

LA DIRECTIVE NITRATES, INCOMPATIBLE AVEC L'ÉLEVAGE ? LE CAS DE LA FRANCE ET DES PAYS D'EUROPE DU NORD

Philippe Le Goffe | Professeur d'économie à Agrocampus ouest (centre de Rennes) et membre de l'unité mixte de recherches Agrocampus-INRA « Structures et marchés agricoles, ressources et territoires »(SMART).

RÉSUMÉ

La comparaison des politiques du lisier menées en France et dans les pays du Nord de l'Europe fait apparaître des différences d'esprit importantes. **Les politiques des pays d'Europe du Nord, alignées progressivement sur celle du Danemark, ont concentré leur action sur le respect effectif de l'équilibre de la fertilisation, sans chercher à bloquer ni à éviter les nécessaires évolutions structurelles.** Face à ces politiques, les éleveurs ont réagi d'une part en réduisant le cheptel (aux Pays-Bas), d'autre part en augmentant la taille des élevages et en se spécialisant, en développant la production de porcelets au détriment de l'engraissement.

A contrario, **la France a basé sa politique du lisier sur la maîtrise et le maintien des structures d'élevage, à défaut de se donner les moyens de maîtriser les excédents de minéraux.** Cette politique, rendue possible par des aides massives aux infrastructures de dépollution, a conduit à l'accumulation des réglementations successives. Elle a longtemps été considérée comme un moindre mal, dans la mesure où cet empilement de digues face à la crue des effectifs animaux a permis jusqu'à aujourd'hui de différer le recours aux sanctions financières et au levier fiscal. Ces choix expliquent que les résultats environnementaux soient insuffisants au regard des sommes importantes qui ont été investies par l'État pour accompagner la résorption des excédents. Ils expliquent également le découragement des éleveurs face à la complexité administrative et la perte de compétitivité de l'élevage intensif français.

“ LES POLITIQUES DES PAYS DU NORD DE L'EUROPE SONT PLUS CONFORMES AUX PRESCRIPTIONS NORMATIVES DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE QUE CELLE DE LA FRANCE ”

En résumé, on constate que **les politiques des pays du Nord de l'Europe sont plus conformes aux prescriptions normatives de l'analyse économique que celle de la France.** On s'est appuyé sur ce constat pour faire quelques recommandations visant à améliorer l'efficacité écologique et économique de la politique française (voir « Recommandations principales pour la France »).

On propose donc :

- **d'appliquer effectivement la réglementation**, en mettant l'accent sur la définition des normes écologiques incontournables et sur les sanctions ;
- **d'étendre les zones sensibles**, où seraient appliquées des mesures renforcées en fonction des enjeux écologiques ;
- **de simplifier la réglementation**, en la dépouillant des mesures qui brident inutilement la restructuration des élevages ;
- **de faciliter les échanges d'effluents**, de manière à minimiser les coûts de résorption ;
- **de compenser les pertes de revenu**, de manière transitoire et non distorsive.

SOMMAIRE

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES POUR LA FRANCE	4
INTRODUCTION	5
1. Inefficacité du volontariat et détournement de la réglementation	7
1.1. Le volontarisme, choix français pour lutter contre les pollutions diffuses	7
1.2. La critique économique de l'approche volontariste	8
1.3. Bretagne Eau Pure, un exemple de capture de la réglementation environnementale	8
2. Une réglementation pléthorique, mais mal ciblée et peu efficace	9
2.1. Le contrôle des structures : installations classées et zones d'excédents structurels	10
2.2. Nécessité et inconvénients de la réglementation sur les restructurations	11
2.3. L'apparition des zonages écologiques	11
2.4. Des sanctions trop rares et pas assez dissuasives	12
2.5. Le contentieux nitrates et les réponses récentes de la France	13
2.6. Conclusion : une réglementation capturée en l'absence de menace contentieuse	14
3. Les leviers financiers et fiscaux : le principe pollueur-payeur ignoré	15
3.1. Un flux d'aides conséquent et continu dans les zones à forte densité animale	15
3.2. Redevance pollution des élevages : le levier fiscal rendu inopérant	16
3.3. Conséquences : une allocation des ressources injuste et inefficace	16
4. Les choix différents des pays du Nord : respecter la directive nitrates sans figer les structures	17
4.1. Danemark	17
4.1.1. La comptabilité de l'azote : contrôles facilités et sanctions dissuasives	17
4.1.2. Des exigences écologiques élevées : règle d'harmonie et zones sensibles	17
4.1.3. Des évolutions structurelles importantes malgré les contraintes environnementales	18

4.2. Pays-Bas	18
4.2.1. Quotas animaux échangeables et pénalisation des pertes du bilan MINAS	18
4.2.2. MINAS, un système efficace mais présentant plusieurs défauts	19
4.2.3. Une nouvelle politique calquée sur le Danemark	19
5. Les recommandations pour la France : une réglementation simplifiée, mais effective et économiquement efficace	20
5.1. Appliquer et simplifier la réglementation	20
5.1.1. Trouver le bon équilibre entre efficacité écologique des normes et coûts de contrôle	20
5.1.2. Des sanctions automatiques et dissuasives, non liées aux aides PAC	20
5.1.3. Abandonner les instruments portant sur les structures, sous certaines conditions	21
5.2. Accroître l'efficacité économique de la politique du lisier	21
5.2.1. L'extension du zonage : adapter la norme aux enjeux écologiques	22
5.2.2. Les marchés de l'épandage : allouer l'effort de résorption entre les producteurs	22
5.3. Protéger les revenus des producteurs	23
5.3.1. Éviter d'alourdir inutilement les coûts supportés par les producteurs	23
5.3.2. Compenser les pertes de revenu de manière transitoire et non distorsive	24
5.4. L'extension aux pollutions accidentelles ne relevant pas de la directive nitrates	24
CONCLUSION	25
BIBLIOGRAPHIE	27
LISTE DES ACRONYMES	27

Remerciements

Tout en assumant seul l'entière responsabilité du contenu, l'auteur remercie Nadège Chambon pour ses conseils de présentation et Louis-Pascal Mahé qui, à plus d'un titre, a été à l'origine de ce *Policy Paper*.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES POUR LA FRANCE

1. Application effective de la réglementation

- Appliquer rigoureusement la réglementation sur les installations classées ;
- Définir un corpus de normes écologiquement efficaces, adapté aux différentes situations ;
- Revoir la composition des Groupes Régionaux d'Expertise Nitrate, pour plus d'impartialité ;
- Simplifier la méthode du bilan prévisionnel, en privilégiant les plafonds d'apports de minéraux ;
- Généraliser la télé-déclaration des comptabilités de l'azote et du phosphore ;
- Simplifier les procédures de sanction et réduire les failles juridiques ;
- Privilégier les sanctions administratives et réserver les sanctions pénales aux cas de fraude ;
- Concevoir des sanctions financières dissuasives (amende supérieure au coût de résorption).

2. Amélioration de l'efficacité économique : mesures concernant les milieux

- Prévoir des mesures renforcées et/ou supplémentaires dans les zones à fort enjeu écologique ;
- Restreindre les plafonds d'apport d'azote dans les bassins eau potable et à algues vertes ;
- Étendre les zonages écologiques (eutrophisation des eaux continentales, enjeux patrimoniaux, habitations sensibles aux odeurs et à l'ammoniac) ;
- Définir par différence des « zones d'élevage industriel ».

3. Amélioration de l'efficacité économique : mesures concernant les producteurs

- Aligner le seuil d'autorisation des élevages sur le niveau européen ;
- Supprimer les plafonds de surface d'épandage et l'obligation de traitement ;
- Annuler l'interdiction de création/ extension et la réglementation sur les restructurations ;
- Encourager l'émergence de structures de gestion des marchés de l'épandage ;
- Proscrire les aides couplées à des technologies spécifiques, sauf les projets pilotes ;
- Ne pas subventionner la méthanisation des cultures énergétiques.

4. Soutien des revenus

- Préférer les normes d'apport de minéraux aux taxes sur les intrants ;
- Supprimer la redevance pollution des élevages, impôt injuste et inefficace ;
- Accorder des aides neutres à durée limitée, en période d'ajustement structurel.

INTRODUCTION

1. Les impacts environnementaux indirects des prix de marché et des aides PAC

Au cours du siècle dernier, la hausse du prix du travail et de la terre et la baisse du prix des facteurs d'origine industrielle (engrais, mécanisation, etc.) ont poussé les économies développées à rechercher de nouvelles solutions techniques en agriculture. Les évolutions structurelles qui en ont résulté – agrandissement et spécialisation des exploitations agricoles, intensification des productions – ont été à l'origine de conséquences environnementales qui sont bien identifiées aujourd'hui : pollution, érosion, perte de biodiversité, déprise, etc.

Dans le cas particulier de l'élevage intensif, ce sont les économies d'échelle sur le travail, mais aussi les économies d'agglomération, qui ont incité à l'agrandissement et à la spécialisation des exploitations, ainsi qu'à la concentration des productions animales en Bretagne, aux Pays-Bas ou au Danemark.

En accordant des aides couplées aux productions et à la terre, la PAC historique a souvent aggravé les effets environnementaux négatifs des prix de marché. Cependant, réformer la PAC, en découplant les paiements comme en 1992 et 2003, ou en conditionnant/verdissant les paiements comme en 2003 et 2013, ne permet pas de résoudre toutes les questions environnementales soulevées par l'agriculture. En effet, d'une part, des productions peu soutenues par la PAC, telles le porc, la volaille ou les fruits et légumes, peuvent occasionner des pollutions importantes ; d'autre part, les paiements verts sont adaptés pour gérer la biodiversité via l'occupation du sol, mais pas pour réguler les pollutions par les pesticides et les minéraux. La nécessité de politiques spécifiques pour réguler ces pollutions est donc apparue au début des années 1990.

2. La directive nitrates et la critique des programmes français

“ LA 'DIRECTIVE NITRATES' OBLIGE LES ÉTATS MEMBRES À DÉSIGNER DES ZONES VULNÉRABLES ET À DÉFINIR DES PROGRAMMES D'ACTION ”

La directive du 12 décembre 1991, dite « directive nitrates », vise la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles. Elle oblige les États membres à désigner des zones vulnérables où la contamination des eaux par les nitrates est avérée¹. Cette directive oblige également à définir des programmes d'action pour ces zones. Elle impose enfin une révision des zones vulnérables et des programmes d'action tous les 4 ans. Les programmes d'action comportent l'obligation d'adopter un code de bonnes pratiques agricoles² et de limiter l'épandage des fertilisants. Cette restriction est basée sur l'équilibre entre les apports d'azote de toute nature et les besoins des cultures. En outre, l'épandage d'azote des effluents d'élevage est limité à 170 kg par hectare. Si ces mesures ne sont pas suffisantes pour réduire la pollution, les États membres peuvent prendre des actions renforcées.

1. Concentration supérieure à 50 mg/l.

2. Portant notamment sur le calendrier et les conditions d'épandage des fertilisants, les modalités de stockage des effluents d'élevage, la gestion des terres.

ENCADRÉ 1 ► L'intérêt de la fertilisation azotée pour l'agriculture

Azote : Élément chimique, de symbole N, constituant essentiel de la matière vivante, aux côtés du carbone, de l'oxygène et de l'eau.

Fertilisation azotée : Dans les parcelles cultivées, la production annuelle de nitrate par le sol n'est pas suffisante pour couvrir les besoins du peuplement végétal dès lors que les rendements escomptés dépassent les rendements accessibles sans fertilisation. La quantité totale d'azote à apporter sur une culture (sous forme organique ou minérale) est égale à la différence entre, d'une part, les besoins de la culture (calculés en fonction du rendement fixé) et l'ensemble des pertes en azote du sol prévues pendant la période de culture et, d'autre part, l'ensemble des fournitures d'azote au sol (variables selon le stock initial d'azote dans le sol).

Sources : Marcel Mazoyer (*dir.*), Larousse agricole, le monde paysan au XXI^{ème} siècle, Larousse, 2003.

La mise en œuvre de la directive nitrates dans les différents États membres a connu de nombreuses vicissitudes et les programmes d'action successifs n'ont pas toujours réussi à réduire la pollution. Par exemple en France, la teneur en nitrate ne s'est stabilisée que récemment dans les cours d'eau, mais continue à augmenter lentement dans les nappes. En Bretagne, la concentration baisse depuis le début des années 2000 dans les cours d'eau les plus pollués initialement et se stabilise ailleurs³. Dans cette région, les résultats sont attribuables notamment aux mesures visant à résorber les excédents d'effluents d'élevage, mais également aux réductions des cheptels avicole et bovin, qui ne sont pas liées à la directive nitrates.

Malgré ces résultats récents et inégaux, la Cour des comptes et le Conseil d'État ont dénoncé en 2010 l'échec de la politique de réduction des pollutions d'origine agricole, faute de volonté politique et d'instruments adaptés⁴, tout en pointant les expériences réussies dans certaines régions ou pays, tels le Danemark. Ces institutions ont également souligné le coût élevé des programmes, relativement à leurs résultats et la mauvaise allocation des ressources, qui privilégie le curatif sur la réduction à la source. Par ailleurs, des contentieux portant sur le respect des directives européennes sont apparus à la fin des années 2000 : directive de 1975 sur les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, directive nitrates. Dans ce dernier cas, auquel s'est ajouté le problème des proliférations littorales d'algues vertes, la Commission européenne reproche à la France des lacunes dans la désignation des zones vulnérables et le contenu des programmes d'action.

3. Directive nitrates et élevage : la politique du lisier en France et dans les pays d'Europe du Nord

“ LA POLITIQUE DU LISIER EST LA PLUS ANCIENNE ET LA PLUS COMPLEXE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES APPLIQUÉES À L'AGRICULTURE ”

Le *Policy Paper* se focalise sur l'application de la directive nitrates à l'élevage, qualifiée de « politique du lisier⁵ » dans les pays du nord de l'Europe. Ce choix est justifié par le fait que le problème des nitrates est apparu en premier dans les régions européennes où la concentration animale était élevée. La politique du lisier est probablement la plus ancienne et la plus complexe des politiques environnementales appliquées à l'agriculture, ce qui en fait un objet d'analyse intéressant car on dispose d'un recul de 20 ans.

Le *Policy Paper* compare la politique française aux politiques en vigueur au Danemark et aux Pays-Bas. La densité animale des Pays-Bas est supérieure à celles de la Bretagne et du Danemark, qui sont proches. Dans ces trois pays, les politiques ont évolué sous la pression de la Commission européenne et des contentieux. Le Danemark, et plus récemment les Pays-Bas, ont obtenu le satisfecit de la Commission européenne sur leur politique du lisier, ce qui leur a valu l'octroi d'une dérogation concernant l'épandage d'azote d'effluents d'élevage sur les prairies⁶. Cet effort sur la politique environnementale ne les a pas empêchés de restructurer profondément leurs élevages intensifs et particulièrement la production porcine.

3. Le constat est plus nuancé dans les nappes phréatiques. Les années 2000 sont marquées par une faible hydraulicité, facteur de baisse de la teneur en nitrate des cours d'eau.

4. Notamment, l'absence de redevances ou de signal prix réellement dissuasifs.

5. Manure policy.

6. 250 kg par hectare.

Dans ce contexte, on se propose de mobiliser l'analyse économique pour répondre à une double question :

1. qu'est-ce qui permet d'expliquer, à travers l'analyse des mesures et des instruments, les différences d'efficacité environnementale et économique constatées entre les politiques conduites en France et dans les pays du Nord de l'Europe ?
2. en s'appuyant sur la comparaison entre ces politiques, quelles recommandations peut-on formuler pour améliorer l'efficacité de la politique française, à moindre coût pour les éleveurs et la société en général ?

Les trois premières parties de ce *Policy Paper* sont consacrées à la politique française. La première partie souligne le trop grand crédit accordé en France aux approches volontaires, qui ne peuvent à elles seules réduire la pollution ni stimuler l'innovation environnementale. Face à ce besoin de normes, la deuxième partie fait le constat que l'Etat français produit des normes et des règlements trop nombreux, qui engorgent l'administration et paralysent l'élevage, mais qui ciblent mal la pollution et sont mal appliqués. Corrélativement, la troisième partie montre que l'élevage n'est pas incité à se restructurer dans le sens d'une plus grande durabilité, dans la mesure où les coûts environnementaux ne sont pas récupérés auprès des acteurs. À l'inverse, on verra dans la quatrième partie que les pays d'Europe du nord ont concentré leur action sur la limitation effective des fertilisants, en récupérant les coûts et sans entraver la restructuration des élevages. Avant de conclure, la dernière partie présente les recommandations pour la France, qui portent sur l'application effective et la simplification de la réglementation, ainsi que sur la récupération des coûts.

1. Inefficacité du volontariat et détournement de la réglementation

1.1. Le volontarisme, choix français pour lutter contre les pollutions diffuses

LES PROGRAMMES FRANÇAIS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS AGRICOLES FONT APPEL À L'ÉDUCATION ET AU VOLONTARIAT DES PRODUCTEURS⁷

En France, les programmes de lutte contre les pollutions agricoles diffuses ont toujours fait largement appel – et continuent à le faire – à l'éducation et au volontariat des producteurs. Cette stratégie fait l'objet d'un consensus entre l'État et la profession agricole, dans le but de rendre la politique indolore en évitant les contraintes et les sanctions. Les débats qui ont précédé le vote de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en 2006 en sont un bon exemple : le ministre de l'Environnement de l'époque avait déclaré « faire confiance au monde agricole pour s'engager dans les bonnes pratiques » et « préférer faire évoluer les comportements des agriculteurs plutôt que donner un droit à polluer en faisant payer une taxe ». De son côté, à l'occasion des manifestations de 2012 contre l'application de la directive nitrates, la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) a appelé à « faire confiance au bon sens paysan ».

L'État a toujours appuyé les initiatives agricoles proactives en faveur de l'environnement. Parmi celles-ci, l'agriculture raisonnée, dont le cadre légal a été fixé en 2002, visait à limiter les effets négatifs des pratiques agricoles sur l'environnement – et renforcer leurs effets positifs – sans altérer la rentabilité économique des exploitations. Plus récemment, la profession et les coopératives agricoles se sont emparées du concept d'agriculture écologiquement intensive (AEI), qui désigne les systèmes innovants de production agricole s'appuyant sur les fonctionnalités des écosystèmes pour économiser les intrants et fournir des services écologiques, sans diminuer la production. Alors que l'agriculture raisonnée avait un cahier des charges défini par décret, l'AEI est présentée comme une démarche de progrès menée par l'agriculteur lui-même, qui ne prévoit ni contraintes ni cahier des charges. Comme auparavant avec l'agriculture raisonnée, cette démarche est aujourd'hui érigée en enjeu national par le nouveau ministre de l'Agriculture, qui veut mobiliser toute la profession, mais aussi le développement, la recherche et l'enseignement agricoles autour de « l'agro-écologie⁷ », vue comme un moyen « d'en finir avec les normes⁸ ».

7. Équivalent officiel de l'AEI.

8. Le ministre précise toutefois que la directive nitrates fait exception à cette vision, en raison du contentieux européen.

1.2. La critique économique de l'approche volontariste

“ LES APPROCHES VOLONTAIRES ONT UNE EFFICACITÉ ENVIRONNEMENTALE FAIBLE ”

Pourtant, il y a un consensus dans la littérature économique tant empirique que théorique pour considérer que les approches volontaires ont une efficacité environnementale faible, qui s'expliquerait par le rôle central des acteurs économiques dans la définition des objectifs, les risques de comportements opportunistes, les engagements non exécutoires et l'absence de contrôle. Les approches volontaires peuvent être également utilisées pour éviter de respecter une réglementation existante ou bloquer l'introduction d'une politique de l'environnement plus rigoureuse.

On parle de « capture de la réglementation », quand la démarche volontaire ne coûte rien à l'entreprise concernée, c'est-à-dire quand l'objectif environnemental est défini de façon à laisser la politique inchangée. Cependant, pour que la capture réussisse, il faut que l'autorité chargée de la réglementation y trouve son compte. La mise en œuvre des approches volontaires peut en effet cristalliser une convergence d'intérêt et donc une collusion entre cette autorité et l'industrie. D'une part, les décideurs publics ont intérêt à démontrer que des actions sont entreprises en faveur de l'environnement. D'autre part, ils souhaitent réaliser des économies budgétaires, en déchargeant sur l'industrie une partie des coûts administratifs, notamment de contrôle. Le recours aux approches volontaires permettrait ainsi aux décideurs publics de ne pas arbitrer entre objectif environnemental et emploi dans le secteur pollueur. Enfin, les économistes pensent que la performance des approches volontaires serait améliorée si la perspective de mettre en place d'autres instruments, notamment économiques, en cas de non respect des objectifs, était crédible. Autrement dit, les parties contractantes devraient s'entendre pour rendre l'accord contraignant.

Comme on l'a vu en introduction, c'est la recherche d'économies d'échelle, d'agglomération et liées à la substitution entre facteurs de production, qui a constitué le moteur des évolutions technologiques en agriculture, elles-mêmes à l'origine des effets négatifs sur l'environnement. C'est pourquoi aller à contre-courant de ces évolutions, pour limiter les effets négatifs et produire des services écologiques, implique inévitablement des coûts pour les producteurs. Le problème est que ces coûts « environnementaux » sont difficilement récupérables sur des marchés concurrentiels comme ceux de l'agriculture, parce que l'environnement est un bien collectif dépourvu de droits de propriété. Autrement dit, le consommateur de produits agricoles est prêt à payer pour les attributs privés des aliments (goût, santé, etc.), mais généralement pas pour les attributs comme l'environnement, dont on peut profiter sans payer puisqu'ils sont publics. Il y a tout de même des exceptions, quand les droits de propriété sur l'environnement existent⁹, où quand les agents coopèrent pour produire ou consommer des biens environnementaux¹⁰ en évitant les « passagers clandestins » (agriculture biologique, certaines AOP, AMAP¹¹, chartes de tourisme rural, etc.). Enfin, il existe des producteurs et des consommateurs qui sont prêts à supporter ces coûts, notamment parce qu'ils ont des motivations altruistes, mais ces acteurs sont malheureusement peu nombreux.

1.3. Bretagne Eau Pure, un exemple de capture de la réglementation environnementale

En Bretagne, trois programmes Bretagne Eau Pure (BEP) se sont succédés entre 1990 et 2006 et se poursuivent sous une autre forme. Organisés selon la logique des bassins versants, les programmes BEP visaient notamment à accélérer l'application volontaire de la réglementation dans le secteur agricole. L'État, les collectivités et l'Agence de l'eau ont financé ces programmes, conduits sur le terrain par les Chambres d'agriculture. Les instruments de BEP sont l'action collective, la sensibilisation, la formation, la démonstration, les diagnostics de pratiques agricoles et les engagements contractuels pour les agriculteurs les plus motivés.

9. Cas de la commercialisation des droits de chasse.

10. Pour que la coopération soit intéressante, il faut que les pratiques agricoles favorables à l'environnement soient à l'origine de qualités spécifiques des produits ou services, ce qui n'est pas toujours le cas.

11. Association pour le maintien d'une agriculture paysanne : partenariat entre un groupe de consommateurs et une exploitation de proximité, qui comporte des engagements environnementaux.

Une étude de 2005 du Service régional de statistique agricole de Bretagne montre que les effets de BEP sont conformes aux observations de la littérature économique. BEP améliore les pratiques quand il existe une menace réglementaire crédible et/ou un programme d'aides publiques, ou quand les actions ne sont pas douloureuses financièrement. En revanche, BEP n'a pas d'effet sur la consommation d'azote minéral, probablement parce que ce dernier n'est pas contrôlé, et que son remplacement par des engrais organiques implique des coûts. La consommation d'azote minéral est avant tout sensible aux variations des prix du pétrole¹² et des produits agricoles. Plusieurs rapports officiels ont souligné la faible efficacité environnementale et économique de BEP, ainsi que le rôle ambigu des Chambres d'agriculture, à la fois juge et partie. En résumé et comme cela a été observé dans d'autres pays, l'éducation n'est pas efficace quand la recherche de l'optimum environnemental implique la réduction du profit des producteurs, même quand ceux-ci comprennent la relation entre leurs pratiques et la qualité de l'eau.

Tout comme BEP en Bretagne, l'agriculture raisonnée et l'AEI dans sa forme actuelle relèvent peu ou prou de la « capture de la réglementation ». Une première stratégie consiste à s'engager sur des objectifs peu ambitieux. Il a ainsi été montré que le cahier des charges de l'agriculture raisonnée ne comportait pas davantage d'obligations que la réglementation existante. Une deuxième stratégie, adoptée par BEP et l'AEI, consiste à ne pas s'engager sur des objectifs contraignants. Les nouveaux systèmes de production que l'AEI appelle de ses vœux pourraient ainsi rester confinés à quelques pionniers, dans la mesure où les producteurs ne sont pas contraints d'en supporter les coûts supplémentaires. On peut certes imaginer que des innovations technologiques agricoles puissent apporter à la fois des bénéfices environnementaux et des économies privées, mais dans ce cas pourquoi ne sont-elles pas apparues spontanément plus tôt ?

“ L'ENVIRONNEMENT ÉTANT EN DEHORS DU MARCHÉ, SEUL L'ÉTAT PEUT CRÉER DES SIGNAUX DE PRIX ET DE RARETÉ VISANT À ÉPARGNER L'ENVIRONNEMENT ”

Les économistes s'accordent en revanche pour penser que l'innovation est induite par la rareté et le prix relatifs des facteurs de production, comme on l'a vu en agriculture. L'environnement étant généralement en dehors du marché, donc gratuit et en accès libre, seul l'État¹³ peut, via les politiques environnementales, créer ces signaux de prix et de rareté qui induiront les innovations susceptibles d'épargner l'environnement. Il existe d'ailleurs des travaux empiriques qui montrent que ces innovations environnementales sont plus nombreuses dans les pays où les politiques environnementales sont plus sévères. Il n'est donc pas pertinent d'opposer les normes ou les taxes environnementales, qui sont les moteurs de l'innovation verte, aux initiatives innovantes des producteurs. On le verra au Danemark, où la production animale s'est restructurée sous l'effet de la politique du lisier la plus sévère en Europe¹⁴.

2. Une réglementation pléthorique, mais mal ciblée et peu efficace

Dans leur rapport de 2008 sur la filière porcine française et le développement durable, J. Lessirard et P. Quévremont ont évoqué « la complexité rarement observée, la relative inefficacité et les résultats globaux décevants » de l'édifice réglementaire français. Quel enchaînement de choix a conduit à cette situation ?

12. La synthèse des engrais azotés demande de l'énergie, ce qui explique le lien entre les prix du pétrole et des engrais.

13. Et aussi les groupes d'acteurs qui mettent en œuvre des formes de coordination collective.

14. Cette modification des processus de production sous pression de la réglementation environnementale pourrait, selon Porter, accroître la compétitivité via l'amélioration de la productivité.

ENCADRÉ 2. Principales étapes de la réglementation appliquée en France

- 1976 : réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement
- 1991 : directive concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles
- 1996 : création des zones d'excédents structurels (ZES : où le plafond de 170 kg d'azote animal par hectare est dépassé), la création et l'extension d'élevage sont interdites
- 1998 : circulaire Voynet-Le Pensec, qui impose en ZES des plafonds de surface d'épandage et l'obligation de traitement ou de transfert des effluents
- 2001 : création des zones d'action complémentaires (ZAC), en amont des prises d'eau potable, où la fertilisation azotée totale est limitée à 210 kg par hectare
- 2005 : décret sur la restructuration des élevages, qui permet le regroupement d'élevages sur un même site ou entre sites
- 2007 : programme des bassins versants en contentieux avec l'UE, limitation drastique de la fertilisation azotée totale
- 2010 : plan de lutte contre les algues vertes, qui comporte des plans d'action territoriaux soumis par les acteurs
- 2011 : décret simplifiant le regroupement des installations classées d'élevage
- 2011 : décrets qui présentent la nouvelle méthode du bilan prévisionnel, destinée à limiter les apports de fertilisants, et la composition des groupes régionaux d'expertise nitrate (GREN)

2.1. Le contrôle des structures : installations classées et zones d'excédents structurels

**“ L'ÉTAT A PRÉFÉRÉ
CONCENTRER SON ACTION DE
CONTRÔLE SUR LA CRÉATION
ET L'EXTENSION DES ÉLEVAGES,
PLUTÔT QUE SUR L'ÉQUILIBRE
DE LA FERTILISATION ”**

Dans les zones de forte concentration animale où le problème des nitrates est apparu en premier, l'État a préféré concentrer son action de contrôle sur la création et l'extension des élevages, plutôt que sur l'équilibre de la fertilisation, comme l'aurait voulu la directive nitrates. C'est pourquoi les élevages sont soumis, depuis 1976, à la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Cette dernière occupe une place centrale dans le dispositif français. Il s'agissait de maîtriser la pollution à la source, en contrôlant les effectifs animaux. Les élevages sont soumis soit à la simple déclaration, soit à l'autorisation assortie d'une étude d'impact et d'une enquête publique, selon que leur effectif soit inférieur ou supérieur à des seuils différenciés par espèce. La limite de cette réglementation est que l'étude d'impact donne une photo initiale des effectifs et du plan d'épandage, ce qui permet de contrôler l'équilibre de la fertilisation au départ, mais ne prévoit pas de mise à jour dans le temps¹⁵.

En 1996, l'État a focalisé son effort sur les zones géographiques où le plafond azoté de la directive nitrates n'était pas respecté, en mettant en œuvre des programmes spécifiques (dits de résorption des excédents), annexés aux programmes d'action de la directive nitrates. Les cantons sont classés en zones d'excédents structurels (ZES) quand l'azote organique excrété par les animaux¹⁶ dépasse 170 kg par hectare de surface épandable. Pour empêcher l'augmentation de la charge en azote organique, les créations et les extensions d'élevages ont été interdites dans les ZES. L'accélération de la résorption a stimulé la demande de terres d'épandage et fait apparaître le besoin de réguler l'accès à l'épandage, pour des raisons sociales. Il s'agissait d'éviter l'accaparement des terres d'épandage par les élevages les plus importants, au détriment des élevages plus petits incapables d'investir dans le traitement des effluents. En 1998, la circulaire Voynet-Le Pensec a imposé pour chaque canton en ZES, d'une part un plafond maximal de surface d'épandage mise à disposition par des tiers, auquel chaque élevage peut accéder en plus de ses surfaces en propre, et d'autre part un seuil de production d'azote au-dessus duquel les élevages ont l'obligation de traiter ou de transférer leurs excédents¹⁷. Seuls les cantons à moins de 140 kg d'azote organique par hectare épandable peuvent accueillir des effluents transférés.

15. Sauf en cas de plainte ou de demande d'extension.

16. Azote dit « organique », car il est associé au carbone, par différence avec l'azote dit « minéral » des engrais chimiques.

17. L'obligation de traiter les excédents peut être très pénalisante économiquement pour les élevages proches du seuil et s'opposer à l'objectif de maintien des élevages de la circulaire.

2.2. Nécessité et inconvénients de la réglementation sur les restructurations

Conscient que l'interdiction d'extension en ZES menaçait la compétitivité des élevages en figeant leurs structures, l'État a autorisé la restructuration des élevages par le décret du 30 mai 2005. La restructuration est qualifiée d'interne ou d'externe, selon que le regroupement des animaux (et des espèces) est réalisé sur un même site ou entre plusieurs sites. L'équivalence entre les différents animaux est mesurée par l'azote contenu dans les effluents. La restructuration interne est autorisée en maintenant constant le quota global d'azote. Dans le cas de la restructuration externe, l'État prélève jusqu'à 20 % de l'azote rapatrié, ce qui réduit d'autant le quota d'azote de l'élevage issu du regroupement. En outre, le député Le Fur (Côtes d'Armor) est à l'origine du décret complémentaire du 18 janvier 2011, qui vise à simplifier le regroupement des installations classées d'élevage¹⁸.

“ LE CONTINGENTEMENT DE LA PRODUCTION PRÉSENTE DES INCONVÉNIENTS PAR RAPPORT À UN SYSTÈME BASÉ SUR LA CAPACITÉ D'ÉPURATION DU SOL ”

Cette réglementation a probablement été inspirée par le système des quotas animaux échangeables qui existent aux Pays-Bas et en Flandre belge (mais pas au Danemark comme on le verra). En effet, elle crée implicitement des quotas d'azote échangeables entre exploitations, ce qui permet les restructurations dans les zones où les créations et les extensions ne sont plus possibles, tout en les faisant financer par les éleveurs eux-mêmes. À la manière des quotas laitiers marchands ou des quotas de pêche individuels transférables, ce processus vise à maximiser la valeur ajoutée de la production pour un quota global donné. L'objectif de l'État est également de réduire mécaniquement la charge globale en minéraux de ces zones en surplus, en pratiquant un prélèvement de quotas. Cependant, ce contingentement de la production présente plusieurs inconvénients par rapport à un système basé sur la capacité d'épuration du sol. Premièrement, il crée des rentes, dont bénéficient des éleveurs en place qui ne sont pas nécessairement en règle avec la directive nitrates. Ces rentes sont d'ailleurs autant de freins à la restructuration. Deuxièmement, en concentrant les animaux sur les sites de regroupement, les échanges de quotas conduisent à déconnecter un peu plus les élevages du sol. Cette augmentation de la charge en effluents, à surface d'épandage donnée, impose un recours accru au traitement du lisier subventionné¹⁹.

2.3. L'apparition des zonages écologiques

Au-delà des ZES, qui sont caractérisées par une situation de non respect de la directive nitrates, le développement des contentieux sur l'eau et les nitrates a conduit l'État à définir des zones supplémentaires, qu'on peut qualifier « d'écologiquement sensibles », en ce sens qu'elles prévoient des actions renforcées pour traiter des enjeux environnementaux qu'on ne trouve pas ailleurs. Le décret du 10 janvier 2001 initie ce concept en créant les Zones d'action complémentaires (ZAC). Elles concernent les têtes de bassins versants situées à l'amont des prises d'eau destinées à l'alimentation en eau potable. Outre les obligations visant la couverture hivernale des sols et l'enherbement des berges, les ZAC sont les premières zones du territoire où la fertilisation azotée totale (et pas seulement organique) a été plafonnée (210 kg par hectare), conformément à l'esprit de la directive nitrates.

À ces zonages sont venus s'ajouter les bassins versants en contentieux avec l'UE en 2007 et les bassins versants à algues vertes en 2010. Les bassins versants en contentieux n'étaient pas conformes à la directive de 1975 sur les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire²⁰. En conséquence, dans ces bassins versants bretons, la fertilisation azotée totale par hectare de surface agricole utile (SAU) a été plafonnée de manière drastique, à 140 kg pour les exploitations de porcs/céréales, 160 kg pour les exploitations de polyculture élevage bovin et 170 kg pour les exploitations légumières. Les améliorations constatées sur certains bassins versants et la fermeture des prises d'eau non conformes ont permis de clore ce contentieux en 2010.

18. Exonération d'étude d'impact et d'enquête publique, dès lors que le regroupement n'entraîne pas de modification sensible des effectifs et du plan d'épandage, et que l'effectif final ne dépasse pas les seuils européens, qui sont supérieurs aux seuils nationaux.

19. Face à ce risque de concentration des minéraux, la réglementation sur les restructurations a imposé une norme phosphore renforcée.

20. Concentration en nitrate supérieure à 50 mg/l.

En revanche, l'addition des plaintes concernant les algues vertes au contentieux nitrate a incité l'État à proposer en 2010 un « Plan de lutte contre les algues vertes », qui concerne 8 baies et 23 bassins versants de Bretagne. La fertilisation azotée totale y est plafonnée à 210 kg par hectare comme dans les ZAC. L'originalité de ce plan de lutte tient à ce que les acteurs locaux doivent soumettre collectivement un plan d'action territorial pour chacune des 8 baies, évalué par un comité de pilotage régional, s'appuyant sur un conseil consultatif réunissant les acteurs régionaux et un conseil scientifique chargé d'expertiser les projets. Le plan de lutte comporte la menace de basculement vers des mesures obligatoires, en cas d'insuffisance du plan territorial ou d'adhésion trop faible des agriculteurs et si les objectifs ne sont pas atteints au bout de trois ans. Cette menace de classement en « zone soumise à contrainte environnementale » a été utilisée dans la baie de l'Horn-Guillec (Finistère). Elle a permis d'obtenir que le plan territorial comporte des engagements individuels « volontaires » des agriculteurs, alors qu'il en était dépourvu au départ. Ici, c'est la menace collective qui a fait avancer la coopération entre les acteurs, comme le permet le gain collectif procuré par les cahiers des charges de l'agriculture biologique ou de certaines AOP.

Les derniers décrets du 7 mai 2012 poursuivent cette différenciation de la politique en fonction des enjeux écologiques territoriaux. Ils prévoient que les programmes d'action régionaux puissent comporter des mesures renforcées dans certaines parties de zones vulnérables²¹ et notamment la limitation du solde du bilan azoté en dessous de 50 kg par hectare, ainsi que la déclaration annuelle des quantités d'azote de toutes origines, épandues ou cédées, ainsi que celle de leurs lieux d'épandage. Dans les bassins versants à algues vertes, la déclaration par voie électronique a été mise en œuvre par l'administration, ce qui facilite la vérification croisée des déclarations.

2.4. Des sanctions trop rares et pas assez dissuasives

PLUSIEURS RAPPORTS ONT DÉNONCÉ LE CARACTÈRE TROP FORMEL DES CONTRÔLES ET LE MANQUE DE RIGUEUR DANS L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION EN FRANCE

Au cours des années 2000, plusieurs rapports de missions émanant des ministères de l'Agriculture et de l'Écologie ont dénoncé le caractère trop formel des contrôles et le manque de rigueur dans l'application de la législation sur les épandages et le prêt de terres. Dans son rapport²² de 2010, la Cour des comptes considère que l'efficacité de la réglementation des pollutions agricoles est limitée par l'insuffisance des mesures prises et des contrôles. Plus généralement, elle pointe une action répressive insuffisante et mal suivie dans le domaine de l'eau : malgré l'augmentation des contrôles depuis 2005, les sanctions administratives et pénales restent rares et les suites des procès-verbaux sont trop souvent ignorées des services répressifs.

En Bretagne, vu le classement sans suite de la majorité des procès-verbaux émis dans les bassins versants en contentieux, les parquets ont développé en 2008 des réponses alternatives aux poursuites (amende forfaitaire, composition pénale, transaction pénale, ordonnance pénale). Dans cette région, 14 % des ICPE ont été contrôlées en 2010, dont 15 % ont fait l'objet de suites²³ après constatation d'une infraction. De plus, en 2009 et 2010, 30 % des procès-verbaux ont débouché sur une amende et/ou une audience et 22 % sur une procédure alternative (rappel à la loi, médiation, etc.). Le taux de contrôle est beaucoup plus élevé dans les bassins versants en contentieux et les bassins versants à algues vertes (50 %) que dans le reste du territoire. Cependant, il y a peu de contrôles portant sur l'équilibre de la fertilisation en raison de sa complexité et de l'absence de référentiel. Par ailleurs, les infractions à la législation des ICPE sont très rarement suivies de sanction administrative (fermeture ou consignation). Enfin, la Cour des comptes a dénoncé en 2010 le caractère peu dissuasif des amendes au regard des avantages économiques procurés par l'infraction (délit 1000 €, contravention 400 €). Dans le cas de l'azote, cela signifie que l'amende n'est pas proportionnelle au déséquilibre du bilan et au coût qu'il faudrait engager pour le ramener à l'équilibre.

21. Bassins versants potentiellement en contentieux eau potable et bassins versants à algues vertes.

22. Les instruments de la gestion durable de l'eau.

23. Sous forme d'arrêté préfectoral de mise en demeure ou de procès-verbal.

2.5. Le contentieux nitrates et les réponses récentes de la France

Dans une lettre du 25 avril 2009, trois ans avant l'assignation devant la Cour de justice européenne, la Commission européenne avait déjà signifié à la France plusieurs manquements²⁴ à la directive nitrates, notamment le défaut de mise en œuvre d'une fertilisation équilibrée, le non respect de la limite annuelle d'épandage d'azote organique de 170 kg par hectare et la réglementation relative à l'épandage insuffisante ou inadéquate. Il apparaissait notamment que les normes de rejets d'azote des animaux, retenues en France, étaient sous-estimées. Par ailleurs, à l'occasion de l'examen du programme d'action applicable en Ille-et-Vilaine, la Commission soulignait que « les programmes d'action devraient imposer [...] une limite quantifiée d'apports azotés toutes origines confondues afin de fixer un seuil absolu qui ne devrait en aucun cas être dépassé », alors que « le programme d'action [...] fixe des limites quantifiées d'apports azotés uniquement applicables dans les ZAC ».

La France a répondu à ces critiques par plusieurs décrets et arrêtés parus en 2011, 2012 et 2013, qui précisent le contenu des futurs programmes d'action. L'arrêté du 19 décembre 2011 présente les modalités retenues pour limiter les apports de fertilisants, de façon à réaliser l'équilibre de la fertilisation, cœur technique du nouveau dispositif. Le calcul de la dose d'azote à apporter par les fertilisants s'appuie sur la méthode du bilan prévisionnel, qui égalise les apports et les pertes d'azote. Ces dispositions devront être appliquées d'autant plus rigoureusement que le plafond d'azote organique est désormais rapporté à la surface agricole utile²⁵ et non plus à la surface épandable (décret du 10 octobre 2011). Dans son avis du 12 octobre 2011, l'Autorité environnementale française²⁶ a souligné la difficulté à contrôler et à faire appliquer l'équilibre effectif de la fertilisation, compte tenu de la complexité du dispositif, alors même que cet objectif est encore trop souvent considéré comme une formalité administrative.

ENCADRÉ 3. Le bilan azoté prévisionnel et l'équilibre de la fertilisation

Le calcul de la dose prévisionnelle d'azote à apporter par les fertilisants s'appuie sur la méthode du bilan azoté prévisionnel, détaillée par le Comité français d'étude et de développement de la fertilisation raisonnée²⁷. **La dose d'azote à apporter est égale à la différence entre :**

- **les pertes d'azote :**

- quantité d'azote prévisionnelle absorbée par la culture
- pertes par voie gazeuse ou par organisation microbienne
- pertes par lixiviation du nitrate
- azote minéral présent dans le sol à la fermeture du bilan

- **et les apports d'azote d'autres natures :**

- apports par le sol, les résidus de culture et les retournements de prairies
- apports par fixation symbiotique d'azote atmosphérique par les légumineuses
- apports atmosphériques
- apports par l'eau d'irrigation

L'équilibre prévisionnel de la fertilisation est assuré à condition de cibler un objectif de rendement raisonnable (détermine la quantité d'azote absorbée par la culture) et de minimiser les autres pertes.

Source : Arrêté du 19 décembre 2011

Dans chaque région, un Groupe régional d'expertise nitrate (GREN) est créé pour proposer les références techniques nécessaires à l'écriture opérationnelle de la méthode (le référentiel régional). On constate que la composition des GREN²⁸ fait une place majoritaire aux professionnels de l'agriculture, qu'il s'agisse des

24. Relevés dans le troisième programme d'action français.

25. Comme dans les autres pays européens, ce qui ne devrait pas modifier les chargements bovins dans la mesure où leurs normes d'excrétion azotée sont augmentées dans les mêmes proportions, mais autoriserait une augmentation de 20 % des chargements de porcs et volailles.

26. Conseil général de l'environnement et du développement durable, ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

27. <http://www.comifer.asso.fr/>

28. Définie dans l'arrêté du 20 décembre 2011.

représentants des services de l'État, des chambres d'agriculture, des instituts techniques ou de la coopération agricoles, alors que les scientifiques²⁹ et les professionnels de l'eau et de l'environnement sont minoritaires. Cette situation confie aux professionnels de l'agriculture le soin de fixer « volontairement » les références techniques permettant de limiter les apports de fertilisants. L'inefficacité des approches volontaires (*voir infra*) nous porte à penser que les scientifiques auront le plus grand mal à faire entendre leur voix, face à la pression permanente des professionnels de l'agriculture en faveur d'une fertilisation non limitante pour les plantes. En effet, la complexité de la méthode retenue pour calculer les apports de fertilisants et notamment la multiplicité des postes du bilan fournit de nombreuses opportunités pour autoriser des bilans déséquilibrés en toute légalité.

2.6. Conclusion : une réglementation capturée en l'absence de menace contentieuse

L'addition de couches réglementaires successives, sous la pression de la Commission européenne, a conduit à un édifice réglementaire d'autant plus hypertrophié que certaines prescriptions ne sont pas écologiquement justifiées. En effet, les obligations portant sur les technologies de dépollution (traitement), sur la répartition des surfaces d'épandage, sur la limitation et la restructuration de la production, créent des inefficacités économiques et découragent inutilement les entrepreneurs, sans garantie d'efficacité environnementale. La France a fait le choix de privilégier les instruments de contrôle des structures, au détriment des instruments qui permettent de cibler les excédents et la pollution. Il en résulte que les missions de contrôle de l'État sont alourdies par le foisonnement des textes. À ceci s'ajoute le fait que la réglementation est souvent excessivement complexe, ce qui la rend d'autant plus difficile à contrôler. C'est ainsi que dans un souci de précision agronomique, la méthode imposée en 2011 exige de connaître tous les postes du bilan et pas seulement les apports de fertilisants qu'on cherche à limiter, ce qui multipliera les possibilités de contestation. Ces coûts administratifs sont qualifiés par les économistes de coûts de transaction, par analogie avec ce qui se passe sur les marchés. Ils peuvent grever l'efficacité économique d'une politique quand ils sont trop élevés.

“ TOUT SE PASSE
COMME SI LA FRANCE
NE VOULAIT PAS D'UNE
RÉGLEMENTATION DES
NITRATES SIMPLE ET
CONTRAIGNANTE ”

De plus, bien que pléthorique et complexe, la réglementation n'en présente pas moins des lacunes importantes. Premièrement, il aura fallu attendre les textes de 2011 pour que l'azote minéral soit systématiquement inclus dans le calcul de la fertilisation, ce qui d'ailleurs ne garantit pas son équilibre compte-tenu de la composition des GREN. Deuxièmement, les sanctions sont rares et peu dissuasives. Tout se passe comme si la France ne voulait pas d'une réglementation des nitrates simple et contraignante, ce qui peut s'interpréter comme la capture de la réglementation, facilitée par une longue tradition de cogestion des politiques agricoles par les services de l'État et les organisations professionnelles agricoles. Néanmoins, ce constat ne peut être généralisé aux zones écologiquement sensibles, où l'État a récemment intensifié son effort sous la pression des contentieux européens. Dans ces parties du territoire³⁰, des normes simples et efficaces (plafonds d'azote total notamment) et des taux de contrôles élevés ont accompagné une baisse notable des apports et des flux d'azote.

29. Dont la plupart sont issus de l'INRA, institut agricole sous la tutelle (partielle) du ministère de l'Agriculture, dont le conseil d'administration compte plusieurs représentants de la profession agricole et agro-alimentaire.

30. En Bretagne, elles représentent environ la moitié du territoire.

3. Les leviers financiers et fiscaux : le principe pollueur-payeur ignoré

3.1. Un flux d'aides conséquent et continu dans les zones à forte densité animale

Dans une région à forte concentration animale comme la Bretagne, la pression réglementaire croissante a été accompagnée par de nombreux plans financiers, qui se sont succédé depuis 1990. Créé en 1993, le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) a financé les investissements de récupération et de stockage des déjections animales, c'est-à-dire la mise aux normes des bâtiments d'élevage (mais pas la résorption des excédents). Au niveau national, les aides publiques ont représenté 1,5 milliard d'euros pour le premier programme (1994-2001) et 560 millions d'euros pour le deuxième (2003-2007), soit les deux-tiers des investissements. À elle seule, la Bretagne a absorbé 25 à 30 % du coût national et des aides publiques du PMPOA. À partir de 1999, les contrats territoriaux d'exploitation, puis les contrats d'agriculture durable ont été mobilisés pour infléchir les pratiques agricoles, par exemple en encourageant financièrement la substitution des engrais organiques aux engrais minéraux. En 2002, face aux progrès insuffisants de la résorption, plus de 300 millions d'euros ont été alloués au « Plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture bretonne et la reconquête de la qualité de l'eau », pour financer notamment la résorption de 80 000 tonnes d'azote, dont 60 000 tonnes par traitement du lisier (30 à 60 % des investissements couverts par l'État, les collectivités et l'agence de l'eau). On peut citer aussi le programme Bretagne Eau Pure 3 qui a bénéficié de 100 millions d'euros d'aide publique sur la période 2000-2006.

ENCADRÉ 4. Principaux programmes financiers engagés en Bretagne pour la maîtrise des pollutions agricoles depuis 1990 (montant global proche du milliard d'euros)

1990-1994 : Programmes Bretagne Eau Pure 1 (amélioration des pratiques agricoles par la formation et la démonstration)
 1995-1999 : Programme Bretagne Eau Pure 2
 1999 : Contrats territoriaux d'exploitation
 1994-2001 : Premier Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA : mise aux normes des bâtiments d'élevage)
 2000-2006 : Programme Bretagne Eau Pure 3
 2002 : Plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture bretonne et la reconquête de la qualité de l'eau
 2003-2007 : Deuxième PMPOA
 2007 : Programme des bassins versants en contentieux avec l'UE
 2008 : Contrats d'agriculture durable
 2010 : Plan de lutte contre les algues vertes

Plus récemment, des efforts financiers spécifiques ont été accomplis dans les zones écologiquement sensibles. En 2007, 60 millions d'euros sur 5 ans ont été alloués aux bassins versants en contentieux avec l'Union européenne, qui couvrent 4 % de la surface agricole bretonne. Le programme a permis de financer des aides au traitement du lisier, au transfert des effluents et à la réduction des cheptels. Dans ces bassins versants où les plafonds de fertilisation imposés sont bas, des mesures agri-environnementales, puis des indemnités compensatrices de contrainte environnementale dégressives étaient également prévues pour compenser les baisses de rendement et les surcoûts de gestion des effluents. Enfin en 2010, l'État a prévu 134 millions d'euros supplémentaires pour le Plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne, qui accélère le financement de la résorption dans les bassins versants concernés, en mettant l'accent sur la méthanisation. En Bretagne, l'ordre de grandeur du montant cumulé des aides publiques investies au cours des 20 dernières années pour la maîtrise des pollutions agricoles avoisinerait le milliard d'euros³¹.

31. À titre de comparaison, la Bretagne a reçu 12 milliards d'aides du premier pilier de la PAC en 20 ans.

3.2. Redevance pollution des élevages : le levier fiscal rendu inopérant

En revanche, le levier fiscal a été peu utilisé et a même connu des reculs. La redevance pollution des élevages, volet répressif du PMPOA, a été créée en 1993 dans le but d'accélérer la mise aux normes des élevages, mais effectivement perçue à partir de 1999. Elle était assise initialement sur la qualité de récupération des déjections³² et sur le chargement animal. Via le chargement, elle frappait les excédents d'azote, mais à un niveau beaucoup plus faible que dans les pays du nord de l'Europe. Suite à un amendement du député Le Fur (Côtes d'Armor), la loi sur l'eau de 2006 a modifié l'assiette de cette redevance. Elle est désormais facturée au prorata du cheptel, mais sans aucun lien avec les excédents d'azote. Le paiement de la redevance est mutualisé sur un plus grand nombre d'élevages, excédentaires ou pas, ce qui a permis de diviser le taux de taxe par unité d'azote par un facteur proche de 8. Cela a pour effet, à taille égale, que les élevages liés au sol ou ayant résorbé leurs excédents acquittent autant de redevance que les élevages excédentaires, ce qui est injuste et supprime les incitations à ne pas polluer.

3.3. Conséquences : une allocation des ressources injuste et inefficace

“ L'ÉTAT A CHOISI DE SUBVENTIONNER LA RÉSORPTION AU LIEU DE PÉNALISER LES EXCÉDENTS ”

Dans l'objectif de protéger les revenus et de maintenir la production et l'emploi, y compris en aval de la filière, l'État a choisi de subventionner la résorption au lieu de pénaliser les excédents. Ce choix a plusieurs conséquences, en termes de répartition, d'incitation et d'efficacité économique. La première est que ce sont les contribuables français et les consommateurs d'eau du bassin Loire-Bretagne qui financent la mise aux normes et la résorption des excédents des élevages bretons. Dans ce bassin, le secteur agricole a acquitté 6,8 % des redevances pollution en 2006 et 80 % des aides accordées pour l'eau à l'agriculture ont été financées par les autres usagers de l'eau ou les contribuables.

C'est ce que la Cour des comptes a appelé le principe « pollué-payeur » dans son rapport de 2002. Ce faisant, la France ne respecte pas la directive-cadre sur l'eau (DCE), qui précise que la récupération des coûts doit être déclinée par secteur, en distinguant l'industrie, les ménages et l'agriculture.

Deuxièmement, ce choix encourage le maintien, voire le développement de systèmes de production qui ont un contenu fort en pollution et demandent des infrastructures de dépollution importantes, comme on le voit dans deux exemples : a) la mise aux normes des systèmes sur caillebotis (lisier) a été plus coûteuse et davantage aidée par le PMPOA que celle des systèmes sur litière, qui restent confidentiels ; b) le regroupement des élevages, qui conduit à des excédents et un coût de résorption supplémentaires, est encouragé par les aides élevées aux technologies de traitement et de méthanisation des lisiers. Cette politique conforte la concentration animale et décourage l'innovation et la restructuration qui permettraient de trouver des voies durables de création de valeur, comme on le verra au Danemark.

Troisièmement, les aides permettent aux élevages non rentables de se maintenir, puisqu'ils n'ont plus le signal d'arrêter de produire quand le coût de dépollution devient supérieur à la valeur créée. Il faudrait donc soustraire le montant des aides de la valeur ajoutée apparente de la production pour obtenir la valeur ajoutée réelle. Un autre problème est que les aides modifient les rapports de coût entre les méthodes de résorption, en privilégiant des technologies particulières qui bénéficient d'aides à l'investissement (ex. le traitement du lisier ou plus récemment la méthanisation). Le recours au traitement est alors hypertrophié par rapport aux autres solutions de résorption potentiellement moins coûteuses que sont l'épandage et la réduction de l'azote minéral, l'exportation des effluents et la réduction des cheptels. Or, le traitement du lisier est une technologie très coûteuse, en raison des gros volumes d'effluent produits par l'élevage. Avec un coût égal au revenu du travail moyen en production porcine, cette technologie n'est rentable que pour les élevages les plus performants qui font des économies d'échelle. Il en résulte un

32. Améliorable grâce aux aides du PMPOA.

coût de la résorption trop élevé à l'échelle sectorielle, ce qui réduit l'efficacité environnementale à budget donné. Par ailleurs, la surcapitalisation fragilise la filière à terme en cas d'interruption des aides.

4. Les choix différents des pays du Nord : respecter la directive nitrates sans figer les structures

4.1. Danemark

LA POLITIQUE ACTUELLE DANOISE COMPORTE 3 DISPOSITIONS PRINCIPALES : LA COMPTABILITÉ DE L'AZOTE, LA RÈGLE D'HARMONIE ET LE ZONAGE DU TERRITOIRE"

La politique actuelle est le résultat de trois plans d'action successifs, démarrés en 1987, 1998 et 2005³³. Elle comporte trois dispositions principales : la comptabilité de l'azote, la règle d'harmonie et le zonage du territoire.

4.1.1. La comptabilité de l'azote : contrôles facilités et sanctions dissuasives

Chaque année, l'éleveur doit déclarer la comptabilité de l'azote de son exploitation. La comptabilité comprend notamment un plan de fumure prévisionnel et un bilan de fertilisation azotée de l'année passée, où figurent les quantités d'azote provenant des effluents d'élevage et des engrais minéraux. Cette déclaration permet de calculer le quota d'azote de l'exploitation, à partir de l'assolement, de la nature des sols, des rendements attendus et des possibilités d'irrigation. Le quota d'azote est calculé à partir de plafonds standards d'apports d'azote à l'hectare, établis chaque année par l'administration danoise pour les différentes situations culturales observées dans le pays. Ces standards sont inférieurs à l'optimum économique³⁴ (de 10 % jusqu'en 2009, puis 15 % ensuite). Les standards peuvent être contestés si l'agriculteur peut prouver que ses rendements sont meilleurs.

Le taux de valorisation de l'azote des effluents d'élevage a augmenté d'une valeur de 15 % en 1987 à 75 % aujourd'hui, d'où une réduction drastique du minéral depuis 1990³⁵, ce qui a conduit à la baisse du rendement des cultures et des teneurs en protéines. La déclaration de la comptabilité azotée, coordonnée avec la déclaration PAC, s'effectue par voie électronique à partir d'une déclaration pré-remplie. La cohérence des plans et des bilans est vérifiée avec les achats de l'exploitation. 6 % des exploitations sont contrôlées sur papier et 2 % dans la ferme, sur la base d'une analyse de risque. La déclaration électronique et les contrôles ciblés non systématiques permettent de réduire les coûts de transaction. Les dépassements de quota sont sanctionnés par des pénalités de 1,3 €/kg d'azote (N) jusqu'à 30kg/ha et 2,7 € au-delà. Une telle comptabilité n'existe pas pour le phosphore, mais le phosphore minéral incorporé dans l'alimentation animale est taxé depuis 2005, à un niveau (0,54 € par kg) qui pourrait être augmenté.

4.1.2. Des exigences écologiques élevées : règle d'harmonie et zones sensibles

La règle d'harmonie lie les productions animales au sol en imposant depuis 2002 des plafonds d'épandage d'azote des effluents d'élevage plus sévères que ceux de la directive nitrates pour les exploitations de grande culture, de porcs et de volailles (140 kg/ha). L'éleveur n'ayant pas suffisamment de terres en propriété³⁶ ou en location pour respecter la règle d'harmonie peut établir un contrat d'épandage avec ses voisins (1 à 3 ans, déclaré aux autorités), ce qui est le cas des trois quarts des exploitations avicoles et de la moitié des exploitations porcines. L'administration a mis en place la vérification électronique croisée des comptabilités et des

33. OCDE, *Politiques de l'environnement : Quelles combinaisons d'instruments ?*, Paris : OCDE, 2008, 248 p.

34. La dose de fertilisants qui maximise le profit par hectare de culture.

35. 67, 53 et 42 % pour N (azote), P (phosphore), K (potassium) respectivement.

36. Une proportion minimale de terres en propriété est cependant exigée pour l'épandage des effluents.

échanges de fertilisants. Les éleveurs rémunèrent les preneurs de lisier à environ un euro par kg d'azote dans les zones où le chargement animal est élevé. Il y a peu de stations de traitement du lisier.

Le Danemark a défini des zones sensibles pour l'azote, l'ammoniac et les odeurs, où les contraintes sont plus fortes que dans les zones banales. Les possibilités d'épandage sont réduites de 50 à 85 % dans les zones sensibles à l'azote (50 à 65 % de la surface du pays), selon leur vulnérabilité et leur capacité de dénitrification. Ces zones sont construites autour des zones Natura 2000. Les élevages doivent également limiter leurs émissions d'ammoniac dans des zones couvrant 7 % du territoire, situées à proximité des zones naturelles. Enfin, les élevages ne peuvent plus se créer ou s'agrandir dans les zones urbaines, touristiques, industrielles ou récréatives, existantes ou prévues. Ils doivent limiter leurs odeurs et respecter des distances vis-à-vis des habitations, d'autant plus grandes que les zones d'habitation sont denses.

4.1.3. Des évolutions structurelles importantes malgré les contraintes environnementales

La loi sur l'agriculture de 1994 a été assouplie récemment pour permettre les évolutions structurelles jugées nécessaires par les professionnels. La taille de l'élevage sur un site est plafonnée à 50 tonnes d'azote des effluents, mais le maintien de ce plafond est discuté. La proportion de terres en propriété exigée pour les élevages au-dessus de 12 tonnes d'azote a été abaissée à 30 %, alors qu'elle était de 60 ou 100 % auparavant, pour permettre l'agrandissement des élevages. La production porcine danoise s'est fortement restructurée ces dernières années. La taille des élevages a beaucoup augmenté et une proportion croissante des éleveurs s'est spécialisée dans la production de porcelets, exportés à 30 % vers l'Allemagne. Cette évolution, qui résulte probablement de l'exploitation d'avantages comparatifs, a permis d'augmenter la valeur ajoutée du secteur tout en respectant les contraintes environnementales les plus fortes d'Europe.

4.2. Pays-Bas

4.2.1. Quotas animaux échangeables et pénalisation des pertes du bilan MINAS

“ L'HISTOIRE DE LA POLITIQUE DU LISIER AUX PAYS-BAS PRÉSENTE DEUX ORIGINALITÉS : LES QUOTAS ANIMAUX ÉCHANGEABLES ET LE SYSTÈME MINAS ”

En comparaison avec le Danemark, l'histoire de la politique du lisier aux Pays-Bas présente deux originalités : les quotas animaux échangeables et le système MINAS. Les quotas, exprimés en phosphore, ont été créés en 1987 et rendus échangeables en 1994, pour leur partie non liée au sol. On a vu que ces échanges restreints géographiquement permettaient de réduire mécaniquement la concentration dans les régions en surplus, en raison du prélèvement de quota par l'État.

Le système MINAS (MINeral Accounting System) initié en 1998 marque une inflexion de la politique en faveur des incitations économiques, alors que la réglementation avait été privilégiée jusque là. MINAS calcule un bilan minéral entrées-sorties en azote (N) et phosphore (P). Les pertes au bilan sont sanctionnées au-dessus de seuils de pertes « libres de pénalités ». Appliqué au départ aux exploitations les plus chargées, MINAS a été généralisé à toutes les exploitations en 2001. Les seuils libres de pénalités ont été progressivement abaissés entre 1998 et 2005, par exemple de 300 kg/ha à 140 kg/ha pour l'herbe. Les pénalités, qui s'élevaient à 0,68 €/kg N et 2,6-10,4 €/kg P en 1998, ont été augmentées à 2,53-5,07 €/kg N et 20,6 €/kg P en 2002, puis à nouveau ensuite pour atteindre des valeurs prohibitives. À ces niveaux, il est toujours plus intéressant de résorber les pertes que de payer les pénalités. À la création de MINAS, il avait été envisagé de se passer des quotas animaux, rendus progressivement superflus par la maîtrise des pertes de minéraux, mais cela n'a pas été fait.

Entre 1998 et 2002, les quantités d'azote et de phosphore apportées par les engrais minéraux ont baissé respectivement de 29 % et 22 % au niveau national. Parallèlement, les charges totales nettes du sol en azote et phosphore ont été réduites de 35 % et 33 % respectivement. La période MINAS a été caractérisée par une baisse significative des concentrations en nitrate des eaux souterraines et superficielles par rapport aux

périodes antérieures³⁷. Des plans sociaux ont été mis en œuvre pour financer la réduction du cheptel, qui a atteint 15 à 30 % selon les espèces. Un zonage a permis de cibler les cessations d'activité dans les zones naturelles, alors que les élevages intensifs ont été concentrés dans les zones de développement agricole.

4.2.2. MINAS, un système efficace mais présentant plusieurs défauts

Le système MINAS présente de nombreuses qualités. Il est équitable car il pénalise seulement les producteurs ayant des excédents de minéraux. En ce sens il met en œuvre le principe pollueur-payeur. Il procure une forte incitation à utiliser efficacement les minéraux sur l'exploitation en réduisant les surplus. L'optimisation de l'épandage qui en résulte conduit à des échanges de droits d'épandage entre exploitants. Ceci permet aux agriculteurs qui acceptent du lisier de l'extérieur de couvrir leurs coûts de réduction des engrais minéraux par le prix de la location de leurs terres pour l'épandage. MINAS est économiquement efficace, car il laisse à l'exploitant le choix de la méthode de résorption la moins coûteuse pour lui (réduction du minéral, location de droits d'épandage, traitement, exportation ou réduction du cheptel).

En dépit de ses qualités intrinsèques et de ses résultats, obtenus surtout auprès des élevages laitiers, MINAS s'est rapidement heurté à des difficultés qui ont conduit à planifier son remplacement par un autre système en 2006. Les producteurs de porcs et de volailles, logiquement confrontés aux pénalités les plus lourdes, ont exploité toutes les failles du système pour le contester (normes minérales, analyses de lisier, variations de stocks, etc.). Il s'en est suivi de nombreuses procédures judiciaires et des refus de payer, qui ont augmenté notablement les coûts administratifs de MINAS, déjà élevés au départ compte tenu de l'ambition du système. Cependant, le plus gros défaut de MINAS a résidé dans sa non-conformité avec les normes de fertilisation organique de la directive nitrates. C'est pourquoi la Cour de justice européenne, saisie par la Commission, a condamné le premier Plan d'action des Pays-Bas dans son arrêt d'octobre 2003.

4.2.3. Une nouvelle politique calquée sur le Danemark

En 2006, le troisième plan d'action néerlandais a remplacé MINAS par un système de normes d'application de minéraux. Il s'agit de plafonds d'apports totaux en azote et phosphore, et de plafonds d'azote des effluents d'élevage. Comme au Danemark, les normes de fertilisation totale sont déclinées selon les cultures et les types de sol, inférieures aux recommandations classiques et seront progressivement réduites. Les normes de rejets azotés des vaches laitières sont fonction du niveau de production. L'efficacité de l'azote des engrais organiques sera progressivement augmentée. La Commission européenne a accordé une dérogation permettant de monter le plafond d'azote organique sur l'herbe à 250 kg/ha. Le nouveau système prévoit des amendes administratives pour pénaliser le dépassement des plafonds et des sanctions pénales en cas de fraude.

“ LES PAYS DU NORD
DE L'EUROPE S'ALIGNENT
PROGRESSIVEMENT SUR LE
MODÈLE DANOIS ”

La comparaison entre le Danemark et les Pays-Bas livre quelques enseignements. Le Danemark, qui a su éviter les trop fortes concentrations animales en liant précocement l'élevage au sol, n'a pas été obligé de continger la production. Aux Pays-Bas, le système MINAS a été victime de ses coûts de transaction et de sa non-conformité à la réglementation européenne. Les pays du nord de l'Europe (Pays-Bas, mais aussi Flandres belges) s'alignent progressivement sur le système danois, qui associe plafonds de fertilisation, déclaration de la comptabilité minérale et des échanges de fertilisants, amendes non systématiques pour réduire les coûts de transaction.

37. Cependant la période 1998-2002 est caractérisée par une faible hydraulicité, facteur de baisse de la concentration en nitrate.

5. Les recommandations pour la France : une réglementation simplifiée, mais effective et économiquement efficace

5.1. Appliquer et simplifier la réglementation

5.1.1. Trouver le bon équilibre entre efficacité écologique des normes et coûts de contrôle

Il convient en premier lieu de définir un corpus de normes écologiquement efficaces, permettant d'établir ce que les Danois appellent la comptabilité de l'azote. Un effort pour proposer des normes efficaces a été récemment fourni avec les derniers textes sur les nitrates. Ces normes résident dans la méthode du bilan prévisionnel, qui intègre les sources d'azote de toute nature. En revanche, la composition des GREN chargés de proposer les références techniques devra être revue, car elle ne garantit pas un fonctionnement impartial dans sa forme actuelle. La représentation des scientifiques indépendants, des professionnels de l'eau et de la société civile devrait être accrue, au détriment de celle du secteur agricole.

Cependant, il ne suffit pas que les normes soient écologiquement efficaces, **leur respect doit être facile à contrôler** et donner lieu au minimum de contestations. Ceci implique qu'on peut tolérer une perte de précision agronomique, si on réduit les coûts liés à la vérification de la norme. À cet égard, il conviendrait de simplifier la méthode du bilan prévisionnel, en s'inspirant du modèle danois qui calcule le quota d'azote de l'exploitation à partir de plafonds par hectare, définis forfaitairement par culture et par type de sol. Cela présenterait l'intérêt de limiter le contrôle des postes du bilan aux apports d'azote.

Également dans un souci de diminuer les coûts de contrôle, la télé-déclaration des comptabilités de l'azote, qui fonctionne au Danemark mais aussi partiellement en France dans les bassins versants à algues vertes, devrait être généralisée à toutes les zones vulnérables. Cette mesure permettrait de procéder automatiquement à une vérification croisée des échanges de fertilisants et à un premier contrôle des comptabilités sur documents, de façon à identifier les exploitations nécessitant un contrôle de terrain.

5.1.2. Des sanctions automatiques et dissuasives, non liées aux aides PAC

Enfin, **le dépassement avéré des normes doit pouvoir être aisément et systématiquement sanctionné**. C'est un enjeu prioritaire de la politique française des nitrates. Ici, le travail porte à la fois sur la simplification des procédures et sur la réduction des failles juridiques, travail qui ne devrait pas être laissé à l'appréciation locale des services décentralisés de l'État, comme c'est le cas actuellement. Il faut sans doute développer les sanctions administratives (amendes ?) et réserver les sanctions pénales aux cas de fraude, comme le fait le Danemark. Cependant, pour obtenir un changement effectif des comportements, les sanctions financières doivent être dissuasives. Cela implique que l'amende doit être proportionnelle au dépassement des plafonds et calibrée pour que ce soit plus intéressant pour l'éleveur d'engager des coûts de résorption que de payer l'amende. À cet égard, il est intéressant de constater que les pénalités danoises encadrent la valeur de 2 € par kg d'azote, qui correspond au coût moyen du traitement du lisier³⁸.

Signalons au passage que **l'éco-conditionnalité des aides PAC ne constitue pas une sanction dissuasive pour les élevages hors-sol**. En 2006, à l'occasion des débats sur la loi sur l'eau, l'éco-conditionnalité avait servi d'argument au ministre pour renoncer à la taxation des engrais azotés et démanteler la redevance pollution des élevages. Cette mesure, mise en place en 2003, permet de pratiquer une réfaction sur les droits à paiement unique (DPU), en cas de non respect d'un code de bonnes pratiques agricoles. Outre le trop grand formalisme des procédures qui a été dénoncé, le mécanisme d'éco-conditionnalité ne fonctionne que si les producteurs qui contribuent aux problèmes de pollution reçoivent des aides agricoles. Or, contrairement aux

38. Alors qu'en France, la redevance pollution des élevages représente 0,03 € par kg d'azote.

exploitations végétales ou bovines, les élevages hors-sol de porcs et de volailles ont des DPU faibles, car ils ont peu d'aides directes liées à la terre et les productions animales ne sont pas soutenues par la PAC. Or ce sont eux qui ont les excédents d'azote les plus élevés.

5.1.3. Abandonner les instruments portant sur les structures, sous certaines conditions

“ IL SERAIT POSSIBLE ET SOUHAITABLE D'ENGAGER UN TRAVAIL SUR LA SIMPLIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION ”

À la condition que les propositions des paragraphes 5.1.1. et 5.1.2. soient appliquées, **il serait possible et souhaitable d'engager un travail sur la simplification de la réglementation**. Cette simplification permettrait d'alléger deux types de coûts : les coûts et les manques à gagner imposés aux producteurs du fait du respect des contraintes et les coûts administratifs de contrôle de la réglementation. Le dispositif ZES est particulièrement concerné. Les ZES ne sont pas des véritables zones écologiques au sens où il n'y a pas d'enjeu écologique spécifique, mais une situation de non-respect de la directive nitrates. Les plafonds cantonaux de surfaces d'épandage et l'obligation de traitement pourraient être abandonnés dans un premier temps, car d'une part ces mesures n'ont pas de justification écologique et d'autre part la maîtrise effective des excédents stimulerait le développement des marchés de l'épandage. Or, on verra que ces marchés allouent l'épandage et les technologies de traitement selon un schéma qui est mutuellement bénéficiaire pour tous les producteurs (*voir supra*).

La maîtrise des excédents devrait également permettre de relâcher l'interdiction de création et d'extension, ainsi que la réglementation sur les restructurations et les droits à produire. Ces réglementations n'existent pas au Danemark et les Pays-Bas ont envisagé de les supprimer. Ces contraintes ne seraient plus justifiées, sous réserve que l'application de la loi sur les installations classées et les aides à la dépollution ne permettent pas un accroissement incontrôlé de la concentration animale³⁹. Cela signifie premièrement qu'il faut prévenir les risques environnementaux et les nuisances des ICPE avec plus de rigueur (*voir supra*), mais en faisant en sorte que les restructurations soient facilitées, notamment par l'alignement des seuils d'autorisation des élevages sur le niveau européen, qui existe déjà pour les regroupements d'élevages et pourrait être étendu aux extensions, voire aux créations.

Deuxièmement, **il faut éviter d'encourager la rupture du lien au sol** et la création artificielle d'élevages non rentables, en accordant des aides à la dépollution de manière trop libérale. La méthanisation pose un problème particulier. Elle bénéficie d'un tarif public de rachat de l'électricité - deux fois revalorisé en 2006 et en 2011 - et d'aides à l'investissement de l'État et des collectivités, qui la rendent très attractive, d'autant plus qu'elle permet de financer le traitement des effluents⁴⁰. Ces aides seraient légitimes s'il s'agissait de produire, à un coût raisonnable, de l'énergie renouvelable à partir de déchets (verts, d'abattoir, etc.). En revanche, il ne faut pas encourager l'utilisation des cultures énergétiques, en raison d'un mauvais bilan carbone, dû aux modifications indirectes des affectations des sols que cela impliquerait. La concentration animale serait alors limitée par les stocks de déchets disponibles.

5.2. Accroître l'efficacité économique de la politique du lisier

“ LA RECHERCHE D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE DEMANDE DE DIFFÉRENCIER LA POLITIQUE SELON LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES ET LES COÛTS DES PRODUCTEURS ”

La recherche d'efficacité économique, au sens de la création de valeur et de la minimisation des coûts, demande de différencier la politique selon les enjeux écologiques des territoires et selon les coûts des producteurs. Cependant, il faut que les gains d'efficacité obtenus ne soient pas effacés par les coûts administratifs induits par la différenciation.

39. Outre les questions de nuisances et de charge en minéraux, l'augmentation de la densité de porcs et de volailles accentue la spécialisation des assolements (vers les grandes cultures), avec des conséquences négatives sur la biodiversité.

40. Notamment, via la fabrication d'engrais complets à base de lisier.

5.2.1. L'extension du zonage : adapter la norme aux enjeux écologiques

Ainsi, **il est légitime d'élever les exigences environnementales et donc les coûts de conformité dans les zones où les bénéfices attendus sont plus importants**, car cela permet de dégager une valeur collective supérieure. Cela plaide pour un zonage de la politique environnementale, avec des mesures renforcées et/ou spécifiques dans les zones à fort enjeu environnemental. Au premier chef, les plafonds d'apports de minéraux (azote, mais aussi phosphore) devraient être abaissés dans les zones comportant des enjeux d'eau potable et d'eutrophisation des eaux continentales et marines⁴¹. À cette différenciation des normes, il peut être nécessaire d'associer des pratiques agricoles visant à réduire les fuites de minéraux (couverture des sols, bandes enherbées, etc.), en fonction des enjeux écologiques.

Sous la pression des contentieux européens, ces recommandations ont déjà été largement mises en œuvre dans les ZAC, les bassins versants en contentieux et les bassins versants à algues vertes. Cependant, si la réglementation sur les structures était simplifiée comme suggéré, **cela rendrait d'autant plus nécessaire de poursuivre la réflexion sur le zonage**, comme cela existe au Danemark, en l'étendant aux eaux douces sensibles à l'eutrophisation (plafonds de phosphore en amont des lacs de barrage), aux zones naturelles d'intérêt patrimonial, aux zones d'habitation sensibles aux odeurs et à l'ammoniac émis par les élevages. Ces nouvelles zones pourraient d'ailleurs se superposer avec des zones existantes. Comme aux Pays-Bas, cela reviendrait à définir par différence des « zones industrielles », où par exemple la taille des élevages intensifs pourrait être plus importante, ce qui permettrait d'alléger la procédure ICPE.

5.2.2. Les marchés de l'épandage : allouer l'effort de résorption entre les producteurs

“ IL FAUT FAIRE EN SORTE QUE LES PRODUCTEURS LES PLUS EFFICACES FASSENT LES EFFORTS DE DÉPOLLUTION ”

S'il semble possible de différencier la politique selon les enjeux écologiques des zones du territoire, sans trop de coûts de transaction, c'est beaucoup plus difficile de faire la même chose avec des producteurs petits et nombreux. Il est pourtant bien connu en économie que le respect d'une norme de pollution à l'échelle sectorielle coûte globalement moins cher, si les efforts supplémentaires des producteurs qui ont des coûts faibles compensent le non respect de la norme par les producteurs qui ont des coûts élevés. Autrement dit, **il faut faire en sorte que les producteurs les plus efficaces fassent les efforts de dépollution**. La norme étant le plus souvent uniforme pour

éviter les coûts de transaction, elle ne permet pas de réaliser cette allocation efficace des efforts de dépollution. En revanche, la flexibilité est automatique dans un système de taxation, car les agents ont intérêt à faire des efforts si leur coût de dépollution unitaire est inférieur à la taxe. Cela explique que les agents qui ont des coûts faibles fassent plus d'efforts que ceux qui ont des coûts élevés. Si la norme devient négociable sur un marché, le signal de prix conduit également à ce résultat.

En France, deux marchés des quotas d'azote sont déjà opérationnels :

- le marché des droits à produire, créé par la réglementation sur la restructuration des élevages en ZES ;
- le marché des droits d'épandage, créé par les programmes d'action de la directive nitrates, où ce sont les effluents et pas les quotas d'azote qui sont mobiles.

Le premier marché, dont les limites ont été présentées, devrait disparaître si la réglementation sur les restructurations était supprimée. Les échanges du second marché seraient en revanche renforcés par l'application effective de la réglementation, comme on l'observe dans les pays du nord de l'Europe.

Les éleveurs à coûts faibles traiteraient ou exporteraient leurs effluents, libérant ainsi des terres d'épandage, alors que les autres privilégieraient l'épandage ou la réduction du cheptel. Cela assurerait la minimisation des

41. Ce que ne permet pas la taxe, pour des raisons d'égalité devant l'impôt et de risque de marché noir.

coûts de conformité à la directive nitrates, à l'échelle du secteur⁴². On peut en conséquence prévoir une augmentation du prix des terres dans les zones de forte concentration animale, car la valeur du droit d'épandage se capitalise dans la terre. La hausse du prix de la terre dans les zones surchargées découragerait les installations et régulerait ainsi la concentration animale. Cette appréciation de la terre profiterait aux producteurs en place et compenserait les coûts supplémentaires liés à l'application de la directive nitrates.

Il serait donc intéressant de faciliter le fonctionnement des marchés de l'épandage, sous condition de gérer les externalités associées aux échanges. Cela passerait d'abord par la suppression des contraintes réglementaires⁴³ portant sur l'épandage dans les ZES, qui n'auraient plus d'intérêt car les éleveurs faisant des économies d'échelle dans le traitement ou l'exportation seraient incités à louer leurs terres pour l'épandage. L'État pourrait ensuite encourager l'émergence de structures privées ou coopératives de gestion des marchés, dans l'objectif de réduire les coûts de transaction entre les bailleurs et les preneurs.

Cependant, si le marché de l'épandage est l'instrument pour résorber la pollution des eaux à moindre coût, il ne gère pas la pollution de l'air par l'ammoniac, ni les nuisances liées aux odeurs et au transport des effluents, ce qui explique qu'il suscite des oppositions sociales. Ces questions pourraient être résolues en redéfinissant les zonages qui existent déjà sur l'épandage (*voir infra*) ou en imposant des normes technologiques appropriées.

Enfin, pour que les marchés de droits d'épandage réalisent effectivement la minimisation des coûts, il faut éviter de créer des distorsions économiques. À ce titre, **il faudrait proscrire les aides couplées (par exemple en % de l'investissement) à des solutions de résorption spécifiques**, qui diminuent artificiellement leur coût et amènent à les utiliser trop intensivement, au détriment de solutions moins coûteuses. Cela concerne notamment le traitement du lisier, mais également la méthanisation, qui bénéficie d'aides qui vont bien au-delà de la valeur des crédits carbone économisés⁴⁴.

5.3. Protéger les revenus des producteurs

Les dernières recommandations portent sur les questions de revenu, principal obstacle à la mise en œuvre de la directive nitrates. Ici, un double impératif consiste à :

- éviter de peser inutilement sur les revenus ;
- si on a enfin la volonté de mettre en œuvre des politiques efficaces, compenser transitoirement les baisses de revenu dans les périodes d'ajustement structurel, inévitable dans les zones surchargées.

5.3.1. Éviter d'alourdir inutilement les coûts supportés par les producteurs

Ce premier point amène à **recommander des normes d'apports de minéraux, plutôt que des taxes sur les intrants (engrais et aliments du bétail)**⁴⁵. En effet, dans un système de normes, le droit d'appliquer les minéraux est gratuit, tant qu'on n'atteint pas les plafonds réglementaires. En revanche, les taxes *ad valorem* sur les intrants sont facturées « au premier kg », c'est-à-dire sur toute la consommation d'intrants, que les plafonds soient dépassés ou non.

Les surplus de minéraux sont en outre mieux corrélés à la pollution que les intrants, quand la concentration animale est hétérogène, donc plus justes et plus pédagogiques. Ceci explique aussi que le coût individuel supporté par le producteur, pour réduire les fuites d'azote, soit moins élevé avec une norme en minéraux qu'avec une taxe sur les intrants⁴⁶.

On a vu par ailleurs que les contrats d'épandage réduisaient le coût collectif, car les échanges évitent à certains éleveurs de s'engager dans des solutions de résorption de leurs effluents trop coûteuses.

42. Il existe une grande hétérogénéité de coûts de résorption des effluents entre élevages d'espèce et de taille différentes, qui constitue le moteur des échanges.

43. Plafonds d'épandage et seuils d'obligation de traitement.

44. Cependant, il est légitime d'encourager la diffusion des technologies innovantes, en phase de démarrage uniquement, en aidant ponctuellement les producteurs qui prennent le risque d'être des cobayes.

45. D'autant plus qu'il faudrait des taxes très élevées pour espérer réduire la consommation d'intrants et par suite la pollution.

46. En revanche, la mise en œuvre de la taxe *ad valorem* est beaucoup moins coûteuse pour l'État.

Enfin, **la redevance pollution des élevages pourrait être supprimée**, car il s'agit d'un impôt injuste qui n'a aucun effet sur la réduction des pollutions, puisqu'elle est assise sur les effectifs animaux et pas sur un indicateur de pollution.

5.3.2. Compenser les pertes de revenu de manière transitoire et non distorsive

“ SANS AIDES PUBLIQUES, LES ÉLEVAGES NON RENTABLES VONT DISPARAÎTRE

L'application effective de la réglementation va faire que certains élevages n'auront pas la rentabilité suffisante pour financer les technologies de traitement des effluents, voire même le prix des droits d'épandage. Sans aides publiques, ces élevages non rentables vont disparaître.

Peut-on envisager ces aides et sur quelles bases ? Ici, il faut distinguer le court terme et le long terme. À court terme, le capital et le travail ne sont pas mobiles, les bâtiments d'élevage ne sont pas amortis et l'éleveur ne peut pas facilement trouver du travail ailleurs. Il est alors légitime d'accorder des aides à durée limitée, de façon à ce que les éleveurs puissent amortir les investissements et dégager un revenu. À long terme, le capital et le travail sont mobiles, les aides ne sont plus justifiées, sauf à maintenir sous perfusion des élevages qui ne créent pas de valeur ou à alimenter des effets d'aubaine.

En outre, **les aides devraient être neutres, c'est-à-dire qu'elles ne devraient pas donner d'incitation à adopter une solution particulière** (traitement, exportation, réduction du cheptel, fermeture, etc.). Ces recommandations faciliteraient la libération des terres d'épandage et la restructuration des élevages. À terme, pourraient coexister plusieurs types d'élevage durables, au sein d'un continuum allant des élevages de petite taille liés au sol produisant des produits à forte valeur ajoutée, jusqu'à des élevages compétitifs de grande taille produisant des produits standards en résorbant leurs effluents sans aides pérennes.

5.4. L'extension aux pollutions accidentelles ne relevant pas de la directive nitrates

Dans l'esprit de la directive nitrates, l'analyse et les recommandations précédentes ont porté essentiellement sur les pollutions diffuses. Cependant, les élevages sont également à l'origine de pollutions accidentelles, qui touchent notamment les masses d'eau et sont liées à des dysfonctionnements dans les systèmes de stockage et de transfert des effluents (ruptures de fosse ou de canalisation). Les systèmes à base de lisier (élevage sur caillebotis) sont à cet égard beaucoup plus risqués pour l'eau que les systèmes à base de fumier (élevage sur litière). En élevage porcin, les systèmes lisier sont très majoritaires par rapport aux systèmes fumier, car ils procurent des économies de travail, qui font plus que compenser les coûts d'investissement plus élevés.

Par ailleurs, les dommages à l'environnement, proportionnels à la surface de rivière polluée, sont fonction du volume de lisier déversé et donc de la taille des élevages. Au vu de la récurrence et de la gravité de ces pollutions⁴⁷ dans une région comme la Bretagne, on peut douter de l'efficacité de la législation ICPE en matière de prévention des risques. **Il conviendrait donc de renforcer la législation ICPE, en mettant l'accent sur la sécurité des systèmes lisier.**

Les compagnies d'assurance privées pourraient également jouer un rôle dans la prévention des pollutions accidentelles, puisque leur métier consiste à identifier et à réduire les risques. On pourrait imaginer que les systèmes lisier paient des primes plus élevées et/ou soient soumis à des obligations de sécurité plus sévères, ce qui diminuerait leur intérêt relatif par rapport aux systèmes fumier. Cependant, pour que les acteurs de l'assurance soient incités à internaliser ces risques de pollution, **il faudrait que l'assurance des risques de pollution soit obligatoire et surtout que les tribunaux prennent en compte le préjudice écologique**, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui malgré les avancées récentes⁴⁸.

47. Provenant majoritairement des élevages de porc.

48. Jurisprudence et Loi sur la responsabilité environnementale de 2008.

CONCLUSION

“DANS LES PAYS DU NORD DE L'EUROPE, L'ÉLEVAGE EST UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE COMME UNE AUTRE, QUI DOIT ÊTRE RENTABLE SANS ALTÉRER L'ENVIRONNEMENT”

La comparaison des politiques du lisier menées en France et dans les pays du nord de l'Europe fait apparaître des différences d'esprit importantes. **Les politiques des pays du nord, alignées progressivement sur celle du Danemark, ont concentré leur action sur le respect effectif de l'équilibre de la fertilisation, sans chercher à bloquer ni à éviter les nécessaires évolutions structurelles.** Face à ces politiques, les éleveurs ont réagi d'une part en réduisant le cheptel (aux Pays-Bas), d'autre part en augmentant la taille des élevages et en se spécialisant, en développant la production de porcelets au détriment de l'engraissement. Ces évolutions structurelles ont eu pour objectif d'augmenter la valeur ajoutée par unité d'azote excrétée. Dans ces pays, il n'y a pas, autant qu'en France, de tabou sur le fait de sanctionner les éleveurs ou d'appliquer le principe pollueur-payeur. L'élevage est davantage une activité économique comme une autre, qui doit être rentable sans altérer l'environnement.

A contrario, **la France a basé sa politique du lisier sur la maîtrise et le maintien des structures d'élevage, à défaut de se donner les moyens de maîtriser les excédents de minéraux.** Cette politique, rendue possible par des aides massives aux infrastructures de dépollution, a conduit à l'accumulation des réglementations successives. Elle a longtemps été considérée comme un moindre mal, dans la mesure où cet empilement de digues face à la crue des effectifs animaux a permis jusqu'à aujourd'hui de différer le recours aux sanctions financières et au levier fiscal. Le dispositif a été largement cogéré par l'État et la profession agricole, dans le but partagé de maintenir la valeur ajoutée des filières animales et d'éviter les révoltes paysannes⁴⁹. Ces choix expliquent que les **résultats environnementaux soient insuffisants** au regard des sommes importantes qui ont été investies par l'État pour accompagner la résorption des excédents. Ils expliquent également le **découragement des éleveurs** et la **perte de compétitivité de l'élevage intensif français**. Les éleveurs se sentent pris dans un carcan administratif et ont des difficultés pour faire évoluer leur élevage dans le sens d'une meilleure rentabilité. La profession bretonne a d'ailleurs récemment présenté un plan de modernisation des élevages de porcs pour éviter le déclin de la filière, conditionné à l'assouplissement des règles administratives. On peut se demander enfin si les options prises n'ont pas contribué à cantonner l'élevage intensif français dans son bassin historique de l'ouest, ce qui a accentué les problèmes. En effet, l'incapacité de l'État à maîtriser les excédents renforce l'opposition sociale, qui peut s'exprimer d'autant plus via les enquêtes publiques que la réglementation met l'accent sur les structures.

En résumé, on constate que **les politiques des pays du nord de l'Europe sont plus conformes aux prescriptions normatives de l'analyse économique⁵⁰ que celle de la France.** On s'est appuyé sur ce constat pour faire quelques recommandations visant à améliorer l'efficacité écologique et économique de la politique française. On propose donc :

- **d'appliquer effectivement la réglementation**, en mettant l'accent sur la définition des normes écologiques incontournables et sur les sanctions ;
- **d'étendre les zones sensibles**, où seraient appliquées des mesures renforcées en fonction des enjeux écologiques ;
- **de simplifier la réglementation**, en la dépouillant des mesures qui brident inutilement les restructurations des élevages ;

49. Tradition historique en Bretagne.

50. Voir aussi P. Le Goffe, « Les instruments de régulation des pollutions des élevages : une analyse économique », in : *Flux d'azote liés aux élevages en France : réduire les pertes, rétablir les équilibres*, Chapitre 10, Expertise scientifique collective, INRA, Paris, 2012, pp. 461-500.

- **de faciliter les échanges d'effluents**, de manière à minimiser les coûts de résorption ;
- **de compenser les pertes de revenu**, de manière transitoire et non distorsive.

Si ces recommandations étaient appliquées, on pourrait anticiper à terme une évolution comparable à celles du Danemark et des Pays-Bas, les mêmes causes produisant les mêmes effets, c'est-à-dire une spécialisation du territoire national en fonction des avantages comparatifs. La Bretagne étant relativement dépourvue en terres d'épandage et en céréales, mais au contraire bien pourvue en tradition d'élevage et en technicité, elle se spécialiserait davantage dans la production de porcelets. À l'inverse, les zones de grande culture, situées plus à l'est et plus proches des lieux de consommation⁵¹, pourraient se spécialiser dans l'engraissement des porcs charcutiers. Cependant, il faudrait préalablement lever les freins au développement de l'élevage intensif dans ces régions (manque de « vocations d'éleveur » dans un contexte de prix élevé des céréales, absence d'économies d'agglomération au démarrage de la filière), y compris avec l'aide de l'État, à une époque où on réfléchit à l'avenir de l'élevage en France.

“ EN ACCORDANT TROP DE POIDS À LA PROFESSION AGRICOLE, L'ÉTAT FRANÇAIS S'EST EMPÊCHÉ DE METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUEMENT EFFICACES”

Il resterait à comprendre pourquoi la France n'a pas fait les mêmes choix que les pays du nord de l'Europe. Pourquoi a-t-elle conçu des politiques inefficaces, qui ont fini par pénaliser les producteurs, c'est-à-dire le contraire de l'objectif poursuivi ? Certes, la densité animale des zones d'élevage intensif est moins forte en France qu'aux Pays-Bas et la pression de la Commission européenne sur le gouvernement français est plus récente. Cependant, face à ces pressions, les pays du Nord ont adopté beaucoup plus vite des mesures efficaces. Ils ont fait moins d'obstruction, alors que la France a tardé à réagir en empilant des dispositifs complexes et non contraignants. Comme on l'a évoqué, la cogestion des politiques agricoles par l'État et la profession agricole a facilité la capture de la réglementation environnementale. En accordant trop de poids à la profession agricole, l'État français s'est empêché de mettre en œuvre des politiques économiquement efficaces, au sens de la maximisation de la valeur collective sur le long terme. Il serait intéressant d'expliquer l'origine de la tradition française de cogestion des politiques agricoles, qui n'est pas aussi forte dans les autres pays. Est-elle liée à des spécificités historiques, sociales, économiques, ou à l'existence d'institutions particulières, comme l'existence d'un complexe administrativo-agricole hypertrophié (ministère, organisations professionnelles, enseignement et recherche, banques et assurances, etc.) ?

51. Ce sont également des zones d'habitat moins dispersé que dans l'ouest breton, où la production intensive induirait moins de nuisances.

BIBLIOGRAPHIE

Conseil d'État, *L'eau et son droit, Rapport public 2010*, La documentation française, 2010, 584 p.

Cour des comptes, « Les instruments de la gestion durable de l'eau », in : *Rapport public annuel 2010*, Paris, février 2010, pp. 617-655.

Le Goffe P., « Les instruments de régulation des pollutions des élevages : une analyse économique », in : *Flux d'azote liés aux élevages en France : réduire les pertes, rétablir les équilibres*, Chapitre 10, Expertise scientifique collective, INRA, Paris, 2012, pp. 461-500.

Lessirard J., Quevremont P., *La filière porcine française et le développement durable*, ministères de l'Écologie et de l'Agriculture, Paris, France, (Rapp. IGE/07/042 et CGAAER 1579), 2008, 74 p. + annexes.

OCDE, *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement : analyse et évaluation*, Paris : OCDE, 1999, 168 p.

OCDE, *Politiques de l'environnement : Quelles combinaisons d'instruments ?*, Paris : OCDE, 2008, 248 p.

LISTE DES ACRONYMES

AEI : agriculture écologiquement intensive

AOP : appellation d'origine protégée

BEP : Bretagne Eau Pure

FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

GREN : groupe régional d'expertise nitrate

ICPE : installations classées pour la protection de l'environnement

MINAS : MINeral Accounting System

PMPOA : programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

UE : Union européenne

ZAC : zones d'action complémentaires

ZES : zone d'excédents structurels

LES RELATIONS UE-MÉDITERRANÉE EN MATIÈRE AGRICOLE. L'EXEMPLE DU MAROC ET DE LA TURQUIE

Raúl Compés López, José-María García-Alvarez-Coque et Tomás García Azcárate,
Policy Paper n° 91, Notre Europe - Institut Jacques Delors, avril 2013

UNE STRATÉGIE EXTÉRIEURE POUR L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

Nadège Chambon, *Policy Paper n° 81, Notre Europe - Institut Jacques Delors, février 2013*

LE PROJET D'UNE PAC POUR L'APRÈS 2013 ANNONCE-T-IL UNE « GRANDE » RÉFORME ?

Louis-Pascal Mahé, *Policy Paper n° 53, Notre Europe, mars 2012*

LES PROPOSITIONS DE L'UE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL APRÈS 2013 : BON COMPROMIS ENTRE INNOVATION ET CONSERVATISME ?

Francesco Mantino, *Bref n° 31, Notre Europe, janvier 2012*

LE CADRE STRATÉGIQUE COMMUN : QUELLE VALEUR AJOUTÉE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL ?

Nadège Chambon, Alin Cristian Mituța et Neculai-Cristian Șurubaru, *Policy Paper n° 50, Notre Europe, décembre 2011*

LA PAC, FACTEUR DE SOLIDARITÉ OU DE DÉSUNION EUROPÉENNE ?

Nadège Chambon, *Policy Paper n° 45, Notre Europe, juin 2011*

LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE ET LES DÉFIS À VENIR

Francesco Mantino, *Policy Paper n° 40, Notre Europe, août 2010*

LA RÉFORME DE LA PAC AU DELÀ DE 2013 – UNE VISION À PLUS LONG TERME

Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé, *Études & Recherches n° 64, Notre Europe, février 2008*

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*