

**MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

Inspection générale de l'environnement

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE**

Conseil général du GREF

Paris, le 20 mars 2001

**Élevages et
fonctionnement du Conseil Départemental d'Hygiène
en Ille et Vilaine**

par

Paul BARON

ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

François BARTHELEMY

ingénieur général des mines

Michel BOUVIER

contrôleur général des services vétérinaires

Xavier MARTIN

ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts

membres de l'inspection générale de l'environnement

et

Jean Pierre VOGLER

ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

membre du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Ministère de l'aménagement du territoire
et de l'environnement

Le vice-président du conseil général du
génie rural et des eaux et forêts

Le chef du service de l'inspection
générale de l'environnement

Paris le 20 mars 2001

A

Monsieur le Ministre de l'agriculture et de la
pêche

Madame la Ministre de l'aménagement du
territoire et de l'environnement

Objet : Les élevages et le fonctionnement du CDH Ille-et-Vilaine
Affaire n° IGE/00/026

Par lettre du 6 juillet 2000, vous avez bien voulu demander à l'inspection générale de l'environnement de désigner une mission sur le fonctionnement du CDH Ille et Vilaine, mission qui associe un ingénieur général désigné par le CGGREF.

La mission est coordonnée par Paul Baron IGGREF avec le concours de François Barthélemy IGM, Michel Bouvier CGV et Xavier Martin ICGREF membres de l'IGE ainsi que Jean-Pierre Vogler du CG GREF.

Après vous avoir transmis un rapport d'étape et en avoir examiné les propositions avec les directions centrales (DERF, DPPR, DE), la mission a rencontré sur place les socioprofessionnels et les élus en février 2001.

Le constat est partagé sur la dégradation de la qualité de l'eau, l'excédent d'azote déversé par l'agriculture est estimé à, au moins, 30 000 tonnes/an dans le département. La mission identifie les bonnes idées qui n'ont pas toujours donné les résultats escomptés et le mécanisme qui a conduit les services à perdre de vue les objectifs au profit du respect de la seule procédure. La mission relève les efforts entrepris et propose un ensemble d'actions pour redresser la situation. Les travaux de la mission ont donné lieu à deux reprises à un débat au sein de l'IGE.

Nous vous transmettons le rapport en soulignant les points suivants :

- Les difficultés rencontrées pour améliorer la prévention des pollutions par les élevages résultent essentiellement de l'encombrement du CDH et de l'insuffisance des moyens de l'inspection, mais ne remettent pas en cause les qualités professionnelles des agents. L'IGE note d'ailleurs avec intérêt les efforts engagés dans les derniers mois.

- La bonne mise en œuvre des missions de l'inspection des installations classées suppose un renforcement des moyens humains disponibles notamment à la DSV. Les préconisations du rapport accroissent encore ce besoin. Ce renforcement suppose sans doute de conjuguer plusieurs démarches (effort en amont des bureaux de la préfecture, efforts accrus des autres services et de la garderie, recours à des vacations mais également si possible des créations de postes).
- Une prise en compte de l'agronomie et du respect du sol par les éleveurs est essentielle. La formation des jeunes et le conseil agricole doivent intégrer ces préoccupations. Pour cela, le préfet et le directeur des services vétérinaires doivent veiller à restaurer l'esprit de la procédure "installations classées" qui exige que l'exploitant se soit approprié son dossier de demande, que le CDH soit à nouveau un lieu de débat et que les prescriptions de l'autorisation soient adaptées à la sensibilité du milieu et aux caractéristiques du projet.
- Les services de l'Etat, avec le concours de l'agence de l'eau, doivent mieux inciter à la réduction de l'azote minéral.
- La réduction des pollutions exige un traitement des excédents et le recours à des installations collectives du fait de la taille moyenne des exploitations. Une incitation des éleveurs assortie d'aides financières (Etat, Agence, collectivités) à s'engager dans le traitement, permettrait aux professionnels du traitement de finaliser les procédés les plus adaptés.
- La définition d'un programme d'action départemental sous l'autorité du préfet est indispensable. Ce programme doit s'appuyer sur un tableau de bord précis. Une campagne ciblée de contrôles, concertée avec le procureur de la République, avec éventuellement des sanctions pénales lui donnerait de la crédibilité.
- Enfin l'IGE recommande que les directions d'administration centrale (notamment la DE et la DPPR) veillent plus étroitement à la cohérence de leurs directives.

Nous avons joint la liste de diffusion de ce rapport qui sera mise en œuvre sous 15 jours et nous vous proposons que ce rapport soit public.

H Demange

JL Laurent

Plan de diffusion

Ministre de l'agriculture et de la pêche	2 ex
Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement	2 ex
DERF	2 ex
DEPSE	2 ex
DPPR	3 ex
DE	2 ex
DGAFAI	1 ex
D4E	1 ex
Directeur de l'agence de l'eau	1 ex
Préfet	5 ex
Qui complétera la diffusion locale	
Procureur de la République	1 ex
Président du TA	1 ex
DDAF	1 ex
DSV	1 ex
DRIRE	1 ex
DIREN	1 ex
Vice président CG GREF	1 ex
Chef service IGE	1 ex
Documentation IGE	3 ex

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I. UN CONSTAT NON CONTESTÉ.....	6
II. DES BONNES IDÉES QUI N'ONT PAS ABOUTI.....	9
2.1 - L'ÉPANDAGE.....	9
2.2 - LES PRÊTS DE TERRES.....	10
2.3 - LE CAHIER DE FERTILISATION.....	11
2.4 - LE PMPOA.....	12
2.5 - LES ZONES EN EXCÉDENT STRUCTUREL.....	12
2.6 - LA PROCÉDURE DES INSTALLATIONS CLASSÉES.....	13
<i>La gestion administrative.....</i>	<i>14</i>
<i>L'étude d'impact.....</i>	<i>15</i>
<i>L'enquête publique.....</i>	<i>15</i>
<i>La consultation des services.....</i>	<i>16</i>
<i>Le rapport de l'inspecteur des ICPE.....</i>	<i>16</i>
<i>Le conseil départemental d'hygiène.....</i>	<i>17</i>
<i>L'arrêté préfectoral.....</i>	<i>17</i>
<i>Les contrôles.....</i>	<i>18</i>
2.7 - L'OUBLI DE L'OBJECTIF.....	18
III. DES EFFORTS ENTREPRIS.....	20
3.1 - PAR LA PROFESSION AGRICOLE.....	20
3.2 - PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	21
3.3 - PAR L'ÉTAT.....	21
3.4 - DES RÉSULTATS INSUFFISANTS.....	22
IV. DES PROPOSITIONS POUR ALLER PLUS LOIN.....	23
4.1- RÉHABILITER L'AGRONOMIE POUR MAÎTRISER LA FERTILISATION.....	23
<i>La formation et le conseil.....</i>	<i>24</i>
<i>La réduction de l'azote minéral.....</i>	<i>25</i>
<i>La taxation des excédents d'azote.....</i>	<i>25</i>
4.2 - METTRE EN ŒUVRE DES TRAITEMENTS PERMETTANT D'EXPORTER LES EXCÉDENTS.....	26
4.3 - SE DOTER DES Outils DE PILOTAGE ET DE CONTRÔLE.....	28
<i>La définition des priorités géographiques.....</i>	<i>29</i>
<i>L'évaluation du plan.....</i>	<i>29</i>
4.4 - FAIRE DE LA RÉGLEMENTATION DES INSTALLATIONS CLASSÉES UN OUTIL DE PROGRÈS.....	31
<i>La réglementation.....</i>	<i>31</i>
<i>L'étude d'impact.....</i>	<i>32</i>
<i>L'enquête publique.....</i>	<i>33</i>
<i>Les avis des services.....</i>	<i>33</i>
<i>Le rapport de l'inspecteur des installations classées.....</i>	<i>34</i>
<i>Le conseil départemental d'hygiène.....</i>	<i>34</i>
<i>L'arrêté préfectoral.....</i>	<i>35</i>
4.5 - CONTRÔLER ET, SI NÉCESSAIRE, SANCTIONNER.....	36
<i>Les contrôles.....</i>	<i>36</i>
<i>Les moyens de l'inspection des installations classées.....</i>	<i>36</i>
<i>Les sanctions.....</i>	<i>37</i>
V. DES RECOMMANDATIONS.....	38
5.1 - POUR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	38
5.2 - POUR L'ADMINISTRATION RÉGIONALE.....	38
5.3 - POUR L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.....	39

ANNEXES

1 Lettre de commande & Bibliographie

2 Analyse de l'évolution de la qualité des eaux dans le département de l'Ille et Vilaine.

3 Les réglementations à prendre en compte

4 les personnes rencontrées

INTRODUCTION

Le 6 juillet 2000, les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture ont demandé qu'une mission conjointe de l'inspection générale de l'environnement (IGE) et du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (CGGREF) examine la situation des élevages de l'Ille et Vilaine au regard de la protection de l'environnement. La mission a été constituée le 13 juillet. Dès le 20 juillet, le secrétaire général de la préfecture d'Ille et Vilaine a présidé une rencontre à Rennes des membres de la mission avec les services de l'État concernés.

Les réflexions des membres de la mission ont été présentées au préfet d'Ille et Vilaine, préfet de la région Bretagne, à Rennes, le 10 octobre, et aux mêmes services de l'État.

Ces réflexions, évoquées en réunion plénière de l'IGE le 11 octobre, soumises aux directions centrales intéressées (DERF, DPPR, DE.) ont donné lieu à un rapport d'étape.

La mission a rencontré, du 12 au 14 février 2001, 24 personnes pour recueillir leurs réactions à la lecture du rapport d'étape, puis le 23 février près de trente personnes, au cours d'une réunion finale de présentation¹.

Une dernière présentation, en réunion plénière de l'IGE, a été faite le 14 mars 2001. L'avis émis est joint en annexe.

Les élevages bretons, en général, et la dégradation de l'eau dont ils sont responsables, ont déjà donné lieu à de multiples publications récentes² et à des réflexions en cours par la cour des comptes et le commissariat général au Plan. La mission en a pris connaissance et les a intégrées dans sa réflexion.

L'ouvrage rédigé sous la coordination de M. Piquot a fait l'objet d'un examen particulier de la part de la mission :

- **sur la forme**, l'auteur a choisi de rédiger un pamphlet en adoptant un ton ironique et provocant. Il n'a pas totalement évité les dérapages auxquels cet exercice risque de conduire. Les propos sont inacceptables quand ils mettent en cause la bonne foi et l'intégrité de certains agents de l'État et d'élus locaux.
- **sur le fond**, même s'il retient surtout les faits favorables à sa thèse, les observations qu'il porte sur le fonctionnement du conseil départemental d'hygiène (CDH) sont, le plus souvent, pertinentes. Quelques rares erreurs ont été relevées.

¹ Liste en annexe 4

² Liste en annexe 1

Par définition, il ne s'intéresse qu'à l'examen des dossiers par le conseil départemental d'hygiène. Certes, ce point de passage obligé est un bon lieu d'observation.

Mais la seule réforme, nécessaire, des dysfonctionnements du CDH, que le préfet a engagée récemment, ne peut apporter, à elle seule, la totalité de la réponse attendue. Il est, en effet, indispensable de prendre en compte la totalité des questions que posent l'impact des élevages sur l'environnement. C'est ce que ce rapport s'efforce de faire.

Pour mieux comprendre l'activité de l'inspection des établissements classés et du CDH dans les années antérieures, il faut la replacer dans son contexte.

C'est d'abord un **climat "permissif"**. Tout commence par une excellente intention: "la manière la plus simple et la moins onéreuse de traiter les effluents d'élevage est d'utiliser les capacités épuratoires des sols". La priorité a été ainsi donnée à juste titre à la pratique de l'épandage. Mais cette pratique a une limite qui est celle du pouvoir épurateur des sols, variable en fonction du climat, des cultures et de leur stade végétatif, des caractéristiques pédologiques des sols, etc. Cette limite a été d'autant plus rapidement atteinte que les élevages hors sol se sont développés. Il s'en est suivi une complexité croissante de la réglementation³, la mise en place de "prêts de terre" et de la notion de "zones en excédent structurel".

Parallèlement, les rigueurs réglementaires étaient atténuées avec la mise en œuvre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), l'instauration d'aides substantielles pour la mise aux normes des installations d'élevage, une amnistie pour les infractions passées et une régularisation possible sur la base des effectifs présents au 1^{er} janvier 1994. De plus les jeunes agriculteurs et les élevages familiaux à dimension économique insuffisante ont, par dérogation, été autorisés à se développer.

C'est aussi dans un état **de surcharge de travail permanente** qu'il faut restituer l'action des services et en particulier celui de l'inspection des installations classées. Cette surcharge est liée autant à l'abondance des dossiers à traiter qu'à l'ambiguïté des règles en vigueur

En effet, malgré les efforts des services, la régularisation des dossiers anciens sur la base des effectifs présents au 1er janvier 1994 ne sera pas achevée avant la fin de l'année 2001. Plus de 200 dossiers d'autorisation concernant les élevages et plus de 700 dossiers de déclaration ont été déposés en 1999, tandis que le CDH cette année là n'a pu traiter que 185 dossiers.

Dans ce contexte, l'administration n'est pas exempte de reproches (nous y reviendrons plus loin) ainsi la priorité a été donnée au respect formel de la procédure et non aux conséquences réelles sur l'environnement de chaque projet d'élevage présenté. **L'avis du CDH n'a jamais été un avis d'opportunité.** Pouvait-il en être autrement ?

A ce stade, la mission a concentré ses investigations sur la pollution azotée par les élevages et l'application de la réglementation des installations classées, de la directive

³ Voir annexe 3

nitrate et de la loi sur l'eau, à travers l'activité du CDH : prise en compte depuis la constitution du dossier administratif, son instruction jusqu'à la suite donnée aux avis du CDH (décision préfectorale et suivi des prescriptions).

Elle n'ignore pas que la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) concerne tous les impacts sur l'environnement, ni que **la qualité de l'eau ne pourra être restaurée qu'en agissant sur tous les facteurs de pollution et non seulement sur la pollution azotée, mais aussi sur les phosphates et les produits phytosanitaires, etc....**

Du fait de l'eutrophisation quasi-générale des eaux douces en Bretagne, **le problème le plus aigu des prochaines années pourrait bien être le contrôle du phosphore.** Un groupe de travail du pôle de compétence de l'eau d'Ille-et-Vilaine d'Ille-et-Vilaine vient de reprendre la réflexion sur ce dossier.

Si l'on se réfère aux conclusions de l'étude de M.Giovanni, de l'INRA de Rennes, présentée devant le conseil scientifique de l'environnement de Bretagne, la situation serait la suivante :

- les cultures peuvent exporter, chaque année, au plus 80 unités de phosphore,
- en conséquence, si l'on voulait ne pas dépasser le seuil de 80 unités de phosphore à l'hectare, cela conduirait à limiter les quantités d'azote épandues simultanément à :

pour les lisiers de bovins, 170 kg d'azote

pour les lisiers de porcs, 120 kg d'azote

pour les fientes de volailles, 75 kg d'azote

du fait de la composition des déjections, différente selon les espèces, en azote et en phosphore.

Le simple énoncé de ces chiffres montre clairement que la réduction du phosphore, dont le traitement n'est pas totalement résolu, pourrait remettre profondément en cause les mesures prises pour contrôler l'azote.

I. Un constat non contesté

En quelques points de mesure, il semble que la tendance à la dégradation de la qualité de l'eau se soit stabilisée et qu'elle soit, peut-être même, en train de s'inverser. Il faut sans doute y voir les premiers résultats des actions entreprises : mise aux normes des élevages, fertilisation mieux raisonnée, programme Bretagne Eau Pure, etc... Mais, la situation demeure telle que les efforts entrepris doivent non seulement être maintenus mais amplifiés.⁴

Pour n'évoquer que **l'azote, l'excédent déversé par l'agriculture sur les sols d'Ille et Vilaine est de l'ordre de 30.000 tonnes/an** pour un déversement total de l'ordre de 100.000 tonnes, environ, pour une moitié sous forme organique (lisier/fumier) et pour l'autre sous forme minérale (engrais), sans tenir compte de l'azote rejeté dans l'atmosphère.

Les 50.000 tonnes environ d'azote provenant des élevages d'Ille et Vilaine se répartissent sensiblement en 35.000 tonnes produits par les élevages bovins, 10.000 tonnes par les élevages porcins et 5.000 tonnes par les élevages de volailles.

Ces évaluations sont à majorer d'environ 10.000 tonnes si l'on retient les nouvelles références du CORPEN pour les élevages bovins.

Les statistiques relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement donnent les indications suivantes (il faut noter qu'une exploitation peut avoir plusieurs élevages et que ces statistiques ne comporte pas les élevages les plus petits non soumis à cette législation) :

INSTALLATIONS CLASSEES AGRO-ALIMENTAIRES EN ILLE ET VILAINE

⁴ Voir annexe 2

Elevages	Porcs	Vaches laitières	Bovins à l'engrais	Volailles	Divers	TOTAL des élevages	I.A.A.	TOTAL ICPE
ICPE	1 720	2 409	785	1 110	167	6 191	113	6 304
ICPE autorisations	675	235	165	264	27	1 366	88	1 454
ICPE déclarations	1 045	2 174	620	846	140	4 825	25	4 850
Demandes d'autorisation 99	122	20	24	62	2	230	17	247
Déclarations 99	184	381	65	84	7	721	3	724
Dossiers CDH 1999	75	39	23	47	1	185	22	207

NOMBRE D' ELEVAGES PAR CLASSE D'EFFECTIFS

Classe d'effectif	50 à 450		450 à 1000		1000 à 2000		Plus de 2000		Nombre total d'élevages	
	Nb.	Effectif	Nb.	Effectif	Nb.	Effectif	Nb.	Effectif	Nb.	Effectif
porcs	1 033	218 592	587	402 092	250	348 404	48	145 580	1 918	1 114 668
%	53,86	19,61	30,60	36,07	13,03	31,26	2,50	13,06	100,00	100
Classe d'effectif	5000 à 20000		20000 à 50000		plus de 50000				nombre total d'élevages	
	Nb.	Effectif	Nb.	Effectif	Nb.	Effectif			Nb.	Effectif
volailles	704	7 211 000	240	5 887 000	21	1 552 000			965	14 650 000
%	72,95	49,22	24,87	40,18	2,18	10,59			100,00	100

(Chiffres exprimés en animaux-équivalents)

On note que ces évaluations faites en septembre 2000 font apparaître une forte augmentation du nombre d'installations soumises à autorisation par rapport au nombre indiqué plus haut pour 1999.

Ces tableaux montrent **la très grande dispersion de l'élevage** des porcs et des volailles en Ille et Vilaine et la prépondérance des élevages de taille petite et moyenne, qui distingue l'Ille-et-Vilaine des autres départements bretons.

Cette situation, par ailleurs souhaitée pour le maintien du plus grand nombre d'exploitations familiales, complique l'action de l'inspection. L'abondance des élevages engendre autant de procédures et par là même de grandes difficultés pour contrôler toutes ces installations. Une priorité des actions sur les plus importantes installations, comme cela a été fait dans les autres secteurs d'activités relevant de la législation des ICPE, aura un effet insuffisant du fait que les plus gros élevages ne représentent qu'une faible partie des effectifs concernés et donc de la pollution.

Le rapport propose, plus loin, qu'une concertation soit conduite pour définir, au lieu de priorités de taille, des priorités géographiques d'action tenant compte des enjeux locaux.

Les élevages bovins, de tradition ancienne en Ille et Vilaine, sont le plus souvent restés associés à des pâturages de surface suffisante pour recevoir les déjections des

animaux, même après révision de la référence CORPEN. Les questions qu'ils posent, dans le cadre de la mission, ont trait à la mise aux normes des bâtiments pour éviter les déversements directs dans le milieu et aux prêts de terre aux autres catégories d'éleveurs ne disposant pas de superficies épandables suffisantes.

L'élevage porcin manque très généralement de terres épandables en quantité suffisante. En conséquence, les éleveurs ont recours à des prêteurs de terre qui sont fréquemment des éleveurs de bovins. Il n'est pas rare qu'un même éleveur ait recours à plus de cinq prêteurs.

L'élevage de volailles est, certes, fréquemment pratiqué en hors-sol, mais peut aussi être une activité d'appoint pour des exploitations de taille insuffisante. Il existe des possibilités de traitement simple des fientes pour les rendre transportables, y compris à longue distance.

II. Des bonnes idées qui n'ont pas abouti

Les instructions précisent, par ordre de priorité, les actions à mettre en œuvre pour éliminer les effluents d'élevage :

- **d'abord**, utiliser au maximum les capacités épuratoires des sols, donc, **l'épandage**,
- **ensuite**, réduire les quantités de polluants à traiter en modifiant **l'alimentation des animaux**, et mieux maîtriser la **fertilisation minérale**,
- **puis**, éliminer la pollution excédentaire par un **traitement** adapté et son exportation vers des zones ayant encore des sols disponibles,
- enfin, **en dernier recours, réduire les cheptels** si les mesures précédentes ont été insuffisantes.

A ce jour, en Ille et Vilaine, on a toujours considéré que les deux premières mesures étaient suffisantes, alors même que la qualité de l'eau ne s'améliore pas de façon sensible.

2.1 - L'épandage

L'idée de base, que la façon la plus écologique et la plus économique de traiter les effluents d'élevage, est de pratiquer l'épandage est excellente.

Encore ne faut-il pas oublier que :

- **la capacité d'épuration des sols est limitée** parce que les cultures qu'ils supportent sont capables d'exporter et que cette quantité, pour un même sol, varie avec le précédent cultural (reliquats stockés dans le sol) et avec le rendement de la culture installée,
- **l'épandage n'est possible que dans des conditions climatiques précises et à certains stades végétatifs**,
- **toutes les parcelles ne sont pas épandables**, au moins en partie (proximité d'habitations ou de points d'eau, pente excessive,...).

La réglementation ne peut pas aboutir à fixer les quantités épandues que chaque parcelle peut recevoir, une année donnée, en fonction des restrictions précédentes. En conséquence, il a fallu procéder à des évaluations et établir des références.

En premier lieu, il faut connaître :

- **la pollution à traiter** en appliquant au cheptel les références établies par le CORPEN.

- **la surface épandable**, estimée à partir de la surface agricole utile (SAU) en retranchant les zones réglementairement interdites (par leur pente, leur proximité de tiers, de routes, de points d'eau etc...). Cette estimation, très approximative, omet les contraintes agronomiques et dans ces conditions, la surface qui reçoit réellement chaque année des effluents est, sans doute, la surface épandable théorique réduite de moitié. C'est cette surface qui a été retenue pour l'Ille et Vilaine par la mission de l'inspection des finances, du COPERCI et du CGGREF en 1999 et que confirme l'enquête sur l'application de la directive « nitrates » conduite par la chambre d'agriculture et la DDAF pour la campagne 1998-1999 .

En conséquence, les quantités d'azote d'origine animale, épandues par hectare, donnent lieu à des cotations chiffrées largement conventionnelles. Le dossier est déjà entré, à ce stade, dans le domaine virtuel.

La complexité du dossier et des instructions successives a conduit, dans la pratique, les services à en simplifier le traitement à l'extrême autour du **chiffre devenu « objectif mythique » de 170 kg d'azote d'origine animale à l'hectare**. Dans la directive de 1991, il s'agit d'un **maximum par hectare**. Dans l'arrêté préfectoral du 30 décembre 1996 (programme d'action), il devient un **maximum au niveau de l'exploitation**. Dans la définition des zones d'excédent structurel (ZES) il devient un **maximum par canton**. C'est ainsi qu'à l'issue de l'enquête rappelée ci-dessus, la chambre d'agriculture constate un épandage réel de 180 kg d'azote organique par hectare épandu, mais constate aussi que les instructions sont respectées du fait qu'on n'est plus qu'à 125 kg par hectare épandable.

Semblent gommées, bien que repris dans l'arrêté-type d'autorisation, les règles fixées, au titre des établissements classés par les arrêtés du 24 février 1992 (bovins et porcins) et du 13 juin 1994 (volailles) qui fixent un plafond de fumure totale azotée (minérale et organique) à 350 kg/an sur les pâtures, 200 sur les cultures autres que légumineuses (zéro pour celles-ci).

2.2 - Les prêts de terres

Malgré cela, nombre d'éleveurs ne disposent pas des surfaces épandables suffisantes pour traiter tous leurs effluents. D'où **l'idée, elle aussi excellente, de recourir à des prêts de terres**.

Un éleveur a ainsi fréquemment plusieurs prêteurs. Un contrat **sous seing privé** entre les deux partenaires est généralement signé pour trois ans avec renouvellement triennal tacite. Le prêteur s'engage à mettre à disposition l'ensemble de ses terres. Le contrat porte sur un tonnage annuel d'azote organique à recevoir sur l'exploitation. D'après les témoignages recueillis, cet épandage rendu racines est réalisé généralement par l'éleveur, soit par ses propres moyens, soit par recours à un tiers (CUMA, entreprises, coopératives).

C'est, en principe, le prêteur, compte tenu de son assolement, qui indique à l'éleveur les parcelles où l'épandage aura lieu, la dose à épandre et la date (approximative) du déversement pour qu'il puisse ajuster son complément de fertilisation minérale.

Néanmoins, ce système connaît des dérives :

- des situations subsistent où les parcelles prêtées les plus proches de l'élevage reçoivent des doses importantes pendant que les plus éloignées ne sont là que pour compléter le plan d'épandage sur le papier. On trouve parfois des parcelles situées à des distances de plus de 10 km de l'élevage et l'on peut se demander si elles seront effectivement utilisées,

- en cas de dénonciation du contrat par le prêteur, ce dernier doit en informer l'inspecteur des installations classées qui demande alors à l'éleveur de lui présenter un nouveau plan d'épandage sous peine, dans le cas contraire, d'une réduction du cheptel autorisé aux surfaces d'épandage disponibles. Nous n'avons pas eu connaissance qu'on en soit arrivé là,

- la fragilité de ces prêts de terre inquiète, à juste titre, les éleveurs de porcs qui risquent de voir prochainement les éleveurs de bovins devoir annuler les prêts de terre pour appliquer à leur élevage les nouvelles références du CORPEN. De ce fait, la valeur vénale des terres épandables a encore augmenté.

- l'inspecteur des installations classées tient à jour un cahier des prêteurs de terre, ce qui lui permet de s'assurer qu'un même agriculteur ne prête pas ses terres à plusieurs éleveurs. En effet, la règle générale souhaitée par l'inspection est qu'un prêteur ne prête qu'à un seul éleveur. Toutefois, il faut noter que les seules terres répertoriées comme affectées à l'épandage sont celles des prêteurs de terre lorsque l'éleveur est soumis à autorisation. Les terres prêtées aux éleveurs relevant de la déclaration échappent à cet inventaire. De plus, il n'est pas certain que les terres mises à disposition des industries ou des villes pour l'épandage de leurs boues soient répertoriées et retranchées des plans d'épandage agricoles, bien que la DDASS consulte systématiquement la DSV, gestionnaire du fichier des épandages agricoles, lors de l'instruction des autres épandages.

2.3 - Le cahier de fertilisation

Le cahier de fertilisation devrait être l'outil qui permet à l'éleveur de gérer la fertilisation de son exploitation.

Sa tenue est obligatoire pour tous les élevages du fait du classement du département en zone vulnérable. Dans les faits, il n'est que rarement tenu. Il est **ressenti comme une contrainte administrative**, alors que la plupart des éleveurs tiennent

régulièrement divers documents : agenda, cahier, mémo-parcelle, etc... où figurent les informations demandées par ce cahier de fertilisation.

De plus, il y a souvent confusion entre épandage (effluents d'élevage) et fertilisation (toutes origines). Il faut reconnaître que la rédaction des textes ne clarifie pas toujours cette question. Ainsi, l'article 18 de l'arrêté du 29 février 1992 modifié relatif aux porcheries soumises à autorisation mêle des dispositions qui s'appliquent tantôt aux apports azotés totaux tantôt aux seules déjections animales. Bien plus, l'arrêté du 2 novembre 1993, relatif aux redevances dues aux agences de l'eau, introduit la notion de charge optimum par hectare, qui correspond à un apport azoté encore différent des précédents.

Cette situation n'a aucune raison d'évoluer tant que les cahiers de fertilisation ne seront pas contrôlés ; or, les services n'ont pas, actuellement, les moyens d'effectuer ces contrôles.

2.4 - Le PMPOA

Le programme de maîtrise des pollutions agricoles a pour objectif d'accélérer la mise à niveau des élevages au regard des contraintes liées à la qualité de l'eau.

Sa mise en œuvre a conduit aux dérives suivantes :

- l'éleveur qui adhère au PMPOA est à l'abri de toute sanction jusqu'à l'achèvement des investissements correspondants. Le déroulement du programme a pris un retard de plusieurs années, du fait d'un nombre d'adhésions très supérieur aux prévisions, de l'insuffisance des financements disponibles et de l'impossibilité des services à faire face à l'instruction des dossiers. En conséquence, des éleveurs continuent à polluer impunément, dans l'attente du traitement de leur dossier,

- le programme a commencé par les élevages les plus importants. Ces élevages ont alors emprunté les terres disponibles nécessaires à leur mise en conformité. De ce fait, les terres disponibles pour les élevages moyens et petits, les plus nombreux dans le département, se sont raréfiées d'autant.

2.5 - Les zones en excédent structurel

Un canton est classé en zone d'excédent structurel dès lors que la production annuelle d'azote par l'ensemble du cheptel du canton, rapportée à la surface épandable du canton atteint 170 kg par hectare. Dans ce cas, le programme d'action, valable dans l'ensemble du département du fait de son classement en zone vulnérable, est renforcé par un **programme de résorption**.

Ce programme encourage, de fait, l'épandage à hauteur de 170 kg N/ha sur l'ensemble des parcelles épandables du canton, qu'elles soient exploitées par l'éleveur ou par des tiers.

Les cantons voisins les moins pollués (recevant moins de 140 kg/ha d'azote) sont envahies par les éleveurs en ZES ne disposant plus de terres où l'épandage soit inférieur à 170 kg/ha.

Ainsi, par un détournement de bonnes idées dont on a oublié la finalité, on en arrive à dégrader peu à peu l'ensemble du territoire. De plus, aussi longtemps qu'on arrivera à démontrer sur le papier (avec des chiffres conventionnels de pollution, d'exportation par les cultures, de surface épandable...) qu'il est possible d'évacuer de cette façon les effluents, il n'y aura aucune raison de passer à l'étape ultérieure, celle du traitement, seul moyen de réduire effectivement la pollution si l'on refuse la réduction du cheptel.

Enfin, en ZES, tout accroissement d'élevage est interdit. Toutefois, pour permettre aux jeunes agriculteurs (JA) et aux élevages familiaux à dimension économique insuffisante (EDEI) de subsister, le programme comporte un effort supplémentaire de réduction des pollutions dénommé «**la marge**» destinée à leur être distribuée. Bien qu'elle soit totalement virtuelle, puisque les objectifs du programme initial de résorption ne sont pas atteints, cette marge a été distribuée en totalité, diminuant d'autant les résultats déjà insuffisants du programme.

2.6 - La procédure des installations classées

La décision d'inclure les élevages dans la nomenclature des installations classées est certainement une bonne décision. Mais, il semble qu'on ait omis qu'il s'agit **d'une procédure individuelle, dont la mise en œuvre et le contrôle exigent des moyens humains conséquents.**

Il n'est donc pas surprenant que l'application de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement aux élevages se heurte à diverses difficultés qui tiennent au grand nombre et aux caractères particuliers des élevages, à la pression économique pour le développement de cette activité et à la multiplicité des instructions.

La DSV d'Ille et Vilaine compte 10 inspecteurs ICPE dont l'activité est équivalente à celle de 6 inspecteurs à temps plein.

L'abondance des dossiers à traiter, la complexité de la procédure et l'insuffisance des moyens des administrations sont tels que **les régularisations au titre des ICPE des dossiers d'élevages engagés dans le PMPOA dureront encore plus d'une année alors que cette possibilité, close depuis avril 1999, vient d'être réouverte jusqu'au 31 mars 2001, après avis favorable du CDH.**

Les moyens disponibles ne permettent pas dans ces conditions de traiter, pour le moment, tous les autres élevages pour vérifier que leurs arrêtés d'autorisation sont conformes à la réglementation. C'est ce que demandent pourtant les instructions en

vigueur. Rappelons qu'on raisonne en 2001 sur la base d'un effectif présent au 01.01.1994.

De plus l'accélération de la croissance des élevages a pu être telle que les procédures administratives de régularisation et d'extension concernant le même élevage arrivent à se chevaucher.

La gestion administrative

L'examen des dossiers est fondé sur, d'une part, la réglementation des installations classées découlant de la loi du 19 juillet 1976, et, d'autre part, la directive « nitrates » du 12 décembre 1991 et les lois sur l'eau des 16 novembre 1964 et 2 janvier 1992.

A ce cadre réglementaire s'est superposé le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) résultant de l'accord négocié avec la profession agricole approuvé par l'arrêté du 2 novembre 1993 ; il concerne la mise à niveau environnemental des élevages.

Ces trois préoccupations différentes, mais visant le même objectif, relèvent de plusieurs directions des administrations centrales :

- direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) pour les installations classées ;
- direction de l'eau (DE) pour la loi sur l'eau et le PMPOA,
- direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi (DEPSE) puis direction de l'espace rural et de la forêt (DERF) pour le PMPOA

Ces mêmes préoccupations se retrouvent au niveau local avec des compétences différentes : la direction des services vétérinaires (DSV) pour l'instruction des installations classées, le pôle de compétence de l'eau d'Ille-et-Vilaine pour la politique de l'eau et le service production, économie agricole (PEA) de la DDAF pour le PMPOA.

Il en résulte naturellement deux dérives :

- **les instructions à prendre en compte sont surabondantes.** Aux divers niveaux - national, interministériel, ministériel, départemental - elles sont très précises sur les objectifs à atteindre, mais souvent se superposent, au lieu de se compléter et élaborent progressivement des procédures de complexité croissante

Ainsi compte tenu de la faiblesse des moyens des services pour les mettre en œuvre, plusieurs aspects en sont abandonnés dans les faits à cause de leur caractère irréaliste ou incontrôlable.

les responsabilités sont éclatées et l'on perd de vue l'objectif (certes difficile) de concilier le développement durable de l'élevage et la qualité de l'eau. Chaque service se focalise sur ses priorités et compétences administratives : régularité de la procédure installations classées pour le DSV , Bretagne eau pure et qualité de l'eau pour le pôle de compétence de l'eau d'Ille-et-Vilaine, l'agence de l'eau et la DIREN, gestion des dossiers PMPOA pour la DDAF et l'agence de l'eau.

L'étude d'impact

Le dossier de demande d'autorisation doit comporter une étude d'impact. Elle est, par définition, spécifique à l'installation, car elle décrit les atteintes à l'environnement que cette installation risque de créer et les mesures précises prises pour les éviter. Ainsi conçue, elle constitue un **très bon outil pédagogique** pour l'éleveur qui y trouve l'occasion d'expliquer son projet.

En fait, quelques bureaux d'études se sont fait une spécialité de ces études d'impact qui comptent une centaine de pages, sur lesquelles environ dix sont personnalisées : description de l'installation objet de la demande et établissement du plan d'épandage, sans que l'éleveur en soit nécessairement totalement informé.

Les plans d'épandage présentés sont largement théoriques. Pour respecter les diverses règles de distance d'épandage par rapport aux cours d'eau et aux habitations, les bureaux d'étude réalisent (sur le papier) des découpages fins des parcelles qu'il n'est pas possible de respecter en pratique lors de l'épandage. Ces parcelles où les contraintes environnementales rendent l'épandage difficilement praticable ne devraient pas être retenues dans les plans d'épandage.

Ce plan d'épandage est présenté de telle sorte qu'il traite parfaitement l'ensemble des effluents d'élevage. Il est rarement question de son incidence sur la qualité de l'eau. On n'y trouve guère que des distances aux cours d'eau et aux points d'eau, distances aux habitations voisines..., mais peu de choses sur l'impact sur le milieu naturel. Le calcul ne tient pas compte des contraintes agronomiques qui ne permettent pas d'épandre tous les ans le maximum autorisé sur chaque parcelle.

Le bilan de fertilisation n'est pas mieux traité que le plan d'épandage. Les exportations des cultures prennent en compte des valeurs forfaitaires et souvent optimistes des rendements : par exemple pour le blé, on retient la valeur de 80 quintaux à l'hectare valeur élevée pour la Bretagne (le rendement moyen en Ille et Vilaine est de 69 quintaux/ha en 1999) qui correspond à la valeur maximale de 200 kg d'azote/ha de la réglementation des ICPE.

Les bilans de fertilisation respectent formellement les limites de 170 kg/ha en azote organique et de 200 kg/ha en azote total ce qui conduit à une fertilisation théorique de moins de 25 % en engrais minéral. Ces bilans ne sont pas crédibles, puisque, en réalité, globalement azote organique et azote minéral sont utilisés dans les mêmes proportions.

L'enquête publique

L'enquête publique a pour but d'organiser l'information du public et le dialogue entre le pétitionnaire, l'État et la société locale. Dans les faits, trop souvent **le public boude ces enquêtes**. Dans ces conditions, on peut douter que l'enquête remplisse son rôle

Le poids du commissaire enquêteur est particulièrement important, tant dans le déroulement de l'enquête que dans les conclusions qu'il dépose.

Certains commissaires enquêteurs produisent des avis extrêmement complets et détaillés, avec des propositions motivées. On a pu noter que certains avaient même pris sur eux un rôle de conciliation et d'élaboration de protocoles consensuels.

L'examen de dossiers passés a révélé que beaucoup recopient des éléments du dossier - objet de l'enquête, description de l'élevage - sans visite détaillée du terrain. Des avis sont lapidaires, peu ou guère motivés, et quelques uns notent même que leur avis est favorable puisque, selon le dossier, l'installation répondra aux normes. Cette situation devrait être maintenant exceptionnelle du fait de la désignation pour ces dossiers, par le président du tribunal administratif, de personnes reconnues compétentes, au nombre de moins d'une vingtaine pour le département, qui réalisent de 10 à 15 enquêtes par an, en moyenne.

Enfin, le commissaire étant rémunéré par le pétitionnaire après la remise de son rapport, les difficultés à se faire payer si le rapport n'est pas favorable constituent une pression morale regrettable dénoncée depuis des années, en particulier par les tribunaux.

La consultation des services

Les services sont consultés par la préfecture, simultanément au lancement de l'enquête publique. Leur examen du dossier ne porte que sur la forme et la régularité (vérification que les pièces à fournir existent) et le respect de la réglementation, comme il a été précisé plus haut pour les plans d'épandage. Les réponses sont faites en fonction de leurs responsabilités et de leurs compétences propres. De ce fait, des aspects comme le bruit ou les odeurs, qui ne relèvent en propre d'aucun des services, sont souvent omis. Même ceux qui relèvent en partie de leur responsabilité (permis de construire, périmètres de protection des points d'eau) sont parfois oubliés. Certains services consultés ne répondent pas toujours, même pour des affaires sensibles.

Les relations entre les services sont insuffisantes et notamment avec ceux des collectivités territoriales.

Le rapport de l'inspecteur des ICPE

En 1999, les inspecteurs des ICPE de la DSV ont présentés 185 dossiers au CDH. Ce nombre très élevé n'a pas permis de les traiter aussi complètement qu'il aurait été souhaitable compte tenu des moyens actuels du service.

La mission insiste sur le fait que le rapport ne replace que rarement l'établissement dans le contexte du bassin versant et que l'avis du pôle de compétence eau n'est pas systématiquement sollicité.

D'une manière quasi constante, pour les dossiers qui posent problèmes, le rapport et la proposition du service instructeur s'attachent davantage à la régularité de la procédure qu'aux objectifs de protection de l'environnement.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les rapports soient souvent très courts (souvent 1 page et demie). La situation du pétitionnaire est quelquefois résumée imparfaitement, contrairement aux instructions, le rapport ne portant que sur un atelier et non sur l'ensemble de l'exploitation. Les bilans de fertilisation sont calculés selon des modalités obscures, difficiles à comprendre et, en tout cas, contestables. Les résultats

des diverses consultations sont résumés de façon très sommaire et quelquefois trop synthétique.

Enfin, ces rapports ont tendance, du fait de leur simplification, à accorder le même poids aux avis des différents acteurs de la procédure. Ainsi l'avis des communes intéressées et du commissaire enquêteur apparaissent trop effacés à côté de ceux des services. Les propositions des commissaires enquêteurs quelquefois parfaitement consensuelles sont insuffisamment prises en compte.

Le conseil départemental d'hygiène

En Ille et Vilaine, le conseil examine toutes les demandes d'autorisation et les déclarations lorsqu'elles comportent une dérogation aux distances minimales d'éloignement des installations.

Il en résulte que le nombre des dossiers d'élevages inscrits à l'ordre du jour de chaque CDH est de l'ordre d'une vingtaine pour une réunion de quatre heures. Dans ces conditions il ne peut y avoir que rarement un examen approfondi et un véritable débat. La forme condensée du rapport de l'inspecteur des installations classées incite également à un examen rapide du dossier, bien que le bureau d'étude, accompagnant le pétitionnaire, soit souvent entendu par le conseil comme il en a la faculté.

L'arrêté préfectoral

L'arrêté préfectoral, conclusion de la procédure, doit indiquer clairement les dispositions particulières qui s'imposent à l'élevage concerné, compte tenu de son caractère et de son environnement.

Ce n'est généralement pas le cas. Il reprend largement les prescriptions de l'arrêté-type et n'apporte pas suffisamment de prescriptions propres à chaque cas particulier, notamment lors de la présence de plusieurs élevages différents dans la même exploitation.

Il manque, en particulier, dans l'arrêté la liste des parcelles sur lesquelles les épandages sont autorisés, pour laquelle il se contente de renvoyer à l'étude d'impact conservée en préfecture.

Des dérogations par rapport aux distances minimum d'éloignement à respecter sont accordées assez généreusement et même en deçà des seuils à partir desquels elles peuvent être données.

Il est rappelé qu'en cas de régularisation, le préfet est tenu de respecter l'avis défavorable du CDH (article 13 du décret du 21 septembre 1977). Cela a pu conduire à présenter plusieurs fois le même dossier devant le conseil, jusqu'à ce qu'il obtienne un avis favorable.

En cas de refus, l'arrêté motivé du préfet n'est pris que depuis peu.

Par ailleurs, les accusés de réception des déclarations, ne mentionnent pas explicitement l'existence de prescriptions particulières jointes sur un document distinct.

Les contrôles

Les moyens limités des services réduisent les contrôles, pourtant indispensables à la crédibilité de la politique engagée.

Dans l'**impossibilité matérielle de contrôler** la nourriture donnée aux animaux [la composition « conventionnelle » des excréments varie avec l'alimentation (biphase, etc.)] et les épandages d'engrais minéraux comme d'engrais organiques (le plan d'épandage varie chaque année sur la parcelle en fonction de son précédent cultural et de son ensemencement) les services ont simplement, de fait, renoncé à tout contrôle des épandages.

L'existence de fosses à lisier bien dimensionnées est un moyen, certes utile, mais ne procure pas pour autant l'assurance d'une amélioration des pratiques d'épandage qui est l'objectif à atteindre. Si l'on peut facilement contrôler les fosses à lisier (capacité correcte, bonne étanchéité,...etc) , cela ne signifie pas obligatoirement que l'épandage soit bien conduit.

2.7 - L'oubli de l'objectif

Le fondement de la politique qui est conduite repose sur un excellent principe :

« La valorisation optimale des effluents d'élevage dans le cadre d'une fertilisation raisonnée respectueuse de l'environnement et où l'apport d'engrais minéral doit se raisonner comme le complément de l'apport organique pour couvrir les besoins des cultures ».

L'application de ce principe exige des connaissances agronomiques approfondies, une bonne connaissance des effluents et des sols qui les reçoivent (teneurs en éléments fertilisants, capacité de rétention et de filtration des sols...), donc une évolution fondamentale du métier des éleveurs dont la spécialisation est davantage la conduite zootechnique de l'élevage en vue d'obtenir le meilleur rendement par l'animal à l'alimentation qui lui est fournie. vers le métier d'agronome

Faute d'avoir, à ce jour, réussi cette mutation, malgré des efforts engagés et bien qu'elle soit inscrite en tête de tous les textes cités plus haut, on s'est trop exclusivement préoccupé de résoudre des questions, certes réelles, découlant du problème général posé par les effluents d'élevage, mais dont la résolution ne peut pas constituer, seule, la solution recherchée (fosse à lisier par exemple).

La **gestion formelle** dont on s'est contenté sur des données conventionnelles, parfois même virtuelles (marge) n'a pu conduire qu'à la situation constatée où la **pollution de l'eau par les nitrates se poursuit** et plus en ZES qu'en dehors des ZES. Malgré tout ce qui a été entrepris, il n'y a pas eu de modification suffisante des pratiques d'épandage qui était pourtant l'objectif du programme

La procédure s'est substituée à l'objectif de la procédure.

III. Des efforts entrepris

Pour faire face à cette situation, des efforts ont pourtant été engagés depuis quelques années.

3.1 - Par la profession agricole

La profession agricole est largement associée à la **mise en oeuvre du programme d'action** couvrant l'ensemble du département classé en « zone vulnérable ». A ce titre, il lui appartient d'améliorer la formation et l'information des agriculteurs dans le domaine agronomique, de rassembler les informations sur le déroulement du programme, d'en établir la synthèse et de tenir le tableau de bord de l'évaluation du programme.

A cet effet, la chambre départementale d'agriculture et la chambre régionale unissent leurs efforts.

La chambre régionale pilote les actions de formation et d'information, comme la plaquette « du bon usage de l'azote », diffusée dès février 1998, ou comme la manifestation « l'éleveur agronome » dans le cadre de l'opération « SPACE 2000 ».

La chambre départementale diffuse le cahier de fertilisation auprès de tous les agriculteurs et tient le tableau de bord du programme d'action, qui donne lieu à une publication annuelle des principaux résultats, conjointement avec la DDAF.

Par ailleurs, les organisations professionnelles sont engagées dans diverses **expérimentations** en vue de recommander des installations de traitement adaptées aux caractéristiques des élevages d'Ille-et-Vilaine et de mettre au point des matériels d'épandage mieux adaptés à la portance limitée des sols pour les lisiers, d'une part, et, pour les fientes, à des doses réduites à l'hectare, d'autre part.

Enfin, la chambre régionale vient de signer, le 15 janvier 2001, avec l'État, le conseil régional, la confédération des coopératives de l'Ouest et Négoce Ouest, la **charte des prescripteurs agricoles en Bretagne**. Leur engagement veut contribuer à l'évolution des pratiques agricoles pour une meilleure préservation de l'environnement. Les domaines prioritaires sont la fertilisation azotée et la gestion de l'azote, et la gestion des produits phytosanitaires, en mobilisant les réseaux de conseil.

3.2 - Par les collectivités territoriales

La région, en concertation avec l'État et l'agence de l'eau a initié le programme « **Bretagne Eau Pure** ». Initialement, l'objectif visé était la reconquête de la qualité du littoral. Il est rapidement apparu que ce n'était possible qu'en luttant également contre les pollutions intérieures, d'où une deuxième phase du programme tournée vers la reconquête de bassins versants où les eaux superficielles destinées à l'alimentation en eau potable étaient les plus menacées.

Une troisième phase est en cours depuis fin 1999. Elle contient des propositions pour remédier aux insuffisances constatées dans le domaine des élevages.

La région, depuis 1999, participe, avec l'agence de l'eau, au financement, en ZES, des investissements de traitement des déjections animales, au taux de 15% pour une dépense au plus égale à 900.000 F H.T.

Le département a mis en œuvre depuis juillet 1999, avec le concours de l'État et de l'agence de l'eau, **le réseau de référence de la qualité des eaux superficielles**. Ce réseau comporte 49 stations, dont 34 sont actuellement fonctionnelles, sur lesquelles 12 paramètres sont mesurés chaque mois.

Depuis juillet 2000 les résultats observés sont publiés dans un bulletin diffusé dans toutes les collectivités, les administrations ayant à connaître de la qualité de l'eau, certains établissements d'enseignement et auprès des associations de protection de l'environnement

Dans le cadre de sa politique « cadre de vie - environnement et aménagement », le département a accompagné la mise en chantier de 21 « **contrats Eau Paysage Environnement** », couvrant près des deux tiers du département. Ces contrats associent tous les partenaires locaux pour, après une analyse territoriale commune de toutes les dimensions de l'environnement, définir ensemble un programme d'actions prioritaires. A la fin 2000, 8 contrats ont été présentés, dont 3 sont signés et 9 comités locaux de l'environnement sont en place. Ces contrats prennent en compte, bien évidemment, les nuisances liées aux élevages.

3.3 - Par l'État

En plus de sa participation aux opérations rappelées ci-dessus, l'État a engagé le **programme de maîtrise des pollutions agricoles**, financé conjointement avec l'agence de l'eau, dont il a déjà été question auparavant.

La direction des services vétérinaires a été dotée de quelques moyens supplémentaires pour sa mission d'inspection des installations classées. Même si ses moyens restent très inférieurs à ce qui serait indispensable, tout complément est utile.

Enfin, le **pôle de compétence de l'eau d'Ille-et-Vilaine** a été relancé. A travers ses groupes de travail spécialisés, il mène actuellement une réflexion fondamentale, permettant de déboucher sur une politique de l'eau dynamique dans le département.

3.4 - Des résultats insuffisants

Tous ces efforts méritent d'être soulignés. Toutefois, il n'aura pas échappé que ces efforts sont récents et qu'ils comportent **plus de réflexions préalables**, au demeurant indispensables, **que d'actions concrètes**.

Il n'est donc pas anormal que peu de résultats positifs soient déjà perceptibles. Mais cela indique également qu'il est désormais urgent de se donner les moyens de l'action.

IV. Des propositions pour aller plus loin

Aucune des personnes rencontrées n'a contesté l'objectif prioritaire de **restauration de la qualité de l'environnement**, dont, particulièrement, la qualité de l'eau.

Il est reconnu que toutes les déjections animales produites ne peuvent pas trouver leur emploi en fertilisation sur place et qu'il faut s'engager dans le traitement d'une partie et/ou réduire les déjections, ce qui peut conduire à réduire le cheptel. Cette dernière hypothèse, refusée a priori par les responsables politiques et professionnels, n'est acceptable que dans la recherche d'une valorisation accrue de la production compensant la réduction des quantités produites. Elle est largement sous-jacente aux propositions du rapport de J. P. Gérondeau

Les nombreux entretiens que nous avons eus (liste des personnes rencontrées en annexe 4) nous amènent à présenter les propositions qui suivent.

4.1- Réhabiliter l'agronomie pour maîtriser la fertilisation

L'objectif à poursuivre peut s'exprimer de la sorte:

passer d'une logique « déchet » dans laquelle les déjections animales sont une nuisance dont il convient de se débarrasser au coût le plus bas (il s'en suit, dans les faits, la priorité accordée de manière quasi exclusive à l'épandage avec tous les excès constatés : déviations des plans virtuels d'épandage, recours abusifs aux prêts de terre, avec les conséquences constatées sur une dégradation constante de l'environnement).

à une logique « fertilisation » dans laquelle les déjections animales sont un engrais. Dans cette logique, l'engrais minéral est ramené au rôle de complément de l'engrais organique, limité à ce que les contraintes agronomiques ou environnementales exigent.

Cette affirmation est reprise :

- **par les médias** : voir les nombreuses coupures de presse, les émissions de télévision qui - chaque semaine - évoquent la dégradation de la qualité de l'eau en Bretagne (nitrates, algues vertes, eau non potable....)
- **par l'opinion publique** : en Bretagne, il n'est plus « incorrect » d'évoquer ces problèmes, notamment, dans les zones touristiques. Hors de Bretagne, se souvenir des campagnes d'opinion qui interdisent l'implantation de nouveaux élevages hors sol.
- **par les responsables politiques** engagés en Bretagne dans le programme « Bretagne Eau Pure » et la charte des prescripteurs.
- **par les agriculteurs** eux-mêmes et leurs organisations, le président de la chambre régionale d'agriculture, qui déclare notamment : « **la restauration de la**

qualité de l'environnement est un enjeu majeur pour l'avenir de l'agriculture bretonne et de l'économie régionale ». Une charte du développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en Bretagne est à l'étude pour décliner cet objectif en programme d'actions.

La manifestation de la chambre régionale d'agriculture « SPACE 2000 » s'intitulait « l'éleveur agronome », ce qui traduit bien la nécessité et la volonté d'avancer dans cette direction.

La formation et le conseil

A l'évidence, le premier défi à relever consiste à toucher tous les éleveurs pour les amener à un **comportement nouveau alliant l'agronomie à la zootechnie**.

Cette mutation exigera des efforts et du temps :

- il faut poursuivre et amplifier la démarche engagée depuis quelques années pour accroître la **formation agronomique** des éleveurs et de leurs conseillers, notamment, à la bonne utilisation des intrants en fonction des cultures et des sols.
- il faut faire évoluer le comportement des **1000 conseillers agricoles** qui parcourent chaque jour la Bretagne à la rencontre des éleveurs. Si aujourd'hui ceux qui relèvent des chambres d'agriculture et de l'agence de l'eau ont un discours encourageant cette mutation vers l'agronomie, ceux qui relèvent du secteur économique (avec des nuances pour le secteur coopératif), persistent dans le discours productiviste et l'utilisation abusive des engrais, relativement bon marché, comme assurance peu onéreuse d'une garantie de récolte. Ces agents contestent même les effets néfastes des excédents de nitrate dans les eaux superficielles. Cette dualité de langage ne peut pas durer.
Rappelons qu'à cet effet, le 15 janvier 2001, l'État, le Conseil Régional, la chambre régionale d'agriculture, la confédération des coopératives de l'Ouest et le négoce ont ratifié une **charte des prescripteurs agricoles** qui : *traduit la volonté de contribuer à l'évolution des pratiques agricoles pour une meilleure préservation de l'environnement*.
- il faut que cette démarche aboutisse effectivement à une **réduction des ventes des engrais minéraux** considérés comme un complément de la fumure organique (la mesure de cette réduction serait d'ailleurs le meilleur indicateur du démarrage du plan).
- il faut généraliser l'usage du **cahier de fertilisation** (quantité apportée par parcelle en engrais organiques et minéraux), seul moyen pour l'agriculteur de raisonner et de contrôler ses intrants, ainsi que la pratique du bilan de fertilisation (comparaison entre les exportations par les productions agricoles et les apports de fertilisants) permettant d'évaluer et de réduire les excédents de fertilisation.

- il faut ensuite (mais c'est une conséquence et non un préalable) aider l'agriculteur à s'équiper en moyens de stockage (fosses, fumières...), d'épandage (enfouisseurs en particulier) et, lorsque c'est nécessaire, de traitement des effluents.

Le réduction de l'azote minéral

Compte tenu de l'excédent actuel d'azote (contenu dans les sols et épandu) et de l'inertie du milieu naturel, les progrès ne seront perceptibles sur la qualité de l'eau qu'après plusieurs années (les sols sont saturés) et à condition d'engager un **effort massif** :

Il faudrait diminuer de 8 à 10.000 tonnes d'azote/an pour gagner 10 mg de nitrates dans l'eau de surface et revenir autour de 25 mg/l de nitrates. Cette valeur est la valeur-guide de la directive communautaire, retenue par Bretagne Eau Pure et par la ville de Rennes pour les retenues de la Chèze et du Canut.

Les contraintes imposées dans 6 cantons en ZES de 1996 à 1999 dans le cadre du programme de résorption ont abouti à une réduction d'environ 750 tonnes d'azote (sur 2.000 tonnes objectif) tandis qu'on y a attribué 333 tonnes de « marge virtuelle ». Ces résultats, ne portant que sur l'azote organique, ne sont pas à l'échelle du problème.

Un effort de **réduction des apports d'azote minéral** peut apporter des améliorations sensibles. Certes, son usage demeure indispensable dans certains cas compte tenu des contraintes agronomiques et environnementales (proximité d'habitation, de cours d'eau, de puits... inaccessibles à l'épandage). Ces cas mériteraient d'être recensés attentivement. La généralisation du cahier de fertilisation permettra à l'éleveur devenu plus agriculteur de mieux valoriser l'azote organique et de limiter l'azote minéral au seul complément nécessaire à certains stades végétatifs des cultures.

Une réduction des apports d'azote minéral de 10.000 tonnes/an à terme de 3 ans (soit une réduction de l'ordre du quart) **nous semble un objectif très réaliste et, bien gérée, serait sans incidence sur les rendements.**

La taxation des excédents d'azote

Le gouvernement envisage la mise en place, à compter de 2003, d'une **taxation des excédents d'azote**. Cette initiative, **pourvu qu'elle soit de mise en œuvre facile, et, par conséquent, de contrôle aisé**, peut être un moyen supplémentaire efficace pour la maîtrise de la fertilisation azotée, ne serait-ce que parce qu'elle oblige l'éleveur à établir un bilan de fertilisation.

Cependant, l'entreprise, telle que conçue aujourd'hui, nous paraît comporter quelques écueils :

- la liste des biais qui peuvent aboutir à la dispense du paiement de la redevance est trop longue,
- le calcul de l'excédent tel qu'il est actuellement présenté est intellectuellement parfait, mais, sans doute, difficile à mettre en œuvre par tous les éleveurs. On

estime à une demi-journée le temps nécessaire à un contrôleur expérimenté pour vérifier une déclaration.

Nous estimons qu'il n'est pas judicieux de retenir les divers abattements prévus par le projet actuel, sauf éventuellement celui de 50 kg/ha du couvert hivernal. Tous les autres encouragent inutilement des pratiques déjà développées. Pour être efficace, il faut que le niveau de taxation soit dissuasif au regard du bénéfice attendu de l'excédent de fertilisation azotée. La taxe devrait atteindre 5 à 10 fois le prix d'achat de l'azote minéral.

La mission propose qu'on expérimente, à côté de cette procédure, une procédure simplifiée. Elle tiendrait compte de l'azote apporté par l'élevage selon les références du CORPEN et de l'azote minéral épandu tel qu'indiqué dans le cahier de fertilisation. Cette quantité diminuée de l'azote ayant quitté l'exploitation (prêt de terre attesté, traitement, exportation) serait rapportée à la SAU de l'exploitation et comparée à une référence établie par région agricole.

4.2 - Mettre en œuvre des traitements permettant d'exporter les excédents

L'excédent annuel global d'azote est de l'ordre de 30.000 tonnes. Même en réduisant l'azote minéral de 10.000 tonnes, il restera encore environ 20.000 tonnes d'azote excédentaire.

Jusqu'à présent, on a surtout cherché à répartir au mieux les déjections animales par une meilleure gestion de l'épandage mais, dans plusieurs zones, **les excédents sont tels qu'il faut absolument réduire la quantité d'azote à épandre**. Cette réduction peut provenir de trois mesures :

- une meilleure alimentation des animaux, conduisant à des rejets moins riches en azote,
- un traitement et/ou l'exportation de l'azote excédentaire vers des zones disponibles, parfois éloignées,
- une réduction du cheptel que les responsables agricoles et politiques souhaitent éviter.

Des mesures de réduction de l'azote ont été prises au niveau de **l'alimentation du bétail** en encourageant de nouveaux modes d'alimentations pour les porcins, Ces mesures sont à développer.

Par contre l'évolution de l'alimentation des bovins a eu pour effet une augmentation des rejets azotés.

Dans le département d'Ille et Vilaine, il n'y a pas encore **d'installations de traitement des lisiers** en service. La première est en construction. Or l'excédent d'azote dans le département est tel qu'il faut traiter les rejets d'azote provenant des élevages par traitement complet ou préalable à leur exportation, sans oublier que les procédés de

traitement de l'azote doivent prendre en compte leur incidence sur les autres polluants et ne doivent pas accroître les problèmes posés par ailleurs (par le phosphore notamment). Il faudra, à coup sûr, mettre en œuvre des filières complètes allant des déjections à l'engrais final.

Cette obligation de traiter les effluents vient d'être rappelée solennellement, le 26 janvier 2001, dans une lettre ouverte de neuf anciens dirigeants historiques de l'agriculture bretonne, comme choix incontournable pour maintenir le potentiel de production.

Pour les élevages de bovins, des solutions par épandage ou par utilisation de fumiers seront le plus souvent possibles, les éleveurs disposant très généralement de terres en quantité suffisante.

Pour les élevages de porcs, deux difficultés se présentent :

- **la rigidité du choix technique** : un éleveur qui a fait le choix de l'élevage sur caillebotis et a investi en conséquence ne peut modifier sa technique d'élevage et, par exemple, s'orienter vers l'élevage sur paille, dont les effluents sont plus faciles à maîtriser, qu'au prix d'un nouvel investissement lourd. En conséquence, son choix initial l'engage pour la durée d'amortissement de son élevage, soit de 12 à 15 ans et pose, pour toute cette durée, la question de la gestion du lisier.

- **la relative modestie des effluents excédentaires à traiter par élevage** : on a déjà souligné la taille faible à moyenne de la plus grande part des élevages de porcs en Ille-et-Vilaine et la volonté de pérenniser cette situation. Les élevages de moins de 2 000 places réalisent environ 85% de la production porcine. Il s'en suit que les élevages produisant plus de 20 000 kg d'azote par an sont très peu nombreux. Même s'il importe que ces élevages maîtrisent leur pollution, l'essentiel de la pollution excédentaire provient des autres élevages pour lesquels, compte tenu des quantités individuelles en jeu trop faibles, il n'y a pas, aujourd'hui, de solution individuelle satisfaisante sur le plan technico-économique.

Dans le département d'Ille et Vilaine, le programme de résorption applicable en ZES conduit au traitement annuel d'environ 600 tonnes d'azote. En admettant que les seuils de traitement obligatoire soient abaissés, dans tout le département, jusqu'aux élevages de 2.000 places de porcs, il y aurait une cinquantaine d'installations à réaliser correspondant à 150.000 places de porcs. Le traitement porterait sur environ 1.200 t d'azote pour un coût d'investissement de 60 à 80 MF réalisable en 4 ans.

Pour les autres élevages, les recherches et les expérimentations en cours, soit pour des installations de traitement communes à plusieurs éleveurs, soit pour des installations mixtes (déchets ménagers, urbains et lisier) vont, tout à fait, dans le sens souhaité. Il faut passer rapidement de l'étape du prototype à celle de la mise en œuvre à grande échelle. Le préfet a les moyens juridiques de l'imposer en fixant, par canton, des seuils d'azote animal par exploitation au-delà desquels le traitement est obligatoire. Les collectivités territoriales, en particulier la région Bretagne, ont décidé d'aider ces investissements.

Les quantités à traiter résulteront des contraintes réglementaires, qui, selon les estimations rappelées ci-dessus, pourraient conduire à environ 1.000 tonnes, mais

auxquelles il faut ajouter les quantités qui n'auront pas été épandues, faute de pouvoir accéder aux terres disponibles, qu'il est très difficile d'évaluer a priori, mais qui pourraient se chiffrer en milliers de tonnes également.

Pour les élevages de volailles le traitement pourrait être destiné à produire un engrais conforme aux spécifications édictées par le ministère de l'agriculture pour les engrais et support de cultures de manière à permettre leur « exportation » non pas vers les cantons voisins mais vers des régions de grande culture où un apport d'engrais comportant des matières organiques peut être utile pour améliorer la structure des sols. Les épandeurs à fumier habituels ne peuvent pas épandre moins de 30 tonnes de matières à l'hectare. Pour les fientes de volailles, il faut pouvoir descendre à 10 tonnes par hectare. La chambre d'agriculture teste actuellement des matériels pouvant atteindre cette performance.

Si cette solution par le traitement s'avérait insuffisante, il faudrait en arriver à une réduction du volume d'excédents produits, donc à une **maîtrise de la production**. Cette réduction de volume serait socialement acceptable si elle était compensée par un accroissement de la valeur ajoutée de l'élevage (faible aujourd'hui en moyenne). Cependant, il est clair que toute maîtrise de production ne peut se concevoir que dans le cadre communautaire, en cohérence avec les autres pays producteurs.

Enfin, **la ventilation des élevages** rejette à l'extérieur des gaz qui contiennent de l'ammoniac et divers autres gaz malodorants. Ces rejets ont des inconvénients évidents pour le voisinage du fait des odeurs. Ils contiennent également une partie notable de 20 à 40 % de l'azote contenu dans les déjections animales qui se trouve dispersée dans l'atmosphère et se répand en grande partie dans un rayon de quelques kilomètres de l'installation. La contribution de ces rejets au bilan de l'azote des exploitations n'est pas calculée mais n'est pas négligeable et confirme l'urgence de réduire les seuils de traitement obligatoire.

Pour les élevages d'Ille et Vilaine le rejet total d'azote atmosphérique est évalué de l'ordre de 10 000 t /an. Il conviendrait donc de lancer des études sur la faisabilité et le coût du traitement de ces rejets gazeux des élevages.

Des expérimentations de produits destinés à limiter les odeurs au cours du stockage, des transports et de l'épandage des lisiers demandent à être poursuivies. Il serait également souhaitable que des campagnes de mesure de la pollution par l'ammoniac soient organisées, prioritairement, dans les régions où il y a des concentrations importantes d'élevages. Au vu des résultats de ces campagnes, il conviendra de définir le programme d'actions en vue de réduire ces pollutions. Une étude conduite récemment dans les Côtes-d'Armor a établi que l'ammoniac dégagé n'avait pas d'incidence sur la santé humaine.

4.3 - Se doter des outils de pilotage et de contrôle

Le programme à mettre en œuvre est d'une ampleur telle qu'il ne peut pas être mené simultanément partout et tout de suite.

De plus l'efficacité des actions entreprises sera plus perceptible si l'on concentre les diverses interventions (prescriptions réglementaires, incitations économiques, aides aux investissements,...) sur des bassins hydrographiques où l'on saura évaluer les résultats. Les actions menées autour de la retenue de la Chèze, sous l'impulsion de la ville de Rennes, sont un bon exemple de ce que l'on peut entreprendre.

Il est donc nécessaire de définir des priorités et d'évaluer les résultats.

La définition des priorités géographiques

Ces priorités résulteront d'une concertation entre tous les gestionnaires des territoires et en prenant en considération tous les aspects du développement. C'est là qu'il convient de donner toute sa place à la **territorialisation de la politique d'aménagement du territoire**, en mettant en place de véritables contrats d'objectifs entre le territoire pertinent et les collectivités d'ordre supérieur. La démarche engagée par le département d'Ille-et-Vilaine à travers les contrats « eau-paysage-environnement » va bien dans ce sens.

Parmi les priorités figureront les territoires, moins nombreux que les « zones prioritaires » de l'arrêté préfectoral du 30 décembre 1996, mais où la dégradation de l'environnement est telle qu'il faut engager, sans tarder, des opérations renforcées et où l'élevage pose des problèmes graves pour l'alimentation en eau potable. Cette démarche rejoint celle qui est envisagée dans la réforme du PMPOA.

Dans ces bassins, et en application des seuils qui auront été établis, il conviendra d'une part d'imposer par des arrêtés complémentaires le traitement des effluents et d'autre part de réviser les plans d'épandages des autorisations actuelles afin de les rendre compatibles avec la capacité effective de traitement par le sol.

En contrepartie de contraintes supplémentaires, l'éleveur pourrait recevoir des aides spécifiques à travers le PMPOA, le programme Bretagne Eau Pure ou les initiatives de la région et du département, sous réserve de l'atteinte des objectifs de dépollution préalablement définis.

L'évaluation du plan

Tout plan d'actions doit être évalué. Cette évaluation permet les réajustements du programme et des moyens au fur et à mesure de son déroulement pour mieux atteindre les objectifs. Cela implique :

- le suivi de la qualité de l'eau
- la connaissance des apports azotés

Le suivi de la qualité de l'eau

Il importe de pouvoir **mesurer les résultats sur la qualité de l'eau**. Aujourd'hui l'appréciation de la qualité des eaux superficielles dans le département de l'Ille et Vilaine, comme généralement en Bretagne, est très insuffisante. Chaque service, établissement public ou collectivité (DASS, DDE, DIREN, agence de l'eau, conseil général depuis peu) a développé son réseau de mesure pour ses besoins propres et, parfois, indépendamment des autres.

Ainsi, les **points de surveillance et de mesure de la DDASS** sont associés aux prélèvements pour l'eau potable ; les mesures s'arrêtent dès la mise hors service des prélèvements pour l'eau potable ce qui signifie que l'appréciation de la qualité des eaux brutes à partir du seul fichier de la DDASS est biaisée. Il conviendrait de cesser la pratique habituelle du comblement des puits abandonnés pour y poursuivre les mesures de qualité de l'eau et ne pas interrompre les séries chronologiques en cours. Les résultats des mesures ne sont pas encore stockés au format SANDRE et l'effort de mise en compatibilité du format de la banque de données du ministère de la santé n'a pas encore abouti.

La cellule de la qualité des eaux de la DDE gère ses propres prélèvements en particulier dans les estuaires. Un gros travail est en cours pour rendre les fichiers des DDE de la région Bretagne compatibles entre eux et avec le SANDRE.

La DIREN a associé à toutes ses stations hydrométriques un point de mesure des concentrations en nitrates. Les prélèvements sont faits au rythme des visites des stations.

L'agence de l'eau a un réseau « patrimonial » ancien. Les résultats des mesures sont gérés sans changements notables depuis la mise en service du réseau. Ces données sont rarement rapprochées entre elles. Ce rapprochement est souvent rendu impossible par des formats informatiques différents. Il est, de ce fait, souvent difficile de pouvoir évaluer des flux de pollution.

Le « **réseau de référence** » créé récemment sous la maîtrise d'ouvrage du département avec le concours des opérateurs actuels est une étape positive vers la création d'un réseau de « référence environnementale ».

La mission estime, en effet, qu'il est nécessaire de se donner comme objectif **la création de ce réseau de « référence environnementale »**. Cette création passe d'abord par la mise en commun sur une banque de données unique (associée autant que possible à un SIG) de toutes les informations dont l'État et les établissements publics disposent et par l'ouverture de son accès à tous les services fournisseurs de données. Elle passe aussi par une harmonisation de ces informations et, ensuite, par une réflexion sur un réseau reposant sur :

- la détermination des éléments biologiques et/ou chimiques pouvant avoir des qualités intégratives.

- la détermination des points de mesure et des conditions de prélèvement (en continu ou en discontinu etc.).

- les volumes d'eau écoulés.

Enfin, la validation de la qualité de « référence environnementale » de ce réseau devra pouvoir être faite. Ainsi, **il faut renforcer les capacités d'expertise de la DIREN pour lui permettre de piloter la mise en place de ce réseau** avec l'aide de compétences extérieures (université, laboratoires de recherche comme l'INRA, SHF, etc.).

La connaissance des apports azotés

- il convient de disposer (enfin !) de **statistiques sur les engrais minéraux**. Cette demande, qui figure à l'article 13 de l'arrêté préfectoral du 30 décembre 1996, devait entrer en vigueur en 1997. Le préfet est encore en pourparlers avec les négociants en engrais sur cette question. Il faut maintenant aboutir dans les tous prochains mois. Cette disposition figure dans la charte des prescripteurs qui vient d'être signée.
- il est indispensable que les **cahiers de fertilisation** soient tenus. En plus de leur rôle pédagogique, ils sont le véritable moyen de contrôler que les pratiques de fertilisation sont correctes. Si nécessaire, leur présentation doit être revue et leur promotion devenir la priorité des conseillers pour en faire de véritables outils opérationnels de l'éleveur.
- il faut, enfin, **que les effectifs des élevages soient connus** avec précision pour que la production soit maîtrisée. Des statistiques existent à la DSV (prophylaxie, établissements classés) et à la DDAF (PAC, PMPOA, SAD.). Il est très souhaitable que les croisements de ces diverses informations soient possibles afin d'avoir une estimation précise de la situation. L'exploitation du RGA 2000 offre une opportunité à saisir.

4.4 - Faire de la réglementation des installations classées un outil de progrès

La réglementation

Un grand progrès serait accompli si les directions centrales concernées pouvaient diffuser ensemble, sous la coordination de la DPPR, **une seule instruction annulant et remplaçant toutes les instructions antérieures** (répertoriées en annexe, sans garantie d'exhaustivité)⁵ et précisant :

- les objectifs que l'on souhaite atteindre,
- le contenu des programmes d'action (à préciser localement par les préfets avec les seuils correspondants),
- le déroulement de la procédure,
- les contrôles souhaités.

⁵ voir annexe 3

Il serait bon qu'à la suite de cette opération, la réglementation n'évolue plus que pour des raisons fondamentales et que cessent les petits abandons successifs qui détruisent la crédibilité de l'Etat et apparaissent comme des « primes aux tricheurs ».

En particulier, il conviendra d'encadrer de façon plus rigoureuse les prêts de terres :

- part minimum, à fixer, de surface épandable sur l'exploitation même de l'éleveur,
- distance maximale des parcelles du prêteur de terres,
- obligation de transport en camion-citerne dès lors que les parcelles prêtées sont à plus de 5 km de l'élevage,
- tenue d'un cahier de fertilisation par le prêteur et, bien entendu, par l'éleveur,
- signature par les deux partenaires du « bon de livraison » après chaque épandage chez le prêteur .

L'étude d'impact

Son objectif est de permettre la transparence entre l'éleveur et son projet, d'une part, et toutes les personnes que ce projet peut toucher à un titre ou à un autre, directement ou indirectement, d'autre part.

A cette fin, elle gagnerait à être moins volumineuse, débarrassée d'éléments superflus et que l'éleveur se l'approprie réellement afin qu'elle constitue son engagement personnel. Cet engagement pourrait se traduire par la présentation de l'étude devant le CDH par l'éleveur lui-même et non par le chargé d'étude.

Parmi les améliorations à y apporter figurent :

- la description du contexte du bassin versant dans lequel s'inscrit le projet : qualité de l'environnement (eau, air, sol etc.), élevages existants, éléments particuliers à prendre en compte, etc. Les services de l'État doivent participer à ce « porter à connaissance » dont ils détiennent la plupart des éléments, encore faut-il qu'ils s'organisent en conséquence,

le bilan de fertilisation de l'éleveur et des prêteurs de terres doit être réaliste et crédible, ce qui est rarement le cas aujourd'hui. Pour qu'il le devienne, il faudra vraisemblablement, pour tenir compte des contraintes agronomiques, réduire fortement les maxima de fertilisation organique (vers 140 kg N/ha),

- la prise en compte de l'ensemble des activités de l'exploitation et pas seulement de l'atelier qui justifie la procédure.
- le résumé de quelques pages (moins de 5) précisant le projet de l'éleveur et la manière dont il prend en compte son environnement proche pourrait être un bon outil de communication avec le public et faciliter la « transparence » que chacun réclame.

Un guide de l'étude d'impact a été, autrefois, proposé par la DIREN. Des réunions se sont tenues avec les quelques bureaux d'étude qui réalisent les dossiers. Le groupe de travail du pôle de compétence de l'eau d'Ille-et-Vilaine consacré aux installations

classées pourrait utilement faire des propositions sur l'opportunité d'une relance de ces initiatives.

L'enquête publique

La qualité de l'enquête publique est largement tributaire de celle du commissaire enquêteur. En conséquence, il convient de s'assurer que tous les commissaires enquêteurs figurant sur la liste proposée par le préfet sur laquelle le président du tribunal administratif désigne le commissaire affecté à chaque enquête, ont bien acquis les compétences juridiques et techniques nécessaires pour mener à bien leur mission. Des sessions de formation à leur intention ont déjà été organisées à l'échelon régional, mais sans grand effet. Il faut rechercher d'autres formes plus adaptées à la disponibilité et à l'écoute des commissaires enquêteurs.

Par ailleurs, il faut faire cesser le chantage exercé par certains éleveurs qui tardent à payer le commissaire enquêteur en cas de rapport défavorable. Comme il n'est pas question de revenir aux anciens usages où c'était l'Etat qui assurait cette dépense, le versement par le pétitionnaire, avant l'ouverture de l'enquête, d'un acompte important pourrait résoudre, en grande partie, cette question. Un texte réglementaire est nécessaire pour que le président du tribunal administratif puisse subordonner le lancement de la procédure au règlement de cet acompte.

Enfin, pour combattre le peu d'intérêt du public pour les enquêtes, la mission propose de tester l'organisation, avant l'engagement de la procédure, d'une réunion avec une commission municipale ou l'éleveur présenterait son projet et entendrait les observations auxquelles le dossier définitif devra répondre. On peut en espérer des projets prenant mieux en compte les diverses nuisances et une instruction plus complète et plus rapide du dossier.

Il convient également de rappeler périodiquement aux maires les conditions dans lesquelles ils doivent faciliter l'accès du public, dont, bien évidemment, les associations agréées pour la protection de l'environnement, aux documents de l'enquête.

Les avis des services

La pratique ancienne d'une réunion informelle des principaux services pour un examen rapide des dossiers a été abandonnée. Pour désencombrer l'inspection des installations classées, il paraît judicieux d'y revenir et de confier à l'inspecteur, appuyé sur les services les plus concernés, un examen du dossier, dès réception, afin de rejeter le plus tôt possible les dossiers manifestement incomplets ou irrecevables, en particulier du fait d'une étude d'impact jugée insuffisante. Il ne saurait s'agir, pour autant, de se substituer au bureau d'études à qui, seul, il appartient d'établir un dossier complet.

L'avis du pôle de compétences « eau » devrait être clairement identifié et systématiquement présenté au conseil départemental d'hygiène, ce qui semble être le cas depuis le début de cette année. Pour autant, seuls les dossiers à forte incidence sur l'eau, méritent d'être examinés en réunion plénière du pôle. Au surplus, au moins une

réunion annuelle de ce pôle, à laquelle seraient adjointes la DIREN et l'agence de l'eau devrait être consacrée à la définition des priorités de l'inspection des élevages, au suivi de la pollution des eaux liée aux élevages et aux actions réglementaires et incitatives visant à réduire cette pollution.

Le rapport de l'inspecteur des installations classées

Le but à rechercher est **que le rapport puisse servir de base à un débat approfondi** au sein du CDH. Alors qu'aujourd'hui les critères de jugement sont trop strictement formels (dossier techniquement et administrativement recevable), il faudrait parvenir à porter un jugement de valeur sur le contenu du dossier et au moins sur l'étude d'impact et le plan d'épandage proposé.

Le rapport de l'inspecteur des ICPE doit apporter **une information complète sur les avis exprimés**, d'une part, lors de l'enquête publique et par les conseils municipaux des communes intéressées et, d'autre part, par les services. Il paraît souhaitable que, pour des dossiers nécessitant des arbitrages entre les avis « du terrain », le commissaire enquêteur soit entendu par le CDH comme la réglementation actuelle le permet.

Les prescriptions particulières proposées par le rapporteur doivent être personnalisées et préciser les mesures préventives et correctives que l'éleveur doit mettre en œuvre, dans son cas particulier, pour éviter les atteintes à l'environnement que son élevage pourrait causer.

Le conseil départemental d'hygiène

Comment **alléger l'ordre du jour du CDH** et simultanément, avoir un réel débat sur les dossiers qui le justifient ?

Il conviendrait que l'inspection des installations classées au vu des avis recueillis (services, conseils municipaux, enquête publique) opère un premier tri pour ne soumettre à débat que les dossiers dont la décision est incertaine. Cela implique que, comme c'est le cas aujourd'hui, les membres du CDH reçoivent à l'avance la liste des dossiers et les rapports avec l'avis proposé par l'inspecteur. Cela n'interdit pas qu'un membre du CDH demande l'examen détaillé de tout autre dossier, mais cette démarche devrait rester exceptionnelle.

Comme cela se pratique depuis quelques mois, il convenait de recentrer l'activité du CDH sur sa mission d'instance chargée de formuler un avis sur les conséquences environnementales du projet. En particulier, il n'a pas à entrer dans le débat économique et social qui relève de la commission départementale d'orientation agricole se fondant sur d'autres critères.

Par contre, il serait souhaitable qu'il soit plus rigoureux dans l'examen des dérogations aux distances minimales d'implantation. L'avis favorable écrit des tiers en cause devrait

être exigé et aucune dérogation accordée en deçà de ce que la réglementation autorise.

Un bon examen des dossiers par le CDH demande que ce conseil soit le garant d'une politique environnementale définie aussi explicitement que possible. Dans ce but, nous proposons qu'**une séance annuelle du conseil soit entièrement consacrée à un débat sur la politique environnementale au niveau du département** : information sur l'état des diverses réglementations, rappel des priorités retenues pour l'année précédente et résultats réellement obtenus (qualité de l'eau, suivi des installations classées, progrès constatés dans la réduction des pollutions,...), propositions de priorités pour la période à venir.

Enfin, la composition du conseil départemental d'hygiène est déjà ancienne (décret du 5 mai 1988). On pourrait être tenté d'y ajouter la DIREN, compte tenu de ses responsabilités en matière de politique de l'eau. La directrice régionale ne le souhaite pas, estimant que les disponibilités en personnel de son service ne lui permettraient pas d'assumer convenablement cette charge supplémentaire. Par contre, la DIREN souhaite renforcer sa mission d'expertise dans le domaine de l'eau au profit de l'ensemble des services de l'Etat et notamment de l'inspection des installations classées et du pôle de compétence de l'eau d'Ille-et-Vilaine.

L'arrêté préfectoral

Il faut, rappelons-le, **mieux personnaliser l'arrêté préfectoral** d'autorisation et, en particulier, les prescriptions imposées au pétitionnaire. Notamment, toutes les parcelles figurant sur le plan d'épandage (en propre à l'éleveur et par les prêteurs de terres) doivent y être inscrites pour qu'elles soient connues localement, voire affichées en mairie. L'arrêté préfectoral devrait également demander à l'exploitant de l'élevage de présenter à l'inspection, chaque année, un bilan de fertilisation établi à partir du cahier de fertilisation.

Lorsqu'il y a **refus de l'autorisation**, il convient, comme cela se fait depuis quelques mois, de prendre un arrêté motivé de rejet, de manière à ce que la situation juridique soit parfaitement claire.

Pour les installations soumises à déclaration, lorsqu'il y a des prescriptions particulières, elles doivent être explicitement mentionnées dans l'accusé de réception, alors qu'actuellement elles figurent sur un document distinct non annoncé dans l'accusé de réception.

Qu'il s'agisse de déclaration ou d'autorisation, il convient que **l'acte administratif final cite l'ensemble des parcelles sur lesquelles l'épandage est autorisé**, qu'elles fassent partie de l'exploitation du demandeur ou qu'elles soient prêtées.

L'affichage en mairie de ces listes pourrait constituer un bon encouragement au respect de l'autorisation.

4.5 - Contrôler et, si nécessaire, sanctionner

Les contrôles

Un programme d'inspection des élevages à contrôler en priorité devrait être établi chaque année par la DSV puis examiné en pôle de compétence de l'eau d'Ille-et-Vilaine élargi à la DIREN et à l'agence de l'eau de manière à coordonner l'action des divers services. Il serait ensuite présenté au CDH.

L'inspecteur des ICPE doit agir de **façon plus coordonnée avec les autres services**. Actuellement, notamment du fait du manque de moyens, les inspecteurs des ICPE en DSV travaillent de façon trop isolée. Il faudrait organiser un réseau de relations au sein de chaque DSV entre les inspecteurs et leur directeur ainsi qu'entre les DSV d'une même région pour assurer des échanges d'informations, harmoniser les priorités et définir les grandes lignes d'une politique commune. Il faut également renforcer les relations entre la DSV et les autres services et établissements publics concernés par la qualité des eaux : DDAF, DDE en zone littorale, DDASS, agence de l'eau. A cet égard, la DIREN devrait renforcer son rôle fédérateur.

La procédure étant conduite, simultanément, au titre des installations classées et de la loi sur l'eau, il conviendrait que l'arrêté d'autorisation ou l'accusé de réception de déclaration précise que le cahier de fertilisation, dont la tenue est obligatoire, peut être contrôlé par les agents commissionnés au titre de la police de l'eau comme par les inspecteurs des installations classées.

Les moyens de l'inspection des installations classées

Comme le préconisait déjà un rapport de la MISE de 1999, il est clair que les moyens de l'inspection dans les DSV doivent être renforcés (doublement des effectifs en 3 ou 4 ans). Cela est particulièrement vrai en Ille et Vilaine.

Ce renforcement, déjà engagé, doit être poursuivi pour que l'inspection puisse assurer :

- le bon déroulement de la procédure et, en particulier, les visites de terrain qu'il peut nécessiter,
- les contrôles du respect des prescriptions,
- la gestion d'un fichier des ICPE, précisant les caractéristiques de l'installations et les prescriptions particulières la concernant,
- la gestion des comptes rendus établis par les exploitants,
- les études nécessaires à une meilleure prise en compte de l'environnement, comme celles que la mission propose d'engager sur les odeurs.

Cependant, la réduction des pollutions étant d'abord une question d'ordre agronomique, on peut se demander si le renforcement ne devrait pas se faire en s'appuyant aussi sur des fonctionnaires de la DDAF à compétence agronomique à qui serait confiée la mission d'émettre un avis sur la validité agronomique des plans d'épandage.

Dans le même esprit et dans le cadre des réflexions animées par le préfet pour l'étude du projet territorial, il nous paraît souhaitable d'explorer la possibilité d'utiliser les moyens dont dispose la DDAF en matière de police des eaux et de contrôle des aides PAC (quitte aussi à les renforcer). Les agents affectés à ces missions pourraient effectuer en appui des contrôles sous l'autorité conjointe du DSV pilotant l'inspection des élevages et du chef du pôle eau.

Il conviendrait qu'ils soient assermentés et bénéficient tout comme les inspecteurs d'une formation agronomique adéquate.

Pourrait être de la sorte progressivement gommé le cloisonnement excessif et contre productif que nous avons dénoncé et, d'autres avant nous, entre les inspecteurs trop isolés et les agents chargés respectivement de la police de l'eau et de la gestion des aides à l'agriculture. Les choses ne pourront avancer que si tous les services collaborent étroitement.

Les sanctions

L'objectif est de modifier les comportements en vue d'une meilleure prise en compte de l'environnement, et, non pas de réprimer.

Néanmoins, les contrôles, aussi nombreux soient ils, risquent de n'avoir que peu d'effets s'ils ne sont assortis de sanctions significatives et le cas échéant, exemplaires si les fautes commises sont chroniques, délibérées et graves. Nous avons déjà évoqué les **sanctions économiques** : il s'agit de la redevance pour excédent d'azote qui doit remplacer la « redevance élevage » dont l'abandon est prévu. Il importe qu'elle soit suffisamment élevée pour être dissuasive.

Les **sanctions administratives** sont difficiles à mettre en oeuvre. Par exemple, la saisie du cheptel excédentaire, légalement possible et réellement contraignante pour l'éleveur, oblige l'administration à prendre en charge les animaux, ce dont elle n'a évidemment pas les moyens.

Quant aux **sanctions pénales**, elles sont actuellement trop légères pour être véritablement dissuasives. Une réflexion sur leur durcissement ne serait pas inutile. La procédure pénale, malgré sa longueur (il faut compter 4 ans entre l'infraction et le jugement) peut être utile sous deux aspects :

- l'ouverture de la procédure est souvent une incitation forte pour le contrevenant à se mettre en règle,

- tout au long de la procédure, diverses médiations sont recherchées qui aboutissent souvent. La phase ultime, aboutissant à une condamnation, n'intervient que rarement, pour des prévenus « irréductibles ».

Cette recherche de la médiation demande des magistrats informés et formés particulièrement aux questions liées à l'environnement.

V. Des recommandations

5.1 - Pour les administrations centrales

Les administrations centrales ont deux missions principales :

- **établir le cadre réglementaire** dans lequel s'inscrira l'action des services déconcentrés :

- **coordonner et simplifier les instructions** en vigueur, émanant de plusieurs directions ministérielles. Une instruction interministérielle unique pourrait préciser les objectifs à atteindre, les contraintes légales (européennes et nationales) et laisser aux autorités locales, dans un souci de territorialisation, le soin de définir de façon détaillée la politique locale de protection de l'environnement,

- mettre en place une **taxation des excédents d'azote** facile à comprendre, à gérer et à contrôler,

- définir la politique à mettre en œuvre pour la réduction des autres polluants, en priorité du **phosphore**.

- **fournir aux services déconcentrés les moyens de leur action**. La procédure des installations classées est une procédure personnalisée pour chaque installation. Cela exige des moyens en personnel suffisants pour instruire les dossiers d'autorisation (plus de 1350 élevages en Ile-et-Vilaine) et de déclaration (plus de 4800 élevages) et contrôler le respect des prescriptions,

Il conviendra; également, de procéder aux adaptations réglementaires utiles pour permettre au président du tribunal administratif de faire du paiement des honoraires du commissaire-enquêteur un préalable au lancement de l'enquête.

5.2 - Pour l'administration régionale.

Les élus bretons ont exprimé une demande pressante pour la mise en place d'un « **monsieur eau** » en Bretagne. Pour le problème qui fait l'objet de ce rapport, la désignation d'un tel haut fonctionnaire ne nous paraît pas de nature à faire évoluer la situation. En effet, les questions évoquées relèvent d'une police administrative départementale, donc de la responsabilité du préfet du département.

Certes, une coordination au niveau régional de l'action des services est indispensable mais elle est déjà possible dans la structure actuelle autour de la DIREN, avec le concours de la DRIRE, pour ce qui relève de la police des installations classées et de la DRAF s'agissant de la politique agricole. Il est, sans doute, plus efficace de renforcer durablement la coopération entre services que de mettre en place un « super

fonctionnaire » dont la mission est nécessairement temporaire et pourrait avoir pour effet pervers de déresponsabiliser les services régionaux. Néanmoins, il appartient au préfet de région d'apprécier l'appui qu'un tel fonctionnaire pourrait lui apporter dans son action quotidienne.

Pour le suivi de la qualité des eaux superficielles, le département d'Ille-et-Vilaine, avec le concours, notamment, de l'agence de l'eau, et des services de l'État, a mis en place un **réseau de référence**. Il est indispensable de coordonner ces initiatives au niveau régional afin de disposer d'un réseau homogène et aussi complet que possible d'observation, ne serait-ce que parce que les rivières ignorent les limites administratives.

C'est également au niveau régional que doivent être décidées et engagées les améliorations aux insuffisances relevées plus haut :

- mise au point d'un **guide de l'étude d'impact** en concertation entre les responsables techniques de l'environnement et les juristes. En effet, la complexité croissante des études d'impact tient pour une bonne part à une jurisprudence qui estimait les études insuffisantes,
- information des **chargés d'étude** menant ces études d'impact pour les faire progresser vers une meilleure prise en compte de l'environnement local du projet par l'éleveur lui-même,
- information et formation des **commissaires-enquêteurs** pour une meilleure valorisation des enquêtes publiques,
- information et formation des **magistrats** aux contentieux environnementaux, avec le souci prioritaire de la médiation,
- poursuite, avec le concours de la région Bretagne, du développement des installations de **traitement des effluents** adaptées aux caractéristiques des élevages bretons.

5.3 - Pour l'administration départementale.

De nombreuses actions sont possibles sans attendre des instructions ou des moyens nouveaux de l'administration centrale, que le préfet a engagées, pour certaines, depuis la mise en place de notre mission :

- définition, en application des instructions nationales et après concertation locale, du **programme d'action** pour la maîtrise des pollutions précisant, en particulier, les priorités géographiques,
- extension, si nécessaire, du **réseau de référence**, afin de renseigner tous les bassins prioritaires et d'évaluer l'efficacité du programme,
- **poursuite des mesures initiées depuis quelques mois pour une meilleure gestion de la procédure des installations classées** : recentrage du CDH sur l'impact des projets sur la santé et l'environnement, consultation

systematique du pôle de compétence de l'eau d'Ille-et-Vilaine qui devrait, à brève échéance, exprimer l'avis unique des services en matière de protection de la qualité de l'eau, débat d'orientation au sein du CDH, allégement de la réunion du CDH en organisant des débats plus approfondis sur les seuls dossiers qui le justifient,

- **meilleure coordination de l'action des services** pour l'application de la réglementation des installations classées, en particulier entre l'inspection des ICPE et les services de police de l'eau, notamment pour les contrôles,

- mise en œuvre urgente des excellents principes rappelés dans la **charte des prescripteurs** pour une meilleure prise en compte de l'agronomie par les conseillers agricoles et les éleveurs, et la tenue effective des cahiers de fertilisation, ainsi que l'élaboration de statistiques précises et fiables sur la vente des fertilisants minéraux par les négociants et les coopératives,

- rappel périodique aux maires des conditions dans lesquelles doivent se dérouler les **enquêtes publiques** et, en particulier, l'accès aux pièces du dossier,

- recherche d'une **information plus complète du public**, par exemple, en expérimentant, avec des éleveurs volontaires, une présentation de leur projet, à la mise en chantier de l'étude d'impact, devant une délégation du conseil municipal.

P. BARON
IGGREF

F. BARTHELEMY
IGM

M. BOUVIER
CGV

X. MARTIN
ICGREF

J.P. VOGLER
IGGREF

**MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE**

Inspection générale de l'environnement

Conseil général du GREF

**Élevages et
fonctionnement du Conseil Départemental d'Hygiène
en Ille et Vilaine**

Annexe 1

LETTRÉ DE COMMANDE

Paris, le - 6 JUIL 2000

Objet: élevages, fonctionnement du CDH en Ille et Vilaine.
PJ : un dossier établi par un collectif associatif.

Un Collectif associatif a dressé un bilan sur 24 mois du fonctionnement du CDH en Ille-et-Vilaine dans le cadre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement en ce qui concerne les élevages. Ce bilan a été rassemblé dans un rapport de 400 pages qui vient d'être transmis au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et rendu public.

Les constatations ainsi rassemblées mettent en évidence si elles venaient à être confirmées de graves dysfonctionnements dans l'application de la législation de protection de l'environnement et plus particulièrement des procédures d'autorisation des' installation classées pour la protection de l'environnement en ce qui concerne les créations et extensions d'élevages.

Nous vous demandons de bien vouloir désigner une mission d'inspection sur cette situation dont la conduite sera assurée par un membre du service d'inspection générale de l'environnement et qui associera au moins un ingénieur général du GREF désigné par le Conseil Général du GREF.

Nous souhaitons que les inspecteurs généraux examinent dans le département d'Ille-et-Vilaine la situation des élevages au regard de la protection de l'environnement dans tous ses aspects :

- respect des réglementations,
- déroulement des procédures, composition du CDH
- modalité de préparation et de prise des décisions.
- qualité des eaux,
- nuisances diverses,

.../...

Monsieur Jean-Luc LAURENT
Chef du Service de l'Inspection
Générale de l'Environnement
100, avenue de Suffren
75015 PARIS

Monsieur Henri DEMANGE Vice-Président
du Conseil Général du Génie Rural, des
Eaux et des Forêts 251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Nous souhaitons qu'ils puissent rencontrer tous les interlocuteurs, en particulier :

- le préfet, ses services départementaux, dont les services vétérinaires et la mission inter services de l'eau,
- la DIREN,
- l'agence de l'eau et la brigade du CSP,
- l'ingénieur général chargé de mission par le ministre de l'agriculture sur l'avenir de l'élevage en Bretagne,
- les organisations professionnelles agricoles,
- les associations de défense de l'environnement et de consommateurs et notamment les auteurs du bilan précité.

La mission, à partir des constats ainsi rassemblés, proposera, si nécessaire, toutes mesures utiles pour assurer une mise en œuvre satisfaisante de la réglementation environnementale s'appliquant aux élevages ainsi que la maîtrise des pollutions et nuisances qu'ils provoquent.

Si vous estimez, au vu des premières investigations, que le cadre de la mission mérite d'être étendu à d'autres départements à forte densité d'élevages notamment dans le grand Ouest, vous voudrez bien nous en rendre compte. Dans ce cas, la situation pourrait être utilement comparée avec celle de départements à faible densité d'élevages.

Nous vous demandons d'engager très rapidement cette mission et de nous rendre compte rapidement de ses premières constatations. Nous souhaitons que les conclusions nous soient remises avant la fin octobre.



Jean GLAVANY



Dominique VOYNET

**MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE**

Inspection générale de l'environnement

Conseil général du GREF

**Élevages et
fonctionnement du Conseil Départemental d'Hygiène
en Ille et Vilaine**

Annexe 1 bis

BIBLIOGRAPHIE

Plan départemental d'orientation de l'agriculture en Ille et Vilaine - DDAF-1997

Du bon usage de l'azote - Chambres d'agriculture de Bretagne - février 1998.

Rapport MISE 1998-019: **l'alimentation en eau potable en Ille et Vilaine** - MM.
Courboulay et Balland - novembre 1998

Comment concilier production porcine et protection de l'environnement ? -
CEMAGREF - mars 1999

Communication sur le traitement des déjections animales en Bretagne - Région
Bretagne - juin 1999.

**Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des
pollutions d'origine agricole** - Inspection générale des finances, COPERCI, Conseil
général du GREF - juillet 1999.

Les perspectives de la filière volailles de chair - D. Perrin, CGGREF - juillet 1999

Rapport MISE 1998-0058-01 : **effectifs de l'inspection des installations classées
pour la protection de l'environnement** - MM. Barthélemy et Dupont - décembre
1999.

Directive nitrates - enquête en Ille-et-Vilaine - DDAF et chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine - mars 2000

Nouvelles références CORPEN des bovins et production d'azote et de phosphore organiques dans l'Ouest - R.Giovanni (INRA) - texte présenté le 7 avril 2000 devant le conseil scientifique de l'environnement de Bretagne.

24 mois de fonctionnement du CDH d'Ille et Vilaine - comité de défense de l'environnement des 4 cantons - M.Piquot - mai 2000.

L'eau, l'agriculture et l'environnement - cercle français de l'eau - mai 2000.

Note de réflexion et de propositions quant aux conditions de développement pérenne de l'activité agricole et agro-alimentaire en Bretagne - M.Gérondeau - juin 2000.

Charte des prescripteurs agricoles en Bretagne - janvier 2001.

Redonner espoir - S.Coupé, J.C.Hénaff, V.Moisan, E.Coupé, P.Clément, J.Mégret, J.Corbil, J.Daniel, J.Mahé. - 26 janvier 2001.

**Élevages et
fonctionnement du Conseil Départemental d'Hygiène
en Ille et Vilaine**

Annexe 2

**ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA QUALITÉ DES EAUX
DANS LE DÉPARTEMENT DE L'ILLE ET VILAINE.**

LA SITUATION ACTUELLE

Les eaux continentales et marines reflètent certaines caractéristiques physiques du département :

Les sols sont en général légers, très superficiels et acides ; le sous sol « primaire » affleure à de nombreux endroits.

Les bassins versants de la plupart des fleuves côtiers ont des surfaces modestes mais celui de la Vilaine a 10 000 km².

Les conséquences quantitatives et qualitatives sur les eaux sont très succinctement les suivantes:

Sur la quantité :

- les réservoirs souterrains ont des capacités réduites, peu d'inertie et les rabattements intéressent des zones souvent étendues.

- les rivières réagissent rapidement aux événements météorologiques : Les crues sont souvent intenses et les étiages d'autant plus sévères que les cours d'eau drainent des aquifères peu importants.

Sur la qualité

- les eaux ont un faible pouvoir tampon compte tenu de leur acidité et la quasi absence de carbonate par contre, elles ne contiennent pas d'ammoniaque libre toxique pour la vie aquacole.

- si la vitesse de circulation des eaux dans le sous sol permet la filtration des percolats, ils ne subissent pas sauf exceptions, d'évolution chimique significative.

- de même le pouvoir auto épurateur des rivières est en général très faible.

Dans ces conditions les **activités humaines** ont eu schématiquement les impacts suivants:

- les étiages des ressources, synchrones des besoins de pointe en eau et le manque d'adéquation des ressources souterraines et superficielles avec la demande en particulier d'AEP ont orienté très tôt les aménageurs vers la création de nouvelles ressources en eaux superficielles en barrant des rivières. Ces réservoirs ont souvent réagi très violemment aux apports de nutriments en développant des "eutrophisations" importantes.

- les rivières ne peuvent éliminer qu'une part restreinte des pollutions apportées, par les activités économiques et elles ont développé des eutrophisations analogues; de même la mer en certains endroits (algues vertes, flagellés etc.).

Les flux des « sous produits » de l'intensification de l'agriculture, excréments, engrais, produits phytosanitaires et vétérinaires ... ont largement dépassé les capacité de stockage et/ou de dégradation des sols et des rivières. Ces composés se retrouvent pour la plupart dans les eaux libres.

La société a successivement réagi de deux manières :

D'abord par le programme "**Bretagne eau pure**" visant à lutter contre les poussées d'algues vertes sur le littoral par l'assainissement et l'épuration des eaux usées d'origine domestique et industrielle en particulier dans les communes du littoral. Ils prévoient notamment une déphosphoration importante des eaux mais n'ont pas répondu aux objectifs en particulier parce que le facteur limitant des dystrophies marines est l'azote et non comme dans les eaux douces, le phosphore.

Les concentrations en azote et phosphore dans les eaux sont restées supérieures au seuil de déclenchement de ces phénomènes biologiques dans les milieux marins comme continentaux. Ceci impliquait que les pollutions azotées et phosphatées diffuses constatées dans les petits bassins versants agricoles soient globalement largement majoritaires par rapport aux pollutions urbaines et industrielles. Ceci est maintenant admis.

Ensuite à partir de 1993/1994, par le **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole** (PMPOA) avec comme objectif l'amélioration de la qualité des eaux et en particulier celles distribuées pour l'AEP, tout en affirmant, ce qui est vrai

mais peut être insuffisant, que tout ce qui pourra être fait « sur terre » améliorerait la qualité globale des eaux marines.

De nouvelles tranches du programme se focalisant sur des bassins versants où les exploitations agricoles accepteraient de suivre des programmes de limitations d'entrants sont en cours d'examen au moment de la rédaction de ce rapport.

LES EFFETS DES PROGRAMMES :

Sur les pollutions marines.

Nous avons pris connaissance de l'édition 2000 (résultats 1999) des résultats de la surveillance de la qualité du milieu marin littoral de l'IFREMER sur les cotes du département de l'Ille et Vilaine et des rapports de la DDASS sur la qualité des eaux de baignade.

Les algues vertes n'ont jamais été un souci majeur sur les cotes de l'Ille et Vilaine. Par contre, l'interdiction de la pêche et de la commercialisation des coquillages dans « la Rance Maritime » de mi-juin à mi-août est habituelle. Elle est due à la prolifération d'efflorescences toxiques à « Alexandrium ».

Sur un certain nombre de séries de mesure, on note une tendance décroissante de la pollution par Escherichia Coli sur les moules (réseau REMI).

Sur le réseau national d'observation de la qualité du milieu marin (RNO), on note la présence de la plupart des métaux lourds et des composés organiques analysés dans les moules et huîtres avec pour l'ensemble des « niveaux satisfaisants, la plupart étant dans la gamme des valeurs faibles observées sur le littoral français ».

Il est possible d'apporter les commentaires suivants :

- l'état de la science ne permet pas de disposer d'un indicateur de la qualité globale des milieux marins,
 - la géométrie des rivages de l'Ille et Vilaine est considéré comme le facteur limitant du développement des ulves. L'absence d'ulves n'est pas un témoin de bonne qualité des eaux,
 - la décroissance des concentrations d'E. Coli marque les bons résultats de la politique d'assainissement et d'épuration des eaux usées domestiques et de celles des industries agro-alimentaires.
- Cette décroissance n'implique pas des décroissances parallèles de tous les microbes. On a pu montrer que la flore intestinale spécifique des porcs survit longtemps dans les eaux marines ; certains parcs à huîtres ont été contaminés par des organismes pathogènes, apparus ces dernières années et endémiques de certains bassins versants .
- la présence récurrente d'efflorescences d'Alexandrium témoigne à elle seule d'une dystrophie des milieux et est tout à fait préoccupante.

Sur les eaux douces.

Parmi tous les traceurs de la pollution nous retiendrons l'ion nitrate

Les recherches de nitrate réalisées dans le cadre du contrôle sanitaire sur les ressources en eau superficielles comme souterraines, en particulier destinées à être potabilisées, sont suivies depuis plus de 30 ans. Elles constituent des fichiers sur lesquels il est possible de s'appuyer. Les recherches sauf dans le cas des « prises d'eau stratégiques » ne sont pas faites en continu. Il est ainsi probable, compte tenu de la faible inertie des ressources, que ces séries de mesure puissent obérer entre deux prélèvements des phénomènes brutaux. Par contre elles permettent d'observer des tendances.

L'évolution de la qualité des cours d'eau est suivie depuis 1971 (RNB) à des pas de temps très variable sur une dizaine de stations de mesure. La concentration de nitrates est un des paramètres suivis.

Les « aquifères » superficiels.

On constate qu'en général leur teneur en nitrate a augmenté en moyenne de 1mg/l/an de NO₃ sur 20 à 30 ans.

Même les puits ou drains dont le nom sous entend une protection particulière (la forêt de Fougères) , ou dont les périmètres de protection sanitaire ont été mis en place, la teneur en NO₃ évolue de la même manière vraisemblablement parce que la protection sanitaire en place contre les ions solubles n'intéresse pas tout le bassin d'alimentation.

Les forages dans le schiste.

Il existe dans certaines conditions hydrogéologiques et bactériologiques des situations dénitrifiantes associées à la présence de pyrite. Cette dénitrification est largement fonction des flux de nitrate, des circulations dans les fissures et des prélèvements d'eau ; ainsi et dans un cas extrême, la teneur en NO₃ des eaux d'un « forage » a dépassé au même moment celle du captage associé.

Ces conditions toutes particulières ne permettent pas de conclure.

Les eaux superficielles

On constate la même évolution que sur les eaux souterraines et ceci est bien normal.

Sur le **Couesnon à Antrain**, on peut toutefois constater depuis 1990 :

- une croissance très importante de l'amplitude annuelle de variation des teneurs,
- une tendance à la décroissance de la vitesse de l'évolution moyenne sinon une tendance à une diminution,
- une augmentation des pointes annuelles constatées des concentrations.

Une même tendance a pu être mise en évidence depuis 1994 sur certains points dans le cadre des programmes ferti mieux ; elle serait à confirmer.

Partout, cependant, la concentration maximum observée est supérieure à 50 mg/l ; elle atteint parfois en pointe constatée 100 mg/l.

Pour 1999, La teneur en NO₃ d'une prise d'eau superficielle destinée à l'AEP sur trois a dépassé les 50 mg/l qui est le seuil limite de la directive européennes d'utilisation de l'eau à des fins de potabilisation.

L'évolution de la teneur en NO₃ des plans d'eau artificiels doit être appréciée avec celle des éléments caractéristiques de leur niveau de dystrophie (P, Chlorophylle). En effet l'hyper activité algale a en particulier comme conséquence la diminution de la teneur en NO₃ des eaux et l'augmentation de la teneur en particulier de NH₃, NH₄ dans les zones d'anoxie.

Ainsi la teneur en NO₃ des eaux de la retenue du barrage de la Cheze évolue plus lentement dans le temps mais la pointe de concentration observée a augmenté. Le phénomène se retrouve dans beaucoup de réservoirs bretons.

UNE SITUATION PREOCCUPANTE

Les teneurs en NO₃ des eaux superficielles sont, à quelques exceptions près, toujours très éloignées de la valeur guide de 25 mg/l.

Elles sont pour la plupart, tous les ans, pendant quelques jours et jusqu'à quelques mois, supérieures aux normes européennes des eaux destinées à l'alimentation humaine. Cette situation implique des teneurs en excès dans les eaux mais aussi les sols et l'air, de tous les éléments accompagnant les pollutions diffuses de ce type.

Ainsi la présence de **produits phytosanitaires** dans les eaux de surface, de cuivre et de zinc (additifs d'aliments du bétail), bons indicateurs de pollution d'origine agricole est très régulièrement constatée dans des prélèvements. Les eaux superficielles étaient encore contaminées en 1999 par l'atrazine à des concentrations plus de 10 fois supérieures à 0,1 µg/l (réglementaire pour l'alimentation en eau potable) malgré l'entrée en vigueur en 1998 de dispositions en limitant l'usage.

Des concentrations en phytosanitaires ont pu atteindre 130 fois la norme dans un même échantillon. L'INRA estime que l'augmentation de la teneur en Cu et Zn des sols bretons du fait de l'épandage des lisiers de porc serait en 15 ans de l'ordre respectivement de 4 à 7 et de 15 à 20 mg/kg de sol. Il conclut (courrier de l'environnement de l'INRA n° 39 février 2000) qu' «une telle évolution ne peut pas se prolonger indéfiniment sans risques ».

Des produits phytosanitaires (alachlore etc.) ont été relevés dans l'eau de pluie à de nombreuses reprises en Bretagne à des doses supérieures aux normes de potabilité sans qu'il soit encore possible d'en mesurer la présence dans l'air et les impacts.

Les recherches sont nécessairement limitées à un certain nombre de produits et il s'en crée tous les jours.

L'impact microbien des élevages est bien connu sur eux même mais peu sur les hommes et l'environnement. Dans ce type de sols, les germes accompagnent bien la pollution azotée.

Or si le chlore tue les bactéries et l'ozone la plupart des virus, nul ne connaît encore l'évolution dans le temps et dans le milieu d'éléments pathogènes dont la nature est à la frontière de la chimie organique et d'êtres organisés.

Certaines recherches ont mis en évidence qu'une fraction significative de l'azote pouvait être mobilisée dans les sols agricoles dans des composés organiques. Il serait démobilisé après quelques dizaines d'années sous forme minérale. « L'azote soluble retrouvé dans les eaux aurait été épandu il y a 20 ans ! »

Ceci ne doit démobiliser ni les agriculteurs ni la société civile : l'augmentation du cheptel étant constante, la pointe de pollution serait dans ces conditions encore à venir.

Une **opération pilote ferti mieux** à la Chèze Canut (BV de la retenue de la Chèze) tenue sur 4500 ha donne entre les diagnostics de 1994 et 1998 les résultats suivants¹:
Diminution des apports d'azote sur prairies et maïs de 60 kg N/ha
Diminution du solde d'azote excédentaire sur les exploitations de 100 à 38 kg/N/ha
« Tendence à une stabilisation des teneurs en nitrates des eaux superficielles ».

Des courbes d'évolution dans le temps des concentrations en NO₃ dans des eaux captées pour l'AEP sont jointes ci après.

¹ Évolution des pratiques agricoles et de la qualité des eaux. ANDA 2000.

**Élevages et
fonctionnement du Conseil Départemental d'Hygiène
en Ille et Vilaine**

Annexe 3

LES RÉGLEMENTATIONS À PRENDRE EN COMPTE

LES RÉGLEMENTATIONS GÉNÉRALES	2
LA RÉGLEMENTATION DES ZONES VULNÉRABLES	2
LA RÉGLEMENTATION DES ZONES EN EXCÉDENT STRUCTUREL (Z.E.S.)	3
LA MARGE	4
LES ZONES PRIORITAIRES	5
LE P.M.P.O.A. ET LA CIRCULAIRE VOYNET-LE PENSEC DU 21 JANVIER 1998..	5
LES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE)	6
 LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES AUX ÉLEVAGES EN ILLE-ET- VILAINE	 8
LA LEGISLATION DES ICPE	8
LA LEGISLATION SUR L'EAU - RÉGLEMENTATION	10
LA LEGISLATION SUR L'EAU - REDEVANCES	12
ARRÊTÉS PRÉFECTORAUX DE PORTEE GÉNÉRALE	16

LES REGLEMENTATIONS GÉNÉRALES

LA RÉGLEMENTATION DES ZONES VULNÉRABLES

L'ensemble du département d'Ille et Vilaine est classé en zone vulnérable, au sens de la directive C.E.E. de 1991. En conséquence, le préfet a pris le 30 décembre 1996 un arrêté (complété le 6 décembre 1999) établissant un **programme d'action** à mettre en œuvre afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

La priorité de ce programme d'action (art 1) est « **la bonne maîtrise de la fertilisation par une gestion** adaptée des terres agricoles ». « L'accent sera mis sur les plus grosses erreurs concernant l'épandage des fertilisants ». « Un accompagnement en matière de sensibilisation, de formation et de conseil aux agriculteurs participera à la réussite de ce programme d'action ».

L'article 2 précise l'équilibre de la fertilisation :

« Les apports d'azote à prendre en compte concernent **tous les fertilisants** ». « L'apport d'engrais minéral doit se raisonner comme le complément de l'azote issu des déjections animales pour couvrir les besoins des plantes ».

« Un des objectifs importants de ce programme sera la valorisation optimale des effluents d'élevage, ce qui devra entraîner **une réduction de la consommation d'azote d'origine minérale** » « La réalisation de cet objectif sera constatée, à l'échelon départemental, par un **indicateur de suivi** ».

La suite de l'arrêté précise les conditions d'épandage et, en particulier, les périodes où l'épandage est interdit. L'article 10 prévoit l'établissement à l'échelle de la parcelle d'un plan annuel de fumure prévisionnelle et la tenue d'un cahier d'épandage des fertilisants. « La tenue de ce cahier de fertilisation (on notera, en passant, l'ambiguïté du langage entre cahier d'épandage et cahier de fertilisation utilisés alternativement, semble-t-il, avec le même sens de cahier de fertilisation - organique et minimale) sera rendue obligatoire dans tout le département le 1^{er} septembre 1998 ». « Cette obligation s'adresse aux exploitations qui n'y étaient pas déjà soumises par une autre réglementation (installations classées en particulier) ».

La mise en œuvre effective de ce programme repose essentiellement sur la **chambre d'agriculture** chargée d'améliorer la **formation** et l'information des agriculteurs, de poursuivre ses actions dans le domaine agronomique, de rassembler les informations et d'établir une synthèse annuelle et un **tableau de bord de l'évaluation** de l'efficacité du programme (art 13 et 14 de l'arrêté préfectoral).

« Les fournisseurs d'engrais minéraux, fourniront annuellement, dès 1997, à la D.D.A.F. (service statistique) avec un degré de précision approprié fixé par le service

statistique, les informations concernant les fournitures d'éléments fertilisants, notamment engrais minéraux azotés ». (art 13 de l'arrêté préfectoral).

LA RÉGLEMENTATION DES ZONES EN EXCÉDENT STRUCTUREL (Z.E.S.)

La notion de Z.E.S. provient de l'arrêté du 2 novembre 1993, elle est composée de cantons : « Un canton est considéré en excédent structurel lié aux élevages dès lors que la quantité moyenne annuelle d'azote produite par l'ensemble du cheptel du canton et ramenée à la surface agricole utile épandable du canton est supérieure au seuil prévu pour les effluents d'élevage au titre de la directive CEE 91-676 du 12 décembre 1991 » (170 kg d'azote d'origine animale/hectare).

Par arrêté du 20 décembre 1994 le préfet a arrêté la liste des cantons en excédent structurel : Argentré du Plessis - Becherel - Fougères Nord - Louvigné du Désert - Rennes III - Vitré Est.

Par arrêté du 19 février 1996 il a approuvé **le programme de résorption** à mettre en œuvre dans les ZES, à partir d'une liste régionale de 27 mesures de résorption.

Ce programme de résorption prolonge le programme d'action (meilleures pratiques visant l'équilibre de la fertilisation) et propose des actions, dans l'ordre de priorité suivant :

- optimisation du plan d'épandage par amélioration des conditions d'épandage (épandage chez des tiers, enfouissement, réduction des nuisances...)
- réduction à la source par une meilleure alimentation des animaux
- exportation des produits vers des zones non excédentaires.
- traitement des effluents : compostage des lisiers, traitement thermique des fientes, traitement biologique...
- baisse de la production animale : si les mesures précédentes ont été insuffisantes.

Le programme de résorption pour les cantons d'Ille et Vilaine en Z.E.S. retient les objectifs suivants, dans l'ordre d'exécution :

- meilleure alimentation (multiphase) : réduction de 23 % des rejets azotés des élevages porcins (60 % des élevages en alimentation biphase).
- épandage chez des tiers : mise à disposition des éleveurs excédentaires de 50 % des surfaces disponibles (non épandues) chez des tiers.
- enfouissement : technique à utiliser par 50 % des éleveurs porcins, d'où gain de 5 % de surface épandable (par réduction des distances aux limites où l'épandage est interdit).
- exportation : 5 % de l'excédent des élevages porcins seraient exportés hors Z.E.S. 20 % de l'excédent des élevages de volailles intégrables seraient exportés.

- traitement des effluents : transformation de 5 % du fumier de bovins en compost, conduisant à un gain de 1 à 2 % des surfaces recevant du fumier. Traitement de certains excédents de lisier de porc dans des unités de traitement agréés, de manière à ce que le plan ne prévoise aucune réduction de cheptel.

LA MARGE

Pour pouvoir poursuivre des installations de jeunes agriculteurs (JA) ainsi que l'agrandissement des élevages familiaux à dimension économique insuffisante (E.D.E.I.), les objectifs de résorption pour chaque canton en Z.E.S. ont ajouté à l'excédent d'azote des élevages existants (au-delà de 170 kg/ha/an par ha SAU épandable), une « marge » globale.

C'est sur ce total d'azote à résorber qu'a été établi le programme arrêté par le préfet le 19.02.1996 et faisant intervenir successivement :

- une meilleure alimentation
- un épandage chez des tiers
- un enfouissement
- une exportation hors de la Z.E.S.
- un traitement des effluents.

En admettant que l'efficacité projetée des mesures précédant le traitement des effluents soit effectivement atteinte, on aboutit au tableau suivant :

(en tonnes N)	Excédent à résorber	Excédent à résorber par le traitement	Marge nécessaire
ARGENTRE	672	313	100
BECHEREL	213	43	53
FOUGERES	323	92	56
LOUVIGNE	425	161	60
RENNES	125	40	30
VITRE	327	72	59

Aucun traitement n'étant, à ce jour, réalisé ou en projet, il ressort de ce tableau :

- que la marge n'est pas constituée
- que les seuls objectifs de résorption ne sont pas atteints, d'autant que les premières mesures n'ont pas eu leur plein effet.

LES ZONES PRIORITAIRES

L'arrêté préfectoral du 30 décembre 1996 (programme d'actions) a défini cette nouvelle catégorie qui concerne 217 communes dont la liste est annexée à l'arrêté (sur 352 communes dans le département). Ce zonage recouvre les Z.E.S., les bassins versants prioritaires (dont ceux de Bretagne Eau Pure) et la zone légumière de Saint Malo.

Les prescriptions à respecter dans ces communes sont celles du programme de résorption ou du programme d'action selon qu'elles sont ou non en Z.E.S. La qualification de prioritaire tient à la date plus rapprochée à laquelle ces prescriptions doivent être respectées (1^{er} janvier 1999 pour le plafond de 170 kg/ha d'azote d'origine animale).

LE P.M.P.O.A. ET LA CIRCULAIRE VOYNET-LE PENSEC DU 21 JANVIER 1998

Cette circulaire définit une série de mesures qui « doivent permettre **de réduire les excédents tout en permettant un développement local** des productions animales **dans des conditions satisfaisantes au regard de l'environnement** ».

- les programmes de résorption sont durcis pour réserver des terres d'épandage aux JA et EDEI, en conséquence la surface épandable par exploitation dans la Z.E.S. est plafonnée (sauf terres exploitées en propre par l'éleveur au 31 décembre 1997). Toute exploitation située en Z.E.S. et produisant une quantité d'azote supérieure à un seuil fixé dans chaque canton, mais inférieure ou égale à 20.000 t/an doit traiter ou exporter vers des cantons où l'azote animal produit est inférieur à 140 kg/ha/an, l'excédent qui ne peut être épandue sur ses propres terres.
- l'extension des élevages en Z.E.S. est interdite sauf pour les JA et EDEI dans la limite de la marge de développement qui ajoute à la marge évoquée plus haut, les terres rendues disponibles par cessation d'activité sans reprise et les efforts supplémentaires de résorption évoqués ci-dessus.

La circulaire précise également les conditions de régularisation et de contrôle des élevages intégrables au P.M.P.O.A. **La base de référence** pour les éleveurs qui s'engagent dans le P.M.P.O.A. est leur **situation au 1^{er} janvier 1994**.

- si l'effectif présent est conforme à celui du 01.01.94, les conditions à imposer au pétitionnaire sont celles qui résultent des instructions décrites ci-dessus
- si l'effectif est supérieur à celui du 01.01.94 et que l'éleveur a accès à la marge, il en est de même. S'il n'a pas accès à la marge, il ne pourra être régularisé que sur la base de l'effectif présent au 01.01.94 qu'il devra avoir retrouvé avant le 31 mai 1999.

La circulaire rappelle enfin la nécessité :

- de contrôler et de **sanctionner les irrégularités** constatées.
- de mettre en place un dispositif de **suivi de la fertilisation minérale**.
- de démontrer, dans les études d'impact, « **la bonne intégration agronomique** de l'utilisation des effluents et des engrais minéraux dans le cadre de la fertilisation raisonnée ».

Les dispositions de cette circulaire ont été personnalisés à chaque canton d'Ille et Vilaine en Z.E.S. par l'arrêté préfectoral du 15 janvier 1999 par la définition des maximum de rejets dont l'épandage local est autorisé et la fixation d'un maximum de surface épandable par exploitation.

LES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE)

Les objectifs de la législation des ICPE sont définis par l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 qu'il convient de rappeler : « Sont soumis aux dispositions de la présente loi.....les installationsqui 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 ».

La loi du 19 juillet 1976 prévoit un système d'autorisation individuelle pour les installations les plus importantes et de déclaration pour les installations de taille moyenne. Les plus petites installations n'y sont pas soumises.

Un décret de nomenclature définit ces catégories d'installations : par exemple pour les porcs les installations où il y a plus 450 animaux-équivalents sont soumises à autorisation celles où il y en a de 50 à 450 sont soumises à déclaration (les reproducteurs comptent pour 3 et les porcelets de moins de 30 kg pour 0,2). On trouvera en annexe la liste des textes réglementaires applicables aux élevages.

Les procédures sont précisées par le décret du 21 septembre 1977 modifié. Pour les ICPE soumises à autorisation le pétitionnaire doit présenter un dossier comportant une étude d'impact justifiant qu'il a pris les mesures nécessaires pour assurer la protection de l'environnement. La demande est soumise à enquête publique, consultation des maires et des services administratifs. Un rapport est établi par l'inspecteur des ICPE, la DSV pour les élevages, soumis à l'avis du CDH. L'arrêté autorisant ou refusant l'autorisation est signé par le préfet.

L'article 11 de la loi n° 92-3 sur l'eau précise l'articulation entre la législation des ICPE et la loi sur l'eau : les ICPE doivent respecter les dispositions prévues par la loi sur l'eau

au travers de règlements communs appliqués selon les procédures prévues par la loi du 19 juillet 1976.

En application de la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, la Bretagne a été classée zone vulnérable.

Le décret n° 96-163 du 4 mars 1996 et l'arrêté du même jour ont défini l'obligation d'établir un programme d'action à mettre en oeuvre dans les zones vulnérables, comportant notamment la limitation des rejets d'azote d'origine animale à 210 kg N/ha pour le premier programme et 170 kg N/ha pour le suivant. Ce programme a été fixé par l'arrêté préfectoral du 30 décembre 1996, pour le département d'Ille et Vilaine.

Les arrêtés ministériels relatifs aux divers types d'élevages précisent certaines obligations, distances d'isolement entre les bâtiments d'élevage ou les terrains où l'on pratique l'épandage et les habitations pour la commodité du voisinage. Ils contiennent des mesures pour la protection des eaux : distances par rapport aux cours d'eau, aux captages etc, limitation des quantités totales d'azote épandues que cette azote provienne des déjections animales ou des engrais minéraux notamment une limite de 200 kg N/ha pour les cultures.

Par ailleurs dans le cadre de l'intégration progressive dans l'assiette des redevances aux agences de l'eau des nitrates d'origine agricole, il a été défini par l'arrêté du 2 novembre 1993 des zones en excédent structurel : cantons où l'épandage d'azote organique dépasse 170 kgN/ha de surface épandable. En Ille et vilaine 6 cantons ont été classés en zone d'excédent structurel par l'arrêté préfectoral du 20 décembre 1994. Un programme de résorption des excédents dans ces cantons a été approuvé par arrêté préfectoral du 19 février 1996 complété par l'arrêté du 15 janvier 1999.

Diverses circulaires ont fixé puis reporté le délai de régularisation vis à vis de la législation des ICPE des élevages sur la base des effectifs présents au 1er janvier 1994.

Le rapport de la mission réalisée par l'Inspection des finances et le CGGREF a souligné le caractère fragile du point de vue juridique de certaines dispositions prises dans le cadre du PMPOA. La circulaire du 22 avril 1994 a été annulée par le Conseil d'Etat en décembre 1998.

Pour les établissements soumis à déclaration le préfet notifie un arrêté de prescriptions générales (arrêté préfectoral conforme à un arrêté-type).

LES TEXTES REGLEMENTAIRES APPLICABLES AUX ELEVAGES EN ILLE-ET-VILAINE

LA LEGISLATION DES ICPE

LOIS ET DECRETS

Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 modifiée relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié pris pour l'application de la loi n° 76-663

Décret de nomenclature :

rubrique 2101 : élevages de bovins :

veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement :

plus de 200 animaux : autorisation
de 50 à 200 animaux

déclaration

vaches laitières et ou mixtes

plus de 80 vaches

autorisation

vaches nourrices

de 40 à 80 vaches

plus de 40 vaches

déclaration

déclaration

rubrique 2102 : élevages de porcs :

plus de 450 animaux-équivalents

autorisation

de 50 à 450 animaux-équivalents déclaration

Les porcs à l'engrais comptent pour un, les reproducteurs comptent pour 3 et les porcelets de moins de 30 kg pour 0,2.

rubrique 2111 : élevages de volailles : plus de 20 000 animaux-équivalents autorisation
de 5000 à 20 000 animaux-équivalents : déclaration

Les poules poulets pintades comptent pour un animal-équivalent, les dindes et oies pour 3 les canards pour 2.

ARRÊTÉS

Arrêté du 29/02/92 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les porcheries de plus de 450 porcs au titre de la protection de l'environnement

Arrêté du 29/02/92 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de veaux de boucherie et (ou) de bovins à l'engraissement soumis à autorisation au titre de la protection de l'environnement

Arrêté du 29/02/92 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de vaches laitières et (ou) mixtes soumis à autorisation au titre de la protection de l'environnement

Arrêté du 13/06/94 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de volailles et (ou) de gibiers à plumes soumis à autorisation au titre de la protection de l'environnement

Arrêté du 14/8/2000 modifiant l'arrêté du 29/02/92 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les porcheries de plus de 450 porcs au titre de la protection de l'environnement: il modifie les distances minimales d'épandage. Les termes "le déchet" sont remplacés par "es effluents et déjections solides épandues".

Arrêté du 14/8/2000 modifiant l'arrêté du 29/02/92 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de veaux de boucherie et (ou) de bovins à l'engraissement soumis à autorisation au titre de la protection de l'environnement: les modifications sont identiques au précédent.

Arrêté du 14/8/2000 modifiant l'arrêté du 13/06/94 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de volailles et (ou) de gibiers à plumes soumis à autorisation au titre de la protection de l'environnement: les modifications sont identiques au précédent.

CIRCULAIRES

Circulaire environnement du 12/08/76 relative aux porcheries

Circulaire environnement n° 5030 du 21/03/78 : Application aux porcheries des réglementations concernant l'urbanisme et de la protection de l'environnement

Circulaire environnement du 29/08/88 relative aux études d'impact des porcheries

Circulaire INSPIC25/90-150 du 17/08/90 relative aux élevages

Circulaire environnement n° 92-10 du 24/02/92 relative aux élevages fixant les règles techniques auxquelles doivent se soumettre les porcheries de plus de 450 porcs.

Circulaire environnement du 22/01/93 relative aux rubriques 58-1 et 58-2 (*anciennes rubriques animaux*)

Circulaire environnement n° 95-26 du 29/03/95 relative aux élevages

Circulaire environnement DPPR/SEI du 11/10/95 relative aux installations agricoles. Distances d'implantation des élevages vis-à-vis des tiers

Circulaire environnement du 23/10/95 relative à la capacité de stockage des effluents d'élevage. Application de la réglementation des installations classées aux élevages. Mise en œuvre du programme de maîtrise des pollutions agricoles

Circulaire environnement DPPR/SEI du 31/10/96 relative aux installations classées. Distances d'implantation des élevages vis-à-vis des tiers

Circulaire environnement DPPR/SEI du 16/10/97 relative à la notion de tiers par rapport à l'exploitation. Notion de maison d'habitation

Circulaire environnement du 29/01/99 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, élevages intensifs

Circulaire environnement du 02/02/99 relative aux élevages porcins

LA LEGISLATION SUR L'EAU - REGLEMENTATION

DIRECTIVES

Directive 75-440 du 16 juin 1975 qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire

Pour les nitrates cette directive fixe : - une valeur guide de 25 mg/l
- une valeur limite de 50 mg/l.

Article 4.3 : Une eau d'une qualité inférieure peut être exceptionnellement utilisée s'il est employé un traitement approprié ... Les justifications d'une telle exception, fondée sur un plan de gestion des ressources en eau à l'intérieur de la zone intéressée, doivent être notifiées à la commission ... (qui) procédera à un examen approfondi de ces justifications...

Directive du 12 décembre 1991, 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles

Art 3 : Les états membres doivent désigner des zones vulnérables, zones qui alimentent

les eaux douces, superficielles et souterraines qui contiennent ou risquent de contenir des concentrations en nitrates supérieures à celles prévues par la directive 75/440

les lacs naturels d'eau douce, les autres masses d'eau douce, les estuaires, les zones côtières et marines qui ont subi ou risquent de subir dans un avenir proche une eutrophisation.

Art 4 a : En vue d'assurer, pour toutes les eaux, un niveau général de protection contre la pollution, les états membres établissent des codes de bonne pratique agricole qui seront mis en oeuvre volontairement par les agriculteurs ...

Art 5 1 : Les états membres établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées.

Art 5 4 : Les programmes d'action ... contiennent les mesures obligatoires suivantes ... (annexe III) pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents épandue annuellement y compris par les animaux eux mêmes ne dépasse pas une quantité d'effluents contenant 170 kg d'azote par hectare. (valeur qui pouvait être portée à 210 pour le premier programme quadriennal)

LOI ET DECRETS

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

Art 5 : SAGE

Art 8 : Des décrets en CE fixent les conditions dans lesquelles peuvent être interdits ou réglementés les déversements etc.

Art 9 : Des décrets en CE peuvent fixer des règles particulières à certaines parties du territoire.

Art 11 : Les ICPE doivent aussi respecter les dispositions prévues par la présente loi

Décret n° 93-1038 du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole: c'est la transposition de la directive 91/676.

Décret n° 96-163 du 4 mars 1996 relatif aux programmes à mettre en oeuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole: c'est la transposition de la directive 91/676 .

Il reprend la limitation de l'article 5 4 de la directive des 210 kg/ha d'azote au terme du premier programme et 170 kg/ha au terme du suivant.

Ce décret a été abrogé et remplacé par le

Décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 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.

ARRETES

Arrêté agriculture-environnement du 22 novembre 1993 relatif au code de bonnes pratiques agricoles

Il arrête le code national des bonnes pratiques agricoles qui y est annexé.

Arrêté agriculture-environnement du 4 mars 1996 relatif aux programmes à mettre en oeuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Cet arrêté fixe dans son annexe le cadre technique de l'élaboration des programmes d'action.

LA LEGISLATION SUR L'EAU - REDEVANCES

ARRETE

Accord cadre du 11 mars 1992 entre le ministère de l'agriculture et le ministère de l'environnement et relatif à l'intégration progressive dans l'assiette de la redevance aux agences de l'eau, des nitrates d'origine agricole.

Article I 5 : ... le schéma « aides primes redevances » sera complété par un dispositif additionnel permettant aux agriculteurs ayant adopté les bonnes pratiques agricoles de se trouver en dessous des seuils de perception.

Article 5.c En tout état de cause les agences, à titre transitoire, ne prélèveront pas de redevance sur les élevages dont l'effectif est inférieur au seuil d'autorisation des établissements classés.

Article 5 d ... Il sera demandé aux agriculteurs de respecter les bonnes pratiques agricoles qui seront définies ...

Arrêté du 2 novembre 1993 modifiant l'arrêté du 28 octobre 1975 modifié pris en exécution des articles 3, 5, 6, 10, 11 et 15 du décret 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 la pollution et prévoyant certaines dispositions transitoires relatives aux exploitations d'élevage.

Depuis, ce texte a été modifié le 22/12/94, le 20/12/96, le 30/12/97, le 15/12/98 et le 21/12/99.

Il reprend les dispositions de l'accord cadre et y ajoute :

Annexe III : Un canton est considéré en excédent structurel lié aux élevages dès lors que la quantité moyenne annuelle d'azote produite par l'ensemble du cheptel du canton calculée à partir des éléments mentionnés ... et ramené à la surface agricole utile épendable du canton est supérieure au seuil prévu pour les effluents d'élevage au titre de la directive 91 :676 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

CIRCULAIRES

Les circulaires ont été regroupées: certaines circulaires appliquent simultanément dans des conditions qui ne sont pas toujours très claires plusieurs législations ICPE - directive nitrates agricoles - redevances des agences de l'eau d'autres sont relatives aux pratiques administratives des services.

Circulaire agriculture environnement du 13 octobre 1993 relative au PMPOA

« ce programme va notamment permettre aux élevages les plus importants de réaliser les investissements nécessaires ... Ce programme nécessite l'intégration des élevages dans les agences de l'eau ... »

Pour mémoire Circulaire agriculture environnement du 22 avril 1994 annulée par le conseil d' État en décembre 1998.

Circulaire agriculture environnement du 27 septembre 1994 relative au PMPOA et aux dispositions spécifiques aux ZES liés aux élevages .

« Les programmes d'action amèneront notamment à modifier certaines pratiques d'élevage. Ils porteront en particulier sur les doses d'azote apportées ...

Les quantités d 'azote de toute origine seront adaptées aux besoins des cultures...

La quantité d'effluents d'élevage épendue annuellement , y compris par les animaux eux-mêmes n'excédera pas à terme des apports correspondant à 170 kg d'azote par hectare.

Les programmes de résorption doivent constituer un outil permettant une mise ne place de ces futurs programmes d'action dans les ZES liés aux élevages qui se trouvent dans les zones vulnérables. »

Le coefficient d'équivalence des reproducteurs était établi à 5 PCP.

Circulaire environnement du 24 novembre 1994 relative au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et à la réglementation des établissements classés.

Circulaire agriculture environnement du 20 décembre 1994 relative au PMPOA et aux dispositions spécifiques aux ZES

... le traitement des déjections ne doit constituer qu'une partie de la stratégie globale ...

C'est une réflexion globale sur les déjections d'un ou de plusieurs cantons qui doit définir la nécessité d'implanter telle ou telle unité de traitement.

Circulaire agriculture environnement du 23 octobre 1995 relative à la capacité de stockage des effluents d'élevage relative à l'application de la réglementation des installations classées aux élevages et à la mise en œuvre du PMPOA.

Circulaire environnement du 23 janvier 1996 relative à l'utilisation de nouvelles références de rejet des élevages de porcs.

Circulaire agriculture environnement du 10 juin 1996 relative à la mise en œuvre du programme d'action dans les zones vulnérables en application du décret et de l'arrêté interministériel du 4 mars 1996.

Les programmes de résorption établis au niveau des ZES participent à la mise en œuvre de la directive « nitrates » et font partie intégrante des programmes d'action.

Circulaire du 20 août 1996 relative à la mise en œuvre des programmes d'action dans les zones vulnérables, à l'arrêté interministériel du 4 mars 1996 et à des précisions concernant les demandes de dérogations relatives aux périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés.

Circulaire environnement du 20 décembre 1996 relative à la mise en œuvre des programmes d'action de la directive nitrate.

Circulaire agriculture environnement du 21 janvier 1998 relative aux ZES : mise en œuvre du PMPOA (volet élevage) et des programmes de résorption.

Complète les règles des programmes de résorption afin d'en améliorer l'efficacité. Précise les **règles applicables aux élevages en conditions irrégulières**. Fixe au 31/5/98 la date limite de présentation des demandes de régularisation IPCE sur la base des effectifs présents au 1/1/94

Assure les conditions d'un développement et d'un renouvellement raisonnables des élevages.

Circulaire agriculture environnement du 21 mai 1998 relative aux zones d'excédents structurels.

Repousse au 15/7/98 la date limite de présentation des demandes de régularisation IPCE sur la base des effectifs présents au 1/1/94

Circulaire agriculture environnement du 31 juillet 1998 : Mise en œuvre de la circulaire du 21 janvier 1998 relative au ZES.

Fixe des seuils de développement dans les ZES des installations des JA et des élevages de dimension économique insuffisante (EDEI) dans le respect des ICPE et des marges JA/EDEI.

Invite à la gestion dynamique de ces marges.

Repousse au 31/12/98 la date limite de présentation des demandes de régularisation IPCE sur la base des effectifs présents au 1/1/94

Circulaire agriculture environnement du 2 février 1999 sur les élevages porcins.

Repousse au 31/3/99 la date limite de présentation des demandes de régularisation IPCE sur la base des effectifs présents au 1/1/94

Circulaire agriculture environnement du 20 septembre 2000 relative à l'accomplissement par les DDAF des missions relevant du MATE et à leurs relations avec les DIREN.

ARRETES PREFECTORAUX DE PORTEE GENERALE

Pour les mêmes raisons que pour les circulaires ministérielles on a regroupé les arrêtés préfectoraux de portée générale

Arrêté du 20 décembre 1994 fixant la liste des cantons en ZES

Arrêté du 19 février 1996 sur les programmes de résorption dans les cantons en ZES.

27 mesures en 5 types :
réduction à la source
optimisation des plans d'épandage
exportation des effluents
traitement des effluents
réduction de la production animale.

Arrêté du 30 décembre 1996 établissant un programme d'action à mettre en œuvre afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

Il arrête la liste de communes prioritaires (bassins prioritaires) et les règles d'utilisation des fertilisants azotés organiques et minéraux.

Arrêté du 15 janvier 1999 approuvant les programmes d'action dans les cantons en ZES.

Fixe les seuils de production d'azote par exploitation et les surfaces épandables associées à ces exploitations.

Arrête la liste des communes dont la production d'azote d'origine animale dépasse 140 kg/ha.

**Élevages et
fonctionnement du Conseil Départemental d'Hygiène
en Ille et Vilaine**

Annexe 4

LES PERSONNES RENCONTREES

Daniel ARMANGE	DDASS d'Ille-et-Vilaine
Max AUFFRET	vice-président du tribunal administratif
Bernard BAUDOT	directeur de l'eau
Christian BENOIST	maire-adjoint de Rennes
Jean-Louis BESEME	directeur de l'agence de l'eau Loire-Bretagne
Marie-Thérèse BOISSEAU	députée, vice-présidente du conseil régional
Bernard BOUE	association des maires d'Ille-et-Vilaine
Jean-Michel BUISSET	DDASS d'Ille-et-Vilaine
Florence CASTEL	DPPR
Christophe CHASSANDE	DE
Michel COAT	président du tribunal administratif de Rennes
Jean-Louis COUDRAY	directeur, préfecture d'Ille-et-Vilaine
Henri DAUCE	confédération paysanne
Michel DAVID	président, chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine
Annie DAVY	association des maires d'Ille-et-Vilaine
Claude DELABROSSE	ADFIC
Pierre DUCHESNE	médecin
Marie-Claude DUPUIS	DPPR
Patrick EDELIN	chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine

Rémy ENFRUN	secrétaire général, préfecture d'Ille-et-Vilaine
Jacqueline ESPECEL	ville de Rennes
Auguste FAUVEL	conseiller général, association des maires
Marie-Anne FOREST	contrôleur général vétérinaire, CGIR
Jean-Pierre GERONDEAU	chargé de mission, préfecture de région Bretagne
Claude GITON	agence de l'eau Loire-Bretagne
M-Isabelle GORIAUX-PERAI	DDAF d'Ille-et-Vilaine
Loïc GOUELLO	directeur, DSV d'Ille-et-Vilaine
Claude GUEANT	préfet de région Bretagne et préfet d'Ille-et-Vilaine
Joseph GUILBAUD	DDAF d'Ille-et-Vilaine
Edith HARZIG	préfecture d'Ille-et-Vilaine
Annick HELIAS	directrice, DIREN de Bretagne
Daniel HELLE	ville de Rennes
Gilles HUET	Eaux et Rivières de Bretagne
Alain JOURDREN	ville de Rennes
Yves JOUSSE	DDASS d'Ille-et-Vilaine
Jean-Yves KERBOEUF	substitut, TGI de Rennes
Michel LAHOUE	conseiller général
Auguste LE DAVAY	pôle de l'eau d'Ille-et-Vilaine
Marie-Françoise LE PAULIC	mission « eau », SGAR Bretagne
Jean LIGER	chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine
Louis LUCAS	CGGREF
Philippe LUCAS	DPPR
Yannick MARCHAIS	DDASS d'Ille-et-Vilaine
Nathalie MARCHAND	FDSEA d'Ille-et-Vilaine
Francis MARTY-MAHE	conseil régional de Bretagne
Pierre MARQUET	président, CORALIS
Pierre MEHAIGNERIE	président, conseil général d'Ille-et-Vilaine
Joseph MENARD	président, FDSEA d'Ille-et-Vilaine
Roger MICHEL	DDCCRF d'Ille-et-Vilaine
Hervé MORISSET	DSV d'Ille-et-Vilaine
Jean-Claude MOYSAN	DDE d'Ille-et-Vilaine
Yannick PENCOUE	DSV d'Ille-et-Vilaine
Colette PERRIN	directrice, DDASS d'Ille-et-Vilaine
Jean-François PIQUOT	Eaux et Rivières de Bretagne
Gilbert POSTOLLEC	DSV d'Ille-et-Vilaine
Michel POUESSEL	DDASS d'Ille-et-Vilaine
Philippe QUEVREMONT	directeur, DDAF d'Ille-et-Vilaine
Jean-Louis RIVOAL	agence de l'eau Loire-Bretagne
Anne-Marie ROPERT	DIREN de Bretagne
Pierre-Eric ROSENBERG	directeur DERF
Laurent ROY	conseiller, cabinet du MATE
Roger RUPIN	DRIRE de Bretagne
Jean SALMON	président, chambre régionale d'agriculture
Bernard SEVELLEC	directeur de l'environnement, département
Jean-Yves TREMOUREUX	procureur de la République, TGI de Rennes
Marie-Thérèse TRUFLEY	sous-préfecture de Redon
Christian TRICOT	fédération départementale de la pêche
Philippe VESSERON	directeur, DPPR

Jean-Claude VIAL

DERF