 :</p> <p>Le ministère chargé de l'environnement considère qu'il n'est pas justifié d'écrire que « <i>la régularisation des situations d'infraction est dans les faits une des dérives du système, surtout pour les élevages hors sol</i> ».</p> <p>La mission a acquis cette conviction par un faisceau d'informations convergentes et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▫ un échantillon de plusieurs centaines de dossiers ▫ l'audition de différentes personnes habilitées à donner un avis, à Paris et en région ▫ les instructions ministérielles adressées le 21 janvier 1998 aux préfets concernés par les ZES, prévoyant la régularisation des élevages dont les effectifs ont augmenté depuis le 1^{er} janvier 1994 (les augmentations d'effectifs antérieures à cette date se trouvant ainsi entérinées). <p>Ce point de vue est confirmé par un article de l'INRA, Sciences sociales (N° 4 ,août 1998) : « <i>Enfin, pour les éleveurs qui ne sont pas en règle avec l'arrêté d'autorisation-déclaration, du fait du dépassement de plus de 25 % de l'effectif autorisé, le contrat qui permet le financement des travaux d'amélioration introduit de fait la possibilité d'une régularisation de la situation, même si certains éleveurs auront à se mettre en conformité avec leur arrêté d'autorisation. Ainsi, la collectivité risque d'entériner les pratiques illégales de certains éleveurs n'ayant pas respecté la réglementation des installations classées. Il y a là une assez forte distorsion par rapport aux exploitations ayant joué le jeu, d'où un problème d'équité</i> »</p> <p>En outre la réponse du ministère chargé de l'environnement met en cause les inspecteurs des IC, qui seraient défaillants. « <i>En conséquence, la situation soulevée se limite à celle de l'absence de contrôle en vue d'un constat d'infraction par les inspecteurs des installations classées lorsqu'ils ont connaissance, par le DEXEL, de situations d'infraction</i> ». Cette réponse, qui engage la responsabilité personnelle des agents, ne correspond pas à la réalité qui apparaît après examen de plusieurs centaines de dossiers.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>En conséquence, la question soulevée se limite à celle de l'absence de contrôle en vue d'un constat d'infraction par les inspecteurs des installations classées lorsqu'ils ont connaissance, par le DEXEL, de situations d'infraction. Cette question est en outre limitée aux élevages hors-sol. Il convient donc de relativiser l'analyse en tenant compte de la faible proportion de tels cas dans le programme (tant en terme de coûts qu'en terme de nombre de dossier). Il est d'ailleurs probable que la part excessive accordée à ce point par rapport à l'équilibre général du PMPOA soit en partie liée à une prise en compte disproportionnée de la situation bretonne par les inspecteurs.</p> <p>Il n'est donc pas justifié d'écrire :</p> <p>page 4 : qu'il s'agit « <i>d'une logique de régularisations massives</i> »,</p> <p>page 6 de l'annexe I : « <i>la régularisation des situations d'infraction est, dans les faits, un des piliers du système</i> »</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°2 :</p> <p>Concernant l'incohérence entre les différents dispositifs mis en œuvre pour lutter contre les pollutions agricoles :</p> <p>L'analyse fait abstraction du lien entre la directive nitrates et le PMPOA, alors que c'est un des points forts du dispositif (respect des périodes d'interdiction d'épandage grâce à l'augmentation des capacités de stockage).</p> <p>Par ailleurs, les arrêtés ministériels du 29/03/95 relatifs aux prescriptions applicables aux élevages soumis à autorisation, annulés par le Conseil d'Etat mais dont la nouvelle version sera prochainement publiée, reprennent le contenu des programmes d'action et de résorption au titre de la directive nitrates. La réglementation installations classées est donc bien cohérente avec la directive nitrates et le PMPOA.</p> <p>La critique relative au manque de cohérence entre les prescriptions au titre de la réglementation sur les installations classées et les critères de calcul de la redevance PMPOA est également contestée dans la remarque 19.</p>	<p>Remarque numéro 2</p> <p>La directive nitrates fait obligation aux Etats membres d'établir des codes de bonnes pratiques agricoles. Au titre de celles-ci figurent les périodes d'interdiction d'épandage que la construction de cuves de stockage doit permettre de respecter. Le lien entre le PMPOA n'est pas ignoré de la mission, qui au contraire le souligne dans l'introduction du rapport et tout au long de l'annexe 1. Ce que la mission a en revanche constaté - et cette observation est maintenue - est l'absence de cohérence de l'intervention des collectivités publiques et des agences de l'eau, tant en ce qui concerne l'articulation des mesures que leur transcription juridique.</p> <p>Tant que les nouveaux arrêtés n'auront pas été publiés, la situation juridique demeurera insatisfaisante. De toutes façons, on ne peut à cet égard que déplorer le manque de célérité des administrations centrales compte tenu de la simplicité du problème juridique à résoudre, c'est à dire procéder aux consultations qui s'imposent, l'annulation ayant été prononcée, comme l'a souligné la mission, sur un simple motif de procédure.</p> <p>En outre, la réponse du ministère conduit à maintenir le constat présenté en annexe I (voir le tableau joint en page 11 de l'annexe en question), c'est à dire l'incohérence des dispositions issues de l'article 4 des arrêtés du 29 mars 1995 modifiant l'article 21 de l'arrêté du 29 février 1992. Tout ceci confirme qu'une approche forfaitaire continue de prévaloir, contrairement aux préoccupations de fertilisation raisonnée affichées.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°3 :</p> <p>Sur la base des arguments évoqués dans le courrier, la rédaction de cette partie est à nuancer et, en tout état de cause, ne doit pas être rendue publique.</p>	<p>Remarque numéro 3 :</p> <p>Le présent rapport d'enquête est destiné à l'information des ministres, qui seuls ont vocation à en décider la diffusion ou non.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°4 :</p> <p>Dans la note de bas de page 38, le « <i>bien entendu</i> » les données ont été remaniées est superflu. Il serait préférable d'indiquer en quoi ces données ont été retraitées.</p>	<p>Remarque numéro 4 :</p> <p>Ces précisions sont apportées en annexe II. Seules les données retraitées ont vocation à figurer dans le rapport de synthèse.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°5:</p> <p>Il conviendrait de nuancer les critiques concernant la dérive des coûts par le fait qu'au moment où les estimations initiales ont été réalisées, les données relatives aux coûts des travaux disponibles actuellement ne l'étaient évidemment pas.</p> <p>Par ailleurs, comme il l'est rappelé, à juste titre, le contexte de l'époque laissait penser que le taux d'intégration serait beaucoup plus faible.</p> <p>Le fait de dire que « <i>l'estimation initiale n'a jamais été actualisée</i> » n'est pas exact. C'est en effet sur la base de cette réactualisation que les décisions de la conférence nationale de suivi du 12/03/97 ont été prises (allongement de 3 ans du calendrier d'intégration pour les bovins, mobilisation de crédits FNDAE).</p> <p>Remarque n°6 :</p> <p>Afin de ne pas entraîner de confusion, il conviendrait d'ajouter que les travaux qui ne relèvent pas de la maîtrise des pollutions ne sont pas éligibles aux aides des financeurs. Cet argument ne peut donc pas être retenu pour expliquer la dérive des coûts du PMPOA.</p>	<p>Remarque numéro 5 :</p> <p>Les études préalables qu'il aurait été nécessaire de conduire, avant de mettre en oeuvre un programme aussi important et aussi lourd pour les finances publiques, auraient dû porter notamment sur les coûts des mises aux normes par type d'élevage. Les références PAM, DJA existaient pour ce type de projets de modernisation financés avec des aides publiques, y compris pour les différentes catégories d'élevages bovins dans les années 92-93. La mission ne peut pas se prononcer sur les causes de cette insuffisance des travaux de conception et de préparation.</p> <p>La mission n'a pas eu connaissance de véritables travaux d'actualisation qui auraient été menés par les services des ministères de l'agriculture et de la pêche et de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Eu égard à la dérive constatée, une actualisation annuelle prenant en compte les évolutions en termes d'intégration, de coût, de délais de gestion serait indispensable pour tenir à jour un calendrier prévisionnel. Un document utilisé lors de la réunion interministérielle qui s'est tenue à Matignon le 19 avril 1996 et qui examinait notamment la question du relèvement à 100 UGB du seuil d'intégration de 1998 pour les élevages bovins chiffre le coût global des travaux à 12,5 milliards de francs et les besoins cumulés en crédits d'Etat à 2,3 milliards. La mobilisation des crédits du FNDAE a certes été justifiée par l'ampleur des besoins en crédits d'Etat.</p> <p>La mission estime surtout que, suite aux travaux de l'INRA effectués pour le compte du ministère de l'agriculture, une actualisation aurait dû être effectuée et exploitée. Cette actualisation aurait permis aux services gestionnaires de proposer à leurs ministres des décisions harmonisées de maîtrise des dépenses publiques : plafonnement des subventions globales - plafonnement éventuellement modulé des aides par UGBN, ce que font déjà effectivement certaines agences de l'eau. par exemple l'agence Adour-Garonne.</p> <p>Remarque numéro 6 :</p> <p>Il est évident que le programme ne porte que sur les travaux éligibles.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°7 :</p> <p>Dans la phrase située entre les deux tableaux, il convient de remplacer « l'écart entre l'évaluation initiale du coût <i>total</i> des travaux » par « l'écart entre l'évaluation initiale du coût des travaux <i>retenus</i>».</p> <p>Remarque n°8 :</p> <p>Afin d'équilibrer la présentation des positions des différents inspecteurs de la mission d'évaluation, il conviendrait que la note de bas de page n°41 soit intégrée au texte.</p>	<p>Remarque numéro 7</p> <p>Oui. Il s'agit d'une erreur de plume.</p> <p>Remarque numéro 8</p> <p>Vu.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°9 :</p> <p>Bien que les hypothèses de calcul soient largement détaillées dans l'annexe, il conviendrait de les rappeler dans le corps du rapport : justification du nombre d'intégrables retenus et du coûts des travaux. En effet, ce point du rapport est important. Toutes les annexes ne seront peut-être pas diffusées</p> <p>Remarque n°10 :</p> <p>Dire que « <i>les administrations sont largement restées inertes vis-à-vis du dérapage des coûts ,...les gestionnaires du programme se sont contentés de prendre acte d'une dérive irrésistible</i> » n'est pas exact. En effet, dès 97, des réflexions ont été engagées par le CNS, pour réduire le coût de la maîtrise des pollutions par le biais de techniques alternatives d'efficacité environnementale équivalente. C'est dans cette logique qu'une étude sur les techniques alternatives de gestion eaux usées des exploitations laitières a été lancée en lien avec le CEMAGREF. Dans l'attente de la publication prochaine des résultats de cette étude, les solutions actuellement préconisées sont coûteuses (couverture des aires d'exercice, stockage/épandage) pour des effluents présentant peu d'intérêt agronomique, mais dont le potentiel polluant n'est pas négligeable. Compte tenu de la part importante des élevages laitiers dans la suite du PMPOA, les économies réalisables sur ce poste peuvent être substantielles.</p> <p>Par ailleurs, toujours dans une logique de réduction des coûts, certaines agences de l'eau plafonnent déjà les aides par UGBN. Des réflexions relatives à la non éligibilité de certains travaux sont également en cours. Enfin, la nécessité de faire appel à la concurrence a été rappelée à plusieurs reprises. Ces pistes de réflexion seront poursuivies.</p>	<p>Remarque numéro 9</p> <p>Il s'agit d'un rapport de synthèse. Les hypothèses de calcul sont largement détaillées en annexe II, à laquelle de nombreux renvois sont faits dans le corps du texte.</p> <p>Remarque numéro 10 :</p> <p>Suite à la réponse faite à la remarque n°5, il nous semble que, dans la mise en oeuvre d'un programme financé majoritairement par des fonds publics, il convient au niveau du ou des services gestionnaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de procéder au départ aux simulations basées sur les hypothèses les plus rigoureuses en incluant dans ce travail la considération selon laquelle il sera très difficile de procéder à une révision à la baisse des taux d'aide et des travaux éligibles. Un plafonnement des aides, par exemple, limite le risque de dérive et en l'occurrence, il aurait été amplement justifié. - de mettre au point un dispositif performant d'observation et d'analyse des coûts pour être en mesure de proposer au plus vite aux ministres d'une part, aux responsables professionnels d'autre part les mesures correctives qui restent envisageables. - de prévoir des processus de décision différents selon la nature des mesures concernées : une décision de plafonnement des subventions globales aurait ainsi pu être prise dès 1996, après une simple information au Comité de suivi sur la situation financière. D'autres décisions : plafonnement modulé des aides par UGB par exemple, peuvent justifier une discussion en Comité de suivi et une décision dans un délai de quelques mois. La mise au point de techniques alternatives d'efficacité environnementale équivalente peut effectivement susciter de longues expérimentations et de longs débats. Dans un délai d'un an, il doit être possible de décider d'un premier programme et de le diffuser, même si l'ensemble des membres du Comité national de suivi n'est pas d'accord, en prévoyant les améliorations et les compléments liés aux expérimentations en cours comme le suggère d'ailleurs la remarque.... <p>Ainsi, même si les administrations ont pris des initiatives, comme la commande d'une étude au CEMAGREF, elles n'ont pas été en mesure de décider des mesures de maîtrise des dépenses.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°11 :</p> <p>La critique relative à l'intégration des élevages par taille décroissante peut être nuancée par le fait qu'à nombre de dossiers égal, cette approche a permis de traiter davantage d'azote potentiellement polluant que si l'intégration avait été faite en sens inverse.</p> <p>Il est vrai que ce principe peut avoir entraîné des distorsions de concurrence vis-à-vis de l'accès au foncier dans les zones d'excédents structurels. Toutefois, la circulaire interministérielle du 21/01/98 s'est efforcé d'y pallier en plafonnant les plans d'épandage et imposant le traitement aux plus gros élevages dans ces zones.</p> <p>Remarque n°12:</p> <p>Supprimer « <i>compte tenu de l'irrégularité du programme vis-à-vis du droit communautaire</i> »</p> <p>Remarque n°13 :</p> <p>Le bilan des opérations coordonnées repose uniquement sur des données chiffrées (nombre d'agriculteurs, nombre d'UGBN, nombre de DEXEL réalisés...). Aucune analyse qualitative n'apparaît dans le rapport pour expliquer, pour les différentes opérations étudiées, les conditions de réussite ou d'échec, ainsi que les points forts et les points faibles du dispositif envisagé. C'est regrettable.</p> <p>En effet une telle analyse aurait permis de dégager des voies de progrès pour ces opérations (animation, suivi, gestion adaptée des dossiers, travaux adaptés...), que le rapport semble condamner un peu trop rapidement.</p>	<p>Remarque numéro 11</p> <p>Sur les distorsions engendrées par l'intégration par classe de taille décroissante et les risques juridiques inhérents à la circulaire du 21 janvier 1998, voir les développements en réponse aux observations du ministère de l'agriculture et de la pêche (page 13 de la réponse). On notera que les points de vue des ministères gestionnaires divergent : le ministère de l'agriculture et de la pêche nie l'existence de toute distorsion ; l'environnement les reconnaît.</p> <p>Remarque numéro 12</p> <p>Le rapport élaboré par les inspections est destiné à l'information des seuls ministres commanditaires et n'a donc pas vocation à être amputé de ses constats.</p> <p>Remarque numéro 13</p> <p>Deux remarques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur la position de la mission : celle-ci n'est pas homogène. Les missionnaires du COPERCI ont clairement exprimé leurs réserves qu'appelaient à leurs yeux l'analyse développée dans l'annexe IV (voir page 19 de cette annexe). Un écho de ces divergences se retrouve dans les propositions (voir pages 44 à 46 du rapport de synthèse). Pour les membres du COPERCI, il convient en effet de relancer de façon ciblée les opérations coordonnées en adoptant les modalités d'intervention à la situation réelle des petits élevages dans le milieu, ce qui ne requiert pas toujours la réalisation d'équipements coûteux ; cette solution appelle les plus expresses réserves des membres de l'inspection générale des finances, qui soulignent le coût d'une telle décision, mais aussi les faibles résultats enregistrés par la plupart des opérations examinées en détail dans le cadre de la mission (en particulier le programme Bretagne eau pure) ; - les éléments présentés en annexe IV fixent le cadre d'un diagnostic quantifié qui n'a pas été remis en cause par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°14 :</p> <p>Pour éviter toute confusion sur la nature de la prime pour épuration, il convient de préciser que la prime pour épuration correspond à un abattement calculé à partir d'une estimation de la pollution évitée.</p>	<p>Remarque numéro 14 :</p> <p>Certes</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°15 :</p> <p>Dire que « <i>le calcul des primes pour épuration est calculé sans rapport avec le niveau de pollution réellement engendré</i> » est excessif. Il conviendrait de remplacer ce mot par « <i>sans tenir compte suffisamment du niveau de pollution engendré</i> ».</p> <p>Remarque n°16 :</p> <p>Les critères retenus par les agences de l'eau et la réglementation ICPE ne sont pas les mêmes dans la mesure où celle-ci raisonne en terme d'azote total (organique + minéral) épandu sur la surface agricole utile (SAU), alors que les agences de l'eau raisonnent en terme de surface amendée annuellement en matière organique (SAMO). Ces valeurs ne sont donc pas comparables.</p> <p>Il n'est donc pas juste d'écrire qu'un éleveur en infraction avec la réglementation sur les IC (apports organiques supérieurs à 200 kg/ha de SAU) serait en classe I d'épandage, dans la mesure où cet épandage ramené sur la SAMO serait nettement plus important : en considérant, et ce n'est pas excessif, que la SAMO est en moyenne égale au tiers de la SAU, cela reviendrait à apporter 600 kg d'azote organique par hectare de SAMO, soit environ 9 UGBN.</p>	<p>Remarque numéro 15</p> <p>Vu.</p> <p>Remarque numéro 16 :</p> <p>Cette remarque, appelle une première observation : l'article 21 de l'arrêté du 29/2/92 modifié stipule que les terres à prendre en considération dans le calcul des apports azotés à l'hectare sont les "terres faisant l'objet d'un épandage" c'est-à-dire, non pas la SAU, mais la SPE (surface potentiellement épandable). Il est vrai que le texte de cet arrêté est ambigu et fait d'ailleurs l'objet d'interprétation variable selon les départements, ce qui ajoute à la confusion (cette ambiguïté n'est pas levée par l'arrêté du 1/7/99 paru au JO du 14/09/99 modifiant l'arrêté du 29/2/99).</p> <p>Cela dit, même si l'exemple cité dans le rapport ("Ainsi un éleveur en infraction avec la législation des installations classées...") ne correspond sans doute pas au cas général, il n'est certainement pas marginal.</p> <p>En effet, lorsque la SPE est sensiblement inférieure à la SAU (terres en pente, à proximité des habitations, de points d'eau ou de cours d'eau) on peut avoir couramment $SPE = 2/3 SAU$; il suffit alors que $SAMO = 0,6 SPE$ soit 0,40 SAU (au lieu de 0,33) pour qu'à l'apport azoté de 220Kg/SPE (il y a alors infraction) corresponde un apport de 360Kg/ha de SAMO (on est alors encore en classe I d'épandage donnant lieu à la prime maximum).</p> <p>A l'inverse, l'exemple existe aussi d'un éleveur réduisant sa SAMO par rapport à sa SPE, et pouvant se trouver alors en classe d'épandage III sans être en infraction avec la réglementation des ICPE.</p> <p>Ce manque de cohérence n'est guère satisfaisant. Si l'on peut facilement comprendre (car il y a une pollution résiduelle) qu'un éleveur en conformité avec la réglementation des ICPE paie une redevance, il est plus difficile d'admettre qu'un éleveur en infraction se trouve, par le jeu des abattements, exonéré de cette redevance.</p>

<p align="center">Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)</p>	<p align="center">Nouvelles observations de la mission en réponse</p>
<p>Remarque n°17:</p> <p>La rédaction actuelle laisse penser que les seuils de perception fixés par les agences de façon qualifiée « d'excessivement élevés » ne concernent que l'activité agricole. Or ce n'est pas le cas. Ces seuils ont été fixés dans le but de réduire les coûts d'instruction des dossiers dans tous les domaines. Ils correspondent à la redevance pollution qui serait payée dans le cadre d'une pollution correspondant à celle engendrée par 200 équivalent-habitants. Ce seuil est indiqué dans le décret du 28/10/75 en application de l'article 14-1 de la loi du 16/12/64. La quantité de pollution correspondant à 200 équivalent habitants est définie par arrêté actualisé au moins tous les 5 ans, exprimée en éléments polluants produits par jour (matières en suspension, matières oxydables, matières inhibitrices, azote réduit, phosphore total, composés organochlorés adsorbables sur charbon actif, métox). Ensuite chaque agence affecte ses propres taux de redevance pour chaque élément polluant, ce qui justifie la variabilité des seuils de perception entre agences.</p>	<p>Remarque numéro 17 :</p> <p>Vu cette réponse juridique, qui précise utilement la présentation du dispositif développée en annexe II. Sur le fond, rien n'interdit de fixer des seuils de recouvrement plus bas pour mettre fin à une situation aberrante : cette modification relève du pouvoir réglementaire.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°18 :</p> <p>Le mot « tare » est un peu fort et peut-être remplacé par « limites »</p>	<p>Remarque numéro 18</p> <p>Vu.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°19 :</p> <p>Le paragraphe relatif à la gestion de fait observée dans le département de la Manche est superflu dans le corps du rapport et pourrait n'être mentionné qu'en annexe.</p>	<p>Remarque numéro 19 :</p> <p>Non.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°20 :</p> <p>La critique relative à la mauvaise adaptation du PMPOA, programme national, pour résoudre des problématiques environnementales locales différentes est contestable, dans la mesure où les contrats de maîtrise des pollutions sont basés sur des diagnostics d'exploitation, au cas par cas. En ce sens, les contrats de maîtrise des pollutions sont adaptés aux contextes locaux. Il n'est donc pas justifié de dire que le programme est uniforme sur tout le territoire.</p> <p>En outre, la possibilité d'intégrer la programme dans le cadre d'opérations coordonnées offre un moyen supplémentaire pour adapter le programme aux problématiques locales.</p>	<p>Remarque numéro 20 :</p> <p>Il est vrai que le diagnostic d'exploitation permet, a priori et si le technicien en a la capacité, de proposer la solution optimum pour l'exploitant concerné mais celle-ci peut accroître le coût des solutions envisageables pour les voisins, voire au-delà lorsqu'il y a transfert éloigné des effluents. Ainsi sur un territoire déterminé la solution individuelle optimum ne correspond pas forcément à la meilleure solution collective. Le dispositif ZES tente de prendre en compte ces conflits d'intérêt mais avec retard.</p> <p>Dans la mesure où les problèmes de pollution par les nitrates se posent en termes très différents selon les territoires concernés, une approche territoriale plus globale aurait pu déboucher sur des programmes diversifiés, allant au-delà des mises aux normes individuelles et prenant en compte l'ensemble des exploitations agricoles du territoire concerné.</p> <p>Les opérations coordonnées offrent effectivement la possibilité de prendre en compte l'ensemble des élevages. Encore faudrait-il concevoir les programmes proposés aux petites et aux moyennes exploitations de manière différente, ainsi que le suggère le rapport.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°21 :</p> <p>Le fait de dire que «<i>la seconde caractéristique majeure du programme, à l’instar de la directive nitrates est de n’avoir pris en considération que les effluents d’origine organique</i> » n’est pas exact.</p> <p>En effet, les programmes d’action au titre de la directive nitrates ne concernent pas que les élevages, mais toutes les exploitations situées en zones vulnérables. Ils reposent d’abord sur l’équilibre de la fertilisation azotée (toutes origines confondues), l’enregistrement des pratiques de fertilisation, la définition d’un calendrier d’interdiction d’épandage et enfin sur un plafonnement des apports organiques.</p> <p>Le PMPOA intègre en principe l’azote minéral essentiellement dans le cadre du DEXEL. Il est vrai qu’en pratique, le CNS a constaté que la prise en compte de l’azote minéral, était insuffisante alors que c’est un levier non négligeable pour réduire les pollutions liées aux élevages. En ce sens, le contenu des études préalables est en cours de révision.</p> <p>Remarque n° 22 :</p> <p>Afin de mieux illustrer ce qui est dit dans le texte, un graphe présentant l’évolution des rendements depuis la campagne 75-76 devrait être mis en parallèle avec le graphe présentant l’évolution des consommations en engrais minéral.</p>	<p>Remarque numéro 21 :</p> <p>Parler de fertilisation raisonnée pour la directive nitrates, et de prise en considération de l’azote minéral dans le cadre du DEXEL, est excessif aux yeux de la mission. La directive n’a fixé de plafond aux quantités épandues qu’en matière d’effluents d’origine organique (point 2 de l’annexe III, qui précise les mesures à inclure dans les programmes d’action conformément à l’article 5 paragraphe 4 point a) de la directive nitrates). Il est vrai que les mesures arrêtées dans les programmes d’action doivent en théorie comporter des règles concernant « - les apports de composés azotés provenant des engrais chimiques et autres composés ». En réalité, les efforts se concentrent sur les seuls effluents d’élevage. C’est sur ce fondement, et pas sur la pression azotée globale, que sont validés les DEXELS, au vu de l’échantillon de plusieurs centaines de dossiers examinés par la mission. Une prise en compte de l’azote minéral conduirait par ailleurs à mettre en lumière de nombreuses situations d’infraction vis à vis de la réglementation des installations classées qui, pour sa part, fixe des plafonds d’azote toutes origines confondues (200 et 350 kilogrammes), au demeurant très éloignés d’une approche de type « fertilisation raisonnée » qui conduirait à des apports bien plus réduits, surtout si l’on prend en compte les arrière-effets (cf. annexe III pour une analyse chiffrée du cas de la Bretagne).</p> <p>La révision du contenu des études préalables, qui fait suite aux préoccupations exprimées au sein du CNS, est évidemment un point positif à cet égard, ainsi que les travaux en cours visant à faire évoluer le contenu des DEXEL.</p> <p>Remarque numéro 22 :</p> <p>Certes.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°23 :</p> <p>S'agissant des critiques relatives à la comparaison des différentes normes de rejets azotés par animal, il convient de signaler que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le CORPEN propose et actualises des « références » destinées à fournir aux éleveurs et aux techniciens des documents à caractères méthodologiques afin d'améliorer la prise en compte de la valeur fertilisante des engrais de ferme. Les références nécessaires à l'établissement du bilan CORPEN (rejets - exportation par les cultures) ont été établies en 1988. Elles ont été révisées en 1996 pour les porcs et les volailles, sur la base des travaux de recherche : INRA et Instituts techniques. <p>En ce qui concerne les vaches laitières, les travaux entamés depuis 2 ans n'ont pas encore abouti, en raison de difficultés présentées par la diversité des systèmes d'alimentation existants.</p> <p>En effet, la quantité d'azote épandable rejetée par an par une vache laitière varie entre 60 kg et 120 kg selon le niveau de production laitière mais surtout le régime alimentaire.</p> <p>Cet écart important conduit à s'orienter vers l'élaboration de références prenant en compte les principaux facteurs de variation précités.</p> <p>La question d'une éventuelle révision de la carte des zones d'excédent structurel est une question à part entière, non directement liée à ce qui précède.</p>	<p>Remarque numéro 23 :</p> <p>Ces précisions sont utiles, mais il convient de noter que, s'agissant des vaches laitières, les conclusions se font attendre. Il n'est, par ailleurs, pas répondu sur les écarts entre les normes françaises et les moyennes européennes.</p> <p>Contrairement à ce qu'affirme le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, une révision des normes ne pourrait être sans impact sur la carte des zones d'excédent structurel, en particulier dans les départements à forte densité d'élevages laitiers.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°24 :</p> <p>La description de la directive nitrates comme « <i>une logique forfaitaire (fixation de quantités maximales déconnectées des capacités d'exportation des plantes) et incomplète (les plafonds ne comprennent pas les engrais minéraux)</i> » témoigne d'une méconnaissance de cette directive (voir remarque n°21).</p>	<p>Remarque numéro 24 :</p> <p>Non. Voir page les nouvelles observations de la mission en réponse à la remarque numéro 21.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n° 25 : Remplacer « le » ministre par « la » Ministre.</p>	<p>Remarque numéro 25 : Soit.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n° 26 : Le cadre d'analyse de l'évolution de la teneur en nitrates des eaux douces réalisée par le SCORPEN entre 93 et 98 est qualifié, à mauvais escient, de « corrompu ». C'est inacceptable.</p> <p>Il convient de préciser que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le choix des points de surveillance est guidé par la nécessité de s'assurer que les pratiques agricoles sont, au moins de manière significative, à l'origine de cette situation sans quoi il serait illusoire d'espérer réduire la pollution par une modification de ces pratiques (programme d'action). - La durée de la surveillance (1 an) à renouveler au moins tous les 4 ans et celle prévue par la directive (article 6). - La synthèse nationale de cette évolution ne pouvait se faire et n'a d'ailleurs été faite, qu'à partir des points de surveillance communs aux deux campagnes : 1992/93 et 1997/98. L'intérêt de suivre l'évolution des captages d'eau destinée à l'alimentation humaine abandonnés pour cause de pollution azotée a été rappelé à l'ensemble des DIREN chargées de coordonner la mise en oeuvre de cette surveillance. Ce suivi a été pratiqué de façon inégale pour des raisons essentiellement financières. - Enfin, la synthèse nationale ne conclut nullement à une « stabilisation » de la teneur en nitrates, mais bien à une aggravation générale de la situation. Le rapport de synthèse du SCORPEN conclut ainsi : <i>« Suite à la deuxième campagne de surveillance de la teneur en nitrates des eaux douces réalisée de septembre 97 à août 98, il apparaît une tendance à la dégradation de la qualité des eaux douces. Cette tendance est d'autant plus marquée que la situation antérieure (en 93-94) montrait des signes de pollution (nombreux points de surveillance dont la teneur moyenne en nitrates dépassait 40 mg/l). Les départements ayant le plus grand nombre de points de surveillance avec une teneur moyenne en nitrates supérieure à 40 mg/l en eaux souterraines, sont situés à l'Ouest d'une ligne Bordeaux-Mulhouse, cela confirme ce que l'on sait de la situation générale de la France. »</i> 	<p>Remarque numéro 26 :</p> <p>Sur le réseau de suivi : ce n'est pas le choix des points qui est contesté, mais la modification d'un nombre important d'entre-eux entre les deux campagnes. Un choix de ce type conduit à fausser les résultats, qui doivent refléter une évolution et doivent par conséquent porter sur des réseaux comparables. L'abandon de points du fait de leur teneur en nitrates trop élevée est évidemment préoccupante.</p> <p>Les conclusions de la synthèse du SCORPEN - c'est à dire le constat d'une dégradation - sont partiellement partagées par la mission - il y a bien une dégradation des résultats - mais les analyses divergent profondément sur l'ampleur de cette dégradation. La mission la tient pour bien plus étendue que celle affichée. Les retraitements opérés pour parvenir à cette conclusion n'ont pas été contestés.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Il n'y a donc pas de divergence d'analyse. Je souhaite par conséquent que cette partie soit modifiée, y compris dans l'annexe III. Il conviendrait par ailleurs, que les hypothèses retenues pour retraiter les données brutes soient explicitées, non pas en annexe, mais dans le corps du rapport.</p>	<p>Non.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n° 27 :</p> <p>L'appréciation « <i>scientifiquement acceptable</i> » est superflue.</p>	<p>Remarque numéro 27 :</p> <p>Non.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°28 :</p> <p>La note pour « la » (et non pas « le ») ministre signée par le sous-directeur du milieu aquatique et de la pêche est interne et n'a pas vocation à être rendue publique.</p> <p>Remarque n°29 :</p> <p>Les conclusions relatives à l'impact environnemental occultent l'effet bénéfique du programme sur les risques de pollution directe et sur la part des risques de pollution diffuse évités notamment grâce à l'augmentation des capacités de stockage. Il conviendrait donc de nuancer cette conclusion et de relativiser le bilan environnemental un peu trop hâtivement négatif du PMPOA.</p> <p>En effet, l'indicateur « évolution de la teneur en nitrates » des eaux douces au niveau national n'est certainement pas le plus pertinent, pour percevoir une éventuelle amélioration de la qualité de l'eau, en raison notamment de l'inertie du milieu, mais également du faible nombre de contrats soldés et de la faible proportion de l'azote épandu qu'ils représentent.</p> <p>Même s'il reste, à l'évidence, un travail important à conduire sur l'amélioration des pratiques de fertilisation minérale, les travaux effectués dans le cadre de la maîtrise des pollutions sont indispensables tant en terme de diminution des pollutions directes (par la récupération de tous les effluents) qu'en terme de réduction d'une part importante des pollutions diffuses évitées grâce à l'augmentation des capacités de stockage des déjections permettant de ne pas épandre pendant les périodes où le lessivage est maximal.</p> <p>En ce sens, l'impact du PMPOA sur l'environnement ne peut être que positif, même s'il n'est pas encore perceptible sur la qualité de l'eau. A ce sujet, nous prévoyons la mise au point d'indicateurs de suivi environnementaux plus pertinents.</p>	<p>Remarque numéro 28 :</p> <p>Le rapport élaboré par la mission était destiné à la seule information des ministres commanditaires.</p> <p>Remarque numéro 29 :</p> <p>Le bilan environnemental du programme n'est pas « un peu trop hâtivement négatif ». Brossé à grands traits, il consiste à souligner que construire l'effort de construction et d'agrandissement de cuves de stockage ne saurait avoir à lui seul un impact très significatif sur la pollution. Régler les problèmes en aval n'équivaut pas à maîtriser la totalité du cycle de pollution. Or, que constate-t-on ? D'une part, qu'en aval du stockage, les pratiques agricoles évoluent avec lenteur (la surfertilisation demeure ; elle est parfois massive) et d'autre part que les effectifs augmentent, y compris dans les zones d'excédent structurel ce qui, en l'absence de solutions alternatives à l'épandage, accentue encore la pression azotée globale. Il n'est donc pas étonnant que la qualité de l'eau continue de se dégrader. Dans ces conditions - et indépendamment des phénomènes d'inertie du milieu comme du faible degré d'avancement du programme de travaux - l'impact <u>prévisible</u> du programme est limité si les comportements n'évoluent pas radicalement : la mission ne peut que maintenir ce constat. Elle souligne que la teneur en nitrates est le seul indicateur de résultat qui, <i>in fine</i>, importe. Si d'autres indicateurs plus pertinents existent, comme le ministère semble l'indiquer, la mission n'en a jamais eu connaissance en dépit de nombreux entretiens à la direction de l'eau.</p> <p>Tout cela ne revient du reste pas à conclure que le programme soit inutile : ni les conclusions, ni les recommandations de la mission ne s'orientent dans cette direction.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Il reste bien sûr, cependant des progrès à faire en terme d'amélioration des pratiques agricoles et tant les actions de conseil aux agriculteurs que le mode de calcul actuel de la redevance ne sont pas suffisamment incitatifs en ce sens. La mise en place d'un prélèvement basé sur les excédents d'azote pourrait résoudre ce problème de façon efficace, avec des coûts de gestion moindres que pour la redevance actuelle. Par ailleurs pour que les effets sur la qualité de l'eau soient plus rapidement sensibles, il paraît nécessaire de privilégier une approche territoriale.</p>	

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°: 30</p> <p>Sur la base des arguments développés dans le courrier, il convient de nuancer la phrase selon laquelle « <i>le seul moyen efficace d'éviter vraiment les discussions avec Bruxelles serait d'abaisser le taux à 35%</i> »</p>	<p>Remarque numéro 30 :</p> <p>Non.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°31 :</p> <p>Il conviendrait de remplacer la première phrase par la phrase suivante :</p> <p><i>« Dans le cadre des discussions sur la TGAP, le MATE a proposé un prélèvement assis sur les excédents d'azote sous forme d'une taxe dont la gestion pourrait être confiée à l'administration fiscale, de façon à éviter les dérives dont la redevance actuelle a été victime. »</i></p>	<p>Remarque numéro 31 :</p> <p>Tel n'est pas l'objet de la procédure contradictoire.</p> <p>Il est pris note néanmoins, du fait que la variante présentée en haut de la page 42 du rapport est préconisée par le MATE dans son ensemble et non par certains seulement de ses représentants.</p>

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
Remarque n°32 : deuxième ligne : problème de dates (entre 98 et 98 ?)	Remarque numéro 32 : Erreur de plume. Il fallait lire entre 1988 et 1998.

Observations du MAP et du MATE (réponses du MATE)	Nouvelles observations de la mission en réponse
<p>Remarque n°33 :</p> <p>L'évocation d'un unique produit à caractère commercial tel qu'AZOFAC paraît inopportune. Par ailleurs, il semble que l'efficacité de ce produit sur l'ensemble des nuisances olfactives issues des élevages ait déjà été contestée.</p>	<p>Remarque numéro 33 :</p> <p>voir à ce sujet la réponse aux observations du ministère de l'agriculture et de la pêche</p>

**MINISTERE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE**

**MINISTERE DE
L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

**MINISTERE DE
L'AGRICULTURE
ET DE LA PECHE**

**Inspection générale
des Finances**

**Conseil général du génie
rural des eaux et forêts**

**Comité permanent de
coordination des inspections**

N° 99-M-018-01

N° 99-RI-TERM-023-R

RAPPORT D'ÉVALUATION

**SUR LA GESTION ET LE BILAN DU PROGRAMME DE
MAÎTRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE**

TOME II : ANNEXES

JUILLET 1999

LISTE DES ANNEXES

Note : les annexes 1 à 9, et l'annexe 14 ont été rédigées par l'inspection générale des finances. Les annexes 10 à 13 et l'annexe 15 l'ont été par le comité permanent des corps d'inspection et le conseil général du génie rural des eaux et forêts. Toutes ces annexes ont été validées par l'ensemble des membres de la mission.

ANNEXE 0 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 1 : ARCHITECTURE JURIDIQUE DU PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA)

ANNEXE 2 : ANALYSE ECONOMIQUE ET FINANCIERE DU PROGRAMME

ANNEXE 3 : IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU PROGRAMME

ANNEXE 4 : LA DEMANDE D'EXTENSION DU PMPOA AUX PETITS ELEVEURS ET LE BILAN DE L'EXPERIENCE DES OPERATIONS GROUPEES (BASSINS VERSANTS)

ANNEXE 5 : LA GESTION DU DISPOSITIF AU SEIN DES AGENCES DE L'EAU ET LA REDEVANCE POLLUTION

ANNEXE 6 : LA MAITRISE DES POLLUTIONS AGRICOLES AUX PAYS-BAS

ANNEXE 7 : LES POLLUTIONS CAUSEES PAR LES GAZ

ANNEXE 8 : SITUATION DU PROGRAMME DANS LES QUATRE DEPARTEMENTS BRETONS

ANNEXE 9 : SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DE LA MANCHE

ANNEXE 10 : MISE EN ŒUVRE DU PMPOA DANS LES ZES ET ARTICULATION AVEC LES INSTALLATIONS CLASSEES

ANNEXE 11 : SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DE LA DROME

ANNEXE 12 : SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DU NORD

ANNEXE 13 : SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DES LANDES

ANNEXE 14 : SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DE LA MOSELLE

ANNEXE 15 : FINANCEMENT DU PROGRAMME PAR LES AGENCES DE L'EAU

ANNEXE 7 : LE DEPARTEMENT DU FINISTERE

ANNEXE 8 : LE DEPARTEMENT DU MORBIHAN

ANNEXE 9 : LE DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR

ANNEXE 10 : LE DEPARTEMENT D'ILLE ET VILAINE

ANNEXE 11 : LE DEPARTEMENT DE LA MANCHE

ANNEXE 12 : LE DEPARTEMENT DE L'ALLIER

ANNEXE 13 : LE DEPARTEMENT DE LA MOSELLE

ANNEXE 14 : LE DEPARTEMENT DU NORD

ANNEXE I : LISTE DES FICHES

La présente annexe se compose des quatre fiches suivantes :

Fiche 1 : analyse comptable

Fiche 2 : analyse fiscale

Fiche 3 : analyse budgétaire

Fiche 4 : organisation des procédures comptables

ANNEXE II : LISTE DES FICHES

La présente annexe se compose des 11 fiches suivantes :

- la première présente les conditions de formation de l'équilibre financier des concessions portuaires, et en particulier sa politique tarifaire ;

Fiche 1 : analyse financière et comptable des concessions portuaires

- les dix suivantes sont consacrées aux marchés de travaux les plus importants menés dans le périmètre des concessions portuaires depuis 1993 :

Fiche 2 : la construction du terminal Nord

Fiche 3 : la construction de l'agence SNCM

Fiche 4 : la construction du bâtiment des douanes

Fiche 5 : le huitième poste à quai

Fiche 6 : l'ensemble « cimentiers »

Fiche 7 : les travaux sur les réseaux courants forts

Fiche 8 : les travaux de reconstruction du port de l'île Rousse

Fiche 9 : le marché de la capitainerie

Fiche 10 : les marchés de maîtrise d'oeuvre

Fiche 11 : deux marchés de travaux secondaires

ANNEXE III : LISTE DES FICHES

La présente annexe se compose des 7 fiches suivantes :

- la première présente les conditions de formation de l'équilibre financier des concessions aéroportuaires, et en particulier sa politique tarifaire ;

Fiche 1 : analyse financière et comptable des concessions aéroportuaires

- les six suivantes sont consacrées aux marchés de travaux les plus importants menés dans le périmètre des concessions aéroportuaires depuis 1993 :

Fiche 2 : extension de l'aéroport de Bastia-Poretta - les études préalables et le marché de maîtrise d'oeuvre

Fiche 3 : extension de l'aéroport de Bastia-Poretta - les marchés de travaux

Fiche 4 : extension de l'aéroport de Calvi - les études préalables et le marché de maîtrise d'oeuvre

Fiche 5 : extension de l'aéroport de Calvi - les marchés de travaux

Fiche 6 : aménagement d'un aéroport

Fiche 7 : trois marchés secondaires

ANNEXE IV : LISTE DES FICHES

La Chambre de Commerce et d'Industrie de Bastia et de Haute Corse (CCIB) a créé l'Institut Méditerranéen de Formation (IMF), structure qui rassemble l'ensemble de ses activités de formation. L'IMF, parfois dénommé « groupe IMF », ne constitue pas une entité juridiquement ou financièrement distincte de la chambre mais en est au contraire l'un des services.

La présente annexe traite de certaines des activités de l'IMF et se compose de deux fiches :

Fiche 1 : l'équilibre financier du service formation ;

Fiche 2 : l'Ecole de Gestion et de Commerce (EGC) de Bastia et ses modalités de financement.

Quatre constats principaux découlent des vérifications conduites par la mission :

1 / L'activité de formation de la chambre, peu rentable, mobilise de manière croissante et souvent contestable des ressources publiques (subventions et prêts inter-services), très supérieures aux recettes commerciales propres de l'organisme.

2 / La baisse d'activité et la dégradation des résultats financiers enregistrées par l'IMF depuis 1994, en dépit des nombreux investissements réalisés, marque l'échec de la stratégie de développement de l'activité de formation de la chambre, qui a conduit à une mobilisation abusive de ses ressources et des financements publics.

3 / La dégradation de l'environnement pédagogique et financier de l'EGC s'est accompagnée d'un financement croissant et quasi exclusif par la taxe d'apprentissage. L'exercice par la chambre de son rôle de collecteur de la taxe s'est accompagné d'une captation des fonds contraire à la réglementation.

4 / Une série d'éléments, tant sur le plan pédagogique que financier, laisse entrevoir des perspectives défavorables au groupe IMF, confronté au surdimensionnement de sa politique d'investissement et à la précarité de ses modes de financement.

JEAN-JACQUES BENETIERE

INSPECTION GENERALE AGRICULTURE

Tel. : 01.49554003

Fax. :01.49555251

MISSION EVALUATION du PMPOA

Département de la DRÔME

N/réf. :

V/ref°

1. CARACTERISTIQUES DU DEPARTEMENT

1.1.L'AGRICULTURE

Dans les comptes de l'agriculture départementaux por 1997, les livraisons végétales avec 71% du total pèsent beaucoup plus que les livraisons animales :29%. Les fruits(28%) précèdent les vins(23%) et les produits de l'aviculture : 14 % pour les volailles de chair et 7 % pour les œufs dominant largement les autres productions animales qui ne comptent que pour 8% de la valeur totale des livraisons. Sur un total de 4900 exploitations agricoles à temps complet, les OTEX « Bovins », « Ovins », « Granivores »et « Poly-élevages herbivores et granivores » ne regroupent que 1025 exploitations dont 300 au titre des « Granivores » et « Polyélevages granivores ».

La S.A.U. de 225500 hectares se répartit de la façon suivante :Terres arables : 127800 ha
Surfaces toujours en herbe :52600 ha - Cultures permanentes : 45100 ha.

1.2. LE MILIEU

Les zones vulnérables définies en 1994 concernent surtout les zones de plaines situées le long du couloir rhodanien où se concentrent hommes et activités ,y compris les activités agricoles. Les élevages avicoles, les plus concernés par le PMPOA sont situés sur les Piémonts qui vont de la chaîne du Vercors jusqu'au nord de la Drôme provençale.

En 1995, une ZES a été définie et la profession a été d'accord pour retenir un périmètre nettement plus large que celui des deux cantons où les déséquilibres étaient les plus nets et où la réglementation imposait la ZES.. La zone retenue porte sur 8 cantons et 2 villes et cela dans le but de conduire une stratégie cohérente de résorption des excédents à l'égard des élevages avicoles

L'action professionnelle visant à limiter la pollution azotée des nappes phréatiques a démarré avec le Programme JUST'AZOTE en 1991. Ce programme conduit par la Chambre d'Agriculture avec le soutien de l'Agence de l'eau RMC et du Conseil général et la participation de divers partenaires :syndicats d'eau potable et d'irrigation et Instituts techniques a été une phase d'acquisition de références et de sensibilisation des agriculteurs à

la rationalisation des apports d'engrais azotés et à la gestion des effluents d'élevage. Compte tenu de l'intérêt suscité par ce premier programme 1991-1995 chez les agriculteurs, un deuxième programme a été lancé en 1997 sur l'ensemble des zones vulnérables du département. Il vise principalement l'amélioration des pratiques de fertilisation des éleveurs, céréaliers et arboriculteurs et porte aussi progressivement sur les bonnes pratiques d'irrigation et l'utilisation des produits phytosanitaires.

L'évolution de la teneur en nitrates des eaux de la plaine de Valence, la plus touchée marque depuis quelques années une inflexion sensible. L'observatoire des eaux souterraines de la Drôme enregistre sur ce secteur une tendance à la baisse : après avoir atteint un maximum de 84,8mg/l en 1991, la teneur moyenne a été de 73mg/l en 1996, 70mg/l en 1997 et 65mg/l en 1998. Ces chiffres obtenus à partir du réseau « brut » mixte (5 puits fermiers et 7 captages AEP) sont confirmés au niveau du seul réseau AEP où la teneur en nitrates est passée de 54mg/l en 1991 à 46 mg/l en 1998. Ces données nous ont été communiquées par la DIREN qui confirme l'intérêt des évolutions enregistrées mais qui doivent être confirmées.

2. MISE EN ŒUVRE DU PMPOA.

2.1 GESTION DDAF - SERVICE INSTALLATIONS CLASSEES - AGENCE DE L'EAU

Le guichet unique (DDAF) assure la réception et la gestion des dossiers. Il assure également, avec la participation du service Installations classées de la DSV et celle des services de l'Agence de l'eau leur instruction.

Le recensement des élevages intégrables a donné lieu à une enquête réalisée en 1993 par la DSV portant sur 1000 élevages (effectifs animaux - bâtiments - superficies). La DSV a établi une base de données des élevages intégrables avec l'année d'entrée prévisible dans le PMPOA. Cette liste, transmise à la DDAF est mise à jour par celle-ci et la DSV en fonction des informations disponibles.

C'est sur la base de cette liste que la DDAF envoie une relance à l'éleveur lorsqu'elle ne reçoit pas de demande d'étude préalable. Ensuite elle communique à l'éleveur la fiche de déclaration et la liste des « Dexellistes » du département.

Le diagnostic « DEXEL » est adressé aux Services vétérinaires et à l'Agence de l'eau et une réunion a lieu à la DDAF au cours de laquelle est examinée en particulier la situation administrative de l'élevage. En 1994, il était apparu que 50 cas nécessiteraient une régularisation sur les 400 élevages susceptibles d'être intégrés au cours du Programme. Depuis une vingtaine de cas (soit un total de 70 environ) ont été pris en compte dans le cadre d'une nouvelle procédure de demande d'autorisation.

Après la validation du DEXEL, l'éleveur décide avec l'appui du Dexelliste des travaux à réaliser et le projet est instruit à la DDAF, aux Services vétérinaires et à l'Agence de l'eau. Si le dossier est jugé recevable, notamment en ce qui concerne son éventuelle régularisation, les services vétérinaires procèdent à une étude d'impact avant d'engager l'enquête publique et l'instruction au titre des installations classées. Ensuite, le dossier est renvoyé à la DDAF qui termine l'instruction, interroge chaque financeur (Agence de l'eau - Conseil général - Conseil régional) et adresse à l'éleveur le projet de contrat signé par la DDAF et l'Agence de l'eau. Par ailleurs, le projet est présenté au Comité Départemental d'Hygiène.

Si l'éleveur est en situation irrégulière, les services vétérinaires lui demandent de déposer un dossier de régularisation et procèdent à l'instruction. La pratique actuelle des services vétérinaires consiste à tolérer un dépassement des effectifs de 10% par rapport aux effectifs déclarés ou autorisés à l'origine. Au-delà, c'est la procédure d'autorisation qui est appliquée.

Lorsque les travaux sont terminés, la DDAF organise une visite pour réception des travaux et invite les services vétérinaires, le Dexelliste et les financeurs à participer à la réception des

travaux. Jusqu'à une date récente, la collaboration entre les services vétérinaires et ceux de la DDAF étant excellente, le service des installations classées accompagnait systématiquement l'ingénieur de la DDAF chargé de la gestion du Programme dans les élevages. La directrice des services vétérinaires nous a indiqué malheureusement que pour des questions de moyens et respecter la priorité du contrôle des installations classées, la participation des services aux réunions du groupe de travail DEXEL et à la réception des travaux ne pourrait plus être assurée.

La gestion du PMPOA est assurée à la DDAF par un ingénieur ITA et une secrétaire administrative qui y consacrent la moitié de leur temps au sein du service Production agricole. Par ailleurs, M.DEVIERS, chef du service Aménagement foncier, forestier, hydraulique, environnement suit l'ensemble des programmes ayant trait à l'environnement et notamment ceux conduits dans les zones sensibles et la ZES.

A la DSV, la priorité est accordée au contrôle des installations classées et à la régularisation des élevages. Chaque demande d'autorisation donne lieu à une visite sur le terrain et à un contrôle de la cohérence du plan d'épandage. mais au-delà il n'est pas possible de procéder systématiquement à des contrôles terrain. Le service réalise toutefois des contrôles par sondage. C'est ainsi que, pendant les derniers mois de 1998, 15 élevages qui avaient été intégrés en 1997 ont fait l'objet d'un contrôle. Deux d'entre eux seulement tenaient parfaitement leurs cahiers d'épandage, trois ont présenté un cahier incomplet et dix d'entre eux ont fait l'objet d'un avertissement écrit. Pour aller plus loin dans le contrôle des plans d'épandage, il conviendrait que les services de la DDAF, y compris les services vétérinaires disposent d'une informatisation du parcellaire cadastral. Le service Installations classées fonctionnait avec 3 agents à temps plein et 2 agents à temps partiel jusqu'à mars 98.. A cette date, le chef du service a été muté dans une autre DSV sans être remplacé et un autre agent a choisi une cessation progressive d'activité. Les effectifs sont actuellement de 3 agents à mi-temps et un agent à 80%.

2.2. STADE DE MISE EN ŒUVRE DU PMPOA.

L'avancement des procédures au 1/6/99 est le suivant :

NOMBRE	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Demandes d'études préalables	33	32	92	34	46	2
DEXEL financés	33	32	92	34	34	2
PROJETS déposés	29	30	88	14	11	0
CONTRATS signés	27	27	52	8	8	0
TRAVAUX réceptionnés	17	13	23	2	1	0

Au 1/6/99, 227 DEXEL ont été financés et 122 contrats de travaux ont été signés. Les estimations de la DDAF relatives aux élevages restant à intégrer dans le cadre de ce Programme d'ici 2001 portent sur 285 exploitations.

L'avancement par système de production en nombre d'élevages et en nombre d'UGBN est le suivant au 1/6/99 :

Système production	Elevages Bovins-lait	Elevages Bovins-viande	Elevages Porcins	Elevages Volailles(Ponte et Chair)	Elevages Multi-espèces
Avant le 1/6/99	2-217 UGBN	4-565 UGBN	25-3001 UGBN	76-17244 UGBN	15-2266 UGBN
Du 1/6/99 au 31/12/2001	64-4800 UGBN		28-1746 UGBN	155-16880 UGBN	24-2758 UGBN

Ainsi au 1/6/99, 122 élevages intégrables ont fait l'objet d'un contrat. Selon les estimations DDAF-DSV, il en resterait 271 au minimum à intégrer pour un total de 26184 UGBN(23076 UGBN intégrés au 1/6/99).

Au 1/6/99, 31% des élevages intégrables l'ont été et cela représente 47% des UGB prévisionnellement intégrables. La situation est différente selon les espèces :

1 ;Pour les volailles qui constituent le secteur prépondérant, le tiers des élevages est intégré, soit un peu plus de la moitié des UGBN concernées.

2 ;Pour les porcs, près de la moitié des élevages sont intégrés, soit près des deux tiers des UGBN intégrables.

3 ;Pour les bovins, moins de 10% des élevages sont intégrés, soit 16% des UGBN intégrables

3. LES FACTEURS QUI FREINENT LA MISE EN ŒUVRE.

Les deux premières années ont été des années de lancement et le Programme a réellement démarré en 1996. Au niveau du financement, il y a eu des difficultés au niveau des crédits d'Etat en 1996 et 1997 accentués par le fait que le Conseil général voulait être fixé en début d'année pour arrêter sa ligne budgétaire. Depuis 1998, un rythme satisfaisant a pu être instauré

Actuellement, un autre facteur de freinage se manifeste au stade la réalisation des DEXEL. La Chambre d'agriculture assure, par l'entremise de ses techniciens, la quasi-totalité des diagnostics sur le département. Elle refuse d'envisager le recrutement des 4 nouveaux techniciens qu'elle devrait embaucher en 1999 pour traiter l'ensemble des dossiers « 1998 » :DEXEL et Travaux dans la mesure où le déclin rapide du nombre d'élevages intégrables les années suivantes :1999 et 2000 la mettrait, déclare-t-elle dans l'obligation de licencier les techniciens recrutés en 1999.

4.LES DEMANDES DE LA PROFESSION DANS LA DROME.

4.1. L'ETALEMENT DU PMPOA POUR LES ELEVAGES AVICOLES

La décision d'étalement du PMPOA concerne actuellement les seuls élevages bovins. Dans la DROME où près de la moitié des élevages intégrables sont des élevages avicoles, l'année 1999 correspond à un pic très élevé difficilement gérable compte tenu notamment des retards existants. La Chambre d'agriculture estime que les techniciens en place pourront seulement réaliser en 1999 les DEXEL « 97 » et « 98 » ainsi que les dossiers travaux des « 97 ». Les Professionnels du département demandent donc qu'un délai de 18 mois soit accordé au profit des élevages qui, hors du système bovin, ne bénéficient pas du réétalement du PMPOA jusqu'en 2001.

L'Agence de l'eau RMC a d'ores et déjà indiqué qu'elle refusait d'accorder de nouveaux délais aux intégrables « 98 » qui n'auront pas déposé leur dossier de travaux au 31/12/99. L'argument invoqué par la Chambre n'est pas forcément convaincant car le recrutement de quelques Dexellistes issus des lycées agricoles aurait sans doute été possible en juin 98. Par contre, il est indéniable que les retards pris par la mise en œuvre du Programme sont aussi imputables aux financeurs, notamment à l'Etat. Aujourd'hui et, compte tenu de la position ferme prise par l'Agence de l'eau, il est indispensable qu'un arbitrage soit rendu dans les meilleurs délais.

4.2.LES CONTRAINTES PENALISANTES DES ZES VOLONTARISTES.

EN 1996, la profession en accord avec l'administration a opté pour la définition d'un périmètre de ZES étendu très au-delà des contraintes réglementaires dans le souci de mettre en œuvre une stratégie globale de gestion des effluents d'élevage et d'optimiser les plans d'épandage en utilisant les surfaces disponibles des éleveurs et des autres agriculteurs volontaires.

Le programme de résorption arrêté en 1997 porte sur 2400 tonnes d'azote (sur une production totale de 3745 tonnes par les 700 élevages de la zone), sachant que les surfaces épandables disponibles sur la zone permettent d'épandre 3445 tonnes d'azote et se décline de la façon suivante/

-1622 tonnes pour l'épandage chez les tiers dans la zone,

-778 tonnes pour le transfert en dehors de la zone.

Alors que le programme était repris individuellement par les éleveurs concernés, l'application de la circulaire du 21 janvier 1998 oblige les éleveurs produisant plus de 20 tonnes d'azote ainsi que ceux en création ou en extension de transférer en dehors de la ZES ou de traiter la partie ne pouvant être épandue sur leurs terres en propre. Ces mesures viennent bouleverser le programme précédemment établi et auront pour conséquence d'accroître les transferts hors ZES alors que des solutions, voire même des demandes de fientes de volailles déjà contractualisées à l'intérieur de la zone ne pourront être satisfaites.

4.3. DES AIDES ADAPTEES AUX PETITS ELEVAGES DANS LES OPERATIONS COORDONNEES

En liaison avec le Parc naturel régional du Vercors, il a été décidé de mettre en œuvre une opération coordonnée intéressant la Drôme et l'Ardèche. L'accord-cadre signé début 96 concernait 67 élevages bovins dans la Drôme, tous d'une taille inférieure à 70 UGB. A ce jour, 63 DEXEL ont été validés mais 19 demandes de travaux seulement ont été formulées. Le coût des travaux explique sans doute les difficultés pour la majorité des éleveurs à s'engager dans de tels projets. Mais il est symptomatique de constater que dans le cadre de cette opération, l'Etat intervient au titre du PDR, en plafonnant le coût des travaux éligibles à 5000F/UGBN alors que ce plafond n'est pas appliqué pour les intégrables. Ces petits éleveurs sont donc doublement pénalisés : le coût des investissements en montagne est plus élevé et le coût unitaire est dégressif avec la taille des élevages. Au-delà de la nécessité de rétablir des conditions de financement non pénalisantes pour les petits élevages, il serait également utile de réfléchir à des programmes de maîtrise des effluents moins lourds et adaptés aux situations locales dans l'intérêt des éleveurs et des finances publiques.

Alain GRAVAUD

Caractéristiques du département des Landes

L'Agriculture

Le département des Landes est marqué par la prédominance de la forêt avec un boisement de 630 000 ha soit 67% du département (63% du massif aquitain).

L'activité agricole occupe 225 100 ha avec 8 000 agriculteurs et 24 400 actifs agricoles.

Le département est séparé en deux zones : une zone forestière qui occupe les 2/3 à l'Ouest et au nord est avec 83 000 ha de SAU ¹. En dehors de la forêt, la culture du maïs y est prépondérante mais on y produit des poulets de chair sous couvert forestier qui est une particularité de cette zone.

Une zone agricole au sud et sud-ouest, avec 142 400 ha de SAU et des exploitations de taille plus réduites que la zone forestière. C'est une zone de polyculture élevage où prédomine toujours le maïs pour les productions végétales et l'élevage de volailles de qualité et de palmipèdes gras pour les productions animales. La surface fourragère actuelle à 34000 Ha

Les livraisons végétales représentent 1 250 000 Frs dont 65,5% pour le maïs, les livraisons animales 1 600 000 Frs dont 71% pour les volailles.

Les Landes est le premier département français pour la production de maïs, 8,8% de la production nationale et au 5ème rang pour la production de volaille, palmipèdes inclus. Les autres productions de veaux, porcins, porcs et lait représentent respectivement moins de 1% de la production nationale.

6 000 000 de canards mulards et 160 000 oies sont élevés par 2 500 producteurs.

¹ Annexe de l'arrêté préfectoral du 3 avril 1999.

Le département produit plus de 15 millions de poulets de chair dont 71% sont sous label.

Les statistiques de 1994 comptabilisent 120 élevages de porcs, dont 70 élevages spécialisés représentant 90% de la production assurée par un groupement de production la FIPSO et 2 400 producteurs de bovins.

Le milieu

En 1994 en accord avec l'agence de Bassin Adour Garonne le Préfet a défini deux zones vulnérables, la vallée de La Leyre et la Vallée de l'Adour.

Un programme d'action a ces zones vulnérables est mis en application par arrêté préfectoral de 1998 qui précise les modalités d'apport d'azote dans ces zones avec même certaines interdictions.

La décision de déclaration du bassin de la Leyre comme zone vulnérable n'est pas due à la teneur en nitrate dont le niveau est "extrêmement faible"² 5 pp. mais en raison de son exécutoire, le bassin d'Arcachon qui est classé en risque d'eutrophisation.

Dans les années 93-94, quatre opérations locales agri-environnementales ont été entreprises et terminées au 1er mai 1999.

Elles étaient situées sur les bassins de la Leyre et de l'Adour, et elles concernaient 7 764 hectares pour 407 exploitations. Le financement était assuré sur le budget de l'état et de la communauté européenne ;

² Annexe de l'arrêté préfectoral du 3 avril 1999.

Le guichet unique (DDAF) assure la réception et la gestion des dossiers en relations avec le service des installations classées de la DSV et l'agence de l'eau Adour Garonne. 2 personnes, (une à mi-temps) y sont affectées. La chambre d'agriculteur et la fédération départementale des CUMA participe à la mise en place du programme.

Après un recensement d'élevages intégrables, un questionnaire a été envoyé à 300 éleveurs, il y a 180 réponses, à ce jour avec dépôt de dossier.

En même temps 3 opérations coordonnées ont été entreprises, concernant 3 bassins versants d'affluents du bassin de l'Adour où les élevages de palmipèdes sont nombreux mais souvent en dessous de la taille d'intégration.

Un programme d'intégration est réalisé par la DDAF en fonction de la taille de l'élevage. Lorsque le propriétaire a plusieurs élevages, un rang de classement est attribué à l'exploitation par le calcul d'une somme de coefficients affectés à chaque type d'élevage. Le coefficient correspond au rapport de l'effectif de l'élevage sur l'effectif limite d'intégration.

L'instruction du DEXEL financé à 50% par crédit d'État et 50% par l'agence de l'eau est effectué soit par la DDAF mais surtout par la chambre départementale d'agriculture, la FIPSO, groupement de producteurs de porcs et une personne M. MONTJARRET.

Parallèlement la DDAF prend attache avec le service des installations classées assuré par les services vétérinaires. Lorsque l'autorisation est donnée par le Préfet, la DDAF fait par de la décision favorable à l'agriculteur accompagnée du contrat.

Un cahier d'épandage est fourni par l'agence de l'eau.

La réception est assurée par les agents de la DDAF avant le versement du solde de la subvention après réception des factures acquittées, avancement des procédures au 1/06/99 : nombre de dossiers.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Études préalables	21	13	40	20	49	4
Dexel financés	19	13	37	20	49	4
Projets déposés	12	9	25	10	12	0
Contrats signés	9	8	20	6	2	0
Travaux réceptionnés	6	5	11	2	0	0

En 1999, 147 DEXEL ont été financés et 45 contrats de travaux ont été signés. Les estimations de la DDAF relatives aux élevages restant à intégrer dans le cadre d'ici 2001 portent sur 168 élevages ;

Le financement des travaux.

Pour les élevages intégrables répondant aux exigences des installations classées, 64% du coût des travaux est pris en charge selon la répartition : suivante 34% agence de l'eau, 30% budget de l'Etat (PDZR 15%) et du Conseil Régional (15%).

Le Conseil Général ne participe aux financements que dans les opérations coordonnées.

Il n'y a pas de programme informatique pour gérer ce programme.

Plan d'épandage : l'exploitant est tenu de tenir un cahier d'épandage. Un tel cahier est remis à chaque contrat par l'Agence de l'eau.

Lors de la réception des travaux, les agents de la DDAF le consultent. Leur attention s'est portée sur l'absence d'information pour la fertilisation minérale azotée. Une action pour corriger cette carence est entreprise.

La mise en place du PMPAO dans le département des Landes ne rencontre pas de difficulté particulière. Il faut par contre, tenir compte de l'argumentation à venir du nombre de dossiers dû aux opérations coordonnées et le départ de l'agent à mi-temps de la DDAF ce qui risque de provoquer un engorgement et des difficultés d'instructions des dossiers ;

LES OPERATIONS COORDONNEES

Au 11-06-1999 le département des Landes a entrepris 3 opérations coordonnées situées dans le bassin de l'Adour : Petit Bas, Cazeaux, Gouaougue.

Ces opérations sont animées par la chambre d'agriculture et la fédération départementale des CUMA. Après recensement des éleveurs, ceux-ci ont été convoqués pour des réunions d'informations et de restitutions, en étroite relation avec le Conseil Général et la DDAF.

	Petit-Bas	Cazeaux	Gouaougue
Éleveurs recensés	42	78	92
Éleveurs rencontrés	37	68	84
Surface éleveurs	795	1949	2501
Surface totale opérat.	1835	4560	4933
Elevages autorisés	2	2	1
Elevages déclarés	13	19	18

Répartition des UGBN par espèces			
	Petit-Bas	Cazeaux	Gouaougue
Bovins	591	849	636
Porcs	502	-	-
Volailles	188	137	225
palmipèdes	222	887	916
TOTAL UGBN	1503	1873	1777

Le choix de ces 3 zones s'explique par une concentration communale d'élevages qui approche une charge d'UGBN à l'ha avoisinant la limite cantonale définissant les ZES, une prévision d'augmentation des effectifs et des équipements de stockage des effluents (lisiers ou fumiers) absents ou insuffisants pour des exploitations qui ne sont pas intégrables.

	Petit-Bas		Cazeaux		Gouaougue	
	Intégrable	non intég	Intégrable	non intég	intégrable	non intég
Nbre d'exploitation concerné	6	14	13	46	6	56
Nbre de DEXEL déposés	6	14	1	7	0	0
Nbre de DEXEL acceptés	5	13	1	0	0	0
Nbre de contrats signés	1	2	0	0	0	0

Les opérations étant récentes et donc en cours de réalisation, nous ne pouvons nous prononcer sur les résultats, mais nous pouvons noter la bonne participation des exploitations non intégrables supérieure aux intégrables, surtout pour l'opération du Petit-Bas ;

INSTALLATIONS CLASSEES

Les Services Vétérinaires assurent le contrôles des élevages au titre des installations classées et de la santé animale 'règlement sanitaire départementale.

activité	autorisation	déclaration	autre
Canards élevage	23	341	108
Canards gavage	12	248	201
Dindes labels	8	54	2
Pintades labels	5	47	2
Poulets labels	22	375	43
porcs	31	54	
bovins	5	135	274
veaux	10	32	6

Une enquête menée au printemps 1999 sur les élevages porcins a décelé 6 élevages sur 127 visités, en situation irrégulière ; 8 en sureffectif (entre 5,4% et 117,5%), 2 non déclarés Seul, 15 cahiers d'épandage ont été présentés sur les 59 contractualisés ;

Observation sur la filière volaille - palmipèdes.

Les Landes ont une forte production en volailles de chair dont une grande partie le sont sous signer de qualité.

Les élevages sous label, doivent répondre à un cahier des charges qui exige des parcours. Une caractéristique des Landes sont les élevages sous couvert forestier. Dans ce cas les rejets d'élevage sont répartis, sur le parcours et répondent aux critères du PMPOA.

Par contre de nombreux élevages de canards prêts à gaver et des ateliers de gavage sont cf. de caractère familial et en dessous de la taille d'intégration.

Cela explique la mise en place d'opération coordonnée pour améliorer le contrôle des affluents, collecte dans des fosses étanches par les ateliers et exigence de parcours pour les élevages en plein air.

Ces améliorations devraient être étendues à tout le département, en ayant recours aux C.T.E. pour les élevages non intégrables et hors opérations coordonnées.

Nous pouvons constater la difficulté de connaître le nombre d'éleveurs et la structure par taille.

Paris, le 25 Juin 1999

BILAN EVALUATION du PMPOA

Département du NORD

I - L'élevage dans le département du Nord

Donnée souvent mal connue : les livraisons animales (lait - viande) représentent dans le département du Nord la **moitié du total des livraisons de l'Agriculture**.

Le cheptel bovin atteint 340 000 têtes dont 100 000 vaches laitières ayant donné lieu en 1998 à la production de 6 millions d'hl de lait, soit environ 2,5 % de la production nationale.

Certes, loin derrière la production bretonne, la production de viande porcine n'est cependant pas négligeable (environ 45 000 t, soit plus de 3 % de la production nationale).

Soulignons enfin que la SAU couvre 388 000 ha
dont 102 000 ha de STH
et 286 000 ha de terres arables,

ce qui constitue **un potentiel élevé de surfaces sur lesquelles il est possible d'épandre des effluents**, potentiel cependant obéré par la forte densité de la population (440 hab/km²), qui rend souvent également problématique la mise aux normes de bâtiments existants qui sont souvent insérés dans le tissu urbain.

II - Qualité des eaux - zones vulnérables

Il est clair que dans un département aussi peuplé et aussi industrialisé que le Nord les pollutions d'origine domestique et industrielle ont un impact tel qu'elles masquent les pollutions d'origine agricole, qui ne sont cependant pas négligeables, compte tenu de l'intensité de l'Agriculture (département d'élevage, le Nord est aussi un département de grandes cultures intensives) :

- sauf sur quelques têtes de bassins, **la qualité des cours d'eau** est généralement médiocre, même si l'on observe une tendance à l'amélioration sur certains tronçons ;
- les teneurs en nitrates des eaux souterraines évoluent lentement à la hausse ; des **zones vulnérables ont été délimitées** couvrant **une centaine de communes**. Précisons toutefois que ces zones ne se situent pas dans les régions où l'élevage est le plus dense (Flandres - Thiérache) et que les excès de nitrates viennent plutôt des grandes cultures.

III - Elevages intégrables (de 1994 à 2001)

Indiquons d'entrée qu'il n'a pas été réalisé d'inventaire très précis du nombre d'élevages intégrables au PMPOA et que les données ci-après résultent d'évaluation effectuée par l'EDE et sont donc approximatives.

	nombre d'élevages	nombre d'UGBN
Bovins	1 265 (1)	132 000
Porcins	224	25 000
Volailles	92	11 000

(1) ce qui représente à peine le quart des exploitations détenant des bovins et résulte de l'existence de beaucoup de petites structures d'exploitations, n'ayant pas accès au PMPOA.

Les exploitations les plus importantes, donc intégrables, sont majoritairement des structures sociétaires (environ les 3/4).

IV - Etat d'avancement du PMPOA (au 31.12.1998)

Remarque préalable : les données ci-dessous qui nous ont été fournies par la DDAF du Nord, ne coïncident pas toujours avec celles contenues dans les tableaux de bord élaborés par la DEPSE. Cette remarque milite en faveur d'une conception normalisée au niveau national des modalités de suivi des opérations.

	Bovins		Porcins		Volailles	
	nb d'exploit.	nb d'UGBN	nb d'exploit.	nb d'UGBN	nb d'exploit.	nb d'UGBN
Dossiers soldés	39	6 300	7	1 300	4	950
Travaux lancés ou en cours d'achèvement	392	56 700	90	15 200	23	4 000
Etat d'avancement par rapport aux élevages intégrables (%)	431	63 000	97	16 500	27	4 950
	34 %	47 %	43 %	66 %	29 %	45 %
Dexels terminés et travaux en attente de financement	119	15 100	15	1 528	19	2 200
Dexels autorisés	113		20		8	
Demandes en attente	136		11		2	
Total	799		143		56	

N.B. Aucune opération coordonnée n'a été lancée dans le département

J.A. ayant anticipé leur intégration : 101 pour 9 471 UGB

Malgré un démarrage tardif (en 1996) dû, pour l'essentiel, à la longueur des négociations avec la Région et le Conseil Général pour la mise en place des procédures et des financements, on peut dire que le département du Nord avait atteint fin 1998 un niveau de réalisation du programme tout à fait honorable par rapport aux autres grands départements d'élevage.

Les pourcentages d'exploitations et d'UGBN « traités » ou « en cours de traitement » au 31.12.98 par rapport au total des intégrables, soit 35 % et 50 % seraient même supérieurs aux pourcentages nationaux. Pour autant le calendrier d'intégration ne sera pas respecté et cela pour des raisons qui sont aujourd'hui, moins liés aux moyens financiers (grâce aux abondements du FNDAE, du Conseil Régional, du Conseil Général et de l'Agence de l'Eau) qu'aux moyens humains affectés à la mise en oeuvre du programme.

Ces moyens humains sont notamment insuffisants au niveau de l'Agence qui ne peut faire face actuellement à l'afflux des dossiers. A cet égard le choix qui a été fait de faire gérer ces dossiers par un cabinet d'études extérieur serait sans doute à reconsidérer.

V - Les procédures et les moyens

La fonction de guichet unique a été dévolue à la DDAF qui gère le dispositif avec des moyens réduits (1,5 technicien + 1 adjoint administratif).

Les DEXEL sont établis :

- pour 50 % par des agents de la Chambre d'Agriculture,
- pour le reste par le contrôle laitier du Nord
les groupements de producteurs porcs
quelques experts privés.

Les dossiers techniques de travaux (plans - devis descriptif et estimatif) sont établis :

- pour 60 % entièrement par l'EDE,
- pour le reste en liaison avec le dexeliste, l'EDE assurant la conception technique des travaux (et des bâtiments en cas de modernisation),

L'éleveur soumet ensuite le dossier directement à une entreprise. **Il n'y a pas de maîtrise d'oeuvre** et donc pas de garantie correspondante.

Il est à souligner que les montants des travaux de mise aux normes sont déterminés sur la base des prix plafonds validés par l'ensemble des financeurs.

Une fois établis et lorsqu'ils peuvent être financés dans l'année, les dossiers techniques sont examinés par chacun des intervenants :

- DDAF,
- Agence de l'eau Artois-Picardie (qui a confié cet examen à un bureau d'études privé)
- Conseil Régional (faisant évaluer principalement les effets agrienvironnementales du dossier par un bureau d'études privé),

- DSV (contrôle des effectifs et du plan d'épandage, mais uniquement sur dossiers).

Après cet examen le dossier est soumis au Comité des financeurs (DDAF - Agence de l'eau - Conseil Général, Conseil Régional, Chambre d'Agriculture) qui prend la décision de financement.

Dans la mesure où il n'y a pas d'obstacle financier le délai entre la demande de l'éleveur et la décision du Comité des financeurs est maintenant en moyenne de 15 mois.

Ce délai était beaucoup plus élevé (en moyenne de 24 mois) dans les premières années du programme.

VI - Coûts et financement

Nous ne retiendrons ici que les coûts liés à la mise aux normes et non ceux des travaux d'amélioration et de modernisation accompagnant très souvent cette mise aux normes sachant au surplus qu'un certain nombre d'éleveurs se trouvent dans l'obligation de « sortir » leurs bâtiments du tissu urbain pour respecter la réglementation installations classées.

Ajoutons enfin qu'il existe dans le département une zone « objectif 1 » (3 arrondissements de Douai, Avesnes sur Helpe et Valenciennes) où les bâtiments d'élevages sont éligibles aux aides du FEOGA.

Au 31.12.1998 les financements engagés étaient les suivants :

Travaux retenus et engagés KF	Financement (KF)					Exploitations	UGBN
	Etat	CG	Conseil Régional	AE	Total aides publiques		
188 514	28 279	12 543	17 321	65 980	124 123	550	84 293
	15 %	6,7 %	9,2 %	35 %	65,9 %		

Commentaires : le taux élevé de l'aide résulte du taux de 35 % accordé par l'Agence Artois-Picardie.

Coûts unitaires :

Les ratios **coûts moyen/UGB** en fonction de l'année d'intégration et du type à élevage fait apparaître :

- a) une tendance très nette à l'augmentation de ces coûts de 94 à 98 ainsi qu'il résulte de la série suivante (**tous types d'élevage confondus**) :

Année d'intégration	Coût moyen/UGB (f)
94	2 183
95	3 189
96	3 695
97	3 209
98	4 192
99	5 624

- b) des coûts d'autant plus élevés qu'il y a davantage de bovins et notamment de bovins laitiers sur l'exploitation. Les chiffres ci-dessous illustrent parfaitement cette tendance que l'on retrouve sur l'ensemble du territoire français :

Type d'élevage	Coût moyen par UGB (F)	Observations
bovin	4 549	bovins maj.
bovin porcin	4 509	
porcin bovin	2 870	bovins maj.
bovin volaille	4 479	
volaille bovin	1 451	
porcin	1 237	
volaille	492	

Dans la zone objectif 1, les éleveurs accompagnant la mise aux normes de leurs bâtiments par des investissements de modernisation peuvent prétendre à des crédits FEOGA.

Nombre de dossiers ayant bénéficié de ces aides : .167

Montant des travaux correspondants : .106 468 KF.

Montant total des aides : .26 617 KF

Il y a lieu de préciser que la subvention FEOGA sur la modernisation est plafonnée à un montant égal à l'aide (Etat + Région + Département) sur les travaux de mise aux normes.

VII - Contrôles techniques

Les travaux subventionnés dans le cadre de la mise aux normes consistent pour l'essentiel à créer des volumes de stockage, c'est-à-dire à couler du béton armé.

Ferraillage, dosage et modalités de coulage du béton sont donc à contrôler de très près d'autant qu'aucun éleveur ne fait appel à un maître d'oeuvre pour s'assurer de la qualité et de la pérennité des ouvrages.

Pour effectuer les contrôles, en tout cas au moment de la réception des travaux (ce qui permet de déceler au moins les défauts apparents et de vérifier que les ouvrages sont aux dimensions prévues et ont été implantés conformément au projet) la DDAF dispose d'un technicien de Génie Rural.

De son côté, l'Agence envisage de faire procéder à des contrôles systématiques sur les plans de ferraillages, et inopinés au moment du coulage du béton, par un bureau de contrôle spécialisé.

Les entrepreneurs sont évidemment contraints de s'engager à respecter le cahier des prescriptions techniques imposé par le Ministère de l'Agriculture et de fournir une attestation de garantie « génie civil ».

Dans l'ensemble la qualité des ouvrages réalisés est maintenant satisfaisante. Cependant des difficultés sont apparues avec la venue sur le marché d'entreprises originaires de Belgique offrant des prix très intéressants mais des garanties incertaines.

Enfin le contexte concurrentiel devenu défavorable (volume croissant de travaux offert à un nombre d'entreprises resté stable) allonge les délais d'intervention des entreprises, pèse incontestablement sur les prix et parfois sur la qualité des travaux.

VIII - Impact sur le milieu naturel - Volet épandage

Il n'existe actuellement aucun élément (chiffré ou non) ni aucune mesure qui puissent témoigner d'un quelconque impact des travaux réalisés sur le milieu naturel. Au demeurant les opérations les plus anciennes n'ont aujourd'hui guère plus de 2 ans.

Selon les techniciens de l'Agence sauf cas de pollutions ponctuelles bien identifiables il n'y aura guère d'impact sensible et significatif avant une vingtaine d'années.

D'autant qu'aux pollutions azotées d'origine agricole se superposent celles, très importantes dans le Nord, rejetées par les industries agro-alimentaires (laiteries, malteries, brasseries, féculeries, sucreries) donnant lieu à la production de boues également épandues sur les terres agricoles, auxquelles s'ajoutent encore celles qui proviennent des stations d'épuration dont l'élimination relève également de l'épandage agricole.

Les quantités d'azote contenues dans l'ensemble de ces effluents organiques (effluents d'élevage, boues industrielles, boues des stations d'épuration) conduisent dans 2 ou 3 cantons du département à des situations proches de celles des zones d'excédents structurels. Dans ces cantons se conjuguent en effet les apports de l'élevage, des boues industrielles, des boues de station d'épuration et des effluents venant de Belgique. Sur une bande d'une dizaine de kilo-

mètres longeant la frontière les éleveurs belges se portent systématiquement acquéreurs de terres destinées à l'épandage, et sans que l'Administration puisse s'y opposer dans la mesure où ils ne sont pas soumis à la réglementation des structures. Cela dit, si l'on considère l'ensemble du département il est clair que la surface potentiellement épandable est très largement supérieure aux besoins. Pour autant il est regrettable que le volet épandage du PMPOA ne fasse l'objet d'aucun contrôle. Il n'est pas contestable que les moyens dont dispose la DSV pour assurer ce contrôle sont tout à fait insuffisants.

Mais au-delà même du contrôle, il y a la mise en oeuvre d'une nouvelle gestion des fertilisants azotés plus économe et plus respectueuse du milieu naturel. Or peu d'éleveurs se sont actuellement engagés dans cette voie qui seule conduira à la réussite réelle du programme.

IX - Position de la profession agricole

L'adhésion de la profession agricole du Nord au PMPOA a été très rapide et elle est aujourd'hui totale.

Elle considère que la mise aux normes est une **question de survie** pour les élevages, notamment dans une région où la densité de population est très élevée et où les élevages sont donc souvent très proches des habitations, et que c'est aussi une condition « sine qua non » pour qu'une exploitation **soit transmissible et susceptible d'être reprise par un jeune**.

Au surplus les conditions sanitaires de production des aliments (et singulièrement le lait et la viande) préoccupent de plus en plus le consommateur, ce qui impose qu'à cet égard les exploitations soient irréprochables, ce qu'admettent volontiers les éleveurs tout en s'insurgeant contre le fait que certains acteurs de la filière (producteurs d'aliments du bétail) ne soient pas soumis à la même rigueur.

En outre le PMPOA a été l'occasion pour les éleveurs de réfléchir sur leur outil de travail et dans biens des cas d'en entreprendre la modernisation.

Cependant il y a lieu parfois de **s'inquiéter de la lourdeur des investissements engagés**, sachant que si la mise aux normes est confortablement aidée, celle-ci ne représente en cas de modernisation qu'une part très réduite du total des investissements (souvent guère plus de 30 %).

Dans une perspective plus large de gestion globale des effluents organiques de toutes origines la profession est disposée à s'engager avec l'aide de l'Agence de l'eau dans une politique dans laquelle l'agriculture jouerait un rôle essentiel par la mise à disposition des sols dont il serait absurde de ne pas utiliser le pouvoir épurateur, sachant qu'au surplus ces effluents ont une valeur fertilisante non négligeable.

C'est ainsi qu'elle participe à la mise en place d'un SATEGE (Service d'assistance technique à la gestion des effluents) intervenant sur la base d'une charte pour le recyclage en Agriculture des effluents urbains industriels et agricoles.

X - Perspectives et conclusion

Cinq à 6 années seront encore nécessaires pour en terminer avec le PMPOA tel qu'il est conçu actuellement, c'est-à-dire dont sont exclus les élevages de moins de 70 UGB.

Encore faudra-t-il aussi le **consolider en terme de pratiques d'épandage** qui ne font actuellement l'objet d'aucun contrôle.

Pour les élevages de moins de 70 UGB l'avis quasi unanime est d'éviter tout effet d'annonce et d'abord d'en étudier de façon approfondie les modalités de mise en oeuvre du programme qui serait ainsi élargi :

- approche par bassin ?
- contraintes techniques alléchantes ?
- promouvoir la mise en commun encore insuffisante des équipements d'épandage.

Cependant le Conseil Général du Nord souhaiterait qu'une décision soit prise rapidement pour que ces élevages de taille moyenne qui sont nombreux dans le département puissent entrer dans un dispositif d'aide.

De ce que nous avons constaté sur le terrain, il ressort qu'il serait souhaitable que le PMPOA soit amendé pour prendre en compte :

- une meilleure insertion paysagère,
- la réduction des odeurs, surtout au moment de l'épandage (nous avons pu vérifier sur place que le problème des odeurs était une difficulté majeure pour bon nombre d'élevages situés à proximité des zones urbaines).

Il reste que le point faible du programme est incontestablement le volet agronomique et tous les partenaires (y compris la profession) sont parfaitement conscients de cette faiblesse de nature à rendre des investissements coûteux peu opérants sur la qualité du milieu naturel. Les moyens de l'Etat pour contrôler les plans d'épandage et veiller à leur respect ne sont pas, et de loin, à la hauteur des besoins. Tant que ce problème ne sera pas réglé il sera vain d'intégrer les élevages de moins de 70 UGB dans le programme.

ANNEXE I :

**ARCHITECTURE JURIDIQUE DU PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS
D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA)**

SOMMAIRE

I - LE PMPOA EST UN DISPOSITIF D'ORIGINE CONTRACTUELLE DENUE DE TOUT CARACTERE NORMATIF ET CONTRAIRE AU DROIT COMMUNAUTAIRE	1
A - Une démarche contractuelle dépourvue de portée juridique	2
1. Une démarche contractuelle	2
2. Un dispositif dépourvu de valeur normative	7
B - Le programme est contraire au droit communautaire	12
1. La Commission européenne n'a pas été informée de la teneur exacte du programme	12
2. Les taux d'aide pratiqués dépassent les plafonds autorisés par la réglementation européenne	16
II. LA COHERENCE DES DIFFERENTS PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION OU PLANS D'ACTION DANS LESQUELS S'EST ENGAGE L'ETAT N'EST PAS ASSUREE	19
A - Les dispositifs mis en place dans les zones les plus exposées	19
1. La délimitation des zones vulnérables et le code des bonnes pratiques agricoles	19
2. Les programmes d'action et de résorption	20
B - Un édifice complexe et vulnérable	25
1. Les administrations déconcentrées manquent de repères	25
2. Les recours engagés contre la circulaire du 21 janvier 1998	27
3. La Commission européenne s'interroge sur les conditions de mise en œuvre de la directive nitrates	28

ANNEXE I :

ARCHITECTURE JURIDIQUE DU PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA)

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) est le fruit d'un accord conclu entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles le 8 octobre 1993. Il repose sur une double logique :

- l'Etat s'engage, avec les agences de l'eau et les collectivités locales, à apporter un concours financier au programme d'investissement nécessaire à la mise aux normes des bâtiments d'élevage ;
- prolongée par une amélioration des pratiques agricoles, la mise aux normes doit permettre de réduire les pollutions, et donc les redevances dues à ce titre par les éleveurs, intégrés par la même occasion dans le dispositif des agences de l'eau.

L'accord a marqué l'achèvement d'un long processus de négociation, relancé et contraint à la fois par les nouvelles obligations résultant de la directive nitrates du 12 décembre 1991¹. Après avoir identifié les nitrates d'origine agricole comme la cause principale de la pollution provenant de sources diffuses², la directive prévoit l'établissement de codes de bonnes pratiques agricoles et la mise en œuvre de programmes d'action dans les zones les plus exposées à la pollution³. L'objectif central est simple : pour s'assurer que la quantité de nitrates présente dans les eaux douces superficielles et les eaux souterraines ne dépasse pas 50 milligrammes par litre, les quantités d'azote d'origine organique épandues ne doivent pas dépasser 170 kilogrammes par hectare⁴. La norme de 50 milligrammes par litre est issue de la directive 75-440 du 16 juin 1975, texte fondateur⁵ en ce qui concerne l'eau destinée à la consommation humaine et qui a fait l'objet d'un avis motivé transmis par la Commission le 28 octobre 1997⁶.

La transposition de la directive de 1991 en droit français a emprunté plusieurs canaux, ce qui était logique puisque les mesures nécessaires concernaient à la fois l'application de la loi sur l'eau et la réglementation des installations classées. L'exercice n'a cependant pas été conduit dans des conditions satisfaisantes : les bases juridiques du dispositif actuel sont en effet d'une fragilité extrême et leur cohérence d'ensemble limitée.

Point de convergence de ces dispositions réglementaires hétérogènes et instrument actif de mise en œuvre de la directive nitrates, le PMPOA souffre de ces carences juridiques. En définitive, c'est bien l'ensemble du dispositif de dépollution mis en place par l'Etat - qu'il s'agisse des instruments financiers (le PMPOA) ou de leur environnement réglementaire (installations classées, programmes d'action et de résorption, définition des zones vulnérables et réglementation des installations classées) - qui manque de bases juridiques robustes.

I - LE PMPOA EST UN DISPOSITIF D'ORIGINE CONTRACTUELLE DENUE DE TOUT

¹ Directive 91-776 CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

² Cinquième considérant de la directive citée plus haut.

³ Articles 4 et 5 de la directive.

⁴ Annexes I et III de la directive.

⁵ La directive a été transposée en droit français par le décret 89-3 du 3 janvier 1989 (modifié).

⁶ Avis motivé C(97)2967 du 28 octobre 1997.

CARACTERE NORMATIF ET CONTRAIRE AU DROIT COMMUNAUTAIRE

Deux sources de fragilité affectent le programme :

- en droit interne, ses dispositions et les décisions du comité national de suivi (CNS) n'ont aucune valeur normative ;
- sa conformité au droit communautaire est également susceptible d'être mise en doute.

A - Une démarche contractuelle dépourvue de portée juridique**1. Une démarche contractuelle***a) les principes de l'accord*

Le PMPOA représente un choix de méthode. Pour maîtriser les pollutions et garantir une meilleure application de la réglementation des installations classées, l'Etat a choisi de décaler dans le temps sa politique répressive et de faire place à une politique contractuelle. Comme a pu le noter la doctrine, il s'agit bien d'un processus de production négociée des normes⁷ : l'Etat accepte dans certaines limites de régulariser les élevages non conformes dès lors qu'ils s'engagent spontanément dans le dispositif, et subventionne également les investissements nécessaires à la mise aux normes. En contrepartie, les élevages sont assujettis à la redevance pollution dans des conditions spécifiques et respectent les prescriptions techniques édictées dans le cadre de la loi du 19 juillet 1976.

Quatre principes majeurs orientent l'accord de 1993 et ses textes d'application :

1/ l'intégration des élevages dans le dispositif intervient par classe de taille décroissante.

Seuls les élevages les plus importants sont concernés⁸ : le parti pris de l'accord est donc de considérer que les plus gros élevages sont *a priori* les plus polluants et que leur mise aux normes est par conséquent prioritaire. Le calendrier d'intégration des élevages a été allongé de trois ans en 1997.

Année d'intégration	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Rappel : seuil autorisation I.C.
Porcins (places)	1 000	800	650	550	450	450	450	450	450 (porcs de plus de 30 kilogrammes)
Bovins en UGB	200	150	100	100	100	90	80	70	80 vaches en présence simultanée, soit environ 130 UGB
Poules pondeuses (en milliers)	60	50	40	30	20	20	20	20	20
Canards					10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Oies					6 700	6 700	6 700	6 700	6 700
Palmipèdes en gavage					4 000	4 000	2 000	1 000	1 000

⁷ Thèse de doctorat en droit soutenue par Isabelle DOUSSAN, Université de Nice - Sophia Antipolis le 19 décembre 1997.

⁸ Sauf en cas d'opérations coordonnées ou d'opérations individuelles. Voir l'annexe IV.

S'agissant des élevages porcins, le programme prévoit ainsi d'intégrer les seuls élevages soumis au régime d'autorisation prévu par la réglementation des installations classées⁹, la même règle s'appliquant du reste pour les poules pondeuses¹⁰. En revanche, les règles sont sensiblement différentes en ce qui concerne les élevages bovins, dans la mesure où le seuil d'intégration - soit 70 UGB - coïncide à peu près avec celui du régime déclaratif (40 vaches en présence simultanée, soit environ 70 UGB¹¹). Cette différence de traitement, favorable aux élevages bovins, s'explique par l'intégration tardive - elle ne date que de 1992 - de ce type d'élevages bovins dans la nomenclature des installations classées¹².

S'agissant des élevages porcins, on notera que la réglementation des installations classées est largement indifférente au niveau de pollution réel. Le basculement en régime d'autorisation, avec toutes ses contraintes, intervient en effet à partir de 450 places, quel que soit la nature du porc qui occupe la place : une autorisation de 450 places permet ainsi d'héberger 450 truies ou 450 porcs charcutiers de plus de 30 kilogrammes. Les productions annuelles d'azote dans ces deux cas - polaires, il est vrai - sont incomparables :

Production d'azote en kg/an (normes CORPEN)	Alimentation standard	Alimentation biphase
450 truies ¹³	7 875	6 525
450 porcs charcutiers ¹⁴	1 462	1 215

Ce biais explique la tendance actuelle au fractionnement des métiers dans la filière porcine : naissage d'un côté, engraissement de l'autre. En procédant de la sorte, il est possible d'échapper pour partie au régime contraignant de l'autorisation.

2/ La part des investissements à la charge de l'éleveur est limitée à un tiers des investissements subventionnables

L'accord prévoit un financement tripartite. L'éleveur prend en charge un tiers des investissements éligibles, les agences de l'eau un second tiers, l'Etat et les collectivités territoriales assumant pour leur part le dernier tiers à parité.

⁹ Loi du 19 juillet 1976 relative à la réglementation des installations classées, complétée par le décret n°78-1133 du 21 septembre 1977 et les arrêtés (modifiés) du 29 février 1992 du ministre de l'environnement fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les différentes catégories d'élevages.

¹⁰ L'arrêté (modifié) du ministre de l'environnement fixant les règles s'appliquant spécifiquement aux élevages de volailles et/ou de gibier à plume est intervenu plus tardivement, le 13 juin 1994.

¹¹ La réglementation des installations classées ne prend en compte que les vaches laitières ou nourrices sans distinction. Les règles d'intégration dans le PMPOA utilisent en revanche comme référence le nombre d'UGB, ce qui implique de prendre en considération les génisses. Le tableau suivant présente les références CORPEN actuellement en vigueur pour convertir les animaux présents en UGB.

	Une vache laitière	Une vache nourrice	Une génisse < 1 an	Une génisse entre 1 et 2 ans	Une génisse > 2 ans
Nombre d'UGB	1	0,7	0,3	0,6	0,8

Si l'on prend une situation moyenne, soit une vache laitière accompagnée d'une génisse entre un et deux ans, on peut en déduire que 70 UGB équivalent à environ 44 vaches en présence simultanée, ce qui est proche du seuil du régime de déclaration, fixé à 40.

¹² Décret n°92-185 du 26 février 1992 modifiant la nomenclature des installations classées (décret du 20 mai 1953 modifié).

¹³ Normes CORPEN. Truie + verrat présent.

¹⁴ Normes CORPEN. Porc charcutier après post sevrage (gamme de poids : 26 à 30 kilogrammes, soit 51 à 56 kilogrammes pour finition).

Le comité national de suivi et la circulaire du ministre de l'agriculture et de la pêche du 22 avril 1994¹⁵ ont apporté des précisions à ces dispositions générales :

- les bases nationales retenues pour les aides sont de 30% au minimum des investissements éligibles pour les agences de l'eau et de 35% pour l'Etat et les collectivités territoriales ;
- le diagnostic sur la situation de l'exploitation (DEXEL) est financé en totalité par l'Etat et les agences de l'eau, à parité, sous un plafond de 6 000 francs TTC.

En matière fiscale, les investissements de dépollution bénéficient en outre d'un régime d'amortissement exceptionnel : ils peuvent en effet être amortis en un an¹⁶.

3/ Les élevages intégrables sont assujettis à la redevance pollution

La loi du 16 décembre 1964¹⁷ constitue la première avancée significative en direction du principe pollueur payeur. Elle a en effet institué une redevance pollution¹⁸ dont les modalités ont par la suite été définies par décrets et arrêtés¹⁹. Une interprétation audacieuse de la loi a conduit les pouvoirs publics à considérer que l'agriculture était exonérée de la redevance pollution et il a fallu attendre 1992 pour qu'un accord - non publié - entre les ministères de l'agriculture et de l'environnement et les organisations professionnelles agricoles prévoie l'intégration progressive dans l'assiette de la redevance aux agences de l'eau des nitrates d'origine agricole²⁰. Ce texte ambitieux précisait que « les exploitants agricoles concernés par un ou plusieurs paramètres de pollution seront intégrés progressivement dans le dispositif général mis en place conformément aux dispositions des articles 13 et 14 de la loi sur l'eau de 1964 » et distinguait trois sous-groupes : les élevages soumis à la loi sur les installations classées avant le 1^{er} janvier 1992, depuis l'année 1992 et enfin l'ensemble des élevages et des productions végétales. Le principe directeur était donc bien d'assujettir à la redevance pollution toutes les exploitations présentant un risque de pollution par les nitrates, moyennant un « schéma général consistant à définir des programmes d'action et à les mettre en œuvre par l'instauration d'aides, de primes pour épuration et de redevances ».

Les modalités d'application de l'accord en question ont été précisées par un arrêté du 2 novembre 1993 du ministre de l'environnement, immédiatement après la conclusion de l'accord finalisant le PMPOA. Indépendamment des règles de calcul qu'il édicte²¹, cet arrêté apporte deux séries de précisions importantes :

- s'agissant du *champ d'application de la redevance* : celle-ci est « établie et perçue pour les seules exploitations d'élevage soumises à la législation sur les installations classées (...) et

¹⁵ Circulaire annulée par le Conseil d'Etat le 30 décembre 1998 en raison de son caractère réglementaire (voir plus loin).

¹⁶ Article 57 de la loi de modernisation de l'agriculture du 17 janvier 1995.

¹⁷ Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, modifiée par la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

¹⁸ Les redevances ne constituent pas des taxes parafiscales ni davantage des rémunérations pour services rendus : elles doivent donc être rangées parmi les **impositions** de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement (Conseil constitutionnel, 23 juin 1982, n° 82-124 L).

¹⁹ Voir en particulier les décrets du 14 septembre 1966 et du 28 octobre 1975 (modifiés) portant application de l'article 14 de la loi citée plus haut, ainsi que leurs arrêtés d'application.

²⁰ Accord du 11 mars 1992.

²¹ Voir l'analyse de ces règles développée en annexe II.

à partir du premier janvier 1994²² ». Bien plus faible que celui-ci prévu dans l'accord de 1992, le champ d'application de la redevance coïncide avec celui du PMPOA pour les élevages bovins ; il est, en revanche, plus large pour les élevages porcins et avicoles dans la mesure où il intègre les élevages soumis au régime déclaratif. Un arrêté modificatif du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement en date du 22 décembre 1997 a toutefois institué une période transitoire : à partir de 1995 et jusqu'en 2002 (soit de 1994 à 2001 si l'on raisonne en années d'activité), la redevance et la prime pour épuration sont établies pour les seules exploitations dont l'importance est supérieure ou égale aux seuils prévus pour l'intégration dans le PMPOA. On relèvera que les éleveurs qui ne signent pas de contrat ne bénéficient pas de l'accord de prise en charge puis de réduction des redevances²³.

- s'agissant des *modalités de mise en œuvre* prévues : l'intégration des élevages dans le système de la redevance est progressive. La profession agricole a en effet obtenu un moratoire, qui a été étendu en 1997 et a pris fin comme prévu le 31 décembre 1998.

Dans sa rédaction la plus récente, l'article 8 établit deux séries de règles qui confirment l'existence d'un lien direct entre la redevance et le programme de maîtrise des pollutions agricoles. Pour les élevages dont les exploitants ont passé contrat avec l'Etat et/ou l'agence de l'eau²⁴, c'est à dire ceux qui ont intégré le PMPOA, la redevance et son abattement sont calculées en fonction de leur année d'intégration :

* aucune redevance n'est établie et perçue avant 1999 pour les élevages intégrables entre 1994 et 1996²⁵. Le coefficient de pondération appliqué à la redevance est prévu par l'arrêté du 2 novembre 1993 et correspond aux abattements suivants (exprimés en %) :

ANNEE D'ACTIVITE	1999	2000	2001	2002
abattement en %	24%	16%	8%	0%
redevance nette due pour une redevance théorique de 100	76	84	92	100

* pour les élevages intégrables entre 1997 et 2001, les coefficients applicables sont décrits dans le tableau ci-dessous :

ANNEE	n (intégration)	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5
abattement en %	100%	100%	60%	40%	20%	0%
redevance nette due pour une redevance théorique de 100	0	0	40	60	80	100

On notera par ailleurs que d'autres dispositions restreignent encore un peu plus l'incidence financière de la redevance : celle-ci n'est perçue qu'au delà d'un seuil²⁶ ; des

²² Article 4 de l'arrêté du 2 novembre 1993 complétant l'article 15-1 du titre I de l'arrêté du 28 octobre 1975.

²³ Décision du comité national de suivi du 27 septembre 1994.

²⁴ Dans certains cas limités, l'éleveur contracte avec la seule agence de l'eau. C'est notamment le cas des contrats ruraux passés par l'agence Seine Normandie dans le but de s'affranchir du calendrier d'intégration et des contraintes liées à l'attribution des subventions de l'Etat.

²⁵ Pour être concernés, l'arrêté du 2 novembre 1993 fixe une exigence de délais indépendant des contraintes administratives : les éleveurs doivent s'être engagés par *contrat* intervenu avant le 31 décembre de chaque année qui suit l'année de leur intégration. Le programme de maîtrise ne part pas du même point de vue : les travaux du comité national de suivi précisent que l'éleveur doit avoir *achevé ses travaux et mis en pratique ses engagements concernant l'épandage* avant le 31 décembre de l'année suivant celle de son intégration.

²⁶ Une étude du seuil de perception est présentée en annexe II.

dispositions particulières peuvent s'appliquer en cas d'opération coordonnée ou individuelle ; enfin, un écrêtement est accordé aux exploitations situées dans les zones d'excédent structurel²⁷.

4/ en dernier lieu, un lien direct est établi avec la réglementation des installations classées, sans pour autant être formalisé juridiquement

La régularisation des situations d'infraction est, dans les faits, un des piliers du système. Confronté à une application défaillante de la réglementation sur les installations classées, l'Etat a choisi de décaler la mise en œuvre du volet répressif en renonçant à poursuivre les élevages en infraction s'engageant dans le programme.

Une « décision » du comité national de suivi du 17 janvier 1994 précise ainsi que « tout éleveur s'engageant dans le programme de maîtrise des pollutions sera considéré en instance de régularisation par rapport à la réglementation pendant le délai de réalisation des travaux prévu par le contrat ». Le relevé de décisions de la réunion du 9 février 1994 du groupe de travail *ad hoc* sur les installations classées est encore plus explicite. Il souligne tout d'abord que « formellement, il n'y a pas de lien juridique entre les deux procédures » (ce n'est pas parce que l'on signe un contrat que l'on doit être considéré en règle avec la réglementation des installations classées), mais qu'il est nécessaire de faire preuve de pragmatisme « pour ne pas décourager d'emblée les éleveurs qui profiteraient du programme (...) pour mettre au jour leur situation réelle ». Dans ces conditions, le même document apporte des précisions sur la notion d'augmentation notable des capacités visée aux articles 20 et 31 du décret du 21 septembre 1977²⁸ : il est en effet considéré qu'une augmentation inférieure ou égale à 25% des effectifs de l'installation par rapport à l'arrêté d'autorisation ou à la déclaration d'existence n'entraîne pas le dépôt d'un nouveau dossier, mais doit être formalisée par arrêté complémentaire après avis du comité départemental d'hygiène. Comme l'affirme clairement le comité, « l'objectif est qu'à l'issue de son programme de maîtrise, l'éleveur puisse avoir amélioré sa situation au regard de la protection de l'eau, mais aussi au regard de sa situation réglementaire²⁹. (...) Le programme de maîtrise doit lui permettre de régulariser sa situation³⁰ ». La transmission de l'étude préalable (DEXEL) au service des installations classées révèle ainsi aux services vétérinaires des situations d'infraction qu'ils renoncent à poursuivre : l'éleveur joue le jeu, l'Etat ferme les yeux et finance. Une note des ministères de l'agriculture et de l'environnement³¹ souligne que le contrat de maîtrise des pollutions se définit comme « un contrat de confiance qui met forcément en lumière l'existence de problèmes d'environnement dans un élevage, mais dont le but est d'aider à leur résolution ».

S'agissant des conditions dans lesquelles intervient la régularisation, deux situations sont possibles :

- soit le préfet recourt à un **arrêté complémentaire** sans intervention d'une nouvelle enquête publique. Cette situation a vocation à s'appliquer, selon les instructions mentionnées plus haut, en cas de dépassement inférieur ou égal à 25% de l'effectif initialement autorisé. Les

²⁷ L'annexe III de la circulaire introduit en droit français une définition de ces zones, en application de la directive nitrates du 12 décembre 1991. Elle précise que la situation s'apprécie au plan cantonal et que la surface de référence est la surface agricole utile épanachable.

²⁸ Ceux-ci prévoient que « toute modification apportée par le demandeur/déclarant à l'installation, à son mode d'exploitation ou à son voisinage, entraînant un changement notable des éléments du dossier (...) doit être portée à la connaissance du préfet (...) ».

²⁹ Décisions du comité national de suivi du 7 et du 21 décembre 1993.

³⁰ Décision du comité national de suivi du 16 février 1994.

³¹ Note du 24 février 1994 relative au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. CPEN, p.3008. Citée par Madame DOUSSAN dans sa thèse précitée (p.204).

dispositions des articles 18 et 20 du décret du 21 septembre 1977 ne concernent cependant que les modifications n'entraînant pas de nouveaux dangers ou inconvénients pour l'environnement³² : la position du comité de suivi a donc été de considérer, sans aucune base réglementaire ou légale, qu'une augmentation inférieure ou égale à 25% n'était pas de nature à présenter un risque pour l'environnement. Un requérant pourrait cependant estimer le contraire et attaquer l'arrêté au fond sur ce motif : les délais de recours sont ceux prévus par la loi. On pourrait du reste s'interroger sur la cohérence de la position du comité de suivi avec les termes de l'article 20. Ce dernier est consacré uniquement aux changements portés à la connaissance du préfet avant leur réalisation ; tel n'est évidemment pas le cas des excédents d'animaux de Bretagne, constatés après coup. Pour les excédents constatés après coup, le décret ne prévoit aucune possibilité de régularisation ;

- soit le préfet **met en demeure**, également par arrêté, l'exploitant de régulariser sa situation, ce qui équivaut à déposer un nouveau dossier de demande d'autorisation avec des délais qui peuvent être reconduits plusieurs fois. L'arrêté de mise en demeure peut lui aussi être attaqué devant les juridictions administratives. Tant que courent les délais de mise en conformité, la jurisprudence considère qu'il s'agit d'une situation de fonctionnement anticipé - fonctionnement sans autorisation - et dans ce cas, si le conseil départemental d'hygiène émet *in fine* un avis défavorable à l'autorisation, le préfet a compétence liée. De plus, l'octroi d'un délai par le préfet n'a aucune incidence sur le plan pénal : les tiers peuvent toujours poursuivre, sous réserve de respecter les délais d'action de droit commun, les exploitants en infraction³³ devant le juge pénal. Selon la Cour de Cassation, la décision du préfet de ne pas recourir à des sanctions administratives « ne peut avoir pour effet de faire disparaître une infraction constituée antérieurement³⁴ ».

On notera enfin que les règles de financement adoptées par l'Etat constituent le point d'aboutissement de cette logique de régularisations massives. A la différence des agences de l'eau, qui ont généralement financé les augmentations de capacités de stockage en prenant pour référence les effectifs présents au 1^{er} janvier 1994, l'Etat et les collectivités territoriales ont considéré l'effectif réel d'animaux *au moment de l'étude préalable* (circulaire du ministre de l'agriculture du 19 juin 1995³⁵). En d'autres termes, les financements ont pu être assis sur des effectifs illégaux.

2. Un dispositif dépourvu de valeur normative

L'annulation de la circulaire cadre du ministre de l'agriculture et de la pêche du 22 avril 1994³⁶ a créé une situation de vide juridique. La réglementation des installations classées s'applique cependant indépendamment de l'instrument financier que constitue le programme.

a) La décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 1998 crée une situation de vide juridique

La Confédération paysanne a déposé au mois d'avril 1997 un recours en vue d'obtenir l'annulation de la circulaire du 22 avril 1994, de l'article 8 A de l'arrêté du 2 novembre 1993, de certaines résolutions du comité national de suivi et enfin de l'accord du 8 octobre 1993.

³² Troisième alinéa de l'article 20.

³³ Exploiter sans autorisation est une infraction continue : le délai d'action ne court qu'à la date de cessation de l'infraction, en l'occurrence à la date du nouvel arrêté d'autorisation.

³⁴ Cass. Crim., 18 juin 1997, n°83.344.

³⁵ Circulaire C 95/7028 du 19 juin 1995 DEPSE/SDEEA.

³⁶ Circulaire n°7016 du 22 avril 1994 DEPSE/SDEEA.

Dans sa décision³⁷ du 30 décembre 1998, le Conseil d'Etat a :

- d'une part, précisé la portée juridique de l'accord du 8 octobre 1993. Il s'agit d'une simple déclaration d'intention, dépourvue de caractère normatif. Quant aux résolutions du comité national de suivi, elles constituent également de simples déclarations sans valeur juridique ;

- d'autre part, annulé la circulaire du 22 avril 1994. Le juge administratif a en effet considéré qu'aucun texte n'avait donné compétence au ministre de l'agriculture et de la pêche pour prendre les dispositions de caractère réglementaire (le régime d'attribution des aides à la mise en conformité des élevages bovins et porcins) que contenait ce texte.

Cette décision crée une situation de vide juridique, puisque les aides qui sont octroyées actuellement ne le sont en vertu d'aucun texte. En dépit d'une situation d'urgence caractérisée, il n'avait toujours pas été porté remède à cette situation précaire au début du mois de juillet 1999³⁸.

b) La réglementation des installations classées s'applique indépendamment du programme

Quelle que soit la situation juridique - aujourd'hui mal assurée - du programme, le premier enjeu en matière environnementale est le respect de la réglementation des installations classées. Tel est d'ailleurs l'objectif affiché du programme³⁹, qui constate une situation de fait, illustrée par plusieurs études de terrain antérieures à l'entrée en vigueur du programme de maîtrise. En 1990, soit avant le renforcement de la réglementation des installations classées intervenu en 1992, l'examen d'un échantillon d'élevages dans le département des Côtes d'Armor avait ainsi montré que la réglementation des installations classées n'était respectée dans aucun des cas analysés⁴⁰ ; dans le même ordre d'idée, une enquête réalisée dans le département du Morbihan à la même époque par l'UGPVB⁴¹ avait montré que 57% des élevages sous revue ne disposaient pas de capacités de stockage suffisantes et que 45% des élevages de classe A dépassaient l'effectif autorisé, 11% fonctionnant par ailleurs sans autorisation.

L'édifice législatif et réglementaire des installations classées a pour pierre angulaire la loi du 19 juillet 1976⁴² et son décret d'application (modifié) du 21 septembre 1977. Le champ d'application de la loi est très large : y sont soumis toutes les installations « qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ».

Deux régimes sont par ailleurs définis : les installations les plus importantes sont soumises à un régime d'autorisation préfectorale très encadré (enquête publique, passage devant la conseil départemental d'hygiène) ; les autres relèvent du régime déclaratif, mais doivent respecter

³⁷ Décision n°186978 du 30 décembre 1998 rendue par les 3^e et 5^e sous-sections réunies sur les conclusions de Monsieur TOUVET, commissaire du gouvernement.

³⁸ Un projet de décret est en cours d'élaboration.

³⁹ Dans une décision du 16 février 1994, le comité national de suivi a précisé que « les aides de l'Etat (avaient) pour objectif la mise en conformité de l'élevage vis à vis de la réglementation des installations classées ».

⁴⁰ C. LARRUE, impact et conditions de la mise en œuvre de la lutte contre la pollution d'origine agricole, Institut d'urbanisme de Paris XII, août 1991, p.105.

⁴¹ Union des groupements de producteurs de viande de Bretagne.

⁴² Loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

des prescriptions générales édictées par le préfet. Les différentes catégories d'installations font l'objet d'une nomenclature fixée par décret en Conseil d'Etat. S'agissant des établissements d'élevage soumis à autorisation, les règles techniques auxquels ils doivent satisfaire font l'objet d'arrêtés du ministre de l'environnement.

Les arrêtés du 29 février 1992 (pour les élevages de vaches laitières et/ou mixtes, les élevages de veaux de boucherie et/ou de bovins à l'engraissement et enfin les porcheries de plus de 450 porcs) et du 13 juin 1994 (pour le élevages de volaille et/ou de gibiers à plumes) durcissent les normes jusqu'alors en vigueur pour les installations soumises à autorisation, dans le but d'une meilleure prise en compte des données environnementales. Les dispositions applicables aux installations soumises au régime d'autorisation sont pour l'essentiel reprises dans les prescriptions générales applicables aux déclarants⁴³.

On peut schématiquement dégager trois paramètres majeurs :

- des distances minimales d'implantation des bâtiments d'élevage vis à vis des tiers (habitations) et de certaines zones (lieux de baignade, berges des cours d'eau, zones conchylicoles par exemple) sont prévues par la réglementation ;

- l'épandage est également réglementé, tant du point de vue des distances (on ne peut pas épandre à moins d'une certaine distance des habitations et des cours d'eau) que des périodes (l'épandage est interdit pendant certaines saisons), des modalités (enfouissement, utilisation d'un procédé atténuant les odeurs), et enfin des quantités (il est interdit d'épandre plus d'une certaine quantité d'azote par hectare, quantité variable selon les cultures concernées). Réglementairement, les éleveurs sont également astreints à la tenue d'un cahier d'épandage. En ce qui concerne les quantités, on notera que la réglementation des installations classées est ambitieuse, dans la mesure où elle fixe une obligation d'équilibre entre les apports de fertilisants et les capacités d'absorption des plantes. Mais les plafonds sont devenus, au fil du temps, des forfaits autorisés⁴⁴.

- enfin, en cohérence avec les interdictions d'épandage, des capacités de stockage minimales des effluents sont définies (4 mois au minimum).

Une entrée en vigueur progressive des arrêtés de 1992 (immédiate pour les nouveaux bâtiments à compter de la publication de l'arrêté pour les distances d'implantation, sept ans pour les capacités de stockage et cinq ans pour les règles d'épandage) avait également été prévue. Les arrêtés de 1992 et de 1994 ont cependant été modifiés par de nouveaux arrêtés en date du 29 mars 1995⁴⁵, mais ces mêmes arrêtés ont été abrogés par le Conseil d'Etat dans une décision rendue le 16 octobre 1998⁴⁶. Dans l'attente de nouveaux arrêtés, les textes de 1992 et leurs délais d'application plus courts sont donc actuellement les seuls en vigueur, ce qui revient à augmenter considérablement le nombre d'éleveurs en infraction au regard de la réglementation applicable en matière d'épandage.

⁴³ Soit pour les élevages ayant un nombre de :

- vaches en présence simultanée compris entre 40 et 80 ;
- de porcs de plus de 30 kilogrammes compris entre 50 et 450 ;
- de vaches nourrices compris entre 50 et 200 ;
- de volailles et/ou de gibiers à plumes compris entre 5 000 et 20 000 équivalents animaux.

⁴⁴ Voir annexe III.

⁴⁵ Ces arrêtés sont connus sous le nom d'arrêtés Barnier.

⁴⁶ Arrêt Eau et rivières de Bretagne. Le motif d'abrogation des arrêtés a trait à la procédure suivie : les projets d'arrêtés ont connu des modifications notables postérieures à l'avis du conseil supérieur des installations classées. De nouveaux arrêtés sont en cours d'élaboration.

L'évolution des principales normes entre 1992 et 1995 est décrite dans le tableau suivant. La comparaison des arrêtés conduit à relever deux éléments d'inflexion de la réglementation : d'une part en ce qui concerne les règles d'implantation, assouplies pendant une période transitoire s'achevant le 31 décembre 1998 ; d'autre part en ce qui concerne les distances minimales d'épandage, abaissées à 10 mètres des habitations occupées par des tiers moyennant un enfouissement immédiat et l'utilisation d'un dispositif d'injection directe. Le délai d'application des normes d'épandage et des capacités de stockage (quatre mois au minimum dans les deux cas⁴⁷) est fixé au 31 décembre 1999, mais il peut être prorogé de trois ans par arrêté préfectoral si des justifications suffisantes sont produites⁴⁸. Ultime innovation des arrêtés de 1995, les quantités épandables intègrent les obligations résultant de la directive nitrates : dans les zones vulnérables⁴⁹, les quantités d'effluents **d'origine organique** épandables sont limitées à 210 kilogrammes d'azote par hectare et par an à compter du 1^{er} janvier 1999 et à 170 kilogrammes à partir du 1^{er} janvier 2003. En zone d'excédent structurel⁵⁰, le plafond de 170 kilogrammes est immédiatement applicable pour les seules installations nouvelles.

	Arrêtés du 29 février 1992 ⁵¹	Arrêtés du 29 mars 1995
IMPLANTATION DES BATIMENTS		
distance min./ habitations tiers	100 m	50 à 100 mètres (jusqu'au 31/12/98)
distance min./ berges des cours d'eau	35 m	35 m
EPANDAGE		
	entrée en vigueur : mars 1997	entrée en vigueur : 31 déc. 1999
distance min. / berges des cours d'eau	35 m	35 m
<i>délai max. enfouissement/distance min. tiers (terres nues)</i>		
* avec dispositif d'injection	non prévu	immédiat/10 m
* avec traitement atténuant les odeurs	24 h/50 m	24 h/ 50 m
* sans traitement odeurs	12 h/50 m ou 24h/100 m	12 h/50 m ou 24h/100 m
<i>délai max. enfouissement/distance min. tiers (prairies/cultures)</i>		
* avec dispositif d'injection	non prévu	10 m
* avec traitement atténuant les odeurs	50 m	50 m
* sans traitement odeurs	100 m	100 m
Apports azotés (en kg d'azote par hectare et par an, toutes origines)		
* sur les prairies de graminées en place toute l'année	350	id. + règle des 210 kg d'origine organique (1999) et 170 kg (2003) en zone vulnérable et 170 kg en ZES pour les nouvelles expl.
* sur les autres cultures (sauf légumineuses)	200	id. ci-dessus
* sur les cultures légumineuses	0	id. ci-dessus

En matière d'apports azotés, les réglementations communautaire, d'une part, et des installations classées d'autre part, imposent des normes sensiblement différentes, ce qui nuit à leur crédibilité. La combinaison logique de ces dispositions, pour un éleveur en zone vulnérable respectant les normes communautaires en 1999 aboutit en effet aux situations présentées dans le tableau suivant :

⁴⁷ Avant 1992, les capacités de stockage minimales étaient de 45 jours pour les élevages porcins. Quant aux élevages avicoles (arrêté du ministre de l'environnement du 1^{er} octobre 1982), « la dimension de l'aire de stockage ou de la fosse devra être calculée en fonction de la plus grande période de l'année pouvant séparer deux évacuations successives de déjections ».

⁴⁸ Article 1^{er}, cinquième alinéa.

⁴⁹ Voir plus loin, partie II de la présente annexe pour une présentation des programmes mis en œuvre en application de la directive 91-676.

⁵⁰ Au sens de l'arrêté du 2 novembre 1993 déjà cité.

⁵¹ Actuellement applicables, compte tenu de l'annulation des arrêtés du 29 mars 1995.

Cas d'un éleveur situé en zone vulnérable (apports sur cultures hors légumineuses)	Application de la directive communautaire	Application de la réglementation des installations classées	Combinaison des dispositions
1 - situation entre le 1/1/1999 et le 1/1/2003	limitation des seuls apports d'origine organique à 210 kg d'azote par hectare et par an	limitation des apports - toutes origines confondues - à 200 kg d'azote par hectare et par an	pour un éleveur au plafond organique, les apports de fertilisants minéraux sont interdits
2 - situation à compter du 1/1/2003	limitation des seuls apports d'origine organique à 170 kg d'azote par hectare et par an	limitation des apports - toutes origines confondues - à 200 kg d'azote par hectare et par an	pour un éleveur au plafond, limitation des apports de fertilisants minéraux à 30 kg d'azote par hectare et par an

On relèvera qu'entre 1999 et 2003, le plafond des apports organiques autorisé sur cultures (210 kilogrammes) excède le plafond des apports *toutes origines confondues*⁵² (200 kilogrammes). Par conséquent, l'effet induit majeur de la combinaison des normes est bien d'interdire les apports de fertilisants minéraux pour les éleveurs au plafond de la directive nitrates installés en zone vulnérable entre 1999 et 2003. La combinaison maximale autorisée sur cultures en zone d'excédent structurel est de 170 kilogrammes d'azote et de 30 kilogrammes de fertilisants minéraux⁵³.

En dernier lieu, et de façon générale, il convient de noter que les différentes réglementations sur l'épandage ne se recoupent pas. On peut, à titre d'exemple, reprendre le cas d'un éleveur en zone vulnérable ayant intégré le PMPOA (et donc éligible aux abattements pratiqués sur la redevance pollution). Le tableau suivant présente les différentes réglementations qui lui sont applicables :

Situation en 1999 d'un éleveur en zone vulnérable	Installations classées	Application directive	Redevance pollution ⁵⁴
Quantités maximales épandables (kg d'azote/ha/an)	200 kg toutes origines confondues	210 kg d'effluents d'origine organique	classe 1 (abattement maximum) : entre 219 et 365 kg d'effluents d'origine organique

La lecture directe de ce tableau permet de constater **qu'un éleveur⁵⁵ en infraction avec la réglementation des installations classées, parce qu'il épandrait 220 kilogrammes d'azote organique par hectare de culture par exemple, serait malgré tout éligible à l'abattement maximum pratiqué sur la redevance pollution.** Il le serait d'ailleurs également s'il épandait 350 kilogrammes, à condition de réaliser un plan d'épandage, de tenir un cahier et de mettre en place un outil de fertilisation adapté⁵⁶.

En conclusion, le programme repose sur des bases juridiquement fragiles. La réglementation des installations classées qui s'applique - de toutes façons - indépendamment de ce dispositif contractuel, manque elle aussi de cohérence.

⁵² Article 4 de l'arrêté (troisième et quatrième alinéas : « les apports azotés, toutes origines confondues, organique et minérale (...) ne peuvent en aucun cas dépasser les valeurs maximales suivantes : (...) 200 kg/ha/an sur les autres cultures »).

⁵³ Cf. annexe III pour une analyse de la cohérence de cette norme.

⁵⁴ Annexe II de l'arrêté du 2 novembre 1993. L'accession à la classe 1 permet de bénéficier de l'abattement maximum pratiqué sur la redevance pollution (voir annexe II du présent rapport).

⁵⁵ Cas d'un éleveur disposant de terres de cultures seulement. La situation vis à vis de la réglementation des installations classées serait naturellement moins grave s'il s'agissait de prairies. Dès lors que l'on se situe en zone vulnérable, ces distinctions n'ont cependant plus lieu d'être (application du plafond de 210 kilogrammes quelle que soit l'exploitation).

⁵⁶ Non défini par les textes.

B - Le programme est contraire au droit communautaire

La non conformité du programme au droit communautaire ne fait aucun doute pour au moins deux raisons :

- les conditions dans lesquelles la Commission européenne a été informée sont insatisfaisantes ;
- les taux d'aides réels pratiqués sont supérieurs aux plafonds autorisés.

1. La Commission européenne n'a pas été informée de la teneur exacte du programme

La mission a demandé - et obtenu - que lui soient communiqués les éléments de la procédure de notification des aides à la Commission européenne. Les documents remis par le ministère de l'agriculture laissent penser que, par un choix délibéré, les autorités européennes n'ont pas été informées de la teneur exacte des aides qui constituent le PMPOA.

Ont en effet été notifiées :

- l'aide numéro 136/91 correspondant à la circulaire DEPSE n°7050 du 12 novembre 1991 a été officiellement approuvée par la Commission le 11 décembre 1991. Il s'agit d'une aide à la modernisation des bâtiments d'élevage dans le secteur porcin, distribuée par l'OFIVAL ;
- un dispositif analogue, prévu par la circulaire DEPSE n°7005 du 2 mars 1993, également financé par l'OFIVAL, a été approuvé pour les élevages bovins (viande) le 29 juillet 1993 ;
- s'agissant, en dernier lieu, des élevages avicoles, la Commission a approuvé le 26 avril 1995 le dispositif prévu par la circulaire DEPSE n°7021 du 18 avril 1995, relative aux élevages avicoles.

Le ministère de l'agriculture a estimé que la circulaire du 22 avril 1994⁵⁷ « reprenant fidèlement les aides précédentes (i.e. les aides pour les élevages porcins et bovins), n'avait pas lieu d'être notifiée à Bruxelles⁵⁸ ». Or, cette position de principe est doublement critiquable.

a) La structure des aides applicables dans le PMPOA diffère de celle prévue par les dispositifs antérieurs

- les élevages porcins

Dans le cas des élevages porcins, il suffit de comparer les règles applicables dans le cadre de la circulaire DEPSE n°7050 et celles du 12 novembre 1991⁵⁹ et celles prévues par la circulaire du 22 avril 1994.

⁵⁷ Circulaire DEPSE-SDEEA n°7016 du 22 avril 1994 relative aux aides à la mise en conformité des élevages bovins et porcins (annulée par l'arrêt, déjà cité, rendu par Conseil d'Etat le 30 décembre 1998).

⁵⁸ Lettre de transmission des documents à la mission en date du 21 mai 1999.

⁵⁹ Tableau 5 de l'annexe II de la circulaire en question.

Investissements subventionnables	Aides OFIVAL (1991)	Aides PMPOA (1994) hors agences de l'eau
capacités nouvelles de stockage	Forfait de 70 francs par mètre cube sous un plafond de 60 000 francs par exploitation pour les capacités à taux normal ; entre 100 et 120 francs par mètre cube pour les capacités supplémentaires.	Dépense éligible de 300 francs par mètre cube pour les capacités nouvelles de stockage de lisier. Pas de plafond. Possibilité d'aider jusqu'à 500 francs par mètre cube dans moins de 2% des dossiers.
introduction d'un système d'alimentation économe en eau	Forfait de 30 francs par place de porc à l'engraissement et 15 francs par place de porc en post-sevrage, sous un plafond de 30 000 francs par exploitation.	Dépense éligible de 100 francs par place de porc à l'engraissement et 50 francs par place de porc en post-sevrage + 150 francs par place de porc à l'engraissement en cas de passage à des systèmes d'alimentation multiphasés.
Taux maximum des aides	< à 35% des investissements (projets hors PAM). Forme : subvention en capital + prêt bonifié.	Même plafond à 35%, mais ventilation contrainte : 30% sous forme de subvention en capital et au plus 5% sous forme de prêt bonifié.

Le dispositif de 1991 était fondé sur une logique de financement prioritaire par les prêts bonifiés (les montants de subvention d'investissement sont plafonnés et les compléments d'aide sont fournis sous forme de bonification des intérêts des prêts contractés⁶⁰), alors que le dispositif de 1994 opte quant à lui pour la subvention, éventuellement complétée par le prêt bonifié. Théoriquement équivalents, les systèmes ne sont pas neutres en termes de structure financière au moment de la décision d'investissement : le recours à l'endettement nouveau, bonifié ou non, est réduit avec le système de 1994, ce qui évite de dégrader immédiatement la solvabilité (ratio dettes/fonds propres) de l'éleveur⁶¹.

Le tableau suivant montre bien que les dispositifs de 1991 et de 1994 sont difficilement comparables. Entre 1991 et 1994, les aides OFIVAL en faveur de l'environnement ont en effet mobilisé 23 MF de crédits par an. Ces montants moyens se comparent aux aides consenties par ailleurs sur la période 1989-1999 en matière de modernisation des bâtiments - aides dont l'objectif est « d'améliorer la productivité du travail (...) et/ou les conditions sanitaires des élevages » et qui continuent d'être versées aujourd'hui au taux de 50% sous un plafond de 20 000 francs par élevage⁶² - qui ont atteint 230 MF (soit environ 20,9 MF par an).

Secteur porcin en MF	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (p)	Total
Modernisation des bâtiments d'élevage	20,8	23,8	23,0	21,1	22,2	19,7	21,9	23,5	12,4	14,3	27,0	229,8
Mise aux normes environnement (aide prévue par la circulaire de 1991)			5,9	19,9	26,9	40,3 ⁶³						93,0
Total	20,8	23,8	28,9	41,0	49,1	60,1	21,9	23,5	12,4	14,3	27,0	322,8

source : OFIVAL, mai 1999

- les élevages bovins

Les mêmes observations sont valables quand la comparaison est menée avec la circulaire DEPSE n°7005 du 2 mars 1993, qui s'applique aux bovins viande.

⁶⁰ L'apport en fonds propres minimal est de 10% en cas de PSM et de 30% en cas de PSE.

⁶¹ Le risque intrinsèque de l'établissement de crédit sur l'éleveur ayant contracté le prêt est donc réduit, puisqu'il porte sur des engagements par construction plus faibles.

⁶² Présentation du programme par l'OFIVAL.

⁶³ Dotation exceptionnelle destinée à assurer la continuité avec le PMPOA.

Investissements subventionnables	Aides OFIVAL (1991)	Aides PMPOA (1994) hors agences de l'eau
capacités nouvelles de stockage	Forfait de 70 francs par mètre cube sous un plafond de 40 000 francs par exploitation pour les capacités à taux normal ; entre 100 et 120 francs par mètre cube pour les capacités supplémentaires.	Forfait de 300 francs par mètre cube pour les capacités nouvelles de stockage de lisier. Pas de plafond. Possibilité d'aider jusqu'à 500 francs par mètre cube dans moins de 2% des dossiers
Autres travaux (gouttières et descentes, machines à soude, désodorisation du lisier)	30 % du montant des investissements dans la limite d'un plafond de 50 000 francs par exploitation	Seules les gouttières et descentes sont subventionnées à hauteur de 110 francs par mètre linéaire
Taux maximum des aides	< à 35% des investissements (projets hors PAM). Forme : subvention en capital + prêt bonifié	Même plafond à 35%, mais ventilation contrainte : 30% sous forme de subvention en capital et au plus 5% sous forme de prêt bonifié

Comme pour le secteur porcin, une aide à la modernisation des bâtiments coexiste avec des aides destinées à favoriser l'environnement. Le PMPOA est entré en vigueur moins d'un an après la circulaire du 2 mars 1993 : les montants dépensés dans ce cadre sont donc réduits (0,8 MF). En revanche, de nouvelles actions destinées au « respect des contraintes de bien-être » sont financées depuis 1998 (plus de 46 MF de dépenses prévues en 1998 et 1999). Le tableau suivant présente les flux de subventions dont il est ici question.

Secteur bovins viande (en MF)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (p)	Total
Modernisation des bâtiments d'élevage	17,0	21,6	21,5	22,2	26,2	48,9	56,1	73,0	55,6	54,9	58,2	455,1 ⁶⁴
Environnement					0,8					16,3	30,0	47,1
Total	17,0	21,6	21,5	22,2	27,0	48,9	56,1	73,0	55,6	71,2	88,2	502,2

source : OFIVAL, mai 1999

Pour conclure sur les aides OFIVAL, trois remarques s'imposent :

- les aides à finalité « environnementale » déclarées à la Commission ont, in fine, mobilisé des montants limités (94,1 MF en additionnant les aides versées aux deux secteurs) ;
- les aides prévues dans les dispositifs de 1991 et 1994 diffèrent, notamment en raison de leur impact sur la structure financière des exploitations ;
- la modernisation des bâtiments d'élevage a également été aidée, et continue à l'être (près de 697 MF versés en 11 ans au total, soit 63 MF par an) ;

b) La Commission n'a pas été informée de la participation des agences de l'eau

Le programme de maîtrise précise qu'un tiers du coût total des investissements éligibles est financé par les agences de l'eau⁶⁵. Or, la Commission n'a pas été informée de l'existence de cette participation, qui a pour effet de faire passer le taux de subvention à 66,7%. Le ministère de l'agriculture ne les considère pas comme des aides publiques. Le raisonnement suivi par le ministère semble avoir été de considérer que les aides versées par les agences de l'eau ne seraient pas des aides publiques, dans la mesure où elles constitueraient une sorte de redistribution « mutualisée » de la redevance pollution.

Cet argument n'est pas recevable. Tout d'abord, le montant de la redevance pollution qui sera acquittée par les agriculteurs est pour l'heure à peu près nul, et sera de toutes façons réduit

⁶⁴ S'y ajoutent 12,45 MF (total versé entre 1993 et 1998) au titre d'une action spécifique à la rénovation des bâtiments hébergeant des veaux de boucherie.

⁶⁵ Article 3 de l'accord signé le 8 octobre 1993.

en raison des règles arrêtées pour le calcul de la redevance pollution⁶⁶ : il n'y a donc pas de mutualisation. D'autre part, il est juridiquement faux de ne pas assimiler à des aides publiques des subventions versées par des établissements publics à caractère administratif, créés par une décision de l'Etat, sous tutelle du Ministre de l'environnement⁶⁷, dont le conseil d'administration est en majorité constitué de représentants de l'Etat et des collectivités locales et dont les ressources sont constituées par des redevances instituées par la loi et auxquelles a été reconnue la qualité d'imposition.

Au delà du simple bon sens, des indices très forts laissent penser qu'il s'agit bien d'une aide publique, à comptabiliser par conséquent dans les plafonds autorisés par les règlements européens. On notera ainsi que la convention par laquelle une agence de bassin a accordé à une société une aide financière pour l'acquisition d'équipements de dépollution doit être considérée comme un contrat administratif⁶⁸. Mais, surtout, l'examen de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes laisse peu de place au doute. Dans un arrêt « Commission contre France » du 30 janvier 1985⁶⁹, la Cour a rappelé qu'une aide ne devait pas nécessairement être financée par les ressources de l'Etat pour être qualifiée d'aide étatique. Comme l'a d'ailleurs noté la doctrine⁷⁰, ni la Cour, ni la Commission ne s'attachent à la forme de l'organisme qui octroie les aides, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités territoriales ou de n'importe quel organisme influencé par l'Etat. Une circulaire du Premier ministre⁷¹ semble partager cette vision en indiquant que « sont des aides d'Etat (...) les aides versées par (...) tout organisme, quel que soit son statut, autorisé par un texte à prélever des fonds auprès des entreprises pour les redistribuer ou mener des actions en leur faveur ». La Commission a, de son côté, fait prévaloir ce type d'analyse en 1992 dans une affaire l'opposant au gouvernement néerlandais à propos des aides accordées dans le cadre du dispositif de traitement du lisier mis en place à l'époque⁷².

L'article 92-1 du Traité de Rome précise que « sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Il est permis de tirer une règle simple de cette disposition : dès qu'il s'agit d'activités économiques affectant les relations entre Etats membres, la concurrence est la norme et la subvention l'exception. Pour écarter les règles de concurrence - et donc accorder des subventions - il est nécessaire que l'activité se situe en dehors du champ concurrentiel, en particulier parce qu'elle concourt à la réalisation de l'intérêt général. Cette notion ne s'applique pas aux activités agricoles qui, bien que leur spécificité soit reconnue, ne concourent pas directement à la réalisation de l'intérêt général. En effet, la Cour de justice des communautés européennes s'attache, ainsi que le note le dernier rapport public du Conseil

⁶⁶ Voir l'annexe II du présent rapport.

⁶⁷ Voir à ce sujet l'article 14 de la loi du 16 décembre 1964 et le décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 relatif aux agences de bassin.

⁶⁸ Conseil d'Etat, 16 décembre 1992, International Décor (RJF, 1993, n° 239).

⁶⁹ Affaire n°290/83, Rec. 1985, p. 439.

⁷⁰ Voir en particulier M.A. HERMITTE, « Compatibilité des aides des Etats membres avec le droit communautaire, règles de fond », juriscasseur Europe, fascicule 1521.

⁷¹ Circulaire du 20 juillet 1993 relative aux interventions économiques des collectivités locales et respect du droit communautaire. BOPM n°93-3 du 25 novembre 1993, p.9.

⁷² Décision de la Commission n°92-316-CEE du 11 mars 1992 (JOCE n°170/34 du 25 juin 1992). Comme le note très justement Madame DOUSSAN, cette affaire est très intéressante dans la mesure où la Commission a estimé que l'aide accordée aux usines de traitement du lisier - et non aux éleveurs - par le gouvernement néerlandais était de nature à porter atteinte au principe de libre concurrence (entre les engrais organiques et minéraux) sur le marché des engrais.

d'Etat⁷³, aux conditions particulières dans lesquelles s'exerce l'activité. Elle a notamment jugé que la reconnaissance de l'intérêt général suppose un acte de la puissance publique, ainsi que des droits ou des devoirs spécifiques, en rapport direct avec l'objet poursuivi, qui contribuent à distinguer l'activité au regard des autres⁷⁴. A d'autres occasions, il lui est apparu que c'était bien l'exercice des attributions essentielles de l'Etat qui était susceptible de soustraire l'activité considérée aux règles de concurrence⁷⁵.

Dans ces conditions, le périmètre de l'aide publique qui aurait dû être considéré, et notifié comme tel à la Commission européenne, comprenait bien les aides versées par les agences de l'eau. Les aides dépendaient bien des règlements relatifs aux structures agricoles et aucun motif d'intérêt général ne justifiait un taux de subvention supérieur à celui prévu par les textes.

2. Les taux d'aide pratiqués dépassent les plafonds autorisés par la réglementation européenne

Le PMPOA a été délibérément rattaché au règlement n°2328/91 du 15 juillet 1991 modifié⁷⁶ concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture⁷⁷. C'est dans ce cadre qu'ont en effet été déclarées et autorisées les précédentes aides OFIVAL et les aides spécifiques aux élevages avicoles, assimilées par le ministère de l'agriculture au programme.

Or, trois arguments conduisent à penser que les taux d'aide pratiqués dépassent largement les plafonds autorisés par la réglementation européenne :

- 1/ le PMPOA a pour objet principal de permettre aux éleveurs de se conformer à la réglementation des installations classées, notamment en matière de capacités de stockage des effluents. La Commission, qui certes admet des dérogations en matière d'aides à l'environnement, ne partage que très partiellement cette approche. Elle a en effet admis que le Land de Bade-Wurtemberg puisse accorder des aides aux entreprises qui modifieraient leurs installations de telle manière qu'elles *soient moins polluantes que ce qui est exigé par les normes légales*. Son approche est donc clairement restrictive⁷⁸. Peut-on en déduire une interdiction générale des aides qui permettraient de se conformer aux règles légales ? Sans doute pas, car des incertitudes demeurent malgré une mise au point de la Commission en 1994⁷⁹ : tout en rappelant sa position antérieure, celle-ci semble admettre la possibilité d'accorder des aides en cas de nouvelles normes obligatoires, aides plafonnées à 15% des coûts éligibles et susceptibles d'être portées à 25% si le bénéficiaire est une PME. En tout état de cause, les taux admis sont donc très éloignés de ceux pratiqués dans le cadre du PMPOA ;

- 2/ de surcroît, le règlement de 1991 comporte certaines restrictions dans l'octroi des aides. On relève ainsi que le régime d'aide autorisé est limité aux exploitations agricoles dont le revenu par unité de travail humain est inférieur à un seuil, fixé par les Etats membres sans qu'il

⁷³ Rapport public 1999 - Etudes et documents n°50. La documentation française, 1999. Voir en particulier la contribution de Monsieur HONORAT, maître des requêtes, au rapport public : « la notion d'intérêt général dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes », pp.387 et s.

⁷⁴ Commission c/ France, 23 octobre 1997 (C-159-94, Rec. p. I-5815).

⁷⁵ Voir en particulier CJCE, 18 mars 1997, Diego Cali et Figli (C-343-95, Rec. p. I-1547).

⁷⁶ Notamment par le règlement n°950/97 du 20 mai 1997.

⁷⁷ Texte publié au JOCE, n°218/91 du 6 août 1991.

⁷⁸ 16^e Rapp. Conc. N°260. Cité dans l'étude de M.A. HERMITTE citée plus haut.

⁷⁹ Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, n°94/C 72 03, JOCE C 72/3, 10 mars 1994.

puisse toutefois dépasser le salaire brut moyen des travailleurs non agricoles dans la région⁸⁰. Le trente-deuxième considérant du règlement ne dit pas autre chose en précisant que « les aides à l'investissement doivent être concentrées sur les exploitations dont le revenu de travail est inférieur aux revenus comparables et qui, par conséquent, en ont le plus besoin ». Ce choix n'est pas celui du PMPOA, qui a au contraire opté pour une intégration des élevages par classe de taille décroissante, restriction de taille que n'avaient pas retenu les précédentes aides OFIVAL, non ciblées⁸¹.

- 3/ Les taux d'aide publique pratiqués, soit plus de 65%, dépassent également les plafonds admis par le règlement du 15 juillet 1991. Ces plafonds sont de 35% du montant des investissements éligibles pour les investissements immobiliers et de 20% pour les autres types d'investissement. La subvention en capital peut en outre porter sur un volume d'investissement plafonné à 60 743 écus par UTH et de 121 486 écus par exploitation⁸², ce qui est cohérent avec la volonté de ciblage sur les petites exploitations. Il est vrai que l'article 12 du règlement permet de déroger aux plafonds fixés par l'article 7 quand il s'agit d'investissements « destinés à la protection et à l'amélioration de l'environnement », mais sous réserve que ces montants supérieurs soient octroyés en conformité avec l'article 6 et les articles 92, 93 et 94 du Traité. Cette condition n'a cependant pas été remplie dans la mesure où, comme le précise le nouvel article 88⁸³ (ancien article 93), la Commission doit être informée en temps utile pour présenter ses observations des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Il est, du reste, peu probable que les taux pratiqués soient jugés compatibles avec le marché commun, compte tenu de la difficulté qu'avait déjà eue la France à faire valider les aides OFIVAL, et surtout les aides avicoles, au taux de 35%. C'est sans doute la perception de l'acuité du risque qui explique l'absence de notification.

Les modifications introduites par le règlement 950-97 du 20 mai 1997 ne sont pas considérables dans le domaine des aides à l'environnement. Les taux prévus sont les mêmes et les aides dérogatoires de l'article 12 restent sujettes à l'obligation de conformité fixée par les articles 92 à 94 du Traité. En revanche, la nouvelle rédaction du point f), paragraphe 2 de l'article 12 est que les Etats membres peuvent accorder des aides aux investissements qui visent « l'amélioration des conditions d'hygiène des élevages ainsi que le respect des normes communautaires en matière de bien être des animaux ou des normes nationales lorsque celles-ci sont plus strictes que les normes communautaires, et pour autant que les investissements n'entraînent pas une augmentation de la capacité de production ». Elle est donc plus restrictive et pose de nouvelles questions sur le PMPOA, qui ne concerne pas le bien être des animaux et ne fixe pas de conditions d'éligibilité plus strictes que les textes communautaires, notamment en matière d'épandage.

*

La conclusion logique qu'il convient d'en tirer est que le programme n'est pas conforme au droit communautaire. Les aides qu'il contient n'ont, en effet, pas été notifiées dans les formes à la Commission, et leur taux dépasse sans doute possible ceux couramment considérés comme compatibles avec les principes sur lesquels repose le marché commun. En cas de contentieux, le risque d'une action en restitution ne saurait, a priori, être écarté.

Indépendamment de ces questions, les liens du programme de maîtrise des pollutions avec les autres dispositifs mis en place en vue d'appliquer la directive nitrates ne sont pas satisfaisants.

⁸⁰ Article 5 paragraphe 2.

⁸¹ Les critères d'éligibilité aux aides de 1991 et 1993 sont conformes à ceux fixés par le règlement de 1991.

⁸² Article 7-2 du règlement.

⁸³ Paragraphe 3.

II. LA COHERENCE DES DIFFERENTS PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION OU PLANS D'ACTION DANS LESQUELS S'EST ENGAGE L'ETAT N'EST PAS ASSUREE

Le programme de maîtrise des pollutions s'applique à certaines catégories d'élevages - les plus importants - sur la totalité du territoire. A cet instrument unique correspondent pourtant des situations d'une extrême diversité. Diffuses ou ponctuelles, les pollutions ne sont évidemment pas réparties de façon homogène sur le territoire⁸⁴ : le degré d'exposition à la pollution et les dangers qui en résultent pour la santé publique ont conduit à la mise en place de dispositifs juridiques renforcés dans des zones déterminées. Largement définis par circulaires ou arrêtés préfectoraux, ces dispositifs sont vulnérables et mal articulés avec le programme de maîtrise.

A - Les dispositifs mis en place dans les zones les plus exposées

La directive 91-676 du 12 décembre 1991 a clairement défini les deux axes majeurs de la maîtrise des pollutions. La modification des pratiques agricoles constitue le premier. Le huitième considérant indique en effet qu'en encourageant les bonnes pratiques agricoles, les Etats membres peuvent assurer à l'avenir un certain niveau de protection de l'ensemble des eaux contre la pollution. L'article 4 de la directive soumet donc les Etats membres à l'obligation d'établir dans un délai de deux ans un code des bonnes pratiques agricoles. Le second volet consiste à définir des zones à risque et à y mettre en œuvre des programmes d'action, conformément aux articles 3 et 5⁸⁵ de la directive.

1. La délimitation des zones vulnérables et le code des bonnes pratiques agricoles

La définition et la délimitation des zones vulnérables ont été réalisées par un décret en date du 27 août 1993⁸⁶. Deux catégories de zones ont été définies :

- les zones **atteintes par la pollution** : la teneur en nitrate des eaux souterraines et des eaux douces superficielles, notamment celles servant au captage d'eau destinée à la consommation humaine y est supérieure à 50 milligrammes par litre. Les eaux des estuaires, les eaux côtières et marines et les eaux douces superficielles sont affectées par un phénomène d'eutrophisation⁸⁷ ;

- les zones **menacées par la pollution** présentent les mêmes caractéristiques, mais atténuées, dans la mesure où la teneur en nitrate, orientée à la hausse, est comprise entre 40 et 50 milligrammes par litre.

Le décret renvoie aux autorités préfectorales la responsabilité d'élaborer un programme de surveillance de la teneur des eaux en nitrates d'origine agricole, mais aussi de

⁸⁴ Voir à ce propos l'annexe III, qui présente l'impact environnemental et les pratiques agronomiques.

⁸⁵ Les zones vulnérables doivent être définies dans un délai de deux ans (article 3) et les programmes d'action dans un délai de deux ans supplémentaires (article 5).

⁸⁶ Décret n°93-1038 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

⁸⁷ Voir l'étude de ce phénomène développée en annexe III.

délimiter les zones vulnérables en concertation avec les organisations professionnelles agricoles, les distributeurs, les représentants des usagers et les associations intervenant en matière d'eau⁸⁸.

Une note adressée par le secrétariat du CORPEN aux préfets le 8 avril 1999 indique le calendrier prévisionnel de mise en œuvre des programmes de surveillance de la qualité des eaux.

1er semestre 1999	2e semestre 1999/ 1er semestre 2000	1/09/2000- 31/08/2001	5/10/2000- 20/12/2003
Réexamen de la liste des zones vulnérables effectué au vu des résultats de la campagne de surveillance menée sur la totalité du territoire en 1997-98	préparation du deuxième plan d'action sur la base d'une évaluation des résultats du premier	Troisième campagne de surveillance	mise en œuvre du deuxième plan d'action

Le décret annonce enfin l'élaboration, par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement, d'un code des bonnes pratiques agricoles. L'arrêté en question date du 22 novembre 1993 et donne des références utiles à la profession agricole, notamment en termes de périodes d'épandage. L'article 2 du décret ouvre au préfet la possibilité de compléter les dispositions du code après avis de la chambre d'agriculture et du conseil départemental d'hygiène, pour l'adapter aux situations locales. On notera que, de toutes façons, l'application du code est facultative : elle ne devient obligatoire qu'à condition d'être incorporée dans les programmes d'action (voir plus loin).

2. Les programmes d'action et de résorption

a) Les programmes d'action

Les programmes d'action devaient être élaborés dans un délai de deux ans à compter de la définition des zones vulnérables aux Etats membres de la directive du 12 décembre 1991, c'est à dire au plus tard en janvier 1996. Ces programmes, déclinés par département, ont été élaborés tardivement. Une cause essentielle de ce délai excessif est que d'importants retards ont affecté l'élaboration du décret relatif aux programmes d'action. Ce texte est en effet daté du 4 mars 1996⁸⁹, et il a été complété par un arrêté conjoint du même jour des ministres de l'agriculture et de l'environnement. L'arrêté accordait un délai de six mois aux préfets pour élaborer leur plan départemental : peu réalistes, ces délais n'ont pas toujours été tenus. Le tableau suivant décrit, à titre d'exemple, la situation constatée dans les quatre départements bretons.

date de promulgation des arrêtés préfectoraux relatifs aux programmes d'action			
département des Côtes d'Armor	département du Morbihan	département d'Ille et Vilaine	département du Finistère
22 décembre 1997	1 ^{er} août 1997	30 décembre 1996	5 février 1998

Plus généralement, l'état d'avancement des programmes d'action par département établi par la direction de l'eau en août 1998 afin d'informer la Commission européenne de l'état

⁸⁸ Article 1-4° du décret 93-1038.

⁸⁹ Décret n°96-163 du 4 mars 1996 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

d'avancement de la directive nitrates indique que 3 programmes d'action avaient été signés en 1996, 51 en 1997 et 14 au 31 juillet 1998⁹⁰.

Le décret du 4 mars 1996 indique les mesures de nature à aboutir à une « bonne maîtrise de la fertilisation et à une gestion adaptée des terres agricoles en vue de limiter les fuites de composés azotés dans les eaux superficielles et souterraines »⁹¹. Ces mesures ont trait aux modalités de réalisation de l'épandage, aux capacités de stockage et à l'établissement des plans de fumure et enfin, plus généralement, à la gamme entière des obligations réglementaires relevant des installations classées.

Il fixe surtout deux critères relatifs aux quantités d'effluents épandables :

- pendant la durée du premier programme d'action quadriennal, la quantité d'azote contenue dans les effluents d'élevage épandus, y compris par les animaux eux-mêmes, ne doit pas dépasser 210 kilogrammes par hectare et par an ;
- pendant le second, cette quantité est limitée à 170 kilogrammes par hectare et par an.

Les premiers programmes d'action devraient s'achever, quelle que soit la date de publication de l'arrêté préfectoral, en octobre 2000. Pour respecter les délais fixés par la directive communautaire, soit la fin de l'année 2003⁹², il est donc probable que la deuxième vague soit écourtée d'un an.

On notera bien que, *un an avant la parution du décret du 4 mars 1996*, les arrêtés du 29 mars 1995, avaient dans leur article 4, fixé des contraintes spécifiques dans les zones vulnérables consistant à anticiper l'application des normes communautaires : dans les zones vulnérables au sens du décret du 27 août 1993, la quantité de maximale est limitée à 210 kilogrammes d'effluents organiques au 1^{er} janvier 1999 et à 170 kilogrammes au 1^{er} janvier 2003. Cette obligation n'a pour l'heure, il est vrai, plus aucune base juridique, les arrêtés ayant été annulés par le Conseil d'Etat⁹³. Dès lors, seules les dispositions des arrêtés du 29 février 1992 sont, pour l'heure applicables (ce sont les plafonds classiques de la réglementation des installations classées). Il convient toutefois de relever une autre source d'incohérence : les arrêtés types applicables aux installations classées de classe D⁹⁴ n'ayant pas été annulés, ils sont toujours en vigueur.

L'arrêté du 4 mars 1996 note enfin que le décret étant commun aux lois sur l'eau et sur les installations classées, les mesures arrêtées dans un programme d'action « doivent faire l'objet d'une traduction dans les mesures individuelles ou réglementaires prises en application de la loi du 19 juillet 1976 ». Ce texte habilite par conséquent les services vétérinaires à refuser de délivrer des autorisations si les pratiques d'épandage adoptées ne sont pas conformes aux normes fixées par le décret ; il leur permet également de poursuivre les exploitants qui ne s'y

⁹⁰ Restaient par conséquent à signer à cette date 7 arrêtés, représentant 2,2% des exploitations et 0,8% de la surface agricole utile totale en zone vulnérable.

⁹¹ Article 2 du décret précité.

⁹² Décembre 1991 + 4 ans (élaboration) + deux fois 4 ans.

⁹³ Voir développements précédents.

⁹⁴ Selon l'article 10 de la loi du 19 juillet 1976, les prescriptions générales applicables aux installations de classe D (soumises à déclaration) sont édictées par arrêté préfectoral pris après avis du conseil départemental d'hygiène et, pour les ateliers hors sol, de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Dans la pratique, le ministre chargé des installations classées rédige ces prescriptions sous forme d'arrêtés types et chaque préfet les reprend en les adaptant si nécessaires à la situation locale.

conformeraient pas à condition, *pour les installations existantes*, qu'intervienne systématiquement un arrêté préfectoral modificatif incluant les dispositions du programme⁹⁵. Or, cette condition extrêmement lourde ne semble pas avoir été systématiquement appliquée. Dès lors et en l'absence d'arrêté modificatif l'applicabilité - au titre des installations classées - des règles prévues par les programmes d'action aux installations existantes, notamment en ce qui concerne les *périodes d'épandage*, est privée d'effet. C'est une conséquence directe du principe d'indépendance des législations - sur l'eau et sur les installations classées, en l'occurrence - posé par l'article 69 de la loi du 2 février 1995⁹⁶ relative au renforcement de la protection de l'environnement. Selon le secrétariat du CORPEN, ce principe se serait opposé à l'adjonction d'un article précisant que les règles établies dans le décret étaient applicables aux autorisations existantes. Dans ces conditions, il est difficilement compréhensible que le décret porte le visa de la loi du 19 juillet 1976.

Plus généralement, le raccordement des installations classées et de la directive nitrates est un exercice difficile. Le problème de fond, non résolu à ce jour, est la divergence des conceptions agronomiques à l'origine de ces deux réglementations : logique forfaitaire dans le cas des installations classées, fertilisation équilibrée en ce qui concerne le programme d'action. Cet écart altère la cohérence de l'ensemble des actions mises en œuvre :

- le programme d'action ne définit pas de procédure applicable aux éleveurs, il ne donne pas lieu à dépôt d'un dossier. Il s'applique, alors que l'Etat n'a pas tous les moyens de contrôler son application;

- les installations classées sont la seule porte d'entrée qui permet, à un moment donné, de vérifier que l'éleveur dispose de moyens suffisants pour respecter le programme d'action ;

- actuellement, l'analyse des programmes d'action dans le cadre des installations classées se concentre sur le calendrier d'épandage et la norme de 170 kilogrammes par hectare. Les aspects agronomiques sont instruits avec l'ancienne logique forfaitaire : rien ne permet d'être sûr que la clause de moyens (évaluation des terres mises à disposition, matériels d'épandage disponibles, reliquats d'azote etc.) n'est généralement pas respectée. Par conséquent, l'Etat autorise des exploitants dans une configuration où il devrait savoir qu'ils ne peuvent fonctionner dans le cadre du programme d'action.

b) Les programmes de résorption

Compte tenu du niveau de pollution exceptionnellement élevé constaté sur certaines parties du territoire, il a été décidé de délimiter des zones particulières : les zones d'excédent structurel. Cette notion a été définie par l'arrêté du 2 novembre 1993⁹⁷ modifiant l'arrêté du 28 octobre 1975 pris en application de la loi sur l'eau⁹⁸. Il s'agit des cantons dans lesquels la quantité d'azote à épandre ramenée à la surface agricole utile épandable est supérieure aux seuils définis par la directive communautaire. On notera bien *qu'avant même cette définition juridique*, l'article 7 de l'accord du 8 octobre 1993 avait curieusement employé le terme de zones d'excédent structurel⁹⁹. Les arrêtés du 29 mars 1995 ont introduit une nouvelle distinction¹⁰⁰ dans les zones

⁹⁵ La même règle est valable en ce qui concerne les arrêtés de prescription générales s'appliquant aux installations classées soumises à déclaration.

⁹⁶ Loi n°95-101 dite Loi Barnier.

⁹⁷ Annexe III de cet arrêté .

⁹⁸ Il ne vise donc pas la réglementation des installations classées, pas plus d'ailleurs que la directive 91-676.

⁹⁹ « Dans chaque zone d'excédent structurel lié aux élevages (prise au niveau du canton), il sera procédé à un examen de la situation. Des aménagements aux règles d'épandage pourront être accordés au regard d'un programme de résorption qui devra être mis en place dans un délai de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1994. Les investissements

d'excédent structurel, la norme de 170 kilogrammes par hectare et par an avait vocation à s'appliquer dès la parution de ces arrêtés pour les nouvelles exploitations.

Si les fondements législatifs du décret du 27 août 1993 et de l'arrêté du 2 novembre 1993, c'est à dire la loi sur l'eau, sont les mêmes, les critères retenus sont en revanche différents. Les zones vulnérables se définissent par référence à un taux de nitrates par litres alors que les zones d'excédent structurel ne sont déterminées que par rapport aux normes d'épandage. On ne peut donc soutenir juridiquement, contrairement à ce que semblent implicitement faire les arrêtés du 29 mars 1995, que les zones d'excédent structurel sont une catégorie particulière de zones vulnérables. La solution la plus simple, qui aurait consisté à apporter la définition des zones d'excédent structurel dans le décret du 27 août 1993, n'a pas été retenue.

Des programmes de résorption spécifiques aux zones d'excédent structurel ont été prévus. Une circulaire commune des ministres de l'agriculture et de la pêche et de l'environnement du 27 septembre 1994¹⁰¹ en a arrêté l'architecture d'ensemble. Les principales dispositions applicables sont les suivantes :

- la liste des cantons en excédent structurel doit être établie avant le 30 novembre 1994 ;
- l'accent doit porter sur la « bonne fertilisation, tant minérale qu'organique » ;
- le programme élaboré doit être le produit d'une démarche de concertation à laquelle sont associés les organisations professionnelles agricoles. Un diagnostic cantonal fait office de référence.
- s'agissant des mesures, plusieurs axes sont proposés. Le premier, mais il n'est qu'un élément de la stratégie dont les ministres appellent de leurs vœux la définition, est le traitement des déjections¹⁰² ; le second a trait aux moyens permettant d'optimiser les surfaces d'épandage (recherche de nouvelles parcelles, réduction des odeurs, compostage etc.) ; le troisième est le développement du transport des effluents vers des zones n'étant pas classées en excédent structurel ;
- adhérer à un programme de résorption doit permettre à l'éleveur de bénéficier d'aides auxquelles il ne pourrait accéder en raison de sa situation initiale, à condition que les conditions d'épandage soient *in fine* satisfaisantes ;
- enfin, les programmes de résorption devaient être approuvés par arrêté préfectoral avant le 31 décembre 1995.

La définition de ces programmes a pris beaucoup de retard. Le tableau suivant présente, à titre indicatif, les arrêtés de résorption pris dans les quatre départements bretons :

date de promulgation des arrêtés préfectoraux relatifs aux programmes de résorption			
département des Côtes d'Armor	département du Morbihan	département d'Ille et Vilaine	département du Finistère
1 ^{er} juillet 1996	entre le 28 décembre 1995 et le 19 juin 1996 ¹⁰³	15 juillet 1996	19 février 1996

nécessaires pourront être aidés par les agences de l'eau. Les aménagements aux règles sont subordonnés à l'accord du conseil d'administration de l'agence de l'eau et du préfet.

¹⁰⁰ Article 4.

¹⁰¹ Circulaire DERF/DE n°283. Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole/dispositions spécifiques aux zones d'excédent structurel lié aux élevages.

¹⁰² Susceptible d'être aidé par les agences de l'eau, mais pas par l'Etat.

¹⁰³ Plusieurs arrêtés cantonaux ont été pris dans ce département.

La première démarche des pouvoirs publics a consisté à rattacher par circulaire¹⁰⁴ ces programmes de résorption aux programmes d'action, définis postérieurement et par décret. Dans un second temps, une instruction du 18 décembre 1996 du ministre de l'environnement, adressée aux préfets des seuls départements bretons, leur a demandé d'interdire toute extension en zone d'excédent structurel, à l'exception des jeunes agriculteurs qui s'installent¹⁰⁵. Enfin, dans une nouvelle circulaire conjointe du 21 janvier 1998¹⁰⁶ de nouvelles mesures plus radicales ont été décidées :

- *plafonnement des surfaces d'épandage* : la circulaire pose comme principe que « l'utilisation des terres d'épandage est réservée en priorité aux petits élevages et à l'installation des jeunes agriculteurs ». Dans ce contexte, les surfaces des plans d'épandage sont plafonnées entre 50 et 130 hectares. Des aménagements au bénéfice des jeunes agriculteurs et des exploitations à dimension économique insuffisante sont cependant possibles¹⁰⁷ dans le cadre de la gestion de la « marge ». Par dérogation, les plafonnements ne s'appliquent pas aux terres exploitées en propre au 31 décembre 1997 ;

- *obligation de traitement ou de transfert pour les élevages les plus importants* : cette obligation pèse sur les exploitations produisant annuellement une quantité supérieure à 20 000 kilogrammes d'azote.

Les arrêtés préfectoraux d'application de cette circulaire sont intervenus dans leur grande majorité dans le premier semestre 1999. Pour la région Bretagne, leur parution a été coordonnée : les quatre arrêtés sont datés du 15 janvier 1999. Ils ont été attaqués par l'UGPVB dans le délai de recours contentieux.

Entre temps, une circulaire du 2 février 1999¹⁰⁸ relative aux seuls élevages porcins a ajouté une dernière série de dispositions contraignantes, avec un train de mesures additionnelles :

- plan global de résorption pour les élevages en situation irrégulière ou n'ayant pas, à la date de parution de la circulaire, présenté de demande de régularisation. La résorption est appréciée au regard des effectifs présents au 1^{er} janvier 1994, sur le fondement des éléments de preuve fournis par l'agriculteur ;

- mise en conformité, dans ce cadre, et sur la base d'un recensement exhaustif arrêté au 31 mars 1999, des élevages.

La circulaire prévoit également des dérogations pour les jeunes agriculteurs et les petites exploitations (effectif inférieur ou égal à 3 UTA, soit un seuil différent de celui prévu par la circulaire du 21 janvier 1998). On notera également que, par une circulaire du 29 janvier 1999, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement avait demandé aux préfets d'augmenter la fréquence des contrôles aléatoires (pour atteindre 5% des établissements soumis à autorisation à l'horizon 2001) et de sanctionner « les situations irrégulières relevées par

¹⁰⁴ Circulaire DERF/DE du 10 juin 1996.

¹⁰⁵ Catégorie pour laquelle une marge spécifique a été réservée dans les programmes de résorption.

¹⁰⁶ Circulaire conjointe des ministres de l'agriculture et de la pêche et de l'aménagement du territoire et de l'environnement relative aux « zones d'excédent structurel : mise en œuvre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (volet élevage) et des programmes de résorption », datée du 21 janvier 1998.

¹⁰⁷ La notion d'exploitation à dimension économique insuffisante (EDEI) s'applique aux exploitations inférieures à 3,5 UTA. Avec cette estimation, on peut faire rentrer dans le dispositif dérogatoire des exploitations d'environ 250 truies ou 40 vaches laitières.

¹⁰⁸ Circulaire LR/CDV00292 conjointe des ministres de l'agriculture et de la pêche et de l'aménagement du territoire et de l'environnement en date du 2 février 1999.

tout moyen (...) utile ». Cette circulaire ne devait pas s'appliquer aux seuls élevages porcins, mais à tous les élevages intensifs.

B - Un édifice complexe et vulnérable

La première caractéristique, évidente, des différents dispositifs visant à la dépollution de l'eau est leur très grande complexité. Or, celle-ci n'est pas nécessairement garante de la cohérence de l'édifice, bien au contraire.

Plusieurs logiques se superposent, et parfois se contredisent :

- une logique géographique : définition des zones vulnérables et des zones d'excédent structurel et spécificité des dispositifs applicables aux unes et aux autres ;
- deux législations sources, la loi sur l'eau et la réglementation des installations classées, avec des normes différentes dans l'un et l'autre cas ;
- une logique contractuelle qui supprime provisoirement les normes répressives théoriquement applicables.

1. Les administrations déconcentrées manquent de repères

Au delà des incohérences déjà relevées, les administrations déconcentrées (directions départementales de l'agriculture et de la forêt d'un côté, services vétérinaires de l'autre) sont tenues d'appliquer des normes sans fondement légal, voire contradictoires. Plusieurs exemples particulièrement significatifs méritent d'être cités de ce point de vue :

- *le manque de cohérence de la politique de régularisation mise en œuvre* : les interdictions d'extension des élevages en zones d'excédent structurel (lettre déjà citée du 18 décembre 1996¹⁰⁹) procèdent de pouvoirs que le ministre de l'environnement ne détient pas. De surcroît, ils s'appliquent aux seuls départements bretons, ce qui constitue en soi une discrimination contestable. Le fondement juridique de la date du 1^{er} janvier 1994 est par ailleurs tenu : il n'est en effet prévu par aucun texte réglementaire.

De surcroît, les mesures dérogatoires applicables aux exploitations à dimension économique insuffisante en vertu de la circulaire du 21 janvier 1998 auraient supposé, pour être légales, que la définition des EDEI soit précisée dans un texte de portée générale, loi ou décret, ce qui n'a pas été le cas. En réalité, la notion « flotte » en fonction des arrêtés préfectoraux. Pour simplifier, les arrêtés fixent des seuils de développement en fonction d'une taille estimée grâce à une grille d'équivalence. L'exploitation peut ainsi prétendre à un développement plafond en fonction d'un seuil d'unités de travail agricole (UTA).

Le tableau suivant précise les équivalences retenues dans le département d'Ille et Vilaine¹¹⁰.

¹⁰⁹ Cette « lettre instruction » fait également l'objet d'un recours par le biais de l'exception d'illégalité devant le tribunal administratif de Rennes (information présente dans le mémoire déposé par l'UGPVB devant le même tribunal et visant à l'annulation de l'arrêté du 15 janvier 1999 pris par le préfet du Morbihan). Ce recours devrait finalement être examiné par le Conseil d'Etat.

¹¹⁰ Arrêté du 15 janvier 1999.

Equivalent pour les différentes productions	Truies naisseur-engraisseur	Volailles de chair (mètres carrés)	Volailles de ponte (places)	Equivalent UGBN ¹¹¹
1 UTA	120	2 400	22 000	9 000
2 UTA	160	3 300	32 000	12 000
3 UTA	200	4 200	38 000	15 000

La difficulté qui surgit à ce stade est d'apprécier ce que représente une UTA. Cette appréciation fluctue d'un département à l'autre : dans le Morbihan, par exemple, une exploitation produisant 170 truies naisseur-engraisseur avec un exploitant et deux salariés vaut 2 UTA (car le deuxième salarié ne compte pas) et ne peut donc se développer. Ce ne sera pas le cas, en revanche dans le Finistère, où le deuxième salarié sera pris en compte, ce qui permettra à l'exploitation d'être comptabilisée pour 3 UTA et donc de développer sa production jusqu'à 200 truies naisseur-engraisseur.

Il est en définitive très probable qu'une large part des mesures réglementaires prises par les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ne relevait manifestement pas de leur champ de compétences. Ces circulaires réglementaires, et les arrêtés préfectoraux qui les appliquent, sont fréquemment annulés par le juge administratif en cas de recours contentieux. Tel a, du reste, été le sort de la circulaire du 22 avril 1994, qui servait de cadre juridique à l'action des services déconcentrés de l'Etat¹¹². Les services en charge des installations classées sont ainsi placés dans une situation juridiquement insoutenable.

- *l'articulation des mesures avec le PMPOA n'a pas toujours été bien pensée* : la démarche contractuelle s'oppose à la politique répressive que les services sont d'autant plus tenus d'appliquer que le programme de maîtrise constitue une simple déclaration d'intentions. En outre, la démarche de l'Etat semble parfois manquer de cohérence :

- la circulaire du 21 janvier 1998 impose une obligation de traitement ou de transport aux élevages les plus importants. Ceux-ci ont pourtant été subventionnés, dans le cadre du programme de maîtrise, pour augmenter fortement leurs capacités de stockage : passer au traitement rendra nécessairement inutiles une partie des nouvelles capacités construites ;

- poser comme principe, ainsi que le fait la même circulaire, que l'utilisation des terres épandables est réservée en priorité aux petits éleveurs et aux jeunes agriculteurs contredit l'option d'intégration des élevages par classes de taille décroissante retenue dans le cadre du programme de maîtrise. Il s'agit en réalité de contrecarrer un effet pervers du PMPOA¹¹³, à savoir la préemption des terres épandables par les plus gros élevages. Toutefois, et à supposer qu'elles soient légales, ces dispositions discriminatoires ne relèvent également pas d'une circulaire ;

- enfin, certaines incertitudes continuent de prévaloir en ce qui concerne les obligations pesant sur les agriculteurs acceptant de recevoir sur les terres qu'ils exploitent en propre des effluents en provenance de zones en excédent structurel. Les dispositions de la loi de 1976 (autorisation, donc enquête publique, ou obligation d'information des services des installations classées) ne leur sont applicables que dans le cas où ils sont d'ores et déjà soumis à cette réglementation. En revanche, les obligations continuent de peser sur l'exploitant qui fournit les déjections : le transfert des informations d'un département à l'autre pose donc d'autres problèmes, ceux de la coordination des services vétérinaires et de la traçabilité des effluents organiques.

¹¹¹ Cette dernière colonne est spécifique à l'Ille et Vilaine.

¹¹² Voir les développements en partie I de la présente annexe.

¹¹³ Décrit en annexe II.

2. Les recours engagés contre la circulaire du 21 janvier 1998

Plusieurs recours ont été engagés par l'UGPVB devant le tribunal administratif de Rennes le 15 mars 1999¹¹⁴. Ils demandent l'annulation des arrêtés des départements bretons relatifs aux mesures complémentaires des programmes de résorption et soulèvent à cette intention de nombreux moyens de légalité interne et de légalité externe.

S'agissant de la légalité interne, les requérants mettent en cause la légalité de la circulaire du 21 janvier 1998. L'argumentaire cite l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976 et souligne que seul le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté des règles générales et des prescriptions techniques applicables aux établissements soumis à la loi : encore faut-il que, dans ce cadre, il respecte les procédures de consultation également prévues par la réglementation (avis du conseil supérieur des installations classées, en particulier¹¹⁵). Il insiste également, et à juste titre semble-t-il, sur la faiblesse des bases juridiques (une simple circulaire) de la mesure dérogatoire consistant à créer la notion d'exploitation de dimension économique insuffisante, alors que le juge administratif veille rigoureusement à ce que les mesures demeurent techniques, car il ne revient pas au ministre, sauf s'il y est précisément habilité, d'édicter le fond du droit¹¹⁶. De ce point de vue, il ne fait pas de doute que les mesures visant à plafonner les surfaces d'épandage, même si elles sont légitimes, visent très clairement la protection d'intérêts particuliers - les jeunes agriculteurs et les petits exploitants - totalement étrangers au champ d'application de la loi du 19 juillet 1976. Celui-ci est défini par l'article premier de la loi et comprend à la fois les exploitations concernées et les intérêts protégés : ces derniers doivent être appréciés avec rigueur car eux seuls justifient l'application d'une police spéciale qui porte atteinte aux libertés publiques (et en particulier au principe de libre entreprise). Le juge administratif veille à l'application stricte de ce principe de limitation des compétences réglementaires aux seuls intérêts définis par la loi¹¹⁷. On notera bien, *a contrario*, que d'autres voies juridiques, certes plus contraignantes, mais adaptées, ont été suivies dans d'autres occasions. L'article L 331-3-4° du code rural (ancien article L 188-2) soumet à autorisation « les créations ou extensions de capacité d'ateliers hors-sol (...) susceptibles de remettre en cause l'équilibre des structures sociales qui caractérisent cette activité ». Ne sont visés par cette disposition que les élevages de volailles (poules pondeuses, canards prêts à gaver et palmipèdes à foie gras) selon des seuils déterminés par l'article R 331-4 du code rural. En réalité, cette mesure provisoire mais régulièrement reconduite depuis 1992 était destinée à empêcher l'implantation dans l'est de la France d'un élevage pouvant exploiter plus de cinq millions de poules pondeuses. Comme le montre bien ce texte, seule une intervention législative est envisageable quand il s'agit de modifier le champ d'application d'une loi.

La mission estime que la probabilité d'annulation de la circulaire du 21 janvier 1998, et avec elle des arrêtés préfectoraux du 15 janvier 1999, est très élevée. La réflexion en cours¹¹⁸ au ministère de l'agriculture, qui consiste pour l'essentiel à considérer que les arrêtés n'ont pas été pris en application de la circulaire du 21 janvier 1998 (qu'ils visent cependant expressément), mais de la directive nitrates et de son décret d'application du 4 mars 1996, n'est pas convainquante. Outre le fait que cet argument nie une évidence, il a pour conséquence de faire basculer les arrêtés

¹¹⁴ Complétés par un mémoire additionnel déposé le 9 avril 1999.

¹¹⁵ Le mémoire cite à cet effet un arrêt du Conseil d'Etat du 16 novembre 1998 (Syndicat national des concepteurs et constructeurs des industries du déchet et de l'environnement).

¹¹⁶ Voir les jurisprudences JAMART et Notre Dame du KREISKER du Conseil d'Etat.

¹¹⁷ Voir en particulier (TA de Versailles, 30 octobre 1977, Société CHEZE ou encore TA de Toulouse, 27 août 1984).

¹¹⁸ Compte rendu d'une réunion du 4 mai au ministère de l'agriculture et de la pêche, transmise à la mission par le bureau « agriculture, ressources naturelles et sols » le 18 mai 1999.

dans les lourdes procédures de concertation prévues par le décret du 4 mars 1996, ce qui laisse entière la question de la régularité des procédures suivies.

3. La Commission européenne s'interroge sur les conditions de mise en œuvre de la directive nitrates

Par une lettre en date du 25 septembre 1998¹¹⁹, la Commission européenne a attiré l'attention de la France sur l'application de la directive du 12 décembre 1991. Elle conclut par la possibilité d'émettre, passé le délai de réponse aux observations, un avis motivé selon la procédure prévue par l'article 169 du Traité.

Les principaux points sur lesquels portent les observations sont les suivants :

- insuffisances en ce qui concerne l'identification des eaux atteintes par la pollution et la désignation des zones vulnérables : la lettre cite un certain nombre de cas précis et semble déplorer le choix d'une délimitation administrative des zones à risque, qui contrediraient les critères de la directive, « critères objectifs et exclusivement fondés sur l'existence de pollutions »¹²⁰ ;
- insuffisance du dispositif de surveillance de la concentration de nitrates des eaux¹²¹, notamment en raison de l'absence d'instruments de surveillance dans la région parisienne.

Si le second point est secondaire, le premier ne l'est pas. Il met l'accent sur une faiblesse du système que semble d'ailleurs reconnaître le projet de réponse en date du 5 novembre 1998 élaboré par la direction de l'eau. Dans ce texte, il est admis que « le fait que certains zonages épousent les contours administratifs (...) peut apparaître comme une non prise en compte des limites hydrologiques et hydro-géologiques (bassins versants) (...). D'autres situations sont plus contestables et concrétisent les différentes approches de départements voisins. En effet, on ne peut nier des niveaux de sensibilisation différents des agriculteurs selon les régions. L'harmonisation régionale a toujours été proposée par les directions régionales de l'environnement mais n'a pas toujours été retenue¹²² ». Cette réponse revient à reconnaître la validité des observations de la Commission sur la délimitation des zones en dehors des indicateurs objectifs déterminés par la pollution, mais aussi à souligner la mauvaise coordination interministérielle sur ce dossier. Il n'est pas évident que, du point de vue des autorités européennes, ces arguments constituent une ligne de défense recevable.

*

Les missionnaires des ministères de l'agriculture et de la pêche et de l'aménagement du territoire et de l'environnement ne partagent pas certaines des observations figurant dans l'annexe I. Ils considèrent que la référence à prendre en compte au niveau communautaire pour les

¹¹⁹ Référencée sous le numéro SG(98) D/7996.

¹²⁰ Point 11 de la lettre.

¹²¹ Points 15 à 17.

¹²² Rares sont les DIREN qui ont fait des propositions en matière d'harmonisation régionale des zones vulnérables. Un des reproches qui peut être adressé à la délimitation actuelle de ces zones est de s'être appuyé sur un réseau de puits d'eau potable qui n'est pas forcément représentatif (cf. annexe III, partie 2) de la teneur en nitrates des eaux des nappes souterraines. Les conditions dans lesquelles les périmètres ont été délimités ont également eu un impact sur la cohérence du dispositif : certaines situations sont *a priori* incongrues, à l'instar du classement de trois communes de l'Oise seulement en zone vulnérable alors que la totalité des cantons des départements l'Aisne et de la Seine et Marne ont été classés en zone vulnérable par ailleurs.

aides publiques aux investissements des exploitants agricoles destinés à l'amélioration de l'environnement est fournie par l'article 12 du règlement du 15 juillet 1991. Celle-ci est confirmée par la publication du JOCE du 10 mars 1994 visant l'encadrement des aides pour la protection de l'environnement. Ils proposent donc que la France réduise dans un premier temps les risques de contentieux en réformant la redevance pour assurer des recettes substantielles aux agences de l'eau et appliquer les plafonds en capital précisés à l'article 7-2 du règlement du 15 juillet 1991. Enfin, ils attirent l'attention sur le fait que la France n'est pas le mauvais élève de l'Union en ce qui concerne l'application de la directive nitrates (la Commission a engagé des recours contre l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Italie) et pour l'application de la directive installations classées du 24 septembre 1996 dans laquelle les seuils retenus pour les élevages sont très sensiblement supérieurs au seuil retenu par la réglementation nationale.

ANNEXE II

ANALYSE ECONOMIQUE ET FINANCIERE DU PROGRAMME

SOMMAIRE

I. LE PMPOA NE CONDUIT PAS A L'INTERNALISATION DES COUTS DE LA POLLUTION PAR LES AGRICULTEURS	2
1. Le mode de calcul de la redevance	2
A. Le dispositif juridique	2
B. Une intégration progressive des élevages dans le dispositif	3
C. Un mode de calcul complexe	4
D. D'autres dispositions restreignent encore l'incidence financière de la redevance	9
2. L'impact du PMPOA sur le montant de redevance dû a été analysé par l'INRA pour la Bretagne	10
A. Le montant de la redevance est presque annulé par le jeu des primes obtenues grâce aux travaux de mise aux normes	10
B. L'impact financier sur les exploitations	12
3. La redevance actuelle ne permet pas la mise en œuvre du principe pollueur-payeur	13
A. La mise en œuvre de ce principe est difficile dans le cas de l'agriculture	13
B. La pratique actuelle de la redevance ne répond pas à ces objectifs	13
II. LES SIMULATIONS FINANCIERES INITIALES ETAIENT EXCESSIVEMENT SOMMAIRES	15
A. Le dimensionnement initial du programme a été réalisé en prenant en compte l'ensemble des élevages soumis à la législation sur les installations classées	15
B. Les simulations financières n'ont pas été ajustées à la dimension effective du programme	16
A. La dimension réelle du programme est différente de celle initialement envisagée	16
B. Les estimations financières n'ont pas été ajustées par rapport à cette réduction du nombre d'intégrables potentiels	17
III. LA FAIBLESSE DES PREVISIONS A DEBOUCHE SUR UNE DERIVE FINANCIERE MARQUEE	17
1. Dès mai 1997, l'INRA a procédé à une évaluation économique du coût total du programme	17
A. Les travaux financés : un coût moyen supérieur à 220 000 F par exploitation	18
B. Le modèle explicatif du coût unitaire par UGBN	19
C. Evaluation du coût global	20
2. Une dérive avérée en pratique	21
A. Des engagements réduits à ce stade	21
B. Une dérive déjà largement entamée	23
B. Une dérive qui est encore loin d'être achevée	26

ANNEXE II

ANALYSE ECONOMIQUE ET FINANCIERE DU PROGRAMME

La présente annexe aborde dans un premier temps les questions économiques liées à la mise en œuvre du PMPOA, avant d'évaluer le coût financier total du PMPOA. La question du coût d'une extension éventuelle du programme aux élevages actuellement non intégrables est abordée dans l'annexe IV relative aux opérations de bassins versants.

En matière financière, la présente annexe conduit aux conclusions suivantes.

Les premières estimations, réalisées sur un périmètre de près de 105 000 élevages potentiels, prévoyaient un montant d'aides total de 5 Mds F pour la période 1994-2000. La réduction du champ initialement prévu, conduisant à ne plus envisager qu'un périmètre de 75 000 intégrables environ, n'a pas donné lieu à révision de l'estimation de coût. Or le coût prévisionnel, compte tenu de cette modification, ne s'établissait plus qu'à 4,3 Mds F.

Au 31 décembre 1998, le montant des subventions déjà engagées par les deux financeurs, agences de l'eau et Etat, atteignait 2,9 Mds F pour 16 200 dossiers de travaux. L'erreur de prévision initiale apparaît ici clairement : alors que l'achèvement du programme n'interviendra que dans trois années complètes, la totalité de l'enveloppe initiale est dès à présent engagée.

Outre ce coût déjà engagé, environ 30 000 élevages intégrables sur les années 1994-1998 n'en sont encore qu'au stade du DEXEL. En estimant que 14 000 d'entre eux réaliseront des travaux¹, au coût moyen de la période (174 000 F), le coût supplémentaire pour les financeurs publics s'élèvera à près de 2,3 Mds F environ. S'ils sont 15 000 à réaliser des travaux², au coût moyen constaté pour chacune des années d'intégration correspondantes, le coût supplémentaire sera de 2,6 Mds F. **Soit pour l'ensemble de la période 1994-1998, un coût prévisible pour les financeurs publics oscillant entre les chiffres de 5,2 et 5,5 Mds F.**

Cette dérive n'est pas achevée. A partir d'un nombre de dossiers de travaux prévisibles (environ 57 000), **le coût de la poursuite, sur la période 1999-2001, du programme sur ses bases actuelles** peut en effet être évalué de deux manières. L'approche par le montant moyen des aides par dossier conduit à une **première estimation de 4,4 Mds F supplémentaires**. Celle par la subvention moyenne à l'UGB, multipliée par le nombre d'UGB représenté par les contrats prévus, conduit à une **seconde estimation de 4,7 Mds F**.

Le PMPOA, s'il est poursuivi jusqu'à son terme sur ses bases actuelles, devrait donc coûter entre 9,6 et 10,2 Mds F à l'Etat et aux agences de l'eau.

¹ Données agences de l'eau.

² Données ministère de l'agriculture et de la pêche.

I. LE PMPOA NE CONDUIT PAS A L'INTERNALISATION DES COUTS DE LA POLLUTION PAR LES AGRICULTEURS

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964³ a institué une redevance pollution⁴ dont les modalités ont par la suite été définies par décrets et arrêtés⁵. Elle devait être l'instrument essentiel permettant la mise en œuvre du principe pollueur-payeur dans l'agriculture.

1. Le mode de calcul de la redevance

A. Le dispositif juridique

a) Une intégration tardive

La loi sur l'eau date de décembre 1964. Il a fallu attendre 1966, et surtout 1975, pour qu'un commencement d'application soit donné à ses dispositions.

Le décret de 1966 ne fait que prévoir la possibilité offerte aux agences de l'eau d'établir des redevances, qui « peuvent être réclamées aux personnes publiques et privées qui rendent [leur] intervention nécessaire ou utile ».

Dès 1975 en revanche, les activités d'élevage auraient en toute logique dû être soumises à redevance, de deux manières :

- l'annexe I de l'arrêté du 7 novembre 1975 mentionne, au titre de la première catégorie d'activités polluantes, les pollutions forfaitaires produites par les élevages de porcs de plus de 50 kg : une assiette pour le calcul de la redevance est donc établie pour ces exploitations ;
- l'article 5, alinéa 2 du décret de 1975 précise par ailleurs que « si une activité ne figure pas dans le tableau d'estimation forfaitaire, *il est procédé par l'agence à la définition des grandeurs caractéristiques et des coefficients spécifiques propres à cette activité*⁶, notamment à l'aide de mesures ».

En matière juridique, l'utilisation de l'indicatif a valeur d'impératif. Pour les élevages autres que porcins, les agences auraient donc dû procéder à la détermination des pollutions. Pour les élevages porcins, celle-ci avait été faite dans le corps du décret.

³ Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, modifiée par la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

⁴ Les redevances ne constituent pas des taxes parafiscales ni davantage des rémunérations pour services rendus : elles doivent donc être rangées parmi les **impositions** de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement (Conseil constitutionnel, 23 juin 1982, n° 82-124 L).

⁵ Voir en particulier les décrets du 14 septembre 1966 et du 28 octobre 1975 (modifiés) portant application de l'article 14 de la loi citée plus haut, ainsi que leurs arrêtés d'application.

⁶ C'est la mission qui souligne.

Ce dispositif n'a curieusement fait l'objet d'aucune application jusqu'à l'intervention de l'arrêté du 2 novembre 1993.

b) Le dispositif finalement retenu

Les élevages soumis à la législation des installations classées sont dorénavant théoriquement assujettis à la redevance pollution, au titre des pollutions diffuses. Depuis 1992, un accord entre les ministères de l'agriculture et de l'environnement et les organisations professionnelles agricoles prévoit l'intégration progressive dans l'assiette de la redevance aux agences de l'eau des nitrates d'origine agricole⁷.

Trois sous-groupes sont distingués :

- les élevages soumis à la loi sur les installations classées avant le 1^{er} janvier 1992 ;
- ceux qui y sont soumis depuis l'année 1992 (élevages bovins) ;
- enfin l'ensemble des élevages et des productions végétales.

Les modalités d'application de l'accord en question ont été précisées par un arrêté du 2 novembre 1993 du ministre de l'environnement, indépendamment des règles de calcul qu'il édicte⁸.

Le champ d'application de la redevance est ainsi défini. Elle est « établie et perçue pour les seules exploitations d'élevage soumises à la législation sur les installations classées (...) et à partir du premier janvier 1994⁹ ». Plus restreint que prévu dans l'accord de 1992, ce champ d'application coïncide avec celui du PMPOA pour les élevages bovins ; il est, en revanche, plus large pour les élevages porcins et avicoles dans la mesure où il intègre les élevages soumis au régime déclaratif. Un arrêté modificatif du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement en date du 22 décembre 1997 a toutefois institué une période transitoire : à partir de 1995 et jusqu'en 2002 (soit de 1994 à 2001 si l'on raisonne en années d'activité), la redevance et la prime pour épuration sont établies pour les seules exploitations dont l'importance est supérieure ou égale aux seuils prévus pour l'intégration dans le PMPOA.

B. Une intégration progressive des élevages dans le dispositif

Les modalités de mise en œuvre prévoient une intégration progressive des élevages dans le système de la redevance. La profession agricole a en effet obtenu un moratoire, étendu en 1997.

* aucune redevance n'est établie et perçue avant 1999 pour les élevages intégrables entre 1994 et 1996¹⁰.

⁷ Accord du 11 mars 1992.

⁸ Voir l'analyse de ces règles développée en annexe II.

⁹ Article 4 de l'arrêté du 2 novembre 1993 complétant l'article 15-1 du titre I de l'arrêté du 28 octobre 1975.

¹⁰ Pour être concernés, l'arrêté fixe une exigence de délais indépendant des contraintes administratives : les éleveurs doivent s'être engagés par contrat *intervenue avant le 31 décembre de chaque année qui suit l'année de leur intégration*.

* ces élevages intègrent ensuite de manière progressive le dispositif, grâce à l'application à la redevance d'un coefficient de pondération, prévu par l'arrêté du 2 novembre 1993 et correspondant aux abattements suivants (exprimés en %) :

Année d'activité	1999	2000	2001	2002
Abattement en %	24%	16%	8%	0%
Redevance nette due pour une redevance théorique de 100	76	84	92	100

* pour les élevages intégrables entre 1997 et 2001, les coefficients applicables sont indiqués dans le tableau ci-dessous :

ANNEE	n (intégration)	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5
Abattement en %	100%	100%	60%	40%	20%	0%
Redevance nette due pour une redevance théorique de 100	0	0	40	60	80	100

C. Un mode de calcul complexe

a) Les coefficients spécifiques de pollution

Ainsi qu'il a déjà été précisé, les « coefficients spécifiques de pollution » – c'est à dire la quantité de pollution émise par les exploitations d'élevages – ont été déterminés pour les seuls élevages porcins dans l'arrêté de 1975, selon les données ci-dessous :

Type d'élevage	Unité retenue	Matières en suspension (g)	Matières oxydables (g)	Azote réduit (g)	Azote oxydé (g)
Porcins	Porc > 50 kg	100	100	-	-

Dans l'arrêté de 1993 en revanche, la quasi-totalité des élevages donne lieu à définition des coefficients de pollution, à l'exclusion des palmipèdes. Les bases principales définissant les matières polluantes produites sont :

- les matières en suspension (MES)
- les matières oxydables (MO)
- l'azote réduit (NR)
- les matières phosphorées (P)

Le tableau ci-dessous indique les valeurs qui ont été retenues pour le calcul :

Type d'élevage	Unité retenue	Matières en suspension (g)	Matières oxydables (g)	Azote réduit (g)	Azote oxydé (g)	Matières phosphorées (g)
Porcins	Porc charcutier	126	80	21	-	6
Bovins	UGB	3 300	1 800	200	-	44
Poules pondeuses	Poule pondeuse	27	6	1,4	-	0,8
Volailles de chair	m ² bâtiment	160	30	12	-	5
Palmipèdes	-	-	-	-	-	-

On peut relever que l'azote oxydé n'a pas fait l'objet d'une estimation dans le cadre de cet arrêté.

b) Abattement pour les bovins en pâture

Un abattement est calculé pour les bovins mis en pâture, selon la formule suivante : $A = R \times (N/12)$

Où :
 A est l'abattement à déduire
 R la quantité de pollution produite par les bovins mis en pâture et retenue pour le calcul de la redevance
 N le nombre de mois passés effectivement en pâture

Ce mode de calcul correspond en réalité à une conception selon laquelle les déjections produites sur pâture ne doivent pas être prises en compte pour le calcul de la redevance due par l'éleveur. Cette analyse n'est pas illogique, mais le taux retenu (100% d'abattement pour le temps passé en pâture) est sans doute excessif au regard de cette pratique, qui contribue tout de même à la pollution. On ne peut en effet retenir pour principe que la totalité de l'azote produit sur pâture est systématiquement exportée par les plantes, et que cet apport n'a pas du tout à être pris en compte dans la pollution totale des élevages.

c) La pollution évitée : le principe des primes pour épuration

Le calcul des primes pour épuration est réalisé en deux temps : définition de la pollution évitée dans un premier temps ; affectation de coefficients d'épuration aux productions de matières polluantes dans un second temps, débouchant sur le calcul d'abattements à la redevance.

La pollution évitée est appréciée selon deux aspects : la qualité de récupération des effluents et la qualité de l'épandage.

La récupération des effluents

Pour tous les élevages, sauf ceux de volailles	
Qualité de la récupération	Description des installations de récupération
Très bonne	Dalles et aires de parcours bétonnées Collecte intégrale des eaux pluviales susceptibles d'être souillées Récupération intégrale des déjections liquides et solides Collecte et gestion des jus d'ensilage, des eaux blanches Stockage étanche, de capacité cohérente avec l'étude de périmètre d'épandage ou ≥ 4 mois
Bonne	Imperméabilité partielle des dalles et aires de parcours (fissures, bétonnage partiel) Collecte partielle des eaux pluviales susceptibles d'être souillées (selon diagnostic) Récupération d'au moins 80% des déjections liquides et solides Stockage étanche, de capacité comprise entre 2 et 4 mois
Moyenne	Sol nu Récupération de moins de 80% des déjections liquides et solides Stockage étanche, de capacité inférieure à 2 mois

Pour les seuls élevages de volailles	
Qualité de la récupération	Description des installations de récupération
Très bonne	Aires de parcours enherbées Collecte et gestion des eaux de nettoyage et de traitement des bâtiments, abs. d'écoulements Récupération intégrale des déjections liquides et solides Stockage sur sol nu avec siccité supérieure à 65% ou stockage étanche >= 4 mois
Bonne	Aires de parcours dégradées (50% de la surface) Collecte non étanche Récupération peu efficace ou partielle d'au moins 80% ou mélange avec d'autres effluents Stockage insuffisant mais sans débordement (?)
Moyenne	Aires de parcours extérieurs sur sol nu Rejets d'eau de nettoyage Capacité de stockage avec des débordements

En théorie, le non respect d'un seul de ces critères conduit à une appréciation de niveau inférieur.

Il convient de souligner le décalage existant entre les termes utilisés pour décrire les capacités de stockage et la réalité qu'ils recouvrent. On ne peut en effet considérer comme seulement « moyenne » une récupération marquée par des rejets d'eau de nettoyage ainsi qu'un stockage connaissant des débordements. Or l'utilisation de ces termes est liée à un calcul d'abattements très favorable aux élevages. Si les pratiques les moins respectueuses de l'environnement étaient qualifiées de « mauvaises », ce qu'elles sont en réalité, un traitement aussi favorable serait beaucoup plus difficilement envisageable.

La qualité de l'épandage

Classes	Conditions à remplir
Classe I	Existence d'un plan d'épandage Tenue à jour d'un cahier d'épandage Charge/ha inférieure à 3 UGBN ou, si comprise entre 3 et 5, étude de périmètre d'épandage et existence d'un outil de maîtrise de la fertilisation adapté
Classe II	Existence d'un plan d'épandage Tenue à jour d'un cahier d'épandage Charge/ha comprise entre 3 et 5 UGBN ou, à défaut, étude de périmètre d'épandage
Classe III	Existence d'un plan d'épandage Charge/ha supérieure à 5 UGBN

On peut d'ores et déjà relever que la charge d'azote par hectare admise pour bénéficier de la classe I est comprise entre 219 kg et 365 kg. Ceci est incohérent avec les autres réglementations (européenne et des installations classées) et ne témoigne en tout cas pas d'une pratique méritant un brevet d'excellence au regard de son impact sur l'environnement.

Cette constatation a amené la direction de l'eau du ministère de l'environnement à développer sans fondements juridiques spécifiques une interprétation particulière de ces prescriptions. Elle a effectivement indiqué à la profession agricole, en comité national de suivi du PMPOA, que l'appréciation de la surface d'épandage serait réalisée à partir de la surface effectivement amendée (SAMO), et non de la surface potentielle d'épandage (SPE).

L'appréciation de la qualité des pratiques selon les modalités décrites ci-dessus permet de déterminer les « coefficients de rendement » applicables aux diverses

bases de la taxation (MES, MO, NR et P). Ils correspondent à la réduction des sources de pollution, et entraînent une baisse de la redevance due.

Récupération des effluents		Moyenne	Bonne	Très bonne
Epandage d'effluents d'élevages	Éléments de l'assiette	Coefficients applicables		
Classe I	MES	1.00	1.00	1.00
	MO	0.72	0.81	0.90
	NR	0.72	0.81	0.90
	P	1.00	1.00	1.00
Classe II	MES	1.00	1.00	1.00
	MO	0.64	0.72	0.80
	NR	0.64	0.72	0.80
	P	1.00	1.00	1.00
Classe III	MES	1.00	1.00	1.00
	MO	0.48	0.54	0.60
	NR	0.48	0.54	0.60
	P	1.00	1.00	1.00

Les primes pour épuration posent toutefois plusieurs problèmes.

Le décalage est tout d'abord important entre le principe de la redevance, et la pratique de celle-ci compte tenu du jeu des primes pour épuration. En effet, une mauvaise qualité de récupération des effluents (qualifiée ici à tort de « moyenne »), associée à des pratiques d'épandage très dommageables à l'environnement (correspondant à la classe III), débouche malgré tout sur un abattement de près de 50% du montant de la prime due. Le niveau de taxation retenu est anormalement bas, eu égard à l'impact des pratiques de l'éleveur sur l'environnement.

Par ailleurs, les **matières en suspension** ont été affectées d'un coefficient de 1 (soit un abattement de 100%), quelle que soit la situation de l'élevage. Le raisonnement implicite est que ces matières sont entièrement absorbées par le sol lors de l'épandage, et qu'elles n'ont de ce fait pas à être taxées. Cette analyse est peut être recevable lorsque les quantités épandues sont raisonnables ; elle ne l'est plus, en revanche, dès que l'on dépasse certains seuils sur certaines parcelles. L'accumulation crée en effet un risque d'entraînement dans les cours d'eau en cas de pluies, risque dont la matérialisation est fréquente et qui se traduit par des pollutions accidentelles des eaux (cf. Annexe III, L'impact du PMPOA sur l'environnement).

Le **phosphore** a également été affecté d'un coefficient 1 (abattement de 100%). Or il est aujourd'hui admis que le phosphore n'est pas, ainsi que le supposait l'état de la science au moment de la création du système, un problème uniquement urbain. On estime au contraire que l'agriculture est à l'origine de 50% des apports de phosphore dans les eaux, apports excessifs qui peuvent se traduire par des perturbations considérables des écosystèmes aquatiques (cf. Annexe III, L'impact du PMPOA sur l'environnement).

Quant à la **qualité de la récupération**, sa prise en compte repose sur l'idée que le « dispositif d'épuration [est] maintenu en bon état » par le maître d'ouvrage. Le vieillissement des équipements ou la modification de la situation des redevables (modification des bâtiments existants, extensions,...) sont autant de facteurs qui doivent influencer sur les primes, à moins d'aboutir à un système totalement déconnecté de la réalité. Les déclarations d'activité polluantes (DAP) annuellement reçues par les agences de l'eau doivent normalement permettre ce suivi. Elles ne donnent toutefois pas lieu à recoupement des informations ainsi communiquées aux agences de l'eau, avec celles disponibles dans les services installations classées ou les

DDAF. Les informations ainsi obtenues ne peuvent être utilisées par les services de l'Etat si elles sont intéressantes, ou leur déconnexion par rapport à la situation réelle de l'élevage être identifiée.

La direction de l'eau du ministère de l'environnement, consciente de cette difficulté, en a tenu informée la direction de la protection et de la prévention des risques (du même ministère), en charge de la gestion de l'inspection des installations classées. Aucune suite n'a pour l'heure été apportée au problème.

Les **plans d'épandage** posent quant à eux un problème particulier. A la différence de la mise en place d'un équipement fixe (recueillement des eaux de pluie, aires de parcours bétonnées,...), dont l'efficacité est fonction de l'âge mais n'implique pas d'action particulière, le plan d'épandage peut exister, le cahier d'épandage être formellement tenu, sans que les pratiques d'épandage aient réellement été modifiées. Or les obligations à la charge des élevages sont sur ce point exclusivement formelles. Seule l'existence des documents, voire la mention d'information dans le cahier d'épandage, sont susceptibles d'être contrôlées. Ni la cohérence des données, ni leur caractère probant, ni le respect des règles de bonne gestion agronomique, ne sont contrôlés. Seul le dispositif additionnel, présenté ci-dessous, descend jusqu'à ce niveau de détail. Ce point est fortement critiquable dès lors qu'il permet d'obtenir des réfections allant jusqu'à 90% du montant de la redevance.

Il convient enfin de relier ces éléments au PMPOA, dont l'intégration des éleveurs dans le dispositif des agences de l'eau constitue le pendant. On observe alors que les investissements prévus dans le programme doivent mécaniquement faire passer l'immense majorité des élevages à un stade de « très bonne » récupération des effluents d'élevage (abattements associés allant de 60 à 90%). En matière d'épandage, l'existence d'un plan et des quantités épandues inférieures à 3 UGB à l'ha seront également des conséquences automatiques de l'intégration dans le PMPOA. Il suffit à l'éleveur de s'engager alors sur la tenue d'un cahier d'épandage pour obtenir l'abattement maximum.

Or il convient de ne pas perdre de vue qu'un élevage, même dans cette situation, peut continuer de contribuer à la pollution de l'eau par les nitrates, en ZES notamment, dès lors qu'il ne s'engage pas dans une démarche de fertilisation raisonnée, et de l'air par l'évaporation de l'azote (cf. Annexes III et VII).

d) Un dispositif additionnel

Peuvent en bénéficier les seuls élevages se trouvant dans les classes les plus élevées au regard à la fois de la récupération des effluents et des pratiques d'épandage, s'ils répondent à un des deux niveaux d'exigence indiqués dans le tableau ci-après :

Niveau d'exigence	Conditions à remplir
Premier niveau	Soit charge/ha \leq à 1 UGB et justification d'une bonne rotation des animaux sur les parcelles Soit DEXEL démontrant : l'existence de dispositifs et matériels adéquats pour l'épandage ; existence d'un descriptif simplifié des cultures ¹¹ ; entretien des herbages conforme aux bonnes pratiques agricoles
Deuxième niveau	Respect des conditions de premier niveau Suivi agronomique à la parcelle Entretien des herbages, notamment sur les points d'abreuvement et d'alimentation des animaux

Le dispositif additionnel donne lieu à l'application des « coefficients de rendement » présentés dans le tableau suivant :

Récupération des effluents d'élevages		Très bonne
Epandage d'effluents		Classe I
Niveau	Eléments de l'assiette	Coefficients applicables
Premier niveau	MES	1.00
	MO	0.95
	NR	0.95
	P	1.00
Deuxième niveau	MES	1.00
	MO	cas par cas
	NR	cas par cas
	P	1.00

Grâce au dispositif additionnel, un éleveur peut donc atteindre un taux d'abattement de 95% de sa redevance, voire plus pour les élevages respectant les conditions de deuxième niveau. Ces abattements peuvent paraître excessifs ; ils sont néanmoins les seuls à correspondre à un contrôle des pratiques agronomiques, et non au simple respect d'obligations purement formelles.

D. D'autres dispositions restreignent encore l'incidence financière de la redevance

a) Instauration d'un seuil de perception

Le décret du 30 octobre 1975¹² précise que la redevance « n'est pas perçue lorsqu'elle est inférieure au montant de la redevance correspondant, dans la même zone de tarification, à la pollution à prendre en compte pour 200 habitants ». Ces 200 « équivalents-habitants » correspondaient en 1996 à un seuil de perception fixé à 6 548 F pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Cette pollution est déterminée par arrêté ministériel, qui fixe pour 5 ans « une quantité de pollution à prendre en compte pour chaque habitant ». Elle est exprimée selon les éléments déjà indiqués : matières en suspension, matières oxydables, sels solubles et matières inhibitrices. Le nombre d'habitants est calculé chaque année par commune en sommant le nombre des habitants agglomérés permanents et le nombre pondéré des habitants agglomérés saisonniers.

¹¹ Afin de s'assurer que, compte tenu de capacités de stockage suffisantes et adaptées, l'ensemble des apports minéraux ou organiques est correct.

¹² Décret n°75-996 portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi modifiée du 16 décembre 1964 relative au régime de et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

b) Diverses dispositions particulières s'appliquent

En premier lieu, la progressivité d'intégration dans le système est susceptible d'être modifiée dans le cas d'opérations coordonnées. Celles-ci permettent effectivement l'intégration des élevages d'un bassin versant dans le dispositif des agences de l'eau, de manière anticipée par rapport à leur date normale d'entrée dans le système. La contrepartie de cette anticipation est le bénéfice possible des aides agences de l'eau – et Etat en conséquence – disponibles dans le cadre du PMPOA.

En second lieu, les zones d'excédent structurel (ZES) donnent droit à un bénéfice supplémentaire. En effet, au titre de l'article 8 de l'arrêté de novembre 1993 précité, « pour les activités des années 1994 à 1996 [...] et en considération de la situation économique et concurrentielle particulière de l'agriculture et du coût de la mise en œuvre de nouvelles techniques de production agricole plus respectueuses des milieux aquatiques, le paiement de la redevance [...] exigible pour les exploitations d'élevage, *bénéficie d'un écrêtement*. Le niveau en est défini par délibération du conseil d'administration de l'agence après avis conforme du comité de bassin ». « Cet écrêtement s'applique aux exploitations d'élevage qui, tout en se trouvant en classe III d'épandage, justifient d'une très bonne qualité de récupération des effluents ».

2. L'impact du PMPOA sur le montant de redevance dû a été analysé par l'INRA pour la Bretagne

L'INRA a réalisé cette étude en mai 1997 pour l'ensemble du bassin Loire-Bretagne, à partir de données issues des DEXEL ayant donné lieu à contrat. Elle intègre 1 077 observations, avec 169 variables pour chacune d'entre elles, dont 27 provenant des contrats¹³.

A. Le montant de la redevance est presque annulé par le jeu des primes obtenues grâce aux travaux de mise aux normes

Le tableau ci-dessous évalue, pour la Bretagne et en régime de croisière, le montant de redevance que les éleveurs auraient à payer s'ils ne réalisaient pas les travaux financés dans le cadre du programme, et celui qu'ils auront effectivement à payer.

		Montant annuel de la redevance en FRF						Ensemble
		< 6 548	à 6 548 à 10 000	10 000 à 20 000	20 000 à 40 000	40 000 à 60 000	> 60 000	
Avant travaux	Montant redevance	3 581	8 384	14 873	27 178	49 016	118 573	20 112
	% des exploitations	12,3	11,8	29,3	40,8	5,3	0,6	100
Après travaux	Montant redevance	3 469	7 848	12 678	24 104	50 809	-	5 143
	% des exploitations	75,8	15,1	8,1	0,8	0,2	-	100
	Montant des travaux (KF/expl.)	277	297	260	-	237	-	278

Le fait d'engager des travaux permet à plus de trois-quarts des exploitations de passer au-dessous du seuil de perception de la redevance, fixé à 6 548

¹³ Cette étude est également utilisée dans la partie III de la présente annexe, cf. infra.

F, contre seulement 12,3% en l'absence de travaux. De plus, 95,9% des exploitations payant une redevance paieront une somme inférieure ou égale à 20 000 F, contre 53,2% qui auraient au contraire payé une somme supérieure à 20 000 F en l'absence de travaux.

L'intégration dans le PMPOA permet donc presque mécaniquement d'obtenir une réduction considérable de la redevance, ce qui met en cause son efficacité environnementale : elle encourage aux opérations de mise aux normes, dont il est loin d'être prouvé qu'elles débouchent réellement sur une annulation de la pollution produite par l'élevage (cf. à ce sujet annexe III relative à l'impact environnemental du programme).

Le bénéfice que retirent les élevages des travaux réalisés dans le cadre du PMPOA est néanmoins distinct selon leur orientation technico-économique.

		Montant annuel de la redevance en FRF						Ensemble
Elevages hors-sol		< 6 548	à 6 548 à 10 000	10 000 à 20 000	20 000 à 40 000	40 000 à 60 000	> 60 000	
Avant travaux	Montant redevance	3 359	8 666	15 783	28 450	48 522	93 836	27 447
	% des exploitations	5,6	3,8	16,5	62,5	9,6	2,0	100
Après travaux	Montant redevance	4 744	7 989	12 690		29 429		7 216
	% des exploitations	58,4	25,6	13,8		2,2		100
	<i>Montant des travaux (KF/expl.)</i>	<i>170</i>	<i>206</i>	<i>203</i>		<i>235</i>		<i>183</i>

Plus de 40% des élevages hors-sol devront ainsi acquitter la redevance après la réalisation des travaux. 61,5% des élevages qui devront payer la redevance le feront néanmoins dans la tranche la plus faible.

		Montant annuel de la redevance en FRF						Ensemble
Elevages bovins		< 6 548	à 6 548 à 10 000	10 000 à 20 000	20 000 à 40 000	40 000 à 60 000	> 60 000	
Avant travaux	Montant redevance	3 568	8 478	13 790	27 918			10 256
	% des exploitations	28,3	24,5	42,6	4,6			100
Après travaux	Montant redevance	2 089	7 787	14 418				2 393
	% des exploitations	96,2	2,6	1,2				100
	<i>Montant des travaux (KF/expl.)</i>	<i>398</i>	<i>608</i>	<i>449</i>		<i>478</i>		<i>422</i>

Les élevages bovins bénéficient de manière plus marquée encore du programme, qui permettra à 96,2% d'entre eux d'être exonérés du paiement de la redevance, contre seulement 28,3% avant travaux. On peut également relever le coût très élevé des travaux qui seront nécessaires pour permettre aux exploitations de rentrer dans la tranche basse de la redevance : plus de 600 000 F en moyenne par exploitation.

		Montant annuel de la redevance en FRF						Ensemble
Elevages mixtes		< 6 548	à 6 548 à 10 000	10 000 à 20 000	20 000 à 40 000	40 000 à 60 000	> 60 000	
Avant travaux	Montant redevance	4 459	8 019	15 292	15 148	47 623		18 033
	% des exploitations	7,7	14,5	36,5	38,9	2,4		100
Après travaux	Montant redevance	3 544	7 383	12 281				4 361
	% des exploitations	86,1	8,2	5,7				100
	<i>Montant des travaux (KF/expl.)</i>	<i>300</i>	<i>397</i>	<i>321</i>				<i>313</i>

Les élevages mixtes connaissent une situation proche de celle des élevages bovins, avec à la fois un montant élevé des investissements à réaliser, et un nombre peu élevé d'exploitations payant une redevance à l'issue des travaux (13,9% seulement). Cette situation est essentiellement liée à la composante extensive de l'exploitation.

B. L'impact financier sur les exploitations

a) *Les taux de retour sur investissement sont variables pour les exploitations qui demeurent redevables après réalisation des travaux*

Contrairement au paragraphe précédent, les exploitations qui, après travaux, ne paieront pas de redevance, sont ici exclues de l'analyse. Le coût moyen des travaux à réaliser par type d'exploitation est alors rapproché du montant de redevance que ceux qui demeureront assujettis devront payer. On obtient ainsi les taux de retour sur investissement suivants.

(Montant en KF)	Hors-sol	Bovins	Mixtes	Toutes exploitations
Redevance avant	27 783	12 892	19 156	22 435
Redevance après	10 561	9 997	9 351	10 383
Différence	17 222	2 895	9 805	12 052
Montant des travaux	204 000	548 000	367 000	282 000

Le délai de récupération, en économie de redevance, des investissements initiaux est le suivant :

(Montant en KF)	Hors-sol	Bovins	Mixtes	Toutes exploitations
Différence redev. après/avant I	17 222	2 895	9 805	12 052
Montant des travaux réalisés	204 000	548 000	367 000	282 000
Part payée par l'éleveur (35%) II	71 400	191 800	128 500	98 700
Délai de récupération III	4,1 années	66,2 années	13,1 années	8,2 années

Les élevages bovins apparaissent donc pénalisés par rapport aux autres exploitations, compte tenu de la lourdeur des investissements à réaliser et de l'écart réduit, pour les élevages qui devront la payer, entre redevance calculée avant et après travaux.

b) *Dès 1997, le rapport du commissariat général au Plan sur le dispositif des agences de l'eau¹⁴ dénonçait la faiblesse des montants ainsi perçus*

Ce rapport fait l'observation d'un glissement pratique du principe pollueur-payeur, principe fondateur du système, vers une pratique pollueur-sociétaire.

Il note par ailleurs que « les redevances sont en moyenne trop faibles pour être incitatives. Elles sont aussi trop peu différenciées sur le territoire pour permettre que l'on concentre suffisamment les moyens sur les points prioritaires. »

¹⁴ Commissariat général au Plan, Rapport au gouvernement, « Evaluation du dispositif des Agences de l'eau », La Documentation Française, 1997.

3. La redevance actuelle ne permet pas la mise en œuvre du principe pollueur-payeur

A. La mise en œuvre de ce principe est difficile dans le cas de l'agriculture

Sur le plan théorique, une taxe permettant l'internalisation par le pollueur des externalités négatives associées à ses pollutions porte le nom de « taxe pigouvienne ». Pour permettre la mise en place d'une taxe pigouvienne, 4 conditions doivent être réunies :

- identification du produit polluant ;
- connaissance de la consommation individuelle du produit polluant ;
- lien direct entre consommation individuelle dudit produit et pollution émise individuellement ;
- lien direct entre pollution totale et son effet (dommages causés).

En matière de pollutions d'origine agricole, il n'y a pas d'évaluation des dommages. Il est donc impossible de s'appuyer sur la rencontre des courbes de coûts marginaux de réduction de la pollution et des dommages marginaux causés par cette pollution, de manière à définir le niveau de pollution optimal. La seule solution est à ce titre la fixation de normes maximales dont on suppose qu'elles correspondent à ce que le milieu récepteur peut effectivement absorber.

De même, le lien entre consommation de produit polluant et pollution émise individuellement ne peut être établi de manière fiable : il est en effet dépendant du volume de déjections produites, de leur teneur en produits polluants (nitrates essentiellement mais pas exclusivement), des surfaces d'épandage disponibles et effectivement utilisées, de la capacité d'absorption des cultures, des matières polluantes déjà présentes dans les sols avant l'épandage, des modalités de l'épandage, des périodes d'épandage, et des conditions climatiques. Ce second problème est posé par le caractère diffus de la pollution : il est impossible de localiser et donc de mesurer les rejets de polluants au niveau individuel. Les seuls éléments dont la mesure est possible sont alors les achats individuels de produits polluants.

A ce titre, deux solutions sont alors possibles :

- la fixation arbitraire d'une consommation jugée acceptable de produits polluants. L'influence sur celle-ci se fait alors directement grâce au jeu de l'élasticité-prix de la demande de produits responsables des pollutions ;
- la connaissance des coûts de remise en état du milieu (ici, coûts de dénitrification par exemple) permet de se fixer comme objectif de faire assumer une partie de ces coûts aux pollueurs.

B. La pratique actuelle de la redevance ne répond pas à ces objectifs

a) Les engrais minéraux et l'ammoniac évaporé ne sont pas traités dans le système actuel

Cette situation est anormale. Avec les produits phytosanitaires (dont les pesticides), les engrais minéraux causent parmi les principales pollutions liées au secteur. On estime ainsi que les engrais sont responsables du tiers de la pollution de l'eau par les nitrates. Or on observe une progression des livraisons d'éléments fertilisants azotés, qui sont passés de 2,15 millions de tonnes en 1980-81 à 2,52 en 1996-97¹⁵. Les annexes départementales établies dans le cadre de la présente mission indiquent également la permanence de pratiques de fertilisation minérale y compris dans les zones ou dans les élevages où la surfertilisation azotée est déjà marquée.

b) Le moratoire est de fait beaucoup plus long que prévu

Le principe même du moratoire, qui fait que Etat et Agences de l'eau prennent en charge jusqu'en 1998 le paiement de la redevance pollution normalement due par les éleveurs, est critiquable. Pour le moment, compte tenu des moratoires décidés sur le paiement de la redevance, la contribution des éleveurs est réduite à leur seule participation au PMPOA. En regard, les coûts de la dénitrification des pollutions liées aux élevages sont dès à présent estimés par la direction de la prévision à plus de 1 Md F, et pourraient dépasser les 3 Mds F à brève échéance¹⁶.

Cette situation est anormale. Le système était censé être garanti par une disposition prévoyant que l'éleveur devait régler la redevance dès lors qu'il dépassait les délais ouverts pour la réalisation des travaux. Cette précision était la contrepartie des dispositions de l'arrêté du 2/11/93, appliquant le moratoire sur le paiement de la redevance dès lors que l'éleveur s'engageait dans des travaux de mise aux normes. Le problème est qu'à de rares exceptions près, aucune redevance pour retard n'a été perçue. Certains élevages, ayant accumulé des retards de leur propre responsabilité, continuent de polluer sans pour le moment payer de redevance.

c) Le seuil de perception conduit à l'exonération de facto de la plupart des agriculteurs

Telle est la conclusion que l'on peut retirer de l'analyse réalisée par l'INRA de Bretagne : dans ce bassin particulièrement touché par les phénomènes de pollution, la proportion des élevages susceptibles d'échapper au paiement de la taxe, par le jeu combiné des primes pour épuration et du seuil de perception, est de plus de 75%. L'adjonction des élevages susceptibles de payer une taxe comprise entre 6 500 et 10 000 F conduit à un taux de l'ordre de 90%.

d) Un système critiquable sur le plan économique

Le mécanisme actuel de la redevance indique qu'il a été reconnu aux agriculteurs un droit de propriété de la fonction d'épuration des sols. Cette reconnaissance constitue le pendant de la fonction fertilisante des effluents épandus.

¹⁵ Chiffres cités par la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans une contribution datée du 18 janvier 1999 au groupe de travail environnement du Conseil d'analyse économique, réunion du 22 janvier 1999.

¹⁶ Cf. note précitée.

On pourrait néanmoins estimer au contraire que cette fonction d'épuration soit reconnue non comme une propriété de l'agriculteur, mais au contraire comme une propriété de la collectivité pour l'utilisation de laquelle l'agriculteur doit payer.

De manière sommaire, cette analyse reviendrait à contester le principe de l'utilisation d'un critère d'épandage pour le calcul des primes pour épuration. Les pratiques d'épandage relèveraient alors de la fixation de normes (cf. partie 3.A. ci-dessus), tandis que seule l'existence de bâtiments et de matériels pourrait être considérée au titre des primes pour épuration, ce qui serait mieux accordé aux effets réels du PMPOA.

II. LES SIMULATIONS FINANCIERES INITIALES ETAIENT EXCESSIVEMENT SOMMAIRES

A. Le dimensionnement initial du programme a été réalisé en prenant en compte l'ensemble des élevages soumis à la législation sur les installations classées

Les données présentées dans les tableaux ci-dessous, ont été communiquées à la mission par le ministère de l'agriculture. Elles indiquent sur quelles hypothèses le financement du programme a été initialement dimensionné.

Nombre d'exploitations¹⁷

Elevages soumis à	Autorisation (ICA)	Déclaration (ICD)	Total
Bovins	3 808	62 190	65 998
Porcs	7 279	17 156	24 435
Volailles	3 108	11 057	14 165
<i>Total</i>	<i>14 195</i>	<i>90 403</i>	<i>104 598</i>

Les données disponibles permettaient d'estimer en 1994 à plus de 100 000 le nombre d'élevages potentiellement concernés par le programme, dont la large majorité (86,4%) provenait des élevages soumis à déclaration au titre des installations classées. De manière plus significative encore, les seuls élevages bovins représentaient 63,1% du total de la cible potentielle du programme, dont 60% soumis à déclaration et 3% environ soumis à autorisation.

Evaluation du montant des travaux à réaliser

	% des exploitations	Coût moy. des travaux ICA	Coût moy. des travaux ICD
Bovins	70%	140 000	80 000
Porcs	40%	120 000	60 000
Volailles	40%	100 000	50 000

Le coût total des travaux à réaliser (parts Etat, agence et agriculteur) a fait l'objet d'une évaluation par type et par taille d'exploitation. La mise aux normes des

¹⁷ Source : SCEES à partir du RGASS.

élevages bovins, intégrés de manière récente dans le dispositif des installations classées, a été estimée la plus coûteuse.

Les taux d'intégration sur la base desquels le programme a été présenté sont également mentionnés dans le tableau ci-dessus. Il a été estimé que 40% des exploitations porcines ou avicoles auraient recours aux aides financières du programme, tandis que les élevages bovins y feraient appel à 70%, pour la raison évoquée plus haut.

Coût total des travaux à réaliser

Elevages soumis à	Autorisation (ICA)	Déclaration (ICD) + autres	Total
Bovins	373	5 795	6 168
Porcs	349	412	761
Volailles	124	221	345
<i>Total</i>	<i>846</i>	<i>6 428</i>	<i>7 274</i>

Le coût total des travaux à réaliser dans le cadre du programme a donc été évalué à environ 7,3 Mds F lors de son lancement.

Echéancier prévisionnel sur 10 ans des travaux à réaliser

Année	% de réalisation dans l'année	Montant total des travaux	Montant total des aides (part Etat)
1992	2	146	51
1993	5	365	128
1994	8	584	204
1995	8	584	204
1996	10	730	255
1997	10	730	255
1998	10	730	255
1999	15	1 095	383
2000	15	1 095	383
2001	17	1 241	434
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>7 300</i>	<i>2 554</i>

L'échéancier prévisionnel a été initialement conçu sur une période de 10 années. Il était bâti sur l'idée d'une montée en puissance rapide du programme. Dès la fin 1993, il était prévu que 7% du total des travaux auraient été financés, pour monter à plus de 50% à la fin 1998. Les trois dernières années devaient permettre le comblement du solde, à hauteur de 47%.

Par ailleurs, l'enveloppe financière prévue pour le financement Etat dans son ensemble (ligne agriculture, financements des collectivités locales et de l'Europe) a été estimée à 35% de l'assiette subventionnable des travaux.

B. Les simulations financières n'ont pas été ajustées à la dimension effective du programme

A. La dimension réelle du programme est différente de celle initialement envisagée

Contrairement à ce qui était initialement prévu, il a été décidé de ne pas intégrer dans le programme l'ensemble des élevages soumis à la législation sur les installations classées.

Les seuils retenus ont été globalement les suivants :

- bovins : toutes les exploitations soumises à la législation sur les installations classées ont été prises en compte, en retenant le nombre de 40 vaches ;
- porcins : il a été décidé que seuls les élevages soumis à autorisation au titre des installations classées seraient intégrables dans le PMPOA, en retenant le seuil de 450 porcs ;
- volailles : le même choix a été fait, avec un seuil minimum de 20 000 volailles.

B. Les estimations financières n'ont pas été ajustées par rapport à cette réduction du nombre d'intégrables potentiels

Les estimations financières n'ont pas été reprises, afin de les ajuster à la réduction de la population prévue des intégrables. Un calcul sommaire aurait pourtant permis d'afficher les estimations financières recalées, présentées dans le tableau suivant.

Ajustement des estimations financières

Type d'élevage	Nombre d'élevages*	Coût moyen des travaux	Coût total du programme (KF)
Bovins (ICA)	2 666	140 000	373 240
Bovins (ICD)	43 533	80 000	3 482 640
Porcins (ICA uniquement)	2 912	120 000	349 440
Volailles (ICA uniquement)	1 243	100 000	124 300
Total	50 354		4 329 620

* les taux d'intégration de 70 et 40% exposés plus haut sont repris

L'estimation financière réajustée indique donc un coût total du programme de 4,33 Mds F pour 50 000 exploitations, auxquels il convient de rajouter les 2,3 Mds F correspondant à l'estimation des opérations coordonnées. C'est donc par rapport au chiffre de 6,6 Mds F, en baisse de 600 MF par rapport aux estimations initiales, qu'il convient d'estimer le coût actuel du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

III. LA FAIBLESSE DES PREVISIONS A DEBOUCHE SUR UNE DERIVE FINANCIERE MARQUEE

1. Dès mai 1997, l'INRA a procédé à une évaluation économique du coût

total du programme¹⁸

Les données de ce travail, relatives à la redevance pollution, ont été exploitées dans le cadre de la présente annexe, partie I supra.

Compte tenu des enseignements susceptibles d'être tirés de ce travail, et ce dès la mi-1997, on peut regretter qu'il n'ait fait l'objet d'aucune diffusion, et qu'il lui ait au contraire été imposé de demeurer strictement confidentiel. Son analyse attentive aurait en effet pu conduire à éviter la poursuite du dérapage financier constaté.

A. Les travaux financés : un coût moyen supérieur à 220 000 F par exploitation

Le tableau ci-dessous expose le montant moyen de travaux envisagés par l'agriculteur dans son dossier.

Coût des travaux envisagés

Orientation technico-écon.	Bassin Loire - Bretagne				Bretagne			
	En ZES		Hors ZES		En ZES		Hors ZES	
Porcins	253	(208)	239	(419)	256	(195)	251	(321)
Bovins lait	418	(20)	529	(151)	439	(16)	515	(46)
Bovins viande	601	(18)	472	(147)		(1)		(3)
Volailles	186	(37)	256	(81)	132	(24)	150	(34)
Mixte	381	(74)	403	(254)	345	(53)	394	(106)
Toutes orientations	299	(357)	354	(1 052)	275	(289)	303	(510)

() : nombre d'élevages de l'échantillon

Les travaux envisagés par les agriculteurs, tel qu'ils ressortent de l'échantillon examiné, sont importants. Le coût moyen en est supérieur à 300 000 F en moyenne, il est même compris entre 400 et 600 000 F pour les élevages bovins du bassin. On ne peut que relever la disproportion marquée entre ces montants et ceux qui ont servi de base à l'élaboration du programme, avoisinant les 100 000 F.

Le tableau ci-après présente le coût des travaux retenus par l'Etat comme assiette subventionnable. Le rapport entre travaux retenus et travaux envisagés par l'éleveur est indiqué en italique.

Coût des travaux retenus

Orientation technico-écon.	Bassin Loire - Bretagne				Bretagne			
	En ZES	<i>79,8%</i>	Hors ZES	<i>79,1%</i>	En ZES	<i>79,3%</i>	Hors ZES	<i>77,3%</i>
Porcins	202	<i>79,8%</i>	189	<i>79,1%</i>	203	<i>79,3%</i>	194	<i>77,3%</i>
Bovins lait	378	<i>90,4%</i>	440	<i>83,2%</i>	364	<i>82,9%</i>	416	<i>80,8%</i>
Bovins viande	495	<i>82,4%</i>	400	<i>84,7%</i>	646		381	
Volailles	126	<i>67,7%</i>	147	<i>57,4%</i>	100	<i>75,8%</i>	119	<i>79,3%</i>
Mixte	296	<i>77,7%</i>	313	<i>77,7%</i>	261	<i>75,7%</i>	292	<i>74,1%</i>
Toutes orientations	234	<i>78,3%</i>	279	<i>78,8%</i>	216	<i>78,5%</i>	234	<i>77,2%</i>

% : rapport entre travaux envisagés par l'éleveur et travaux retenus

¹⁸ Travail collectif réalisé par huit chercheurs de l'INRA de RENNES, « Evaluation économique du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole », INRA, Unité d'économie et sociologie rurales de Rennes, mai 1997.

Pour l'ensemble du bassin, les travaux retenus représentent 78,3% des travaux prévus. La proportion est néanmoins plus élevée pour les systèmes bovins (82% minimum), mais nettement inférieure pour les volailles (57% minimum). L'effet ZES est en revanche limité, de même que l'effet région, la Bretagne obtenant des résultats proches de ceux de l'ensemble du bassin.

L'assiette subventionnable est donc nettement inférieure au montant total des travaux présentés par un éleveur. Elle n'en demeure pas moins très largement supérieure à ce qui avait été initialement prévu, ainsi que l'indique clairement le tableau ci-dessous :

Orientation technico-économique	Evaluation initiale	Résultats de l'échantillon	Résultats / évaluation
Porcins	120 / 60	189	+57,5% / +215%
Bovins	140 / 80	400	+185% / +400%
Volailles	100 / 50	147	+47% / +194%

La sous-évaluation initiale des travaux éligibles au programme est donc patente. Elle constitue la première source de dérive du coût global du programme, ce qui est vérifié au plan national sur les données présentées infra en partie 2.

B. Le modèle explicatif du coût unitaire par UGBN

Les données issues des DEXEL et des documents de travaux dépouillés, rapprochées de l'orientation technico-économique de l'élevage, de son niveau de pollution initial et de sa situation géographique, ont permis à l'INRA de Rennes de mettre au point un modèle économétrique simplifié. Celui-ci analyse l'impact des principales variables sur le coût des travaux présentés et retenus.

Modèle explicatif

Paramètres	Elevages hors-sol	Elevages bovins	Elevages mixtes
Constante	1,589 (6,497)	3,328 (10,733)	4,318 (4,834)
Nombre d'UGB présents	-0,0016 (-3,809)	-0,0075 (-6,006)	-
Nombre d'UGB porcs	-	-	-0,009 (-3,702)
Coefficient d'épuration	-0,0904 (-2,352)	-	-4,089 (-2,447)
Surface d'épandage	0,001 (2,171)	-	0,005 (2,708)
Type de zone	{-0,32 {0 (-3,866)	-	-
Classe de récupération	{0,318 {0 (3,417)	{0,611 {0 (2,861)	-
R2	0,1966	0,2439	0,2665
Nombre d'individus	239	146	120

() : résultats du test de Student

Le modèle explicatif fournit sur le fonctionnement financier du PMPOA les indications suivantes.

La taille de l'élevage influe négativement sur le coût unitaire (par UGB) des investissements, soulignant **l'effet d'échelle du programme**. Pour les élevages

mixtes, cet effet provient essentiellement de la présence des UGB porcs. Cette constatation souligne le caractère plus coûteux des investissements de mise aux normes consentis dans les élevages bovins.

Le **coefficient d'épuration dans l'élevage à l'origine influe également de manière négative sur les coûts du programme**. Plus les élevages ont un niveau initial élevé de pollution et plus la mise aux normes est coûteuse, ce qui est notamment le cas pour les élevages mixtes. Les élevages hors-sol apparaissent en revanche moins touchés par le phénomène.

La **surface d'épandage** affecte de manière positive le coût de l'investissement, la disposition de terres facilitant naturellement la gestion des effluents d'élevage.

Enfin, la variable dichotomique « type de zone » (ZES ou non) affecte négativement la situation des élevages hors-sol, tandis que la « classe de récupération » intervient positivement dans les élevages hors-sol et bovins.

La stabilité du modèle explicatif a été prouvée par l'application à un échantillon élargi d'élevages. On peut également relever que les résultats obtenus ont été validés par la mission sur les échantillons de dossiers examinés. Le modèle a donc été utilisé pour évaluer le coût total du programme.

C. Evaluation du coût global

Pour une baisse de 10% de la taille des élevages bovins et mixtes, la hausse du coût unitaire est de 6%. Le coût total du programme a donc été estimé, en fonction de deux hypothèses :

- soit le coût unitaire augmente de manière régulière avec la réduction des effectifs concernés (hypothèse forte) ;
- soit le coût unitaire reste stable au niveau le plus élevé constaté sur l'échantillon (hypothèse faible).

		Nombre d'exploit.	UGBN par exploitation	Coût/UGBN Hyp. faible	Coût/UGBN Hyp. forte	Coût global Hyp. faible	Coût global Hyp. Forte
1994	Hors-sol	3 780	277	0,700	0,700	733	733
	Autres	2 685	205	1,740	1,740	958	958
						1 691	1 691
1995	Hors-sol	3 506	191	0,820	0,820	548	548
	Autres	8 300	163	1,950	1,950	2 638	2 638
						3 186	3 186
1996	Hors-sol	1 800	125	0,820	0,980	184	220
	Autres	19 800	125	1,950	2,220	4 826	5 494
						5 010	5 714
1997	Hors-sol	1 900	95	0,820	1,100	148	198
	Autres	9 100	95	1,950	2,500	1 686	2 161
						1 834	2 359
1998	Hors-sol	3 400	85	0,820	1,180	237	341
	Autres	25 800	85	1,950	2,700	4 276	5 921
						4 513	6 292
	Ensemble	80 071				16 234	19 212

Cette simulation fait apparaître un coût total du programme qui ne saurait être inférieur à 16 Mds F. On peut de plus souligner que ce calcul ne prend pas en compte plusieurs éléments qui devraient normalement conduire à un coût supérieur :

- le coût lié aux exploitations non encore intégrables, mais qui atteindront par croissance les seuils avant la clôture du programme, est évalué entre 1,07 et 1,35 Mds F ;
- le coût lié aux programmes de résorption, en zones d'excédent structurel, est estimé aux alentours de 1,25 Mds F pour la seule région Bretagne.

En revanche, le coût total du programme a été évalué en considérant un taux d'intégration (rapport élevages bénéficiant effectivement du programme/intégrables potentiels) de 100%, soit 80 071 élevages pour la seule période 1994-1998. Cette hypothèse est excessive, ainsi que l'analyse des élevages ayant intégré le programme en pratique l'indique : à la fin de 1998, seuls 33 700 DEXEL avaient été réalisés, et 16 200 contrats fait l'objet d'engagements financiers de la part de l'Etat et des agences de l'eau. Une estimation plus fine du coût total du programme est de ce fait réalisée ci-dessous.

2. Une dérive avérée en pratique

A. Des engagements réduits à ce stade

Une première série de prévisions d'élevages intégrables a été réalisée. Celle-ci n'a jamais été recalée sur le dimensionnement réel du programme (exclusion des élevages porcins et avicoles soumis à déclaration au titre des installations classées). La comparaison entre les contrats engagés et les prévisions réajustées est présentée dans le tableau suivant. Les données en UGBN pour les prévisions réajustées n'ont évidemment pu être reconstituées.

Prévisions et réalisations au 31/12/98

(en nbre d'exploitations et en UGBN)	Estimations initiales	Estimations réajustées	Réalisations	écart estimat. ajustées
Au 31/12/98 (nbre d'expl.)	42 331	27 594	16 196	58,7%
(en UGBN)	5 200 000	nd	2 689 494	
Intégrables jusqu'en 2001	76 385	50 354		
	7 900 000			

Au 31/12/98, seulement la moitié des UGBN prévus (sans réajustement) et un peu plus de la moitié des exploitations envisagées après ajustement des simulations, ont fait l'objet d'un contrat. Cette indication traduit une montée en puissance du dispositif plus lente que prévue, pour le nombre d'exploitations tout au moins. Pour les UGBN en revanche, le retard est en moins marqué, puisque avec seulement le tiers de l'estimation initiale, ce sont plus de la moitié des UGBN qui ont été couverts par un contrat.

Toutefois, il avait été prévu que le programme ne serait de toute façon qu'en milieu de gué en 1998, avec des prévisions d'intégrables dépassant à peine la moitié de la cible totale, mais représentant près des deux tiers des UGBN totaux concernés par le programme. La mise en œuvre progressive du programme avait donc été anticipée, même s'il est certain que l'ampleur des retards a surpris. Les retards sont d'ailleurs confirmés par les prévisions détaillées qu'avaient établies les agences de l'eau, en termes de dossiers de travaux déposés chaque année (cf. tableau ci-dessous).

Le retard dans les dossiers présentés, vu des Agences de l'eau¹⁹

Année	Nombre estimé de contrats ²⁰	Nombre de contrats réellement signés	Contrats signés / contrats prévus
1994	5 470,4	4 657	85,1%
1995	5 470,4	4 287	78,4%
1996	6 703,2	5 330	79,5%
1997	6 703,2	345	5,1%
1998	6 703,2	196	2,9%
<i>Sous-total</i>	<i>31 050</i>	<i>16 196*</i>	<i>52,2%</i>
1999	9 785,1		
2000	9 785,1		
2001	11 017,9		
Anticipations		1 381	
Total	61 638,6	16 196	191,7%

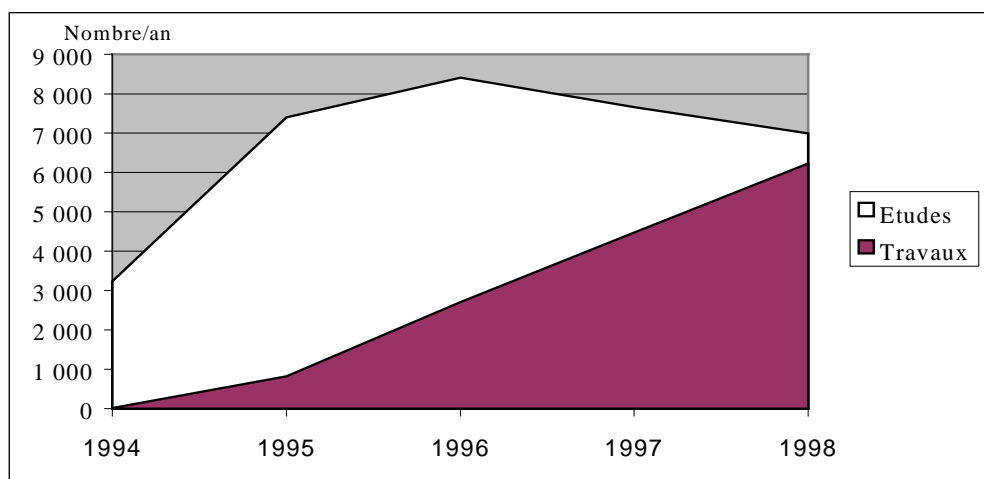
* compte tenu des anticipations de la période (1 381)

Au regard de ce qui avait été initialement prévu, le programme apparaît une nouvelle fois relativement peu engagé en termes techniques. Sur les années 1994-1996, environ 20% des dossiers attendus n'ont pas encore été présentés. Pour les années 1997 et 1998, le décalage est plus net encore.

Le constat d'une mise en place très lente du dispositif ne doit cependant pas déboucher sur une analyse erronée de la situation. Celle-ci pourrait laisser croire que certains DEXEL ne débouchent pas sur des projets de travaux, réduisant d'autant la facture prévisible du programme. Ce jugement est inexact, ainsi que le montrent les tableaux et graphique ci-dessous.

Projets financés par le ministère de l'agriculture

(au 31/12/98)	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Etudes	3 236	7 403	8 407	7 659	6 991	33 696
Travaux	19	820	2 708	4 468	6 229	14 244



¹⁹ Il y a entre le nombre de dossiers recensés par les agences de l'eau et celui du ministère de l'agriculture un écart non négligeable de près de 2 000 dossiers.

²⁰ Les simulations ont initialement été réalisées en prévoyant la signature de 4 310 contrats sur les années 1992 et 1993. La comparaison avec les contrats réellement signés s'est faite en supposant un étalement linéaire de ces 4 310 contrats sur les 8 années de réalisation effective du programme (soit un supplément de 539 contrats annuels).

Le graphique ci-dessus indique clairement qu'après la montée en puissance rapide du financement des études (DEXEL), c'est aujourd'hui au tour des projets de travaux de connaître une progression régulière. Ces derniers sont d'ailleurs en passe de surclasser le nombre de DEXEL, ce qui traduit un fléchissement progressif de la source d'une part, et le relais naturellement pris par les travaux qui découlent de l'étude d'autre part. Sur le plan financier, il n'est donc pas possible de parier sur un tarissement des projets de travaux, mais il paraît au contraire normal d'anticiper la poursuite de leur développement. Une prévision prudente du nombre de projets qui donneront lieu à travaux subventionnés avoisinera les 30 000 contrats, soit une déperdition de 11% entre DEXEL et travaux, qui paraît raisonnable.

Le programme achève donc aujourd'hui sa phase de montée en puissance. Sur le plan financier, et malgré les abondements d'enveloppe qui se sont d'ores et déjà avérés nécessaires, celle-ci a été comparativement peu consommatrice en fonds publics. Le programme aborde maintenant une phase qui verra au contraire les dossiers arriver à maturité : les études – peu coûteuses – vont progressivement donner lieu à travaux, beaucoup plus coûteux.

B. Une dérive déjà largement entamée

a) Les coûts unitaires constatés sont très supérieurs aux estimations

Le tableau ci-dessous établit une comparaison entre le montant moyen des estimations de coût réalisées, sur la base des élevages soumis à la procédure d'autorisation au titre des installations classées, et celui des aides constatées sur la période 1994-1998. La comparaison est donc plutôt favorable, puisque seule l'estimation concernant les exploitations d'élevage les plus importantes a été prise en compte.

	Montant estimé des aides*	Montant des aides constatées	Ecart
<i>Coût moyen total</i>	<i>80 710</i>	<i>173 568</i>	<i>215%</i>

** montants sur les exploitations ICA*

Cette comparaison fait malgré tout apparaître un écart très important entre le coût unitaire prévu et celui effectivement constaté, qui s'avère plus de deux fois supérieur.

Cette même comparaison peut également être réalisée avec les données observées et utilisées dans le rapport de l'INRA de Rennes : le montant moyen des aides y ressortait à 152 KF hors ZES et à 181 KF en ZES (pour des travaux évalués entre 234 et 279 KF), ce qui conforte le caractère cohérent des estimations réalisées dans le cadre de ce rapport, et qui pose une nouvelle fois la question de son « enterrement ».

b) Le taux de succès du programme n'est que très légèrement supérieur aux estimations

Au 31/12/98, le ministère de l'agriculture a financé environ 33 700 DEXEL, préalables à la réalisation de travaux. Les agences de l'eau avaient estimé à 31 000 environ le nombre d'études qui devaient être réalisées entre 1994 et 1998 (cf. tableau p. 23). En rapprochant ces deux chiffres, on peut donc évaluer le taux de succès du programme à 108,7%. Le ministère de l'agriculture n'avait pour sa part pas établi d'échéancier prévisionnel de réalisation du programme, si bien que la comparaison avec ses données ne peut être réalisée.

Le dérapage des coûts prévisionnels provient donc d'un taux d'intégration (rapport intégrés effectifs dans le programme/intégrables potentiels) seulement légèrement supérieur à ce qui était envisagé, et plus encore d'une très importante erreur de prévision quant au coût unitaire des travaux que chaque exploitation réaliserait dans le cadre du programme.

c) Le coût des dossiers en cours au 31/12/98 sera déjà considérable : plus de 5 Mds F de subventions prévisibles

Le montant des aides (Agences de l'eau et financements Etat) déjà engagées est présenté dans le tableau suivant :

(au 31/12/98)	Dossiers	Montant engagé	Montant / dossier*	Coût total déjà engagé**
Etat et C.L.	14 244	1 308 032	91 830	1 412 167
Agences	16 196	1 503 080	92 806	1 551 668
Total	-	2 811 112	173 568	2 963 835

* le montant moyen pour l'ensemble est établi sur la base des dossiers Agences

** financement des études inclus

On ne peut cependant s'arrêter à ce chiffre, qui ne représente que les montants déjà engagés. Il faut en effet prendre en compte le coût prévisible des projets de travaux, déjà annoncés par la réalisation de DEXEL. Ce coût peut être estimé de deux manières :

- la subvention moyenne par dossier (comprenant la part Etat et la part Agence) a été calculée par les agences de l'eau. On peut procéder à une **première évaluation**, en multipliant cette subvention moyenne par le nombre d'élevages intégrables au titre des années 1994-1998 qui devraient réaliser des travaux ;
- le ministère de l'agriculture connaît le montant moyen de subvention (part Etat et part Agence) par dossier et par année d'intégration. On peut alors réaliser une **seconde évaluation**, en multipliant le nombre de DEXEL déjà réalisés, connu également pour chaque année d'intégration, par la subvention moyenne constatée pour la tranche en question.

Estimation du coût au 31/12/98 sur la base des données consolidées des Agences de l'eau
(première évaluation)

Seules 16 200 exploitations ont à ce jour obtenu des financements au titre du PMPOA. Ce chiffre inclut des intégrables de toutes les années déjà écoulées, ainsi que des exploitations non intégrables ayant fait l'objet d'opérations coordonnées. On peut donc estimer (ce qui est confirmé infra par les chiffres du ministère de l'agriculture) que le montant moyen de subvention par dossier (de 173 568 F au 31/12/98) n'est pas significativement biaisé vers le haut.

Il est en conséquence possible de rapprocher le montant moyen d'aide constaté par dossier au 31/12/98 du nombre d'intégrables recensés *ab initio* comme susceptibles de bénéficier du programme (sur la période 1994-1998). Ce nombre avait été estimé à 42 331, avant réajustement des prévisions, et peut être aujourd'hui estimé à près de 30 000 élevages (soit une hausse de 8,6% par rapport aux 27 600 dossiers prévisibles après ajustement). **Le coût prévisible au titre des seuls élevages intégrables sur les années 1994 à 1998 approchera donc vraisemblablement les 5,2 Mds F, supérieur de 184% à l'enveloppe globale réajustée du programme (2,8 Mds F de subventions).**

Estimation du coût au 31/12/98 sur la base des données ministère de l'agriculture
(seconde évaluation)

Le tableau suivant est le seul réalisé par le ministère de l'agriculture qui tente d'agréger les informations disponibles par année d'intégration. On peut d'ores et déjà relever que :

- il retrace des nombres de demandes, d'études (DEXEL) ou de projets inférieurs de 12 à 14% à ceux recensés dans un cadre régional. Il ne prend donc pas en compte l'ensemble des données ;
- il retient en revanche les montants moyens de subvention constatés pour chaque année d'intégration.

Année d'intégration	Demandes	Etudes	Projets	Montant moy. / dossier engagé	Montant tot. engagé	Montant restant à engager
1994	5 228	4 182	3 306	215 840	713 568 032	189 076 103
1995	6 841	6 225	3 668	204 068	748 521 974	521 802 260
1996	18 656	12 879	4 001	190 547	762 377 947	1 691 674 934
1997	2 841	1 902	472	194 262	91 691 475	277 794 088
1998	3 782	1 581	562	170 139	95 618 006	173 371 437
Anticipations JA	2 716	916	73	142 763	10 421 728	120 349 546
Anticipations Restruct.	985	494	33	178 548	5 892 079	82 310 559
Anticipations OC	2 436	1 485	128			
Totaux* Montant total	43 485	29 664	12 243		2 428 091 241	3 056 378 927 5 484 470 168

* hors coût des opérations coordonnées

Les calculs ici réalisés reposent sur trois hypothèses :

- une hypothèse favorable à une hausse du coût global, qui est que les dossiers de travaux engagés seront tous réalisés, ce qui pourrait ne pas s'avérer le cas ;

- une hypothèse minimisant au contraire le coût d'ensemble, en ne prenant en compte que le nombre de dossiers Etat (14 000) et non celui des agences de l'eau (supérieur à 16 000) ;
- une seconde hypothèse jouant dans le même sens que la précédente, qui réside dans l'absence de prise en compte des coûts engendrés par les opérations coordonnées.

Sur la base de ces trois hypothèses, le montant total des aides déjà engagées au titre du programme devrait avoisiner les 5,5 Mds F, ce qui constitue une évaluation cohérente avec celle précédemment présentée. Sur ce montant, les agences de l'eau apporteront environ 53,8% (ce qui est équivalent à un financement à 35% du total des projets), soit 2,9 Mds F. L'Etat apportera pour sa part le reste (46,2%), soit 2,6 Mds de F, répartis également entre la ligne agriculture et le FNDAE d'une part (pour, 1,3 Mds F), et les collectivités locales d'autre part (1,3 Mds F).

d) Un programme mal suivi par l'Etat

Le montant consolidé (Etat + Agences) du coût du programme ne donne pas lieu à un suivi suffisamment précis. Chaque financeur totalise ses propres informations, sans croisement de celles-ci. Il n'est pas réalisé d'analyse annuelle de la situation du programme en termes de coût global actuel ou prévisible, en fonction des prix unitaires observés.

Dans la situation actuelle, cette analyse n'est d'ailleurs pas techniquement réalisable de manière récurrente. En effet, le ministère de l'agriculture n'est pour le moment pas destinataire de données régulières et fiables par année d'intégration : il n'est donc pas possible de garantir un suivi fin de l'évolution des coûts unitaires, qui permettrait seul une actualisation régulière des évaluations de coût global.

B. Une dérive qui est encore loin d'être achevée

a) Les déterminants de l'évolution prévisible

Un coût moyen à l'exploitation faiblement décroissant avec l'année d'intégration

Aides accordées par les agences de l'eau par taille d'intégration

Année d'intégration	Aide moyenne (KF) / contrat	% n / n-1
Intégrables 1994	99,3	-
Intégrables 1995	96,0	96,7%
Intégrables 1996	89,0	92,7%
Intégrables 1997	64,6	72,6%
Intégrables 1998	105,7	163,6%
Anticipations (JA, OC, restructuration)	80,9	76,5% (90,9% de 1996)
Total	92,8	

A chaque classe d'intégration correspond un montant moyen d'aide accordé pour chaque contrat, qui est retracé dans le tableau ci-dessus. Il est regrettable que le faible nombre de contrats signés sur les années 1997 et 1998 ne permet pas de disposer de chiffres fiables pour ces années.

Sur les trois premières classes d'intégration, les données sont en revanche fiables, et permettent d'observer une baisse régulière mais relativement faible du coût moyen à l'exploitation du programme. Les baisses annuelles de coût moyen sont ainsi comprises entre 4 et 8% par an. L'analyse des anticipations d'intégrations permet également de préciser les données aujourd'hui non disponibles relatives aux années 1997 et 1998. Leur niveau, à 80 KF environ (soit 10% de moins que le niveau de 1996), laisse supposer une poursuite régulière de la décroissance du coût moyen par exploitation, sans rupture à la hausse ou à la baisse.

Un coût à l'UGBN fortement croissant

Cette baisse régulière mais eu marquée du coût moyen des travaux en fonction de la taille de l'exploitation correspond en réalité à une hausse très forte du coût des travaux à l'UGBN, d'environ 25% par année d'intégration. Celle-ci est indiquée dans le tableau ci-dessous, et doit être prise en compte pour l'estimation du coût total du programme actuel.

Dérive des coûts unitaires (données consolidées des agences de l'eau)

Année d'intégration	Coût à l'UGB (en F)	% n / n-1
1994	386	
1995	592	53,3%
1996	736	24,3%
1997	767	4,2%
1998	958	24,9%
Autres*	1 084	13,1%
Augmentation moyenne		24,0%

* autres = anticipations + opérations coordonnées

c) Prévisions de coûts

La dernière estimation du coût total du programme date de l'année 1996, lorsque la dérive financière a imposé de rechercher des financements complémentaires. Les solutions de financement suivantes avaient alors été retenues :

- augmentation des financements « Etat » disponibles, avec le prélèvement sur le FNDAE ;
- décalage de l'intégration des élevages bovins dans le temps, de manière à en étaler la charge prévisible.

Il n'y a en revanche pas eu d'actualisation récente de l'estimation, et aucune donnée sur les prévisions de coût pour les années à venir n'a été fournie à la mission. Cette constatation indique un suivi notablement insuffisant, pour un programme déjà marqué par une dérive financière considérable.

Sur la base des éléments disponibles par ailleurs, il est cependant possible de se livrer à un exercice sommaire de prévision.

Le nombre prévisible d'intégrables

Prévisions d'intégrables	Nombre	Etudes	Coefficient
---------------------------------	---------------	---------------	--------------------

	d'exploitations	travaux	d'intégration
Prévisions réajustées pour intégrables jusqu'en 98	27 594	33 696 30 000	122,1% 108,7%
Prévisions réajustées pour intégrables jusqu'en 2001	50 354	61 489 57 300	122,1% 113,8%

Le nombre d'exploitations demeurant à traiter peut être estimé de la manière suivante. Les prévisions réajustées d'élevages intégrables jusqu'en 1998 s'établissent à 27 600 exploitations environ. Ce sont toutefois 33 700 exploitations qui ont, selon les chiffres du ministère de l'agriculture, présenté une étude préalable (DEXEL), ce qui correspond à un taux ou coefficient d'intégration de 122,1%. On peut par ailleurs estimer qu'environ 10% des éleveurs prévus ayant réalisé une étude préalable, n'auront cependant pas recours au dispositif mis en place par le PMPOA pour le financement de travaux. Cette estimation conduit à retenir le nombre de 30 000 dossiers de travaux finançables au titre des années 1994-1998.

Par ailleurs, si l'on estime à 75% le taux d'intégration dans le programme, ce sont au total 57 300 éleveurs qui auront recours aux aides du PMPOA d'ici 2001. Soit, par différence avec ceux qui ont déjà été intégrés, **environ 27 300 éleveurs** susceptibles d'intégrer le PMPOA sur la période 1999-2001.

Il convient de relever le caractère raisonnable de cette estimation, comparée notamment au nombre total d'élevages soumis à la réglementation installations classées, soumis à l'impératif de mise aux normes (cf. tableau ci-dessous) :

Elevages soumis à	Autorisation	Déclaration (bovins uniquement)	Total
Nombre	14 195	62 190	76 385

L'estimation revient en effet à considérer que seuls 75% des élevages auront recours aux financements publics ouverts pour les opérations de mise aux normes qui s'imposent à eux.

Le montant moyen des aides par dossier

Les aides distribuées par les agences de l'eau sur la période précédente apparaissent dans le tableau ci-dessous :

(aides agences)	Intégrables en 94	Intégrables en 95	Intégrables en 96	Intégrables en 97	Intégrables en 98	Autres	Total
Montant moyen de l'aide accordée	99,3	96,0	89,0	64,6	105,7	80,9	92,8
Montant Agence	80						
Montant Agriculture	68,6						

Le coût moyen du dossier connaît une réduction progressive, malgré deux années présentant une anomalie, 1997 (chiffre très faible), et 1998 (chiffre anormalement élevé). Ces deux années ne permettent d'ailleurs pas une prévision fiable, compte tenu du faible nombre de dossiers ayant pour le moment fait l'objet d'un engagement financier.

Le niveau moyen de l'aide devrait poursuivre sa baisse, et être sur les années 1999-2001 proche de celui constaté sur la population des non-intégrables sur les années 1994-1998. Cette population recouvre en effet des anticipations d'une part, et des éleveurs situés sous les seuils autorisations classées, intégrés dans le cadre

d'opérations coordonnées d'autre part, soit un type d'élevage d'une taille moyenne proche de ceux intégrables au titre des années 1999 à 2001.

Si l'aide moyenne accordée par les agences dans les années à venir est de 80 000 F par dossier, celle accordée de son côté par l'Etat sera mécaniquement de 68 600 F, soit 30/35 de l'aide de l'agence. **L'aide totale par dossier devrait donc s'établir autour de 160 000 F**, un chiffre cohérent avec les aides accordées sur la période passée, qui ont évolué de 215 000 F par dossier en 1994 à 170 000 F en 1998 (cf. tableau p. 11).

Résultats consolidés des simulations

La poursuite du programme sur les années 1999-2001 conduirait donc dans ce cadre à un coût supplémentaire total de 4,4 Mds F, répartis entre les agences de l'eau à hauteur de 2,4 Mds F, et l'Etat pour 2 Mds F (moitié pour les collectivités locales, moitié pour les financements agriculture).

Au total, le plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole devrait donc coûter :

- entre 5,2 et 5,5 Mds de F au titre des années 1994-1998 ;
- environ 4,4 Mds F au titre des années 1999-2001 ;
- soit au total **entre 9,6 et 9,9 Mds F de subventions**, répartis entre les agences de l'eau pour 5,2 Mds F, et l'Etat et les collectivités locales pour 2,3 Mds F chacun ;
- ce coût de près de 10 Mds F de subventions correspond à **un coût total du PMPOA, part financée par les éleveurs incluses, de plus de 15 Mds F** (pour la seule assiette subventionnable retenue dans le cadre du programme).

Evaluation du programme total par le coût à l'UGBN

Cette estimation est réalisée d'après les données agences de l'eau, sur la base des élevages intégrables au titre de chaque année. Ses résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Prévisions de coût établies pour les agences de l'eau

Année d'intégration	Coût à l'UGB	UGBN/contrat	Nbre de contrats	Coût total
1994	386,42	257,0	5 470,4	543 197 491,4
1995	592,29	162,1	5 470,4	525 088 907,7
1996	736,32	120,9	6 703,2	596 655 958,8
1997	767,31	84,2	6 703,2	432 848 463,9
1998	958,46	110,3	6 703,2	708 367 354,8
Total			31 050	2 806 158 176,5
1999	1 101,47	74,6	9 785,1	804 499 544,9
2000	1 244,48	74,6	9 785,1	908 952 212,6
2001	1 387,49	74,6	11 017,9	1 141 077 936,1
Total			61 639	5 660 687 870,1

Le coût total agence ainsi évalué est de 5,7 Mds F. L'estimation est fondée sur les données et les hypothèses suivantes.

L'estimation initiale du nombre total d'élevages intégrant le PMPOA est de 7,5% supérieure à celle initialement réalisée (61 639 contre 57 300 supra). Cette différence est liée au fait que l'estimation initiale des agences de l'eau n'a pas été recalée sur la dimension réelle du programme.

Il a été considéré que le coût unitaire poursuivait sa progression sur la base de son augmentation moyenne des années 1994 à 1998, soit + 143 F par UGBN et par année environ.

Le nombre d'UGBN par contrat a été fixé à un niveau faible et stable, qui est celui qui a été constaté sur les anticipations et les opérations coordonnées lors des années 1994 à 1998.

Ce coût de 5,7 Mds F peut être rapproché de celui établi précédemment (calcul par les montants moyens d'aide à l'exploitation), en reprenant pour les années ultérieures à 1998 les mêmes estimations d'intégrations : 27 300 sur 1999-2001. Ce retraitement permet d'obtenir les résultats suivants :

Année d'intégration	Coût à l'UGB	UGBN/contrat	Nbre de contrats	Coût total
Total 1994-98			31 050	2 806 158 176
1999	1 101,47	74,6	8 713	715 944 265
2000	1 244,48	74,6	8 713	808 899 306
2001	1 387,49	74,6	9 874	1 022 025 689
Total général			58 350	5 353 027 436

Le coût total du programme pour les agences de l'eau ressort à 5,4 Mds F selon cette méthode, contre 5,3 Mds F selon la méthode précédente. Sur le fondement de ce résultat, le coût de la tranche 1999-2000 serait donc de 4,7 Mds F (4,4 Mds F pour le calcul par l'aide moyenne).

Les deux simulations paraissent donc suffisamment fiables pour prévoir le coût total du programme. Celui-ci ressortit, selon la seconde méthode de calcul, à plus de **10 Mds F pour les financeurs publics, soit un coût total du programme, part des éleveurs incluse, de 15,4 Mds F.**

ANNEXE III : IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU PROGRAMME

SOMMAIRE

I. LA POLLUTION PAR LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE	1
A - L'origine de la pollution	1
1. Le développement intensif des activités agricoles contribue à la dégradation de la qualité de l'eau.	2
2. La mesure des rejets d'azote	8
B - Analyse de la situation actuelle des quatre départements bretons	12
1. Le mouvement général : un développement très rapide de la production et une situation structurelle d'excédent d'azote	12
2. Les pratiques agronomiques ne semblent pas avoir sensiblement évolué	16
3. Des excédents d'azote probablement sous-estimés	18
4. Exposition au risque de ruissellement et de lixiviation	22
II. EN MOYENNE, LA QUALITE DE L'EAU CONTINUE A SE DETERIORER	24
A - Les résultats des campagnes de surveillance	24
1. Les fondements juridiques	24
2. La constitution du réseau de suivi : une méthodologie critiquable	24
3. L'analyse des résultats débouche sur le constat d'une dégradation de la situation	28
B - Les résultats enregistrés par la France sont remis en cause par la Commission européenne	31
1. Les bases juridiques : la directive 75-440 du 16 juin 1975	31
2. La situation actuelle : la France est en passe d'être condamnée pour la teneur en nitrates de ses eaux superficielles	32

PIECE JOINTE : LES MECANISMES DE TRANSFERT DES POLLUANTS VERS LES EAUX DE SURFACE

ANNEXE III :

IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU PROGRAMME

L'impact environnemental du programme représente le point le plus difficile à mesurer. En effet, il nécessite une analyse de moyen terme - tenant compte de l'inertie du milieu naturel et des délais de réalisation des travaux - qu'il est encore trop tôt pour développer avec une entière certitude.

En revanche, il est possible de s'interroger sur l'impact *prévisible* du programme compte tenu des instruments retenus. Or c'est dès ce stade qu'interviennent plusieurs facteurs limitants. Schématiquement, le programme comportait en effet deux volets étroitement liés :

- la **mise aux normes des bâtiments** : elle consiste pour l'essentiel à accroître les capacités de stockage des effluents et à maîtriser le ruissellement des eaux de pluie et des jus par la mise en place d'équipements spécifiques (gouttières etc.)

- passé l'étape indispensable de la mise aux normes, les **pratiques agronomiques** doivent évoluer (fertilisation raisonnée, tant du point de vue des quantités que des périodes d'épandage, mais aussi amélioration du régime alimentaire des animaux). Il s'agit de mieux gérer l'azote produit par l'élevage, afin d'éviter les apports excessifs qui se traduisent *in fine* par une dégradation de la qualité de l'eau.

En définitive, le choix méthodologique du programme a été d'aider financièrement à la réduction des pollutions ponctuelles (réduction des écoulements en provenance des bâtiments) en espérant un effet d'entraînement sur les pollutions diffuses (modification des pratiques agronomiques). Il n'est toutefois pas évident que ce cercle vertueux se soit matérialisé.

Deux éléments de réflexion sont développés dans la présente annexe :

- une analyse de la formation de la pollution par les nitrates d'origine agricole (I) ;
- une présentation des premiers résultats enregistrés en ce qui concerne la qualité de l'eau (II).

La pollution causée par les gaz est quant à elle traitée dans l'annexe VII.

I. LA POLLUTION PAR LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE

La pollution par les nitrates d'origine agricole résulte de la conjonction des pratiques des agriculteurs et de facteurs à risque. L'inventaire de ces facteurs et les conventions de mesure de la pollution doivent être précisés avant d'appliquer la grille de référence aux quatre départements bretons.

A - L'origine de la pollution

En aval, un lien existe entre le développement des activités agricoles et la dégradation constatée de la qualité de l'eau. En amont, la mesure de l'intrant - l'azote présent dans les effluents d'élevage - est d'abord une affaire de conventions.

1. Le développement intensif des activités agricoles contribue à la dégradation de la qualité de l'eau.

a) Agriculture et pollution

Une abondante littérature scientifique a étudié la formation de la pollution par les nitrates d'origine agricole et son impact sur la qualité de l'eau : au bout de la chaîne, une trop forte concentration de nitrates (NO_3^-) dans l'eau peut rendre celle-ci impropre à la consommation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle dès 1975, une directive communautaire¹ avait défini ce seuil et imposé aux Etats membres une obligation de résultat en la matière. Cette directive vise à établir un niveau minimal de qualité pour les eaux de surface non traitées destinées à l'approvisionnement en eau potable : la teneur en nitrates doit être inférieure à 25 mg/litre (valeur guide) et elle ne doit en aucun cas dépasser 50 mg/litre. Lorsqu'il est nécessaire d'utiliser de l'eau polluée dont la teneur en substances réglementées est supérieure aux valeurs limites pour produire de l'eau potable, l'eau doit être traitée (notamment par la technique du mélange) afin de respecter les normes définies par la directive 80/778 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. La directive nitrates du 12 décembre 1991² ajoute, pour les eaux superficielles et les eaux souterraines, une obligation de moyens en fixant des normes en matière d'épandage.

L'enchaînement des textes est révélateur. Il montre bien qu'au fil du temps, l'analyse des sources de pollution a progressé. La conclusion est sans appel : les apports diffus agricoles représentent entre 70 et 85% des exportations d'azote vers l'eau dans les grands bassins versants, et un peu moins de 50% du phosphore³. **En d'autres termes, certaines pratiques agricoles polluent : un lien direct peut être établi entre son développement, surtout lorsqu'il est concentré sur certaines fractions du territoire, et la qualité de l'eau.**

Les données qui suivent fournissent quelques ordres de grandeur sur les quantités de nutriments exportés vers les eaux en fonction de l'occupation du sol⁴.

Occupation dominante du sol	Phosphore en kg/ha/an	Azote en kg/ha/an
Forêt	< 0,3	1 à 3
Prairies intensives	-	5 à 35
Polyculture élevage	0,08 à 1,3	6 à 18
Polyculture élevage intensif	0,5 à 3 ⁵	27 à 76
Elevage intensif	0,5 à 3	33 à 50

S'ajoutant aux rejets azotés, les rejets de phosphore dans les eaux engendrent également une dégradation des écosystèmes aquatiques. L'augmentation de la quantité de

¹ Directive 75-440 du 16 juin 1975.

² Directive 91-676 du 12 décembre 1991.

³ Pollution diffuse par l'azote, le phosphore et les matières en suspension : influence des pratiques agricoles et d'élevage, CEMAGREF et CACG, Rapport à l'agence de l'eau Adour-Garonne, avril 1997.

⁴ Source : Transferts de nutriments des sols vers les eaux - influence des pratiques agricoles. Nadine TURPIN, Françoise VERNIER et François JONCOUR, Ingénieries EAT, n°11, septembre 1997.

⁵ Données communiquées par le laboratoire d'étude des sols (ENSAR). Ces pertes seraient plus sensibles à des facteurs de risque comme la pente, la distance des parcelles et le taux de matière organique des sols.

phosphore au delà des besoins de la microflore a ainsi provoqué des phénomènes d'eutrophisation en eaux douces, avec prolifération de phytoplancton et de végétaux. Un déséquilibre des quantités relatives d'azote et de phosphore dans les eaux est également porteur de perturbations supplémentaires, avec dans certains cas l'apparition de cyanophycées produisant des neurotoxiques⁶. Enfin, dans les eaux marines, des flux d'azote excessifs se sont traduits par un développement non maîtrisé d'algues vertes, mais aussi de blooms phytoplanctoniques avec des phénomènes d'anoxie⁷.

Ces risques dommageables pour l'écosystème et l'eau potable se doublent d'enjeux sanitaires. En effet, l'intensification de la production s'est accompagnée d'une modification de la forme des effluents - prédominance du fumier hier et des lisiers aujourd'hui - non dénuée de conséquences en ce qui concerne la survie des pathogènes⁸. Cette survie des pathogènes est difficile dans le cas des fumiers, mais l'est beaucoup moins pour le lisier dans la mesure où la température y reste stable et les réactions biochimiques réduites. Dans ces conditions, certains pathogènes animaux⁹ peuvent diffuser par le biais de l'utilisation agricole des effluents d'élevage - plus particulièrement porcins - mais aussi de boues de stations d'épuration¹⁰. Afin de limiter ces risques, il est recommandé d'utiliser les lisiers en priorité sur des terres labourables en ayant stocké le lisier - **sans nouvel apport** - pendant au minimum 60 jours en été et 90 jours en hiver et, en cas d'épandage sur l'herbe, de respecter un délai de 30 jours pour faire pâturer à nouveau les animaux. C'est la raison pour laquelle il est plus efficace de disposer de plusieurs fosses plutôt que d'une seule de grande capacité : on relèvera que le programme de maîtrise permet de subventionner des investissements fondés sur l'option technique opposée.

b) Le cycle de l'azote et les phénomènes de ruissellement et d'infiltration

- 1/ le cycle de l'azote

95% de l'azote présent dans le sol est incorporé dans le sol sous forme organique, et les neuf dixièmes de cet azote constituent une fraction passive et difficilement décomposable. Ces valeurs s'appliquent à des sols « normaux », n'ayant pas placés en situation de surfertilisation sur la longue période, comme c'est le aujourd'hui le cas d'une bonne partie des sols bretons.

L'azote organique provient de la décomposition des résidus organiques (humification) et des réactions de synthèse bactérienne à partir des formes d'azote minéral (phénomène d'immobilisation). Le sol peut perdre de l'azote organique par érosion, et surtout par minéralisation.

La fraction minérale de l'azote du sol est surtout constituée d'azote ammoniacal (NH_4^+ , NH_3) et nitrique (NO_3^-). Ces formes sont en équilibre entre elles. La minéralisation de

⁶ Source : Etude de la prolifération des algues vertes dans le bassin d'Arcachon. AUBY, MANAUD, MURER et TRUT, 1994. Etude citée dans l'article de synthèse précédent.

⁷ On peut citer l'exemple de l'anoxie du MOR BRAS dans les années 80, suite à des phénomènes d'eaux colorées et des proliférations de phytoplancton toxique (dinoflagelles).

⁸ Voir à cet effet l'article de Florence HUMBERT (CNEVA Ploufragan) sur le devenir des micro-organismes dans le sol (actes du colloque « environnement et production porcine » Maisons-Alfort, 4 et 5 décembre 1997. Les références qui suivent sont tirées de cette publication.

⁹ Essentiellement des salmonelles, mais des cas d'E coli multirésistants ont également été relevés.

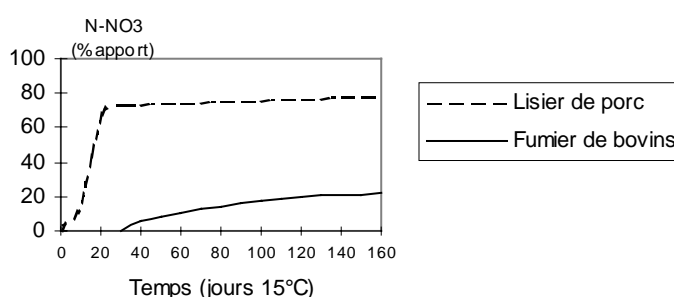
¹⁰ En Suisse, une relation épidémiologique entre l'utilisation agricole de boues de stations d'épuration et les pathologies a été mise en évidence par BREER en 1981 (Schweizer Arch. Tierheilk, 123, pp. 89-96).

l'azote organique et les apports d'engrais minéraux constituent la principale source d'azote minéral dans le sol à côté des précipitations et de la fixation d'azote atmosphérique.

Les plantes ont besoin d'un apport en azote minéral, qui varie d'ailleurs en fonction des espèces, et ce besoin varie aux différentes étapes de leur cycle de croissance : cette exigence est forte en période de croissance - pendant laquelle la forme nitrique domine la forme ammoniacale - mais elle est en faible pendant les périodes de germination et de maturation. Autrement dit, **la fertilisation des végétaux doit se caler sur le cycle végétatif** : l'apparition d'un décalage équivaut à une carence dans la valorisation des fertilisants organiques, carence à laquelle les agriculteurs remédient généralement en apportant des engrais minéraux. **Pour être valorisé, l'azote doit être disponible au bon moment** : cette règle agronomique devrait en théorie gouverner les pratiques d'épandage.

On notera que, dans les faits, la disponibilité de l'azote dépend également de sa forme¹¹. Les lisiers de porc, les fientes et les fumiers de volailles se minéralisent ainsi rapidement après épandage, ce qui n'est pas le cas des fumiers de porcs et de bovins car leurs compositions respectives en azote ammoniacal et en azote organique simple sont très différentes. Le graphique suivant présente les données obtenues par des travaux récents de l'INRA (pour des apports en surface).

Evolution comparée des quantités d'azote disponible sous forme nitrique après apport de lisier de porc et de fumier de bovin



Source : T.MORVAN, INRA Agronomie Rennes Quimper

La nitrification du fumier de bovins n'intervient qu'après un mois. Au bout de six mois, elle dépasse légèrement 20%. S'agissant, en revanche, du lisier de porc, la nitrification est à la fois plus importante (70%) et plus rapide (entre 4 et 8 semaines). Ce phénomène est accentué en ce qui concerne le fumier de volailles (80% dans un délai compris entre 8 et 12 semaines¹²).

Une forte contrainte s'impose par conséquent au calendrier d'épandage : il est en effet nécessaire que les périodes de libération d'azote minéral par l'engrais et d'absorption de cet azote minéral par les plantes coïncident. En cas de décalage, l'azote minéral libéré n'est pas absorbé par les plantes et risque donc d'être perdu par lixiviation¹³.

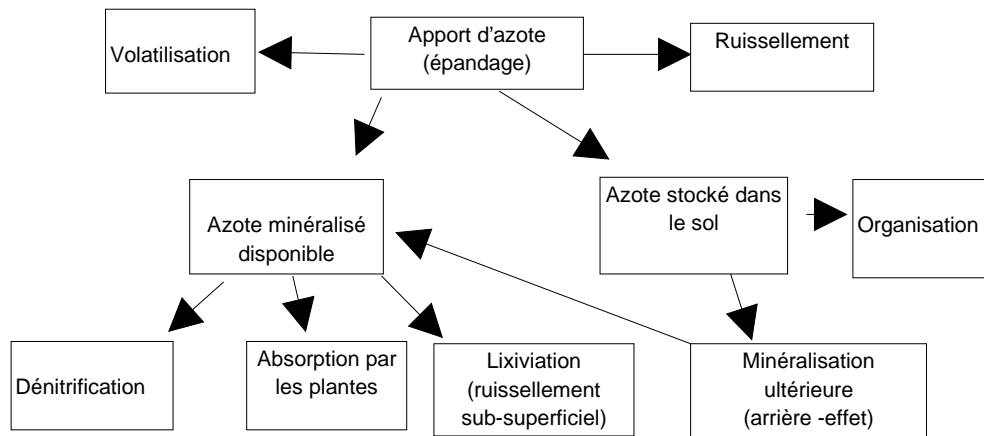
¹¹ « L'azote des engrais de ferme est plus ou moins rapidement disponible », article de G. COSSEC dans le numéro spécial du 3 février 1998 de la revue des chambres d'agriculture de Bretagne.

¹² Voir à cet effet les travaux de J. GRALL (chambre d'agriculture d'Ille et Vilaine).

¹³ Voir plus loin.

L'azote non disponible incorporé dans le sol est minéralisé ultérieurement¹⁴ : la littérature agronomique décrit ce phénomène sous le nom d'arrière-effet. Dans une terre recevant régulièrement des engrais organiques - notamment du fumier, qui se minéralise plus lentement - ou après le retournement d'une prairie, la quantité d'azote libérée peut être très élevée, voire suffisante pour satisfaire les apports nécessaires à la culture suivante¹⁵. On notera bien qu'une suralimentation prolongée en azote contribue à modifier la nature de la matière organique des sols : la dégradation mécanique du ratio C/N¹⁶ augmente par contrecoup la capacité de minéralisation.

En définitive, le devenir de l'azote épandu peut schématiquement être représenté sous la forme suivante.



- 2/ les phénomènes de ruissellement et d'infiltration

Le transfert de l'azote nitrique vers le réseau hydrographique s'opère pour l'essentiel par lixiviation¹⁷ et par ruissellement. Selon une série de paramètres comme le profil pluviométrique de la période ou la quantité et la répartition de l'azote nitrique présent dans le sol, l'azote entraîné par lixiviation rejoint les eaux de surface par écoulement sub-superficiel (et parfois les nappes, par infiltration). L'azote des engrais et des effluents d'élevage après les épandages, tout comme l'azote adsorbé sur les particules du sol, peuvent également ruisseler rapidement en surface¹⁸.

Deux séries de facteurs conditionnent ainsi les transferts de nitrates vers les eaux :

* Les caractéristiques physiques des sols et les conditions climatiques

Deux catégories de risques d'accélération du transfert des nitrates - et donc de facteurs limitants des pratiques d'épandage - vers le réseau hydrographique peuvent être distinguées.

¹⁴ La minéralisation de l'azote au cours de l'année n'est pas constante : elle dépend de la température et de l'humidité du sol et présente deux périodes plus intenses, au printemps où elle est bien valorisée par les plantes et à l'automne où, en l'absence de couvert végétal, elle s'accompagne d'un risque important de lixiviation.

¹⁵ Voir la contribution de P. QUIDEAU dans le numéro déjà cité de la revue des chambres d'agriculture de Bretagne.

¹⁶ Equilibre relatif carbone/azote.

¹⁷ La lixiviation est un entraînement de sels solubles (l'ion nitrate est très soluble). Il est préférable d'utiliser ce terme, plus exact que celui de lessivage, qui désigne la migration dans la couche de sol de particules en suspension.

¹⁸ Voir TURPIN *et alii*.

- *Facteurs d'exposition au risque de ruissellement*

Les phénomènes de ruissellement sont naturellement liés aux caractéristiques climatiques, c'est à dire au niveau et à l'intensité des précipitations, ainsi qu'au moment auquel elles interviennent. L'intensité des précipitations est évidemment l'élément qui déclenche le phénomène de ruissellement, lequel est également lié à la texture des sols et à leur pente. De façon générale - et bien que les codes de bonnes pratiques agricoles ne fixent pas de limite chiffrée - les agronomes considèrent que le risque de ruissellement est très élevé à partir d'une pente de 7%, et peut se déclencher à partir d'un coefficient de 3%. On notera cependant que le risque varie en fonction de la nature du couvert végétal.

S'agissant de la texture, on peut distinguer deux catégories principales de sols qui refusent l'infiltration et favorisent donc le ruissellement :

- dans le premier cas, il s'agit de sols peu poreux, à tendance argileuse et limono-argileuse ;
- les zones saturées et les sols hydromorphes se situent à l'autre extrême : c'est le cas des zones hydromorphes¹⁹. Il s'agit d'une catégorie de sols dont les caractères morphologiques ont été modifiés ou influencés par la saturation du sol par l'eau pendant des durées plus ou moins longues. Il en résulte des conditions physico-chimiques d'anaérobie²⁰ et, globalement, une baisse importante de l'activité biologique du sol. Les zones hydromorphes de bas-fonds représentent entre 15 et 20% de la surface de la Bretagne²¹.

- *Facteurs d'exposition au risque de lixiviation*

Le risque de lixiviation s'élève quand la perméabilité des sols est élevée, ce qui est le cas des textures sableuses, et naturellement quand les sols sont peu profonds, car l'infiltration est beaucoup plus rapide et la captation de l'azote minéral par le système racinaire limitée : le phénomène de percolation s'opère plus facilement.

En poursuivant l'inventaire des facteurs externes limitants, on peut enfin citer la densité du réseau hydrographique. Plus celle-ci est forte, plus la contrainte réglementaire conduit à réduire la surface épandable (la réglementation des installations classées impose une bande minimale de protection de 35 mètres de part et d'autre des cours d'eau). La densité des habitations occupées par les tiers - qui s'accompagne d'interdictions d'épandage - est également un facteur à prendre en compte.

* Les pratiques agricoles

¹⁹ Avec un risque plus élevé dans le cas des zones de bas-fonds.

²⁰ On parle aussi de conditions réductrices. Dans les conditions normales de non saturation, un équilibre se constitue entre l'atmosphère du sol et l'atmosphère externe. Les micro-organismes du sol consomment de l'oxygène et produisent du gaz carbonique. Le renouvellement de l'atmosphère du sol intervient à partir de l'atmosphère externe par des mécanismes qui dépendent des niveaux de tortuosité et de porosité. En conditions normales, l'atmosphère du sol est toujours plus riche en gaz carbonique que l'atmosphère externe. Dans un sol saturé par l'eau, le renouvellement de l'atmosphère du sol - en fait il n'y a plus à proprement parler d'atmosphère du sol car les gaz sont dissous dans l'eau - est beaucoup plus difficile. Les micro-organismes ne pouvant plus s'alimenter en oxygène réduisent le fer ferrique présent dans les minéraux du sol en fer ferreux (d'où la modification de la couleur du sol et l'apparition de tâches...) ; de même ils réduisent les nitrates soit en azote gazeux N₂, soit en oxydes d'azote NO_x (dénitrification). Globalement, cela se traduit par certains phénomènes de phytotoxicité et par une baisse importante de l'activité biologique du sol.

²¹ Voir l'article de P. AUROUSSEAU et H. SQUIDIVANT (1996), *Rôle environnemental et identification cartographique des sols hydromorphes de bas-fonds*.

L'influence des pratiques agricoles²² est également déterminante. Les choix des agriculteurs en termes de production et de rendement, et leurs pratiques quotidiennes (périodes d'épandage, zones d'épandage, apports en engrais minéraux) interagissent - à moyen terme dans le premier cas, à court terme dans le second - avec le milieu naturel : ce sont eux qui déterminent, dans un environnement donné, le niveau de pollution diffuse. On notera que dans le cas de la pollution par les nitrates, le problème essentiel est celui du bilan azoté²³, c'est à dire l'ajustement des apports et des consommations d'azote - les phénomènes de sur/sous fertilisation - sur un espace donné. Les pratiques et zones à risque viennent moduler les résultats du bilan.

Il est de ce point de vue évident que **le raisonnement agronomique s'applique à la parcelle**. La surfertilisation s'apprécie au regard des surfaces réellement amendées, et non pas de surfaces potentiellement épandables. A cet égard, il faut noter que les contraintes techniques diffèrent selon les cultures et l'effluent à épandre : aisé sur le maïs, l'épandage l'est beaucoup moins sur le blé (limité au lisier et sous réserve d'utiliser des rampes spéciales) et sur les prairies (pour lesquelles un dispositif d'injection directe des lisiers dans le sol améliore nettement l'appétabilité de l'herbe, mais favorise *a contrario* les écoulements sub-superficiels sur sols en pente). On n'utilise généralement pas de fumier sur céréales - la pratique consistant à épandre du fumier en automne avant d'implanter la céréale tend à disparaître - et très peu sur prairies, car le fumier les détruit.

La **succession des cultures** sur les parcelles conditionne la durée de l'interculture, c'est à dire la période de temps où les terres sont nues, et par conséquent exposées à un risque élevé de ruissellement et de lixiviation. Pendant ces périodes, l'épandage est donc interdit et de surcroît inutile si l'on se place dans une simple logique agronomique. Certaines successions culturales - maïs sur maïs par exemple - sont considérées comme très risquées, mais il n'existe pas une culture ou un système de production à risque; tout dépend de la combinaison des pratiques et de l'environnement naturel de l'exploitation. De façon générale, la conclusion qu'il est permis d'en tirer est que la gestion de l'interculture est fondamentale : l'idée est de couvrir le sol autant que possible. Une des solutions consiste à installer à cet effet des cultures intermédiaires qui agissent comme des « pièges à nitrates », mais rien ne permet d'affirmer que cette technique soit parfaitement fiable, dans la mesure où les effets sur la culture suivante sont encore mal appréhendés²⁴, comme les coûts et les contraintes techniques du reste. En effet, faire absorber de l'azote par une interculture - que cet azote soit le résultat d'une minéralisation hivernale²⁵ ou un reliquat après culture - ne doit en aucun cas conduire à s'exonérer d'une réflexion sur les arrières effets de l'interculture enfouie²⁶. De plus, la généralisation de la couverture des sols en hiver entraînera une augmentation de la consommation de produits phytosanitaires.

Sous les réserves méthodologiques qui s'imposent, les premiers éléments de mesure disponibles laissent entrevoir une réduction substantielle des quantités d'azote lessivées en cas de

²² Voir l'article de TURPIN *et alii* déjà cité et celui de J. GRALL (chambre d'agriculture d'Ille et Vilaine) sur l'équilibre azote sol plante dans la rotation dans le numéro de février 1998 de la revue des chambres d'agriculture de Bretagne.

²³ Voir plus loin les développements sur les techniques d'élaboration des bilans azotés disponibles.

²⁴ Cette implantation est de toutes façons insuffisante pour éliminer des reliquats d'azote pouvant atteindre jusqu'à 200 kilogrammes par hectare.

²⁵ En Bretagne, par exemple, les hivers sont doux et les micro-organismes nitrificateurs restent actifs à cette période de l'année.

²⁶ L'enfouissement est fréquent dans le cas de la *fasselia* par exemple : cette plante dégénère d'elle-même.

gestion de l'interculture²⁷. Le tableau suivant présente les résultats immédiats, c'est à dire sans prendre en compte les effets liés à la minéralisation ultérieure des intercultures enfouies²⁸.

Rotation	Azote lessivé en % de l'azote total apporté	
	Interculture nue	Interculture avec culture intermédiaire
Monoculture maïs	55,6%	30,0%
Prairie/maïs/blé (moyenne rotation sur 7 années)	27,3%	25,1%
Blé/maïs (moyenne rotation sur 2 années)	37,2%	23,1%

En cas d'apport **d'engrais minéraux de synthèse**, un risque de transfert rapide par ruissellement vers les eaux existe, surtout pendant les jours qui suivent les apports si des précipitations interviennent²⁹. Mais dans l'absolu, les engrais minéraux sont soumis aux mêmes processus que les engrais organiques : ils ne font qu'accroître la quantité globale d'azote soumise au prélèvement par les plantes ou aux transferts.

En résumé, la surfertilisation est à l'origine d'un transfert de nitrates vers les eaux dont l'ampleur et l'étalement dans le temps varieront en fonction de paramètres aussi divers que la texture des sols, les conditions climatiques ou la densité du réseau hydrographique.

Les facteurs de risque sont autant de facteurs limitants des surfaces d'épandage et le tableau ci-dessous en offre une grille de lecture.

Facteurs limitants des surfaces d'épandage	
ENVIRONNEMENT GENERAL DE L'EXPLOITATION	PRATIQUES AGRICOLES
texture des sols pentes densité du réseau hydrographique profil pluviométrique de la période précédents culturaux (arrière effet) densité de l'habitat	choix des surfaces réellement fertilisées dates d'épandage apport d'engrais minéraux moyens d'épandage utilisés nature des effluents épandus

2. La mesure des rejets d'azote

En amont, une relation linéaire existe entre le nombre d'animaux et la production d'azote. Plus d'animaux produisent naturellement plus d'effluents et consomment plus d'aliments. Encore faut-il estimer les productions moyennes d'azote, qui varient en fonction des espèces et des caractéristiques morphologiques des animaux.

a) Les méthodes du bilan d'azote à l'exploitation et du bilan CORPEN

Deux méthodes simplifiées de mesure des excédents peuvent être mises en œuvre³⁰ :

²⁷ Données extraites de l'article de J. GRALL déjà cité.

²⁸ Après retraitement des tableaux par la mission. L'article ne mentionne pas les effets liés à la minéralisation ultérieure des intercultures enfouies : cette précision est ajoutée par la mission.

²⁹ SEBILLOTE et *alii*, 1990.

³⁰ Voir l'article de M. Le GALL et *alii* sur les bilans d'azote en exploitation laitière : méthodes, résultats et voies d'amélioration, dans le numéro déjà cité de 1998 de la revue des chambres d'agriculture de Bretagne.

- par opposition à la logique forfaitaire des installations classées, le bilan d'azote de l'exploitation a pour objet de progresser dans la voie de la fertilisation raisonnée par une mesure plus fine des entrées et des sorties d'azote de l'exploitation. Les principales données nécessaires pour établir le bilan correspondent à des achats ou des ventes (entrées), dons et échanges (ventes et contrats de mise à disposition), avec contrôle des poids lors des transactions. Les données physiques issues de la comptabilité minérale permettent d'estimer les flux d'azote et de phosphore. Le solde entrées/sorties est exprimé en hectare de surface agricole utile par an : il correspond aux quantités épandues sur les terres détenues en propre par l'éleveur ainsi qu'aux quantités évaporées. Le rapport entre l'azote sorti et l'azote rentré est appelé taux de conversion.

- le bilan CORPEN procède quant à lui d'une logique différente. Egalement destiné au calcul d'un solde, il comptabilise comme entrées les achats d'engrais et l'azote organique produit par les animaux de l'élevage³¹ et comme sorties les quantités d'azote minéral qui peuvent être consommées par les surfaces cultivées, c'est à dire les exportations d'azote par les cultures et les fourrages grossiers.

Des références ont été établies pour le calcul de l'azote organique par les animaux d'élevage (voir plus loin), mais également pour les capacités d'exportation par les plantes. Celles-ci sont présentées, pour quelques productions représentatives, dans le tableau suivant.

CAPACITES D'EXPORTATION PAR LES RECOLTES ESTIMEES PAR LE CORPEN				
KG PAR QUINTAL RECOLTE				
système	culture	Azote (N)	Phosphore (P ₂ O ₅)	Potassium K ₂ O
Grain	Blé tendre	1,9	0,9	0,7
	Maïs grain	1,5	0,7	0,5
	Triticale	1,9	0,9	0,6
	Colza hiver	3,5	1,4	1
Grain + paille	Blé tendre	2,5	1,1	1,7
	Maïs grain	2,2	0,9	2,3
	Triticale	2,5	1,1	1,6
	Colza hiver	7	2,5	10
KG PAR TONNE DE MS ³² RECOLTEE				
	Maïs fourrage	12,5	5,5	12,5
	Pâturage trois semaines	50	10	65
	Pâturage six semaines	25	7	33
	Ensilage	20	6	25

Source : Mission eau nitrates, novembre 1988

Pour estimer les capacités d'exportation totales de matière organique par les plantes sur un espace donné, il suffit d'appliquer la formule $X_p = (N_x * S * R)$.

(X_p = capacités d'exportation ; N_x = norme en Q/kg ; S = surface ; R = rendement)

Les rendements moyens constatés en France et en Bretagne sur la période 1992-1996 sont présentés dans le tableau suivant.

³¹ Auxquelles on peut rajouter la fixation symbiotique par les légumineuses.

³² Matière sèche.

Rendements moyens (92-96)	Bretagne	France
Blé tendre d'hiver (en quintaux/ha)	68	68
Maïs grain (en quintaux/ha)	69	80
Triticale (en quintaux/ha)	54	48
Maïs fourrage (en tonnes de MS/ha)	10,9	11,1
Ray grass (id.)	6,2	5,2
Colza fourrager (id.)	5,1	4,5

Source : DRAF Bretagne

Le profil type des capacités d'exportation d'azote - toutes origines confondues - par grand îlots de cultures en s'établissent donc ainsi.

Capacités d'exportation par les plantes en kg/ha de culture moyennes françaises (résultats pour la Bretagne entre parenthèses)		
CEREALES	Grain	Grain + paille
Blé tendre d'hiver	129,2 (129,2)	170 (170)
Maïs grain	103,5 (120)	151,8 (176)
Triticale	102,6 (91,2)	135 (120)
CULTURES FOURRAGERES		
Maïs fourrage	136,3 (138,8)	
Ray grass (référence pâture 4 semaines : 35 kg MS/ha)	217 (182)	
Colza fourrager	26,0 (22,9)	

La comparaison des deux méthodes conduit cependant à **des résultats très différents** : d'importants écarts entre les soldes obtenus apparaissent (le solde est systématiquement plus élevé dans le cadre du bilan à l'exploitation³³). Ils sont la traduction directe de plusieurs biais de construction du bilan CORPEN :

- par minoration des entrées, car celui-ci ne prend pas en compte la volatilisation à l'étable et au stockage (estimée à 30% du rejet azoté des vaches) et sous-estime, pour certaines espèces, les rejets azotés réels³⁴ ;

- par majoration des sorties, dans la mesure où il suppose un épandage optimal, ce qui n'est pas toujours le cas. De plus, l'estimation du rendement des prairies n'est pas évidente et correspond à une utilisation intensive, soit une forte capacité d'exportation qui n'est pas toujours vérifiée³⁵.

Les deux bilans partent ainsi de conceptions radicalement opposées. Le bilan CORPEN permet simplement de mettre en parallèle la quantité d'azote produite ou achetée et les possibilités d'exportation des plantes. En sortie, c'est tout l'azote, et pas seulement le minéral qui est comptabilisé. Le bilan à l'exploitation - ou bilan INRA - permet de raisonner sur la conduite de l'exploitation en suivant le cycle de l'azote : production par les plantes, recyclage dans l'alimentation, entrées par l'achat d'aliments, assimilation par les animaux, exportation par les

³³ 100 kilogrammes par hectare de SAU en moyenne dans l'échantillon sous revue de l'article de LE GALL précitée.

³⁴ Voir point suivant (comparaison internationale des références).

³⁵ Voir partie II de la présente annexe.

déjections, pertes par volatilisation, assimilation par les cultures, etc. L'éleveur peut alors intégrer beaucoup plus de paramètres dans son raisonnement.

Au total, le bilan CORPEN témoigne de la survivance d'une logique forfaitaire encore éloignée des principes de fertilisation raisonnée. Les premières estimations disponibles laissent penser qu'en passant au bilan global à l'exploitation, les systèmes laitiers productifs pourraient limiter l'excédent d'azote à 100 kilogrammes d'azote par hectare de surface agricole utile, ce qui permettrait de réduire à la fois les quantités d'azote minéral apportées - et donc les coûts de production - et la surfertilisation.

Il convient de noter que, **quelle que soit la méthode retenue, un bilan parcellaire complet devrait prendre en compte d'autres facteurs, comme la minéralisation de la matière organique, les arrières effets des apports organiques et des intercultures - facteurs de rehaussement du bilan - et la dénitrification (facteur de réduction de l'excédent)**. Le niveau des arrières effets permet en effet de penser que les bilans actuels minorent les excédents réels.

b) La comparaison des références applicables en Europe

Un exercice de comparaison des normes de production d'azote en vigueur en Europe a été conduit dans le courant de l'année 1998 à la demande de la Commission européenne (DG XI). Les résultats sont présentés dans le tableau suivant et portent sur des références étalonnées, donc comparables.

Production d'azote en kg par animal et par an	Aut.	Bel.	All.	Dk.	Esp.	Fin.	France	Gr.	Ital.	Irl	Lux.	P-Bas	Port.	Su.	GB	Moy.	Méd.
Vache laitière	68,0	87,15	94,5	132,8	73,0	100,0	73,0	73,0	73,0	85,0	87,15	124,0	73,0	117,0	103,5	90,94	87,15
Truie de plus de 50 kilogrammes	12,0	16,75	33,0	24,0	26,30	26,0	26,3	26,3	26,3	25,0	16,75	22,3	26,3	19,0	19,5	23,05	25,0
Poulet de chair	0,14	0,23	0,30	0,06	0,18	0,30	0,18	0,18	0,18	0,60	0,23	0,51	0,18	0,29	0,64	0,28	0,23
Poule pondeuse	0,72	0,56	0,90	0,70	0,45	0,50	0,45	0,45	0,45	0,60	0,56	0,68	0,45	0,64	0,67	0,59	0,56

Source : commission européenne, DG XI³⁶

Trois enseignements principaux peuvent être tirés de cette comparaison :

- depuis la révision de 1996, les références CORPEN pour la production porcine sont alignées sur les standards européens, qu'ils dépassent même légèrement (le standard de production d'azote pour les truies est supérieur de 12% à la médiane)

- en revanche, les normes sont inférieures à celles utilisées par les autres Etats membres en ce qui concerne les vaches laitières³⁷ et les productions avicoles. Dans les deux cas, les normes sont inférieures aux moyennes et aux médianes constatées.

Le tableau ci-dessous détaille les écarts relatifs entre les normes françaises et les normes en vigueur dans les autres Etats membres. Il représente l'impact immédiat sur la pollution estimée que pourrait avoir un alignement des normes sur les niveaux moyen ou médian constatés en Europe. Il convient de noter que des travaux sont en cours pour réviser les références CORPEN de 1988 sur les vaches laitières.

³⁶ *Establishment of criteria for the assessment of the nitrogen content of animal manures*, rapport d'étape établi par AB-DLO (NL) et ERM (UK), janvier 1999. Document communiqué à la mission par le secrétariat du CORPEN.

³⁷ S'agissant des bovins, les analyses disponibles par bassin versant font apparaître une forte dispersion des résultats et un point moyen situé bien au delà de la norme de 73 kilogrammes (point moyen entre 90 et 100). (Source : CEMAGREF, non publié).

Ecart normes Etats membres/normes CORPEN en %	Ecart à la moyenne	Ecart à la médiane
Vache laitière	24,6%	19,4%
Truies de plus de 50 kilogrammes	-12,3%	-4,9%
Poulets de chair	55,6%	27,8%
Poules pondeuses	30,1%	24,4%

B - Analyse de la situation actuelle des quatre départements bretons

La forte dégradation de la qualité de l'eau potable en Bretagne a conduit la mission à analyser plus en détail leur situation. La grille d'analyse des risques présentée plus haut a été utilisée à cette intention.

1. Le mouvement général : un développement très rapide de la production et une situation structurelle d'excédent d'azote

a) La production s'est développée à un rythme très rapide

Les productions agricoles se sont développées à un rythme très rapide en Bretagne depuis le début des années 1970. Les tableaux statistiques qui suivent donnent la mesure de cette évolution :

- la production de viande

Production de viande en tonnes	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	Var. 98/90
Gros bovins (pour mémoire)	113 498	179 317	169 759	192 307	195 826	196 168	183 826	-6,1%
Porcins	295 022	427 040	623 669	690 817	872 607	1 102 828	1 204 031	38,0%
Poulets (milliers de tonnes)	102 115	112 308	221 778	297 567	407 794	485 630	525 912	29,0%
Dindes et dindons (milliers de tonnes)	15 202	56 100	112 736	137 166	192 819	289 987	338 021	75,3%

(Source : DRAF Bretagne, juin 1999)

La production de viande porcine est quatre fois plus élevée qu'en 1970, et elle continue à croître (+38% entre 1990 et 1998, +9,2% entre 1995 et 1998). Le même constat est valable pour la production de poulets (multipliée par 5 entre 1970 et 1998), et de dindes et dindons (en hausse de plus de 75% entre 1990 et 1998).

- les autres productions d'élevage

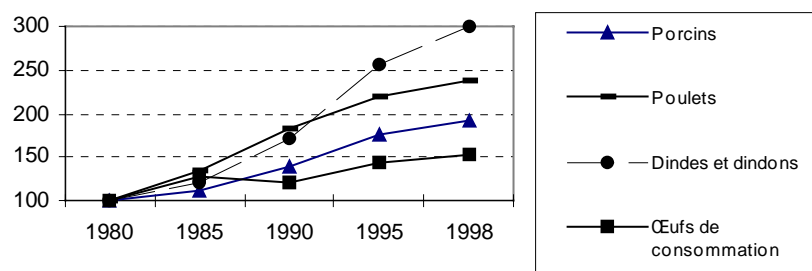
Autres productions d'élevage	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	Var. 98/90
Livraisons de lait (en milliers hl)	26 805	39 012	51 679	54 764	49 179	47 436	46 310	-5,8%
Production d'œufs de consommation (en millions)	1 663	2 706	3 979	5 118	4 777	5 676	6 072	27,1%

(Source : idem)

Les tendances sont comparables pour les autres productions : forte progression du secteur avicole et stagnation depuis le début des années 1990 du secteur laitier.

Le graphique suivant décrit l'évolution de la production des élevages hors-sol en fixant, pour chaque production, un indice de référence égal à la production de l'année 1980.

**Evolution de la production des élevages hors-sol
bretons entre 1980 et 1998 (base 100 en 1980)**



b) L'évolution des quantités d'azote

Les estimations disponibles³⁸ font état d'une progression contrastée des quantités d'azote d'origine organique et minérale.

- L'augmentation de la production s'accompagne d'une hausse des quantités d'azote organiques produites

Selon les données 1996, la quantité d'azote organique produite par les élevages en Bretagne s'élèverait à environ 230 000 tonnes. Le tableau suivant présente la répartition estimée de ces quantités par type de production et par département.

Quantités d'azote en MT	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Total
Bovins	28	27	34	22	111
Porcins	28	27	10	11	76
Volailles	14	11	4	14	43
Total	70	65	48	47	230

On notera que les bovins représentent près de la moitié de la production d'azote, quand les porcins en représentent le tiers et les volailles moins de 20%. Toutefois, cette répartition évolue dans le temps en raison du décalage structurel entre les secteurs : expansion du côté des secteurs porcin et avicole, malgré un ralentissement en fin de période, réduction tendancielle de la productions de viande bovine et de lait.

Deux séries d'indicateurs permettent de penser que les évolutions décrites entre 1993 et 1996 se sont pour une large part poursuivies jusqu'en 1998.

Enquête AGRESTE de 1997	
Evolution en % de la quantité d'azote produite entre 1993 et 1996	Ensemble de la Bretagne
Bovins	-3,4%
Porcins	12,7%
Volailles	11,7%
Autres	-3,2%
Total	3,7%

Statistiques actualisées par la DRAF	
Evolution en % de la production entre 1995 et 1998 (ensemble Bretagne)	
	-6,1%
	9,2%
	8,9% ³⁹

La réduction de la production de viande bovine est le seul facteur qui freine la quantité d'azote produite. La croissance de celle-ci est soutenue par le développement de l'élevage

³⁸ Voir en particulier l'enquête AGRESTE de décembre 1997 (n°25).

³⁹ Moyenne pondérée pour les seuls poulets, dindes et dindons.

hors-sol. Pour simplifier, on peut considérer que les quantités d'azote produites sont une fonction linéaire de la production (la seule source de décalage est lié à l'augmentation de la part des animaux alimentés par un système multiphasés).

- des effets aggravés dans les zones d'excédent structurel

71 cantons ont été classés en zone d'excédent structurel. Couvrant entre 15 et 69% de la surface agricole utile des quatre départements bretons, ces cantons sont par construction à l'origine d'une part très supérieure de l'azote organique produit. La distribution des exploitations - et donc du potentiel polluant - n'est pas homogène.

Cantons en ZES	Nombre de cantons	% de la SAU	% de l'azote organique produit
Ille-et-Vilaine	6	15%	nd.
Morbihan	12	42%	54%
Finistère	20	50%	63%
Côtes d'Armor	33	69%	78%
Total	71		

Entre 1993 et 1996, l'augmentation de la production d'azote a été près de deux fois et demie plus rapide dans les cantons en zone d'excédent structurel que dans les autres cantons des départements concernés. Sur cette période, la situation relative des ZES au regard des objectifs fixés par la directive nitrates s'est par conséquent dégradée.

Variation en % du volume d'azote produit entre 1993 et 1996	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Moyenne
Dans les cantons en zone d'excédent structurel	7,7	2,7	4,4	2,8	4,9
Dans les cantons hors zone d'excédent structurel	4,1	1,2	2,5	0,8	2,1
Ecart (ZES/hors ZES)	3,6	1,5	1,9	2	2,8
<i>Total département</i>	<i>6,9</i>	<i>2,2</i>	<i>2,9</i>	<i>1,9</i>	<i>3,7</i>

Source : SRSA, enquête AGRESTE, décembre 1997

Dans certains cantons, la situation initiale retenue dans les plans de résorption arrêtés par l'Etat est d'ores et déjà très compromise. Dans le Morbihan, par exemple, les apports de matière organique à l'hectare dépassaient déjà - sur la base de données sur les productions généralement antérieures à 1995 et donc inférieures aux productions actuelles - 250 kilogrammes par hectare dans les cantons de Baud, Locminé et Saint Jean Brévelay.

- L'azote minéral

L'évaluation des quantités d'azote minéral apportées souffre des imprécisions constatées dans les déclarations. Les estimations fournies par le service régional de statistiques agricoles retiennent par conséquent des moyennes mobiles.

Les livraisons d'engrais en Bretagne pour la campagne 1996-1997, sont décrites dans le tableau suivant.

Campagne 1996-1997	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Total
Livraisons totales en milliers de tonnes	30,2	40,0	72,6	29,9	172,8
Livraisons totales rapportées à l'hectare de surface agricole fertilisable	63,8	97,4	145,5	78,8	98,0
Consommation totale estimée					140

Source : tableaux de l'agriculture bretonne 1998

Rapporté à la surface agricole utile, le taux de fertilisation minérale à l'hectare en Bretagne est près de 70% plus élevé que dans les Pays de la Loire, et 40% plus élevé qu'en Basse

Normandie. Cette différence est en partie expliquée par la distribution des surfaces (faible proportion relative de surfaces toujours en herbe et inversement, forte proportion de prairies temporaires).

Sur longue période, on notera que le taux de fertilisation minérale en Bretagne suit une évolution globalement en hausse depuis le début des années 1970, mais qui semble se ralentir dans la période la plus récente.

Fertilisation minérale à l'hectare (kg azote/ha)	72-73 à 74-75	92-93 à 95-96	93-94 à 95-96	94-95 à 96-97
Moyenne mobile sur trois campagnes	64	93	101	102

c) L'augmentation de la production implique mécaniquement une charge d'azote organique à l'hectare en hausse

Si la production augmente, la surface agricole utile reste en revanche assez stable dans le temps. Elle représente environ les deux tiers de la surface totale des départements, avec deux extrêmes (75% dans le Finistère, 58% dans le Morbihan).

Ventilation de la surface agricole utile des quatre départements bretons					
En milliers d'hectares	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Total
Céréales	161,0	124,0	156,9	128,0	569,9
Fourrages annuels	95,0	73,0	91,0	67,0	326,0
Prairies artificielles et temporaires	128,0	112,5	115,0	98,0	453,5
Autres terres arables	51,2	60,5	42,4	51,0	205,1
<i>Sous-total terres arables</i>	<i>435,2</i>	<i>370,0</i>	<i>405,3</i>	<i>344,0</i>	<i>1 554,5</i>
Surfaces toujours en herbe (STH)	50,0	59,1	109,0	56,0	274,1
Autres cultures permanentes	0,5	1,0	2,4	0,6	4,6
<i>Sous-total cultures permanentes</i>	<i>50,6</i>	<i>60,0</i>	<i>111,4</i>	<i>56,7</i>	<i>278,6</i>
SAU totale	485,8	430,0	516,7	400,7	1 833,1
<i>SAU/surface totale du département</i>	<i>69,4%</i>	<i>63,4%</i>	<i>75,4%</i>	<i>58,3%</i>	<i>66,2%</i>

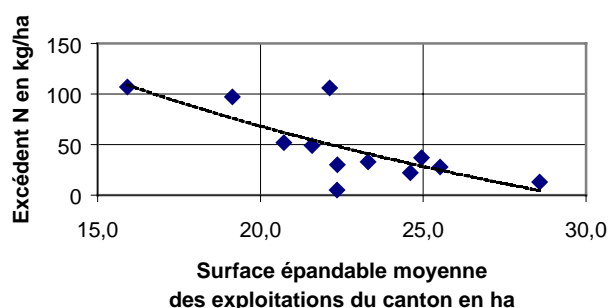
Source : statistique agricole annuelle 1998

Une augmentation de la production d'azote liée à une hausse de la production se répercute mécaniquement sur le ratio (apports d'azote organique/hectare de SAU). Avant toute correction, c'est à dire en retenant les surfaces agricoles utiles et non les surfaces potentiellement épanchables, on obtient les charges d'azote à l'hectare suivantes.

Ensemble des cantons du département	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Total
Apports bruts d'azote organique à l'hectare de SAU	148,2	151,2	92,9	117,3	131,5

Une étude par échantillon fait de surcroît apparaître une liaison très nette entre la surface moyenne épanchable des exploitations et la charge d'azote organique à l'hectare du canton (mesurée par l'écart à la norme de 170 kilogrammes par hectare) : plus l'agriculture est intensive, plus la charge polluante relative est forte.

Etude de la relation entre la surface épandable et les excédents d'apport en azote dans les cantons en ZES du Morbihan



Source : calculs IGF. Données issues des programmes de résorption.

2. Les pratiques agronomiques ne semblent pas avoir sensiblement évolué

Le cercle vertueux attendu, c'est à dire la modification des pratiques agronomiques suite à la mise au norme des bâtiments agricoles, ne semble pas s'être matérialisé au rythme espéré. Les organisations professionnelles agricoles manifestent une certaine réticence à l'égard des outils mis à leur disposition dans le but de parvenir à une fertilisation plus équilibrée. Le cahier de fertilisation mis au point en Bretagne n'est, pour l'heure, pas utilisé.

La mission a dressé un bilan, sur le fondement d'un échantillon de dossiers représentatif, les données issues des diagnostics d'exploitation élaborés en vue de l'intégration au programme de maîtrise⁴⁰. En les croisant avec les études disponibles sur les comportements agricoles, elle en déduit que les phénomènes de surfertilisation des parcelles demeurent.

a) Une situation de référence très dégradée

Le tableau suivant présente les données de synthèse obtenues par l'examen de 103 dossiers pour lesquels un contrat de maîtrise a été signé. Les exploitations concernées ne sont pas toutes situées en zone d'excédent structurel. Les moyennes ont été calculées par référence aux surfaces potentielles d'épandage, et non par rapport aux surfaces réellement amendées.

Synthèse de l'analyse par échantillon	Finistère	Morbihan	Côtes d'Armor	Moyennes pondérées
Azote organique par hectare de SPE (moyenne)	200,2	227,8	264,6	231,6
Fertilisation azotée totale par hectare de SPE (moyenne)	298,6	302,3	311,4	303,9
Nombre de dossiers de l'échantillon	25	45	29	

La situation de référence déclarée dans les diagnostics d'exploitation est donc très dégradée. En moyenne pondérée, les seuls apports d'azote organique atteignent en effet 232 kilogrammes d'azote organique par hectare de surface épandable⁴¹. La fertilisation totale s'élève quant à elle à près de 304 kilogrammes, ce qui dépasse très nettement les capacités d'exportation couramment relevées pour les plantes (entre 140 et 160 kilogrammes en moyenne dans les départements sous revue).

⁴⁰ Les résultats sont présentés en détail dans les annexes départementales.

⁴¹ Les apports sont corrigés des flux exportés (en moins) et importés (en plus).

Une étude récente sur les conditions d'épandage dans quatre cantons du Morbihan contribue à renforcer cette première impression⁴². L'échantillon analysé comptait 57 éleveurs répartis sur quatre cantons, dont deux en zone d'excédent structurel. Quatre séries de conclusions méritent d'être présentées :

- 35% des éleveurs épandent leurs effluents d'élevage sur la totalité de leur surface agricole utile, ce qui signifie que, pour eux, la surface agricole utile et la surface épandable se confondent ;
- la proportion - un sixième seulement - des éleveurs porcins ou mixtes qui procèdent à l'enfouissement de leur lisier est très faible ;
- 61 % des éleveurs ont recours à des terres mises à disposition, alors que les trois quarts d'entre-eux sont excédentaires.
- enfin, la distance maximale acceptée par les éleveurs pour aller épandre eux-mêmes est inférieure à cinq kilomètres dans 61% des cas et inférieure à 10 kilomètres dans 91% des cas.

Le PMPOA avait pour objet de développer ces pratiques (mise à disposition, enfouissement, épandage raisonné), et incidemment de satisfaire à la norme communautaire restreignant l'épandage d'azote organique. Une analyse statistique, même réduite, permet de conclure que bien du chemin reste encore à parcourir de ce point de vue.

b) La surfertilisation des parcelles demeure

D'un point de vue général, la coexistence d'une forte consommation d'azote minéral et d'un excédent d'azote organique témoigne d'une insuffisante valorisation des effluents d'origine animale. Pour un bon nombre d'éleveurs, l'azote organique est encore considéré comme un déchet, et non comme un fertilisant. Un point positif, révélé par des études récentes, laisse cependant entrevoir une inflexion de la consommation d'azote minéral dans les ZES, qui serait inférieure de 17% à la consommation hors ZES⁴³.

D'un strict point de vue agronomique, la question de la surfertilisation se pose à l'échelle de la parcelle, ou de l'îlot de culture. C'est ici qu'il faut s'interroger sur la validité d'une analyse en termes de surface potentiellement épandable, car les surfaces réellement amendées diffèrent parfois sensiblement des surfaces théoriques : les comportements d'épandage diffèrent d'une culture à l'autre.

Or, plusieurs éléments laissent penser qu'un ajustement à la baisse des surfaces d'épandage potentielles s'impose :

- la proportion de parcelles de céréales à paille faisant l'objet d'un apport de fumure organique est deux fois et demie plus faible que dans le cas du maïs (31% contre 79%)⁴⁴. Plusieurs causes techniques l'expliquent : contraintes relatives au matériel (tracteurs à pneus basse pression, rampes d'épandage spécifiques...), capacité de résistance plus faible du blé à la surfertilisation. L'épandage sur céréales se limite actuellement au purin et aux fientes de volailles. On notera toutefois que, dans les ZES, l'épandage sur maïs est plus répandu (87%, contre 73% hors ZES) ;

⁴² *Pratiques d'épandage et besoins en fongicide agricole dans quatre cantons du Morbihan*, Carine PESSIOT, DAA Génie de l'environnement, option sol et aménagement, septembre 1998.

⁴³ Source : AGRESTE Bretagne, n°25, décembre 1997.

⁴⁴ Source : AGRESTE Bretagne n°25, décembre 1997.

- **l'épandage sur les surfaces en prairie est très limité** : seulement 20% de ces surfaces ont reçu des apports d'engrais organiques⁴⁵ en 1998⁴⁶. Sur les dix dernières années, 57% des surfaces en prairie ont reçu au moins une fois des apports d'engrais de ferme. Ce constat n'est pas sans conséquences sur l'estimation des capacités d'exportation d'azote par les plantes.

En d'autres termes, la surfertilisation du maïs est une pratique courante.

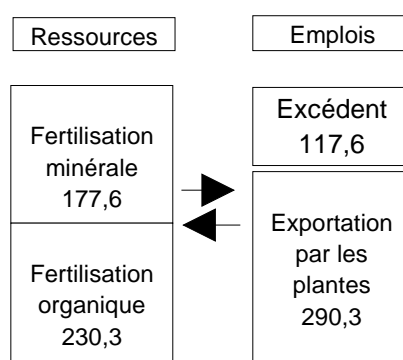
Enfin, il est impossible de mesurer l'impact des épandages réalisés sur les terres mises à disposition. La mission a pu constater qu'aucun dispositif d'actualisation des plans d'épandage et de suivi des prêteurs ne fonctionnait à la date de la vérification. Le système ICAGE, qui vise à améliorer - ou plutôt mettre en place - une gestion des plans d'épandage n'est pas opérationnel. Pour l'heure, l'identification systématique des prêts de terres multiples, par des agriculteurs relevant du règlement sanitaire départemental par exemple, est impossible.

3. Des excédents d'azote probablement sous-estimés

La mission a testé la validité des premières estimations d'excédents d'azote disponibles. Les premiers éléments réunis permettent de penser que les excédents réels sont supérieurs à ceux couramment avancés si l'on se place dans le cadre d'une démarche de fertilisation raisonnée.

a) Les résultats de l'enquête AGRESTE : un excédent de 117 600 tonnes d'azote

L'excédent - toutes origines confondues - a été estimé à 117 600 tonnes d'azote pour l'année 1996⁴⁷. La méthode suivie s'inspire de celle du bilan CORPEN.



Les capacités d'exportation des plantes ont été évaluées à 290 300 tonnes.

⁴⁵ Les déjections animales liées au séjour des animaux dans ces pâtures ne sont évidemment pas comptées dans ce total.

⁴⁶ Projet d'article à paraître dans la revue AGRESTE Bretagne, communiqué à la mission par la DRAF de Bretagne.

⁴⁷ Voir THOUZEAU et GUILLEMOT, *Plus de 100 000 tonnes d'excédent azoté*, dans le numéro AGRESTE déjà cité.

En milliers de tonnes	Exportations par les plantes	Exportations moyennes en kg d'azote par hectare fertilisé
Côtes-d'Armor	75,5	161,29
Finistère	75,5	161,36
Ille-et-Vilaine	82,6	142,70
Morbihan	56,7	143,15
Bretagne	290,3	151,92

Source : DRAF Bretagne, données retraitées

Compte tenu de la distribution des cultures et des rendements constatés - l'un et l'autre variables selon les départements - un hectare fertilisé peut théoriquement exporter 152 kilogrammes d'azote (toutes origines confondues) en moyenne.

Cette approche théorique a le grand mérite de permettre un calcul cohérent avec une logique agronomique. La mission considère toutefois qu'il peut être affiné en prenant en compte tous les facteurs limitants des surfaces d'épandage.

b) L'intégration des facteurs limitants conduit à relever cette estimation

La démarche suivie par la mission se rapproche de celle développée dans l'étude AGRESTE. L'idée générale est d'ajuster les capacités d'exportation des cultures en tenant compte des capacités d'épandage réelles.

Dans cette perspective, et dans le but d'aboutir à une simple estimation, trois séries de corrections ont été apportées à la surface agricole utile pour s'approcher de la surface réellement amendée.

Tout d'abord, les pentes supérieures à 7% doivent être exclues de la surface potentiellement épandable dans la mesure où, à partir de ce seuil, la probabilité de ruissellement devient très forte. Le tableau suivant présente la répartition des pentes par grand bassin versant en Bretagne⁴⁸.

Nom	Surface (ha)	% de la surface en pente > 7%	Pluies cumulées (10 ³ m ³ /an)
Trieux	85 069	16%	347 014
Couesnon	114 625	7%	311 906
Rance	96 106	5%	244 222
Aulne	170 912	35%	963 603
Ellé	98 237	24%	579 734
Blavet	205 469	18%	892 087
Vilaine	1 043 262	7%	2 032 632
	Moyenne pondérée	12,1%	

Source : ENSAR, Laboratoire d'étude des sols

Les limites des bassins versants ne coïncidant pas avec les limites départementales, la mission a retenu une hypothèse simplificatrice de distribution homogène des pentes sur l'ensemble des quatre départements. Afin de ne pas majorer l'incidence des effets induits, seules les terres arables ont été prises en compte : le résultat final est donc prudent. On notera par ailleurs la dispersion des pluies spécifiques (pluviométrie moyenne à l'hectare à l'exutoire du bassin

⁴⁸ On relève à cet effet que les pluies spécifiques (pluies à l'hectare mesurées à l'exutoire) varient très fortement d'un bassin versant à l'autre (de 1 à 3 entre certains bassins).

versant), et la variabilité induite du risque de lessivage (plus faible dans l'est de la région que dans l'ouest).

Ensuite, il convient de prendre en compte les effets de la bande **d'interdiction d'épandage de 35 mètres** de part et d'autre des cours d'eau. La mission a également retenu des hypothèses simplificatrices : une distribution homogène du réseau hydrographique entre les départements⁴⁹

Enfin, les **pratiques culturelles** réelles ont également été prises en compte d'un triple point de vue :

- certaines cultures n'ont pas vocation à recevoir des fertilisants d'origine organique (jachère, légumes secs et protéagineux, jardins et vergers familiaux des non exploitants) ;
- les apports sur prairies concernent une prairie sur cinq : leur surface a donc été pondérée à 20%, mais pour tenir compte des quantités d'azote non maîtrisables, un abattement du numérateur a été pratiqué : les quantités d'effluents de bovins n'ont été prises en compte qu'à hauteur de 50%⁵⁰;
- les apports sur blé tendre concernent moins d'un tiers des surfaces, contre environ huit dixièmes des surfaces pour le maïs. La mission a, dans ce cas, choisi de minorer cet effet : elle a retenu des apports théoriques sur 45% des surfaces de blé tendre, d'orge et de seigle et sur la totalité des surfaces de maïs.

Une fois ces corrections intégrées, la méthode de calcul des excédents consiste à calculer la charge d'azote organique réellement apportée aux surfaces amendées et à y ajouter une fertilisation minérale théorique, en supposant une répartition homogène des apports d'azote minéral sur la SAU. Les niveaux de consommation d'azote minéral ont été estimés en utilisant les statistiques disponibles⁵¹.

Les résultats de cette première estimation sont synthétisés dans le tableau suivant.

⁴⁹ Un minorant correspondant au ratio : $(1 - (\text{longueur du réseau hydrographique} / \text{SAU totale du département}))$ a été appliqué par ailleurs : l'hypothèse sous-jacente est une distribution homogène du réseau sur et en dehors de la SAU.

⁵⁰ Pour tenir compte des durées de pâture réelles.

⁵¹ Statistiques UNIFA en moyennes mobiles. Pour le Finistère et le Morbihan, les données sont de simples estimations, cohérentes avec la moyenne de 97 kilogrammes à l'hectare affichée pour les quatre départements bretons.

	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Total
Base : SAU brute	485,8	430,0	516,7	400,7	1833,1
Hypothèse de distribution homogène des pentes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Effet (en ne comptant que les terres arables) en ha	-52,7	-44,8	-49,0	-41,6	-188,1
Hypothèse de distribution homogène du réseau hydrographique (prorata des surfaces) en km	7 626	7 402	7 473	7 494	30 000
Effet de la réglementation des 35 mètres en milliers ha	-37	-33	-39	-31	-140
Apports corrigés d'azote organique par hectare de SAU	145,2	146,1	72,4	109,6	116,9
(STH et PAT non épandu) ⁵²	-125,2	-120,6	-157,5	-108,3	-511,6
(Blé tendre d'hiver, orge, escourgeon et seigle non épandus)	-54,5	-36,1	-46,4	-35,1	-172,1
(Jachères)	-9,1	-11,4	-10,6	-11,1	-42,3
(Légumes secs et protéagineux)	-4,6	-0,6	-6,3	-4,7	-16,2
(Jardins et vergers familiaux des non exploitants)	-2,6	-3,3	-1,6	-4,0	-11,4
Surface épandable corrigée (SEC) en hectares	200,0	180,4	205,7	165,4	751,5
Apports corrigés d'azote organique par hectare de surface épandable corrigée	288	286	151	218	234

Dans ces conditions, les apports organiques sur les surfaces réellement amendées atteignent entre 230 et 240 kilogrammes en moyenne sur la région Bretagne, avec une dispersion des situations départementales (entre 151 en Ille-et-Vilaine et 288 kilogrammes dans les Côtes d'Armor).

L'estimation des excédents qui en découle est résumée dans le tableau ci-dessous :

	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Total
Surfaces corrigées en hectares	194	173	192	159	718
Apports corrigés d'azote organique en kg par hectare de SEC	288	286	151	218	234
Apports estimés d'azote minéral ⁵³	75	97	135	75	97
Total	363	383	286	293	331
Potentiel d'exportation à l'hectare	(161)	(161)	(143)	(143)	
Ecart en milliers de tonnes (excédent d'azote)	39	38	27	24	130

Selon cette méthode, l'excédent peut être estimé à environ **130 milliers de tonnes**. Cette estimation peut être considérée comme raisonnable, car elle ne prend pas en considération plusieurs majorants possibles :

- les effets d'une éventuelle réévaluation des normes CORPEN sur les bovins. En supposant que la norme soit fixée à 85 kilogrammes (hypothèse 1) ou à 95 kilogrammes (hypothèse 2) d'azote par UGB, la majoration de l'excédent serait la suivante :

⁵² Afin d'éviter les doublons, l'impact a été calculé sur les surfaces après correction de l'effet des pentes. Cette règle a été appliquée à toutes les cultures concernées.

⁵³ Il s'agit du rapport entre les livraisons 1997 (en moyenne mobile sur trois ans) et la surface agricole utile.

	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Total
Impact sur les excédents (en MT)					
hypothèse 1 : relèvement de la norme de 73 à 85 kg N/an	+ 2,3	+ 2,1	+ 2,6	+ 1,7	+ 8,8
hypothèse 2 : relèvement de la norme à 95 kg N/an	+ 4,2	+ 3,9	+ 4,8	+ 3,2	+ 16,1
Excédents corrigés	[41,3 à 43,2]	[40,1 à 41,9]	[29,6 à 31,8]	[25,7 à 27,2]	[138,8 à 146,1]

- les effets des interdictions d'épandage liés à la dissémination de l'habitat : ils sont très difficiles à isoler, mais peuvent être considérables ;

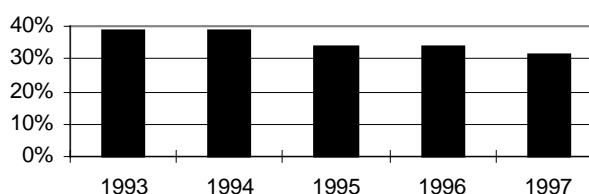
- les effets de l'augmentation de la production entre 1996 et 1998.

4. Exposition au risque de ruissellement et de lixiviation

a) Les pratiques culturales

L'exposition au risque de ruissellement ou de lixiviation est liée aux pratiques culturales. Or les successions de cultures à risque - maïs sur maïs, par exemple - demeurent supérieures à 30%, même si elles marquent le pas⁵⁴.

Taux de répétition maïs sur maïs



Source : Enquête « Utilisation du territoire », 1997

La faiblesse des cultures intermédiaires explique que près d'un quart des terres agricoles soient nues en hiver. L'implantation des cultures intermédiaires, souvent qualifiées de « pièges à nitrates » progresse, mais reste encore peu développée (3% des semis avant maïs grain et environ 9% avant maïs fourrage), comme dans le reste de la France du reste (les taux moyens constatés sont respectivement de 1 et 5%)⁵⁵.

b) Une connaissance encore embryonnaire des reliquats d'azote et des apports atmosphériques

Sans étude pédologique préalable, les reliquats sont inconnus. Or, ils peuvent atteindre des niveaux très élevés, jusqu'à 200 kilogrammes d'azote par hectare sur certaines exploitations par exemple. L'intégration de ces données modifie du tout au tout l'appréhension du phénomène de surfertilisation. On ne dispose pas de données agrégées fiables sur les reliquats post récoltes. Une estimation sur échantillons est avancée par PLET et HOUBEN et conduit à des moyennes entre 43 et 45 kilogrammes d'azote à l'hectare⁵⁶, avec des niveaux de dispersion considérables, soit

⁵⁴ Voir le numéro 25 de la revue AGRESTE Bretagne (décembre 1997).

⁵⁵ Source : article de MM. DUTHION et GUILLEMOT dans l'enquête AGRESTE de décembre 1997 précitée.

⁵⁶ La dispersion moyenne est cependant considérable (entre 45 et 80%). Source : PLET et HOUBEN, 1998.

une valeur standardisée en Bretagne de 10 kilogrammes par hectare et par an par tranche de 30 centimètres d'épaisseur du sol.

L'atmosphère peut également apporter de l'azote. L'absence de données précises, et leur variabilité dans le temps, ne permettent cependant pas de les intégrer dans les bilans d'azote.

Au total, il est évident que la surfertilisation récurrente des parcelles est à l'origine d'une pollution par les nitrates du réseau hydrographique, et donc d'une détérioration de la qualité de l'eau potable. Dans le cas de la Bretagne, les concentrations de nitrates augmentent en tendance de 1 à 3 mg/l par an selon les bassins versants, avec une moyenne de l'ordre de 1,5 mg/l⁵⁷. Les eaux marines sont également affectées : toujours en Bretagne, les quantités d'azote transférées aux eaux marines ont été évaluées à environ 80 000 tonnes par an⁵⁸.

⁵⁷ Source : DIREN Bretagne.

⁵⁸ Rapport du conseil scientifique régional de l'environnement, septembre 1998. Un lien est établi entre le développement de l'élevage intensif et les apports en nitrates au milieu marin (cf. HOWARTH *et alii*, *Regional nitrogen budgets and riverine nitrogen and phosphorus fluxes for the drainages to the north atlantic ocean : natural and human influences*, *Biochemistry* 35 : 75-139, 1996.)

II. EN MOYENNE, LA QUALITE DE L'EAU CONTINUE A SE DETERIORER

Une fois opérés les retraitements qui s'imposent, il ne semble pas que le programme ait eu une quelconque influence sur la qualité des eaux jusqu'à présent. Il est vrai que, vu sous l'angle de la mise aux normes des bâtiments, le programme est à peine entré dans sa phase active de mise en œuvre. Il reste que, dans les zones sensibles, des programmes d'action et de résorption sont en place depuis plusieurs années et que dans le cas particulier de la Bretagne, des dispositifs particuliers - Bretagne eau pure, par exemple - ont également financé des programmes spécifiques de dépollution. Dans les faits, la détérioration de la qualité des eaux se poursuit, ce qui expose la France à un risque élevé de condamnation par les autorités européennes.

A - Les résultats des campagnes de surveillance

1. Les fondements juridiques

Prévues par la directive « nitrates » à son article 3, paragraphe 4, les campagnes de surveillance doivent permettre de déterminer dans un premier lieu, de suivre dans un second lieu, la situation des « zones vulnérables ». Elles doivent durer un an, et intervenir tous les 5 ans maximum.

Deux campagnes ont eu lieu à ce jour. La première, entre le 1^{er} septembre 1992 et le 31 août 1993, a permis de déterminer les « zones vulnérables » au titre de la directive ; la seconde, entre le 1^{er} septembre 1997 et le 31 août 1998, a conduit à établir l'évolution de la teneur en nitrates des eaux douces dans l'intervalle.

2. La constitution du réseau de suivi : une méthodologie critiquable

a) Les points de surveillance retenus

La surveillance a été confiée aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales à l'échelon départemental, et coordonnée à l'échelon régional par les directions régionales de l'environnement et concertation avec les DRASS.

Les 3 500 points ont été retenus de manière à assurer un caractère représentatif des pollutions azotées liées à l'effet des pratiques agricoles. Ces points sont pour l'essentiel des captages destinés à l'alimentation en eau potable, et le réseau de surveillance de la qualité des eaux n'ayant pas cette seule finalité reste à construire.

Le choix des points de surveillance a fait l'objet de directives largement insuffisantes. C'est la conclusion minimale que l'on peut tirer de l'observation du nombre de points retenus par département lors de la première campagne. Pour une moyenne nationale de 36,5 points par département, ce nombre varie en effet entre les valeurs extrêmes de 303 points, dans l'Yonne, et de 5 points, dans le Var ou dans le territoire de Belfort.

Cette conclusion est renforcée par les indications données pour le choix des points : celles ci indiquent qu'il a été « recommandé d'alléger le dispositif dans les secteurs connus a priori pour être exempts de contamination ou au contraire comme notoirement pollués ». En effet, dans de tels secteurs, « on ne pouvait escompter que la surveillance fut de nature à modifier

sensiblement les connaissances »⁵⁹. Cette directive permet de penser que les situations les plus critiques ont été volontairement exclues de la surveillance, parce que ne conduisant pas à des connaissances nouvelles.

On peut noter que ce choix a biaisé les résultats de la campagne de 1992-1993 en deux sens : il a conduit à restreindre la délimitation des zones vulnérables, qui était l'un des objets de cette campagne ; il n'a pas donné de la situation initiale (le point zéro de la comparaison) une image fidèle.

a) La pondération des points, entre eaux superficielles et eaux souterraines, n'est pas établie

Globalement, les captages d'eaux superficielles (ESU) et d'eaux souterraines (ESO) connaissent des évolutions distinctes. La teneur en nitrates des ESO est dans l'ensemble plus élevée, et connaît moins de fluctuations dues aux conditions climatiques, celles-ci influant en revanche largement sur les pics observés dans les ESU.

Par ailleurs, chaque département ne possède pas des réserves égales, et accessibles dans les mêmes conditions, d'eaux superficielles et d'eaux souterraines. Certaines zones (la Bretagne par exemple) s'alimentent surtout en ESU ; d'autres (les régions de grande culture) auront essentiellement recours à des pompages d'ESO⁶⁰. Il n'est donc pas possible d'établir pour les besoins de la surveillance, un rapport ESO/ESU significatif au niveau national.

Toutefois, les résultats analysés lors des campagnes de surveillance sont pour cette raison peu significatifs, à un double titre :

- les résultats de la campagne de 1992-1993 ne distinguent pas les captages en ESU de ceux en ESO. Il n'est donc pas possible d'apprécier la représentativité des points qui ont été choisis en fonction des données géologiques du département ;

- si cette distinction a été faite lors de la campagne de 1997-1998, l'absence de référence pour 1992-1993 interdit toute comparaison. La seule évolution du rapport des points de captage ESU/ESO peut donc avoir induit des distorsions significatives des résultats obtenus, compte tenu des caractéristiques des points évoquées plus haut.

Cette hypothèse est confirmée par les agents du ministère de l'environnement qui ont réalisé le récolement des résultats de ces études. En effet, la plupart des points choisis lors de la première campagne correspondaient à une alimentation en ESO, parce que ceux-ci étaient considérés comme plus représentatifs de l'évolution tendancielle de la teneur des eaux en nitrate⁶¹. L'indication du nombre de points d'alimentation en ESU semble avoir été de pair avec une augmentation de leur poids dans le total des points suivis.

⁵⁹ Compte rendu des opérations de surveillance de la teneur en nitrates des eaux douces, 1992-1993, établi par le ministère de l'environnement.

⁶⁰ En Bretagne, 80% de l'eau potable provient de rivières et de réservoirs (eaux de surface), contre 37% en moyenne dans le reste de la France.

⁶¹ Le compte rendu de la première campagne de surveillance précise ainsi que « les points de surveillance devaient être choisis parmi les captages exploitant des nappes phréatiques ».

c) Les abandons de points ne sont pas suivis

Cette simple considération met profondément en doute les résultats de l'étude. En effet, seuls 2 747 points sont communs aux deux études, sur un total de près de 3 500 points (78,5%), ce qui revient à dire que 21,5% des points de prélèvement, ont changé, rendant de ce fait difficile la comparaison entre les deux campagnes. Or, cette comparaison paraît d'autant moins significative que les points de prélèvement abandonnés dans l'intervalle sont vraisemblablement ceux qui ont connu l'évolution la plus défavorable. En effet, les points suivis sont pour l'essentiel des points d'alimentation en eau potable, qui sont abandonnés lorsque la teneur moyenne en nitrates du captage devient supérieure au seuil de 50 mg/l.

Ce biais essentiel dans les informations fournies doit être souligné. Il est d'ailleurs confirmé par les observations réalisées notamment en Bretagne : entre 1990 et 1998, sur 300 points de prélèvement, 60 environ ont été abandonnés, soit 20%. Ce taux confirme celui observé pour les campagnes de surveillance.

De manière plus précise, les mouvements de points suivants ont pu être observés.

Points de prélèvement des campagnes de surveillance

Région / département	ESO / ESU	1 ^{ère} campagne	2 ^{ème} campagne	Points communs	Abandons	Introductions
Bretagne						
Côtes d'Armor	ESO	35	18	18	3	
	ESU		14	14		
Finistère	ESO	53	32	32	9	
	ESU		12	12		
Morbihan	ESO	36	15	15	4	
	ESU		17	17		
Ille-et-Vilaine	ESO	34	8	8	15	
	ESU		11	9	2	
Normandie						
Manche	ESO	91	51	51	19	
	ESU		24	24		
Calvados	ESO	36	31	31	-1* ⁶²	
	ESU		6	6		
Orne	ESO	39	24	24	5	
	ESU		10	10		
Eure	ESO	130	42	42	88	
	ESU		0	0		
Seine- marit.	ESO	84	42	42	42	
	ESU		0	0		
Pays de Loire						
Mayenne	ESO	57	31	31	3	13
	ESU		36	23		
Loire Atl.	ESO	54	5	5	3	9
	ESU		45	36		
Sarthe	ESO	62	28	28	14	17
	ESU		37	20		
Vendée	ESO	56	16	16	4	9
	ESU		45	36		
Côte d'Or						
Côte d'Or	ESO	56	49	49	-4*	9
	ESU		20	11		
Haute Marne	ESO	16	15	15	1	
	ESU		27	0		27

⁶² Les abandons de points négatifs constituent des incohérences qui n'ont pu être expliquées à la mission.

Pour la Bretagne, le tableau ci-dessus indique qu'ont été abandonnés entre les deux campagnes de surveillance :

- dans les Côtes d'Armor, 3 des 35 points de surveillance de 1992-1993, soit 8,6% ;
- en Ile-et-Vilaine, 17 des 34 points de surveillance, soit 50% ;
- dans le Finistère, 9 des 53 points de surveillance, soit 17% ;
- dans le Morbihan, 4 des 36 points de surveillance, soit 11,1%.

Ces abandons représentent 20% des points soumis à surveillance lors de la première campagne sur la région. Le même type d'analyse peut être réalisé pour l'ensemble du tableau ci-dessus, ainsi que pour l'ensemble de la France.

Mais de manière plus significative encore, l'impact des mouvements de points apparaît clairement pour les départements de la région Pays de la Loire. Ces départements ont en effet connu un mouvement d'abandons de points entre les deux campagnes, d'une ampleur certes inférieure à la Bretagne, mais la prise en compte de points nouveaux, dont la teneur en nitrates sera par définition assez faible, y est en revanche particulièrement significative. Elle concerne notamment les quatre départements suivants.

Département	Nombre de points nouveaux	En % des points de surveillance initiaux
Loire Atlantique	9	16,7%
Mayenne	13	22,8%
Sarthe	17	27,4%
Vendée	9	16,1%

Le caractère représentatif des résultats de chacune des enquêtes est donc singulièrement affecté par ces mouvements.

d) Les données utilisées ne sont pas forcément les plus représentatives

La comparaison a été établie sur la base des teneurs moyennes annuelles constatées au cours des deux campagnes de surveillance, en prenant en compte une dizaine de mesures annuelles par point. Si ce choix est adéquat pour les points d'ESO, il est en revanche critiquable pour les points d'alimentation en ESU. En effet, les teneurs analysées sur ces points évoluent de manière très importante en fonction de la saison où les prélèvements ont été effectués. Pour ces points, la teneur en nitrates devrait être analysée non sur l'ensemble de l'année, mais à partir de prélèvements réalisés uniquement lors des mois d'automne et d'hiver, lorsque les sols subissent le lessivage engendré par les précipitations. La pratique inverse conduit à afficher pour ces points des teneurs favorables au regard de la situation des cours d'eau en question. En tout état de cause, il ne fait aucun doute que la représentativité des données fournies est très faible : le pas de temps choisi - un an - ne permet pas de dégager une tendance établie. De surcroît, le réseau souffre de vices de constitution multiples : faiblesse du nombre de points suivis simultanément sur le plan limnigraphique en ce qui concerne l'azote et les pesticides, ruptures des échantillons pour certaines séries de données et faible automatisation pour l'essentiel⁶³.

⁶³ Ces différents points ont été portés à l'attention des pouvoirs publics (cf. par exemple la lettre envoyée par le responsable du laboratoire d'étude des sols de l'ENSAR au SGAR Bretagne le 8 décembre 1994, ou encore le rapport du conseil scientifique régional de l'environnement de septembre 1998, déjà cité).

e) *L'impact des conditions climatiques lors des campagnes de surveillance n'a pas été pris en compte*

Les teneurs en nitrates, notamment mais pas uniquement, des ESU, sont largement influencées par la pluviométrie. En pratique, des précipitations abondantes conduiront, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse des teneurs relevées.

Or les conditions climatiques rencontrées lors des campagnes de surveillance n'ont pas été utilisées pour redresser les résultats obtenus au cours de celles-ci⁶⁴. Les indications de « sévérité d'étiage » obtenues auprès de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (dont les observations ne peuvent toutefois pas être étendues à l'ensemble du territoire national) témoignent ainsi pour 1992-1993 d'une pluviométrie supérieure à celle rencontrée en 1997-1998.

L'analyse est d'ailleurs confirmée par une note jointe par la Basse-Normandie aux résultats de la seconde campagne, qui indique: « les conditions hydrologiques qui ont prévalu lors de cette campagne ont été celles d'une année sèche dans le Bassin parisien, un peu déficitaire en eau dans le bocage armoricain et humide dans le Nord-Cotentin ». La note conclut de ce fait que le « suivi s'est exercé dans des conditions moins favorables au lessivage de l'azote que le précédent ».

Cette situation a pu déboucher sur des teneurs en nitrates lors de la première campagne plutôt supérieures à la situation tendancielle, alors que les résultats de la seconde campagne seront apparus plutôt moins mauvais qu'ils ne sont réellement.

3. L'analyse des résultats débouche sur le constat d'une dégradation de la situation

a) Une dégradation nette

Compte tenu des remarques précédentes, les résultats disponibles ne peuvent être considérés comme pleinement représentatifs de la dégradation intervenue entre les deux campagnes.

1/Aucune dégradation n'apparaît dans la comparaison des résultats bruts

Teneur moyenne	Eaux	x < 10	10 < x < 40	40 < x < 50	x > 50
Résultats 92-93	Douces		76%	12%	12%
	ESO	12%	58%	13%	17%
Résultats 97-98	ESU	30%	65%	4%	1%
	Douces		78%	11%	11%

Le rapprochement sans aucun retraitement des résultats des deux campagnes fait apparaître une très légère amélioration de la qualité des eaux. Les points de prélèvements dont la moyenne des teneurs en nitrates est supérieure ou égale à 40 mg/l régressent en effet de deux points de pourcentage.

⁶⁴ Des expériences réalisées par le CEMAGREF illustrent la rapidité à laquelle la teneur en nitrate dans l'eau réagit à une variation du débit (cf. expérience réalisée lors de la crue du 18 mai 1996 à KEROUALLON). D'où la nécessité de sélectionner des données calées sur un pas de temps plus important pour atteindre un seuil de significativité satisfaisant.

Compte tenu des biais nombreux déjà exposés, cette observation n'est cependant pas conforme à la réalité, ainsi que le relève d'ailleurs le compte rendu de la deuxième campagne de surveillance, qui procède aux retraitements exposés ci-après.

2/ La comparaison réduite aux points communs des deux campagnes fait en revanche apparaître une tendance sensible à la dégradation dans les zones les plus exposées à la pollution

1 951 points pour les ESO, 806 points pour les ESU, sont communs aux deux campagnes de surveillance. Le pourcentage des points de prélèvement enregistrant une valeur moyenne supérieure à 40 mg/l est passé de 29 à 31% pour les ESO (+2 points), et de 3 à 5% pour les ESU (+2 points également), indiquant une sensible dégradation de la situation.

Une analyse plus fine de la situation enregistrée dans les captages d'ESO est présentée au fil des tableaux ci-dessous.

Teneur en nitrates de points de prélèvement d'ESO

	Baisse	Baisse	Stabilité	Hausse	Hausse
Variation de la teneur moyenne	>=5 mg/l	1 - 5 mg/l	-1 / +1 mg/l	1 - 5 mg/l	>= 5 mg/l
% de points de surveillance	16	16	20	26	22
	32%		20%	48%	

La teneur moyenne, sur les points ESO comparables, a évolué défavorablement dans 48% des cas, favorablement dans 32% des cas, et est resté stable dans 20% des situations.

Tendance d'évolution des points dont la teneur en nitrates est supérieure à 40 mg/l

% de points avec teneur moyenne > 40 mg/l	0%	1 - 10%	11 - 25%	26 - 40%	> 40%
Augmentation > 5 mg/l	9	13	19	17	37
Augmentation 1 - 5 mg/l	23	23	24	32	23
Stabilité -1 / +1 mg/l	19	19	21	24	14
Diminution 1 - 5 mg/l	28	28	19	13	10
Diminution > 5 mg/l	21	17	17	14	16

Dans les départements les plus vulnérables (ceux dont plus de 25% des points de prélèvement affichent des teneurs moyennes supérieures à 40 mg/l⁶⁵), la situation connaît une très nette aggravation : plus de 50% des points connaissent une évolution défavorable, contre moins de 30% qui connaissent une amélioration.

Dans les départements les moins touchés par la pollution par les nitrates, la situation est au contraire en amélioration : plus de 45% des points de prélèvement voient leur teneur en nitrates s'améliorer, alors que seul un tiers enregistre une dégradation de sa situation, ce qui est un signe très positif.

Dans la pratique, on observe donc que la pollution tend à s'aggraver de manière préoccupante dans les départements déjà les plus touchés, alors que ceux dont la situation était au

⁶⁵ S'agissant des ESO, les départements les plus touchés sont la Charente maritime, les Côtes d'Armor, le Finistère, le Gers, la Haute Garonne, les Hautes Pyrénées, l'Ille-et-Vilaine, l'Indre, le Loiret, la Mayenne, l'Orne, le Tarn et Garonne et la Vendée.

départ moins difficile voient au contraire celle-ci s'améliorer. Ce constat ne fait que renforcer l'inquiétude liée à une évolution qui demeure mal maîtrisée.

b) Des redressements minimaux indiquent une dégradation plus marquée encore

L'élément de distorsion principal des résultats obtenus consiste dans l'abandon entre les deux campagnes d'une partie non négligeable des points de contrôle suivis. Afin d'évaluer l'impact potentiel de cette pratique, on peut redresser les résultats ci-dessus sur la base de deux hypothèses :

- **une hypothèse faible**, en considérant que le quart des abandons sont liés à une teneur des captages dépassant le seuil de 50 mg/l ;

- **une hypothèse moyenne**, supposant que cette situation est à l'origine de la moitié des abandons de captage.

Les redressements seront opérés sur la base du tableau de synthèse des mouvements de points, présenté ci-dessous :

ESU 1998	ESO 1998	Eaux douces 1993	Communs ESU	Communs ESO	Différence en -	Différence en +
1 159	1 941	3 307	806	1 941	-868	308

1/ Correction des résultats obtenus : hypothèse faible

868 points ont été abandonnés entre les deux campagnes. Toutefois, un certain nombre de points, non présentés dans l'enquête initiale, mais dont la teneur en nitrates est effectivement suivie depuis 1992, ont été pris en compte pour la comparaison avec la seconde enquête. En conséquence, l'ajout, aux points dits « communs » aux deux enquêtes, des 868 points abandonnés, conduit à un nombre total de points (3 615) supérieur à celui affiché pour 1993, ce qui peut paraître surprenant mais n'est pas anormal.

Compte tenu de l'hypothèse retenue, seul le quart de ces points abandonnés est ajouté au nombre total de points communs suivis, soit $(1\ 941 + 806) + (1/4 \text{ de } 868) = 2\ 964$ points.

Teneur moyenne	Total	x < 10	10 < x < 40	40 < x < 50	x > 50
Résultats 92-93	3 299 points	0%	76%	12%	12%
Résultats 97-98	2 747 points	18%	60%	11%	11%
Résultats 97-98	2 964 points*	495	1 648	302	519
	100%	16,7%	55,6%	10,2%	17,5%

* points comparables

On observe une modification essentielle de la situation, liée au principe même du retraitement : **le nombre de points ayant une teneur moyenne en nitrates supérieure à 50 mg/l ne baisse plus de 1%, mais augmente de 5,5 %**. L'aggravation de la situation à ce bout de l'échelle est donc claire.

Un autre retraitement s'impose néanmoins : celui lié à l'introduction de nouveaux points de comparaison, ayant dans l'ensemble une teneur très faible en nitrates. Si l'on considère

(ce qui est une hypothèse prudente) que les $\frac{3}{4}$ des nouveaux points de prélèvement sont utilisés d'une fait d'une teneur moyenne en nitrates inférieure à 10 mg/l, le retraitement suivant peut être opéré. Les $\frac{3}{4}$ des nouveaux points (soit 231 points) sont extraits de la catégorie ayant une teneur inférieure à 10 mg/l, ce qui conduit aux résultats présentes dans le tableau suivant :

Teneur moyenne	Total	x < 10	10 < x < 40	40 < x < 50	x > 50
Résultats 92-93	3 299 points		76%	12%	12%
Résultats 97-98	2 747 points	18%	60%	11%	11%
Résultats 97-98	2 733 points*	264	1 648	302	519
	100%	9,7%	60,3%	11%	19%

* points comparables

Compte tenu des retraitements pratiqués, il est également possible d'évaluer la dégradation de la situation d'une manière plus précise qu'en prenant simplement en compte les points comparables. Dès lors qu'ils auront été maintenus entre les deux enquêtes, c'est que la probabilité que leur teneur en nitrates se soit dégradée est plus faible que la pratique. Leur seule observation fournit donc une image tronquée de la réalité.

La correction permet de faire apparaître une amélioration moins nette de la situation pour les points les moins touchés par la pollution, et une dégradation marquée de la situation à l'autre bout de l'échelle, dans les zones les plus sensibles. Cette constatation est cohérente avec les phénomènes de fermeture de captages pour cause de nitrates qui sont observés dans de nombreuses régions de France.

2/ Correction des résultats obtenus : hypothèse moyenne

Un retraitement similaire à celui opéré ci-dessus, mais d'ampleur supérieure, est réalisé ici. On rajoute en effet au nombre total de points communs suivis, la moitié des points abandonnés, soit $(1\ 941 + 806) + (1/2 \text{ de } 868) - (3/4 \text{ de } 308) = 3\ 181$ points.

Teneur moyenne	Total	x < 10	10 < x < 40	40 < x < 50	x > 50
Résultats 92-93	3 299 points		76%	12%	12%
Résultats 97-98	2 747 points	18%	60%	11%	11%
Résultats 97-98	2 950 points*	264	1 648	302	736
	100%	8,9%	55,9%	10,2%	24,9%

* points comparables

Les résultats obtenus en application de cette hypothèse font apparaître une situation très préoccupante, avec **près du quart des points suivis dépassant le seuil de 50 mg de nitrates par litres d'eau en moyenne sur l'année.**

Quelle que soit l'ampleur de la correction apportée, elle indique une situation dont la dégradation se poursuit. L'existence de cette situation n'est d'ailleurs un mystère pour personne.

B - Les résultats enregistrés par la France sont remis en cause par la Commission européenne

1. Les bases juridiques : la directive 75-440 du 16 juin 1975

La teneur en nitrates des eaux n'impose pas uniquement des obligations de moyens, effectivement exposées dans la directive nitrates de 1991⁶⁶, mais également une obligation de résultat.

⁶⁶ cf. à ce sujet l'annexe I, sur l'architecture juridique du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

En effet, la directive n°75/440 du 16 juin 1975, relative à la qualité requise des eaux superficielles, précise que les eaux superficielles destinées à la production d'eau potable doivent avoir une teneur en nitrates inférieure à 50 mg/l. Cette limite concerne à la fois la qualité de l'eau prélevée, ainsi que celle de l'eau distribuée. A l'époque, il n'avait pas été considéré comme nécessaire d'assujettir les eaux souterraines, alors préservées de la pollution par les nitrates, aux mêmes prescriptions. Aujourd'hui, cette obligation qui pèse sur la qualité des eaux touche pour l'essentiel la Bretagne, qui contrairement au reste de la France a essentiellement recours aux eaux superficielles pour l'alimentation en eau potable.

2. La situation actuelle : la France est en passe d'être condamnée pour la teneur en nitrates de ses eaux superficielles

a) Un avis motivé de la commission européenne

Par un courrier du 30 mars 1994, le directeur de l'eau attirait l'attention du directeur de cabinet du ministre de l'environnement sur l'avis de mise en demeure émis par la commission européenne, concernant le respect de la directive n°75/440 dans les départements bretons.

Il soulignait d'ores et déjà que « *la situation de plus en plus difficile à justifier vis à vis des conditions dans lesquelles la plupart des départements bretons se trouvent : les normes de qualité des eaux brutes destinées à l'alimentation en eau potable sont désormais régulièrement dépassées*⁶⁷. La raison en est la non conformité du paramètre nitrate, qui est largement représentatif d'une pollution due aux activités agricoles et d'élevages ».

b) Les indications fournies par le projet de réponse font le point sur les risques pesant sur la France

- Le projet de réponse à l'avis motivé expose les inquiétudes de la direction de l'eau

En octobre 1997, la commission européenne adresse un avis motivé à la France, pour cause de non respect de la directive n°75/440 du 16 juin 1975.

Le 23 décembre 1997, le directeur adjoint de l'eau écrivait au directeur du cabinet du ministre de l'environnement pour faire le point sur le projet de réponse à l'avis motivé. Il exposait les principes guidant cette réponse, mettant en avant « les multiples démarches entreprises par l'Etat français (sic) concernant la résorption de la pollution azotée qui doit se traduire à terme par une amélioration de la qualité des eaux superficielles en Bretagne. Ces eaux superficielles représentent plus de 75% de la production en eau potable en Bretagne ».

Toutefois, de manière plus significative encore, cette lettre précise que « le montant des aides financières des différents programmes d'action (PMPOA, Bretagne eau pure II, contrat de bassin versant eau potable) n'ont pas été cités *pour ne pas susciter de questions inopportunes sur le taux élevé des aides allouées aux éleveurs bretons et sur la question récurrente de l'assimilation ou pas des financements apportés par les Agences de l'eau à des financements publics de l'Etat. De même, il n'a pas été fait état de la situation très préoccupante de contamination des eaux superficielles de Bretagne par les produits phytosanitaires*⁶⁸ ».

⁶⁷ C'est la mission qui souligne.

⁶⁸ C'est la mission qui souligne.

Elle termine en précisant que « les résultats sur la qualité des eaux brutes des eaux superficielles (?) font apparaître une dégradation constante et progressive des teneurs moyennes en nitrates », et que « malgré l'encadrement réglementaire, le cheptel breton continue d'augmenter (25% entre 1990-1995) ».

A la lecture de cette lettre, trois points apparaissent clairement :

- l'évolution très défavorable de la teneur moyenne en nitrates des eaux, notamment en Bretagne, est un fait reconnu ;
- la poursuite de l'accroissement du cheptel breton est considéré par le directeur de l'eau comme à l'origine de cette dégradation continue ;
- l'inquiétude au sujet de « questions inopportunes » portant sur les taux des aides accordées dans le cadre des procédures de mise aux normes indique au minimum de sérieux doutes quant à la régularité de ceux-ci.

- Malgré la réponse de la France, la Commission européenne a décidé de saisir la Cour européenne de justice

Dans une note datée du 3 juillet 1998 à destination du cabinet du ministre de l'environnement, le sous-directeur du milieu aquatique et de la pêche indique que les commissaires européens ont décidé le 24 juin 1998 de saisir la cour européenne de justice « au sujet de la mauvaise application par la France de la directive 75/440 ». « Il s'agit des problèmes de dépassement de la valeur-limite de 50 mg/l de nitrate dans l'eau utilisée pour la production d'eau potable en Bretagne », précise la lettre.

Celle-ci conclut de la manière suivante : « à défaut de pouvoir présenter des résultats convaincants⁶⁹, le mémoire en défense qui sera préparé en temps utile, pourra mettre l'accent sur l'ensemble des moyens mis en place. **En tout état de cause, une condamnation sera difficile à éviter**⁷⁰ (sans doute, courant 1999). Après quoi, nous serons vraisemblablement soumis à verser une astreinte⁷¹ ».

D'ores et déjà, le risque de condamnation de la France paraît élevé. Une éventuelle condamnation est de surcroît susceptible d'être assortie d'une astreinte, soit un risque financier non négligeable.

- Ce problème a été porté à l'attention du Premier ministre le 22 juillet 1998

Par lettre en date du 22 juillet 1998, le ministre de l'environnement expose la situation au Premier ministre. Rappelant le contexte de l'affaire, et les programmes actuellement en cours ayant pour objet de régler le problème, il considère que « l'essentiel des moyens financiers et réglementaires est aujourd'hui en place ».

Toutefois, le ministre rajoute que « force est de constater, comme le fait la Commission, que le nombre d'animaux en Bretagne, et particulièrement des volailles et des porcs, n'a pas cessé d'augmenter malgré les actions qui ont été menées depuis plusieurs années, et que la *résorption des excédents de déjections animales à l'origine des pollutions n'a pas commencé*⁷² ».

⁶⁹ C'est la mission qui souligne.

⁷⁰ Cet élément est souligné dans le corps de la lettre citée.

⁷¹ C'est la mission qui souligne.

⁷² C'est la mission qui souligne.

Ce développement indique que l'analyse du ministre est bien que l'amélioration de la situation ne sera pas réellement envisageable tant que les cheptels augmenteront. Cette analyse, qui est également celle de la Commission, est à l'origine du jugement peu favorable porté sur l'action de la France en matière de maîtrise de la pollution de l'eau par les nitrates.

Le ministre de l'environnement reconnaît par ailleurs que « la directive impose aux pays membres *des obligations de résultat* concernant la qualité des rivières ». Dans ce cadre, « *une condamnation de la France avec astreinte financière à terme de 2 ou 3 ans sera difficile à éviter*⁷³ si la situation perdure ».

Afin de d'améliorer la situation, et d'obtenir des résultats susceptibles d'éviter la condamnation de la France, le ministre propose trois axes d'action :

- la maîtrise de la pollution dans les élevages : extension du PMPOA aux petits élevages ; application immédiate de la circulaire du 21 janvier 1998 sur la résorption des excédents structurels, grâce à l'intervention des arrêtés préfectoraux nécessaires ; développement des contrôles des services des installations classées ;

- un cadre réglementaire pour la protection des prises d'eau associant élus, utilisateurs (dont agriculteurs) et associations : élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, déterminant « les règles du jeu nécessaires à la restauration de la qualité de l'eau » ;

- la mise au point d'un modèle alternatif de développement : expérimentation d'un modèle alternatif de développement agricole et agro-alimentaire à partir de la valorisation d'un mieux-disant en termes d'environnement et de qualité des produits agricoles et alimentaires ».

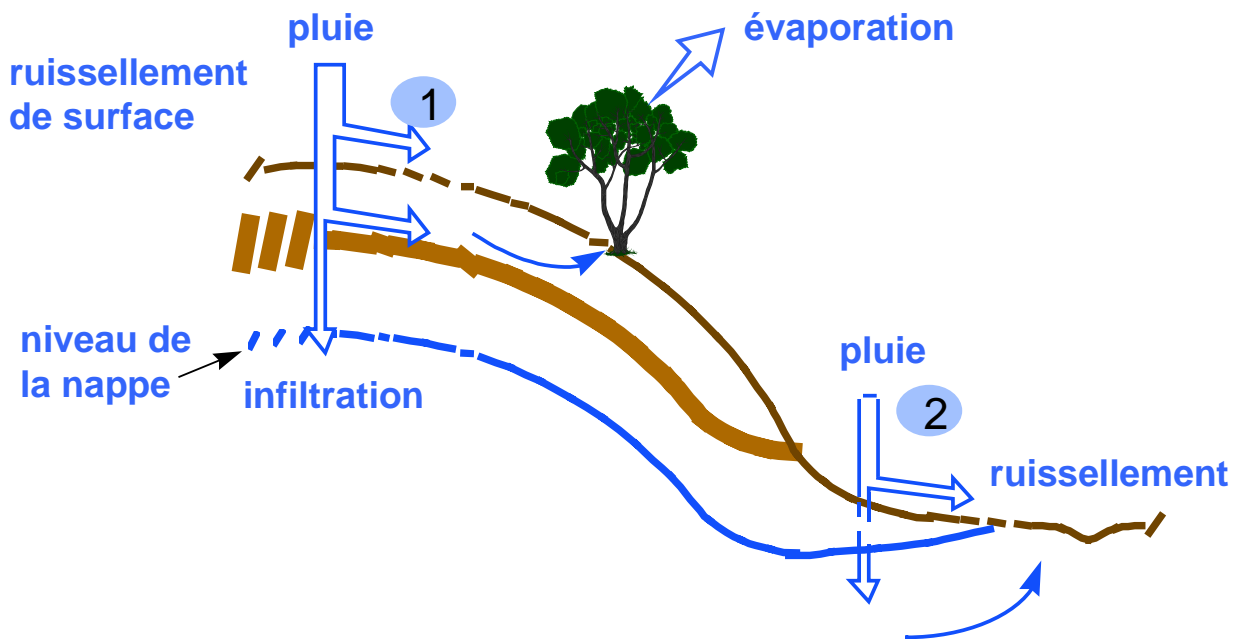
Deux de ces trois axes se trouvent cependant aujourd'hui dans une situation difficile. D'une part, en effet, les éléments supports d'une meilleure maîtrise de la pollution dans les élevages sont actuellement remis en cause, pour des raisons juridiques et financières. D'autre part, le ministre indique lui-même un délai minimum de 2 à 3 ans pour la réalisation des SAGE, délai qui interdit à ceux-ci de faire apparaître des résultats dans le temps imparti.

Seul le développement des contrôles effectués par l'inspection des installations classées, et la refonte des programmes de résorption, semblent aujourd'hui des voies susceptibles d'être poursuivies, même si elles n'éviteront sans doute pas à la France d'être condamnée.

⁷³ C'est la mission qui souligne.

PIECE JOINTE :

LES MECANISMES DE TRANSFERT DES POLLUANTS VERS LES EAUX DE SURFACE



Source : CEMAGREF

ANNEXE IV

BILAN DE L'EXPERIENCE DES OPERATIONS GROUPEES (BASSINS VERSANTS)
ET DEMANDE D'EXTENSION DU PMPOA AUX PETITS ELEVEURS

SOMMAIRE

I. L'ANALYSE DES OPERATIONS COORDONNÉES EST PEU FAVORABLE A L'IDEE D'UNE EXTENSION DU PMPOA AUX PETITS ELEVAGES	1
1. Les dispositions applicables aux opérations coordonnées	1
2. Les opérations menées en Bretagne dans le cadre de « Bretagne eau pure »	2
A. En Ille-et-Vilaine	2
B. Dans le Finistère	5
C. Dans les Côtes-d'Armor	6
3. Les opérations menées dans le Doubs	7
A. Gestion des deux opérations	7
B. Des résultats difficiles à apprécier	9
4. Les résultats environnementaux	11
A. Il n'a pas été mis en place de système spécifique de suivi de l'évolution de la qualité des eaux	11
B. L'évolution de la qualité des eaux n'a pas donné lieu à évaluation précise à ce jour	11
II. LA DEMANDE D'EXTENSION DU PMPOA AUX PETITS ÉLEVEURS	12
1. Les justifications présentées à l'extension	12
A. Une revendication de la confédération paysanne	12
B. Un objectif du ministre de l'environnement	14
2. Une extension qui ne paraît cependant ni réalisable ni justifiée	14
A. Les justifications à l'extension sont réduites	14
B. L'extension ne paraît envisageable ni techniquement ni financièrement	17

ANNEXE IV

BILAN DE L'EXPERIENCE DES OPERATIONS GROUPEES (BASSINS VERSANTS) ET DEMANDE D'EXTENSION DU PMPOA AUX PETITS ELEVEURS

Les opérations coordonnées peuvent en quelque sorte constituer une préfiguration de l'éventuelle extension du PMPOA au-delà de son champ d'application actuel.

L'extension est envisagée pour les raisons et dans les conditions suivantes. Au cours de l'année 1998, le ministre de l'environnement a à plusieurs reprises exprimé sa volonté d'étendre le PMPOA aux « petits » élevages. Ce choix s'intègre à la fois dans le cadre d'une réforme globale de l'intervention publique dans le domaine de l'eau, et dans une réaction face au risque de condamnation de la France par la justice européenne pour la teneur élevée en nitrates de ses eaux. Le ministère de l'agriculture a pour sa part indiqué à la mission que les nouveaux seuils envisagés dans le cadre d'une extension intégrerait les élevages porcins et avicoles soumis à déclaration, et les élevages bovins comprenant entre 25 et 40 bêtes, qui ne sont pas aujourd'hui soumis à la législation sur les installations classées.

En effet, peuvent actuellement bénéficier des dispositions du PMPOA les élevages bovins, porcins et avicoles soumis à autorisation au titre des installations classées, ainsi que les seuls élevages bovins soumis à procédure de déclaration.

Néanmoins, les opérations dites groupées ou coordonnées permettent, sur des zones particulièrement sensibles, de faire bénéficier des élevages normalement non intégrables des financements ouverts dans le cadre du PMPOA. A ce titre, le succès très réduit de ces opérations auprès des non intégrables est un indicateur du faible intérêt marqué par ceux-ci pour la procédure. De même, leur poids très limité dans le cheptel total couvert par ces opérations témoigne de l'impact environnemental sans doute peu significatif de leur intégration.

I. L'ANALYSE DES OPERATIONS COORDONNEES EST PEU FAVORABLE A L'IDEE D'UNE EXTENSION DU PMPOA AUX PETITS ELEVAGES

1. Les dispositions applicables aux opérations coordonnées

L'arrêté du 2 novembre 1993¹ indique que les agences de l'eau peuvent prévoir l'application des dispositions du PMPOA aux élevages « qui participent à une opération coordonnée sur une unité hydrologique cohérente ». Cette application n'est pas soumise aux seuils normaux d'intégration dans le programme. Les élevages qui ne pourraient normalement

¹ Modifiant l'arrêté du 28 octobre 1975 modifié pris en exécution des articles 3, 5, 6, 11, et 15 du décret n°75-996 du 28 octobre 1975 portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et prévoyant certaines dispositions transitoires applicables aux exploitations d'élevage.

obtenir des aides que plus tard bénéficient d'anticipations sur leur calendrier d'intégration ; ceux qui se situent au-dessous des seuils minimaux fixés pour l'intégration sur la période 1994-2001 peuvent également bénéficier des dispositions du PMPOA, bien que n'atteignant pas la taille requise en principe.

La mise en œuvre de ce principe a été organisée par une note issue des travaux du comité national de suivi du PMPOA, datée du 24 février 1994, ainsi que par deux circulaires du ministre de l'agriculture et de la pêche, datées respectivement des 22 février 1994 et 18 février 1995. On peut d'ailleurs relever à ce sujet qu'aucun de ces textes n'a été publié.

2. Les opérations menées en Bretagne dans le cadre de « Bretagne eau pure »

« Bretagne eau pure » est un programme visant à mettre en œuvre une série d'opérations de bassins-versants dans des zones particulièrement sensibles de la région. Dans ce cadre, les opérations les plus importantes (bassins versants d'action renforcée), dont les résultats mettront longtemps à se matérialiser, ont été distinguées des opérations d'envergure moindre (bassins versants de démonstration), qui ont vocation à régler un problème plus isolé et à témoigner de l'efficacité de la démarche par une amélioration rapide de la situation.

A. En Ille-et-Vilaine²

a) Les opérations coordonnées du département

En Ille-et-Vilaine, les opérations bassins versants présentées dans le tableau suivant sont en cours. Seule l'opération YVEL-HYVET, à cheval sur les départements des Côtes d'Armor et de l'Ille-et-Vilaine, n'est pas présentée, parce qu'elle ne concerne que deux communes sur ce dernier département.

Dates d'ouverture des opérations

	Validation de l'opération	Date limite de dépôt DEXEL
CANTACHE - VILLAUMUR	21/11/97	21/5/98
CHEZE CANUT	9/5/96	9/10/98
DRAINS RENNES 1	9/5/96	9/10/98
VALLIERE - VILAINE AMONT	4/12/98	4/7/2000
LOISANCE MINETTE	4/12/98	4/7/2000

Le délai réglementaire de 18 mois, ouvert à partir de la validation de l'opération pour le dépôt des DEXEL, n'a été respecté que sur CANTACHE-VILLAUMUR. Pour CHEZE-CANUT et DRAINS-RENNES 1, les éleveurs ont disposé de deux ans et cinq mois pour déposer leur DEXEL. Pour l'opération CANTACHE-VILLAUMUR, ils n'ont disposé que de 6 mois. Enfin, ils disposeront de 19 mois dans le cadre des deux opérations les plus récentes, VALLIERE-VILAINE AMONT et LOISANCE MINETTE.

Pour les trois premières opérations, la date limite de dépôt des DEXEL étant dépassée, il est possible de dresser un bilan de ces trois opérations à ce stade. Les opérations VALIERE-VILAINE AMONT et LOISANCE MINETTE disposent encore en revanche d'un délai de mise en œuvre conséquent, supérieur à un an. Elles ne peuvent donc faire l'objet que d'une analyse prudente.

² Situation au 12/4/99.

b) *Le succès des opérations***Le taux de succès des opérations coordonnées**

(au 31/5/99)	DP / Nombre total d'élevages	DEXEL / Nbre total d'élevages	Dossiers de travaux / Total	Réceptions / Total
CANTACHE - VILLAUMUR	68,3%	41,3%	33,8%	2,8%
CHEZE CANUT	70,8%	60,8%	60,8%	6,7%
DRAINS RENNES 1	88,5%	77,0%	77,0%	8,2%
VALLIERE - VILAINE AMONT ³	nd	nd	nd	nd
LOISANCE MINETTE	76,3%	16,4%	12,7%	1,0%
Ensemble	72,7%	45,8%	38,2%	4,0%

L'opération CANTACHE-VILLAUMUR a été engagée bien que le seuil des 70% de demandes préalables n'ait pas été atteint. On ne peut d'ailleurs pas la considérer comme un succès, puisque seuls 40% de l'ensemble des éleveurs ont par la suite présenté un DEXEL, débouchant sur un dossier de travaux pour 1/3 des éleveurs. Le succès est d'autant plus limité que moins de 3% des éleveurs de la zone avaient, à la date du 31/5/99, effectivement réalisés les travaux de mise aux normes.

L'opération DRAINS-RENNES 1, avec 88% de demandes préalables, et 77% de DEXEL et de dossiers de travaux, peut en revanche être considérée comme un succès. L'absence de données relatives au nombre de non-intégrables sur la zone doit toutefois être relevée. Elle interdit de savoir si les taux d'intégration à l'opération ne sont pas essentiellement dus aux élevages intégrables, tenus de réaliser des investissements de mise aux normes y compris en l'absence d'opération groupée.

Le succès de l'opération CHEZE-CANUT est moins marqué que celui de DRAINS-RENNES 1, avec un seuil des 70% tout juste atteint. Toutefois, la déperdition a par la suite été limitée, puisque plus de 60% des éleveurs de la zone ont présenté des DEXEL, et que tous ceux qui avaient présenté des DEXEL ont également réalisé un projet de travaux. *In fine*, l'essentiel de la zone devrait être couverte, même si l'on peut déplorer, à l'instar de l'opération précédente, l'absence de toute information quant aux non-intégrables.

Pour ces deux dernières opérations, le délai anormalement long accordé aux éleveurs pour déposer leur DEXEL a sans nul doute contribué à une amélioration sensible du taux d'intégration.

c) *Le mode de gestion des opérations coordonnées n'est pas satisfaisant*

Le tableau présenté au paragraphe précédent ne reprend que les données en termes de nombre d'élevages. En effet, les données en nombre d'UGB n'ont pas été suivies dans le département, et ne sont donc pas disponibles. Cette situation est critiquable, la réglementation des opérations coordonnées indiquant clairement que leur déclenchement est autorisé à deux conditions **cumulatives** : que les élevages s'impliquant dans l'opération représentent au moins 70% des exploitations **et** 80% des UGB du secteur.

³ Le nombre total d'élevages présents sur le site de l'opération VALLIERE-VILAINE AMONT n'a pas été communiqué à la mission. Le calcul n'a donc pu être réalisé sur ce site.

Par ailleurs, le nombre d'élevages présents sur le secteur retenu pour l'opération VALLIERE-VILAINE AMONT n'a pas été communiqué à la mission. Il convient également de relever que l'appréciation des seuils de déclenchement de l'opération n'est pas suivie par la DDAF de l'Ille-et-Vilaine. C'est la chambre d'agriculture qui procède à cette appréciation, sans que les informations correspondantes soient communiquées dans leur intégralité à la DDAF.

De plus, les seules données disponibles en matière d'élevages présents sur les zones concernées ne distinguent pas entre les élevages intégrables (anticipations comprises) et les non-intégrables. L'analyse des opérations est biaisée de ce fait : il n'est en effet pas possible de savoir si les résultats obtenus sont essentiellement dus à la structure des exploitations de la zone (si elles sont pour la plupart soumises de toute façon à l'impératif de mise aux normes), ou bien à une réelle mobilisation des élevages non-intégrables en faveur d'une maîtrise de la pollution.

Enfin, le montant total des travaux proposés par les éleveurs n'est pas non plus suivi par la DDAF. Seul le montant subventionnable retenu fait l'objet d'une saisie informatique.

d) Le succès auprès des non-intégrables est réduit

Il n'a pas été présenté à la mission de données permettant de connaître le poids respectif des intégrables et des non-intégrables présents sur chaque secteur au lancement de l'opération le concernant. En revanche, le suivi de l'opération distingue, à chaque stade de procédure, les intégrables des non-intégrables. Il est donc possible de calculer le poids relatif de chacune des deux catégories d'exploitation, et d'analyser son évolution au cours de la procédure (cf. tableau ci-dessous).

Rapport intégrables/non-intégrables au cours de la procédure

	DP / Total*		DEXEL / Total*		Dossiers / Total*		Récept. / Total*	
	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.
CANTACHE – V.	39,9%	60,1%	58,2%	41,8%	65,2%	34,8%	72,7%	27,3%
CHEZE CANUT	51,8%	48,2%	43,8%	56,2%	43,8%	56,2%	37,5%	62,5%
DRAINS RENNES 1	57,4%	42,6%	53,2%	46,8%	53,2%	46,8%	80,0%	20,0%
Moyenne des 3	49,7%	50,3%	51,7%	48,3%	54,1%	45,9%	63,4%	36,6%
VALLIERE – VIL. A.	59,0%	41,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
LOISANCE MINETTE	43,9%	56,1%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Moyenne des 5	50,4%	49,6%	71,0%	29,0%	72,4%	27,6%	78,0%	22,0%

* total : nombre total d'élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

On observe alors les situation suivantes.

L'opération CANTACHE-VILLAUMUR a été déclenchée grâce à une forte mobilisation des petits élevages, se traduisant par un pourcentage élevé de ces derniers dans le total des demandes préalables présentées. Le rapport s'est en revanche inversé très rapidement par la suite, indiquant que la plupart des petits élevages n'ont pas poursuivi la démarche au-delà de la DP, contrairement aux élevages de taille plus importante.

L'opération CHEZE-CANUT a connu une évolution inverse. Alors que les non-intégrables avaient représenté moins de la moitié des DP, ils ont poursuivi la démarche de manière plus dynamique que les élevages intégrables, qui sont devenus minoritaires aux stades ultérieurs de la procédure.

L'opération DRAINS RENNES 1 n'a pour sa part pas vu de modification significative de l'équilibre initial entre catégories d'exploitations.

La moyenne des trois opérations engagées indique un léger mais régulier affaiblissement de la représentation des petits élevages à chaque stade de la procédure. Le désintérêt témoigné par les petits éleveurs lors de l'opération CANTACHE-VILLAUMUR est à l'origine de cette évolution des indicateurs. Mais il convient de préciser que cette seule opération est d'une envergure environ deux fois supérieure aux deux autres réunies. On peut donc considérer que les petits élevages du département ont manifesté un intérêt limité pour la possibilité d'intégrer le dispositif mis en œuvre par le PMPOA.

B. Dans le Finistère

Dates d'ouverture des opérations

	Validation de l'opération	Date limite de dépôt DEXEL
PONT L'ABBE	24/12/97	24/6/99
STEIR	4/12/98	4/6/2000
ELORN	4/12/98	4/6/2000

Les opérations coordonnées du département ont été ouvertes récemment. Toutes respectent le délai normalement accordé pour le dépôt des DEXEL, mais seule l'opération de PONT-L'ABBE peut donner lieu à un jugement à ce stade.

Le taux de succès des opérations coordonnées

	DP / Nombre total d'élevages	DEXEL / Nbre total d'élevages	Nombre de contrats / Total*	Réceptions / Total*
PONT L'ABBE	84,9%	50,9%	20,8%	3,8%
STEIR	71,0%	31,0%	15,5%	2,1%
ELORN	74,2%	51,2%	16,4%	1,1%
Ensemble	73,7%	42,9%	16,4%	1,7%

* total : nombre total d'élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

Le département du Finistère connaît les mêmes carences en matière de suivi que l'Ille-et-Vilaine :

- le volume en UGB n'est pas du tout suivi, ni par la Chambre d'agriculture, ni par la DDAF ;
- le seuil en UGB d'ouverture de l'opération n'a donc pas pu être apprécié, contrairement à la réglementation en vigueur ;
- il n'est pas fait de différence entre les élevages intégrables et les élevages non-intégrables présents à l'origine sur le site. Pour PONT-L'ABBE, cette différence n'est même pas faite dans le suivi ultérieur de l'opération, où seuls des chiffres globalisés sont disponibles.

Rapport intégrables/non-intégrables au cours de la procédure

Type d'élevage	DP / Total*		DEXEL / Total*		Dossiers / Total*		Récept. / Total*	
	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.
STEIR	59,2%	40,8%	95,6%	4,4%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
ELORN	81,5%	18,5%	99,5%	0,5%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%

<i>Moyenne</i>	70,4%	29,6%	97,5%	2,5%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
----------------	--------------	--------------	--------------	-------------	---------------	-------------	---------------	-------------

* total : nombre total d'élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

Aucune donnée n'étant disponible pour l'opération de PONT-L'ABBE, seules les opérations plus récentes du STEIR et de l'ELORN ont pu être analysées. Il apparaît clairement que les élevages non intégrables n'ont à ce jour manifesté qu'un intérêt très limité pour la possibilité qui leur était offerte de bénéficier du PMPOA. Compte tenu des délais encore disponibles, cette analyse ne préjuge pas du résultat final qu'obtiendront ces opérations. Elle ne fait en revanche que renforcer le constat du manque de mobilisation des petits élevages.

C. Dans les Côtes-d'Armor

a) Les bassins versants de démonstration

Délais enserrant les opérations

	HAUT GOUESSANT	NOE SECHE
Décision de lancer l'O.P.G.	1/7/96	21/10/96
Date limite de dépôt des Demandes Préalables		15/2/97
Date d'agrément de l'O. P. G.	1/10/97	31/12/97
Date limite de dépôt des DEXEL	1/4/99	1/5/99
Date limite pour réaliser les travaux	1/4/01	1/5/01

Les délais de procédure sont régulièrement fixés. L'analyse du taux d'intégration au stade du DEXEL n'est toutefois pas possible, parce que le nombre d'élevages présents sur les sites à l'origine, ainsi que les volumes en UGB qu'ils représentent, ne sont pas connus de la DDAF. Cette dernière n'a donc pu contrôler le respect des seuils autorisant l'ouverture des opérations. En revanche, à la différence des autres départements bretons, les données relatives aux UGB sont ici disponibles.

Rapport intégrables/non-intégrables au cours de la procédure

Type d'élevage	DP		DEXEL		Dossiers travaux		Réceptions	
	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.
NOE SECHE / Nbre	75,0%	25,0%	84,6%	15,4%	88,9%	11,1%	100,0%	0,0%
NOE SECHE / UGB	95,7%	4,3%	97,9%	2,1%			100,0%	0,0%
HT GOUESSANT / Nbre	64,7%	35,3%	69,8%	30,2%	77,4%	22,6%	100,0%	0,0%
HT GOUESSANT / UGB	87,8%	12,2%	89,8%	10,2%			100,0%	0,0%
Moyenne en nombre	69,9%	30,1%	77,2%	22,8%	83,2%	16,8%	100,0%	0,0%
Moyenne en UGB	91,7%	8,3%	93,8%	6,2%			100,0%	0,0%

Le tableau ci-dessus montre clairement que les élevages non-intégrables ont, ici comme ailleurs, fait montre d'un intérêt limité pour la possibilité qui leur était offerte de bénéficier du PMPOA. Le pourcentage d'éleveurs non-intégrables à chaque stade de la procédure baisse en effet de manière régulière sur les deux sites.

Mais de manière plus significative encore, l'intérêt d'une implication des petits élevages dans ce type d'opérations n'est pas avéré. En effet, les DEXEL présentés par les petits éleveurs ne représentent au mieux que 10% des UGB de la zone, et seulement 2% pour l'opération de la NOE SECHE. L'intérêt environnemental du financement d'investissements nouveaux dans des exploitations représentant un pourcentage aussi faible du cheptel total reste donc à démontrer.

b) Les bassins versants d'action renforcée

Délais enserrant les opérations

	ARGUENON	HAUT BLAVET	YVEL HYVET	GOUET
Décision de lancer l'O.P.G.	11/7/96	7/1/98	1/3/96	21/10/96
Date limite de dépôt des Demandes Préalables	30/11/98	30/11/98		15/6/97
Date d'agrément de l'O. P. G.	4/12/98	4/12/98	17/10/97	3/7/98
Date limite de dépôt des DEXEL	1/5/00	1/5/00	1/4/99	1/1/00
Date limite pour réaliser les travaux	1/5/02	1/5/02	1/4/01	1/1/02

Le tableau ci-dessus indique que seule l'opération YVEL-HYVET peut donner lieu à une analyse en termes d'implication des éleveurs, puisque la date limite de dépôt des DEXEL est passée. Pour les quatre autres opérations, les éleveurs conservent un délai significatif – et fixé globalement de manière correcte - pour se manifester.

Le taux de succès des opérations coordonnées

	Nbre DP / Total*	UGB DP / Total**	DEXEL / Total*	UGB DEXEL / Total**	Dossiers / Total*	Réceptions / Total*	UGB récept. / Total**
ARGUENON	81,5%	95,7%	47,1%	71,0%	37,0%	5,3%	8,0%
HAUT BLAVET	78,3%	91,3%	27,7%	61,8%	25,3%	6,0%	9,6%
YVEL HYVET	91,9%	90,9%	47,7%	69,1%	37,8%	6,3%	13,7%
GOUET	70,5%	91,9%	27,9%	49,3%	23,3%	4,7%	8,6%
Ensemble	80,5%	93,3%	39,8%	64,9%	32,2%	5,5%	9,5%

* total : nombre total d'élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

** nombre total d'UGB des élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

Le constat réalisé sur les bassins versants de démonstration est confirmé pour YVEL-HYVET. Les DP ont été nombreuses, représentant l'essentiel du cheptel de la zone. Une déperdition importante a eu lieu au stade du DEXEL, ceux-ci étant beaucoup moins nombreux, puisque seuls la moitié des éleveurs concernés ont poursuivi la procédure.

Rapport intégrables/non-intégrables au cours de la procédure

Type d'élevage	DP / Total*		DEXEL / Total*		Dossiers / Total*		Récept. / Total*	
	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.
YVEL HYVET / Nbre	56,9%	43,1%	88,7%	11,3%	92,9%	7,1%	100,0%	0,0%
YVEL HYVET / UGB	80,0%	20,0%	93,1%	6,9%			100,0%	0,0%

* total : nombre total d'élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

Le croisement des deux tableaux permet de souligner que les petits éleveurs, mobilisés pour assurer le déclenchement de l'opération, n'ont guère poursuivi la démarche aux stades ultérieurs. Ils ne représentaient plus que 11% du nombre de DEXEL, pour 7% seulement du cheptel couvert par ceux-ci.

3. Les opérations menées dans le Doubs**A. Gestion des deux opérations****a) Une gestion spécifique**

La gestion des opérations coordonnées est dans le Doubs marquée par trois spécificités.

Le choix des sites d'opérations coordonnées est effectué par le « Comité de pilotage » mis en place dans le département pour la gestion du PMPOA. Celui-ci regroupe :

- le conseil général ;
- la DDAF ;
- l'agence de l'eau ;
- la chambre d'agriculture ;
- des représentants des éleveurs.

Les opérations coordonnées ne sont enserrées dans aucun délai gouvernant notamment les dates limites de dépôt des demandes préalables ou des DEXEL. C'est leur accumulation, sous l'impulsion de la chambre d'agriculture, qui conduit le conseil d'administration de l'agence à décider de la mise en œuvre d'une opération.

Le conseil d'administration de l'agence procède à une double validation, selon des critères qui ne recouvrent pas totalement ceux des textes :

- le financement des DEXEL est décidé lorsque les éleveurs représentant 80% de la charge en UGB de la zone ont présenté des demandes préalables ;
- le financement des travaux est validé quand les exploitants représentant 80% de la charge en UGB de la zone ont présenté un dossier.

On peut à ce titre relever que seul le critère en pourcentage des UGB de la zone est appliqué par l'agence de l'eau RMC, contrairement à l'agence de l'eau Loire-Bretagne qui n'a apprécié que le critère en pourcentage du nombre d'exploitations (plus facile à évaluer). Cette position n'est pas conforme à la lettre des textes, pour lesquels les critères sont cumulatifs et non exclusifs l'un de l'autre, et qui ne prévoient pas le principe d'une double validation, préalablement au financement des travaux pour la seconde. Cette position est néanmoins conforme à l'esprit du dispositif, en ce qu'elle conduit à ne financer une opération coordonnée que lorsque celle-ci traite effectivement l'essentiel de la charge polluante de la zone.

b) Deux opérations

Deux opérations ont été validées à ce jour⁴ :

	RECOLOGNE	DRUGEON
Avis comité de pilotage	19 juin 1997	1995
Avis du CA agence de l'eau	Octobre 1997	Juin 1995
Engagements agriculteurs	Octobre-novembre 1997	En cours
Engagements CA de l'agence	18 décembre 1997	Octobre 1997

Il est d'ores et déjà possible de porter un jugement sur l'opération RECOLOGNE, pour laquelle la période d'engagement des éleveurs est achevée. L'opération DRUGEON, encore en cours, devra faire l'objet d'une analyse plus prudente. On peut toutefois relever que si l'intégration des éleveurs dans cette opération demeure aujourd'hui encore possible, c'est que les règles gouvernant en principe les opérations coordonnées ne sont pas respectées.

⁴ Selon le compte-rendu de la réunion du comité de pilotage du 19 juin 1997.

B. Des résultats difficiles à apprécier*a) Un succès pour le moins mitigé*

Contrairement à la situation observée en Bretagne, les opérations coordonnées ont donné lieu à un recensement préalable des éleveurs et du cheptel sur chaque zone, en distinguant intégrables et non-intégrables. Ceci autorise une appréciation fine des résultats obtenus par ces opérations à ce jour.

Le taux de succès des opérations coordonnées

		Nbre DP / Total*	Nbre d'UGB DP / Total**	DEXEL / Nbre total d'élevages	UGB DEXEL / Total**	Nbre de dossiers / Total*	Nbre d'UGB / Total**
RECOLOGNE	Intégrables	95,7%	97,9%	72,3%	77,3%	59,6%	67,6%
	Non-intégrables	46,3%	50,5%	22,0%	23,6%	14,6%	15,5%
	Total	72,7%	84,3%	48,9%	61,9%	38,6%	52,7%
DRUGEON	Intégrables	100,0%	100,0%	94,3%	95,3%	62,9%	67,6%
	Non-intégrables	75,7%	77,6%	54,3%	56,4%	25,7%	26,2%
	Total	83,8%	89,1%	67,6%	76,3%	38,1%	47,4%
Ensemble	78,8%	86,6%	59,1%	68,9%	38,3%	50,1%	

* total : nombre total d'élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

** nombre total d'UGB des élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

Les chiffres figurant dans le tableau ci-dessus indiquent clairement le succès mitigé remporté par les deux opérations coordonnées en cours dans le département.

Au stade de la demande préalable, les seuils de mise en œuvre (70% du nombre des élevages de la zone, 80% du total des UGB) d'une opération coordonnée sont largement atteints. Le très fort taux de retour sur les élevages soumis de toute façon à l'impératif de mise aux normes (\geq à 70 UGB) contraste toutefois nettement avec l'intérêt plus faible marqué par les petits élevages (opération RECOLOGNE notamment).

Le critère DEXEL réalisés/nombre d'élevages, qui détermine selon les propres règles de l'agence l'ouverture des financements pour les travaux, n'est atteint sur aucune des deux opérations. De surcroît, il n'est pas atteint, sur RECOLOGNE, pour les élevages pour lesquels la mise aux normes est de toute façon obligatoire.

En conséquence, à peine plus d'un tiers de la charge en UGB de chaque zone est finalement traitée dans le cadre des deux opérations coordonnées.

Rapport intégrables/non-intégrables au cours de la procédure

Type d'élevage	Total*		DP / Total*		DEXEL / Total*		Dossiers / Total*	
	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.
RECOLOGNE / Nbre	53,4%	46,6%	70,3%	29,7%	79,1%	20,9%	82,4%	17,6%
RECOLOGNE / UGB	71,4%	28,6%	82,9%	17,1%	89,1%	10,9%	91,6%	8,4%
DRUGEON / Nbre	33,3%	66,7%	39,8%	60,2%	46,5%	53,5%	55,0%	45,0%
DRUGEON / UGB	51,2%	48,8%	57,4%	42,6%	63,9%	36,1%	73,0%	27,0%
<i>Moyenne sur les deux opérations en nombre</i>	43,4%	56,6%	55,0%	45,0%	62,8%	37,2%	68,7%	31,3%
<i>Moyenne sur les deux opérations en UGB</i>	61,3%	38,7%	70,2%	29,8%	76,5%	23,5%	82,3%	17,7%

* total : nombre total d'élevages présents sur le site de l'opération, par catégorie

L'évolution du rapport entre le nombre d'intégrables et le nombre de non-intégrables à chaque stade de la procédure indique clairement la désaffection progressive de ces derniers au fur et à mesure de la procédure. Alors que les non-intégrables représentent par exemple près de 50% du nombre d'élevages sur la zone couverte par RECOLOGNE, ils ne représentent que 30% des DP : 40% d'entre eux n'ont donc pas jugé bon de s'inscrire dans la procédure. Ils ne constituent ensuite que 20% des DEXEL présentés, ce qui veut dire que 60% d'entre eux n'ont pas fait cette démarche. En conséquence, leurs DEXEL ne représentent que 10% de la charge en UGB qui sera traitée par l'opération, alors que leurs élevages représentent 30% de la production azotée de la zone.

Cette analyse permet de confirmer l'intérêt réduit marqué par les petits éleveurs pour cette procédure.

b) Des règles inadéquates pour l'ouverture d'opérations coordonnées

Le succès pour le moins relatif des opérations sur le département souligne également l'inadéquation partielle des règles d'ouverture d'une opération coordonnée.

On peut en effet s'interroger sur l'utilité de prendre en compte la totalité des élevages de la zone pour apprécier l'ouverture de l'opération. Cette pratique conduit en effet à considérer tant les élevages pour lesquels la mise aux normes sera de toute façon, à brève échéance, une obligation légale, que ceux pour lesquels tel n'est pas le cas. Elle conduit donc à survaloriser, dans les chiffres globaux, le succès remporté par ces opérations auprès des petits éleveurs (< aux 70 UGB), et permet de faire bénéficier une minorité d'entre eux d'une opération pour laquelle peu se sont mobilisés.

(< à 70 UGB)	DP / Nombre d'élevages du canton	DEXEL réalisés / Nbre d'élevages du canton	Dossiers travaux / Nbre d'élevages du canton
RECOLOGNE	45%	17,5%	12,5%
DRUGEON	75,7%	52,8%	25,7%

c) Un coût élevé

Le département du Doubs est le seul de l'échantillon considéré à disposer des données relatives aux UGB traitées par les opérations. Ces données permettent de calculer un coût à l'élevage et à l'UGB, figurant dans le tableau ci-dessous.

Coût à l'élevage et à l'UGB

(en F)	Coût / élevage	Coût / UGB
RECOLOGNE >=70 UGB	528 821,4	3 965,5
RECOLOGNE <70 UGB	238 833,3	4 202,3
RECOLOGNE total	477 647,1	3 985,3
DRUGEON >=70 UGB	444 500,0	3 880,6
DRUGEON <70 UGB	362 944,4	6 994,6
DRUGEON total	407 800,0	4 722,6
Total	439 891,9	4 323,5

Les résultats obtenus sur l'opération RECOLOGNE sont peu significatifs compte tenu du nombre réduit de dossiers présentés par des non-intégrables (6). L'opération DRUGEON porte au contraire sur une vingtaine de dossiers pour chaque catégorie, et montre des coûts à l'UGB supérieurs de 80% pour les non-intégrables.

4. Les résultats environnementaux***A. Il n'a pas été mis en place de système spécifique de suivi de l'évolution de la qualité des eaux***

Tant en Bretagne que sur la zone couverte par l'agence Rhône-Méditerranée-Corse, il n'a pas été mis en place de réseau spécifique de prélèvement destiné à suivre l'évolution de la qualité des eaux directement affectées par les bassins versants.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Il sera certes possible, pour former son jugement, de se référer aux résultats des prélèvements dans les zones concernées effectués régulièrement par les DDASS. Une analyse plus fine aurait cependant dû être prévue, avec un choix des points de prélèvement les plus représentatifs de la situation des bassins versants, et un point sur la situation prévalant sur chacun des espaces concernés avant la mise en œuvre de ces opérations.

B. L'évolution de la qualité des eaux n'a pas donné lieu à évaluation précise à ce jour

Il est regrettable que l'absence de système spécifique de suivi ait conduit à un suivi irrégulier. De surcroît, le rapport d'étape réalisé à l'automne 1998 sur la deuxième phase du programme « Bretagne eau pure » ne procède même pas à une analyse de l'évolution de la qualité des eaux. Ceci est d'autant plus surprenant que les « bassins versants de démonstration » avaient vocation à obtenir des résultats rapides, permettant de justifier la démarche engagée.

Les seules analyses réalisées concernent les moyens engagés ; aucune la finalité poursuivie, qui reste l'amélioration réelle de la qualité des eaux prélevées. Ceci indique que plus qu'une obligation de résultat, c'est une simple obligation de moyens que les différents partenaires se sont reconnus en la matière. Il convient d'ailleurs de souligner l'inexactitude de cette analyse, qui devrait conduire la France à être condamnée par la Cour de justice des communautés européennes pour non respect des normes de qualité des eaux⁵.

⁵ Cf. Annexe III, analyse environnementale du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Dans une note de 1998, intitulée « Réflexions sur la lutte contre les pollutions d'origine agricole dans l'Ouest de la France », M. SOULARD, de la DIREN de Bretagne, expose les résultats obtenus par cette politique dans les termes suivants :

- sur le bassin de la NOE SECHE, où pourtant des actions sont conduites depuis 1985, « il a été noté que le taux de nitrates n'a pas été modifié malgré les travaux et le conseil agronomique » ;
- la même constatation est faite pour le bassin de l'ELORN, où un programme d'amélioration des stockages des déjections a été mis en œuvre entre 1982 et 1987 ;
- dans les périmètres de protection des captages, la dégradation s'est poursuivie partout. Les seules améliorations ont été enregistrées « lorsque les acquisitions foncières ont supprimé l'activité agricole sur une part suffisante du bassin d'alimentation du captage » ;
- « les bilans [du programme Bretagne eau pure – phase 1] ont conclu qu'il n'avait vraisemblablement eu que peu d'incidences sur la qualité des eaux douces et notamment les nitrates ».

Les raisons de cet échec sont selon ce document les suivantes :

- stockage progressif de l'azote minéralisable dans le sol ;
- inertie sociale due à la multiplicité des acteurs dans le domaine agricole, dilution de la responsabilité, insuffisance des moyens de contrôle sur le terrain ;
- un diagnostic de l'origine de la pollution par les nitrates ayant sous-estimé pendant longtemps la responsabilité de l'agriculture ;
- le poids des déjections animales est surévalué au sein des pollutions agricoles, au détriment de l'influence de la fertilisation minérale ;
- une responsabilité des élevages bovins largement passée sous silence...

Ces analyses conduisent la note à conclure : « *les enseignements des actions sur les bassins pilotes n'ont guère été utilisées par la suite : sans tenir compte de l'absence de résultats probants sur les nitrates, dont la croissance s'est poursuivie, les mêmes actions ont été reprises et amplifiées, suivant l'hypothèse que la faiblesse des résultats vis-à-vis des nitrates provenait de l'insuffisance des moyens financiers consacrés aux travaux*⁶ ».

II. LA DEMANDE D'EXTENSION DU PMPOA AUX PETITS ELEVEURS

1. Les justifications présentées à l'extension

A. Une revendication de la confédération paysanne

Cette revendication du syndicat professionnel représentant les petits agriculteurs et éleveurs est fondée sur l'argumentaire suivant.

a) Egalité de traitement entre les éleveurs

⁶ C'est la mission qui souligne.

La confédération paysanne (CP) revendique l'extension aux petits élevages (inférieurs à 70 UGB) du programme de maîtrise des pollutions agricoles avec le même taux de subvention, et sans plafonnement des dépenses, au motif que ces derniers vont être soumis aux mêmes normes et doivent donc bénéficier des mêmes aides.

b) Une approche territoriale

Il est proposé par la CP, pour procéder à l'extension, de se fonder sur l'intégration de tous les élevages d'un territoire, pour une approche agronomique globale, permettant également la prise en compte d'autres activités (communes, industries...).

Afin que l'objectif environnemental ne soit pas perdu de vue, il est proposé de déterminer l'ordre de priorité pour l'intégration des territoires en fonction des atteintes au milieu. Toutefois, cet ordre de sélection ne doit pas conduire à l'exclusion de quelque zone que ce soit :

- le critère « zone vulnérable » n'apparaît pas de ce fait pertinent à la CP, du fait de règles de délimitation qui ont trop différé selon les agences de l'eau⁷ ;
- le calendrier d'intégration doit être établi a priori pour l'ensemble du programme, et être distinct de celui de la mise aux normes installations classées ;
- il serait toutefois possible de déterminer une taille minimum d'accessibilité des élevages dans le programme, en fonction des caractéristiques des zones.

c) Objectif de maîtrise par zone et non par élevage

L'objectif est ici d'atteindre un équilibre entre l'efficacité environnementale et l'impératif (pour la CP) de pérennité économique des exploitations. A cet effet, les outils suivants pourraient être employés :

- le diagnostic du territoire devra procéder à la détermination de travaux prioritaires pour la zone ;
- il conviendra de rechercher un meilleur équilibre entre les constructions nouvelles de bâtiments et l'amélioration des pratiques agronomiques des élevages ;
- la réduction des coûts doit être un objectif du programme autant que des exploitations : il convient pour cela d'évaluer le niveau des équipements en fonction de l'objectif de maîtrise des effluents pour chaque exploitation.

d) Méthodes de gestion simplifiée des dossiers

Des méthodes de gestion simplifiée des dossiers devraient être mises au point, afin de s'assurer que l'objectif politique ne débouchera pas sur une thrombose de la machine administrative chargée de les gérer. Pour cela, la CP propose de procéder à l'élaboration de contrats-types, pour chaque zone considérée, et lance l'idée de mettre en place des financements forfaitaires, avec contrôle a posteriori de l'utilisation de ceux-ci.

⁷ Un aveu des professionnels qui est en soi choquant.

B. Un objectif du ministre de l'environnement

Le 20 mai 1998, le ministre de l'environnement a présenté une communication au conseil des ministres relative à « la réforme des instruments d'intervention publique dans le domaine de l'eau ». L'objectif d'extension du PMPOA y était présenté dans les termes suivants : « le volet "élevage" du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole fera l'objet d'un bilan technique, économique et financier. *En fonction des enseignements de ce bilan, les modalités de prise en compte des petits élevages seront définies d'ici la fin de l'année 1998*⁸ ».

La volonté d'étendre le PMPOA aux petits élevages était d'ailleurs rappelée dans une lettre datée du 22 juillet 1998, adressée par le ministre de l'environnement au Premier ministre. Cette lettre exposait les risques d'une condamnation de la France par la cour de justice européenne pour la mauvaise qualité de ses eaux (teneur en nitrates des eaux superficielles en Bretagne). Afin de mettre à profit le délai préalable au jugement et à une éventuelle condamnation d'une astreinte, le ministre proposait une action fondée sur trois axes, dont l'un, consacré à la maîtrise de la pollution dans les élevages, indiquait notamment : « en application de la communication [...] présentée le 20 mai dernier en conseil des ministres sur la réforme des instruments d'intervention publique dans le domaine de l'eau, *les modalités d'application du programme actuel de maîtrise des pollutions d'élevage aux petits élevages seront définies d'ici la fin de l'année*⁹ ».

2. Une extension qui ne paraît cependant ni réalisable ni justifiée

La question est ici de savoir si le PMPOA doit être étendu, dans des modalités équivalentes ou proches des règles actuelles, à certains des élevages qui jusque là n'étaient pas couverts par ses dispositions. Il était ici question de prendre en compte les élevages porcins et avicoles soumis au régime déclaratif au titre de la législation sur les installations classées, ainsi qu'aux élevages bovins comprenant entre 25 et 40 bêtes.

A. Les justifications à l'extension sont réduites

a) Justifications technico-économiques

Deux points essentiels doivent ici être soulevés.

La confédération paysanne évoque les **normes** auxquelles les petits élevages sont soumis, indiquant que celles-ci justifient que leurs éventuels travaux soient financés dans les mêmes conditions que les élevages de taille plus importante dans le cadre du PMPOA.

Cette première indication appelle une triple réponse :

- en premier lieu, les « petits » élevages bovins ne sont pas soumis aux normes installations classées. Le seuil de la réglementation des installations classées a en effet été retenu comme critère de leur intégration dans le programme, et c'est dans un objectif de respect des normes installations classées que le programme a été mis au point ;

⁸ C'est la mission qui souligne.

⁹ C'est la mission qui souligne.

- en second lieu, la procédure installations classées a été utilisée comme le vecteur de la mise en œuvre, ce qui ne serait en tout état de cause pas possible pour des élevages n'atteignant pas les seuils correspondant. Seuls les élevages porcins et avicoles soumis au régime de la déclaration pourraient être traités de cette manière ;
- enfin, les petits élevages bovins sont uniquement soumis aux prescriptions des règlements sanitaires départementaux. Or celles-ci n'ont pas été sensiblement modifiées dans les années récentes. Un accompagnement financier du durcissement de leur contenu – dont le principe même est par ailleurs remis en cause ci-dessous – ne se justifie donc pas. Il se justifie d'autant moins que l'absence presque complète de contrôles pesant sur ces élevages interdirait de s'assurer que le financement d'investissements à leur profit déboucherait effectivement sur un meilleur respect des normes qui s'imposent à eux.

Par ailleurs, la **justification économique** d'une telle extension n'est pas avérée. D'une part, le PMPOA, dans son format actuel, a consisté dans le financement d'investissements destinés à permettre le respect de la loi, ce qui est en soi assez surprenant, et ne constitue en tout cas pas un exemple à suivre. D'autre part, le PMPOA a été conçu comme le corollaire du dispositif faisant entrer l'agriculture (l'élevage seulement dans un premier temps) dans le système des agences de l'eau, et conduisant celle-ci au paiement de redevances sur l'eau. Or il convient de souligner qu'aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 2 novembre 1993, la redevance est « établie et perçue pour les seules exploitations d'élevage soumises à la législation sur les installations classées¹⁰ ». Cette seconde justification donnait à l'ensemble du dispositif un caractère de « donnant-donnant » : elle ne peut être reprise pour les élevages bovins, qui bénéficieraient de ces financements sans aucune contrepartie.

Le fait que les élevages bovins aient dans un premier temps bénéficié de manière plus large du PMPOA crée aujourd'hui une situation difficile. Il n'existe objectivement aucune justification à l'extension du programme à des élevages qui ne sont pas soumis aux règles des installations classées. Par ailleurs, la nouvelle d'une extension au seul bénéfice des élevages porcins et avicoles soumis à déclaration serait vraisemblablement mal accueillie.

b) Justifications environnementales

Il est certes des zones particulièrement sensibles à la pollution par les nitrates, où l'implication de tous est indispensable pour parvenir à une amélioration de la qualité de l'eau. On peut toutefois s'interroger sur l'intérêt environnemental d'une intégration des petits élevages dans le dispositif PMPOA sur l'ensemble du territoire national.

En effet, l'analyse présentée ci-dessus d'un échantillon d'opérations de bassins versants indique le très faible poids des petits éleveurs qui ont choisi de participer à la démarche. Le tableau ci-dessous indique les éléments obtenus pour les deux départements dans lesquels ils sont disponibles, les Côtes d'Armor et le Doubs. Il s'agit d'opérations pour lesquelles la période de dépôt des DEXEL est normalement achevée.

Opérations groupées dans les Côtes d'Armor

Type d'élevage	DP		DEXEL	
	Int.	Non-int.	Int.	Non-int.
NOE SECHE / Nbre	75,0%	25,0%	84,6%	15,4%

¹⁰ C'est la mission qui souligne.

NOE SECHE / UGB	95,7%	4,3%	97,9%	2,1%
HT GOUESSANT / Nbre	64,7%	35,3%	69,8%	30,2%
HT GOUESSANT / UGB	87,8%	12,2%	89,8%	10,2%
Moyenne en nombre	69,9%	30,1%	77,2%	22,8%
Moyenne en UGB	91,7%	8,3%	93,8%	6,2%

On observe que dans les Côtes d'Armor, les non-intégrables ont représenté entre 10% et le quart des éleveurs mobilisés, au stade de la DP et du DEXEL. Il convient en revanche de souligner que ces éleveurs ne représentaient, au stade du DEXEL, que 10% des UGB concernées pour l'opération HAUT GOUESSANT, et 2% pour l'opération de la NOE SECHE. Pratiquement, les petits éleveurs ne représenteront pas plus du dixième du cheptel concerné par l'opération, à supposer que tous réalisent les travaux envisagés.

L'intégration des petits éleveurs n'aura donc mécaniquement qu'une influence réduite sur la qualité de l'eau, compte tenu du faible poids en UGB qu'ils représentent sur les zones concernées.

Il est de surcroît permis de s'interroger sur leur éventuelle implication jusqu'au bout de la démarche. N'étant pas soumis à un impératif de mise aux normes, sanctionnable sur le plan juridique, il est vraisemblable qu'un pourcentage non négligeable d'entre eux ne réalisera pas les travaux un moment envisagé, compte tenu de la part de financement restant à leur charge. Cette déperdition ne peut en tout état de cause qu'être supérieure à celle enregistrée pour les élevages intégrables, qui devront pour leur part justifier de leur situation à l'issue du programme.

Opérations groupées dans le Doubs

Type d'élevage	DP		DEXEL		Travaux	
	Intégrables	Non-int.	Intégrables	Non-int.	Intégrables	Non-int.
RECOLOGNE / Nbre	70,3%	29,7%	79,1%	20,9%	82,4%	17,6%
RECOLOGNE / UGB	82,9%	17,1%	89,1%	10,9%	91,6%	8,4%
DRUGEON / Nbre	39,8%	60,2%	46,5%	53,5%	55,0%	45,0%
DRUGEON / UGB	57,4%	42,6%	63,9%	36,1%	73,0%	27,0%
Moyenne nbre	55,0%	45,0%	62,8%	37,2%	68,7%	31,3%
Moy. UGB	70,2%	29,8%	76,5%	23,5%	82,3%	17,7%

La pratique en matière de délai pour la mise en œuvre des opérations coordonnées dans le département n'étant pas conforme à la réglementation, les opérations ci-dessus seront jugées comme si l'intégration n'y était plus possible (i.e. dates limites de dépôt des DP et des DEXEL dépassées).

On observe alors dans le Doubs une situation plus favorable que dans les Côtes d'Armor. Les résultats exceptionnels obtenus par l'opération DRUGEON auprès des non intégrables (ceux-ci représentent 36% des UGB couverts par les DEXEL) pourraient toutefois être liés au non respect des délais normaux d'intégration, qui a permis une mobilisation plus dynamique des éleveurs. Il est de ce fait probable que la déperdition sera élevée au stade des dossiers de travaux, ainsi que l'indique d'ailleurs celle que l'on peut déjà constater : les dossiers de travaux présentés par les non intégrables couvrent 9% d'UGB de moins que les DEXEL rendus.

Quoiqu'il en soit, les non intégrables n'ont représenté, dans les deux départements étudiés, qu'un pourcentage réduit des UGB couverts dans le cadre des opérations coordonnées. A l'instar de ce qui a été relevé pour l'opération DRUGEON, ce pourcentage est d'ailleurs susceptible de baisser encore au stade de la réalisation des travaux, les non intégrables reculant devant un investissement coûteux, et auquel les élevages bovins ne sont pas contraints par un impératif de mise aux normes. On peut donc à bon droit remettre en cause l'intérêt environnemental de l'implication des petits éleveurs, compte tenu de la part réduite qu'ils occupent dans les UGB des zones couvertes.

Enfin, il convient de souligner l'intérêt pour le moins réduit que les non intégrables ont jusqu'à présent témoigné à la possibilité pratique d'intégrer les dispositions du PMPOA. Il n'est pas certain qu'un élargissement de cette possibilité les conduisent, en l'absence de pression extérieure – comme celle qu'a constitué pour les élevages intégrables l'intégration dans le dispositif des agences de l'eau et la crainte des contrôles ultérieurs de l'inspection des installations classées – à s'y intéresser de manière plus active que ce qui a déjà été constaté sur des zones reconnues comme particulièrement sensibles sur le plan environnemental.

B. L'extension ne paraît envisageable ni techniquement ni financièrement

a) Une extension difficile à envisager techniquement

Pratiquement, compte tenu des capacités d'absorption limitées des DDAF, l'élargissement des possibilités d'intégration dans le PMPOA risque fort de déboucher sur un effet d'étranglement très marqué, compte tenu du nombre de petits élevages.

Nombre d'élevages concernés par une éventuelle extension (source : statistiques SCEES)

Elevages	Intégrables	Non intégrables	Non int. / Int.
Bovins	65 998	50 384*	76,3%
Porcs	7 279	17 156**	236%
Volailles	3 108	11 057**	356%
Total	76 385	78 597	

* élevages bovins comprenant de 25 à 40 bovins

** élevages porcins et avicoles soumis à déclaration au titre des IC

L'extension du PMPOA dans les conditions exposées précédemment paraît clairement impossible dans les conditions actuelles. Elle conduirait à ajouter 75% d'élevages bovins, deux fois le nombre actuel d'élevages porcins, et trois fois celui d'élevages avicoles. En faisant l'hypothèse d'un taux de succès sans doute plus réduit que le programme actuel, l'extension se traduirait au minimum par la reconduction d'un programme d'ampleur équivalente à celui actuellement en cours.

C'est la raison pour laquelle la CP propose la mise en œuvre de financements forfaitaires et contrats-types. La plus grande prudence face à ce type de mécanismes est néanmoins de rigueur. Les financements forfaitaires sont contraires au bon sens, en ce qu'ils supposent un financement égal d'équipements dont les prix ne sont pas comparables. Il n'est pas non plus garanti qu'un tel dispositif, qui correspond en réalité à des taux de financement différents pour chaque éleveur, soit conforme aux règles d'égalité et d'équité.

Enfin, l'extension pose un problème délicat au regard de l'impératif catégorique de contrôle efficace du bon emploi des fonds publics. Le contrôle a posteriori de tous les équipements, déjà difficile aujourd'hui, serait impossible à mettre en œuvre pratiquement pour tous les non intégrables. Or il convient de souligner qu'en l'absence de procédure réglementaire parallèle (du type de la procédure installations classées aujourd'hui), l'intégralité de la charge de contrôle reposerait sur les services instructeurs.

b) Les coûts de l'extension pourraient s'avérer excessifs

Bien que la volonté d'extension du programme ait été plusieurs fois réaffirmée, il n'a été présenté à la mission aucune simulation sur l'impact financier éventuel d'une telle décision. En l'absence de données précises, deux types d'évaluations peuvent être réalisés :

- soit en multipliant le nombre de non intégrables par un montant d'aide moyenne par élevage ;
- soit en multipliant le cheptel des non intégrables par un coût moyen d'investissement à l'UGB.

Estimation selon le montant d'aide moyenne

Elevages	Non intégrables	Aide / catégorie d'élevages*	Aide moyenne MAP**	Aide moyenne Agence**	Coûts totaux potentiels
Bovins	50 384	260			* 13 100 ** 8 752
Porcs	17 156	123			* 2 110 ** 2 980
Volailles	11 057	96			* 1 061 ** 1 921
Total	78 590		92,8	80,9	* 16 271 ** 13 651

* aide moyenne tirée de l'étude de M. RAINELLI, cf. annexe II
** montants moyens d'aide tirés des statistiques du CNS

Si 100% des non intégrables avaient recours au programme, il en coûterait aux seuls financeurs publics entre 13 et 16 Mds F. **En supposant un taux de succès de 75%, le coût total de l'extension pour les financeurs publics oscillerait entre 10,2 et 12,2 Mds F.**

La seconde méthode d'estimation, s'appuyant sur le coût moyen à l'UGB, serait plus robuste. Elle se fonderait en effet sur deux données bien appréhendées : le coût à l'UGBN, connu avec précision pour les petites exploitations (1 084 F pour les intégrables 1999 par exemple, en croissance régulière) ; les cheptels, également mieux connus que le nombre d'exploitations. Cette dernière information n'ayant toutefois pas été mise à disposition de la mission, le calcul ne peut être réalisé.

En tout état de cause, le coût potentiel de l'extension paraît rédhibitoire compte tenu de effets incertains de la mesure sur le plan environnemental.

Enfin, le retard pris par le traitement des intégrables au titre du programme actuel a été indiqué par les autres annexes. Selon les départements, il faudra de 5 à 10 ans (cas de la Manche) pour le résorber. La prudence la plus élémentaire devrait conduire à attendre que l'essentiel de cette résorption soit effective et que les premières incidences du programme sur l'environnement soient connues avant de prendre de nouveaux engagements lourds de conséquences.

ANNEXE V :

**LA GESTION DU DISPOSITIF AU SEIN DES AGENCES DE L'EAU ET LA
REDEVANCE POLLUTION**

SOMMAIRE

I) CONSTAT GENERAL	1
A) LES CONDITIONS DE GESTION DE LA REDEVANCE NE SONT PAS SATISFAISANTES	1
1) <i>Les éleveurs volontairement restés hors du PMPOA sont mal connus</i>	1
2) <i>Le produit de la redevance est faible quand il n'est pas nul</i>	1
3) <i>Le rendement de la redevance est limité</i>	2
B) LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES SONT PRÉOCCUPANTES	3
1) <i>Le niveau d'intégration reste faible</i>	3
2) <i>Les coûts d'achèvement du programme sont élevés</i>	4
3) <i>L'écart entre le produit de la redevance et les aides financées au titre du PMPOA reste substantiel</i>	4
II) CONSTAT PAR AGENCES	5
AGENCE DE L'EAU SEINE NORMANDIE (AESN)	5
A) GESTION DE LA REDEVANCE POLLUTION	5
1) ELIGIBILITÉ	5
a) <i>Fonctionnement du service redevance</i>	5
b) <i>Tenue des fichiers</i>	6
c) <i>Modalités de traitement des DAP</i>	7
2) ASSIETTE DE LA REDEVANCE	7
a) <i>Contrôle de l'établissement de l'assiette</i>	7
b) <i>Calcul de la prime d'épuration</i>	7
3) PRODUIT DE LA REDEVANCE POLLUTION	8
B) SITUATION FINANCIÈRE	10
AGENCE DE L'EAU ADOUR GARONNE (AEAG)	12
A) GESTION DE LA REDEVANCE POLLUTION	12
1) ELIGIBILITÉ	12
a) <i>Fonctionnement du service redevance</i>	12
b) <i>Tenue des fichiers</i>	13
c) <i>Modalités de traitement des DAP</i>	14
2) ASSIETTE DE LA REDEVANCE	14
a) <i>Contrôle de l'établissement de l'assiette</i>	15
b) <i>Calcul de la prime d'épuration</i>	15
3) PRODUIT DE LA REDEVANCE POLLUTION	15
B) SITUATION FINANCIÈRE	17
AGENCE DE L'EAU LOIRE BRETAGNE (AELB)	20
A) GESTION DE LA REDEVANCE POLLUTION	20
1) ELIGIBILITÉ	20
a) <i>Fonctionnement du service redevance</i>	20
b) <i>Tenue des fichiers</i>	21
c) <i>Modalités de traitement des DAP</i>	23
2) ASSIETTE DE LA REDEVANCE	24
3) PRODUIT DE LA REDEVANCE POLLUTION	25
B) SITUATION FINANCIÈRE	28

ANNEXE V

LA GESTION DU DISPOSITIF AU SEIN DES AGENCES DE L'EAU ET LA REDEVANCE POLLUTION

Pour étudier les conditions de la gestion de la redevance pollution élevages par les agences de l'eau, la mission s'est rendu dans trois des six agences : l'agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), l'agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG) et l'agence de l'eau Loire Bretagne (AELB). Ces investigations ont eu lieu entre le 28 juin et le 7 juillet.

La présente annexe établit un constat général applicable aux différentes agences (I), sur la base des constatations effectuées dans chacune d'entre elles (II).

I) CONSTAT GENERAL

Les conditions de gestion de la redevance dans les agences de l'eau n'apparaissent pas satisfaisantes et les perspectives financières sont préoccupantes.

A) Les conditions de gestion de la redevance ne sont pas satisfaisantes

Les limites de la gestion de la redevance par les agences de l'eau apparaissent à trois principaux niveaux.

1) Les éleveurs volontairement restés hors du PMPOA sont mal connus

Même en Loire Bretagne, qui est pourtant celle des trois agences visitées où la gestion de la redevance est la mieux assurée, la connaissance des éleveurs délibérément restés en dehors du programme est imparfaite.

Il peut difficilement en être autrement compte tenu de l'absence de liaisons entre les fichiers des agences et ceux des installations classées, gérés par les directions des services vétérinaires (DSV). Seul un accès aux données concernant les installations classées - qui permettent de savoir si les éleveurs sont au-dessus du seuil d'animaux nécessaire pour intégrer le PMPOA - permettrait en effet d'avoir une connaissance satisfaisante - sinon exhaustive - des élevages potentiellement redevables car intégrables mais non intégrés.

2) Le produit de la redevance est faible quand il n'est pas nul

Le tableau suivant retrace l'évolution des redevances émises depuis le début du PMPOA (en KF) :

Années civiles	AESN	AEAG	AELB
1997	0	0	178
1998	0	0	895
1999	0	10 025*	2 978**
Total	0	10 025*	4 051

* prévisions tenant compte du rattrapage des années d'activité 1996 à 1998 non recouvrées

** dont 1 378 déjà émis et 1 600 de prévisions

Aucune des trois agences n'a procédé à des émissions en 1996, alors que les intégrables 1994 n'ayant pas déposé leur demande préalable étaient redevables.

Seule l'agence Loire Bretagne a commencé d'émettre des redevances, pour des montants encore modestes mais en progression. Les deux autres agences accusent en revanche un retard injustifié.

Enfin, pour la redevance perçue au titre de l'année d'activité 1999 (émise en 2000), un arrêté du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement en date du 15 décembre 1998 limite le montant de la redevance recouvrable en instituant des dispositions transitoires pour les élevages intégrables à compter de 1996. Ces élevages, s'ils se trouvent en classe I d'épandage, se voient automatiquement appliquer la qualité de récupération des effluents « très bonne », qu'ils aient ou non achevé leurs travaux de mise aux normes. Ils bénéficient donc d'une prime pour épuration supérieure et donc d'une redevance inférieure. Cet arrêté vise à éviter de pénaliser les éleveurs dont les travaux de mise aux normes sont inachevés du fait de retard pris par les financeurs.

3) Le rendement de la redevance est limité

Pour les trois agences étudiées, le tableau ci-dessous retrace le taux d'intervention à partir de l'année 2000, date à compter de laquelle la gestion de cette redevance devrait avoir atteint son rythme de croisière :

Taux d'intervention en régime de croisière	AESN	AELB	AEAG
Redevance élevage	8%	12%	6,3%
Redevance irrigation	0,6%	10%	10%
Redevance industrie	1,7%	0,9%	0,9%

Hypothèses de construction :

. rendement prévisionnel annuel de la redevance pollution élevage de 7,5 MF pour l'AESN, 20 MF pour l'AEAG et 25 MF pour l'AELB

. rendements des redevances irrigation et élevage : recettes recouvrées en 1998

. actualisation des coûts de personnel au taux de 2,5% par an avec pour base les coûts de personnel en 1998 pour les redevances irrigation et industrie et les coûts de personnels prévisionnels 2000 pour la redevance élevage

Les coûts de personnel par redevance et par agence ainsi que les rendements des différentes redevances sont détaillés infra.

Le taux d'intervention mesure le coût de gestion de la redevance rapporté à chaque franc de redevance encaissé. La faiblesse des informations fournies par les systèmes de gestion et la nécessité de comparer les taux d'intervention des différentes redevances gérées par les agences ont conduit à limiter le champ du taux d'intervention aux seuls coûts de personnel. Cette approche minore les dépenses réelles, qu'il faudrait en toute rigueur majorer du coût d'acquisition des fichiers, d'une quote part de frais généraux et de l'amortissement des dépenses d'équipement informatique (400 KF à l'agence Loire Bretagne par exemple) pour aboutir à un coût complet significatif.

Même si ces données sont à considérer avec la plus grande précaution, compte tenu en particulier des incertitudes pesant sur le produit futur de la redevance et du manque d'études approfondies des agences sur le sujet, les taux d'intervention apparaissent élevés (entre 6 et 12% des recettes encaissées), en particulier au regard des autres redevances gérées par les agences. Ce phénomène traduit bien les deux tares de la redevance dans son format actuel : complexité et faible rendement.

Les agences font enfin preuve d'un certain laxisme dans la gestion de la redevance élevage. Ainsi, il n'y a pas ou il n'est pas prévu qu'il y ait application de majoration en cas de fausses déclarations (sauf en Seine Normandie).

B) Les perspectives financières sont préoccupantes

La faiblesse du taux d'intégration au PMPOA des élevages effectivement intégrables rend le coût d'achèvement du programme élevé, alors que l'écart entre le produit de la redevance et le montant des aides reste substantiel.

1) Le niveau d'intégration reste faible

Le tableau suivant montre clairement que beaucoup reste encore à faire pour intégrer l'ensemble des élevages pouvant prétendre à bénéficier du PMPOA :

au 31/12/1998	AESN	AEAG	AELB
Nombre d'élevages intégrables	19 700	6 700	37 800
Nombre d'élevages intégrés	1 970	770	9 980
Taux de réalisation élevages	10%	11,5%	26,5%
Nombre d'UGBN intégrables	2 209 000	ND	4 400 000
Nombre d'UGBN intégrés	349 000	130 559	1 675 000
Taux de réalisation UGBN	15,8%	ND*	38%

** par extrapolation des résultats des deux autres agences, on peut retenir 17%*

On constate que le taux de réalisation exprimé en termes d'UGBN est supérieur au taux de réalisation en termes d'élevages. Cet écart, d'environ 50%, tient au fait qu'ont d'abord été intégrés les plus gros élevages.

Seule l'AELB présente des résultats nettement supérieurs aux deux autres agences, du fait de la part prépondérante qu'y occupent les porcins, majoritaires parmi les premiers élevages intégrés.

2) Les coûts d'achèvement du programme sont élevés

Dans ces conditions, les coûts d'achèvement du PMPOA sont élevés, comme l'illustre ce tableau :

	AESN	AEAG	AELB
Coût d'une intégration totale (en MF)	1 605** 1 429***	575** 519***	1 507** 901***
Durée nécessaire à une intégration totale (en années)*	20** 17,9***	16,4** 14,8***	6** 3,6***

* sur la base de la tendance des dernières années du VII^e programme

** sur la base d'un taux d'intégration de 100%

*** sur la base d'un taux d'intégration de 75%

Sur la base des tendances de financements d'aide constatées en 1998/1999, il faudrait donc 6 ans pour achever le programme en Loire Bretagne et 20 ans en Seine Normandie.

3) L'écart entre le produit de la redevance et les aides financées au titre du PMPOA reste substantiel

Le tableau ci-dessous indique bien - quelles que soient les limites affectant ces prévisions - que l'écart demeure considérable entre les recettes tirées de la redevance élevage et les coûts induits pour les agences par le PMPOA :

En MF	AESN	AEAG	AELB
Produit moyen annuel de la redevance pour le 8 ^e programme (A)	0 à 15	21	20 à 25
Dépenses moyennes annuelles au titre du PMPOA pour le 8 ^e programme (B)	60 à 110	35	250
Ecart B-A	45 à 110	14	225 à 230

Le coût des aides financées par les agences peut ainsi représenter jusqu'à dix fois le produit de la redevance. Seule l'agence Adour Garonne présente un bilan moins déséquilibré, qu'expliquent le moindre nombre d'élevages à intégrer et la sur-estimation vraisemblable des redevances prévisionnelles.

II) CONSTAT PAR AGENCES

Les développements suivants concernent les trois agences de l'eau visitées par la mission : Seine Normandie, Adour Garonne et Loire Bretagne. Pour chaque agence sont examinées les conditions de la gestion de la redevance pollution élevage puis la situation financière au regard du PMPOA.

Les bilans et comptes financiers de chaque agence pour 1998 figurent en pièces jointes.

AGENCE DE L'EAU SEINE NORMANDIE (AESN)

A) Gestion de la redevance pollution

1) Eligibilité

a) Fonctionnement du service redevance

Il n'existe pas de service spécialisé dans la gestion de la redevance pollution élevage. Les quelques DAP envoyées par l'AESN¹ l'ont été par les 6 secteurs géographiques de l'agence, implantés localement (Caen, Rouen, Châlons-en-Champagne, Compiègne, Sens, Nanterre). L'émission de la redevance - aucune émission à ce jour - devrait en revanche être centralisée au niveau de la direction de la recherche, des études, de l'agriculture et des milieux de l'agence.

La redevance pollution au titre des activités d'élevage ayant fait l'objet d'une gestion embryonnaire jusqu'à présent, il est difficile de mesurer précisément les coûts qu'elle a entraînés, s'agissant de surcroît d'une gestion éclatée entre secteurs géographiques. Le directeur de l'agriculture l'évalue à environ 0,5 ETP pour l'ensemble de l'agence en 1998/1999 (envoi et dépouillement des DAP), soit un coût estimé à 131 KF².

A compter de la fin de l'année, l'AESN prévoit de déléguer l'instruction des dossiers aux secteurs géographiques (envoi et dépouillement des DAP) et de charger sa direction de l'agriculture de l'émission des redevances. 3 ETP sont ainsi prévus à partir d'octobre 1999 (1 à Rouen, 1 à Caen et 1 à Nanterre pour la coordination et l'émission), pour un coût annuel, charges patronales et primes et indemnités diverses incluses d'environ 564 KF³. Il convient d'y ajouter un emploi à temps partiel (10 à 20%) dans les 4 autres secteurs, soit un total de près de 4 ETP.

A titre comparatif, la gestion de la redevance irrigation occupait en 1998 un agent de catégorie 1 et un agent de catégorie 3 pour 10% de leur temps (soit 70 KF environ) et rapportait 13 MF. Quant à la redevance pollution industrie, elle occupait 24 ETP⁴ de catégorie 3 (soit un coût annuel de 6,24 MF environ) pour un produit de 357 MF.

¹ La procédure est la suivante : l'agence envoie la DAP à l'éleveur, qui la lui retourne complétée, ce qui lui permet de calculer un montant de redevance et d'adresser au redevable un titre de recettes.

² Sur la base d'un agent de catégorie 3. Les agents sont classés en 5 catégories, de la catégorie 1, la mieux payée, à la catégorie 5, la moins payée.

³ Correspondant à deux agents de catégorie 4 et un agent de catégorie 3.

⁴ 4 au siège et 20 en secteur.

Il est prévu, à compter de la fin de l'année 1999, un traitement informatique des DAP pour tout ce qui concerne les calculs induits, sur le modèle du logiciel en place à l'agence RMC. La classification des exploitations relative à la qualité de la récupération des effluents d'élevage et à la qualité de l'épandage relèveront en revanche d'une appréciation au cas par cas du gestionnaire. Pour les émissions de redevance, la procédure sera informatisée (édition de la liste des redevables) et centralisée à la direction de l'agriculture.

b) Tenue des fichiers

Le manque de collaboration des DDAF et surtout des DSV, à qui l'AESN avait demandé les fichiers « installations classées » afin de se constituer un fichier des redevables de la redevance pollution élevage, a conduit l'agence à faire appel à un cabinet (« Minotaure ») afin de se constituer ce fichier. Un marché a été conclu avec le cabinet « Minotaure » qui a transmis à l'agence, en septembre 1996, un fichier 3 929 noms⁵ pour une somme de 75 814 F⁶.

Sur la base de ce fichier, l'AESN n'a envoyé que 486 DAP en 1999. Aucune DAP n'a été envoyée avant 1998 alors que le fichier transmis par « Minotaure », quel que soit ses imperfections, était disponible à partir de la fin de 1996 : des éleveurs redevables de la redevance pollution car non intégrés au PMPOA mais au-dessus du seuil des installations classées ou car en retard dans l'exécution du programme ont donc été sans justification dispensés de redevance.

En outre, ces 486 destinataires, pour la grande majorité soit avaient cessé leur activité, soit n'habitaient pas à l'adresse indiquée, soit ne relevaient pas du régime des installations classées (nombre d'animaux inférieur au seuil). De sorte qu'aucune redevance n'a été émise et que le marché a été passé en pure perte. Il faut par ailleurs relever qu'au 15 mai 1999, les 136 DAP n'ayant pas été retournées n'avaient pas fait l'objet de rappel.

Pour les années à venir, et compte tenu de l'éligibilité à la redevance, à partir du 31 décembre 1998, des élevages intégrés au PMPOA, l'agence émettra systématiquement des redevances à l'endroit des éleveurs figurant dans ses fichiers car bénéficiaires d'une aide de l'agence. Pour les éleveurs non intégrés au PMPOA et redevables, l'AESN compte sur la collaboration des services vétérinaires, gestionnaires des fichiers « installations classées » pour se constituer son fichier de redevables. Aucun calendrier n'a néanmoins encore été fixé pour préciser les modalités de ce processus, alors que les DAP au titre de l'année 1999 devraient être envoyées en janvier 2000.

⁵ A comparer aux 2 617 élevages réputés intégrables en 1994 et 1995.

⁶ Pour obtenir ces données, Minotaure s'est notamment adressé aux chambres d'agriculture et organisations professionnelles agricoles.

c) Modalités de traitement des DAP

Les DAP sont traitées au niveau local par les six secteurs géographiques. Les 486 DAP envoyées en 1998 et 1999 l'ont été principalement par les secteurs de Compiègne (200) et Caen (178), le secteur de Nanterre n'en a envoyé aucune et celui de Rouen que 17.

Seule une déclaration devrait donner lieu à l'émission dans le courant de l'été 1999 d'une redevance au titre de l'année d'activité 1998. Le délai moyen d'instruction est estimé à deux heures par dossier mais l'agence prévoit un temps moyen de traitement inférieur, une fois installé le logiciel de traitement et compte tenu de l'effet d'expérience.

Le programme de contrôle des DAP n'a pas encore été établi et aucune réflexion n'a encore été engagée sur ce thème (pourcentage des DAP devant faire l'objet d'un contrôle, modalités et coûts de ce contrôle...). L'agence estime en effet ce sujet prématuré, les premières émissions de redevances ne devant intervenir que vers octobre 2000⁷ et les premiers contrôles n'étant pas prévu avant juin 2001. Rien n'interdirait pourtant à l'agence de procéder à des contrôles avant l'émission des redevances.

2) Assiette de la redevance

a) Contrôle de l'établissement de l'assiette

Ce point est largement théorique pour l'AESN, aucune redevance n'ayant été émise. Pour l'avenir, l'agence prévoit de s'en tenir aux estimations forfaitaires et d'instaurer un contrôle des déclarations s'inspirant de ses pratiques dans le domaine industriel (recours à des bureaux d'études et cabinets privés, sans plus de précision).

Compte tenu de l'absence d'émissions de redevance à ce jour, il est vraisemblable que des éleveurs en retard dans l'exécution du programme - et ne bénéficiant de ce fait plus du moratoire institué au profit des élevages intégrés - aient été irrégulièrement exemptés de redevance.

b) Calcul de la prime d'épuration

Faute de redevance émise, la même remarque vaut que précédemment. Pour l'avenir, l'AESN prévoit de privilégier le contrôle du respect du plan d'épandage, tout en soulignant que l'approche agronomique suppose davantage de moyens de contrôle.

⁷ Le calendrier des redevances est le suivant : pour l'année d'activité N, envoi des déclarations vers janvier/février N+1 et émission des redevances vers octobre/novembre N+1.

3) Produit de la redevance pollution

Jusqu'à présent, l'agence n'a rien perçu au titre de la redevance pollution élevage.

Or les éleveurs n'ayant pas manifesté d'intention d'intégrer le PMPOA et relevant du régime des installations classées sont potentiellement redevables de la redevance pollution élevage, dès lors qu'ils dépassent le seuil d'animaux à partir duquel ils sont intégrables (article 8 de l'arrêté du 2 novembre 1993 modifié).

Si l'on prend l'année 1998, on constate que dans trois départements du ressort géographique du bassin (Manche, Marne, Seine Maritime), la différence entre le nombre d'élevages intégrables et le nombre d'élevages intégrés⁸ est parfois significative :

	Seine Maritime	Manche	Marne
Nombre d'éleveurs intégrables au titre des années 1994/1997 (A)*	753	1 400	197
Nombre d'éleveurs intégrés au titre des années 1994/1997 (B)*	683	1 720	160
Différence B-A	70	- 320**	37

* Les éleveurs intégrables au titre des années 1994 à 1997 peuvent être redevables de la redevance élevage à compter du 31/12/1995 pour les intégrables 1994 et entre le 31 mars 1997 et le 31 décembre 1998 pour les intégrables 1995 à 1997.

** Le nombre des intégrables avait été sous-estimé.

Les élevages intégrables mais non intégrés sont néanmoins potentiellement⁹ redevables de la redevance pollution, dans la mesure où ils relèvent de la réglementation sur les installations classées et dépassent le seuil d'animaux - variable selon les espèces et les années d'activité¹⁰ - à partir duquel la redevance est établie.

Il est vrai que certains éleveurs n'auraient pas eu à acquitter de redevance parce qu'ils auraient été situés en dessous du seuil de perception (égal à 200 équivalents habitants, soit 9 391 F à l'AESN en 1999 pour le taux de base¹¹) : à tout le moins aurait-il été nécessaire d'adresser des DAP à ces éleveurs pour s'assurer qu'ils étaient en dessous du seuil de perception.

A contrario, le nombre d'éleveurs redevables devrait être augmenté du nombre d'éleveurs intégrés ne bénéficiant pas du moratoire sur la redevance car en retard dans le processus du PMPOA (délais de dépôts des demandes préalables ou de réception des travaux dépassés).

⁸ Le critère retenu est le dépôt d'une demande préalable par l'éleveur.

⁹ Dans la mesure où ils dépassent le seuil de perception.

¹⁰ Cf. l'article 8 de l'arrêté du 2 novembre 1993 modifié précité

¹¹ Il existe deux autres seuils, applicables à des zones de plus forte pollution : le seuil maximum est ainsi de 12 955 F en 1999. Dans ces zones, le principe est qu'il y a moins d'éleveurs taxés mais que ceux qui le sont le sont davantage.

Sans que ce montant soit évaluable faute des éléments d'assiette nécessaires, on ne peut donc que constater un manque à gagner pour l'agence et un privilège indu corrélatif pour les agriculteurs. Reconnaisant les dysfonctionnements en matière de redevance agricole, l'agence minimise cette situation. Elle fait valoir que le dispositif mis en place par l'Etat sous la pression efficace des organisations professionnelles agricoles ne vise finalement qu'à exclure les agriculteurs du champ de la redevance (abattements, modalités de calcul de la prime d'épuration et notamment du dispositif additionnel) et que les agences de l'eau ne sont donc pas incitées à mettre en place des dispositifs de recouvrement nécessairement coûteux (compte tenu du mode de calcul complexe de la redevance) pour un produit limité.

Ses prévisions de rentrées à partir de 2000 s'établissent comme suit¹² : 30 MF /an entre 2000 et 2006, si les élevages ne bénéficient pas du dispositif additionnel mais entre 0 et 15 MF/an seulement, en fonction du nombre d'exploitations bénéficiant de ce dispositif additionnel, qui pourrait conduire de nombreuses voire la totalité des exploitations en dessous du seuil de perception¹³. Ces prévisions ont été élaborées à la demande de la mission, aucune projection n'existant jusqu'alors.

S'agissant de l'avenir, et lorsque des redevances seront enfin émises, l'agence prévoit d'appliquer des majorations en cas de fausses déclarations, comme elle le fait déjà en matière industrielle.

¹² L'hypothèse retenue est la suivante :

. les élevages de moins de 150 UGB ayant réalisé des travaux ne payent pas de redevance car ils sont en dessous du seuil de perception (200 équivalents habitants soit 10 000 F en Seine Normandie soit 150 UGB, si l'on considère premièrement qu'une UGB représente 1 000 F, deuxièmement qu'un éleveur ayant réalisé des travaux bénéficie d'un abattement de 90% sur sa redevance brute, troisièmement que le taux moyen de mise en pâturage est de 1/3)

. les élevages de plus de 150 UGB ayant réalisé des travaux bénéficient de l'abattement de 90% et acquittent donc une redevance de 100 F/UGB ; avec 300 000 UGB connus dans cette catégorie (l'AESN gérant principalement des éleveurs de bovins), on arrive donc à 30 MF, réduits à un montant compris entre 0 et 15 MF pour tenir compte de l'effet du dispositif additionnel. L'agence précise que cette estimation ne tient pas compte des éleveurs non intégrés au PMPOA mais relevant de la législation sur les installations classées, dont elle n'a pas connaissance à ce jour.

Il convient de relever les limites de cette hypothèse :

. le coût d'une UGB n'est pas de 1 000 F mais de 817 F (1,8 kg de MO à 406 F et 0,2 kg à 430 F), ce qui conduit à relever le seuil de perception à 183 UGB et non 150 UGB et viendrait donc encore réduire le nombre d'éleveurs potentiellement redevables

. ces calculs sont effectués en ne prenant en compte que les élevages de bovins (majoritaires dans le ressort géographique de l'agence mais sans que cette dernière ait pu le chiffrer plus précisément), dont une étude menée par l'INRA pour le bassin Loire Bretagne (cf. annexe économique et financière) montre qu'ils bénéficient davantage de la prime d'épuration que les élevages mixtes ou hors sol : la prise en compte des autres types d'élevage pourrait donc aboutir à un produit de redevance supérieur

. prévoir que tous les éleveurs ayant réalisé des travaux dans le cadre du PMPOA bénéficieront d'un abattement sur redevance brute de 90% (parce que classés en très bons pour la récupération des effluents et en classe I pour la qualité de l'épandage) apparaît excessif même si la tendance est peu contestable : là également, le produit de la redevance pourrait se trouver augmenté.

¹³ 200 équivalents habitants, soit 9 391 F en Seine Normandie.

B) Situation financière

Au 31 décembre 1998, 1 970 dossiers avaient fait l'objet d'une aide de l'agence pour un total de 251 MF et 349 000 UGBN concernés par le PMPOA. Le nombre des élevages intégrables s'élève à 19 743, pour 2 209 000 UGBN : 10% des élevages et 16% des UGBN ont donc été intégrés.

Les tableaux suivants retracent l'exécution du programme par années civiles et années d'intégration :

Année civile	Nombre d'études préalables	Nombre de dossiers de travaux	Nombre d'UGBN concernées	Montant des aides de l'agence (KF)
1994	135	ND	ND	8 000
1995	933	ND	ND	29 000
1996	815	ND	ND	60 000
1997	943	ND	ND	64 000
1998	960	ND	ND	104 000
TOTAL	3 786	ND	ND	265 000

Année d'intégration	Nb de dossiers de travaux	Nombre d'UGBN concernées	Montant des aides de l'agence (KF)	Aide de l'agence F/UGBN
1994/1995	ND	52 126	31 691	1 843
1996	ND	92 767	60 028	1 959
1997	ND	87 147	61 924	2 132
1998	ND	125 824	97 046	2 337
TOTAL	ND	357 864	250 689	2 117

L'agence explique l'absence de données sur le nombre de contrats de travaux signés par la déconcentration de la gestion des aides au niveau des secteurs locaux.

Le montant des aides en termes d'années d'intégration est inférieur à celui en termes d'années civiles car ne sont pas prises en compte les opérations coordonnées et les aides aux jeunes agriculteurs.

La prise en charge des 1 860 000 UGBN restant à intégrer représenterait un coût très approximatif d'environ 1 605 MF¹⁴, soit 6,4 fois ce qui a été dépensé au 31 décembre 1998 et 4 fois ce qui est prévu au titre du VII^e programme (400 MF). Il faudrait donc 20 ans, à ce rythme, pour achever le programme.

Si l'on retient une hypothèse d'intégration de 75% et non plus de 100% - cf. annexe 2 -, on obtient, selon les mêmes méthodes, un coût d'achèvement du programme de 1 429 MF, soit 5,7 fois ce qui a été dépensé au 31 décembre 1998 et 3,6 fois ce qui est prévu au titre du VII^e programme (400 MF). Il faudrait alors 17,9 ans, à ce rythme, pour achever le programme.

Pour le VIII^e programme¹⁵ (2002-2006), l'agence, qui n'a procédé à aucune simulation de dépenses annuelles à ce jour, retient deux hypothèses :

¹⁴Sur la base d'une aide moyenne par UGBN pour la période 94/98 de 719 F, on arrive à un coût de 1 337 MF. Pour tenir compte de l'accroissement du coût moyen de l'UGBN traitée lié à la baisse de la taille des élevages aidés, on applique forfaitairement à ce total un coefficient de majoration de 20%, ce qui donne un total de 1 605 MF.

¹⁵Pour le VII^e programme, l'agence a prévu un total de 315 MF d'aides, dont 58 MF au titre de 1997 et 62 MF au titre de 1998. Dans les faits, les aides pour ces deux années ont dépassé de 48 MF les prévisions (+ 6 MF en 1997 et + 42 MF en 1998). Ces dépassements ont été financés par transfert de lignes.

. la poursuite du rythme voté au VIII^e programme (1997), soit 60 MF/an ;

. la poursuite du rythme observé en 1998, soit 100 à 120 MF/an, ce qui est considéré comme le maximum possible, compte tenu notamment des capacités de réaction des entreprises de travaux.

Compte tenu des équilibres internes au sein du CA¹⁶, il semble difficile de dépasser pour le VIII^e programme l'enveloppe PMPOA du VII^e.

Réaliser le programme à plus court terme - et particulièrement à échéance du VIII^e programme - reviendrait à faire supporter une charge potentiellement excessive pour l'agence.

Le produit attendu de la redevance pour le VIII^e programme (2002/2006) n'est en effet pas de nature à atténuer le déséquilibre entre recettes et dépenses liées au PMPOA, ainsi que le montre le tableau suivant :

En MF VIII ^e programme 2002/2006	Produit moyen annuel de la redevance (A)	Aides moyennes annuelles financées par l'agence (B)	Ecart B-A
Variante 1	15	60	45
Variante 2	15	110*	95
Variante 3	0	60	60
Variante 4	0	110	110

** moyenne de la fourchette retenue par l'AESN*

Il apparaît dans le meilleur des cas un écart de 45 MF entre les aides annuelles financées par l'agence et le produit annuel de la redevance, et, dans le pire des cas, un écart d'environ 110 MF.

Doit cependant être relevé le niveau élevé du fonds de roulement de l'agence, qui a augmenté de 153 MF en 1998 pour se situer à 1 387 MF au 31 décembre (soit 2,2 mois de dépenses).

Au total, l'examen des conditions de la gestion de la redevance pollution élevage à l'AESN fait apparaître :

. une inapplication manifeste du principe pollueur/payeur au profit d'un principe contestable pollueur/payé ;

. un désintérêt patent de l'agence pour le recouvrement de la redevance, qu'atteste la faiblesse de ses prévisions dans ce domaine et qu'explique largement son sentiment que tout le dispositif vise à exonérer les agriculteurs de toute redevance ;

. un hiatus préoccupant entre les coûts générés par le PMPOA dans les années à venir et les recettes tirées de la redevance.

¹⁶ Où l'on compte un représentant du monde agricole sur 26 membres.

AGENCE DE L'EAU ADOUR GARONNE (AEAG)

A) Gestion de la redevance pollution

1) Eligibilité

a) Fonctionnement du service redevance

Jusqu'à présent, la redevance pollution élevage n'a mobilisé que de façon très limitée l'agent responsable des aides à la sous-direction de l'espace rural (service agriculture) : la responsable du service précité estime à 5% environ le temps passé en 1998 par son collaborateur pour la gestion de la redevance (soit 15 KF environ, charges patronales et primes et indemnités diverses comprises). Les agents en poste dans les 5 délégations (Brive, Bordeaux, Toulouse, Rodez, Pau) n'ont, à quelques tâches administratives près (transmission de dossiers), pas eu à connaître de la redevance.

Pour l'avenir, et une fois entrée l'agence dans une politique de recouvrement de la redevance - c'est-à-dire à partir de 2000, pour la redevance due au titre de 1999 -, l'AEAG distingue deux phases.

Une première phase transitoire, qui couvre la période 1999/2000 (second semestre 1999, premier semestre 2000), au cours de laquelle l'agent du service agriculture précité consacrerait non plus 5% mais autour de 10% à 20% de son temps à la gestion de la redevance (soit de 30 à 60 KF selon les mêmes normes) tandis qu'un agent sera recruté et affecté à ce dossier (soit 300 KF/an, compte tenu de sa catégorie). Durant cette période, le nombre d'élevages à suivre devrait se situer autour de 2 600.

Une seconde phase ou phase de croisière, où le nombre d'élevages à suivre avoisinerait 6 500 (à partir de 2004) et où de 3 à 4 agents supplémentaires seraient nécessaires pour gérer la redevance (soit un coût de 900 à 1 200 KF annuels). Aucun échéancier n'est établi à ce stade. Le chef du service agricole, qui estime les besoins à 3 ou 4 ETP (de 900 à 1 200 KF) à compter de l'entrée en phase de croisière, présentera ses demandes - sur la base de l'expérience de la phase transitoire - lors de la préparation du budget 2000, en fin d'année 1999. Il n'a pas de garantie d'être suivi, la direction pouvant notamment mettre en avant les incertitudes demeurant quant au terme effectif du moratoire ainsi que de nécessaires arbitrages internes à l'agence.

En tout état de cause, l'agence souligne l'écart important de rendement suivant le type de redevance. La redevance industrielle (pollution + prélèvement) rapporte environ 200 MF/an et mobilise 6 contrôleurs à temps plein (soit un coût annuel d'1,8 MF environ). Quant à la redevance irrigation, son produit annuel est d'environ 18 MF et elle mobilise 6 contrôleurs à temps plein - étant précisé que le contrôle dans ce domaine est purement administratif et non agronomique -. Dans la meilleure des hypothèses (cf. infra), le produit de la redevance pollution élevage sera nettement inférieur.

Pour chacune de ces phases, il est prévu que la gestion de la redevance soit centralisée au siège de l'AEAG, pour éviter notamment qu'un même agent gère à la fois les aides et les redevances et limiter les coûts de coordination.

S'agissant des modalités de gestion des informations, l'agence ne prévoit pas de se doter d'un logiciel particulier - comme a pu le faire l'agence Rhône Méditerranée Corse - mais de s'inspirer de la méthode retenue pour la redevance industrielle, qui obéit à une logique identique (redevance nette = redevance brute - prime d'épuration). Pour adapter le logiciel « redevance industrie » aux besoins de la redevance élevage, notamment pour la prise en compte du dispositif additionnel, des applications internes seront développées. Le service agriculture s'est rapproché de la sous-direction industrie à cet effet au cours du printemps 1999.

Le dispositif mis en place permettra notamment d'éditer des lettres de rappel aux éleveurs dépassant le délai de renvoi des déclarations d'activité polluante (DAP).

b) Tenue des fichiers

Jusqu'en 1999, le fichier des redevables de la redevance pollution élevage n'était que très partiel. A part en 1997, où 24 DAP ont été envoyées, il n'a en tout état de cause pas donné lieu à envoi de DAP.

Pour les années à venir, l'agence a en revanche entamé au printemps 1999 un processus d'actualisation de son fichier des redevables. Elle se concentre **dans un premier temps** sur la constitution du fichier des redevables au titre des années 1994/1998 : il s'agit de « récupérer » d'une part les exploitants ne s'étant jamais manifesté et d'autre part les éleveurs intégrables en 1994, 1995 et 1996 qui ont intégré le PMPOA mais sont en retard dans l'exécution de leurs engagements (les délais n'étant pas imputables à des facteurs extérieurs). En juin 1999, après avoir collationné les différentes données dont elle dispose par l'entremise de ses 5 délégations, l'agence arrive à un total d'environ 200 éleveurs redevables pour les années 1994/1998¹⁷.

Les délégations ont obtenu ces informations soit par le biais des DDAF lorsqu'elles tiennent le tableau de bord prévu par la note du 24 juin 1996¹⁸, s'agissant des « retardataires », soit par l'intermédiaire des DSV pour les éleveurs « inconnus », à partir du fichier des vaccinations d'animaux mais jamais de leur fichier installations classées. L'agence reconnaît les incertitudes majeures pesant sur la catégorie des élevages « inconnus », le nombre de 200 - du reste inférieur dans la mesure où il inclut les retardataires - étant manifestement sous-évalué par rapport aux 6 700 élevages répertoriés comme intégrables. Elle remarque qu'un accès au fichier installations classées serait largement de nature à remédier à cette lacune, même si la qualité de tenue de ces fichiers est très variable selon les départements.

L'objectif que s'est assigné l'agence¹⁹ est d'envoyer ces 600 à 1 000 DAP en juillet 1999, de manière à pouvoir instruire les DAP retournées²⁰ à l'automne, pour une émission des titres de redevance au plus tôt fin 1999/début 2000. Un tableur destiné à établir les calculs intermédiaires nécessaires à la détermination de la redevance est en cours de constitution avec l'appui de la sous-direction industrie et devrait être opérationnel en août 1999.

Si cette démarche constitue un progrès dans le sens d'un recouvrement normal de la redevance, il faut néanmoins souligner qu'elle souffre deux limites majeures :

¹⁷ Soit de 600 à 1 000 DAP à envoyer, en fonction du nombre d'années d'activité des éleveurs concernés. On compte en effet une DAP par année d'activité. L'éleveur intégrable en 1994 est concerné pour les années d'activité 1994, 1995, 1996, 1997 et 1998 ; l'éleveur intégrable en 1995 est concerné par les années d'activité 1995, 1996, 1997 et 1998 ; l'éleveur intégrable en 1996 est concerné par les années d'activité 1996, 1997 et 1998.

¹⁸ Note du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (DEPSE) aux DDAF.

¹⁹ Cf. relevé de décisions de la réunion de travail interne du 9 juin 1999.

²⁰ La date de retour a été fixée au 30 septembre 1999.

. le cas des éleveurs intégrables mais non intégrés de leur fait, et donc redevables dès lors qu'ils répondent aux conditions de seuils par animaux fixées par l'arrêté du 2 novembre 1993 modifié (article 8), n'est que très imparfaitement traité - cf. infra - ;

. le cas des éleveurs intégrés mais en retard dans leurs engagements de mise aux normes aurait dû être traité avant 1999, le moratoire ne leur étant pas applicable.

Dans un second temps, l'agence traitera les redevables au titre de 1999, c'est-à-dire des éleveurs qu'elle connaît déjà en raison des aides qu'elle a financées dans le cadre du PMPOA. Du fait de la fin du moratoire au 31 décembre 1998²¹, ces éleveurs seront beaucoup plus nombreux, l'agence tablant sur 2 600 dossiers au titre de l'année 1999²².

Pour cette catégorie de redevables, il est prévu d'envoyer les DAP en janvier 2000, avec un délai de retour d'un mois et des rappels si nécessaire. L'émission des redevances devrait intervenir à partir de l'automne 2000.

c) Modalités de traitement des DAP

L'agence estime à environ 1 heure à 2 heures le temps nécessaire pour instruire une première DAP²³ et calculer la redevance due, compte tenu de l'automatisation du traitement des données figurant dans la DAP, y compris pour l'appréciation de la qualité de la récupération des effluents ou de l'épandage (à partir d'un simple comptage des informations déclarées, avec un calcul par bâtiment pour la classe de récupération des effluents mais par exploitation seulement pour le coefficient de qualité d'épandage). Il faut à cet égard relever que c'est à l'initiative de l'AEAG que va être introduite dans les DAP relatives à 1999 - et dans les suivantes si l'expérience est jugée concluante - une simplification : la durée du stockage des effluents sera désormais déclarée par l'exploitant et non calculée par l'agence. Le raisonnement est qu'il vaut mieux consacrer plus de moyens en aval (contrôle) et moins en amont (traitement des DAP).

Pour compenser l'absence de contrôle sur pièces a priori, l'agence prévoit un dispositif substantiel de contrôle a posteriori, par vérification sur place, après émission de la redevance²⁴, de la situation de l'éleveur. Sans que les modalités de ce contrôle soient encore précisées, notamment en termes agronomiques, l'agence prévoit de contrôler 10% des dossiers²⁵. Elle prévoit de privilégier les contrôles par ses propres contrôleurs mais n'exclut pas de recourir à la sous-traitance, en particulier en phase de rodage, sans préciser dans quelles proportions à ce stade. Les premiers contrôles devraient intervenir à partir du second semestre 2000.

2) Assiette de la redevance

²¹ Pour les éleveurs intégrables entre 1994 et 1996 ; pour les éleveurs intégrables à compter de 1997, le moratoire est repoussé.

²² 4 000 au titre de 2 000, 4 500 au titre de 2 001, 5 300 au titre de 2002 : cf. note de service AEAG du 22 juin 1999.

²³ Pour le traitement des DAP suivantes, simplifiées du fait de la connaissance de l'éleveur, l'agence table sur un temps de traitement d'environ 30 minutes.

²⁴ Sans que soit complètement exclu un contrôle antérieur à l'émission, comme en matière industrielle.

²⁵ Cf. relevé de décisions de la réunion de travail interne AEAG du 9 juin 1999.

a) Contrôle de l'établissement de l'assiette

Ce point est largement théorique pour l'AEAG, aucune redevance n'ayant été émise. Pour l'avenir, l'agence prévoit de s'en tenir aux estimations forfaitaires.

b) Calcul de la prime d'épuration

Faute de redevance émise, la même remarque vaut que précédemment. Pour l'avenir, l'AEAG prévoit de privilégier un contrôle du respect du plan d'épandage, tout en soulignant que la priorité donnée à l'approche agronomique suppose davantage de moyens de contrôle et un plus grand risque d'inégalité de pratiques entre contrôleurs - appréciations plus personnalisées -.

Préalablement à la vérification sur place, un premier contrôle de cohérence, sur la base des déclarations, interviendrait pour les dossiers sélectionnés. Après quoi, lors de la visite sur place, les contrôleurs, outre un examen des pièces comptables disponibles, procéderaient à un contrôle agronomique : disponibilité effective des parcelles pour l'épandage, études des analyses agronomiques dont dispose l'éleveur, disponibilité effective et viabilité des capacités de stockage déclarées, analyse des sols.

3) Produit de la redevance pollution

Jusqu'à présent, l'agence n'a rien perçu au titre de la redevance pollution élevage.

Or les éleveurs n'ayant pas manifesté d'intention d'intégrer le PMPOA et relevant du régime des installations classées sont potentiellement redevables de la redevance pollution élevage, dès lors qu'ils dépassent le seuil d'animaux à partir duquel ils sont intégrables (article 8 de l'arrêté du 2 novembre 1993 modifié).

Dans trois départements du ressort géographique du bassin (Corrèze, Lot et Garonne, Dordogne), pour lesquels la mission a interrogé les DDAF sur la différence entre le nombre d'élevages intégrables et le nombre d'élevages intégrés²⁶, cette dernière est apparue relativement limitée :

	Corrèze	Lot-et-Garonne	Dordogne
Nombre d'éleveurs intégrables au titre des années 1994/1997 (A)*	210	76	139
Nombre d'éleveurs intégrés au titre des années 1994/1997 (B)*	192	74	155
Différence B-A	18	2	-16**

* Les éleveurs intégrables au titre des années 1994 à 1997 peuvent être redevables de la redevance élevage à compter du 31/12/1995 pour les intégrables 1994 et entre le 31 mars 1997 et le 31 décembre 1998 pour les intégrables 1995 à 1997.

** Le nombre des éleveurs intégrables a été sous-estimé.

²⁶ Le critère retenu est le dépôt d'une demande préalable par l'éleveur.

Les élevages intégrables mais non intégrés sont néanmoins potentiellement²⁷ redevables de la redevance pollution, dans la mesure où ils relèvent de la réglementation sur les installations classées et dépassent le seuil d'animaux - variable selon les espèces et les années d'activité²⁸ - à partir duquel la redevance est établie.

Il est vrai que certains éleveurs n'auraient pas eu à acquitter de redevance parce qu'ils auraient été situés en dessous du seuil de perception (9 230 F en 1999) : à tout le moins aurait-il été nécessaire d'adresser des DAP à ces éleveurs pour s'assurer qu'ils étaient en dessous de ce seuil.

Sans que ce montant soit évaluable faute des éléments d'assiette nécessaires, on ne peut donc que constater un manque à gagner pour l'agence et un privilège indu pour les agriculteurs. L'agence justifie cette lacune par la priorité donnée à la gestion des aides, les difficultés de l'agriculture locale en début de programme ou encore l'échec de la tentative d'envoi des DAP en 1997.

Pour l'avenir et en cas de fausses déclarations pour les redevances émises dans les prochaines années, l'agence ne prévoit a priori pas de majorations, sur le modèle de la gestion actuelle de la redevance irrigation.

Ses prévisions de rentrées s'établissaient à 10 MF pour la période 1997/2001 dans le document général relatif au VII^e programme soumis au conseil d'administration du 29 octobre 1996 (sans répartition par année). Il faut cependant relever qu'une note interne du 29 février 1996 estimaient les rentrées liées à la redevance élevage à 15,4 MF, avec une augmentation continue du produit annuel²⁹. Même si l'agence a finalement décidé de minorer ses prévisions de recettes de redevance³⁰ et de ne pas indiquer de répartition annuelle (sans pouvoir l'expliquer a posteriori), il apparaissait clairement à la fin de 1996 une intention de recouvrer la redevance élevage, qui n'a cependant pas trouvé de traduction concrète dans les premières années d'application du VII^e programme. Il convient du reste de relever que ces prévisions initiales n'ont à ce jour pas été actualisées malgré l'absence de recouvrement en 1997, 1998 et 1999, pourtant de nature à minorer les 10 MF de recettes initialement prévues.

Pour le VIII^e programme (2002/2006), il n'existe à ce jour pas de prévisions quant au produit de la redevance élevage. La projection réalisée par l'agence à la demande de la mission table sur les rentrées suivantes :

En MF	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Redevance prévisionnelle	10	6,7	10,1	16,9	17,8	21,6	23,5	25

²⁷ Dans la mesure où ils dépassent le seuil de perception.

²⁸ Cf. l'article 8 de l'arrêté du 2 novembre 1993 modifié précité.

²⁹ 1,55 MF en 1997, 2,9 MF en 1998, 3,25 MF en 1999, 3,67 MF en 2000 et 4,07 MF en 2001. Les hypothèses retenues pour arriver à ces résultats étaient détaillées, prenant en compte premièrement le nombre d'élevage concernés par la redevance en fonction du calendrier d'intégration et du type d'élevage (bovins, porcs, volailles), avec le présumé que 5% des élevages intégrables ne souhaiteraient pas adhérer au programme, deuxièmement le niveau d'abattement lié à la prime d'épuration (fixé à 64% soit la classe 2 d'épandage et la classe moyenne de récupération) et troisièmement le niveau du seuil de perception (traduit en seuil d'animaux).

³⁰ Qui auraient tout aussi bien pu être majorées compte tenu de l'estimation à 5% seulement du nombre d'élevages restant en dehors du programme et de la non prise en compte des palmipèdes.

Compte tenu des hypothèses de travail retenues, ces prévisions paraissent sur-estimées³¹.

B) Situation financière

Au 31 décembre 1998, l'agence avait financé des travaux pour 770 élevages, représentant 131 000 UGBN, pour un montant de 90 MF - auxquels s'ajoutent 8 MF de financements d'études préalables -. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution constatée depuis 1994 :

Année civile	Nombre d'études préalables	Nombre de dossiers de travaux	Nombre d'UGBN concernées	Montant des aides de l'agence (KF)*
1994	63	0	ND	189
1995	561	74	ND	12 148
1996	741	115	ND**	16 799
1997	370	207	36 329	21 939
1998	936	374	59 703	46 945
TOTAL	2 671	770	130 832	98 020

* y compris le financement des études préalables

** pour 1994/1996 : 34 800 UGBN, sans ventilation annuelle

Année d'intégration	Nb de dossiers de travaux	Nombre d'UGBN concernées	Montant des aides de l'agence (KF)	Aide de l'agence F/UGBN
1994	199	53 591	30 721	573
1995	191	32 025	20 808	650
1996	302	37 291	27 876	748
1997	12	1 279	1 674	1 309
1998	4	566	1 560	2 756
TOTAL*	779	130 559	89 449	1 207

* les totaux des 4 colonnes sont inférieurs à la somme des lignes qui les composent car doivent être prises en compte des données relatives aux jeunes agriculteurs et aux opérations coordonnées, non ventilées par années (JA : 51 dossiers, 4 440 UGBN, 5 189 KF d'aides de l'agence ; OC : 11 dossiers, 587 UGBN et 620 KF d'aides).

³¹ Les hypothèses retenues par l'agence sont les suivantes :

- . tout éleveur ayant signé un contrat de travaux soit bénéficie du dispositif additionnel soit d'une prime pour épuration de 90% le faisant passer en dessous du seuil de perception (hypothèse conduisant à une sous-estimation de la redevance, certains éleveurs continuant de polluer même après travaux) ;
- . seuls 50% des éleveurs intégrables intègrent le programme, les autres 50% étant donc redevables dès 1999, sans moratoire et sans bénéfice du coefficient de pondération (hypothèse conduisant nettement à une sur-estimation de la redevance, le nombre des intégrés ayant de fortes probabilités d'être supérieur à 50%) ;
- . seuls 50% des éleveurs intégrables non intégrés sont repérés (chiffre vraisemblable tant qu'une liaison ne sera pas établie avec les fichiers des DSV) ;
- . l'assiette brute de la redevance est diminuée forfaitairement de 50% pour tenir compte de l'abattement pâturage (hypothèse conduisant à une sous-estimation de la redevance car on considère que tous les élevages du bassin sont constitués de bovins et que ces derniers sont censés être mis en pâture plus de 6 mois dans l'année) ;
- . pour le rattrapage des années d'activité 1996 à 1998, on considère que la prime pour épuration moyenne est de 60%, afin de tenir compte de la disparité d'avancement des éleveurs dans le processus ;
- . pour les élevages non intégrés, on considère que la prime pour épuration est systématiquement minimale, soit 48% (l'hypothèse conduit à sur-estimer la redevance, dans la mesure où tous les non intégrés ne sont pas systématiquement au niveau maximum de pollution).

Même si les effets à la hausse ou à la baisse de ces différentes hypothèses semblent globalement s'annuler, une comparaison avec les prévisions de l'AELB, plus fiables car fondées sur le calcul de redevances fictives pour tous les élevages intégrés, amène à conclure à une sur-estimation de ces prévisions : pour la même période, l'AELB table sur des redevances d'environ 20 à 25 MF/an, c'est-à-dire à peine plus alors qu'on compte en Loire Bretagne beaucoup plus d'élevages, et notamment d'élevages hors sol ne bénéficiant pas de l'abattement pâturage.

Sur les 6 700 éleveurs réputés intégrables, 770 (11,5%) ont fait l'objet de financements de travaux au 31 décembre 1998, pour un montant de 98 MF (études comprises).

L'agence ne disposant pas de statistiques sur le nombre d'UGBN intégrables au titre du PMPOA, l'estimation du coût que représenterait l'achèvement du programme est particulièrement aléatoire.

Considérant, sur la base des constatations effectuées dans les deux autres agences visitées, que le taux d'intégration en termes d'UGBN est supérieur de 50% à celui exprimé en termes d'élevages - les élevages les plus importants étant intégrés en premier - , on peut retenir pour Adour Garonne un taux d'intégration UGBN de 17%. Sachant que 131 000 UGBN ont été intégrées au 31/12/1998, on peut en déduire que le nombre total d'UGBN à intégrer est de 771 000, ce qui donne pour la période 1994/1998, un montant moyen d'aide par UGBN de 748 F. Avec 640 000 UGBN restant à intégrer, on obtient un coût total de 479 MF, porté à 575 MF par application d'un coefficient de majoration forfaitaire de 20%, destiné à prendre en compte la hausse du coût moyen par UGBN traitée liée à l'intégration de plus petits élevages.

Si l'on retient une hypothèse d'intégration de 75% et non plus de 100% - cf. annexe 2 - , on obtient, selon les mêmes méthodes, un coût d'achèvement du programme de 519 MF.

Compte tenu des équilibres internes au sein du CA³², il semble difficile à l'agence de dépasser pour le VIII^e programme l'enveloppe PMPOA du VII^e, le directeur de l'agence marquant clairement sa préférence pour une enveloppe inférieure, du fait notamment du bilan actuel de ce programme. A supposer que soit maintenu l'effort du VII^e programme, hypothèse retenue par le service agricole, il faudrait donc 3,3 autres programmes (soit 16,4 années ou 14,8, si l'on retient un taux d'intégration de 75%) pour achever d'intégrer tous les éleveurs pouvant y prétendre, et sans même envisager l'intégration des petits éleveurs.

Réaliser le programme à plus court terme - et particulièrement à échéance du VIII^e programme - reviendrait à faire supporter une charge potentiellement excessive pour l'agence, compte tenu notamment de la baisse du fonds de roulement de l'agence, qui, pour la première fois depuis de nombreuses années, a subi une ponction (à hauteur de 30 MF) en 1998, même s'il reste de 525 MF au 31 décembre 1998 (soit 6 mois de dépenses).

La montée en puissance de la redevance élevage - sans doute sur-estimée - devrait cependant permettre de modifier de façon significative le fort écart actuellement constaté par rapport aux aides PMPOA, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

En MF	VII ^e programme (1997/2001)	VIII ^e programme (2002/2006)
Redevance moyenne annuelle (A)	8,9	21
Montant moyen des aides annuelles (B)	35	35
Ecart B-A	26,1	14

³² Où l'on compte un représentant du monde agricole sur 26 membres.

La réduction de ce déséquilibre devrait permettre de récupérer des marges de manoeuvre financières. Si l'on considère que ces dernières années, l'effort de l'agence était de 35 MF (compte tenu de l'absence de produit de la redevance) et que cet effort peut être maintenu à l'avenir, les 9 MF de redevances moyennes annuelles du VII^e programme et les 21 MF du VIII^e programme peuvent être affectés au financement des aides. A effort constant pour l'agence, la part du VIII^e programme affectée au PMPOA peut donc être supérieure à celle du VII^e programme. Sur la période 1999/2006, 132 MF se trouveraient ainsi dégagés, soit un gain d'environ 3,8 ans (par rapport à une année à 35 MF).

Au total, l'examen des conditions de la gestion de la redevance pollution élevage à l'AEAG fait apparaître :

- . un désintérêt pour la redevance élevage jusqu'en 1999, avec pour corollaire une inapplication manifeste du principe pollueur/payeur au profit d'un principe contestable pollueur/payé ;

- . une prise de conscience récente du retard accumulé dans ce domaine avec un début de redressement de la situation et une préoccupation d'y consacrer les moyens nécessaires ;

- . une réduction progressive du décalage entre les coûts générés par le PMPOA dans les années à venir et les recettes tirées de la redevance, permettant de dégager des marges de manoeuvre et d'aller au delà de l'effort fait dans le cadre du VII^e programme.

AGENCE DE L'EAU LOIRE BRETAGNE (AELB)

A) Gestion de la redevance pollution

1) Eligibilité

a) Fonctionnement du service redevance

La redevance pollution élevage est gérée par le service agricole de la sous-direction des redevances³³. Les effectifs de l'agence affectés à la redevance élevage³⁴ ont évolué comme suit depuis 1995, année de mise en place du système :

en ETP	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
agents de catégorie 2**	0,5	0,5	0,5	0,5	0,75	0,75	0,75
agents de catégorie 3	0	0	0	0	2	2	2
agents de catégorie 4	1,5	1,5	1,5	2,5	2	10****	8
CDD***	0,75	0,75	0,25	0,25	0,25	0	0
Total	2,75	2,75	2,25	3,25	5	12,75	10,75

* prévision

** les agents de l'agence sont répartis en 5 catégories, la catégorie 1 correspondant aux rémunérations les plus élevées et la catégorie 5 aux rémunérations les plus basses

*** les CDD relèvent en l'occurrence toujours de la catégorie 5

**** avec une garantie de recrutement pour 4 de ces agents en juillet 1999

En termes de coûts de personnel (charges patronales et primes et indemnités diverses incluses), la correspondance s'établit ainsi :

en KF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
agents de catégorie 2	194	196	196	199	300	300*	300*
agents de catégorie 3	0	0	0	0	574	574*	574*
agents de catégorie 4	311	315	315	530	418	2 140*	1 712*
CDD	133	135	45	46	46	0	0
Total	638	646	553	775	1 338	3 014	2 586

* par convention, on a retenu pour 2000 et 2001 les mêmes valeurs que pour 1999, qui s'avèrent donc légèrement sous-estimées

³³ A côté de la sous-direction des redevances, on trouve 4 autres sous-directions : systèmes d'information, documentation et communication, prospectives et projets, interventions. S'y ajoute le secrétariat général (administration et finances, comptabilité et marchés, affaires générales) et un département des affaires générales. La sous-direction des redevances comprend quant à elle 4 services : gestion, contentieux et contrôle, collectivités locales, industries, agriculture.

³⁴ Ces chiffres prennent également en compte les effectifs travaillant à la redevance élevage hors du service agricole de la sous-direction redevances : ces derniers sont minoritaires en 1999 (un agent) mais représenteraient 3 ETP en 2000. Le service agricole précité comprenait 9 agents en mai 1999.

Ces données montrent bien la coupure que représente 2000, année à partir de laquelle devront être gérées les redevances de la masse importante d'éleveurs ne bénéficiant plus du moratoire. Ce mouvement est déjà perceptible en 1999, avec presque 2 ETP de plus qu'en 1998³⁵, afin de préparer cette échéance et de traiter les 2 246 déclarations envoyées aux éleveurs intégrables en 1996.

L'AELB n'a pas installé de logiciel spécifique pour la gestion de la redevance élevage, à l'image de l'AERMC, mais a développé une application spécifique, mise en place à partir du début de l'année 1996.

Les calculs intermédiaires relatifs aux coefficients de récupération des effluents et d'épandage sont traités manuellement et consignés sur des formulaires types propres à l'agence³⁶. Les résultats de ces calculs sont ensuite saisis dans l'application, qui édite sur cette base les titres de redevance. A partir de 2000, les calculs intermédiaires seront traités automatiquement, une fois mis en place le tableur correspondant, actuellement en cours d'élaboration par un sous-traitant, pour un coût d'environ 400 KF.

b) Tenue des fichiers

Pour constituer son fichier des redevables - i.e. des éleveurs ne s'étant pas manifesté ou en retard dans leurs engagements -, l'agence a adopté la démarche suivante :

. récupération auprès de prestataires privés des noms, adresses et type d'activité des éleveurs de porcs, de bovins et de volailles du bassin, par année d'intégration ;

. comparaison de ce fichier avec celui des éleveurs bénéficiant d'une aide de l'agence au titre du PMPOA, pour en extraire ces derniers ;

. envoi du fichier ainsi apuré aux DDAF du bassin pour un affinage du fichier (les DDAF retirent les élevages qu'elles savent non concernés mais n'ajoutent pas ceux qui pourraient l'être mais ne se sont pas manifestés) ;

. récupération d'un fichier une seconde fois allégé et envoi des DAP sur cette base.

L'agence souligne la bonne collaboration des DDAF, tout en regrettant qu'elles n'aient pas été en mesure de rajouter à la liste des élevages volontairement hors PMPOA.

Dans le cadre de cette démarche, l'établissement « Minotaure » a ainsi transmis les noms, adresses et type d'animaux de 8 540 éleveurs intégrables en 1994 et 1995, dont 8 366 éleveurs de porcs et de bovins³⁷ et 174 aviculteurs³⁸.

³⁵ Deux agents de catégorie 3 sont venus renforcer le service agricole à compter du 1^{er} janvier 1999.

³⁶ Pour chaque DAP, il existe 8 grilles types, élaborées par l'agence, et consignent les calculs intermédiaires : abattement pâturage, atelier plein air, collecte et stockage des jus d'ensilage, capacité de stockage des fumières, capacité de stockage des fosses, qualité de la récupération, qualité de l'épandage, fiche récapitulative.

³⁷ Commande du 5 février 1996 et facture de 141 251 F du 30 avril 1996.

³⁸ Commande du 25 juin 1996 et facture de 6 715 F du 17 décembre 1996.

Pour les intégrables au titre de 1996 et des années suivantes, un appel d'offre ouvert a été passé en juillet 1997 et 2 bureaux ont été retenus :

. « PBS », qui a facturé 3 080 adresses d'intégrables 1996 le 31 mars 1999, pour 51 074 F ;

. « Hyltel », qui a facturé 7 200 adresses d'intégrables 1996 en juillet et septembre 1998, pour un total de 257 842 F.

Quant aux intégrables 1997 et 1998, une commande de 4 000 adresses a été passée en mai 1999 aux deux bureaux : 66 330 F pour « PBS » et 142 911 F pour « Hyltel ». Hyltel a transmis une première série d'adresses pour les intégrables 1997 en juillet 1999, les deux commandes devant en tout état de cause être honorées avant octobre 1999.

Au total, 457 KF ont déjà été dépensés en services extérieurs pour l'établissement de ces fichiers et 209 KF devraient l'être prochainement, si les bureaux satisfont les commandes de l'agence. Ce total de 666 KF doit être comparé aux résultats obtenus pour les éleveurs intégrables en 1994 et 1995, les seuls à avoir fait l'objet d'un traitement complet - de la DAP à l'émission du titre de redevance -. Ces résultats sont résumés dans le tableau ci-dessous :

	Intégrables 1994 et 1995
Nombre d'adresses obtenues	8 540
Nombre de DAP envoyées	1 783
Nombre d'établissements redevables	330
Nombre d'établissements non concernés	1 400

Pour les intégrables 1994, les années d'activité retenues sont 1994 et 1995. Pour les intégrables 1995, l'année d'activité retenue est 1995.

On constate un fort taux de perte entre le nombre d'adresses facturées par le cabinet et le nombre de DAP envoyées (égal à 21% du premier chiffre), du fait principalement des éleveurs bénéficiant d'aides de l'agence au titre du PMPOA. De la même façon, 79% des DAP ont été envoyées à des éleveurs non concernés (car connus sous un autre nom, ayant cessé leur activité ou non encore intégrables).

Ces résultats indiquent clairement la difficulté à mettre en place des fichiers fiables en l'absence de liaisons avec les fichiers « installations classées », qui seuls permettraient un repérage fin des éleveurs délibérément restés en dehors du PMPOA.

Devant le refus des DSV de transmettre leurs fichiers, l'AELB a pris le parti de recourir à un prestataire extérieur, malgré les limites et les coûts de cette option. Compte tenu de la masse d'éleveurs concernée, elle n'avait, il est vrai, guère d'alternative.

Pour les intégrables 1996³⁹, les fichiers ont été constitués et sur les 10 280 adresses facturées, 2 246 DAP ont été envoyées et sont actuellement en cours de traitement, soit 22% du nombre d'adresses transmises (1% de plus que pour les intégrables 1994 et 1995).

³⁹ Qui avaient jusqu'au 31 mars 1998 pour déposer leur demande préalable et sont donc potentiellement redevables, sans démarche de leur part, à partir de cette date.

S'agissant des intégrables 1997 et 1998⁴⁰, des commandes ont été passées en mai 1999 aux deux cabinets précités ayant remporté l'appel d'offres, mais ces derniers n'ont pas encore transmis leurs fichiers. Un retard dans l'émission des redevances des intégrables 1997 restés volontairement hors du PMPOA est donc à craindre.

Enfin, pour l'établissement de la redevance au titre de l'année 1999, qui sera également due par les éleveurs intégrés entre 1994 et 1997 du fait de la fin du moratoire, l'agence dispose des fichiers des éleveurs ayant déposé une demande d'étude préalable, soit 21 685 élevages.

Sur ces 21 685 élevages, qui recevront tous une DAP à la fin de l'année, l'AELB estime à 2 545 le nombre de ceux qui se situeront au-dessus du seuil de perception⁴¹.

c) Modalités de traitement des DAP

Le traitement des DAP est entièrement centralisé au siège de l'AELB, ses 6 délégations locales n'intervenant pas dans le processus. L'agence estime que cette centralisation permet à la fois de limiter les coûts de coordination - s'agissant d'un domaine très complexe - et d'éviter des différences de traitement entre redevables du bassin.

Pour les déclarations de premier contact, l'agence évalue le temps de traitement à 2 heures (4 heures s'il faut demander des renseignements complémentaires à l'éleveur, ce qui arrive dans 90% des cas). Les déclarations simplifiées - lorsqu'une DAP a déjà été envoyée - demandent autour de 15 minutes de travail, portées à 30 si des renseignements complémentaires sont nécessaires.

Si l'éleveur n'a pas retourné sa DAP 5 semaines après qu'elle lui a été envoyée, il reçoit une première lettre de rappel, suivie d'une seconde au bout de 15 jours, si la première est restée sans suite. Ces lettres de rappel sont cependant peu incitatives, dans la mesure où aucune pénalité n'est prévue.

Compte tenu de la masse beaucoup plus importante de DAP qu'il faudra gérer à partir de fin 1999, l'agence a réfléchi à des simplifications possibles. La première consisterait à n'adresser de déclaration qu'une fois tous les trois ans, pour les élevages situés en dessous du seuil de recouvrement lors de la première déclaration. La seconde résiderait en une facturation annuelle automatique pour les redevances d'un faible montant⁴² : pour ces dossiers, les mêmes éléments d'assiette seraient reconduits pendant trois ans. Pour les éleveurs relevant du dispositif additionnel, cette facturation automatique ne jouerait pas, compte tenu des incidences fortes de ce dispositif sur le montant de la redevance due.

⁴⁰ Qui avaient ou ont respectivement jusqu'au 31 décembre 1998 et jusqu'au 31 décembre 1999 pour déposer leur demande préalable et sont ou seront donc potentiellement redevables, sans démarche de leur part, à partir de ces dates.

⁴¹ L'hypothèse retenue est celle d'une prime pour épuration de 90%. Le seuil de perception, qui, depuis 1997, varie en fonction de 4 zones géographiques correspondant à des degrés divers de pollution, est compris pour 1999 entre 6 749F et 9 422F.

⁴² L'agence n'a pas encore déterminé quel pourrait être le seuil de la facturation automatique.

2) Assiette de la redevance

L'agence a opté pour l'estimation forfaitaire du niveau de pollution, par référence au TEF (tableau d'équivalence forfaitaire). Un éleveur pourrait en revanche demander une mesure individuelle, mais s'exposerait alors à perdre les 100% d'abattement appliqués aux matières en suspension (MES) ainsi qu'au phosphore (P)⁴³. C'est sans doute pourquoi, outre la méconnaissance possible de la réglementation, le cas ne s'est jamais présenté.

Pour contrôler les éléments d'assiette déclarés par les éleveurs, le service agricole de la sous-direction redevances peut s'appuyer sur la cellule contrôle mis en place par cette sous-direction en octobre 1998. Cette cellule ne comprend toutefois que deux agents et couvre toutes les redevances (industries, collectivités, agriculture). Un seul contrôleur est affecté à la redevance élevage. Encore consacre-t-il une part de son temps à la redevance irrigation, dont le produit est supérieur à la redevance élevage.

Les premiers contrôles en matière de redevance élevage, initialement prévus pour 1998⁴⁴, ne sont donc intervenus qu'en 1999. Il est vrai que le guide de contrôle des déclarations d'activités d'élevage, élaboré par le service gestion, contentieux et contrôle de la sous-direction redevances ne s'est trouvé disponible qu'en avril 1999.

Ces 7 premiers contrôles, réalisés entre janvier et mars 1999 (2 en janvier, 1 en février, 4 en mars) au titre des années d'activité 1994 et 1995, n'ont du reste pas donné de résultats substantiels :

- . 1 contrôle a débouché sur un reversement (à hauteur de 2 648 F) ;
- . 1 contrôle a constaté la correction de l'assiette établie ;
- . 1 contrôle a donné lieu à la fois à l'émission d'une redevance complémentaire (9 824 F au titre de 1995) et à un reversement (3 869 F au titre de 1994) ;
- . 4 contrôles ont conduit à l'émission de redevances supplémentaires pour un total de 53 403 F.

Il faut de surcroît relever que les notifications relatives à ces 7 contrôles n'avaient toujours pas été envoyées au début de juillet 1999, alors que le premier contrôle remonte au 18 janvier 1999 et le dernier au 3 mars.

Par ailleurs, ces contrôles sont inégalement répartis par activité : 3 concernent des aviculteurs et 4 des élevages mixtes (où les volailles sont représentées). Les élevages de porcs et de bovins, potentiellement les plus polluants, ont été inopportunément écartés.

⁴³ Cf. annexe économique et financière.

⁴⁴ La direction avait fixé un objectif de 15 contrôles élevage. Finalement, seuls 7 contrôles seront effectués et ne le seront qu'en 1999.

Les modalités de ce contrôle sur place laissent également à désirer dans la mesure où il n'y a pas de contrôle des parcelles d'épandage (pour vérifier notamment que l'éleveur s'en tient bien aux parcelles déclarées) ni d'analyse des sols. Plus qu'un véritable contrôle agronomique, il s'agit donc largement d'un contrôle administratif, fondé sur la consultation des documents comptables, la visite des installations (appréciation de la capacité d'accueil et de stockage des bâtiments, de leur état, comptage des animaux, contrôle du cahier d'épandage et notamment de la cohérence des informations qu'il comporte avec les déclarations de l'éleveur). Même à faible contenu agronomique, ce type de contrôle demande de une demi journée à une journée, sans compter le temps de rédaction du compte rendu de visite (autour de 2 jours).

A la date de la mission, le calendrier des contrôles pour 1999 n'était toujours pas fixé, alors que l'objectif assigné par la direction a été fixé à 30 contrôles élevages⁴⁵. Ces derniers seront donc concentrés sur la période août/décembre, sans qu'il y ait de réflexion sur la meilleure période de contrôle.

A ce stade, les objectifs en termes de contrôles annuels restent de 30 en 2000 et en 2001, ce qui représente 0,27% des 11 000 éleveurs intégrés en 1999 et 0,15% des 19 745 éleveurs intégrables entre 1994 et 1997 (soit un contrôle par redevable tous les 658 ans en moyenne). On est donc loin du taux de 5% de contrôle habituellement retenu en matière agricole, notamment pour les aides communautaires.

Ces différents éléments font donc clairement apparaître une insuffisance des contrôles tant réalisés que prévus. Pour que ces derniers soient dissuasifs et aient une portée pédagogique, l'agence doit renforcer les moyens qu'elle y consacre, quitte à alléger ses charges en amont (traitement des déclarations) ou à sous-traiter une partie de ce travail, entièrement assuré par ses soins actuellement⁴⁶.

3) Produit de la redevance pollution

Les premières redevances ont été émises en 1997 pour les éleveurs intégrables en 1994 et 1995 et ont dégagé un produit de 178 KF. Il convient de noter que des redevances auraient pu être émises dès 1996, à l'endroit des éleveurs intégrables en 1994 et au titre des années d'activité 1994 et 1995. L'agence attribue ce retard au délai de mise en route du dispositif, entièrement nouveau.

En 1998, 895 KF de redevances ont été émis, pour les mêmes catégories d'éleveurs qu'en 1997.

Les années d'activité 1996 et 1997 seront mises en recouvrement en 1999, avec retard pour les élevages intégrables en 1996 et n'ayant pas déposé leur demande préalable avant le 31 mars 1998⁴⁷. Le 1^{er} juillet 1999, des redevances avaient été émises pour 1 378 KF, au titre des années d'activité 1994 et 1995.

⁴⁵ La liste des 30 éleveurs à contrôler était connue en juillet 1999.

⁴⁶ L'agence n'exclut pas définitivement le recours à la sous-traitance mais n'a actuellement rien prévu, attendant notamment que soit passé le cap décisif de l'émission de redevances pour les élevages intégrés au PMPOA.

⁴⁷ Pour cette catégorie d'éleveurs, la redevance pouvait être exigible au titre des années 1996 et 1997 à partir du 31 mars 1998.

Le tableau ci-dessous retrace les redevances élevages perçues ou à percevoir par l'agence depuis la mise en oeuvre du PMPOA :

Année civile	Redevance perçue (en KF)
1997	178
1998	895
1999	1 378 1 600*
2000	25 100*
2001	24 500*
2002	26 900*

* *prévision*

Les prévisions de rentrée au delà de 1999 sont établies à partir des redevances fictives calculées par l'agence pour chaque éleveur intégré⁴⁸. En retenant un coefficient de pondération moyen de 0,5⁴⁹, le montant de cette redevance fictive s'élève à 19,5 MF⁵⁰. A ce montant, on applique les hypothèses suivantes :

. pour l'année d'activité 1999 (émission en 2000), le coefficient de pondération passe de 0,69 à 0,76 et 15% des éleveurs potentiellement redevables pourront bénéficier d'une prime pour épuration d'au moins 95%, les faisant passer en dessous du seuil de perception ;

. pour l'année d'activité 2000 (émission en 2001), le coefficient de pondération passe de 0,76 à 0,84 et 25% des éleveurs potentiellement redevables pourront bénéficier d'une prime pour épuration d'au moins 95%, les faisant passer en dessous du seuil de perception ;

. pour l'année d'activité 2001 (émission en 2002), le coefficient de pondération passe de 0,84 à 0,92 et 25% des éleveurs potentiellement redevables pourront bénéficier d'une prime pour épuration d'au moins 95%, les faisant passer en dessous du seuil de perception.

Plusieurs incertitudes amènent à considérer ces prévisions avec précaution :

. tous les éleveurs bénéficiant d'une prime pour épuration de 95% ne seront pas pour autant automatiquement en dessous du seuil de perception, notamment pour les plus gros, dont la redevance brute est élevée ;

. même après financement des travaux de mise aux normes (qui tendent à augmenter chaque année le montant de la prime d'épuration), il n'est pas acquis que 15% puis 25% des éleveurs pourront bénéficier de primes d'épuration supérieures à 95% ;

⁴⁸ Cette redevance pour pollution résiduelle après travaux est calculée en partant de l'hypothèse qu'après achèvement des travaux, l'éleveur atteint une prime pour épuration de 90%. Au moment de solder le contrat, cette redevance, à condition que l'éleveur soit au-dessus du seuil de perception, conduit à une réfaction sur l'aide apportée par l'agence. Ce dispositif, institué à l'initiative de l'agence - les textes ne le prévoyant pas - a principalement une vocation pédagogique, visant à faire prendre conscience à l'éleveur que même après avoir réalisé des travaux, il peut continuer à polluer.

⁴⁹ Le coefficient de pondération est de 0,4 pour l'année d'activité 1994, 0,5 pour l'année d'activité 1995, 0,56 pour l'année d'activité 1996, 0,62 pour l'année d'activité 1997 et 0,69 pour l'année d'activité 1998.

⁵⁰ Agrégation des redevances fictives calculées pour les 11 000 éleveurs intégrés : il ne s'agit donc pas d'une approximation et ce chiffre constitue une base solide.

. pour l'année d'activité 2000 et les suivantes, le nombre d'éleveurs intégrés et donc potentiellement redevables ira croissant et devrait donc venir augmenter le produit de la redevance, même s'il s'agit d'élevages de plus en plus petits et donc fréquemment en dessous du seuil de perception.

Ces différents éléments donneraient à penser que les prévisions de rentrées de l'agence, établies à la demande de la mission, sont plutôt sous-estimées.

S'agissant du VIII^{ème} programme (2002/2006), l'agence ne s'estime pas en mesure d'établir de prévisions mais considère que le produit de la redevance élevage devrait se stabiliser autour du niveau de 2001 et osciller entre 20 et 25 MF, du fait de la conjugaison d'effets contradictoires : un effet à la hausse lié à l'entrée des nouveaux intégrés et un effet à la baisse lié à l'achèvement des travaux de mise aux normes et à la montée en charge du dispositif additionnel.

L'agence relève que seul un abaissement substantiel du seuil de perception, qu'elle juge excessif car en réalité conçu pour l'industrie, serait de nature à augmenter le produit de la redevance. Une intégration des petits élevages - sans évoquer les conséquences financières qu'elle induirait en termes d'aides - aurait aussi un effet positif, en particulier si ne leur était pas appliqué de moratoire.

Même sous-estimée pour l'avenir, rapportée aux coûts de personnel induits par sa gestion, on constate que la redevance élevage est d'un rendement faible, ainsi que l'illustre le tableau ci dessous :

Année civile	Coûts en personnel (en KF)	Redevance perçue (en KF)
1997	553	178
1998	775	895
1999	1 338	1 378
		1 600*
2000	3 014*	25 100*
2001	2 586*	24 500*

* *prévision*

En 1997, année de mise en route du dispositif de gestion de la redevance, cette dernière coûte 3 fois plus qu'elle ne rapporte. En 1998, elle rapporte 15% de plus qu'elle ne coûte tandis qu'en 1999, elle rapporterait 2,2 fois ce qu'elle coûte (mais 8,3 fois en 2000 et 9,5 fois en 2001, années marquées par la fin du moratoire). Même si l'évolution est favorable, le coût de gestion de la redevance resterait de 10,5% en 2001, ce chiffre étant du reste sous-estimé par la non prise en compte des coûts de fonctionnement et d'investissement⁵¹.

Les autres redevances gérées par l'agence présentent en effet un bilan moins défavorable. Ainsi en 1998, la redevance pollution industrie représentait un produit de 154 MF pour des coûts de personnel de 2,2 MF et la redevance irrigation un produit de 21 MF pour des coûts de personnel de 1,5 MF.

⁵¹ La prise en compte des coûts de fonctionnement et d'investissement, selon les modalités retenues par l'agence, fait passer le coût de gestion de la redevance à 4 039 KF en 2001, soit un coût de gestion non plus de 10,5% mais de 16,5%.

En termes de répartition par département, l'émission des redevances au titre des années 1994 et 1995 - qui ont donné lieu à des émissions entre 1997 et 1999 - fait ressortir le poids des départements bretons. Ainsi, sur 2 396 KF de redevances émis, les quatre départements bretons représentent 902 KF, soit 38% du produit perçu pour 20% des départements entièrement situés dans le ressort du bassin (et 13% des départements relevant entièrement ou partiellement du bassin).

Enfin, l'agence n'applique pas de majoration en cas de fausses déclarations et ne prévoit pas d'en appliquer à ce stade. L'application de majorations est pourtant un moyen efficace de dissuader les redevables de frauder ou de négliger le renseignement de leur déclaration, que n'interdisent pas les textes applicables.

B) Situation financière

Au 31 décembre 1998, l'agence avait signé des contrats de travaux pour 9 981 élevages, représentant 1 675 000 UGBN, pour un montant de 773 MF. Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution constatée depuis 1994 :

Année civile	Nombre d'études préalables	Nombre de dossiers de travaux	Nombre d'UGBN concernées	Montant des aides de l'agence (KF)*
1994	242	12	2 645	2 400
1995	880	714	127 923	64 400
1996	16 961	2 374	559 800	227 300
1997	3 602	2 676	419 496	195 800
1998	3 925	4 205	564 650	283 100
TOTAL	25 610	9 981	1 674 514	773 000

* y compris le financement des études préalables

Année d'intégration	Nombre de dossiers de travaux	Nombre d'UGBN concernées	Montant des aides de l'agence (KF)	Aide de l'agence F/UGBN
1994	3 546	864 782	257 388	298
1995	2 666	413 842	183 023	442
1996	3 000	346 513	200 493	579
1997	285	22 738	15 173	667
1998	166	18 548	16 102	868
TOTAL	9 573	1 666 423	672 179	412

Sur les 37 800 éleveurs réputés intégrables, 11 000 (29%) ont fait l'objet de financements de travaux au 30 juin 1999, pour un montant d'environ 880 MF. Ce taux d'intégration, élevé par rapport aux autres agences, tient à la part élevée des élevages porcins en Loire Bretagne, qui, à la différence des bovins, ne se sont pas vus appliquer un report du calendrier d'intégration. Exprimé en termes d'UGBN, ce taux d'intégration est plus élevé et se situe à 38,1% (4 400 000 UGBN intégrables)⁵².

⁵² Taux d'intégration au 31/12/1998 ; le taux d'intégration en termes d'élevages est de 26,4%, à comparer aux 29% à la date du 30 juin 1999.

La prise en charge des 2 725 000 UGBN restant à intégrer représenterait un coût très approximatif d'environ 1 507 MF⁵³, soit 2 fois ce qui a été dépensé au 31 décembre 1998 et 1,3 fois ce qui est prévu au titre du VII^e programme (1 200 MF). Il faudrait donc 6 ans, à ce rythme, pour achever le programme, ce qui conduit au premier semestre 2004.

Si l'on retient une hypothèse d'intégration de 75% et non plus de 100% - cf. annexe 2 - , on obtient, selon les mêmes méthodes, un coût d'achèvement du programme de 901 MF, soit 1,3 fois ce qui a été dépensé au 31 décembre 1998 et 75% de ce qui est prévu au titre du VII^e programme (1 200 MF). Il faudrait alors 3,6 ans, à ce rythme, pour achever le programme. Cette seconde hypothèse aboutit à réduire le coût d'achèvement des travaux davantage que pour les deux autres agences, du fait de l'important effort d'intégration déjà réalisé par l'AELB.

Il faut cependant préciser qu'il n'est pas tenu compte du programme de résorption⁵⁴, d'un montant d'environ 400 MF, qui n'a fait l'objet que de 5 MF d'engagements et dont les interventions se concentreront en fin de programme, rallongeant la durée de réalisation du programme d'environ 18 mois.

Réaliser le programme dans ces délais ne constituerait pas, d'après le directeur de l'agence, une charge insupportable pour l'agence, compte tenu notamment de l'importance de la trésorerie de l'agence, qui s'élève à 1 080 MF au 31 décembre 1998⁵⁵.

Il serait en revanche difficile d'aller au-delà de cet effort, compte tenu de l'équilibre au sein du conseil d'administration, de la ponction opérée sur le fonds de roulement⁵⁶ et de l'impact limité de la hausse du produit de la redevance.

La montée en puissance de la redevance élevée ne devrait en effet pas permettre de réduire de façon significative le fort écart existant actuellement avec les aides PMPOA, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

En MF	VII ^e programme (1997/2001)	VIII ^e programme (2002/2006)
Redevance moyenne annuelle (A)	10,7*	22,5**
Montant moyen des aides annuelles (B)	240	250
Ecart B-A	229,3	227,5

* compte tenu des prévisions pour 2000 et 2001 (1,35 MF seulement pour la période 1997/1999)

** prévisions comprises dans une fourchette de 20 à 25 MF

⁵³ Sur la base d'une aide moyenne par UGBN pour la période 94/98 de 462 F, on arrive à un coût de 1 256 MF. Pour tenir compte de l'accroissement du coût moyen de l'UGBN traitée lié à la baisse de la taille des élevages aidés, on applique forfaitairement à ce total un coefficient de majoration de 20%, ce qui donne un total de 1 507 MF.

⁵⁴ Le programme de résorption concerne les 87 cantons classés en zones d'excédent structurel (ZES). Sur ces 87 cantons, 77 sont situés en Loire Bretagne (dont 71 en Bretagne) et 10 dans la Drôme.

⁵⁵ Mais sur lequel l'agence devra tirer pour payer les travaux correspondant à l'actualisation du VII^e programme décidée en 1999 : + 500 MF pour le PMPOA et autant pour divers autres programmes non agricoles.

⁵⁶ L'agence estime que le maintien du rythme d'engagements du VII^e programme ferait passer le fonds de roulement de 6 mois de dépenses actuellement à 1,7 mois en fin de VIII^e programme.

Au total, l'examen des conditions de gestion de la redevance élevage à l'AELB fait apparaître :

. une gestion globalement satisfaisante - surtout par rapport aux autres agences visitées - de cette redevance, même si quelques retards en termes d'envoi de déclaration ou d'émission ont pu être relevés et que les modalités du contrôle restent perfectibles ;

. un hiatus manifeste entre les coûts induits par le PMPOA et les recettes tirées de la redevance, sans toutefois que le financement de l'ensemble de ce programme à l'horizon 2006 (terme du VIII^e programme) paraisse insurmontable.

ANNEXE VI:

LA MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE AUX PAYS-BAS

SOMMAIRE

I. UN AUTRE CHOIX DE METHODE : LE BILAN A L'EXPLOITATION	1
A - Une situation d'excédent	1
1. Hausse du cheptel et concentration des élevages	1
2. Les excédents mesurés	1
B - Les choix de méthode	2
1. 1987-1996 : les quotas de lisier	2
2. Le passage à la comptabilité minérale (MINAS)	3
a) Une comptabilité minérale et une taxation des excédents	3
b) Des obligations déclaratives	5
c) Une administration dédiée	5
Le bureau du recouvrement (BH ou Bureau HEFFINGEN), est une administration dédiée, créée en 1987, et dont les effectifs croissent à un rythme très rapide.	5
II. DES AVANTAGES EVIDENTS, MAIS CONTREBALANCES PAR DE LOURDES CONTRAINTES DE GESTION	7
A - Les avantages du système	7
B - De lourdes contraintes de gestion	7
1 - le passage à un système de taxation des excédents d'azote nécessite la mise en place d'un système de contrôle très lourd et de surcroît coûteux	7
2. Le modèle néerlandais est contesté par la Commission	8

ANNEXE VI:

LA MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE AUX PAYS-BAS

Afin d'enrichir son analyse du dispositif français de quelques éléments de comparaison, la mission s'est rendue aux Pays-Bas le 1^{er} et le 2 juin. Les éléments recueillis dans ce cadre sont présentés sous une forme synthétique dans cette annexe.

Confrontés à des problèmes de pollution très aigus - face auxquels l'opinion publique s'est montrée très réactive - les Pays-Bas ont mis en place un système fondé sur trois principes centraux :

- le bilan d'azote à l'exploitation, combiné à la taxation des excédents d'azote avec une transition aménagée pour parvenir à un niveau de rejets acceptable ;
- un système de transport très développé ;
- un dispositif de contrôle intégré.

I. UN AUTRE CHOIX DE METHODE : LE BILAN A L'EXPLOITATION

A - Une situation d'excédent

1. Hausse du cheptel et concentration des élevages

Deux facteurs de dégradation de la situation environnementale sont réunis. Le premier est la hausse tendancielle des productions d'élevage, surtout dans le secteur porcin. Le tableau suivant présente l'évolution des principales productions depuis 1970. Aujourd'hui, l'élevage représente environ 55% de la valeur brute de la production agricole, contre 35% pour l'horticulture et moins de 10% pour les grandes cultures.

En milliers	1970	1980	1990	1996
Poules pondeuses	25,3	37,5	44,3	40
Bovins	4,3	5,2	4,9	4,5
Porcins	5,5	10,1	13,9	14,5

Source : ambassade de France

Le second est une répartition inégale du cheptel sur le territoire. Très intensive au sud et à l'est du territoire (Brabant, Lembourg en particulier), l'agriculture l'est en effet beaucoup moins au Nord.

2. Les excédents mesurés

Ces caractéristiques conduisent naturellement à une situation d'excédent. Appréciés selon leur origine, les excédents sont ainsi ventilés. Ils sont mesurés en tonnes de phosphates, et non en tonnes d'azote comme dans la plupart des pays de la Communauté (données 1996).

Catégorie animale	% de la production de phosphates	% des excédents de phosphates
Bovins, ovins, caprins	52,6%	5,7%
Porcs (engraissement et naissage)	29,8%	56,6%
Volailles (chair et ponte)	12,3%	35,3%
Divers	5,3%	2,4%
Total	100,0%	100,0%

Source : *id. données retraitées*

La production bovine est à l'origine de plus de la moitié de la production de phosphates, mais de 5,7% seulement des excédents. L'essentiel des excédents se concentre sur les élevages porcins et avicoles, car ces élevages hors-sol ne disposent généralement que de très peu de terres.

B - Les choix de méthode

Trois objectifs ont été assignés à la politique de maîtrise des pollutions agricoles à la fin des années 80 :

- atteindre une fertilisation équilibrée en phosphates ;
- ne pas dépasser un taux de 50 mg/l de nitrates dans la nappe phréatique et baisser de moitié la teneur en nitrates des eaux superficielles ;
- réduire les émissions d'ammoniac de 50% - par référence au niveau enregistré en 1985 - à l'horizon de l'an 2000 et de 70% en 2005.

On notera que, contrairement au choix opéré dans la majorité des pays de l'Union européenne, la source de pollution la plus suivie est le phosphate. La méthode a, par ailleurs, évolué dans le temps¹.

1. 1987-1996 : les quotas de lisier

A partir de 1987, tous les élevages néerlandais se sont vus attribuer un quota de lisier (ou quota de phosphates), déterminé en fonction du cheptel présent dans l'exploitation à la fin de l'année 1986. Le quota distinguait une partie liée au sol (125 kilogrammes de phosphates par hectare) et une partie correspondant à l'excédent, taxée annuellement à taux progressif. Les élevages en situation d'excédent ont été astreints à la tenue d'une comptabilité des entrées et des sorties de lisier ; d'autre part, le nombre de places autorisé a été plafonné tant que les élevages en question demeuraient en situation d'excédent.

Des normes ont par ailleurs été définies pour l'épandage en fonction du type de culture concerné. La transition a été aménagée, les normes se durcissant au fil du temps : les plafonds sont aujourd'hui fixés à 120 kilogrammes de phosphore à l'hectare pour les surfaces en herbe et à environ 100 kilogrammes pour le maïs. Ces normes ne s'appliquent désormais plus qu'aux exploitations extensives (moins de 2,5 UGB/ha), pour lesquelles l'emploi des engrais chimiques reste libre. D'autre part, l'épandage est interdit de septembre à janvier inclus, ce qui revient dans les faits à imposer aux éleveurs une capacité de stockage de six mois. Les quotas de lisier ont été négociables entre le premier janvier 1994 et le 10 juillet 1997² : à cette date, la restructuration qui a suivi l'épizootie de peste porcine s'est orientée vers la mise en place d'une politique de quotas porcins.

¹ Voir à ce sujet la note de l'attaché agricole aux Pays-Bas en date du 23 mars 1999. Les développements qui suivent s'appuient largement sur ce document.

² Les bénéfices réalisés dans le cadre des transactions étaient taxés à 25%.

Ces deux premières phases ont permis de réduire substantiellement la production d'azote et de phosphates. Elle se sont est également accompagnées d'une très forte expansion du transport de lisier en direction du nord du pays, les agriculteurs supportant les coûts de transport.

Les résultats n'ont cependant pas été jugés suffisants :

- les taux de nitrates dans les eaux superficielles restent en effet très élevés dans les régions d'élevage intensif ; la Commission estime d'ailleurs que la situation des Pays-Bas est mauvaise (elle est très mauvaise en Belgique, en Espagne et en Italie) ;
- les pluies acides demeurent préoccupantes, or les dépositions acides sont constituées à 60% par de l'ammoniac dont les neuf dixièmes proviennent des effluents d'élevage.

Plusieurs mesures supplémentaires ont donc été décidées comme par exemple l'injection des lisiers dans le sol, désormais obligatoire et couverture des silos, également obligatoire, ou enfin la construction et la rénovation des bâtiments d'élevage dans les zones d'élevage intensif. Mais l'objectif central a été ajusté : il s'agit désormais d'atteindre un équilibre complet de fertilisation à moyen terme : c'est l'objet de la troisième phase.

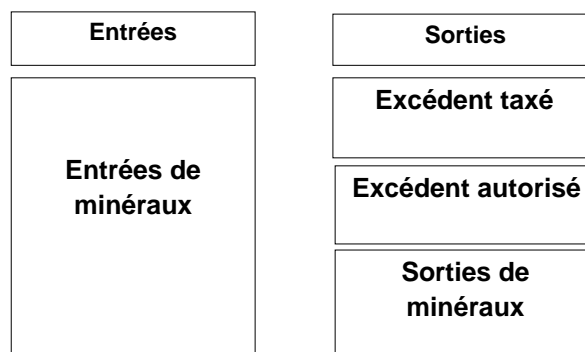
2. Le passage à la comptabilité minérale (MINAS)

La troisième phase du programme global de maîtrise des pollutions est entrée en vigueur en 1996 et prévue pour une période de 15 ans. Il a été décidé de passer à un système de comptabilité minérale (MINAS), ce qui équivaut à abandonner la logique forfaitaire antérieure et à adopter une approche individuelle fixant certes des objectifs à atteindre, mais laissant en même temps aux exploitants la liberté de choisir les moyens de les atteindre compte tenu de leur situation propre.

Ce système présente trois caractéristiques principales :

a) Une comptabilité minérale et une taxation des excédents

Le système MINAS permet aux exploitants d'enregistrer les quantités réelles d'azote et de phosphates qui entrent et sortent de l'exploitation. Ces entrées et sorties doivent s'équilibrer, sous réserve de l'excédent autorisé.



La rupture avec le système antérieur est double : du côté des entrées, la base est élargie aux engrais chimiques ; du côté du processus, l'attention est portée sur les objectifs (le niveau de l'excédent) et non sur les moyens, laissés à l'appréciation de l'exploitant.

La souplesse du dispositif est dans l'ensemble assez grande, dans la mesure où les pouvoirs publics disposent de plusieurs leviers d'action et ont veillé à garantir une application progressive du système mis en place, condition essentielle de son acceptation par les organisations professionnelles agricoles.

Le premier levier est le **niveau d'excédent autorisé**. Il est modulé en fonction de la surface d'apport. Deux plafonds s'appliquent par ailleurs : pour l'azote, d'une part, et pour les phosphates, d'autre part.

L'évolution prévue des normes est décrite dans le tableau suivant.

Excédent autorisé en kg par hectare et par an			
Période	Phosphates, toutes terres agricoles	Azote prairies	Azote terres arables et jachères
1998-1999	40	300	175
2000-2001	35	250	125
2002-2004	30	220	110
2005-2007	25	190	100
2008 et au delà	20	entre 140 et 180	entre 60 et 100 ³

Le second niveau ouvrant des espaces de liberté à l'action administrative est le calibrage de la taxation des excédents non autorisés. Dans ce cas, il est également prévu d'augmenter progressivement le taux de la taxe et de jouer sur la progressivité.

Taxe en florin par kilogramme	Niveau de perte en kg par hectare	1998-1999	2000-2004	2005 et au delà
Phosphates	0 - 5	2,5	5	5
	0 - 10	2,5	5	20
	> 10	10	20	20
Azote	Quel que soit le niveau	1,5	1,5	1,5

On notera toutefois que la modulation de la taxe ne s'applique qu'aux phosphates. S'agissant de l'azote, le choix du législateur a été celui d'une « flat tax ». L'internalisation de la pollution - application du principe pollueur payeur - est donc minorée pour cette catégorie de polluants. L'idée d'une taxe sur les émissions d'ammoniac, avancée dans un premier temps, a été abandonnée.

Le troisième levier est constitué par le champ d'application du système. Dans un premier temps, seuls les élevages intensifs devraient y être assujettis, le champ s'élargissant au fur et à mesure :

- 1998 (première année de fonctionnement effectif du système) : système limité aux élevages possédant plus de 2,5 UGB/ha (soit, dans la pratique, les élevages porcins et avicoles ainsi que les élevages bovins les plus intensifs) ;
- 2000 : abaissement du seuil d'intégration aux élevages dont la charge est supérieure à 0,5 UGB/ha
- 2001 : élargissement aux exploitants de grandes cultures et aux autres cultivateurs.

Il convient de mentionner qu'un dispositif spécifique doit par ailleurs s'appliquer aux élevages laitiers intensifs. S'agissant des exploitations n'ayant pas rejoint le système MINAS, des règles plus sévères leur sont appliquées.

³ Les normes sont différenciées en fonction de la nature des sols et du risque de lixiviation subséquent.

b) Des obligations déclaratives

L'exploitant doit adresser chaque année une déclaration des minéraux à une agence chargée du recouvrement et du contrôle de la cohérence des déclarations. Pour l'instant, l'exploitant doit joindre deux types de justificatifs :

- **les bons de livraison du lisier qu'il exporte** : l'idée est d'organiser la traçabilité des lisiers. C'est une mesure essentielle, car elle conditionne le niveau de la taxe (une exportation de lisier est une sortie dans le bilan minéral, ce qui réduit l'assiette de la taxe) ;

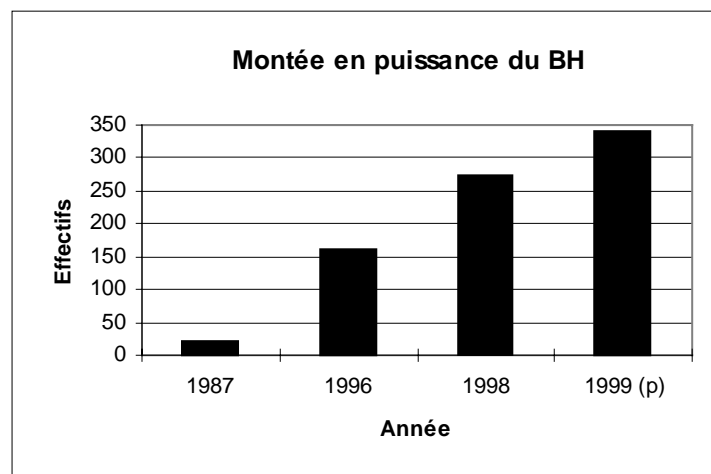
- **des pièces justificatives sur les entrées et les sorties.**

A partir de l'an 2000, les comptabilités minérales devront avoir été certifiées par un expert comptable ou un centre agréé.

c) Une administration dédiée

- Organisation générale

Le bureau du recouvrement (BH ou Bureau HEFFINGEN), est une administration dédiée, créée en 1987, et dont les effectifs croissent à un rythme très rapide.



Source : Bureau HEFFINGEN

Les missions de l'agence - qui contracte avec le ministère de l'agriculture et dispose d'une autonomie budgétaire - sont de deux ordres :

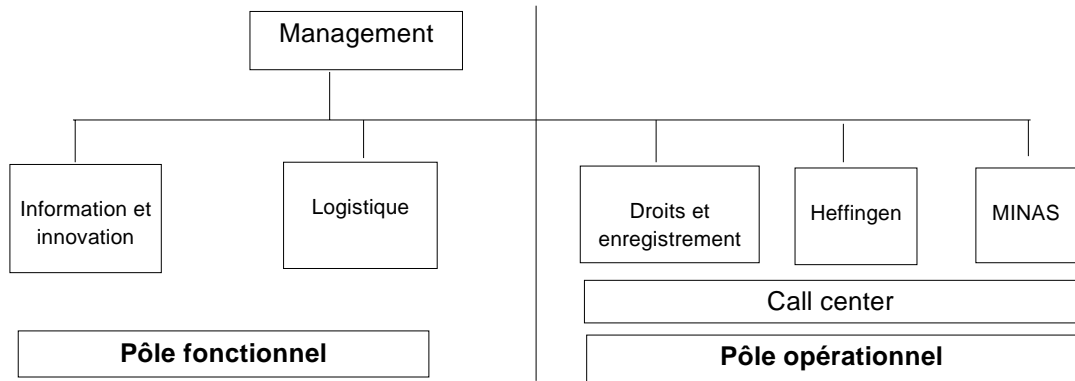
- préparation et évaluation de la réglementation, notamment en ce qui concerne les engrais (transports internationaux, politique des quotas)
- exécution de la réglementation : administration du système des quotas et de MINAS.

L'organisation de l'agence est classiquement découpée entre des services fonctionnels, dont celui de l'information - qui joue un rôle capital dans l'organisation de l'agence⁴ - et des services opérationnels. MINAS est géré dans un service propre, qui monte en puissance quand un mouvement inverse se produit pour l'ancien service HEFFINGEN, qui conserve la gestion du système antérieur et l'administration de la taxe sur la santé animale. Un centre d'appel téléphonique a également été mis

⁴ Voir plus loin.

en place pour renseigner efficacement les exploitants qui rencontrent des difficultés pendant le basculement vers MINAS.

L'organigramme simplifié est présenté ci-dessous.



- Coûts et principaux indicateurs d'activité

Le budget de l'agence s'établit à 35,8 millions de florins en 1998⁵. Les principaux indicateurs d'activité sont résumés dans le tableau suivant.

Indicateurs d'activité 1998	Total BH	dont MINAS
Formulaires envoyés	3 080 000	2 370 000
Formulaires revenus et traités	1 590 000	1 210 000
Appels téléphoniques reçus	243 300	73 300
Lettres supplémentaires envoyées	41 500	7 000

Des objectifs de productivité moyenne ont été fixés pour ces grandes fonctions :

Objectifs BH pour 1999
4 minutes par appel téléphonique
8 minutes par formulaire traité
60 minutes par lettre supplémentaire

Le nombre d'exploitations pris en compte dans MINAS est de l'ordre de 60 000 (75% dans le système affiné, 25% dans le système forfaitaire).

- Procédures

Sommairement résumé, le traitement des déclarations est assuré via un circuit complexe, laissant une forte part aux procédures automatisées. L'enchaînement des contrôles de cohérence, qui ressortent du BH, et des contrôles sur place, responsabilité du service d'inspection agricole (AID), est également prévu.

* le circuit repose sur de lourdes procédures déclaratives : envoi sous forme papier des bons de livraison de lisier par l'éleveur et le transporteur ;

* procédure pour les résultats des échantillons prélevés au moment des exportations : les laboratoires sont reliés au BH par un réseau EDI, et un double papier est envoyé par le transporteur.

⁵ Le taux de conversion FL/FF est de 2,98.

Tous les bordereaux sont scannés et stockés dans une base de données avant de faire l'objet de recoupements. En fin de chaîne, la traçabilité des échanges de lisier est assurée. Il est pour l'instant nécessaire de saisir une partie des données manuellement, mais l'utilisation de techniques d'intelligence artificielle devrait limiter ces opérations.

Les recoupements permettent d'identifier, au regard des données de référence issues de la base, les profils à risque. Les exploitants sont, à cette fin, divisés en groupes de clients. Les résultats des contrôles administratifs sont transmis au service de contrôle du ministère de l'agriculture (AID), qui procède à deux types de contrôles : aléatoires (ils sont minoritaires) et sur information du BH.

II. DES AVANTAGES EVIDENTS, MAIS CONTREBALANCES PAR DE LOURDES CONTRAINTES DE GESTION

A - Les avantages du système

Le système présente trois séries d'avantages principaux :

- une certaine souplesse d'utilisation : il est possible de moduler les paramètres de la taxe, l'exploitant est libre de ses choix et redevable d'une simple obligation de résultat. La logique agronomique est bien mieux prise en compte et l'objectif de fertilisation raisonnée clairement affiché ;

- le système néerlandais est apparemment moins coûteux : la mission n'a pas été en mesure de trouver d'aides comparables à celles distribuées dans le cadre du programme de maîtrise français. Le principe pollueur payeur est appliqué bien plus clairement, d'autant plus que les éleveurs prennent également en charge des coûts de transport du lisier et les autres coûts annexes (échantillons, certification de la comptabilité minérale).

- le contrôle est exercé par des moyens beaucoup plus efficaces : traçabilité des lisiers et donc contrôle de l'épandage ; ciblage des populations à risque ; enchaînement des contrôles sur place mieux assuré.

B - De lourdes contraintes de gestion

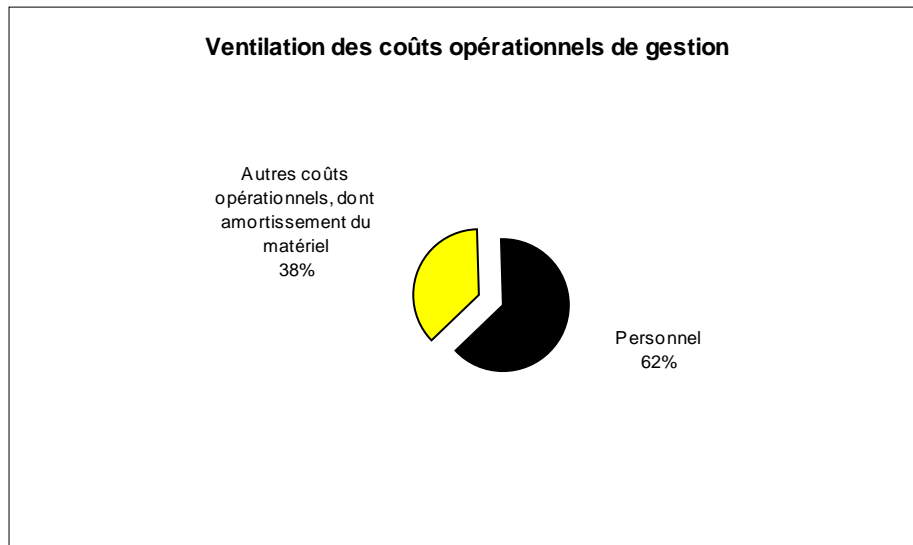
Le dispositif est très lourd à gérer. Son éventuelle transposition en France nécessiterait donc une période de transition dont on peut craindre qu'elle ne soit très longue.

Les principales critiques qu'il est permis d'adresser au système néerlandais sont les suivantes :

1 - le passage à un système de taxation des excédents d'azote nécessite la mise en place d'un système de contrôle très lourd et de surcroît coûteux

En l'absence de comptabilité analytique précise, les calculs réalisés dans le cadre de la mission représentent nécessairement des ordres de grandeur.

S'agissant des coûts administratifs, il est possible de les évaluer **aux alentours de 23,7 millions de florins, soit 70,7 MF ou encore 1 200 francs par exploitation et par an, répartis de la façon suivante.**



Hypothèses :

- calcul des coûts fondé sur le budget du BH pour 1998 ;
- affectation de 50% des amortissements et de la moitié des coûts de personnel des services fonctionnels
- coûts de personnel moyens estimés à 210 KF par an, charges sociales incluses

Le produit des taxes mis en regard de ces coûts administratifs est estimé à environ 19 millions de florins par an. **Le coût de gestion de la taxe est donc supérieur de 25% à son produit.**

D'autres coûts de gestion se reportent de surcroît sur les éleveurs assujettis à la taxe sur les excédents. Il s'agit des coûts de certification des comptabilités minérales (aucune estimation n'est disponible) et du coût des échantillons (entre 40 et 80 florins par prélèvement). Un dernier coût né de la complexité est également le temps passé par les éleveurs à remplir les formulaires.

2. Le modèle néerlandais est contesté par la Commission

La Commission s'interroge sur la comptabilité du système MINAS avec la norme de 50 mg/l fixée par la directive nitrates de 1991. Un avis motivé a été rendu à ce sujet, et les Pays-Bas y ont répondu le 1^{er} décembre 1998 par un programme complémentaire comprenant, outre MINAS, deux volets :

- la réduction de 20% du cheptel porcin entre 1998 et 2000 (mesure contestée devant la Cour suprême), complété par une modification des conditions d'alimentation de nature à réduire de 5% les émissions de phosphate (en cas d'échec, une compression de 5% des effectifs autorisés doit s'appliquer) ;
- des mesures complémentaires relatives à l'azote : il s'agit de normes plus sévères ayant vocation à s'appliquer à une surface comprise entre 250 et 350 000 hectares de loess et de sols sableux très sensibles au lessivage. Ces normes ne s'appliqueront toutefois qu'à partir de 2008 et les surfaces concernées n'ont pas encore été désignées.

*

Au total, trois fils directeurs ressortent de la comparaison des dispositifs français et néerlandais. Tout d'abord, les deux systèmes ont été jusqu'à présent faiblement efficaces, parce que la

vraie question est sans doute le problème de l'agriculture intensive, qui se pose dans l'un et l'autre cas avec une grande acuité dans certaines zones géographiques bien déterminées. S'agissant des directions prises, on ne peut en revanche que constater deux situations très éloignées : prédominance d'une logique forfaitaire dans la fertilisation, aides massives et absence de portée du principe pollueur payeur en France ; faibles coûts apparents, affichage de la fertilisation raisonnée et avancée du principe pollueur payeur en Hollande. L'évolution de la politique hollandaise est donc mieux orientée, mais elle s'accompagne de coûts très élevés : coûts de gestion de la taxe supérieur à son rendement, coûts administratifs également élevés, même s'ils sont moins bien connus, pesant sur les agriculteurs. Théoriquement plus efficace, le modèle hollandais est donc par ailleurs synonyme d'une bureaucratisation accrue. Si elle devait être envisagée, sous réserve d'une étude approfondie, sa transposition en France n'est donc pas envisageable à court terme.

ANNEXE VII:

LES POLLUTIONS CAUSEES PAR LES GAZ

SOMMAIRE

I. LES DIFFERENTS TYPES DE POLLUTIONS PAR LES GAZ	1
A - Les odeurs	1
B - Les pluies acides	2
C - L'effet de serre	2
D - Les effets sur la santé humaine et animale	2
II LES DEUX PRINCIPAUX GAZ POLLUANTS	2
A - L'hydrogène sulfuré (H ₂ S)	2
B- L'ammoniac (NH ₃)	3
III. LES LIEUX D'EMISSION DES GAZ	4
IV. LES NORMES OU ACTIONS CONCERNANT LES INSTALLATIONS	4
V. LES NORMES ET ACTIONS CONCERNANT L'EPANDAGE	6
A - Les normes	6
B- Les encouragements	6
VI. LES ADDITIFS	7

ANNEXE VII:

LES POLLUTIONS CAUSEES PAR LES GAZ

On estime que 40%, en moyenne, de l'azote des lisiers s'évaporent - dans les installations ou lors de l'épandage - et polluent l'air. La majeure partie de cet azote évaporé retombe sous la forme de pluies acides, qui polluent les cours d'eau et les nappes. Il ne saurait donc y avoir de véritable politique de l'environnement sans maîtrise de ces phénomènes.

Or le PMPOA constitue pour l'essentiel une tentative de contrôle de la pollution de l'eau. La lutte contre les pollutions dues aux gaz n'a pas été véritablement engagée. Sans doute cette carence s'explique-t-elle par des difficultés de mesure. Mais elle ne saurait se justifier plus longtemps, dès lors que la réalité des pollutions ne fait aucun doute, et qu'il existe des moyens de les réduire dans une proportion importante.

Sauf mention d'une autre source, les informations réunies dans la présente annexe proviennent du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE)¹.

I. LES DIFFERENTS TYPES DE POLLUTIONS PAR LES GAZ

A - Les odeurs

De toutes les pollutions d'origine agricole, c'est la plus perceptible, et donc la plus ressentie par les populations. L'image touristique de la Bretagne en a beaucoup souffert (déception aggravée encore par les algues vertes). D'autres régions sont également victimes de ces maux.

Les odeurs des effluents ont de nombreuses composantes ; on en a recensé jusqu'à 130, dont certaines présentes à doses infimes². Mais les principaux coupables sont connus: l'hydrogène sulfuré et l'ammoniac. Il n'existe pas, en ce domaine, de système de mesure scientifique et largement reconnu, comme en matière de bruit (les décibels). Des essais ont eu lieu, mais les résultats des mesures varient de manière considérable selon le moment de la mesure, la distance par rapport à la source, le vent etc.³ Quant aux sensibilités individuelles, elles diffèrent fortement. On a donc recouru, parfois, à des jurys ; cela implique que la population touchée de près par la pollution olfactive soit en nombre suffisant pour permettre la constitution et les réunions régulières d'un jury ; condition non remplie, le plus souvent, dans les régions d'habitat dispersé.

Si l'odeur elle-même échappe largement à la mesure, les spécialistes sont capables de quantifier assez aisément les principaux gaz responsables, et les volumes d'azote correspondants.

¹ Bureau des Biotechnologies des Industries Agricoles et Agro-Alimentaires.

² O'Neil et Philips, cités par Nadine Guingand, Institut Technique du Porc, *Nuisances olfactives*, page 2

³ Voir thèse pour le doctorat vétérinaire de A. Healy, *Contribution à l'étude comparative des nuisances olfactives émanant des élevages de porcs sur lisier ou sur litière biomâtrisée*, ENVA 1996

B - Les pluies acides

Selon les études de l'INRA, la moitié environ de l'ammoniac évaporé retombe sous forme de pluies acides dans un rayon de 5 km. Le reste retombe dans des zones moins proches, mais qui peuvent être néanmoins sensibles. La politique de maîtrise de la pollution de l'eau ne saurait donc se désintéresser de celle de l'air.

L'adoption par l'Union européenne et par la France d'un plafond d'épandage de 170 kg d'azote à l'hectare signifie, en principe, qu'une exploitation se conformant à ce maximum ne pollue pas. Les incitations financières et les règles de résorption ont été élaborées en conséquence. Bien que fixé de manière plus ou moins forfaitaire, le chiffre de 170 kg correspond *en principe* à ce qu'un hectare peut en moyenne supporter. Or l'exploitation en cause, si elle se trouve placée dans des conditions moyennes, dégage dans l'atmosphère environ 40/60èmes de l'azote de ses effluents, soit quelque 110 kg à l'hectare, qui s'ajoutent aux 170 kg. Le PMPOA ne prend pas cette pollution supplémentaire en compte, sauf par le financement d'injecteurs de lisiers qui n'ont connu qu'un succès limité (voir infra).

C - L'effet de serre

Le gaz carbonique et le méthane également dégagés par les effluents sont inodores mais contribuent à l'effet de serre. Le dioxyde d'azote (N₂O) attaque la couche d'ozone protectrice.

D - Les effets sur la santé humaine et animale

Les odeurs fortes dégagées par les effluents, notamment en période d'épandage, peuvent provoquer des nausées chez les voisins⁴. Les poussières contenues dans les gaz peuvent provoquer des bronchites ou d'autres affections, chez les animaux comme chez les hommes. A l'occasion, elles propagent des maladies d'un élevage à un autre.

Mais il y a plus grave. Des cas de chute fatale dans une fosse à lisier ont été enregistrés çà et là ; ils paraissent dus à un étourdissement provoqué par l'hydrogène sulfuré. « *En agitant un réservoir d'effluents, on libère une grande quantité de gaz potentiellement mortels* », indique une brochure du Conseil National des Producteurs de Porcs (américains)⁵. Ces risques font actuellement l'objet d'une étude au Canada.

II LES DEUX PRINCIPAUX GAZ POLLUANTS

A - L'hydrogène sulfuré (H₂S)

Il s'agit du plus malodorant des gaz dégagés par les effluents. Gaz lourd, il tend à stagner au fond des installations ou des fosses, et se dégage chaque fois que les effluents sont remués.

⁴ Phénomène signalé non seulement en France, mais aussi aux Etats-Unis (*A Review on the Literature on the Nature and Control of Odors from Pork Production Facilities*, par J. Ronald Miner, de l'Université de l'Etat d'Oregon, pour le *National Pork Producers Council*, 1^{er} septembre 1995, pages 9 et 10).

⁵ Ibid page 6.

B- L'ammoniac (NH₃)

Gaz léger, il se dégage de manière rapide, notamment lors de l'épandage. En France, 95% des émissions d'ammoniac sont d'origine agricole. Le Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique (CITEPA) évalue ces émissions chaque année, au niveau national.

	Milliers de tonnes d'ammoniac
1990	807
1991	801
1992	790
1993	780
1994	786
1995	794
1996	807

Le CITEPA attribue les fluctuations constatées d'une année à l'autre aux variations du cheptel et à l'utilisation plus ou moins forte des engrais. On observe cependant, depuis 1993, une progression lente mais régulière (+ 3,4% en trois ans). L'évaluation de 1997 est en cours.

Une ventilation régionale est effectuée de loin en loin, la dernière remontant à 1994. Les trois régions les plus polluées étaient alors la Bretagne (18,8% des émissions nationales), les Pays de la Loire (13,6%) et la Basse-Normandie (6,4%).

En kg par hectare, toujours en 1994, la hiérarchie régionale était la suivante, la seconde colonne étant déduite de la première par la mission en considérant que 14/17èmes du poids de l'ammoniac sont constitués d'azote. Le tableau se concentre sur le haut de la hiérarchie, les dernières régions n'étant indiquées que pour mémoire.

Dégagements dans l'atmosphère (en kg/ha de superficie totale)	Ammoniac	Azote
Bretagne	52	42,8
Pays de Loire	31,9	26,3
Basse Normandie	27,3	22,5
Haute Normandie	23,5	19,4
Nord Pas de Calais	23,5	19,4
Auvergne	13	10,7
Guyane	0,1	0,1

Cette hiérarchie confirme la relation entre les dégagements d'ammoniac et l'intensité de l'élevage. Les trois régions du Grand Ouest viennent en tête. La série descendante effectue un saut entre le Nord Pas-de-Calais et l'Auvergne. Un peloton d'onze régions se trouve compris entre l'Auvergne et Champagne-Ardennes.

Les chiffres ci-dessus ne sont pas directement comparables aux objectifs des pouvoirs publics, et notamment aux 170 kg/ha, qui concernent l'azote épandu. En effet, le CITEPA n'a pas raisonné par exploitation, ni par canton. Il a rapporté les quantités de gaz dégagées à la surface totale de chaque région, y compris les zones urbanisées, les forêts, les marais, les exploitations dépourvues d'élevage, et les petites exploitations non intégrables qui ne mettent pas leurs terres à la disposition d'autrui pour épandage (ce qui est le cas général, hors Bretagne). En ôtant du dénominateur de la fraction ces différentes superficies, on obtiendrait des quotients (poids d'ammoniac ou d'azote dégagé

dans l'atmosphère, par hectare) beaucoup plus élevés. A titre d'exemple, les retombées d'azote provenant de l'atmosphère ont été chiffrées à 70 kg par ha et par an dans certains secteurs de Californie ⁶.

III. LES LIEUX D'EMISSION DES GAZ

Les gaz polluants se dégagent :

- des installations elles-mêmes (préfosses situées en dessous des caillebotis, litières, fosses) ; l'importance de ces dégagements est fonction, en grande partie, de la conception des installations et de leur bonne ou mauvaise tenue ; en tout cas, chaque fois que l'on remue le lisier, de l'hydrogène sulfuré se dégage vers le voisinage ; les voisins qui se trouvent sous le vent de l'établissement subissent donc toute l'année, sans périodicité prévisible, des bouffées d'odeur, d'une intensité variable ;

- des matières épandues ; selon une étude anglo-néerlandaise ⁷, concernant un cas moyen, l'odeur est particulièrement intense durant la première heure, puis décroît, se ravive vers la sixième heure et décroît de nouveau, restant significative durant 72 heures ; les voisins des champs d'épandage subissent des odeurs plus fortes que les voisins des installations, mais durant des périodes plus brèves ; cela dit, ces voisins sont souvent les mêmes, et en ce cas ils cumulent les nuisances.

La première de ces nuisances a longtemps été négligée par rapport à la seconde. Une prise de conscience s'est produite récemment. On relève, dans un document de l'Institut Technique du Porc, la phrase suivante : « *Les contestations émises par le proche voisinage ont, elles aussi, évolué. Il ne s'agit plus exclusivement d'émissions odorantes dues à l'épandage des déjections, mais plus particulièrement des odeurs émises par les bâtiments d'élevage et les installations de stockage des lisiers* » ⁸

IV. LES NORMES OU ACTIONS CONCERNANT LES INSTALLATIONS

Parmi les normes ou actions contre les gaz déjà décidées ou concevables, les unes concernent les installations, d'autres concernent l'épandage ; les additifs, lorsqu'ils sont efficaces, réduisent l'émission des gaz à la fois dans les installations et lors de l'épandage. Ces trois types de normes ou d'actions sont examinés successivement en V, VI et VII.

La norme

S'agissant des installations, une seule norme existe en France : elles ne peuvent être implantées à moins de 100 m des habitations des tiers ; distance bien faible si l'on sait que les odeurs, portées par un vent défavorable, peuvent être perçues jusqu'à 5 km.

Les actions ou recommandations

La recommandation de base concerne la bonne tenue des installations. Elle a été maintes fois formulée, sur le terrain, par les représentants du ministère de l'Agriculture et par les inspecteurs

⁶ Ibid, page 13

⁷ Pain et Klarenbeek, 1988, cité par N. Guingand p. 4.

⁸ N. Guingand p.2

des établissements classés. Pour sa part, l'Institut Technique du Porc écrit : « *Il faut déconseiller certaines techniques, telles que l'augmentation des densités d'animaux pour une plus grande propreté des sols (sic), la réduction de la ventilation pour économiser les calories ou le stockage prolongé du lisier sous le caillebotis pour limiter les volumes de stockage extérieur* »⁹. Quand commence le « prolongé » ? Il serait utile d'élaborer des normes, de les assortir de contrôles. Mais c'est poser à nouveau le problème de la très faible fréquence des contrôles, et de la situation des services compétents, absorbés par la délivrance d'avis sur les projets PMPOA.

L'élevage de porcs sur litière paillée est généralement reconnu comme moins malodorant que l'élevage sur caillebotis. 10% des porcs français environ sont élevés de cette manière, dont la forme la plus élaborée est celle de la « litière bio-maîtrisée », en faveur voici quelques années, et qui conserve ses tenants. Ainsi, la porcherie Dumont à St Rémy-sur-Orne (Calvados), située en Suisse normande, est dotée de deux chambres d'hôtes, louées à des touristes qui ne se plaignent apparemment d'aucune odeur, malgré la présence de 90 truies et de 450 porcs à l'engraissement ; cette porcherie a été visitée par le préfet de région et par un groupe de personnalités, qui se sont déclarés satisfaits¹⁰. Mais comme la porcherie Dumont, outre la litière bio-maîtrisée, utilise des additifs (voir plus loin), il est difficile de savoir dans quelle mesure le succès revient à l'une des techniques ou à l'autre. La plupart des éleveurs reprochent à l'élevage sur paille le temps de travail qu'il requiert, ainsi que l'inégalité des résultats d'une exploitation à une autre, cette technique étant sensible à la moindre erreur de gestion.

A défaut d'élevage sur paille, divers auteurs préconisent de couvrir les fosses à lisier, par des toits « en dur » ou au moyen de litières flottantes ; les couvertures en dur sont incluses dans l'assiette des subventions PMPOA. Mais la couverture, dure ou flottante, risque d'être contre-performante : en empêchant l'arrivée d'air, elle facilite la tâche des bactéries anaérobies responsables de la formation des gaz polluants. Tant que l'on maintient la couverture, les émissions de gaz sont réduites voire supprimées ; dès qu'on l'ôte, la pollution est bien pire qu'en l'absence de couverture¹¹. Pour y parer, il conviendrait d'exhausser la fosse de 1,50 m environ, de façon à ménager un volume d'air au-dessus du lisier ; d'où une pollution esthétique et un problème de coût.

Une autre formule consiste, comme dans l'industrie, à capter l'air intérieur par un extracteur, au lieu de le laisser sortir, et à le traiter par un biofiltre, par du charbon actif, etc. L'efficacité de ces techniques est démontrée. Mais le coût du matériel, et de sa maintenance, les mettent semble-t-il hors de la portée de la majorité des éleveurs¹².

Une variante allégée consiste en la capture des poussières, au moyen de filtres placés aux entrées et aux sorties d'air ; selon l'Institut Technique du Porc, cette solution « *est un bon moyen de réduire les odeurs d'une porcherie, jusqu'à 60% au moins dans certains cas* »¹³ ; elle éviterait aussi des transmissions de maladies ; mais les autres auteurs ne reprennent pas cette suggestion

Dans une de ses brochures, le Ministère de l'Environnement présente des appareils à agiter et brasser le lisier¹⁴. Une circulaire du Ministère de l'Agriculture (DEPSE/SDEEA) en date du 18 avril 1995 les inclut parmi les dépenses subventionnables dans le cadre du PMPOA. L'Agence de l'eau Rhin-Meuse, parmi d'autres, les conseille à ses interlocuteurs. En facilitant l'oxydation, ces appareils combattent les bactéries anaérobies. En contrepartie, toute agitation du lisier dégage de

⁹ Institut Technique du Porc, « Elevage porcin et respect de l'environnement », avec la participation du Ministère de l'Environnement, 1997, p. 29.

¹⁰ *L'Agriculteur Normand*, 14 mai 1998. Commentaires téléphoniques de la DSV du Calvados.

¹¹ Entretien avec Mme Senan, Laboratoires HYGEFAC, 28 mai 1999.

¹² N. Guingand p. 5. ITP p. 33.

¹³ ITP p. 23-24.

¹⁴ Ministère de l'Environnement, « Elevage Bovin Environnement », p.69-70.

l'hydrogène sulfuré - le gaz le plus malodorant. L'avantage net suffit-il pour justifier le coût de ces appareils et de leur fonctionnement ? C'est loin d'être certain.

Pour mémoire, beaucoup d'élevages asiatiques, à Taiwan notamment, récupèrent du biogaz et s'en servent comme d'une source d'énergie, le volume du lisier à épandre se trouvant réduit d'autant. Cette solution n'a connu aucun succès en Europe ni en Amérique du nord, en raison de coûts de fonctionnement élevés¹⁵. De surcroît, la chute des cours des hydrocarbures concurrents, au cours de la période récente, n'a pu que réduire l'attrait du biogaz .

V. LES NORMES ET ACTIONS CONCERNANT L'EPANDAGE

A - Les normes

A la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat, les normes d'épandage fixées par l'arrêté du 29 février 1992 sont redevenues applicables¹⁶. Les distances d'épandage minimales à respecter s'apprécient par rapport aux habitations occupées par des tiers, ainsi qu'aux stades et terrains de camping agréés. Les prairies et cultures ne se prêtent pas à enfouissement. La mise en œuvre d'un traitement ou d'un procédé n'est pas laissée à la discrétion de l'éleveur : elle doit être prévue dans le plan d'épandage, et l'engagement vaut jusqu'à modification éventuelle de ce plan, selon les règles applicables.

Les textes précédemment en vigueur prévoyaient que la distance d'épandage pouvait être abaissée à 10 m en cas d'injection des effluents dans le sol.

Dans ses grandes lignes, la réglementation française appelle trois remarques :

- comparées à celles des pays de l'Europe de Nord, les règles françaises sont laxistes ; aux Pays-Bas, la distance d'épandage est de 300 m ; en Allemagne, elle varie selon l'importance de l'élevage, mais atteint 400 m pour 450 porcs ;
- les textes ne sélectionnent pas les traitements ou procédés (enfouissements, additifs) dont la mise en œuvre permet de réduire la distance d'épandage à 50 m ; or leur efficacité est variable, certains étant même contre-productifs (voir ci-dessous) ;
- en l'absence de contrôle des épandages, ces normes ont un caractère largement théorique.

B- Les encouragements

Les enfouissements et injections sont encouragés à la fois par la modulation des distances, que l'on vient d'indiquer, et par l'inclusion des appareils nécessaires dans les dépenses subventionnables. Mais, d'un point de vue d'efficacité, il faut bien distinguer les différents procédés.

1/ L'enfouissement superficiel porte l'effluent à une profondeur de 5-10 cm . Le Cemagref considère que, par ce moyen, l'émission d'ammoniac peut être réduite de 95% à 100%¹⁷ ;

¹⁵ Miner p. 7 et 12.

¹⁶ Voir annexe I.

¹⁷ José Martinez, « Connaissance et maîtrise des émissions gazeuses en système d'élevage développé », Cemagref mars 1999, p. 43.

mais cela ne vaut, bien entendu, que si l'effluent est enfoui immédiatement, objectif difficile à atteindre dans la réalité; si au contraire l'effluent séjourne à la surface du champ, l'ammoniac, gaz léger, se dégage nécessairement. Le MATE, pour sa part, signale que si le sol est argileux et le temps humide, l'effluent se trouve rapidement libéré; l'enfouissement léger ne peut donc être considéré comme un procédé fiable. Il donne cependant droit à une réduction de la distance d'épandage.

2/ L'enfouissement en profondeur (15 à 20 cm) échappe à cette critique. Comme dans le cas précédent, le Cemagref évalue à 95% ou 100% la réduction possible de l'émission d'ammoniac, ce qui appelle une réserve identique. Il ajoute que « le risque de détérioration du sol est assez important ».

Que l'enfouissement soit superficiel ou profond, la durée de la pollution du voisinage par les gaz est plus longue qu'en apparence. Pour des raisons techniques, l'agriculteur ne peut passer sans cesse de l'épandage à l'enfouissement, et vice versa. Le plus souvent, il opère par plages d'une journée entière. S'il applique une règle d'enfouissement dans les 12 heures, une journée d'épandage sera suivie d'une journée d'enfouissement, le voisinage restant exposé à la pollution, en pratique, pendant deux jours. De même, l'application du délai maximal d'enfouissement de 24 heures peut exposer le voisinage à la pollution gazeuse pendant trois jours. Le seul mode d'enfouissement réellement respectueux du voisinage consiste à faire intervenir deux tracteurs se suivant de près, l'un tirant l'engin utilisé pour l'épandage et l'autre tirant l'engin (charrue ou autre) utilisé pour l'enfouissement en profondeur; cette formule mobilise deux conducteurs; peu d'agriculteurs peuvent prendre un tel engagement dans leur plan d'épandage, et le respecter. A défaut, l'enfouissement en profondeur doit être considéré comme une mesure d'accompagnement, plutôt que comme une solution, en soi, au problème de la pollution par les gaz.

3/ L'injection de l'effluent dans le sol est une meilleure technique, car les deux phases de l'opération (épandage, enfouissement) se trouvent réunies en une seule. Son efficacité implique évidemment une profondeur suffisante. Mais un injecteur coûte environ 150.000 F. Pour cette raison, et malgré les subventions, peu d'éleveurs s'en sont dotés. Faut-il mener une campagne en faveur des injecteurs? Ce serait relancer une revendication des organisations agricoles, consistant à en revenir à la règle applicable avant l'arrêt du Conseil d'Etat: les effluents pouvaient être injectés à 10 m seulement des habitations (contre 50 m aujourd'hui, et à condition que l'injection soit prévue dans le plan d'épandage). Il paraît politiquement difficile, alors que la sensibilité écologique des Français se développe, et que notre réglementation est déjà retardataire par rapport à celle des pays du nord de l'Europe, d'annoncer et de mettre en œuvre une limite aussi étroite que 10 m.

On peut enfin mentionner un substitut éventuel de l'épandage: le compostage des effluents. Il consiste à compacter ceux-ci avec des ordures ménagères ou de la paille. Mais ce n'est possible que pour des effluents relativement secs; or le problème le plus aigu est posé par les lisiers, qui sont liquides. Le compostage des effluents ne connaît donc pas un grand succès, en France, comme à l'étranger¹⁸.

VI. LES ADDITIFS

Les additifs ont le mérite, quand ils sont efficaces, d'agir à la fois sur les effluents contenus dans les installations et sur les effluents épandus. Du point de vue des pouvoirs publics, c'est donc la solution la plus intéressante - ce qui n'exclut évidemment pas qu'on la complète par des recommandations concernant les modes d'épandage.

¹⁸ Miner, p. 11.

Il existe sur le marché français environ 70 additifs pour combattre les odeurs. On peut éliminer d'emblée ceux qui ne font que masquer l'odeur - comme les désodorisants vendus au grand public - et laissent les gaz produire leurs autres effets nocifs (pluies acides, destruction de la couche d'ozone, etc.). Les autres additifs, chimiques pour la plupart, sont supposés prévenir ou limiter la formation des gaz eux-mêmes. Leur efficacité est douteuse. D'après un questionnaire de 1998, dont les réponses pèchent sans doute par excès, 5% seulement des éleveurs utilisent un additif¹⁹.

Le Laboratoire National d'Essais, dont l'indépendance est reconnue, et qui constitue la meilleure référence, a reconnu l'efficacité d'un seul additif : le procédé Azofac, créé par les laboratoires Hygéfac. Il s'agit d'une adjonction au lisier de bactéries aérobies, qui combattent les bactéries anaérobies, elles-mêmes génératrices de gaz. Plus précisément, l'éleveur doit au démarrage ajouter un activateur bactérien appelé Actifac, et entretenir ensuite l'action, durant un temps indéfini, par des adjonctions régulières d'Azofac proprement dit. D'après des mesures réalisées sur du lisier dans les Côtes d'Armor, et qui ont donné lieu à un certificat de ce laboratoire en date du 3 septembre 1996, Azofac réduit les émissions d'ammoniac de 80%, et les émissions d'hydrogène sulfuré de 90%²⁰. Ce n'est donc pas une solution parfaite. Le gain environnemental apparaît néanmoins considérable.

De plus, Azofac contribue à liquéfier le lisier, ce qui rend l'épandage plus aisé. La forte réduction de l'ammoniac et de l'hydrogène sulfuré dans les installations améliore la santé des animaux et accélère donc leur croissance : ce qui n'est peut-être pas un bien, en cette période de surproduction sans doute durable, mais devrait plaire aux éleveurs.

Selon la documentation diffusée par Hygéfac, la mise en œuvre du procédé revient à l'éleveur 3 F à 5 F HT seulement par porc charcutier, ce chiffre couvrant tout le cycle de production - de la truie gestante au porc adulte en passant par le post-sevrage. Ramené au kg, ce coût atteint 3 à 5 centimes HT. Or le cours du porc à la production avoisine actuellement 7 F HT, dont Azofac n'absorberait que 0,4 % à 0,7%. De même, les chiffres indiqués pour les élevages d'autres animaux sont modiques : 2 à 20 centimes par tête de volaille, 30 à 40 F HT par tête de bovin adulte. Lors d'un entretien avec les enquêteurs, le président de la Chambre d'agriculture des Côtes d'Armor a reconnu qu'il n'y avait pas de problème de coût.

Dès lors, comment expliquer qu'un procédé si intéressant, disponible depuis trois ans, n'ait pas été vigoureusement recommandé par les pouvoirs publics ? Cela semble tenir à deux causes :

- il est apparu difficile, d'un point de vue déontologique, de conseiller un seul produit ; Hygéfac a été autorisé à porter, dans sa documentation, la mention « accepté par le ministère de l'Environnement », sans aller au-delà ; cette difficulté est aisée à résoudre ; il suffit de recommander « un produit dont l'efficacité a été reconnue par le Laboratoire National d'essais », étant entendu que pour l'heure Azofac est le seul, mais que demain des produits concurrents peuvent faire leur apparition;

- actuellement, 40% environ de l'azote des lisiers s'évaporent et polluent l'air; Azofac réduit ce pourcentage, en moyenne, à 7% ou 8% ; le volume du lisier restant à épandre se trouve accru d'autant, et la norme de 170 kg à l'hectare devient plus difficile à respecter, dans les ZES ; cette remarque met en évidence l'erreur qui a été commise en définissant les ZES sans tenir compte de l'azote évaporé ; en conséquence de cette erreur, les éleveurs n'ont pas intérêt à limiter les dégagements de gaz ; ils ont même intérêt à les faciliter.

¹⁹ Questionnaire ITP-UGPDB de 1998. Une petite minorité de groupements ont répondu, ce qui laisse craindre un biais, les utilisateurs ayant vraisemblablement une plus forte propension à répondre que les non-utilisateurs.

²⁰ Documentation Hygéfac.

L'efficacité d'Azofac est confirmée par trois ans d'expérience, dont la presse professionnelle a rendu compte de temps à autre ²¹. Hygéfac estime détenir la moitié du marché français des additifs - exigü, comme on l'a vu. Il s'est implanté au Canada. Le moment paraît venu d'édicter une **norme de lutte contre les émissions de gaz**. L'article 11 de la loi du 19 juillet 1976 et l'article 18 du décret du 21 septembre 1977 permettent en effet aux préfets de décider par arrêté des prescriptions additionnelles, applicables aux élevages existants comme aux élevages nouveaux. La plupart des autorisations d'exploitation ont reproduit ces dispositions.

La norme consisterait à rendre obligatoire la mise en œuvre d'un procédé dont l'efficacité a été reconnue par le Laboratoire National d'Essais :

- dans un premier temps, elle serait applicable aux élevages situés dans des zones urbaines et suburbaines, ou dans des zones touristiques (littoral, stations thermales ou climatiques, parcs naturels, ainsi que leurs abords) ; les ZES seraient placées hors champ, en attendant leur redéfinition indispensable ;

- en fonction des résultats obtenus, la norme pourrait ensuite être généralisée.

²¹ Documentation Hygéfac.

ANNEXE VIII:

**SITUATION DU PROGRAMME DE MAITRISE DANS LES QUATRE DEPARTEMENTS
BRETONS**

ANNEXE VIII:

SITUATION DU PROGRAMME DE MAITRISE DANS LES QUATRE DEPARTEMENTS BRETONS

La mission s'est rendue dans les quatre départements bretons. La présente annexe a pour objet de rendre compte des constats formulés à cette occasion.

Selon les derniers états disponibles, la situation globale de la région Bretagne, arrêtée dans les tableaux de synthèse de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt, peut être résumée de la façon suivante.

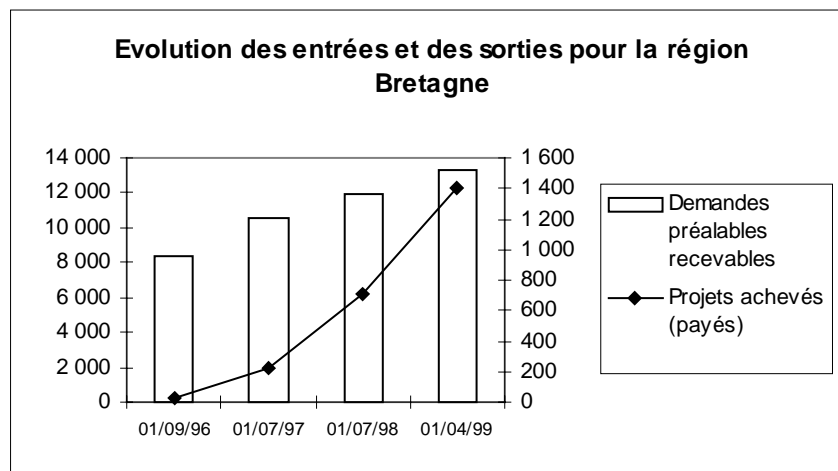
- 1/ Etat d'avancement du programme

Le tableau suivant présente la situation telle qu'elle ressort au 1^{er} avril 1999.

Données cumulées depuis 1994/ Département	Demandes préalables recevables	DEXEL financés ¹	Projets financés*	Projets achevés (travaux réceptionnés)
Côtes d'Armor	3 797	3 509	1 408	551
Finistère	3 300	2 941	730	203
Ille-et-Vilaine	3 159	1 726	1 095	228
Morbihan	3 080	2 674	1 198	425
Total	13 336	10 850	4 431	1 407
<i>Séquence</i>	<i>1,00</i>	<i>0,81</i>	<i>0,33</i>	<i>0,11</i>

Source : DRAF

Au premier avril 1999, plus de 13 000 demandes avaient été déclarées recevables et près de 11 000 diagnostics d'exploitation financés. En revanche, un tiers seulement des demandes préalables avaient débouché sur un projet financé, c'est à dire sur un arrêté de subvention effectif. 1400 dossiers ont été réceptionnés. La progression des entrées - demandes préalables - enregistre un certain tassement, alors que les flux de sorties s'accroissent. Le phénomène est décrit dans le graphique suivant.



S'agissant de la gestion du programme, une note de la DRAF² indique que le stock de dossiers en attente d'être instruits a fortement régressé en 1998 (1690 au premier décembre 1998

¹ Pour lesquels un arrêté de subvention a été signé.

contre 3018 au 1^{er} janvier de la même année). Néanmoins, l'écart entre le nombre de demandes préalables jugées recevables et le nombre de contrats signés dépasse 8 900 dossiers, ce qui constitue un indice fort de thrombose du système administratif.

- 2/ Etat des crédits engagés

Les crédits engagés depuis le commencement du programme en 1994 jusqu'au 31 décembre 1998 sont décrits dans le tableau suivant.

a) *Etat et collectivités locales*

En MF - au 31/12/98	Etat et fonds structurels	Collectivités locales	Total
Etudes préalables	31,8	0,0	31,8
Travaux	151,8	127,8	279,6
Total PMPOA	183,5	127,8	311,3
<i>p.m. actualisation au 1/4/99</i>	<i>203,8</i>	<i>134,4</i>	<i>338,3</i>

Source : DRAF

b) *Synthèse des crédits engagés - toutes origines confondues - au 31 décembre 1998*

La ventilation des crédits engagés - toutes origines confondues et au 31 décembre 1998 - entre les quatre départements est décrite dans le tableau suivant.

Montants en MF	Etat, fonds structurels et CL	AELB	dont anticipation O.C	Total
Côtes d'Armor	106,8	145,2	7,0	252,0
Finistère	48,8	73,6	3,0	122,4
Ille-et-Vilaine	72,5	107,0	7,1	179,5
Morbihan	83,2	76,3	2,6	159,5
Total	311,3	402,1	19,8	713,4

Sources : DRAF et AELB

A ces sommes, il faut également ajouter les financements spécifiques débloqués par les conseils généraux au titre des opérations concernant la mise aux normes des élevages non intégrables³. Ces élevages constituent la catégorie 3 définie par le contrat de plan Etat Région⁴.

	Financements catégorie 3
Côtes d'Armor	21,6
Finistère	24,4
Ille-et-Vilaine	41,9
Morbihan	31,7
Total	119,5

Au total, 713,4 MF avaient d'ores et déjà été engagés au 31 décembre 1998 au titre du seul PMPOA. Au premier avril 1999, les crédits engagés pour l'Etat et les collectivités locales avaient augmenté de 27 MF. Il convient d'ajouter à ces coûts les quelque 119,5 MF consacrés par les collectivités locales au financement des élevages non intégrables.

² Compte rendu de la réunion du comité de suivi et d'évaluation du PMPOA du 4 décembre 1998.

³ Elevages non intégrables dans le PMPOA ou dans le programme Bretagne eau pure.

⁴ Document en date du 30 juin 1995.

La ventilation par acteurs des 713,4 MF de crédits engagés au 31 décembre 1998 est décrite dans le tableau suivant.

Financeurs	En MF	En % du total
AELB	402,1	56,4%
Etat (61-40 et FNDAE)	159,0	22,3%
Fonds structurels	24,5	3,4%
Conseil régional	92,4	12,9%
Conseils généraux	35,4	5,0%
Total au 31/12/98	713,4	100,0%

On relève que le cumul des crédits Etats et fonds communautaires - objectif 5b et, de façon plus difficilement explicable, objectif 2 - atteint 25,7% de l'ensemble, contre 17,9% pour les collectivités locales. Les proportions se rééquilibrent si l'on intègre les élevages non intégrables, financés par les seuls conseils généraux.

3/ Fonctionnement des guichets uniques (délais moyens)

Le tableau suivant présente les délais moyens de procédure tirés des échantillons de dossiers analysés par la mission dans les départements des Côtes d'Armor, du Morbihan et d'Ile-et-Vilaine.

Département (délais en jours)	Instruction de la demande préalable	Réalisation du DEXEL	Instruction du DEXEL par le guichet unique	Signature de la convention financière	Réception des travaux	Délai total
Côtes d'Armor						
Délai moyen	44	378	256	236	408	1 280
Délai médian	69	320	263	173	169	1 056
Morbihan						
Délai moyen	39	384	255	214	394	1 080
Délai médian	12	361	209	180	429	1 125
Ile-et-Vilaine						
Délai moyen	40	369	385	103	536	1 271
Délai médian	21	345	419	89	516	1 301

I. SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR

A - Procédures

1. *Procédure administrative*

a) *Instruction technique*

L'instruction technique des dossiers PMPOA est réalisée par la seule DDAF, qui réceptionne les travaux réalisés. La seule exception à ce principe est celle liée aux unités de traitement. Celles-ci n'étant financées à ce jour que par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB), c'est elle qui réalise cette instruction technique. Il est toutefois question que la DDAF assure également cette tâche dans un proche avenir.

Pour garantir la qualité des travaux dans le cadre des financements accordés, le **contrôle technique** a été rendu obligatoire dans les départements bretons, sous deux formes :

- au départ, l'entreprise effectuant les travaux devait simplement bénéficier d'une certification de qualité de la part des organismes de contrôle technique reconnus ;

- l'insuffisance de cette mesure ayant été démontrée par la réception de certains ouvrages défectueux, il est désormais exigé que le bureau de contrôle technique réalise trois visites de contrôle sur les lieux : sur la base du projet ; pour contrôler les opérations de ferrailage des fosses ; pour contrôler les équipements une fois réalisés. De plus, l'entreprise constructrice doit fournir sa note de calcul technique concernant les fosses.

Le logiciel AGLAE de l'agence de l'eau Loire-Bretagne n'a jamais été utilisé par la DDAF des Côtes d'Armor, ce qui ne semble pas avoir été défavorable à l'efficacité de cette direction. La DDAF a en effet utilisé **sa propre base de données**, retraçant l'essentiel des informations utiles sur les dossiers. La souplesse de l'instrument permet des interrogations ponctuelles, des sélections de critère, qui en font un instrument de gestion et de contrôle efficace. Une partie des travaux de la mission s'est d'ailleurs fondée sur les données issues de ce système.

Le conseil général intervient lui-même pour calculer la subvention qu'il verse.

Les contrôles de DEXEL ont montré la faiblesse du travail de quelques techniciens Dexelistes. Trois ont fait l'objet de procédures : un licenciement (M. LESCOAT), un retrait d'agrément (M. HAMON), un avertissement oral (M. NEUDER).

b) Calage des estimations initiales

Pas plus dans le département qu'ailleurs, il n'existe de fichier des agriculteurs. Le « registre de l'agriculture », prévu à nouveau par la dernière loi d'orientation agricole, n'a jamais été créé. La raison en est que si un artisan ou un industriel est tenu de se déclarer pour exercer son activité, tel n'est pas le cas pour un agriculteur ou un éleveur, dont les seules démarches administratives se résument à une inscription auprès de la MSA d'une part et des services fiscaux d'autre part.

Les seules estimations qui peuvent être réalisées le sont sur la base du recoupement des informations suivantes :

- quotas laitiers ;
- primes animales (qui ne concernent pas les porcs) ;
- primes végétales (maïs ensilage notamment) ;
- contrôle des structures ;
- aide aux jeunes agriculteurs.

Le rapprochement de ces informations parcellaires se fait grâce à un identifiant unique (le numéro ADAGE). Un recoupement avec les informations statistiques disponibles sur les cheptels, les cultures, les moyens de production, ainsi que sur les animaux passant dans les abattoirs, contrôlés par la DSV, permet un calage global.

Une approche par taille des exploitations reste difficile compte tenu de ces informations. De même, l'approche par la production d'azote à un échelon géographique inférieur à celui du département est-elle difficile, d'où une difficulté de calibrage des normes pour le programme de résorption. Le problème ne se pose pour le PMPOA que pour les données financières.

Quant aux petits agriculteurs, ils ne sont connus qu'au travers de leur charge d'azote, par différence entre le cheptel total connu et celui représenté par les élevages soumis à la législation sur les installations classées.

2. Procédure financière

Les règles de financement retenues ont été les suivantes :

- financement Etat : 30% ;
- financement collectivités locales : 35% ;
- financement Agence : taux toujours différent, en moyenne environ 28% seulement.

Cette situation est liée aux plafonds d'aides que l'Agence applique, qui sont variables selon les travaux.

L'Etat et les collectivités locales financent alternativement, de sorte que le taux d'aide converge vers les 60-66% prévus par l'accord du 8 octobre 1993.

La complexité de l'instruction, en l'absence d'application de la même grille de financement par tous les acteurs, apparaît ici clairement.

Les unités de traitement font l'objet d'un financement exclusivement par l'Agence de l'eau. En réponse à une proposition de la circulaire VOYNET-LE PENSEC, les collectivités locales de Bretagne (conseil régional, conseils généraux) ont toutefois donné un accord de principe pour participer à l'avenir au financement de ces équipements. Dans l'attente de son intervention, seule l'Agence de l'eau assure l'instruction de cette partie des demandes de financements incluses dans les DEXEL.

Le financement des investissements s'est fait sur la base :

- de effectifs de la demande préalable (c'est-à-dire des effectifs régularisables) ;
- de capacités de stockage de 6 mois pour le lisier, et de 4 pour le fumier ;
- de la différence entre les capacités de stockage réglementaire initiale (ex. 3 mois) et celle imposée dans le programme (6 mois pour les lisiers).

Il convient toutefois de relever que le financement sur la base des effectifs DP a conduit à financer des effectifs généralement distincts de ceux au 1/1/94. Des contrôles approfondis de DEXEL ont en effet indiqué que dans 74,5% des 46 dossiers vérifiés, la demande préalable ne reflétait pas les effectifs au 1/1/94.

C'est depuis le 1/10/96 (date de création du programme de résorption) seulement qu'il n'y a plus de signature de convention financière en l'absence de retour de récépissé de dépôt de dossier de régularisation au titre des installations classées.

A ce jour, aucun recouvrement sur acomptes ni demande de remboursement ne sont intervenus parce que les dossiers IC sont considérés comme en cours. **Le fichier acomptes fait toutefois apparaître trois cas dans lesquels un acompte a été payé depuis plus de 16 mois à des éleveurs sans que le dossier soit soldé ou que l'acompte ait été réclamé.**

3. L'intégration tardive des impératifs de résorption

Avant octobre 1996, les composantes du programme de résorption n'étaient pas connues, et seule la partie mise aux normes IC des élevages faisait l'objet d'un contrôle (avec quelques lacunes apparaissant ci-après). Les éleveurs signaient toutefois un engagement en matière de résorption, pour mise en œuvre une fois les dispositions connues.

Depuis 1996, la solution de résorption des élevages concernés doit être indiquée dans le DEXEL, incluse dans le projet d'amélioration. De ce fait, la subvention DDAF n'est pas soldée tant que le dossier n'a pas fait l'objet d'une régularisation au titre des IC (mise en conformité du volet résorption).

Toutefois, pour les dossiers étudiés avant 1996, deux problèmes ont été identifiés :

- il n'a pas été imposé de preuve du dépôt du dossier installations classées pour bénéficier de la procédure ;

- un deuxième DEXEL est néanmoins possible a posteriori, pour mettre en œuvre une solution de résorption. Deux difficultés doivent cependant être soulignées : les plans d'épandage devenus à nouveau non conformes et les capacités de stockage devenues inutiles à cause de l'obligation de traitement.

Cette procédure pose de surcroît un problème aux niveaux départemental et régional. Le calage des normes de résorption a été réalisé sur la base d'un certain effectif animal. Si cet effectif augmente, la production d'azote augmente, et les normes ne permettent plus d'en assurer l'absorption de manière suffisante par les mesures prévues. Et ce, même si l'application du programme de résorption se fait sur des études très précises sur la capacité d'absorption des sols (études agro-pédologiques). Or il a été indiqué par ailleurs que les effectifs animaux avaient poursuivi leur croissance sur la période considérée.

Enfin, en matière de résorption, tout reste à faire, avec des arrêtés préfectoraux pris en janvier 1999 uniquement.

4. Le rôle de l'inspection des installations classées

a) L'exploitation des bâtiments d'élevage

Pour les dossiers d'autorisation : les travaux réalisés sont déclaratifs dans la procédure IC. Ceci signifie que l'exploitation est vue avant, mais pas après les travaux. On ne peut donc pas avoir de certitude donc qu'elle fonctionne conformément à son autorisation. Pour les dossiers de déclaration : dès le récépissé, l'exploitation est autorisée à fonctionner.

b) Rôle dans le PMPOA

En novembre 1994, une circulaire a été adressée aux DSV, leur demandant de formuler en début de procédure PMPOA un avis sur les DEXEL présentés, sur le plan de la régularité des effectifs, de la conformité du plan d'épandage, et de l'orientation du projet présenté par l'éleveur (participe-t-il ou non à une meilleure maîtrise des pollutions agricoles ?).

Aucune poursuite n'est intervenue sur le fondement des informations présentées par les agriculteurs dans leur dossier, pour deux raisons :

- une injonction politique en la matière, sans fondement juridique toutefois ;

- le prétexte à cette attitude, selon lequel les informations disponibles ne proviennent que de dossiers, et pas de constatations réelles de la part de l'inspection des installations classées. L'établissement de procès verbaux n'aurait pas été possible sur cette seule base, sans recourir à des contrôles sur place.

Au début de 1999, il a en revanche été décidé de contrôler un échantillon d'exploitations n'ayant pas fait de DEXEL, et n'ayant donc pas intégré le PMPOA. Les 10 contrôles réalisés n'ont obtenu aucun résultat. Cette situation est essentiellement liée au fait que les fichiers IC :

- ne prennent pas en compte les fins d'activité ;
- et ne comprennent pas non plus tous les élevages potentiellement soumis à la législation sur les installations classées : certains élevages anciens ne sont ainsi jamais rentrés dans la procédure IC ; d'autres ont franchi les seuils de déclaration ou d'autorisation sans jamais procéder aux démarches administratives adéquates.

c) Le contrôle des plans d'épandage

L'instruction des plans d'épandage est assurée par l'inspection des installations classées. Le problème est que les exploitations qui ne sont pas repassées devant les IC de manière récente (dans le cadre du PMPOA, ou hors de cette procédure) ont toutes des plans d'épandage non conformes aux dispositions actuelles.

On peut ainsi relever, pour les terres mises à disposition : pour les dossiers IC non revus, les anciennes normes de chargement (200 kg d'azote, toutes origines confondues, à l'hectare sur les terres labourables ; 350 kg/ha sur les prairies) s'appliquent toujours. De même, pour les dossiers anciens, les terres mises à disposition ne recouvrent qu'une partie des terres du prêteur ; alors qu'aujourd'hui la totalité des surfaces est considérée comme mise à disposition.

Pour les non intégrables (et pour permettre un contrôle effectif chez les intégrables), c'est le cahier de fertilisation qui doit permettre de suivre les quantités, organiques et minérales, épandues sur chaque parcelle. Un problème est toutefois posé par **l'absence complète de contrôles** réalisés par la DDASS (qui en est responsable au titre du règlement sanitaire départemental) sur les non intégrables. Or ils sont aidés à 30% par les conseils généraux bretons au titre de la « catégorie III ».

Deux problèmes peuvent également être mentionnés :

- le cahier de fertilisation n'a pas été distribué ailleurs qu'en Ille-et-Vilaine en Bretagne, les chambres d'agriculture ayant invoqué le fait que les arrêtés aient été cassés pour retarder celle-ci ;
- la responsabilité du contrôle des cahiers de fertilisation a de toute façon été confiée à la profession elle-même, ce qui ne peut être considéré comme une garantie d'efficacité.

Pour les élevages soumis à la réglementation sur les IC, le contrôle des cahiers d'épandage rendus obligatoires en 1996 devrait néanmoins permettre une vérification formelle des pratiques indiquées par l'éleveur. Aucun contrôle des cahiers d'épandage n'a eu lieu en pratique.

B - Le déroulement du programme

1. Les moyens alloués

Le détail des moyens alloués est mentionné en pièce jointe n°1 à la présente annexe. La synthèse en est exposée dans le tableau ci-dessous.

Année	Nombre d'agents (en ETP)	Coût de personnel total
1994	0,75	146 830
1995	1,97	239 731
1996	5,66	582 613
1997	6,91	797 343
1998	10,97	1 209 742

Les données ci-dessus indiquent que le dispositif administratif nécessaire au traitement du programme n'a en réalité été mis en place qu'à partir de 1996. On peut y voir l'une des explications du retard constaté dans la mise en œuvre du programme, même si la responsabilité des éleveurs ne peut être totalement écartée.

Il faut également relever que les agents affectés au traitement du PMPOA l'ont été uniquement par redéploiement interne à la direction départementale.

2. La montée en puissance du programme

L'avancement du PMPOA peut être apprécié de deux manières : en observant, à deux moments distincts dans le temps, le nombre total de dossiers présents à chaque stade de la procédure ; en comparant, par année d'intégration, les dossiers aux divers stades de la procédure.

a) L'avancement du PMPOA dans le temps

Avancement du PMPOA	Au 1/3/98	Au 1/3/99
Demandes préalables intégrables reçues	3 301	3 770
Etudes DEXEL autorisées	2 909	3 514
DEXEL réalisés et reçus en DDAF	2 180	2 871
Contrats adressés aux éleveurs	1 171	2 249
Subventions de travaux attribuées	804	1 333
Travaux payés	231	511

Le retard pris par la DDAF dans l'instruction des dossiers PMPOA apparaît clairement dans le tableau ci-dessus.

Au 1^{er} mars 1998, plus de 1 000 DEXEL étaient présents en DDAF pour instruction. L'effort réalisé au cours de l'année passée apparaît à ce titre méritoire : en un an, le service a instruit près de 1 100 DEXEL, permettant le déstockage de plus de 400 dossiers.

De même, le nombre de demandes préalables en attente d'autorisation de DEXEL est passé de 400 au 1^{er} mars 1998 à 250 environ au 1^{er} mars 1999.

Au 1^{er} mars 1999, la responsabilité principale du retard encore constaté dans la mise en œuvre du PMPOA était attribuable aux éleveurs. Le nombre de subventions attribuées n'ayant pas encore donné lieu à réalisation des travaux correspondants était en effet passé de 570 environ en 1998, à plus de 800 en 1999.

b) Les dossiers aux divers stades de la procédure, par année d'intégration

La mise en œuvre du PMPOA peut également être appréciée au regard du nombre de dossiers correspondant à chaque année d'intégration, ayant atteint les différents stades de la procédure.

Stade d'instruction	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 +	Total
Estimation intégrables (1)	962	801	1 528	130	287	244	897	4 849
Demandes préalables (2)	928	688	1 071	285	386	85	127	3 570
DEXEL réalisés (3)	911	658	968	179	118	6	1	2 841
Contrats proposés aux élev	841	597	614	122	57	2		2 233
Contrats signés (4)	622	428	363	63	34	2		1 512
Dossiers payés	305	155	43	3	1			507
DP (2) / Intégrables (1)	96%	86%	70%	219%	206%	35%	14%	74%
DEXEL (3) / DP (2)	98%	96%	90%	63%	31%	7%	1%	80%
Contrats (4) / DEXEL (3)	68%	65%	38%	35%	29%	33%	-	53%

Le tableau ci-dessus permet l'analyse de trois ratios importants :

- le taux d'intégration dans le programme (nombre de DP / estimation du nombre d'intégrables) ;
- le taux de réalisation des DEXEL (nombre de DEXEL réalisés / nombre d'intégrés effectifs dans le programme) ;
- l'indication de la poursuite dans la démarche (contrats signés / DEXEL réalisés).

L'analyse du **taux d'intégration dans le programme** par année d'intégration n'est que peu significative. Si pour les années 1994, 1995 et 1996, l'estimation du nombre d'intégrables était vraisemblablement proche de la réalité, les estimations pour les années d'intégration ultérieures ont souffert d'une plus grande approximation, qui conduit à afficher des taux d'intégration sans grand intérêt.

Pour les premières années d'intégration, le succès du programme est toutefois avéré. Entre 70 et 95% des élevages ont souhaité bénéficier des dispositions du PMPOA. A ce jour, près des trois-quarts de l'ensemble des exploitations d'élevage potentiellement concernées ont fait une demande préalable.

L'analyse du **taux de réalisation des DEXEL** permet de connaître l'état d'avancement réel du programme pour chaque catégorie. L'essentiel des élevages intégrables au titre des années 1994 à 1996 ont déjà poursuivi la démarche, et réalisé l'étude pour laquelle ils avaient demandé un financement. Il convient en revanche de souligner le retard important pris par les élevages intégrables au titre de 1997 et de 1998. Ce retard n'est que pour partie imputable à la DDAF elle-même : sur les 350 DP qui n'ont pas à ce jour donné lieu à DEXEL, 200 étaient en cours d'instruction par les services de l'Etat (cf. paragraphe ci-dessus).

Enfin, le troisième ratio permet de **comparer le nombre de contrats signés par les éleveurs avec le nombre de DEXEL préalablement réalisés**. Cette comparaison fait apparaître la lente traduction pratique des étapes précédentes. Environ les deux tiers des élevages intégrables au titre des années 1994 et 1995 avaient signé un contrat de travaux à la date du 10 mai 1999. Ce taux tombait en moyenne à un tiers pour les élevages intégrables au titre des années ultérieures. Pour les intégrables 1994 et 1995, apparaît ici clairement un phénomène de déperdition au stade de la signature du contrat : alors qu'au cours des phases précédentes, les éleveurs abandonnant la démarche sont peu nombreux, ils sont en revanche plus nombreux à ne pas signer le contrat qui leur est proposé par l'administration. Compte tenu du délai déjà écoulé pour ces élevages, il est permis de penser que cette déperdition ne sera jamais complètement résorbée.

C- Analyse des échantillons

1. Echantillon de 100 dossiers

Les analyses suivantes sont fondées sur la base d'un échantillon de 100 dossiers, composé de la manière suivante : 40 dossiers d'intégrables 1994 ; 40 d'intégrables 1995 ; 20 d'intégrables 1996.

a) Des situations anormales

- Des anomalies ponctuelles

Il a été observé les situations anormales suivantes :

- un dossier faisant apparaître un délai négatif entre date d'arrivée DEXEL et date d'attribution de la subvention DEXEL. Le dossier n°41279 a en effet fait l'objet le 29 décembre 1995 d'un arrêté de subvention sur la seule base du document de collecte et calcul (première partie du DEXEL), déposé le 7 novembre 1995. La partie projet et proposition de solutions, la plus importante du DEXEL, n'a été déposée que le 15 janvier 1996.

- un dossier où le montant des travaux retenus s'est avéré supérieur au montant des travaux présentés. Au moment où l'éleveur, qui réalisait lui-même les travaux, a présenté sa facture, le prix des matériaux était multiplié par 1,5.

- 19 dossiers ont été identifiés qui faisaient mention d'une procédure de régularisation ouverte au titre des IC, sans toutefois indiquer l'existence d'un récépissé de dépôt des dossiers correspondant. 5 d'entre eux étaient de plus soldés. Toutefois, la date du récépissé de dépôt du dossier IC avait simplement été omise pour 4 des 5 dossiers soldés.

- Un problème plus lourd lié au retard de programme de résorption et à la mauvaise liaison procédurale avec l'inspection des installations classées

Les difficultés suivantes ont été recensées.

La mission a pu observer 9 dossiers où existaient des récépissés de dépôt de dossiers de régularisation au titre des installations classées, alors qu'aucune procédure de régularisation n'était mentionnée dans la base de données de la direction. Pour 5 d'entre eux, il s'agissait de dossiers d'intégrables 1994 et 1995 qui avaient déposé des DEXEL avant la signature de l'arrêté préfectoral de résorption. Dans ce cas, et à défaut de procédure connue, l'éleveur s'engageait simplement à adhérer au programme de résorption une fois ses dispositions connues.

Cette situation est également celle qui a été observée pour le dernier des dossiers soldés où il était fait mention d'une procédure de régularisation ouverte au titre des IC, sans toutefois indiquer l'existence d'un récépissé de dépôt des dossiers correspondant

En pratique, cela signifie que ces dossiers ont été subventionnés sans avoir de garanties sur la régularité de leur situation au regard de la réglementation installations classées. L'attestation de dépôt d'un dossier auprès des installations classées était considéré comme un élément suffisant pour procéder au paiement de la subvention.

Ce n'est que depuis octobre 1996 que les éleveurs doivent présenter un DEXEL unique comportant les mesures de résorption. Dans ce cadre, le solde de la subvention n'est payé qu'à l'issue de la régularisation IC. Les 4 autres dossiers identifiés sont dans cette situation, et n'ont pas encore été soldés.

b) Des délais de traitement importants

Le tableau ci-dessous retrace les délais écoulés entre l'année d'intégration et la signature de l'arrêté de subvention DEXEL, puis entre chaque étape successive de la procédure (en jours).

Année d'intégration	Subvention du DEXEL	Arrivée du DEXEL	Transmission dossier AELB	Sign. conv. financière	Réception des travaux
Moyenne	44	378	256	236	408
Médiane	40	244	177	176	399
Ecart-type	69	320	263	173	169

La demande préalable est dans l'ensemble intervenue dès le début de l'année où l'éleveur pouvait bénéficier des dispositions du PMPOA : le délai moyen entre le 1^{er} janvier de l'année correspondante et la date de l'arrêté de subvention DEXEL est en effet inférieur à 2 mois.

Le délai moyen pour la réalisation d'un DEXEL est supérieur à un an. La médiane est en revanche plus faible, à 8 mois seulement, et l'écart-type élevé (près d'un an) révèle des l'existence de dépôt beaucoup plus tardifs.

Le délai entre la réception du DEXEL et la transmission du dossier à l'AELB, indicateur du temps d'instruction en DDAF, est élevé. Une nouvelle fois, une médiane plus faible et un écart-type élevé indiquent une forte dispersion vers le haut de l'échantillon.

La signature de la convention financière, qui inclut à la fois le délai d'instruction par l'AELB et le temps pris par l'éleveur pour signer le contrat qui lui est proposé, est affecté de délais moyens et médians proches de ceux de l'instruction en DDAF. En revanche, un écart-type plus faible de 3 mois souligne une moindre disparité des résultats de l'échantillon.

Les délais moyen et médian de réception des travaux soulignent le temps nécessaire à la réalisation de ceux-ci : plus de 13 mois. La relative faiblesse de l'écart-type confirme le caractère régulier de ce délai sur l'échantillon.

Deux types distincts de moyenne ont été utilisés : une moyenne des pourcentages de travaux retenus ; un montant moyen du total des travaux présentés, exprimé en pourcentage. La première moyenne indique la moyenne des taux retenus sur chaque dossier ; le second le pourcentage des montants réellement financés sur l'ensemble de l'échantillon.

	% éligible*	Subvention Etat*	Subvention Agence*	% soldé à réception**	% Etat soldé**
Moyenne	68,0%	30,2%	29,0%	89,8%	30,0%
Médiane	74,4%	30,0%	29,2%	94,7%	30,0%
Ecart-type	30,1%	1,0%	8,4%	15,5%	0,0%
<i>Moyenne en montants</i>	<i>51,9%</i>	<i>30,1%</i>	<i>27,8%</i>	<i>35,8%</i>	<i>30,0%</i>

* : par rapport au montant total des travaux présentés

** : par rapport au montant total des travaux retenus

La disparité nette entre les deux moyennes présentées signifie que les petits dossiers, plus nombreux, ont été financés à des taux plus élevés que les plus importants. C'est la raison pour laquelle le montant financé sur l'ensemble de l'échantillon n'est guère supérieur à 50%, quand la médiane des pourcentages financés se situe à près de 75%. L'écart-type relativement élevé confirme cette analyse, indiquant une forte dispersion des résultats obtenus.

Procédure de régularisation IC	Anomalie 1 Procédure non indiquée	Anomalie 2 Procédure non engagée*	Anomalie 3 paiement effectué	Anomalie 4 paiement effectué	Anomalie 5 paiement effectué
--------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

41	9	19	5	2	5
Délai moyen : 190					
Délai médian : 196					
Ecart-type : 483					

* ou engagement non mentionné

2. Analyse des pratiques d'épandage (échantillon de 30 DEXEL) et des contrôles de l'inspection des installations classées

Les résultats synthétisés sont présentés dans le tableau n°1 annexé au présent document.

a) Pratiques d'épandage mentionnées dans le DEXEL

- Les taux de chargement sur surfaces épandables et épandues

Pour les intégrables 1994 :

- 7 sur dix ont un seuil de chargement supérieur à 170 kg/ha de SPE ;
- 5 des 6 ayant précisé la SAMO ont un seuil de chargement supérieur à la norme sur celle-ci.

Pour les intégrables 1995 :

- 6 des 9 dossiers complets présentent un chargement de la SPE supérieur à 170 kg/ha ;
- 8 des 9 dossiers indiquent un chargement de la SAMO supérieur à la norme.

Pour les intégrables 1996 :

- 2 des 10 DEXEL mentionnent un chargement de la SPE supérieur à 170 kg/ha ;
- 4 épandent plus de 170 kg/ha sur la SAMO.

La surfertilisation par épandage de quantités excessives est donc marquée. Elle l'est de manière plus significative encore lorsque les quantités épandues sont rapportées aux surfaces effectivement amendées. Si ce rapprochement n'a pas de signification normative - le seuil de chargement étant calculé comme une moyenne sur l'ensemble des surfaces potentiellement épandables – il est en revanche évocateur des risques de lessivage que courent des sols qui reçoivent en pratique des quantités souvent sans rapport avec la norme de 170 kg/ha.

- La prise en compte de l'azote minéral des exploitations

L'azote minéral n'est pas pris en compte pour rapporter les unités d'azote effectivement présentes dans l'exploitation à la surface potentielle d'épandage (la SAMO n'est ici pas prise en compte ; son utilisation ne ferait toutefois qu'accentuer le phénomène observé).

La fertilisation minérale des exploitations est importante : en moyenne 4 330 kg pour les intégrables 1994, 3 200 kg pour les intégrables 1995, et 5 900 kg d'azote pour les intégrables 1996 de l'échantillon.

Les engrais minéraux, ajoutés à l'azote organique à gérer (azote non maîtrisable, parce que produit sur pâture, exclus), conduisent à des seuils de chargement supérieurs à 170 kg/ha dans 7

des 8 exploitations intégrables au titre de 1994⁵, 8 des 9 exploitations intégrables au titre de 1995, et 9 des 10 exploitations intégrables au titre de 1996.

Par rapport aux données initiales de chargement de la SPE en azote maîtrisable, la prise en compte des engrais minéraux conduit ainsi :

- la situation des intégrables au titre de 1994 à n'être pas sensiblement aggravée par la fertilisation minérale ;
- deux nouvelles exploitations intégrables au titre de 1995 à passer au dessus du seuil de 170 kg/ha ;
- 7 nouvelles exploitations intégrables au titre de 1996 à passer au dessus du seuil de 170 kg/ha.

Le calcul est réalisé sur une base qui n'est pas exactement représentative de la surface sur laquelle il est possible de fertiliser en engrais minéraux : une partie de la SPE est en effet susceptible d'en recevoir. Le biais est néanmoins suffisamment réduit, et les chiffres obtenus suffisamment significatifs, pour que l'analyse n'en soit pas perturbée. Cette analyse témoigne toutefois aussi clairement qu'il est possible de ce que l'absence de prise en compte de la fertilisation minérale pour déterminer la charge azotée de l'exploitation ne permet pas une bonne connaissance et une vraie maîtrise des pollutions d'origine agricole.

c) La prise en compte de l'azote organique total sur l'exploitation

Le décret n°96-163 du 4/3/1996 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole prévoit en effet que les seuils de chargement à l'hectare qui doivent être respectés s'entendent « y compris par les animaux eux-mêmes ». Cette précision signifie que le calcul doit normalement être réalisé en prenant en compte non pas seulement l'azote maîtrisable, comme cela est actuellement réalisé dans les DEXEL et par les inspections des installations classées, mais également l'azote non maîtrisable, produit sur pâture.

La prise en compte de l'azote produit sur pâture conduit aux situations suivantes :

pour les intégrables 1994, aucun exploitant nouveau ne passe au dessus du seuil de 170 kg/ha de ce fait ;

pour les intégrables 1995, un exploitant supplémentaire dépasse le seuil de 170 kg/ha, faisant passer de 6 à 7 (sur un total de 9) le nombre de dossiers ne respectant pas la norme ;

pour les intégrables 1996, 3 exploitants sont conduits à dépasser les 170 kg/a, faisant passer de 2 à 5 (sur un total de 10) le nombre de DEXEL mentionnant un chargement supérieur à la norme.

Au total, on obtient donc 19 situations non conformes sur 29 dossiers examinés, soit 65,5% des cas.

b) Les procédures de régularisation auprès des installations classées

⁵ Pour les exploitations au titre de 1995 et 1994 pour lesquelles ces données sont disponibles.

Sur la base de cet échantillon de dossiers, une vérification complémentaire a été réalisée avec l'inspection des installations classées. Elle a porté sur la situation des exploitations en question au regard de la réglementation.

Un premier point doit être relevé : sur la totalité de l'échantillon, seuls 4 élevages (3 au titre de 1996, 1 au titre de 1995) fonctionnait dans des conditions conformes à la réglementation. Tous les autres avaient soit des effectifs illégaux, soit des plans d'épandage ayant fait l'objet de modifications notables, soit une pression d'épandage à l'hectare supérieure au seuil de 170 kg.

Par ailleurs, la présentation tardive par les éleveurs de leur dossier de régularisation au titre des installations classées doit être soulignée. Sur l'échantillon examiné :

- 8 des élevages intégrables au titre de 1994 avaient déposé un dossier de régularisation, dont 4 très récemment par rapport à la date des contrôles. Un seul n'avait pas déposé de dossier du tout ;
- 5 seulement des élevages intégrables au titre de 1995 (4 manquants), et 4 au titre de 1996, avaient déposé un dossier de régularisation (3 manquants).

Cette situation confirme une entrée dans la procédure installations classées souvent tardive, par rapport à l'année d'intégration dans le dispositif du PMPOA.

3. Analyse des acomptes versés

Sur le fondement de l'échantillon de 100 dossiers préalablement examinés, les dossiers ayant fait l'objet de versement d'acomptes ont été identifiés. Leur situation a ensuite été étudiée, sous deux aspects :

- date de versement des acomptes pour les dossiers non soldés ;
- situation au regard des installations classées pour les dossiers soldés.

Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Total	Nombre de dossiers	Situation
35 dossiers	28 soldés	17 en règle au regard de la législation sur les IC
		11 non régularisés au titre de la législation sur les IC
	7 non soldés	4 sans problème en termes de délai écoulé depuis les versements d'acomptes
		3 avec un délai excessif écoulé depuis les versements d'acomptes

Trente-cinq dossiers, soit le tiers des 100 examinés, ont fait l'objet d'un versement d'acompte. Sur le nombre de dossiers ayant bénéficié d'acomptes, 21 (soit 60%) correspondent à des dossiers d'intégrables 1994, 11 (soit 31,4%) à des intégrables 1995, et 3 (soit 8,6%) à des intégrables 1996. Cette décomposition fait clairement ressortir le retard pris en termes de réalisation du PMPOA : à eux seuls, les intégrables 1994 représentent encore une large majorité des travaux réalisés à ce jour.

Les anomalies suivantes ont été identifiées.

Trois dossiers font apparaître un problème de délai de versement : le versement des acomptes avait eu lieu depuis respectivement 16,5 mois dans le premier cas, 36,5 et 18,6 mois dans le deuxième cas, et 20,5 mois dans le troisième cas, sans que les dossiers aient été soldés. On peut d'ailleurs relever que si pour le premier dossier, la situation au regard de la législation des IC apparaît régulière, tel n'est pas le cas pour les deux autres.

Cette analyse permet de souligner que certains des éleveurs sont rentrés dans le dispositif du PMPOA, et ont bénéficié de financements, sans que leur mise aux normes effective soit achevée. L'absence de politique de poursuite du recouvrement des acomptes versés dans de telles circonstances permet un étalement de la durée sur laquelle la mise aux normes est réalisée, au préjudice de l'environnement et du respect de la loi.

Onze éleveurs (soit près du tiers de ceux ayant obtenu des acomptes) ont bénéficié du solde de la subvention acquise dans le cadre du PMPOA alors que leur situation n'était pas conforme à la législation sur les installations classées. Cette situation, plus grave que la première, fait apparaître une anomalie dans la procédure de traitement des dossiers. Elle souligne également la difficulté à connecter la gestion de flux financiers d'aide à une procédure qui lui est totalement indépendante.

II. SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DU FINISTERE

Le département du Finistère est marqué par une dégradation continue de la qualité de ses eaux jusque vers le début des années 1990. D'après les responsables de la DDAF, la situation serait aujourd'hui en voie de stabilisation. Toutefois, la teneur en nitrates des captages du département reste dans l'ensemble très élevée.

De plus, la DDAF a indiqué 60 abandons de captage depuis la fin des années 1980, essentiellement du fait de teneurs en nitrates trop élevées. Ces abandons, qui ont conduit à l'abandon de tous les captages de la zone d'agriculture la plus intensive (le Léon, en Finistère-Nord), permet d'afficher des résultats ne se dégradant plus. Il est en revanche douteux que la situation se soit réellement améliorée depuis l'abandon des captages a fait disparaître le seul instrument de mesure de la qualité des eaux sur cette zone.

1. Gestion du programme

A. Le rôle de la DDAF

a) Un rôle particulier

Le service « environnement agricole » de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt gère à la fois le programme de résorption, les dossiers IC, les plans d'épandage pour tout le département et les dossiers PMPOA. En effet, le service de la DDAF est également guichet pour le dépôt et l'instruction des dossiers IC « porcs », la DSV s'occupant pour sa part des dossiers avicoles et bovins.

b) Une organisation initiale peu efficace

La DDAF a longtemps été affectée par un choix problématique en matière d'organisation de la procédure PMPOA. L'instruction des dossiers était à l'origine décentralisée dans une subdivision de la direction située à LESNEVEN, dans le Nord-Finistère. L'efficacité réduite de cette organisation a contribué à l'accumulation de retards dans la procédure. De manière plus normale, l'instruction a maintenant lieu au siège de la DDAF.

Les retards ont de plus été favorisés par le fait que l'instruction a été au départ essentiellement le fait de vacataires. Le recrutement de personnels sous contrats plus durables n'a été mis en place qu'au début de l'année 1998.

Enfin, en termes de personnels, la DDAF n'a pas eu uniquement recours à des redéploiements internes. Elle a également bénéficié d'affectations nouvelles : 2 agents au moins. De même, un agent a été mis à sa disposition par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, au moyen d'une convention avec un lycée agricole.

c) Des contrôles réduits sur l'activité des Dexelistes

Il n'y a pas eu dans le département de retraits d'agrément prononcés à l'encontre de techniciens Dexelistes. Il n'y a d'ailleurs pas réellement de politique de la direction en matière de contrôle de leur activité.

DDAF : une réponse formelle uniquement sur les périmètres de protection des captages, au titre de la police de l'eau, et sur saisine de la préfecture. Signalement de parcelles faisant l'objet de limitations ou d'interdictions de captage. Plus développement de l'avis sur le programme de résorption. Le calcul de la production d'azote se fait sur l'ensemble de l'exploitation, et non sur un seul site.

B. Le rôle de la DSV (inspection des installations classées – IIC)

a) Le rôle du service de la DDAF guichet pour l'inspection des installations classées

La DDAF tient un système de cartographie manuelle propre qui permet la vérification des plans d'épandage. Il ne peut de ce fait y avoir double ou triple mise à disposition de parcelles, y compris par les petits élevages.

L'intérêt de ce système est évident. Néanmoins, sa manipulation est lourde, compte tenu de son support papier. L'informatisation s'impose.

b) Le rôle de l'inspection des installations classées

L'organisation initiale des services de la DDAF a conduit à une organisation similaire de l'inspection des installations classées, qui perdure aujourd'hui. Les deux inspecteurs chargés de l'instruction des dossiers de régularisation PMPOA demeurent situés à Brest.

Dans le cadre du PMPOA :

- l'avis de l'inspection des installations classées porte sur les données du DEXEL, sans que les DP lui soient communiquées. La comparaison est réalisée avec les effectifs IC pour les volailles et les porcs, avec les déclarations d'existence pour les effectifs bovins ;
- l'avis porte exclusivement sur les effectifs. En l'absence de modification des effectifs, aucun autre contrôle n'est réalisé à ce stade ;
- l'avis sur les travaux prévus porte sur la conception de ceux-ci uniquement : surfaces d'épandage, constructions prévues, traitement et exportations...

On peut donc considérer que la concentration sur la question des effectifs se fait au détriment de la vérification de la conformité des plans d'épandage. Il convient également de relever qu'à partir du moment où un éleveur a déposé un dossier de régularisation auprès de l'IIC, les travaux sont considérés comme allant dans le sens d'une meilleure maîtrise des pollutions.

Si l'inspection des installations classées repère un dépassement d'effectifs « significatif », la DDAF et la direction de l'environnement de la préfecture sont informés de la mise en demeure de l'éleveur de régulariser la situation de ses effectifs dans un délai de 6 mois. La relance de l'éleveur, et son éventuelle poursuite en l'absence de régularisation, sont alors de la responsabilité de la préfecture. Or jusqu'à l'année 1997, la direction de l'environnement de la préfecture n'a procédé à aucune relance des éleveurs en question. Au cours de l'année 1997, une partie des dossiers a été rattrapée. Ensuite, dépôt de très nombreux dossiers de régularisation IC.

Toutefois, depuis un arrêté préfectoral de 1996, les éleveurs sont obligés de présenter un dossier de mise aux normes même si les effectifs sont conformes. Par ailleurs, il leur est demandé de constituer un dossier complet dans tous les cas. Seule l'obligation de réaliser ou non une enquête publique est imposée au cas par cas par l'IIC.

Pour le contrôle des plans d'épandage, dans le cadre des procédures de régularisation, la DSV demande à la DDAF la vérification des surfaces retenues comme épandables (grâce à son système cartographique). Un certain contrôle des surfaces sensibles est ainsi rendu possible, même si son utilisation réelle n'a pu être vérifiée. Toutefois, la constitution du plan d'épandage s'appuie sur une étude pédologique systématique des sols. Enfin, les parcelles mises à disposition à plus de 10 km sont exclues, même si dans la réalité les techniciens admettent qu'aucun épandage n'est réalisé sur les parcelles distantes de plus de 5-6 km environ des exploitations.

Le problème demeure néanmoins que le contrôle des épandages effectivement réalisés est difficile à concevoir, et qu'il n'est ainsi pas réalisé. Seule la tenue d'un cahier d'épandage/de fertilisation est contrôlée.

2. Difficultés rencontrées

A. Le programme a pris un grand retard dans le département

a) Les délais moyens de réalisation des dossiers

Ceux-ci sont appréciés sur la base de l'échantillon de 100 dossiers étudié par la mission, qui recouvre :

- 40 élevages intégrables au titre de 1994, ayant présenté leur demande préalable à partir du 1^{er} juin 1994 ;
- 40 élevages intégrables au titre de 1995, ayant présenté leur demande préalable à partir du 11 septembre 1995 ;
- 20 élevages intégrables au titre de 1996, ayant présenté leur demande préalable à partir du 2 janvier 1996.

Conséquence de l'organisation défailante adoptée par la DDAF ; conséquence également de l'attitude des éleveurs du département, qui se sont mobilisés pour présenter des demandes et des dossiers de manière concertée, et engorger ainsi l'appareil administratif, le programme a pris un important retard (cf. tableau ci-dessous).

Délais moyens	Instruction DP	Réalisation DEXEL	Instruction DEXEL	Signature contrat	Réalisation des travaux	Délai total
Intégrables 1994	95,3	487,6	301,6	151,9	533,3	1 570

Intégrables 1995	66,0	417,9	477,9	38,6	0	1 000
Intégrables 1996	115,5	422,6	348,9	97,3	492,3	1 477
Ensemble de l'échantillon	87,7	446,1	383,0	97,1	526,1	1 349

Les phases d'instruction (DP et DEXEL) relèvent de la responsabilité des instances administratives, où elles se déroulent. Les phases de réalisation (DEXEL, travaux) sont de la responsabilité exclusive des agriculteurs. La phase indiquée ici sous le terme « signature du contrat » est également de la responsabilité des éleveurs : elle présente les délais observés entre l'envoi de la convention financière à ceux-ci, et leur retour signé auprès de la DDAF.

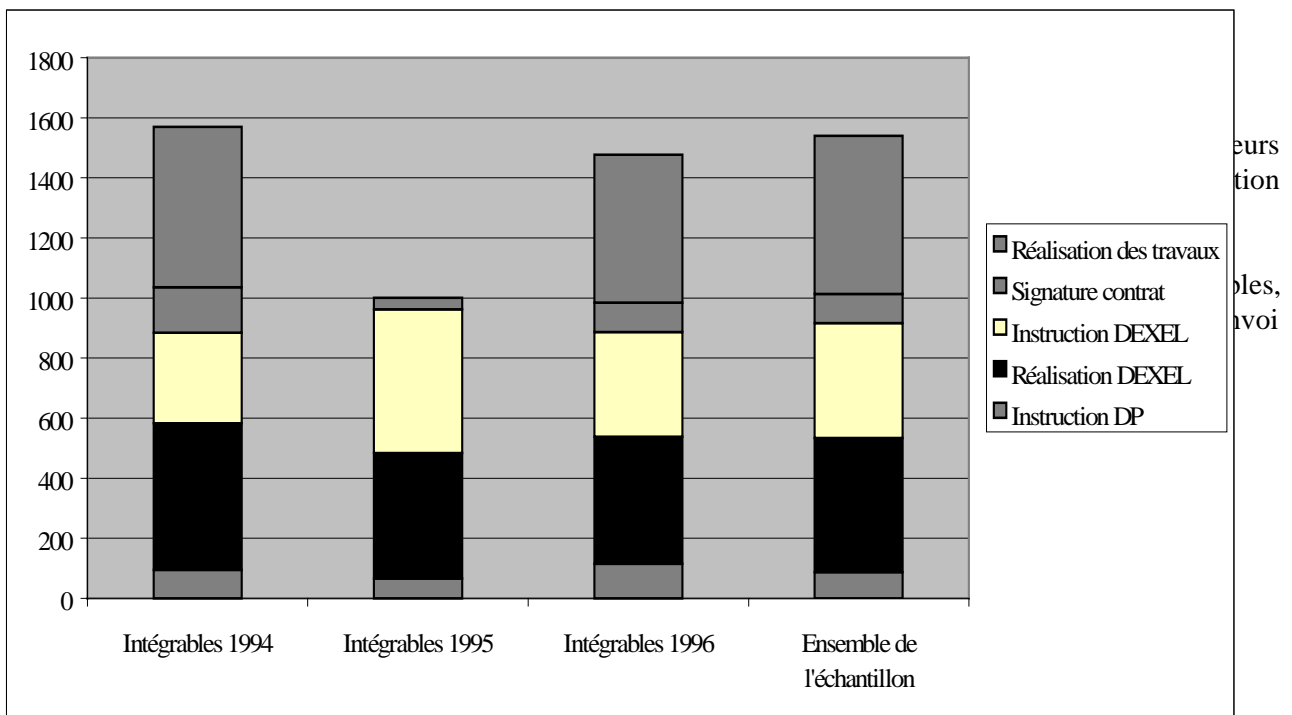
L'analyse du tableau ci-dessus débouche sur plusieurs conclusions.

La procédure moyenne dure au total 4,3 ans pour les intégrables 1994 de l'échantillon, 2,7 années (hors réalisation des travaux, supérieure à un an pour l'ensemble de l'échantillon) pour les intégrables 1995, et environ 4 ans pour les intégrables 1996 de l'échantillon.

L'instruction des DP, après s'être réduit par effet d'apprentissage sur les intégrables 1995, a recommencé à progresser en 1996, du fait d'un nouvel engorgement. Elle est en moyenne supérieure à deux mois, ce qui traduit bien les difficultés des services de l'Etat, compte tenu de la relative simplicité de l'exercice. Par ailleurs, l'instruction des DEXEL est très longue et avoisine un an pour l'ensemble. Le cumul des phases d'instruction par les services de l'Etat débouche donc à lui seul sur un délai proche de 18 mois.

La durée résiduelle de la procédure est liée aux phases de réalisation du DEXEL d'une part, des travaux d'autre part, toutes supérieures à un an en moyenne. On peut donc estimer qu'une part essentielle de la responsabilité des retards dans le département repose sur les éleveurs eux-mêmes.

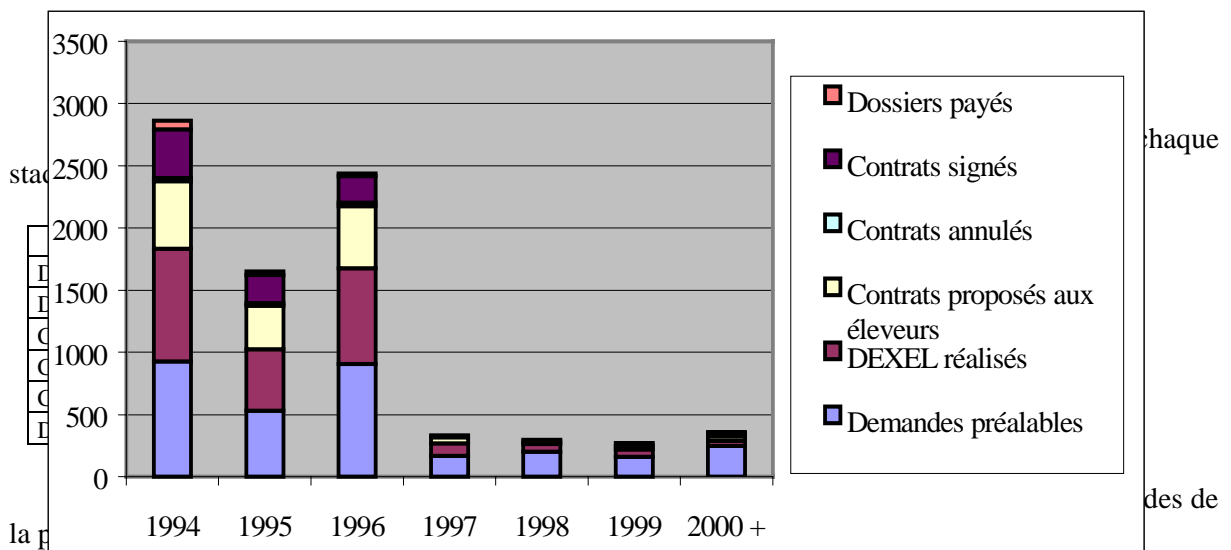
Le graphique ci-dessous indique enfin bien la légère réduction du délai moyen pour les intégrables successifs.



Les éleveurs intégrables au titre des années 1994 à 1996 ont largement poursuivi la démarche au-delà de la DP (rapport DEXEL/DP compris entre 85 et 97%). En revanche, peu nombreux sont ceux qui ont d'ores et déjà signé un contrat : le rapport contrats signés/DEXEL réalisés est inférieur à 50% pour tous les intégrables 1994-1999 ; il dépasse à peine les 25% pour les intégrables de 1996 et 1997.

Cette situation traduit à la fois l'intérêt réduit marqué par les éleveurs lorsqu'il s'agit de réaliser effectivement les travaux (et de les financer à hauteur de 35%), et le retard pris par la réalisation du programme dans le département.

Le graphique ci-dessous présente la synthèse des informations chiffrées. Le nombre extrêmement réduits de travaux réalisés apparaît ici clairement.



- les dossiers des intégrables 1994 se concentrent essentiellement sur la phase d'instruction des DEXEL – témoignant des retards de l'administration – et sur les phases de proposition, de rejet et de signature des contrats – indiquant une certaine lenteur de la part des éleveurs, pour des dossiers anciens. Une analyse similaire peut également être réalisée pour les intégrables 1995 ;
- on retrouve les dossiers des intégrables 1996 plus concentrés sur les phases d'instruction des DEXEL et de proposition des contrats aux éleveurs, même si le nombre de contrats signés, en attente de réalisation des travaux, n'est pas négligeable non plus. L'intégration lente des éleveurs dans la procédure est ici patente, au-delà des retards de l'administration ;
- enfin, les nombres presque symboliques d'éleveurs intégrables au titre des années 1997, 1998 et 1999, engagés dans la procédure, doivent être relevés. Il confirme l'image d'un certain désintérêt de leur part, ou bien des retards considérables du programme qui leur sont imputables dans le département du Finistère.

B. Pratiques d'épandage mentionnées dans le DEXEL

Un contrôle spécifique a été réalisé sur un échantillon de 30 dossiers, comprenant 10 intégrables au titre de chacune des années 1994, 1995 et 1996. L'analyse des DEXEL a donné les

résultats exposés dans les paragraphes ci-dessous, tandis que le rapprochement avec les dossiers installations classées est présenté dans la sous partie suivante.

a) Les taux de chargement sur surfaces épandables et épandues

Pour les intégrables 1994 :

- 6 sur dix ont un seuil de chargement supérieur à 170 kg/ha de SPE ;
- 8 sur 10 ont un seuil de chargement sur la SAMO supérieur à la norme.

Pour les intégrables 1995 :

- 2 des 9 dossiers complets présentent un chargement de la SPE supérieur à 170 kg/ha ;
- 3 sur 9 indiquent un chargement de la SAMO supérieur à la norme.

Pour les intégrables 1996 :

- aucun DEXEL ne mentionne un chargement de la SPE supérieur à 170 kg/ha ;
- 4 des 6 DEXEL intégralement renseignés indiquent un épandage supérieur à 170 kg/ha sur la SAMO.

La surfertilisation par épandage de quantités excessives est donc nette. Elle l'est de manière plus significative encore lorsque les quantités épandues sont rapportées aux surfaces effectivement amendées, ainsi que pour les exploitations les plus importantes. Cette constatation permet d'ailleurs d'éclairer les conséquences du choix d'une intégration des élevages par taille décroissante. En effet, les plus gros élevages, connaissant les situations les plus dégradées sur le plan environnemental, ont pu trouver les moyens de régler leur situation en étendant largement leurs plans d'épandage. Les élevages de taille plus réduite, intégrés dans un second temps, ont trouvé moins de terres disponibles pour réaliser la même adaptation. Les programmes de résorption n'ont traité cette source d'inégalités que de manière tardive.

Par ailleurs, il convient de souligner le contenu peu satisfaisant des DEXEL en Finistère. Il n'est pas normal que les données étudiées, essentielles à la réalisation de diagnostic de la situation de l'élevage au regard de l'environnement, n'aient pu être obtenues que pour 6 des 14 élevages intégrables en 1996 de l'échantillon. On peut sans doute y voir un des effets du contrôle limité des services de l'Etat sur les techniciens Dexelistes.

b) La prise en compte de l'azote minéral des exploitations

L'azote minéral n'est pas pris en compte pour rapporter les unités d'azote effectivement présentes dans l'exploitation à la surface potentielle d'épandage (la SAMO n'est ici pas prise en compte ; son utilisation ne ferait toutefois qu'accentuer le phénomène observé).

La fertilisation minérale des exploitations est importante : en moyenne 5 756 kg pour les intégrables 1994, 8 735 kg pour les intégrables 1995, et 7 882 kg d'azote pour les intégrables 1996 de l'échantillon. Soit une moyenne sur l'ensemble des DEXEL étudiés de 7 458 kg par exploitation.

Les engrais minéraux, ajoutés à l'azote organique à gérer (azote non maîtrisable, parce que produit sur pâture, exclus), conduisent à des seuils de chargement supérieurs à 170 kg/ha dans

toutes les exploitations intégrables au titre de 1994⁶ et 1995, et dans 4 des 6 exploitations intégrables au titre de 1996 pour lesquelles les informations sont disponibles.

Par rapport aux données initiales de chargement de la SPE en azote maîtrisable, la prise en compte des engrais minéraux conduit ainsi :

- la situation des intégrables au titre de 1994 et 1995 à être très sensiblement aggravée par la fertilisation minérale. Quatre exploitations intégrables en 1994, et 7 intégrables en 1995, passent au-dessus du seuil de 170 kg/ha. Au total, toutes les exploitations de ces deux catégories affichent des résultats supérieurs à 170 kg/ha ;
- la situation des exploitations intégrables au titre de 1996 à n'être pas modifiée.

La situation des intégrables au titre de 1994, déjà fort mauvaise, s'aggrave encore avec la prise en compte de la fertilisation minérale.

Les intégrables au titre de 1995, qui affichaient des pratiques d'épandage dans l'ensemble moins dédaigneuses de l'environnement, témoignent néanmoins d'habitudes très éloignées d'une démarche de fertilisation raisonnée. A ce titre, l'utilisation d'engrais chimique n'est pas considéré comme un complément à l'amendement organique, mais comme un apport en soi. Cette analyse indique bien que les déjections animales sont encore conçues essentiellement comme des déchets, et non comme une substance fertilisante.

Enfin, le nombre réduit d'observations disponibles sur les intégrables 1996 interdit une analyse précise des résultats partiels obtenus.

c) La prise en compte de l'azote organique total sur l'exploitation

L'addition, à l'azote maîtrisable et à la fertilisation minérale, de l'azote produit sur pâture, ne présente pas d'intérêt supplémentaire pour les intégrables 1994 et 1995, qui sont déjà tous au-dessus du seuil de 170 kg/ha. Elle permet toutefois deux analyses complémentaires :

- peu d'intégrables 1994 et 1995 obtiennent des résultats très différents des précédents, indiquant le caractère essentiellement hors-sol des élevages considérés ;
- une exploitation intégrable au titre de 1996 dépasse du fait de ce calcul les 170 kg/ha, conduisant 5 des 6 élevages étudiés à afficher un chargement supérieur à la norme.

Au total, on obtient donc 24 situations non conformes sur 25 dossiers examinés, soit 96% des cas.

C. Les procédures de régularisation auprès des installations classées

Sur la base du même échantillon de 30 dossiers, le point a été fait avec les services vétérinaires sur la situation des exploitations en question au regard de la réglementation sur les installations classées.

⁶ Pour les exploitations au titre de 1995 et 1994 pour lesquelles ces données sont disponibles.

a) Situation des dossiers au regard de la procédure de régularisation

Les situations suivantes ont été observés :

- 6 des 10 élevages intégrables au titre de 1994 ne sont pas en règle ou en procédure de régularisation au titre de la législation sur les IC. Par ailleurs, un septième, dont les effectifs sont en règle, n'a pas intégré les mesures de résorption désormais obligatoires ;
- une situation similaire prévaut pour les élevages intégrables au titre de 1995, avec 6 élevages demeurant en situation irrégulière, et un en cours de régularisation ;
- en revanche, seuls 3 élevages intégrables au titre de 1996 ne sont pas en situation régulière ou en voie de régularisation.

Ces résultats indiquent deux difficultés.

La première est le retard accumulé par le programme dans le département. Ce retard, fait que peu de dossiers sont soldés à ce jour, et donc ont été contraints à régulariser leur situation en préalable au solde de la subvention publique engagée.

La seconde difficulté tient à la situation spécifique du département en matière d'effectifs animaux des principaux élevages. Nombreux sont en effet ceux qui sont dans une situation irrégulière, ainsi que l'analyse présentée dans le paragraphe suivant permet de l'observer.

b) Analyse des effectifs régularisés

Les tableaux permettant l'observation de la situation suivante, sont présentés dans la troisième pièce jointe à la présente annexe (P.J. n°3).

Deux des 6 élevages intégrables au titre de 1994 n'ayant pas présenté de dossier de régularisation comportent des effectifs irréguliers.

Par ailleurs, les trois élevages de 1994 ayant obtenu leur régularisation l'ont été sur des bases extrêmement favorables en termes d'effectifs :

- le premier dossier (n°58269) a obtenu une régularisation de ses effectifs animaux très favorable : là où la DP mentionnait 2 022 porcs, dont 226 truies, en dépassement significatif par rapport à l'autorisation (1 848 et 168), la DSV a « vu » 1 228 porcs, dont 780 truies, effectifs qui ont été régularisés (soit un quasi-triplement des effectifs de truies par rapport à la DP) ;
- le second dossier (n°29192) ne faisait pas apparaître de différence d'analyse importante. Il a néanmoins donné lieu à une régularisation débouchant sur une importante extension (places de porcs : +32,6% ; nombre de truies : +50,3% par rapport à la DP) ;
- le troisième dossier (n°36658) a donné lieu à des comptages différents. Il a par ailleurs obtenu une régularisation représentant des augmentations de 38,7% des places de porcs, et de 17,4% du nombre de truies, par rapport aux effectifs DP.

En revanche, les intégrables au titre de 1996 ont été traités de manière moins favorable : un seul des 4 régularisés a obtenu une extension significative (+17,6% du nombre de bovins par rapport à la DP). Quant aux intégrables au titre de 1995, aucun des 3 régularisés à ce jour n'a obtenu d'extension significative.

Cette situation éclaire l'analyse réalisée par le DSV du département, pour lequel les chiffres de la DP n'avaient pas à faire l'objet d'une réelle expertise. Cette situation a induit des différences sensibles entre les interprétations DSV et DDAF des documents obtenus au titre du PMPOA.

Enfin, les dépôts de demande de régularisation des effectifs avant le 31/3/99 ont fait apparaître de nouveaux dépassements, évalués globalement à 2,4% au minimum par rapport aux effectifs DEXEL.

D. Intégration tardive des impératifs de résorption

Les fiches de résorption sont remplies depuis janvier 1997.

La politique théoriquement applicable en matière de résorption est la suivante :

- la norme des 170 kg d'azote d'origine organique à l'hectare est d'ores et déjà appliquée, anticipant sur son caractère obligatoire au niveau européen (2002) ;
- les extensions sont désormais refusées y compris hors ZES.

L'intégration tardive des impératifs de résorption conduit aujourd'hui tous les dossiers passant en CDH, qui ne respectent pas les nouvelles règles en matière de résorption, à des refus d'autorisation. Il a d'ailleurs été indiqué à la mission que certains, à cause des tensions créées par cette situation, seront repris sous l'ancienne règle (c'est-à-dire sans respecter les règles édictées par le programme de résorption).

ANNEXE IX

SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DE LA MANCHE

SOMMAIRE

A) LA GESTION DU PROGRAMME	1
1) <i>Le rôle du Conseil Général</i>	<i>1</i>
2) <i>Le rôle de la DDAF et de la DSV</i>	<i>2</i>
B) L'EXÉCUTION DU PROGRAMME	3
1) <i>Etat d'avancement du programme</i>	<i>3</i>
2) <i>Situation financière</i>	<i>5</i>

ANNEXE IX

SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DE LA MANCHE

Le département de la Manche se caractérise par une dégradation continue de la qualité de ses eaux depuis le début des années 80. Un diagnostic réalisé par la DDAF de la Manche en novembre 1996 sur la pollution des eaux dans les zones vulnérables du département¹ entre 1982 et 1995 conduit en effet à des conclusions préoccupantes :

. sur la période considérée, toutes mesures confondues, les teneurs en nitrates ont progressé en moyenne de 0,7 mg/l par an (cette moyenne recouvre une évolution en dents de scie, tant d'une année sur l'autre qu'au cours d'une même année) ;

. sur la même période, la progression moyenne des teneurs en nitrates des cours d'eau est plus préoccupante encore, avec + 1,3 mg/l par an (avec une très forte sensibilité à la pluviosité.

Cette même étude conclut que 95% de la production d'effluents azotés est issu de l'activité agricole, l'essentiel (autour de 90%) provenant de l'élevage bovin et le reste de l'élevage hors sol.

L'étude conclut à une charge azotée issue des effluents d'élevage supportable à l'échelle du canton (entre 85 et 115 U d'azote à l'hectare de SAU, soit entre 110 à 160 U d'azote à l'hectare épannable) mais pas nécessairement à l'échelle des exploitations et a fortiori des parcelles².

A) La gestion du programme

La gestion du PMPOA dans le département de la Manche se distingue par le rôle particulier qu'y joue le Conseil Général.

1) Le rôle du Conseil Général

Deux traits saillants méritent d'être relevés : le contrat passé entre le Conseil Général et l'Agence de l'eau Seine Normandie (AESN) et les modalités de gestion des aides attribuées par le département.

a) Le Conseil général intervient pour le compte de l'AESN

Par un contrat signé le 27 janvier 1999 par le directeur de l'AESN et le président du Conseil Général de la Manche, le dispositif suivant est mis en place :

¹ Déterminées par un arrêté du préfet coordonnateur de bassin en date du 12 février 1996 et couvrant environ 1/3 du département de la Manche.

² Risque de surfertilisation des surfaces en labour.

. l'AESN attribue au département une autorisation de programme annuelle en subvention de 33 MF (soit 33% d'un montant de travaux de 100 MF HT) pour lui permettre de subventionner en son nom les agriculteurs réalisant des travaux dans le cadre du PMPOA - sauf si le montant d'aide correspondant à la participation financière de l'agence dépasse 250 KF ;

. l'arrêté attributif de subvention pris par le département fait apparaître clairement l'aide apportée par l'agence (montant des travaux HT, taux de l'aide, montant de l'aide) ;

. les versement des crédits de paiement au département est étalé (à la signature du contrat, versement d'un acompte représentant 50% du montant de la subvention prévue ; versement d'un acompte complétant à 80% le montant des subventions réellement affectées par le département sur présentation à l'agence d'un récapitulatif détaillé des opérations aidées arrêté au 31 décembre ; versement du solde, en fonction d'un compte d'emplois faisant apparaître par opération le montant des sommes effectivement versées pour le compte de l'agence, au plus tard à l'issue de la quatrième année suivant la signature du contrat) ;

. les trop versés éventuels seront remboursés à l'agence ;

. le département verse la subvention de l'agence selon les mêmes modalités que pour sa propre participation ;

. l'agence se réserve le droit de constater la conformité et l'efficacité des travaux ainsi réalisés et au moins une fois par an l'agence et département se rencontrent pour faire le bilan d'exécution du contrat.

Ce contrat en étant à son début d'application, il est trop tôt pour en tirer des premiers enseignements.

b) Le Conseil Général délègue la gestion des aides qu'il accorde dans le cadre du PMPOA

En déléguant à des associations de bassin le soin de verser les aides aux agriculteurs intégrés au PMPOA, le département de la Manche est potentiellement à l'origine d'une gestion de fait de fonds publics. Les destinataires finaux des subventions - i.e. les exploitants - et les montants à leur verser sont en effet prédéterminés par le département, sans que les associations « relais » puissent en disposer librement. Dans ces conditions, le trésorier payeur général de la Manche a transmis le 8 juin 1999 le dossier au commissaire du gouvernement près la chambre régionale des comptes compétente.

2) Le rôle de la DDAF et de la DSV

a) La DDAF

Elle exerce le rôle traditionnel de guichet unique.

Le coût annuel en charges de personnel (primes et indemnités et cotisations employeur comprises) tend globalement à augmenter sur ces cinq dernières années, ainsi que l'atteste le tableau suivant :

EN KF

1994	1995	1996	1997	1998
231	1 166	818	821	1 253

b) La DSV

Quoiqu'erratique, l'évolution du nombre des élevages relevant de la législation des installations classées dans le département de la Manche tend globalement à augmenter sur ces cinq dernières années ainsi que l'illustre ce tableau :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre d'établissements soumis à autorisation	368	468	464	482	496	500
Nombre d'établissements soumis à déclaration	3 090	3 925	3 508	3 607	3 426	3 681
Total	3 468	4 393	3 972	4 089	3 922	4 181

Depuis 1994, le nombre d'agents chargés du suivi des installations classées à la DSV est stabilisé à quatre.

Le nombre de visites d'installations a évolué comme suit :

1994	1995	1996	1997	1998
263	557	630	630	772*

dont 448 liées au PMPOA

Doit par ailleurs être relevé qu'une étude réalisée en juin 1998 par la DSV dans 6 des 49 cantons du département montre que deux de ces cantons sont potentiellement à classer en zone d'excédent structurel (ZES), la charge azotée ramenée à la surface épandable étant supérieure à 170 kg N/ha. Ces éléments viennent confirmer les incertitudes relatives au périmètre actuel des ZES.

B) L'exécution du programme

1) Etat d'avancement du programme

Le tableau ci-après retrace l'état d'avancement du programme. S'en dégagent les principaux éléments suivants :

. le taux d'intégration (nombre d'élevages intégrés sur nombre d'élevages intégrables) sur l'ensemble de la période 1994/1998 est élevé, se situant, tous élevages confondus à 77,5% (faute de données en UGBN pour tous les élevages, il n'est pas possible de disposer d'un taux d'intégration en termes d'UGBN, ce dernier devant normalement être légèrement supérieur du fait de l'intégration prioritaire des plus gros élevages ;

. le taux d'intégration par type d'élevage - exprimé en nombre d'élevages - varie de 60% pour les volailles à 86% pour les bovins lait (78% pour les élevages mixtes, largement majoritaires dans le département).

	Elevages bovins	UGBN bovins	Elevages porcins	Places porcins	Elevages volailles	Effectifs volailles	Elevages mixtes	UGBN élevages mixtes
Intégrables 94	6	1 330	12	20 136	2	179 000	121	14 251
Intégrés 94	5	1 069	12	20 136	2	179 000	117	13 552
Intégrables 95	5	823	8	7 609	0	0	220	28 891
Intégrés 95	5	823	8	7 609	0	0	209	27 566
Intégrables 96	130	15 173	8	5 633	2	85 000	906	99 170
Intégrés 96	108	12 690	5	3 434	1	40 000	668	74 550
Intégrables 97	0	0	1	611	0	0	20	1 233
Intégrés 97	0	0	0	0	0	0	2	150
Intégrables 98	0	0	4	1 969	1	24 120	20	1 156
Intégrés 98	0	0	1	450	0	0	9	634

L'évolution du nombre de demandes d'études préalables par année d'intégration est la suivante (chiffres DDAF, situation au 1^{er} mai 1999) :

année d'intégration	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
dossiers agréés (A)	140	228	869	3	10	68	49	55	1422
dossiers non agréés	1	7	174	21	14	135	5	6	363
Total (B)	141	235	1 043	24	24	203	54	61	1 785
Taux d'agrément (A/B)	99%	97%	83%	12%	42%	33%	91%	90%	80%

Le taux d'agrément des dossiers présentés sur la période se situe en moyenne à 80%.

Quant à l'évolution du nombre de contrats de travaux par année d'intégration, elle se présente comme suit (chiffres DDAF, situation au 1^{er} mai 1999) :

1994	1995	1996/1998	1999	2000	2001	Total
143	192	464	40	27	38	904

S'agissant des opérations coordonnées, la situation au 1^{er} janvier 1999 est la suivante (source DDAF) :

Exploitations candidates	Etudes déposées	Projets déposés	Projets agréés	Dossiers soldés
269	158	117	98	24

36% des exploitations candidates voient leurs projets agréés.

2) Situation financière

La ventilation des financements par origine se présente comme suit :

Ventilation des financements par exercice (dépenses engagées en KF)	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Crédits Etat (61-40 et FNDAE)	381	711	1 770	13 795	17 847	34 505
Crédits FEOGA		6	1 936	1 797	1 935	5 674
Collectivités locales (CG/CR)	3 482	7 517	14 206	9 434	9 561	44 200
Agences de l'eau	3 906	7 901	21 513	18 006	34 522	85 848
Total	7 769	16 135	39 425	43 032	63 865	170 587

source : DDAF

La part prépondérante des agences de l'eau sur l'ensemble de la période apparaît nettement : 85,8 MF (soit 50,3% du total) contre 44,2 MF pour les collectivités locales et seulement 34,5 MF pour l'Etat. A partir de 1997, les financements d'Etat dépassent ceux des collectivités locales, auparavant d'un montant supérieur, sans que soit remise en cause la prédominance des financements des agences.

Quant à la ventilation des financements par montant de subvention versée, elle s'établit ainsi :

Ventilation des projets financés en fonction du montant total de la subvention	< 50 KF	entre 50 et 100 KF	entre 100 et 150 KF	entre 150 et 200 KF	> 200 KF
Nombre de dossiers					
Année 1994	8	13	6		
Année 1995	18	52	36	9	3
Année 1996	17	57	45	18	11
Année 1997	31	127	99	11	8
Année 1998	19	103	109	33	4
Total	93	352	305	71	26
Ventilation par OTEX (sur la totalité des dossiers 1997-1998)					
Bovins-lait	15	46	34	8	3
Bovins-viande			1		
Porcins	13	5	4		
Volailles					
Mixte	65	301	256	63	23

source : DDAF

La prépondérance des dossiers de moins de 100 KF est manifeste : ils représentent 52,5% du total des dossiers pour l'ensemble de la période (52% pour les élevages mixtes, 58% pour les bovins lait et 82% pour les porcins).

**MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE
DANS LES ZONES A EXCEDENTS STRUCTURELS
ARTICULATION AVEC LES INSTALLATIONS CLASSEES**

INTRODUCTION :

I / OBJET DE LA MISSION:

La mission interministérielle d'évaluation arrêtée le 08 Avril 1999, relative au volet « élevage » du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), prévoit l'examen de trois points particuliers :

- * bilan technique, économique et financier
- * évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs visés
- * formuler toutes les propositions utiles pour améliorer l'efficacité et permettre le prolongement de ce programme.

Dans le cadre de cette mission, il semble indispensable de regarder de façon plus précise la mise en œuvre du PMPOA dans les zones à excédents structurels (ZES) au regard de la législation installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), et donc dans des zones géographiques où l'application de ce programme rencontre, *a priori*, les difficultés les plus grandes.

II / RAPPEL DU DISPOSITIF « PMPOA » :

A / Origine et définition:

A / 1 Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole :

Il s'agit d'un accord en date du 08 Octobre 1992, entre l'ETAT et les organisations professionnelles agricoles ; ce document comprend :

*** Trois objectifs :**

- élaboration par le CORPEN d'un programme d'action contre la pollution des eaux par les produits phytosanitaires
- élaboration par le CORPEN d'un programme d'action sur les risques de pollutions diffuses par les nitrates d'origine agricole

- programme de travaux pour mise en conformité et pour prévenir la pollution de la ressource en eau ; un financement global, dont le tiers est à la charge de l'éleveur, est prévu pour améliorer les bâtiments d'élevage et la gestion des effluents.

* Des modalités d'actions :

- l'intégration des agriculteurs au sein des agences de l'eau
 - l'aménagement d'un programme de résorption à mettre en place avant fin 1997, une aide financière pouvant être apportée par l'agence.

* La création d'une conférence nationale et d'un comité de suivi :

A noter l'accord complémentaire pour les jeunes agriculteurs, daté du 23 Mars 1995, comprenant huit points dont celui portant sur les ZES, où les jeunes ont priorité d'accès au programme de résorption.

A / 2 Les zones à excédents structurels :

Cette notion est introduite dans l'accord susvisé et l'arrêté ministériel du 02 Novembre 1993 l'officialise en y apportant une définition réglementaire, tant au niveau géographique qu'agronomique, en référence à la directive du Conseil en date du 12 décembre 1991, dite « *directive nitrate* » dans les ZES.

Les programmes de résorption, comme l'indique la circulaire interministérielle datée du 27 Septembre 1994, traitant des dispositions spécifiques en ZES, adressée aux préfets concernés, doivent constituer un outil permettant la mise en place des programmes d'action, prévus par la directive susvisée, pour les zones vulnérables et faisant l'objet du décret et de l'arrêté ministériel du 04 Mars 1996.

Cette circulaire indique que la seule satisfaction de la règle des 170 Kg/N/Ha/An n'est pas un gage de réussite de la maîtrise des risques de pollution des eaux et que d'autres mesures s'avéreront nécessaires et devront figurer dans les programmes d'action, l'accent devant porter sur la bonne fertilisation, tant minérale qu'organique.

L'élaboration du programme de résorption doit s'appuyer sur un point zéro en prenant en compte l'ensemble du cheptel toutes espèces confondues et la liste des cantons concernés doit être établie avant le 30 novembre 1994, le programme arrêté par le préfet devant intervenir avant le 31 décembre 1995.

B / Articulations entre PMPOA / ZES / et installations classées

Les travaux du comité national de suivi traitant du PMPOA font l'objet d'un document de synthèse. Dans celui-ci figurent aux points 6 et 7 les relations entre les différentes notions.

B / 1 PMPOA et installations classées :

Le document rappelle que l'objectif poursuivi consiste en l'amélioration de la situation de l'éleveur au regard d'une part, de la protection de la pollution de l'eau et d'autre part, de la situation réglementaire, ce qui ne le protège pas d'une plainte éventuelle des tiers. Tout éleveur s'engageant dans le PMPOA sera considéré comme en instance de régularisation par rapport aux ICPE.

Ce même document apporte une précision sur l'augmentation des effectifs et considère qu'en deçà de 25% le dépôt d'un nouveau dossier d'autorisation ne s'impose pas.

En application des programmes d'action, le comité national de suivi rappelle que les quantités maximales à ne pas dépasser sont fixées à 170 Kg/N/Ha/An au 1^{er} Janvier 2003, pour toute installation.

A noter le relevé de décisions du groupe de travail sur ce sujet, en date du 9 Février 1994, validées par le comité de suivi du 16 Février 1994, qui expose la position devant être prise en fonction des situations, même s'il est rappelé qu'il n'existe aucun lien juridique entre PMPOA et installations classées.

B / 2 PMPOA et zones à excédents structurels :

Le comité de suivi rappelle les éléments réglementaires, la désignation des cantons, se faisant à partir de 170 Kg/N/Ha/An par le préfet ; sept départements sont concernés.

On rappelle que l'arrêté interministériel du 2 Novembre 1992 a introduit des dispositions transitoires pour le paiement des redevances, pour les élevages de volailles et les élevages en ZES, pour les années 1994 à 1996, ces redevances bénéficiant d'un écrêtement, y compris pour les élevages se trouvant en classe III (charge supérieure à 5 UGBN).

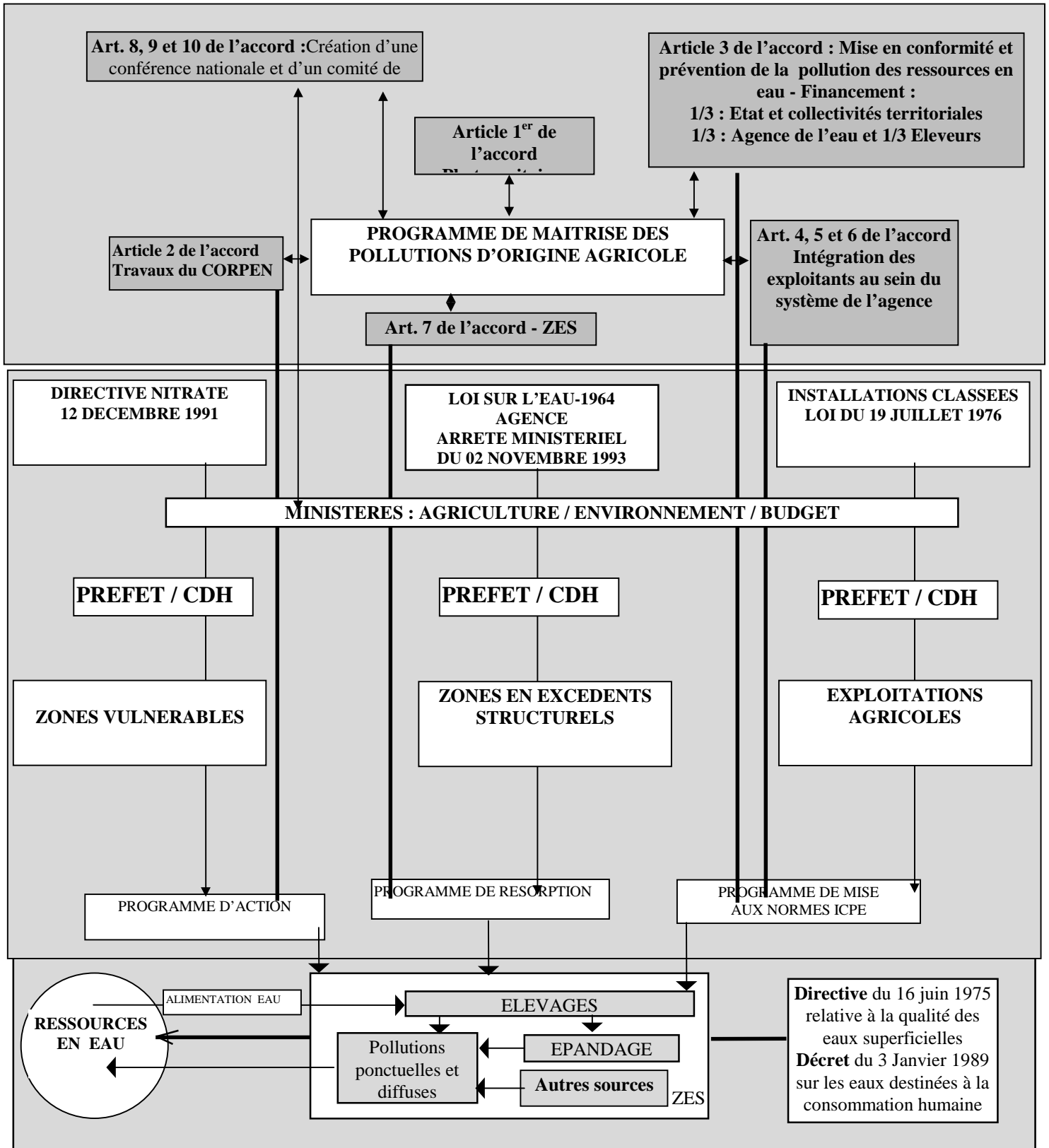
Tout éleveur de la zone classée en excédent ne disposant pas des surfaces d'épandage nécessaires doit adhérer au programme de résorption dans le contrat de travaux et d'amélioration.

Pour les éleveurs ne pouvant pas améliorer à la fois ses installations et ses pratiques agronomiques, il peut à titre dérogatoire avoir accès aux aides concernant les bâtiments mais devra s'engager à un programme de résorption dès sa mise en place.

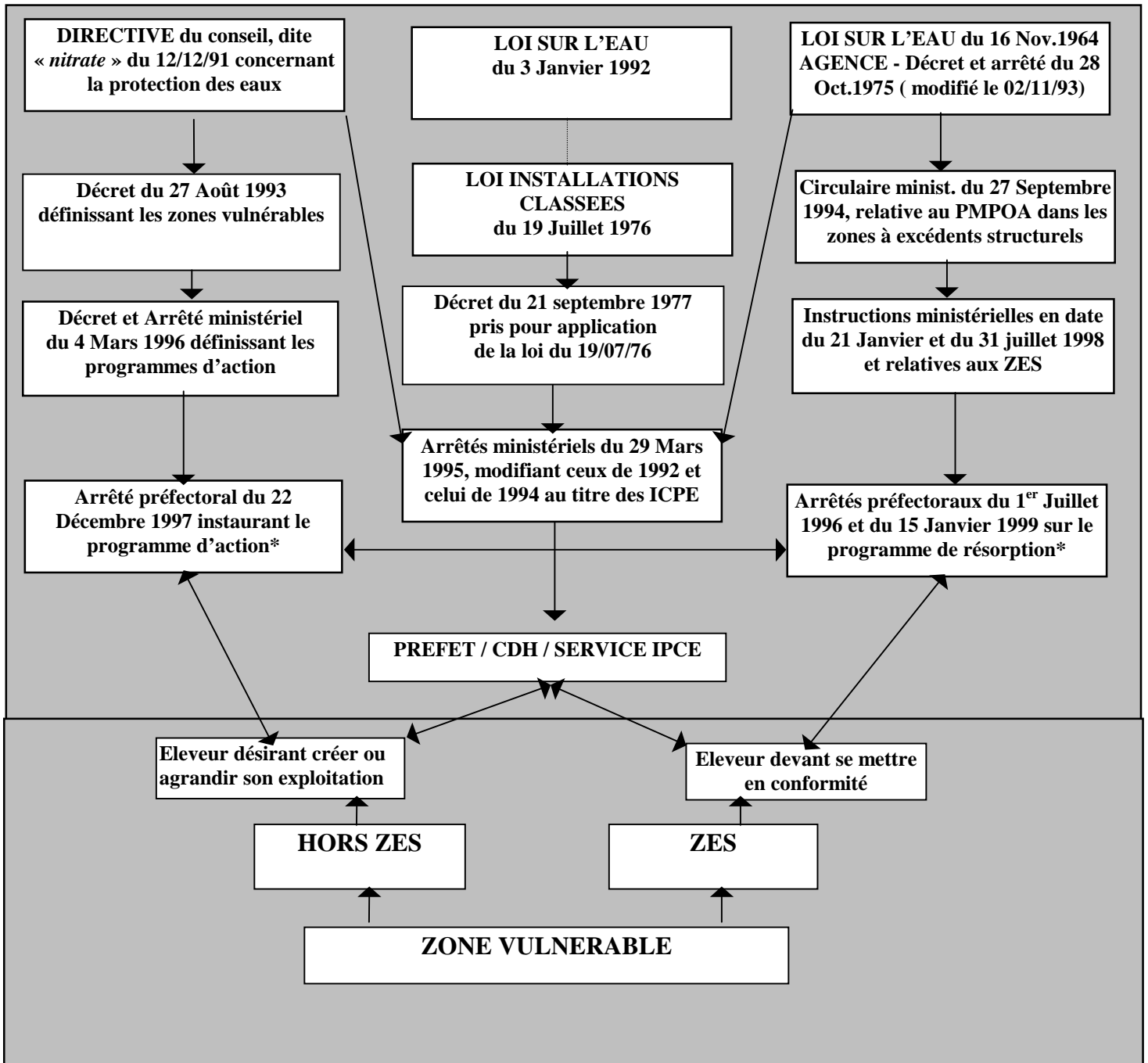
C / Schéma simplifié du dispositif et des différentes mesures :

il nous semble utile de montrer sous forme de schémas d'une part l'implication du PMPOA et d'autre part l'interaction des différentes mesures.

C / 1 SCHEMA SIMPLIFIE DE L'IMPLICATION DU PMPOA
--



C / 2 SCHEMA SIMPLIFIE DE L'INTERACTION DES DIFFERENTES MESURES



* Pour le département des Côtes d'Armor

PREMIERE PARTIE : MISE EN ŒUVRE ET EFFETS DU PMPOA

I / MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME EN « ZES » :**A / L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ANIMAUX :****A 1 / Au niveau de la région BRETAGNE :****- Evolution comparée à la production nationale :**

En raison de la place particulière de la région Bretagne dans les ZES, les données en provenance du service statistiques du ministère de l'agriculture et de la pêche méritent d'être exposées :

<i>Types de cheptels</i>	<i>Région Bretagne</i>		<i>France</i>
	<i>Effectifs</i>	<i>% *</i>	<i>Effectifs</i>
Total bovins			
1990	2 586 022	11,9	21 646 675
1993	2 434 246	12,0	20 290 365
1995	2 482 459	12,0	20 757 652
1997	2 309 820	11,5	20 088 018
Total porcins			
1990	6 612 938	54,2	12 203 032
1993	7 739 980	55,6	13 929 190
1995	8 129 633	54,7	14 162 419
1997	8 820 886	58,5	15 080 363
Total poulets/coqs			
1990	38 945 905	37,3	104 511 175
1993	44 500 958	37,8	117 616 547
1995	55 131 040	43,6	126 516 822
1997	41 418 636	34,6	121 152 501
Dindes et dindons			
1993	15 308 000	46,7	32 789 000
1997	19 710 000	47,0	41 693 000

*% par rapport aux effectifs en France

- Production d'azote d'origine animale :

A noter que les effectifs des élevages en ZES, en particulier en région Bretagne, ont connu une croissance notable de 1993 à 1996, si l'on se réfère aux données du service régional de statistique agricole du ministère sur l'évolution du volume d'azote produit.

<i>Département</i>	<i>Zone</i>	<i>Total</i>	<i>Bovins</i>	<i>Porcins</i>	<i>Volailles</i>	<i>Autres</i>
22	Hors ZES	590	-60	250	380	20
	En ZES	3 890	540	2 690	770	-110
	Ensemble	4 480	490	2 940	1 150	-90
29	Hors ZES	270	-1 190	980	460	10
	En ZES	1 020	-870	1 340	490	50
	Ensemble	1 290	-2 050	2 330	950	60
35	Hors ZES	1 010	-680	1 050	640	0
	En ZES	470	-100	270	350	-60
	Ensemble	1 470	-770	1 320	980	-60
56	Hors ZES	180	-960	260	940	-70
	En ZES	700	-660	620	720	20
	Ensemble	880	-1 610	880	1 670	-50
BRETAGNE	Hors ZES	2 040	-2 870	2 540	2 420	-40
	En ZES	6 080	-1 080	4 930	2 330	-100
	Ensemble	8 110	-3 950	7 470	4 740	-150

(Unité : tonne arrondie à la dizaine)

Ce tableau montre pour la période indiquée une croissance de la charge azotée qui se concentre pour les trois quarts en ZES.

A / 2 Au niveau du département des Côtes-d'Armor :**- Données en provenance du service installations classées :**

Les services vétérinaires du département des Côtes-d'Armor (Installations classées) ont fait le point sur l'évolution des effectifs animaux du 1^{er} janvier 1995 au 23 Novembre 1998 ; les données ont été communiquées au délégué général *d'Eau et rivières de Bretagne*, sous couvert du préfet.

Dans le courrier d'expédition l'inspecteur des installations classées apporte des précisions sur le mode de calcul et aussi sur les difficultés rencontrées pour

avoir une connaissance exacte de la situation ne serait ce que sur la base informatique dont il dispose.

Pour autant les données statistiques transmises font apparaître, pour ce département et pour la période concernée, une augmentation de la pression azotée que l'on peut exposer ci-après sous forme de tableaux.

De ces données chiffrées il s'avère que l'ensemble des cantons de ce département, classés ou non en ZES, a connu une croissance de cette pression azotée ; les chiffres indiqués dans le tableau correspondent à l'augmentation de kilogramme d'azote par hectare :

CANTONS	ICPE Autorisation	ICPE Déclaration	Total
> 230 Kg N Ha	3,65	5,07	8,72
170 - 229 Kg N Ha	3,70	4,03	7,73
< 170 Kg N Ha	3,46	4,25	7,71
MOYENNE	3,61	4,43	8,04

- la pression azotée s'élève en moyenne à 2kg/N/Ha par an de 1995 à 1998
- cette pression résulte plutôt des élevages soumis à déclaration
- les cantons les plus chargés en azote aggravent leur situation

- Données en provenance de la DDAF :

ANNEES	ZONES	PORCS	VOLAILLES
1996	ZES	18 517	10 219
	hors ZES	2 038	2 511
	Total	20 555	12 730
1998	ZES	19 122	9 981
	hors ZES	2 181	2 345
	Total	21 303	12 326

En Kg /N/An - nouvelles normes CORPEN.

Celles-ci confirment la tendance observée, mais il convient d'être prudent sur les conclusions à tirer, les statistiques agricoles ne pouvant pas déceler des évolutions cantonales portant sur quelques points de pourcentage.

B / LES MOYENS TECHNIQUES DE LA MISE AUX NORMES :

Sont exposés ci-après les moyens techniques de la mise aux normes des installations au regard du respect des normes d'épandage prévues par les programmes d'action et de résorption. Deux voies font l'objet d'instruction de la part

du service installations classées du département des Côtes-d'Armor : le transfert des déjections animales , de volailles en général, et le traitement des lisiers de porcs.

B / 1 Le transfert des déjections animales :

Le service installation classées du département des Côtes-d'Armor a effectué une enquête portant sur l'année 1997, sur le transfert des déjections animales à grandes distances, pratique ayant commencé vers les années 1992.

- Données générales :

Le service installations classées réserve cette pratique à la régularisation des élevages, les repreneurs devant chaque année rendre compte de la destination des déjections animales ainsi collectées et indiquer la destination finale.

156 contrats sont ainsi concernés, 4 repreneurs représentant 72% de l'ensemble. Les résultats recueillis par cette enquête révèlent que :

- 96 contrats sont honorés (au moins un transfert d'effectué)
- 22 contrats n'ont pas été honorés, les élevages n'étant pas en service
- 10 contrats n'ont pu se réaliser faute de déjection
- 20 contrats non respectés pour des raisons techniques diverses
- 2 contrats sans suite sans raison connue
- 6 contrats résiliés

Ces contrats portent pour l'essentiel sur les poules pondeuses et les poulettes démarrées :

ESPECES	EFFECTIFS
<i>Poules pondeuses :</i>	3 060 836
<i>Poulettes démarrées :</i>	1 041 480
<i>Poules reproductrices :</i>	121 000
<i>Poulets de chair :</i>	285 600
<i>Dindes reproductrices :</i>	38 740
<i>Dindes de chair :</i>	57 550

Les contrats honorés portent sur un quantité prévue de 49 350 tonnes de déjection, pour 34 673 de repris.

- Analyse sur les quatre opérateurs principaux :

***Société HUON** : il s'agit d'une unité de fabrication d'engrais installée dans le département. Cette entreprise a collecté 6018 tonnes de déjections animales dont 1194 font l'objet de transfert hors région Bretagne.

***LE GOUessant** : 5828 tonnes ont été reprises pour des destinations diverses, à savoir 19 départements. Plus du quart reste à l'intérieur de la région.

*Société LE MEE : cette entreprise a collecté 7 708 tonnes de déjection, pour 23 départements destinataires, dont 16% pour deux départements bretons, y compris pour des zones à plus de 140 kg/N/Ha/An.

*UCA : cette coopérative a collecté 2 052 tonnes de déjection, 731 d'entre elles ont été recyclées dans le département, y compris en ZES (cantons de Bégard, Lanvollon, Corlay, Maël-Carhaix, et de Plouagat).

- Les quantités d'azote concernées :

D'après les informations fournies le transfert porterait sur environ 2 500 tonnes d'azote, mais nous avons vu que la totalité ne quittait ni la région ni même le département. Ces tonnages rapportés aux excédents azotés du département à résorber représente à peine le dixième.

- Aspects juridiques :

Ces reprises de déjections animales ne font pas l'objet de la procédure enquête publique prévue par la législation installations classées .

Des groupes de travail se sont penchés sur ce sujet au sein du ministère chargé de l'environnement, mais il semble que le dossier n'ait pas abouti pour l'instant, ce qui place l'administration et les exploitants dans une situation pour le moins délicate.

- Premières conclusions :

La pratique du transfert de déjection présente des intérêts immédiats ; pour autant on a vu que les inconvénients sont majeurs : absence de sécurité juridique, traçabilité des produits non assurée pour l'essentiel ; sans oublier le risque de dissémination de germes pathogènes : botulisme, salmonelle, ce qui, relevant d'une pratique non autorisée, constitue une anomalie devant être rectifiée rapidement.

B / 2 Le traitement des déjections animales :

Un bilan des unités de traitement autorisées a fait l'objet d'une communication par le service installations classées au conseil départemental d'hygiène de MARS 1999 ; les points essentiels évoqués sont les suivants :

- Etat des lieux et suivi réglementaire :

17 stations autorisées sont en fonctionnement, il s'agit exclusivement des stations de type biologique selon le procédé de nitrification/dénitrification de différentes marques. La capacité moyenne des unités de traitement s'élève à 18 900 unités d'azote, soit l'équivalent d'un élevage de 270 truies suivi de l'engraissement.

8 autres stations fonctionnent également, dont une en voie de régularisation et sept à titre expérimental.

Plus de 60 élevages ont présenté un dossier avec unité de traitement, la procédure d'autorisation durant en moyenne un an.

Les arrêtés prévoient la mise en place d'une auto-surveillance : volumes, analyses des lisiers et des sous-produits, transmissions de bilan au service ICPE, et une validation par un organisme indépendant.

- Bilan de fonctionnement :

* Auto-surveillance en 1997 : Le service ICPE estime que ce système est globalement satisfaisant. On note que la quantité d'azote entrant dans les stations est inférieure à 11% par rapport aux prévisions calculées d'après les normes CORPEN. D'après les résultats d'analyse le taux d'abattement moyen de l'azote est de 71%.

* Inspections en 1998 : Le service ICPE a procédé à l'inspection de 30 élevages concernés ; huit unités de traitement présentaient des anomalies vis-à-vis des arrêtés d'autorisation, dont 4 retards de construction. Un procès verbal a été dressé.

- Les procédés de traitement :

Seuls les procédés validés sont autorisés dans les élevages :

* **biologique** par aération, avec ou sans séparation de phase.

* **physico-chimique**, un seul procédé est validé à ce jour, mais aucun élevage n'est autorisé à ce jour. L'abattement obtenu est de 47% pour l'azote et de 92% pour le phosphore, par concentration dans le co-produit. Des procédés mobiles font l'objet de mise au point.

* **Compostage**, 4 dossiers sont en cours d'instruction, avec unité de compostage de lisier ou de fumier de porc, ce qui permet un abattement de 50% de l'azote initial. Des essais ont montré que les rejets aériens ammoniacés pouvaient être limités à 15%, ces données devant faire l'objet de précisions.

* **Litière bio-maîtrisée** : une dizaine d'élevages sont autorisés avec transfert de la litière ; lorsque celle-ci est utilisée sur place ce procédé permet de réduire le taux d'azote de 60%, sous réserve de respecter les instructions techniques validées.

- Le point de la situation au 1^{er} Juillet 1999 :

Le service installations classées dénombre ainsi les unités de traitement :

<i>Unités de traitement</i>	<i>Nombre</i>
Autorisées de 1994 à 1998	32
Autorisées en 1999	12
En voie d'autorisation	13
En service au 1^{er} Juillet 1999	21

A noter que 75 élevages sont concernés par 54 unités de traitement. Les stations autorisées au 1^{er} Juillet 1999 devraient traiter près de 1000 tonnes d'azote entrant, l'azote éliminé étant de 686 tonnes, l'azote exporté de 167 tonnes et l'azote restant de 137 tonnes, et ce au regard des autorisations préfectorales.

- Le coût des unités de traitement de lisier et leur financement :

Selon les informations recueillies dans le département des Côtes-d'Armor, le coût de chaque unité de traitement de lisier varie de un à un et demi million de francs, ce qui a une incidence minimum de 50 centimes du kilogramme de viande produit.

Les services de la DDAF nous ont indiqué qu'une subvention de l'agence de l'eau (30%) du conseil général (15%) et du conseil régional (15%), sur la base d'un plafond de travaux de 900 000 F, était acquise pour cet investissement, en zone d'excédents structurels, ce principe pouvant être généralisé par le département pour les élevages hors ZES.

B / 3 Les données de la DDAF :

Les services de la DDAF suivent les indicateurs de la résorption au niveau de chaque canton, données à la date du 14 Mars 1999 :

*** Tableau de résorption sur la base de la décision de financement:**

<i>RUBRIQUES</i>	<i>ZES</i>	<i>DEPARTEMENT</i>
Elevages avec décision de financement	1328	1609
Azote résorbé à la source	869 341	917 798
Azote importé par les élevages	350 852	456 827
Azote concerné par l'enfouissement	407 844	468 294
Azote sur terres mises à disposition	5 594 420	6 939 568
Azote soumis au traitement	855 874	873 248
Azote éliminé par le traitement	604 211	604 211
Azote transféré à distance	457 422	502 463
Azote traité par autre technique	680 774	845 878
Total de l'azote résorbé	8 164 564	9 760 597
Azote d'azote devant être résorbé	25 285 519	-
Azote final des élevages avec financement	11 133 617	13 303 179

Azote : en kilogrammes

*** Tableau de résorption sur la base des travaux réceptionnés:**

<i>RUBRIQUES</i>	<i>ZES</i>	<i>DEPARTEMENT</i>
Azote total à la signature du contrat	50 317 983	64 604 062
Excédent cantonal à résorber	25 285 519	25 285 519
Azote des élevages intégrables	42 834 048	53 546 046
azote des demandes préalables	36 778 432	44 193 363
Azote des DEXEL	31 169 475	37 025 834
Azote des projets financés	19 244 164	23 009 759
Azote concernés par travaux	5 281 811	6 237 481
Azote résorbé par travaux réceptionnés	2 594 896	2 999 464

Azote : en kilogrammes

Le tiers de l'azote devant être résorbé a fait l'objet d'une décision de financement et le cinquième est concerné par les travaux ; le dixième seulement en ZES correspond aux travaux réellement réalisés.

Ces données chiffrées indiquent l'ampleur du programme à mettre en œuvre, et il paraît illusoire d'espérer dans un avenir proche un effet bénéfique mesurable.

C / LES MOYENS JURIDIQUES DE LA MISE AUX NORMES :

C / 1 Le dispositif juridique :

- Arrêté préfectoral initial :

Pour le département des Côtes-d'Armor, l'arrêté préfectoral du 1^{er} Juillet 1996 fixe le cadre général du programme de résorption des excédents d'azote d'origine organique ; 33 cantons sont concernés. L'article 4 indique que ce dernier est pris en compte pour l'élaboration du programme d'action prescrit par le décret du 6 Mars 1996 et l'arrêté préfectoral du 22 Décembre 1997.

Il s'agit d'un document général, sans disposition nominative ou répressive, prévoyant la hiérarchisation des mesures de résorption :

- optimisation du plan d'épandage
- réduction à la source
- exportation des effluents d'élevage
- traitement de ces produits
- réduction de la production

Chaque canton fait l'objet de calcul détaillé en fonction des hypothèses retenues et validées par l'arrêté préfectoral.

- Arrêté préfectoral complémentaire :

Par arrêté complémentaire en date du 15 Janvier 1999 le préfet précise les modalités de mise en œuvre du programme de résorption, sur instructions des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, datées du 21 Janvier et du 31 Juillet 1998.

Les points principaux sont les suivants :

- plafonnement des plans d'épandage
- mise en oeuvre de seuils de traitement
- renforcement des mesures de résorption
- obligation de traitement et de transfert

- développement de certains élevages

C / 2 Le contentieux :

Par requête émanant de l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne (UGPVB) auprès du tribunal administratif de RENNES, un recours est intenté en vue de solliciter l'annulation de cet arrêté, aux motifs reposant **selon cet organisme** sur les moyens de légalité externe et interne :

- absence de date précise sur une réunion préparatoire
- visa incomplet de l'arrêté préfectoral
- projet d'arrêté remanié sans nouvelle consultation
- circulaire à caractère réglementaire
- régime juridique dérogatoire discriminant
- interdiction d'exploiter en ZES
- restriction des libertés publiques
- violation du droit de propriété...

Ce processus s'inscrit dans un contexte contentieux plus large :

- annulation de la circulaire du 22 Avril 1994 destinée aux préfets, relatives aux aides à la mise en conformité des élevages bovins et porcins, par décision du Conseil d'Etat le 30 Décembre 1998, d'une part,
- annulation de trois des arrêtés ministériels du 29 Mars 1995, concernant les élevages de porcs, volailles, gibiers, veaux de boucherie et de bovins à l'engrais, au titre des installations classées, par le Conseil d'Etat le 16 Octobre 1998, d'autre part.

Ce contentieux, avec les aléas qu'il comporte, place les exploitants dans une situation d'attente préjudiciable au regard des objectifs poursuivis.

D / LES MOYENS DE CONTROLE DES INSPECTEURS DES ICPE :

D / 1 Le positionnement des inspecteurs des installations classées :

Les inspecteurs en poste dans les services vétérinaires déconcentrés relèvent du ministère chargé de l'agriculture et sont nommés par le préfet, avec l'accord du directeur de ces services sur proposition du DRIRE. Les moyens de fonctionnement sont supportés, pour la quasi-totalité, par les services vétérinaires.

Cette situation dans laquelle le donneur d'ordre, à savoir le ministère chargé de l'environnement, ne contrôle pas les moyens, ne paraît pas devoir se poursuivre au risque de générer rapidement des ambiguïtés en terme de responsabilités.

Des contacts pris avec les chefs de services respectifs des deux ministères (services vétérinaires et environnement industriel) il apparaît qu'une clarification est vivement souhaitée, l'affectation des moyens ne pouvant être laissée au seul rapport de force existant dans les départements ou, encore, en fonction de la sensibilité des divers intervenants.

D / 2 Le renforcement des moyens de contrôle :**- La demande du préfet de la région BRETAGNE :**

Par lettre en date du 8 Février 1999 le préfet de la région BRETAGNE appelle l'attention des deux ministères concernés sur les moyens des services chargés des installations classées agricoles. Il indique à cette occasion que cette mission mobilise 44 équivalents agents à temps plein et estime que cet effectif est sous-estimé par rapport à la charge de travail.

Le tableau établi par ses services précise l'activité des départements de la région, les chiffres clés étant 27556 élevages relevant des ICPE, 1320 demandes d'autorisation en 1998 auxquelles s'ajoutent 3214 déclarations à étudier ; figurent également 2223 avis sur le Dexel et 887 dossiers présentés aux conseils départementaux d'hygiène.

Dans l'immédiat le préfet sollicite l'affectation de 8 agents en région BRETAGNE pour les missions installations classées élevage.

- La demande d'évaluation des besoins par le ministère chargé de l'environnement :

Le 16 Mars 1999 le directeur de la prévention des pollutions et des risques demande au conseil général des ponts et chaussées de procéder à l'évaluation des moyens en personnel nécessaires. Une note préliminaire de ce conseil fait état d'un effectif total nécessaire pour la partie agricole de 300 inspecteurs et de 100 agents de secrétariat.

En raison des effectifs existants estimés à 153 inspecteurs il conviendrait de prévoir le doublement des moyens, évalué pour l'ensemble des départements à un renfort de 49 agents nouveaux par an sur trois années.

La région BRETAGNE correspond environ au tiers des activités de contrôle, ce qui fait apparaître, sur ces bases de calcul, la nécessité de doubler les moyens existants, avec en corollaire leur fléchage et la clarification indispensable permettant au donneur d'ordre d'exercer normalement ses obligations et responsabilités aux regard de la loi.

- Les difficultés rencontrées par les ICPE des Côtes d'Armor :

Pour éclairer ce qui précède, le DSV de ce département, fait état en Juin 1999 de l'afflux considérable de dossier du fait du PMPOA ; les données sont les suivantes sur 1315 dossiers en cours de procédure :

- 244 dossiers autorisation en cours d'enquête publique
- 216 dossiers autorisation à instruire après enquête publique
- 129 dossiers autorisation à instruire sans enquête publique
- 205 dossiers autorisation instruits en attente du passage en CDH ou d'AP

- 275 dossiers déclaration à instruire
 - 238 dossiers déclaration instruits en attente de passage en CDH ou d'AP
- et l'inspecteur des installations classées indique le caractère utopique de l'inspection des élevages porcins dans leur globalité ainsi que le demandent les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement le 02 Février 1999, d'autant qu'il semblerait que 68% des élevages se trouveraient en situation de non conformité

II / LES RESULTATS AU REGARD DES OBJECTIFS DU PROGRAMME :

L'article 3 de l'accord portant sur le PMPOA prévoit comme un double objectif la mise en conformité des élevages au regard des installations classées et la protection de la ressource en eau ; ces deux points doivent être examinés :

A / LA MISE AUX NORMES DES ELEVAGES AU REGARD DES ICPE :

La situation des élevages au regard des installations classées pour le seul département des Côtes-d'Armor, à la date du 27 mai 1999, est synthétisée par les quatre tableaux suivants :

- Nombre de dossiers en instance de régularisation :

<i>ESPECES</i>	<i>TOTAL DOSSIERS</i>	<i>EN CONFORMITE</i>	<i>% CONFORME</i>
PORCS	1819	222	12,20
VOLAILLES	755	100	13,24
VACHES LAIT.	852	187	21,94
BOVINS	141	26	18,44

- Augmentation des effectifs d'animaux :

<i>PRODUCTION</i>	<i>- 25%</i>	<i>25-50%</i>	<i>50-75%</i>	<i>75-100%</i>	<i>+ 100%</i>
PORCS	597	212	42	36	54
VOLAILLES	130	60	33	23	43
VACHES laitières	188	84	25	22	4
BOVINS	10	1	2	1	4
LAPINS					1

- Situation des élevages :

<i>Production</i>	<i>Modification notable du plan d'épandage</i>	<i>Modification notable des conditions d'exploitation</i>	<i>Projet de réalisation non défini</i>
PORCS	275	178	813
VOLAILLES	231	98	273
VACHES L.	148	25	134
BOVINS	26	6	36

<i>LAPINS</i>	1					2
- Epannage effectué actuellement :						
Unité N / Hectare épannable	Inférieur 170	170-210	210-250	250-350	350-500	Supérieur 500
Nombre de dossiers	1195	494	330	248	155	165

Ces données chiffrées démontrent, sans autre commentaire, une situation véritablement critique des élevages au regard de la réglementation ICPE, et on ne peut que s'interroger sur le temps nécessaire à leur mise aux normes, les possibilités réelles d'y parvenir pour tous, le coût engendré par le traitement ou le transfert des déjections, ainsi que sur la capacité du service IPCE, en terme de moyens, à y faire face.

B / LA PREVENTION DE LA POLLUTION DES RESSOURCES EN EAU :

B / 1 LE CONSTAT EFFECTUE PAR LES SERVICES OFFICIELS :

Les données qui figurent ci-après proviennent des informations officielles transmises par la DDASS des Côtes-d'Armor à notre demande.

- Evolution de la teneur en nitrates des eaux superficielles :

Les eaux superficielles assurent 80% de la ressource en eau utilisée pour la production d'eau destinée à la consommation humaine dans le département des Côtes-d'Armor, ce qui les rendent dépendantes des conditions météorologiques. Le tableau qui suit fait apparaître l'évolution depuis 1985 des valeurs des moyennes et maximums annuels, exprimés en mg / litre :

ANNEES	MOYENNE	MAXIMA
1985	26	34
1986	30	41
1987	29	38
1988	32	44
1989	24	33
1990	32	65
1991	37	66
1992	34	63
1993	43	62
1994	41	56
1995	39	54
1996	38	52
1997	37	52

1998	44	63
-------------	----	----

Ces chiffres indiquent une augmentation constante des nitrates qui peut être évaluée à 1 mg / litre, ou plus, en fonction des conditions pluviométriques. Il est intéressant également de préciser cette évolution en fonction des différents seuils ; le tableau suivant montre, à partir des données communiquées par la DDASS, le nombre de prises d'eau dont les teneurs moyennes en nitrate dépassent les seuils allant de 30 à 70 mg/ litre, le total de ces prises étant de 28 pour les années concernées :

ANNEES	>30mg/N/L	>40mg/N/L	>50mg/N/L	>60mg/N/L	>70mg/N/L
1983	5	0	0	0	0
1988	11	4	1	0	0
1993	23	18	5	1	0
1998	23	16	8	2	2

On observe une évolution constante dans le sens d'une augmentation de cette teneur moyenne des nitrates, y compris de 1993 à 1998 puisque l'on passe de 6 prises d'eau supérieures à 50 mg / litre à 12, soit un doublement, ce qui représente près de la moitié des captages.

- Aspects réglementaire au regard de la distribution :

On observe une croissance régulière de la montée du taux de nitrate dans les eaux, qui pour répondre aux obligations fixées par le code de la santé publique ne doit pas dépasser 50 mg/litre de nitrate pendant 5% du temps de la distribution. Le tableau qui suit montre l'évolution de cette non conformité/

Nombre de prises d'eau	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Non conformité	7	1	14	13	11	18	15	10	9	8	17
Total	28	28	28	27	27	27	26	26	26	26	27
Pourcentage	25,0	3,6	50,0	48,1	40,7	66,7	57,7	38,5	34,6	30,8	62,9

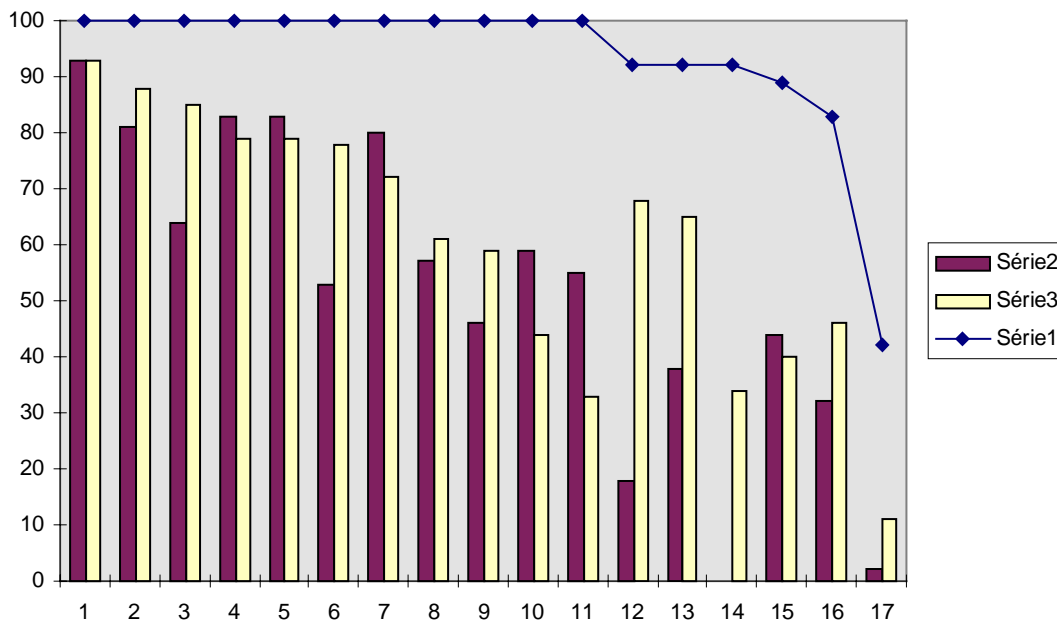
Afin de limiter l'impact de la dégradation de la qualité de l'eau de distribution, le rapport de la DDASS mentionne les mesures mises en œuvre, sans donner de précision ni sur les coûts ni sur les volumes concernés :

- substitution en tout ou partie par appoint extérieur
- dilution par des eaux souterraines
- mise en place d'un traitement spécifique

Le rapport de la DDASS indique que 39% de la population a reçu ponctuellement une eau dépassant ponctuellement la limite réglementaire de 50 mg / litre au cours de l'année 1998, situation comparable selon ce rapport à 1993.

Pour autant une analyse plus fine des données fournies sur le % de conformité annuel des prises d'eau fait apparaître une évolution défavorable ainsi

que le montre le graphique suivant et portant sur les 17 prises d'eau concernées en 1998 :



Légendes :

- Série 1 : 17 prises d'eau- analyses en 1988 :

Moyenne arithmétique non pondérée : 93,53 de % de conformité annuel
Ecart type : 14,26

- Série 2 : 17 prises d'eau- analyses de 1998 :

Moyenne arithmétique non pondérée : 52,23 de % de conformité annuel
Ecart type : 27,96

- Série 3 : 17 prises d'eau- analyses de 1993

Moyenne arithmétique non pondérée : 60,88 de % de conformité annuel
Ecart type : 22,94

La situation comparative entre 1998 et 1993 fait apparaître, semble-t-il une perturbation de ces prises d'eau de façon plus marquée dans le temps, le % de conformité se trouvant en diminution de 8 % sur 5 ans.

Ce constat lorsqu'il porte sur les données pondérée se trouve minoré, les prises d'eau les plus importantes au plan volumétrique (PLEVEN, St BRIEUC) s'étant légèrement améliorées depuis 1993, et la moyenne arithmétique passe de 94,1% en 1988 à 60, 8% en 1993 puis à 59, 2% en 1998.

- Données obtenues dans le département du Finistère :

Extrait du cahier de la mission interservices de l'eau du département du Finistère paru en Avril 1999:

- Depuis vingt ans, en moyenne, l'eau se charge d'un milligramme de nitrate par litre d'eau chaque année
- En suivant cette tendance, en 2005, plus de la moitié des prises d'eau du Finistère ne seraient plus conformes aux valeurs limites fixées pour les eaux brutes destinées à la consommation humaine
- 60 captages d'eau trop riche en nitrate ont dû être abandonnés
- La mise en œuvre de mélange des eaux a dû intervenir pour réduire la teneur en nitrates
- 6 installations de dénitrification ont dû être créées pour desservir en totalité ou en partie le quart des communes du département.

C / APPRECIATION SUR LES RESULTATS ESCOMPTES PAR LE PMPOA :

Il apparaît que les objectifs visés par l'article 3 de l'accord de l'accord établi entre les pouvoirs publics et la profession agricole et jetant les bases du PMPOA ne sont pas remplis **à ce jour**, pour le territoire en excédents structurels étudié à savoir celui du département des Côtes-d'Armor, en effet :

- **La mise en conformité des élevages** au regard de la législation installations classées est bien loin d'être achevée, les données chiffrées sont éloquentes à ce sujet, en dépit de la bonne volonté des services chargés de l'application des textes, il s'agit d'un chantier considérable.

- **La protection des pollutions de la ressource en eau** depuis le début des années 1990 ne montre pas non plus des signes tangibles de redressement, comme l'indique la comparaison des dernières données communiquées par la DDASS.

Ce constat nous oblige à en rechercher les raisons puis à formuler en conséquence des propositions d'amélioration, comme il nous est demandé pour le court et le moyen terme.

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DU CONSTAT

ANALYSE RETROSPECTIVE DU CONSTAT :**A / RAPPEL HISTORIQUE :**

Il nous semble que la compréhension de la situation actuelle nécessite un bref rappel historique avec une mise en perspective ; deux périodes se distinguent aisément :

A / 1 Période précédant la directive nitrate :

Deux sous parties se dégagent :

- Installation de l'industrie agro-alimentaire :

Cette période se déroule sur une vingtaine d'années, et correspond aux décennies 70 et 80, au cours desquelles s'exprime le dynamisme de l'agriculture et des industries agro-alimentaires de la région Bretagne, organisées en filières et connaissant une croissance que l'on peut qualifier d'euphorique.

Cette croissance s'explique par la conjonction de diverses conditions dont celles permettant le développement de l'élevage hors-sol : climat tempéré, arrivée des matières premières dans les ports bretons : manioc, soja..., et le désir pour un grand nombre d'éleveurs de rester au pays.

C'est ainsi que s'est constituée une véritable industrie lourde, à vocation exportatrice, les exploitants devenant assez rapidement un maillon de la production, sinon les sous-traitants des industriels.

- Apparition des premiers inconvénients :

La limite à cette expansion reste d'une part les débouchés à l'exportation et d'autre part, au plan local, la capacité des sols à absorber les déjections animales. Les normes d'épandage de l'époque dans le département des Côtes-d'Armor sont les suivantes :

- Pour les porcs : une place de porc charcutier : 2,5 ares et 5 ares pour une truie, soit en moyenne 350 Kg/N/Ha/An.
- En 1989 apparaît la notion de stockage sur une durée de 4 mois et l'épandage d'azote organique sur culture de 200 UN et sur prairies de 400 UN.
- Le 15 Mars 1990, le stockage est porté à 6 mois avec épandage organique et minéral, sur culture de 200 UN et sur prairies de 350 UN.

Durant ces deux décennies se constitue progressivement dans la région Bretagne l'excédent structurel en azote organique, à défaut de mesures

contraignantes concernant les épandages et en dépit de la montée régulière du taux de nitrate dans les eaux, ce qui justifie au plan européen la directive nitrate de Décembre 1991.

A / 2 Période succédant à la directive nitrate :

cette période se subdivise également en deux sous parties bien distinctes:

- Négociation des mesures au niveau national :

Ce laps de temps concerne les années 1992 à 1996, avec en premier lieu la négociation de l'accord PMPOA entre le pouvoirs publics et la profession agricole en 1992, cet accord permettant à celle-ci de faire valoir sa position dans l'élaboration des principaux textes au niveau national, tant dans les domaines agronomiques, réglementaires que financiers :

- * intégration des élevages bovins dans le dispositif ICPE
- * intégration des élevages au sein du système des agences de l'eau
- * définition des zones vulnérables et programmes d'action
- * définition des programmes de résorption
- * élaboration des normes CORPEN

- Application des mesures au niveau départemental :

Cette mise en œuvre se met en place depuis 1995 avec l'élaboration des arrêtés préfectoraux, négociés à nouveau avec les professionnels au plan local, concernant la délimitation des zones vulnérables puis à excédents structurels et les programmes d'action et de résorption.

Elle correspond en quelque sorte à l'épreuve de vérité, s'agissant enfin de l'application des mesures négociées ; pour autant on constate un changement d'attitude des responsables professionnels, le recours au contentieux succédant à une période de négociation.

B / ORIGINES DES DIFFICULTES :

A ce niveau de l'analyse il s'agit de porter des appréciations, aussi objectives que possible, sur les raisons qui font que, en zones d'excédents structurels de la région Bretagne, la mise en œuvre du PMPOA rencontre des difficultés d'application ; quelques éléments semblent devoir être évoqués :

B / 1 Raisons politiques, économiques et sociales :

La production agro-alimentaire en région Bretagne correspond à une industrie lourde nécessitant des investissements importants en terme de filière, de l'usine

d'aliment à l'élevage puis de l'abattoir, ou la laiterie, jusqu'aux consommateurs en passant par les unités de transformation, de stockage et d'expédition.

Cette industrie, source d'emploi et nécessitant un savoir faire, connaît de ce fait une inertie certaine, difficile au plan économique et social à modifier en quelques années

Le domaine de l'agriculture fait l'objet traditionnellement de négociations entre les pouvoirs publics et les représentants du monde agricole, avec les avantages et les inconvénients inhérents au système.

A ce titre on peut citer le facteur temps, sans doute a-t-on tardé à réagir dans les années 80, quand le processus de montée des nitrates dans l'eau se confirmait; de même les négociations ont mis un certain temps pour la création puis l'application des normes juridiques découlant de la directive nitrate.

B / 2 Raisons réglementaires et juridiques :

L'intégration de l'élevage bovin dans le système ICPE : cette décision a créé un surcroît de travail considérable au service chargé de l'inspection et n'a pas permis de focaliser son énergie vers l'élevage hors-sol.

La procédure installations classées associe le voisinage des élevages au cours l'enquête publique ; il n'est pas prévu, en dehors de cet instant d'associer la population, l'environnement restant en quelque sorte l'affaire de l'administration et des exploitants, alors même que les moyens permettant de suivre la régularité des épandages sur le territoire sont limités

Les négociations au sein du comité de suivi PMPOA, en évoquant la possibilité d'échapper à la procédure enquête publique, dans la limite d'une augmentation des effectifs de 25% n'a pas favorisé la maîtrise de la croissance de la production des élevages hors-sol.

L'élaboration des textes réglementaires, nous l'avons vu, relève d'un édifice complexe et de compréhension difficile pour ceux qui doivent l'appliquer. De plus un certain nombre de mesures relevant du domaine réglementaire a fait l'objet de circulaire, réduisant ainsi la solidité juridique

Cette fragilité est d'ailleurs à l'origine de recours de la part des professionnels, que ce soit la confédération paysanne ou encore de l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne , ce qui a pour conséquence de retarder la mise en œuvre effective du programme.

B / 3 Raisons technico-financières :

L'application du principe de la redevance au sein des agences du fait des différentes négociations n'a pas été effectivement mis en œuvre, et pour différentes raisons, y compris celle tenant à la difficulté de constituer un fichier ! Cette situation qui aurait pu constituer une prise de conscience concrète de la part des éleveurs pour la protection de la ressource en eau n'a pu se réaliser.

De plus les procédés permettant de réduire les excédents structurels sont coûteux, que ce soit le traitement des lisiers de porcs (1 à 1,5 MF par unité) ou encore le transfert des fumiers de volailles à distance, et difficile à mettre en œuvre au plan technique, les volumes concernés étant considérables.

La nature même de l'activité de l'élevage est à l'origine de production massive de déjection animales en ZES et la recherche agronomique pour l'élaboration de ration alimentaire connaîtra ses limites imposées par la physiologie.

En revanche on constate que l'éleveur, courtisé par les fabricants d'aliments et les abattoirs, se trouve généralement isolé pour régler la question de l'évacuation des déjections. Cet isolement ne crée pas les meilleures conditions pour une utilisation agronomique des effluents d'élevage qui requiert de la part des éleveurs du temps, de l'énergie et de la persévérance.

B / 4 Difficultés de mise en application au plan local :

Alors même que les préfets se trouvent chargés de gérer les conséquences des crises rencontrées par les éleveurs, tant économique (crise du porc) que sanitaire (ESB), cette obligation ne placent pas les représentants de l'Etat en position de force pour gérer les questions de l'environnement.

La seconde difficulté est rencontrée par le service IPCE chargé de faire respecter la réglementation ; la pénurie de moyens pour effectuer des inspections est à l'origine d'un phénomène pervers ; ceux ci, en effet, sont consacrés en priorité à la procédure administrative que nécessite toute création ou extension d'élevage.

ANNEXE 14 : SITUATION DU PROGRAMME DANS LE DEPARTEMENT DE LA MOSELLE

SOMMAIRE

	Pages
I - PRESENTATION DE LA POLITIQUE SUIVIE EN LORRAINE ET DE SES RESULTATS	1
II - VISITES D'EXPLOITATIONS PROBLEMES DE VOISINAGE	4
III - EXAMEN DE DOSSIERS A LA DDAF DE MOSELLE	5

ANNEXE XIV

SITUATION DU PROGRAMME EN LORRAINE ET NOTAMMENT DANS LA MOSELLE

L'enquête en Lorraine a été limitée à une journée et demie :

- une matinée pour une présentation de la politique suivie dans l'ensemble de la région et de ses résultats, avec des fonctionnaires et des représentants des éleveurs provenant des quatre départements lorrains ;

- une après-midi pour une visite d'exploitations mises aux normes dans les environs de Metz ;

- une seconde matinée pour un examen de dossiers à la DDAF de la Moselle.

I - PRESENTATION DE LA POLITIQUE SUIVIE EN LORRAINE ET DE SES RESULTATS

La Lorraine est spécialisée dans l'élevage bovin (1 million de têtes), notamment laitier. Une partie de la région se trouve en zone vulnérable au regard de la directive « nitrates » : le département de la Meuse et les cantons limitrophes de la Meurthe-et-Moselle et des Vosges. La région est à cheval sur les circonscriptions de trois Agences de l'Eau : Seine-Normandie, Rhône-Méditerranée-Corse, et Rhin-Meuse, cette dernière couvrant la majeure partie du programme lorrain.

Mise au point des dossiers

En Lorraine comme dans d'autres régions, la plupart des dossiers sont mis au point par les Chambres d'Agriculture. Celle de la Meuse, par exemple, emploie l'équivalent de trois personnes à plein temps pour cette tâche.

Ce sont les DDAF qui assurent la fonction de guichet unique.

Avancement du programme

L'état d'avancement du programme apparaît au travers des chiffres suivants (au 31 décembre 1998) :

Etudes préalables	
demandes reçues	2471
dossiers engagés	1807
Dossiers de travaux engagés	1078

La comparaison de ces trois chiffres dénote, dans cette région comme dans d'autres, une tendance à l'accumulation des dossiers en cours, due à la saturation des services administratifs et des entreprises de travaux ; et cela malgré le fait qu'avec 14% des dossiers intégrables traités, la Lorraine se trouve dans le peloton de tête. Les services estiment qu'au rythme actuel, il faudra **environ 6 ans, 1999 compris, pour intégrer les intégrables** (Bretagne : même ordre de grandeur ; Manche : 10 ans). Dans cette hypothèse, le programme se poursuivrait jusque en 2004.

Les chiffres ci-dessus incluent 9 opérations coordonnées. Elles devaient comprendre 596 élevages, et en ont compris effectivement (fin mars 1999) 401 ; ce qui reflète, en Lorraine comme ailleurs, un certain manque d'intérêt des petits éleveurs non intégrables. Apparemment, et sauf réveil de certains (deux des opérations groupées ne sont pas encore achevées), un tiers des éleveurs pressentis ont renoncé en cours de route ; ils totalisent le quart des UGB.

Coût du programme

Pour les dossiers de travaux engagés, le total des travaux subventionnables atteint 524 MF. Réunies, les collectivités publiques et les Agence de l'eau en financent, en termes d'engagements, 299 MF soit 57% ; la différence par rapport au taux de subvention théorique (60%) pourrait tenir à des décalages comptables.

Deux types d'équipement constituent la majeure part des travaux : les fumières (34%) et les fosses à lisier (27% des travaux). En moyenne, une fumière sur deux fait l'objet d'une couverture, la moyenne étant supérieure dans les Vosges, compte tenu d'une pluviosité plus élevée. Quant aux fosses, 60% environ sont enterrées. La couverture des fosses limite le volume des effluents, car elle évite que l'eau de pluie ne s'y mêle ; en revanche, elle est contestée par certains spécialistes des gaz, qui estiment qu'elle favorise la prolifération des bactéries anaérobies, et donc la formation d'ammoniac et d'hydrogène sulfuré¹, porteurs de mauvaises odeurs.

Ramené à l'UGB, le coût des travaux ne s'est pas sensiblement accru, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, et à ce qu'on observe dans d'autres régions :

élevages de plus de 200 UGB	2700 F
élevages de 150 à 200 UGB	2400 F
élevages de 100 à 150 UGB	2800 F

Des spécialistes ont avancé l'explication suivante : en début de période, les services auraient apprécié de manière relativement large la dépense subventionnable ; ensuite, ils seraient devenu plus stricts, compensant ainsi l'accroissement de coût dû à la perte des économies d'échelle. A noter qu'il n'y a pratiquement pas d'économie de ce type pour la couverture des fumières.

¹ Voir annexe 7, consacrée à la pollution par les gaz .

La comparaison des réalisations aux prévisions, sur un échantillon de 153 dossiers étudié par la DRAF de Lorraine, montre une sous-réalisation de 13% pour la dépense globale des éleveurs, et de 5% pour la dépense subventionnable. Il apparaît donc que certains éleveurs, voyant que tel ou tel élément de leur projet n'était pas compris dans l'assiette de la subvention, y ont renoncé ; en outre, des économies ont été réalisées au cours de la réalisation des travaux.

Qualité des travaux

Il est difficile de porter un jugement général sur la qualité des travaux. Dans la Woëvre (Meuse), une fosse à lisier s'est ouverte ; l'assurance a payé la réfection, mais l'environnement a inévitablement souffert. Depuis cet incident, les DDAF et l'Agence de l'Eau sont plus vigilants.

Redevance

Lors du passage des enquêteurs, l'Agence Rhin et Meuse (qui ne couvre pas la totalité de la Lorraine) avait émis, pour les intégrables de 1994 et de 1995, 40 titres de perception de redevance, pour un total de 467 KF : soit une moyenne de 11 KF par exploitant concerné, ce qui n'a rien de dissuasif ni d'incitatif, s'agissant d'élevages de plus de 200 UGB.

10 d'entre eux ont fini par déposer une déclaration, selon laquelle ils se trouvent en-dessous du seuil d'imposition. Le sort des autres reste à régler ; il s'agit apparemment d'exploitants en retard, qui n'ont pas de plan d'épandage.

Le fait que le département de la Meuse relève en partie de l'Agence Seine-Normandie, et que celui de la Haute-Marne soit partagé entre trois agences (bassins de la Seine, de la Saône et de la Meuse) ne favorise pas la coordination.

Effets sur la qualité de l'eau

Les résultats de la surveillance des eaux souterraines pour la période 1997-1998 ont été remis aux enquêteurs. Dans quatre secteurs, une augmentation de la teneur en nitrates apparaît : nord de la Meuse, nord-ouest de la Moselle, région de Château-Salins, sud-ouest des Vosges. Dans le centre de la Meuse (zone vulnérable), la tendance est inverse, ce qui constitue un signe encourageant. Ailleurs, rien de significatif.

Mais une comparaison sur deux ans seulement n'est pas probante. La dégradation, tendance majoritaire selon les observations dont nous disposons, peut difficilement être considérée comme un échec du PMPOA, car au 31 décembre 1998, il y avait seulement 263 mises aux normes terminées et réceptionnées, sur un total de 5 000 intégrables.

Conclusion

En Lorraine, le PMPOA avance à un rythme certes lent, mais qui laisse entrevoir un aboutissement dans un délai acceptable (2004), si la configuration du programme n'est pas modifiée. La coordination entre les différents partenaires est assez bonne, et la volonté d'aboutir, manifeste.

II - VISITES D'EXPLOITATIONS. PROBLEMES DE VOISINAGE.

Deux exploitations récemment mises aux normes, et proposées par la DDAF de Moselle, ont été visitées : l'une au nord de Metz, le GAEC du Moulin à Trémery, l'autre au sud, le GAEC de la Lobe à Arry.

Les ouvrages réalisés ont paru de bonne qualité, et les éleveurs, très professionnels. Dans les deux cas, ils ont saisi l'occasion de la mise aux normes pour construire de nouveaux bâtiments d'exploitation, non subventionnés, d'apparence fonctionnelle. Ces travaux peuvent être considérés comme des retombées indirectes mais bénéfiques du PMPOA.

Les enquêteurs ont été frappés par les dimensions et par la visibilité des fosses, aériennes dans les deux cas. Pouvaient-ils les enterrer ? A Arry, non, car on se trouve en zone inondable, proche de la Moselle ; les inondations risquent d'entraîner les effluents, voire de soulever les fosses. D'ailleurs, l'exploitation n'a pas de voisin, hors un chenil de la SPA. A Trémery, en revanche, l'enfouissement était possible ; le jeune exploitant a déclaré qu'auparavant il avait une fosse enterrée, de moindres dimensions, dont les habitants du village proche ne se plaignaient pas, et que depuis les travaux ils se plaignent d'odeurs ; il est vrai que le voisinage a changé (nouveau lotissement).

A Trémery, les installations seront en partie masquées par une haie, déjà visible, mais malheureusement implantée du côté opposé au village. A Arry, des plantations sont prévues, mais il est encore difficile d'en juger.

A cette occasion, les enquêteurs ont demandé à l'inspecteur des établissements classés un relevé des plaintes déposées par les voisins dans la Moselle en 1998. En voici le détail.

<i>Objet de la plainte</i>	<i>Nombre</i>	<i>Réponse ou proposition de l'inspecteur</i>
Non-respect des distances par rapport à une habitation	17	L'éleveur a un droit d'antériorité L'emplacement est le plus adapté Le bâtiment sera mis aux normes
Pollution de cours d'eau	5	Le bâtiment sera mis aux normes
Divers	7	Divers

Si certaines de ces réponses sont de nature à apaiser le voisin, d'autres le sont moins : le fait que l'emplacement de l'élevage soit jugé le plus adapté n'atténue pas la pollution qu'il peut provoquer ; la mise aux normes est sans effet sur la pollution à laquelle le voisinage se montre généralement le plus sensible, c'est à dire l'odeur.

III - EXAMEN DE DOSSIERS A LA DDAF DE MOSELLE

L'examen des dossiers de mise aux normes à la DDAF de Moselle a porté sur 12 dossiers terminés ou quasi-terminés, choisis de manière aléatoire : 4 déposés en 1994, 4 déposés en 1995 et 4 déposés en 1996. Ces dossiers sont bien tenus.

Instruction, délais

La règle du guichet unique est appliquée. Mais après le dépôt du dossier, on constate un double circuit d'instruction et de décision : administration d'une part, Agence Rhin-Meuse d'autre part.

Le délai global, entre la demande d'étude déposée par l'éleveur et la réception des travaux, atteint en moyenne 41 mois, soit **trois ans et demi**. Les collaborateurs compétents de la DDAF ont indiqué que de ce point de vue le sondage de l'enquêteur leur paraissait représentatif. Ce délai rejoint la moyenne nationale, telle que la mission a pu l'évaluer. Peut-être une tendance à la réduction apparaît-elle en Moselle, mais cela demande confirmation.

Conception des travaux

Pratiquement aucun des dossiers examinés ne contient d'obligation paysagère à la charge de l'éleveur. Les collaborateurs de la DDAF ont indiqué qu'en effet c'était rare.

Régularité des dépenses

Les dépenses subventionnables sont correctement mesurées, sous réserve de deux positions contestables :

- une circulaire du ministère de l'Agriculture en date du 22 avril 1994 a compris, parmi les travaux subventionnables, la couverture et la réfection des ouvrages de stockage. Dans l'esprit de ses auteurs, il s'agissait apparemment de stockage d'effluents. L'Agence Rhin-Meuse a néanmoins cru pouvoir en inférer qu'elle était autorisée à financer les aires d'ensilage, qui servent à stocker et à transformer des produits². La DDAF lui a emboîté le pas. Les enjeux ne sont pas négligeables : une dépense subventionnée de 106 KF pour le GAEC du St Bernard (dossier 81) ; et de 87 KF pour le GAEC de Sanon (dossier 82) ;

² Certes, les jus d'ensilage peuvent s'infiltrer et polluer, pendant une courte période. Mais l'aspect « effluent » apparaît, dans l'ensilage, très secondaire par rapport à l'aspect « production ». Il aurait été préférable de ne pas prendre cette dépense en compte, ou de ne la retenir que pour une petite fraction.

- l' « autoconstruction » est subventionnée à hauteur du montant des factures HT présentées par l'éleveur, et multipliées par 1,5. Ce coefficient de 1,5 se justifie-t-il vraiment, alors qu'il ne correspond à aucun décaissement de l'éleveur, et que le PMPOA coûte si cher ? Il a été répondu à l'enquêteur qu'à défaut, les éleveurs s'adresseraient à des entreprises extérieures au lieu de faire les travaux eux-mêmes, et que cela coûterait encore plus cher. Mais le risque paraît minime ; même subventionnée sur la base d'un coefficient 1, l'« autoconstruction » revient à l'éleveur moins cher que des travaux extérieurs subventionnés sur la totalité de leur montant.

BILAN évaluation du P.M.P.O.A.**Financement du programme par les Agences de l'Eau****I - Coût prévisionnel du programme et montant des crédits à dégager par les Agences pour le financer**

Agence	nb d'exploitation intégrables		UGB intégrables		Montant prévisionnel des Trav. (MF)	Financement à assurer par l'Agence (MF)	Part Besoins nationaux (%)	Taux de réalisation du programme au 31.12.98 (%) (1)
	Nb	%	Nb	%				
Loire-Bretagne	38 000	46,5	4 600 000	49,4	8 180 *	2 450	38,5 %	37 %
Seine-Normandie	19 750	24,1	2 200 000	23,6	5 000	1 650	26 %	16 %
Rhin-Meuse	4 700	5,7	620 000	6,7	1 515	470	7,3 %	34,3 %
Rhône Méd.Corse	8 500	10,4	750 000	8,0	2 485	745	11,7 %	26 %
Adour-Garonne	6 700	8,2	700 000	7,5	1 750	577	9,1 %	18,5 %
Artois-Picardie	4 200	5,1	450 000	4,8	1 350	472	7,4 %	22,4 %
Total	81 850		9 320 000		20 280	6 364	100 %	

* y compris les programmes de résorption (pour 1 180 MF).

Les chiffres figurant dans le tableau ci-dessus **résultent de données** dont certaines sont approximatives (2) (écrites ou verbales) qui nous ont été **fournies par les agences**. D'après ces données le nombre d'élevages et d'UGBN intégrables serait assez sensiblement supérieures aux prévisions du Ministère de l'Agriculture basées sur des estimations du SCEES.

De ce fait le montant prévisionnel du programme dépasserait ainsi assez largement les projections faites par ailleurs (notamment par l'INRA) puisqu'il atteindrait 20 Mrd de francs.

Si ces chiffres se vérifiaient - ce qui est assez probable - car les coûts/UGB augmentent assez fortement au fur et à mesure que diminue la taille des élevages un déficit de financement conséquent apparaîtrait au terme du VIIe programme.

(1) Sans tenir compte de la non réalisation des programmes de résorption.

(2) Aucune Agence n'a fait de prévision vraiment précise sur les besoins à venir.
Nos chiffres sont donc des ordres de grandeur.

Par ailleurs, même en prenant en compte les programmes de résorption, il apparaît que l'Agence Loire- Bretagne, si elle représente en terme d'élevages et d'UGB près de 50 % des intégrables, ne compte que pour 38,5 % en financement à dégager. Pour autant sa charge est considérable.

Cette constatation (si elle était confirmée) vient vraisemblablement de ce que les élevages porcins et avicoles ont donné lieu à des coûts de mises aux normes relativement réduits par rapport aux élevages bovins.

II - Pour les Agences les plus chargées le financement du PMPOA ne pourra s'achever sauf effort exceptionnel que dans le cadre du IXe programme.

Reprenant les données relatives au financement figurant dans le tableau I et en les comparant aux financements dégagés en faveur du PMPOA dans le cadre du VIe et VIIe programmes on constate que les besoins restant à satisfaire ne pourront être couverts par le VIII programme pour les agences les plus chargées que si la ligne budgétaire relative au PMPOA est fortement abondée, ce qui sera sans doute difficile si le produit des redevances reste au niveau où il risque de se situer en 2001 en application des dispositions en vigueur.

Agence	Financement à assurer (MF)	Financement dégagé sur les VI et VII programmes (MF)	Déficit de financement (MF) à la fin du VII programme	Observations
Loire-Bretagne	2 450	972	1 478	prolongement au-delà de 2006 sur le 9e programme
Seine-Normandie	1 650	600	1 050	nécessité d'un fort abondement sur le 8e programme
Rhin-Meuse	470	225	245	fin avec le 8e programme
Rhône-Méditerranée Corse	745	560	185	idem
Adour-Garonne	577	205	372	nécessité d'un fort abondement sur le 8e programme
Artois-Picardie	472	271	200	fin avec le 8 programme
Total	6 364	2 833	3 530	
		44,5 %	55,5 %	

III - Poids du PMPOA par rapport au total des financements engagés en faveur de la dépollution

Agence	Période 94-98	Période 99-2001 (prévision)	Période 96-2001 (prévision)
Loire-Bretagne	17	22 %	
Seine-Normandie	1,1 %	3 %	3 %
Rhin-Meuse	6,62 %	8,38 %	
Rhône Méditerranée Corse	3,2 %	6,6 %	-
Adour-Garonne	-	-	2 %
Artois-Picardie			4,25 %

Ces pourcentages reflètent à la fois l'importance des besoins à satisfaire dans le bassin (particulièrement élevés en Loire-Bretagne) et les moyens financiers de l'Agence (qui conduisent à un taux relativement faible pour Seine-Normandie alors que les besoins y sont importants).

IV - Conclusion

Les tableaux des chapitre I, II et III ci-dessus conduisent à classer les Agences en **3 catégories** :

- 1° - Celles qui, **en maintenant leur effort au niveau actuel (Rhin-Meuse, Rhône Méditerranée Corse, Artois-Picardie)** pourront assurer le financement du PMPOA dans le cadre du VII et du VIII programme, c'est-à-dire en définitive sur une dizaine d'années, ce qui pour une opération de cette ampleur n'a rien que de très normal.
- 2° - Celles qui devront, pour respecter les mêmes délais que ci-dessus, accroître assez sensiblement leur effort (presque le doubler) au cours du VIII programme (**Seine-Normandie et Adour-Garonne**) les conduisant à un effort relatif qui pourrait sans doute être acceptable par les autres catégories d'utilisateurs à la condition cependant que les redevances payées par les agriculteurs (sous une forme ou sous une autre) atteignent des montants significatifs.
- 3° - **L'Agence Loire-Bretagne** qui, faisant déjà un effort considérable en faveur du PMPOA tant en valeur absolue qu'en valeur relative ne pourra l'accroître et devra étaler son financement sur la totalité du IX programme sauf à disposer de ressources nouvelles qui pourrait porter par exemple sur les élevages hors sol.

Il est évident que les prévisions indiquées ci-dessus n'ont de sens **que si l'Etat et les collectivités territoriales apportent des financements aux mêmes niveaux et au même rythme** que ceux qui proviendraient des agences.