

COUR DES COMPTES

LA PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE EN EAU FACE AUX POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE :

LE CAS DE LA BRETAGNE

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

FÉVRIER 2002

Sommaire

	Pages
Délibéré	5
Présentation	7
Introduction	11
I – La qualité des eaux bretonnes	11
II – Le partage des compétences et des financements dans le domaine de l'eau	26
Chapitre I : Les outils réglementaires	37
I – L'inapplication du régime des installations classées pour la protection de l'environnement	38
II – Des contrôles insuffisants	62
III – La lutte contre la pollution phytosanitaire : la conjonction de l'incitatif et du réglementaire	71
IV – Une police des eaux peu orientée vers la lutte contre les pollutions	73
Chapitre II : Les programmes de reconquête de la qualité de l'eau	77
I – La protection des points de captage : une mise en œuvre difficile	78
II – La maîtrise de la fertilisation : des plans d'action départementaux peu contraignants	86
III – Des programmes de résorption en zones d'excédent structurel en retard sur leurs objectifs	91
IV – Les aides agricoles à vocation environnementale	97
V – Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)	102
VI – Les contrats de rivière et les contrats de baie	117
VII – Le programme Bretagne Eau Pure (BEP)	122
VIII – Des actions nombreuses, coûteuses, difficilement coordonnées, qui se sont affranchies du principe pollueur / payeur	139
Chapitre III : Le risque contentieux	143
I – Les contentieux communautaires	144
II – Les contentieux nationaux	148
Conclusion et recommandations	153
I – Des incohérences entre les mécanismes économiques des politiques agricoles et les enjeux environnementaux	155
II – Une mobilisation insuffisante des filières agro-alimentaires	158
III – Une juxtaposition inefficace de multiples zone d'action	159
IV – Un contrôle des épandages inexistant	160
V – Des politiques juridiquement instables, dépourvues d'indicateurs et de calendriers précis	161
VI – Des moyens administratifs insuffisants	163

Annexes	165
Annexe 1 : Les expériences étrangères	167
Annexe 2 : L'évolution des différentes sources de pollution	189
Annexe 3 : Les scénarios d'abandon des captages	192
Annexe 4 : La tentation des solutions palliatives	193
Annexe 5 : Le recensement des élevages relevant du régime ICPE	197
Glossaire	199
Liste des sigles utilisés	203
Réponses des administrations et organismes concernés	207

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LA PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE EN EAU FACE AUX POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE : LE CAS DE LA BRETAGNE.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Marmot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, présidents de chambre, MM. Mathieu, Blondel, Chartier, Limouzin-Lamothe, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Vianès, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Bady, Billaud, Recoules, de Mourgues, Malingre, Paugam, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Richard, Devaux, Bayle, Bouquet, Adhémar, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Ganser, X-H. Martin, Silberzhan, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Cardon, Théron, Mme Ruellan, MM. Briet, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Attali, Paul, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Thélot, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Lafaure, Dieffenbacher, Banquey, Braunstein, Auger, Delin, conseillers maîtres, MM. David, Rannou, Lazar, d'Albis, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Cieutat, conseiller maître, rapporteur général.

Était présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Frenzt, avocat général.

M. Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

N'ont pas pris part aux délibérations : M. Bertrand, Mme Pappalardo, M. Fernet.

Fait à la Cour, 7 février 2002.

Présentation

« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ».

Fondé sur cette notion de patrimoine national introduite par la loi du 3 janvier 1992, l'objectif fondamental de la politique de l'eau est de préserver la disponibilité de la ressource en quantité et en qualité, tout en assurant l'égalité des citoyens devant ses multiples usages.

Il s'agit donc de garantir aux consommateurs que l'eau brute répond avant même d'être traitée aux critères de qualité fixés par la loi, et de maintenir le milieu aquatique dans un état écologique compatible avec les autres usages de l'eau, tels la pêche, la plaisance ou la baignade.

La dégradation sensible et continue des eaux superficielles et souterraines dans certaines parties du territoire, du fait de pollutions diffuses d'origine agricole, constitue à cet égard un défi majeur.

En effet, les principes d'action retenus par le législateur pour préserver la ressource en eau obligent les pouvoirs publics à privilégier l'action préventive pour réduire les pollutions dès leur origine, et à faire supporter aux responsables de cette détérioration tout ou partie du coût des actions mises en place.

Au vu des politiques engagées depuis dix ans en Bretagne, aucun de ces principes n'a été respecté.

En effet, les cours d'eau et les nappes de Bretagne sont aujourd'hui fortement dégradés par l'activité agricole, au point qu'une prise d'eau sur trois contrevient aux normes de qualité fixées par la réglementation.

Ce processus est amorcé depuis au moins trois décennies, sans qu'une politique suffisamment volontariste et constante ait pu le freiner : les nombreuses actions mises en œuvre en Bretagne depuis 1993, époque d'une première prise de conscience, se sont ajoutées sans parvenir à démontrer de résultats probants, bien que des fonds publics d'un montant supérieur à 310 M€ aient été engagés.

Le principe d'action préventive n'a donc pas été appliqué jusqu'à présent, et les pouvoirs publics ont aussi tardé à mettre en œuvre des mesures qui relèvent désormais de la « reconquête ».

Bien plus, les différents programmes conçus pour restaurer la qualité des eaux bretonnes ne se sont guère efforcés de réduire les pollutions agricoles à la source : ils ont le plus souvent pris la forme d'incitations à mieux faire, dans l'espoir qu'une modification progressive des pratiques éviterait de devoir faire respecter une réglementation qui demeure à ce jour largement lettre morte.

D'une façon plus générale, les actions engagées en Bretagne se sont attachées à convaincre les seuls éleveurs, alors que ceux-ci ne constituent que les derniers maillons de filières fortement structurées et intégrées. Les déséquilibres du modèle breton sont d'abord le produit d'un système agro-alimentaire, et non pas seulement d'exploitants individuels.

Enfin, le principe selon lequel celui qui pollue doit payer est resté inappliqué : la charge financière de ces actions a été, soit supportée par l'ensemble des collectivités concernées, au premier rang desquelles figure l'Etat, soit reportée sur les consommateurs d'eau par le prix qui leur était facturé.

Ces insuffisances sont exemplaires. En effet, si la situation des eaux bretonnes est particulièrement critique, d'autres régions, voire d'autres milieux, rencontrent dès à présent ou rencontreront à brève échéance des problèmes comparables : tel est le cas de l'ensemble du bassin de la Seine, très dégradé par l'activité agricole intensive qui caractérise l'amont du fleuve, ou de la nappe d'Alsace, qui constitue la principale ressource en eau de cette région.

Or, c'est en grande partie pour n'avoir pas su arbitrer les conflits d'usage ni choisir les instruments les plus adaptés que l'action conduite par l'Etat en Bretagne se révèle aujourd'hui aussi décevante, et que sa responsabilité est mise en cause par les juges européens et nationaux. Pourtant, le paradoxe de l'exemple breton réside en ce que les mêmes caractéristiques hydrologiques qui rendent les problèmes de pollution plus aigus offrent aussi la possibilité d'une reconquête plus rapide et plus « simple » qu'elle ne pourra l'être dans le cas de régions où les nappes sont profondes, telles celles du bassin parisien ou du Nord, ou, à l'étranger, des Pays-Bas.

Au moment où le gouvernement s'engage à renforcer la politique de préservation de la ressource en eau, comme en témoignent la signature à Rennes le 14 mai 2001 d'une charte de développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire ainsi que les résolutions du comité interministériel d'aménagement du territoire du 9 juillet 2001 visant à renforcer les moyens alloués à cet effet dans la région, il est essentiel que

soient tirées les leçons des échecs et insuffisances des actions conduites en Bretagne.



Ces actions, nombreuses et diverses, relèvent à un degré ou un autre de toutes les collectivités, et mettent en jeu l'ensemble des instruments à la disposition de la puissance publique, depuis la réglementation jusqu'aux aides financières en passant par la fiscalité ou la planification.

Plusieurs travaux et rapports ont été consacrés depuis peu au thème de la protection de la ressource en eau et aux pollutions agricoles¹. Le présent rapport, qui résulte de contrôles conjoints de la Cour des comptes et de la chambre régionale des comptes de Bretagne, s'inscrit dans une problématique d'ensemble comparable, mais suit une méthode quelque peu différente : c'est la totalité des actions publiques concourant à la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole sur un territoire donné, la Bretagne, qui a été contrôlée et évaluée. Cette enquête est ainsi le résultat d'investigations menées en commun par les deux juridictions sur le fondement des articles L. 111-3 et L. 211-1 et suivants du code des juridictions financières².

Les actions évoquées dans ce rapport sont celles qui, par l'aménagement des exploitations, l'adaptation des équipements ou la modification des pratiques, visent à protéger la ressource en eau des pollutions diffuses.

Elles ne comprennent donc pas les dépenses liées aux usines de potabilisation – sauf pour souligner les coûts supplémentaires induits par une ressource déjà polluée – ni l'assainissement des eaux usées des collectivités et des industries. Les dépenses spécifiques liées à la reconquête de la qualité des eaux littorales et marines ne sont pas non

1 Les inspections générales des finances et de l'agriculture ont ainsi remis, en juillet 1999, un rapport d'évaluation du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ; l'inspection générale de l'environnement a rendu en avril 2001 un rapport sur le fonctionnement du conseil départemental d'hygiène d'Ille-et-Vilaine ; enfin, le commissariat général au plan a rendu public à l'automne 2001 un rapport de synthèse sur la politique de préservation de la ressource en eau potable.

2 Conformément aux compétences de chacune des deux juridictions, la Cour des comptes a contrôlé les crédits d'Etat et les établissements publics nationaux comme l'agence de l'eau Loire-Bretagne, tandis que la chambre régionale portait ses investigations sur les collectivités locales et leurs groupements, notamment la Région, les départements et les syndicats intercommunaux engagés dans les différents programmes de reconquête de la qualité de l'eau.

plus évoquées, sauf exception, puisqu'elles ne participent que peu à l'amélioration de la ressource utilisable.

Les dépenses incluses dans ce périmètre sont regroupées dans de multiples programmes. Aussi les contrôles des juridictions se sont-ils donnés pour objectifs :

- de recenser et de chiffrer l'ensemble des actions et des dépenses engagées par les pouvoirs publics ;
- d'analyser la gestion administrative de ces actions ;
- de fournir des éléments pour apprécier leur efficacité écologique ;
- d'évaluer la pertinence des aides financières au regard d'autres instruments, par exemple réglementaires ;
- d'examiner des exemples étrangers comparables : le rapport comporte ainsi en annexe une présentation des politiques menées aux Pays-Bas, au Danemark et aux Etats-Unis.

Le rapprochement de ces enjeux et de ces objectifs avec l'insuffisance des résultats obtenus conduit la Cour à formuler des recommandations exposées en conclusion.

Introduction

L'analyse détaillée des programmes engagés en Bretagne depuis une dizaine d'année au titre de la préservation des eaux face aux pollutions d'origine agricole, et surtout le jugement qui peut en être tiré, doivent s'appuyer sur deux présentations préalables : celle de la qualité des eaux, d'une part, qui détermine l'enjeu de ces programmes, et celle des acteurs qui ont conçu et animé ces programmes, d'autre part.

I – La qualité des eaux bretonnes

Les caractéristiques hydrographiques de la Bretagne y rendent l'eau prélevée pour la consommation particulièrement vulnérable aux pollutions. En outre, ces dernières atteignent rapidement le milieu marin où elles peuvent avoir des conséquences sérieuses pour les activités économiques, ainsi que pour la santé humaine.

A – Un milieu fragile par ses caractéristiques hydrologiques

La région Bretagne présente des caractéristiques très particulières sur le plan de la ressource en eau, liées à sa situation littorale, à son substrat très imperméable, et surtout à la part prépondérante qu'y occupent les eaux de surface pour l'approvisionnement en eau potable. Elle partage certaines de ces caractéristiques avec le reste du massif armoricain, notamment sur les Pays de la Loire, ainsi que, avec des différences plus importantes, l'Auvergne, le Limousin ou le Pays Basque ou, à l'étranger, certaines parties du Danemark ou du Royaume Uni.

1 – Climat, sol et sous-sol

La Bretagne est l'une des régions les plus arrosées de France en dehors des zones de montagne, avec des précipitations totales de 600 à 1 500 mm par an pour 150 à 200 jours de pluie. Celles-ci ont un impact différencié en matière de diffusion des pollutions, selon qu'elles provoquent un lessivage rapide des sols avec infiltration directe dans les milieux ou qu'elles participent à une dilution des substances. La prévision

de jours sans pluie est par surcroît difficile, ce qui est préjudiciable au bon emploi des engrais et à l'exécution des épandages.

Par ailleurs, à l'exception de quelques zones restreintes comme le bassin de Rennes, les sols bretons sont peu profonds, légers et acides, formés par la décomposition superficielle du socle constitué pour l'essentiel de granits, de schistes ou de grès. Sur les zones de schistes, très répandues, le sous-sol est pratiquement imperméable. Sur le granit, il peut en revanche présenter une certaine perméabilité, sans toutefois que s'y produise la filtration observée dans les couches alluvionnaires.

Ces caractéristiques climatiques et géologiques ont pour conséquence une grande dispersion des réserves : les nappes sont rares, superficielles et de faible importance. S'y ajoute une grande réactivité aux précipitations : le débit des cours d'eau et le niveau des nappes réagissent très rapidement, soit par des étiages sévères, soit par des crues subites.

2 – Des eaux de surface rares et largement mobilisées pour l'approvisionnement

Les besoins en eau de la région sont actuellement de plus de 200 millions de m³ par an. Les eaux de surface représentent 80% des approvisionnements³, contre 37 % en moyenne en France.

Les bassins sont très petits : la distance à la mer, en moyenne de 20 km, est partout inférieure à 90 km. Ainsi une grande partie des eaux s'écoule avant d'avoir formé de gros cours d'eau, limitant la capacité d'auto-épuration. Rares sont les cours d'eau dont la ressource peut être utilisée successivement par plusieurs réseaux importants. A l'exception de la Vilaine avec Rennes et Redon, il n'y a guère, en amont d'une prise d'eau urbaine, que des stations rurales secondaires. Parallèlement, peu de prises d'eau sont situées en aval d'une station d'épuration importante.

La part restante de l'approvisionnement, soit 20 %, provient du sous-sol, avec de très nombreux puits et captages sur des nappes peu profondes qui sont souvent exploitées à l'aide de « drains » : ceux-ci permettent de mobiliser l'eau, mais avec un débit faible en quantité et en qualité, et variable selon la pluviométrie⁴.

3 Cette proportion varie selon les départements puisque les eaux souterraines, si elles représentent 32 % des ressources utilisées en Ile-et-Vilaine, ne sont que de 25 % dans le Finistère et tombent à 16 et 15 % dans les Côtes d'Armor et le Morbihan.

4 Les drains de Rennes assurent ainsi une partie importante de l'approvisionnement de la ville, comme ceux de Plonéis pour Quimper.

Ces caractéristiques expliquent, avant même toute pollution, l'apparition de tensions quantitatives sur la ressource : le schéma régional d'alimentation en eau potable présenté en novembre 1996 indique que *« le strict respect de la loi pêche devrait conduire un grand nombre de prises installées au fil de l'eau à réduire, voire stopper totalement pendant 10, 20, 30 ou 100 jours en année sèche les prélèvements »*.

La préservation de la qualité des eaux brutes présente donc un enjeu majeur : les fermetures de captages, déjà nombreuses, pour cause de détérioration avancée ou de dépassements chroniques des normes réglementaires accroissent d'autant le risque de raréfier la ressource.

B – L'état des eaux en Bretagne

L'analyse de l'état des eaux rend compte d'une dégradation continue depuis les années 1970. Pour les quatre dernières années, qui marquent le fonctionnement à plein régime des programmes de reconquête de la qualité, les résultats ne sont guère convaincants : si on observe dans l'ensemble une tendance à la stabilisation des teneurs en nitrates, certains points de prélèvement, y compris dans les bassins versants ayant bénéficié d'efforts importants, continuent à se détériorer. En matière de pollution par les produits phytosanitaires, quelques résultats positifs ont été enregistrés sur certains bassins versants, mais les maîtres d'œuvre des programmes reconnaissent eux-mêmes que ces résultats, là où ils existent, sont modestes et fragiles.

1 – La pollution par l'azote : les nitrates

Outre les pollutions primaires traitées surtout par les stations d'épuration, les normes réglementaires concernent des éléments aux effets plus lointains. Les nitrates sont l'un des principaux, bien que leurs conséquences soient parfois difficiles à discerner. Ils ont des effets, au moins en termes de risques, sur la santé des populations fragiles, et sur l'équilibre de la végétation aquatique. L'un de leurs inconvénients majeurs tient en effet à leur rôle, à côté du phosphore, dans l'eutrophisation des plans d'eau : la prolifération de végétation aboutit à la détérioration rapide des milieux et de la faune qui y survit, et surtout au développement d'algues vertes sur le littoral.

On peut difficilement mesurer les flux de « nitrates », compte tenu des processus complexes de diffusion et de transformation chimique qu'ils subissent. Les nitrates proviennent essentiellement des engrais minéraux azotés et des épandages de déjections animales.

Les apports d'azote dans les sols

Les **apports azotés** sont les quantités annuelles d'azote provenant des effluents d'élevage ou des engrais de synthèse. Les **apports d'origine animale** (= azote organique) sont calculés selon les références du comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates et les phosphates provenant des activités agricoles (CORPEN), à partir du comptage des différentes espèces. Les apports **d'origine minérale** (azote minéral) sont les quantités d'engrais vendues, comptabilisées au lieu et à la date d'acquisition, ce qui n'approche qu'imparfaitement les quantités répandues sur les sols. En outre, on ne dispose pas d'informations sur la vitesse de transfert dépendante de la nature du sol, ni sur la saison d'épandage qui influent aussi sur la pollution des sols (*Définition de l'Institut français de l'environnement*).

a) Une réglementation déjà ancienne

Les limitations fixées aux sources d'ingestion de nitrates viennent notamment des risques de méthémoglobinémie constatés entre 1940 et 1945 aux Etats-Unis, qui avaient entraîné le décès de nombreux nourrissons. Les travaux effectués à ce sujet ont amené l'organisation mondiale de la santé (OMS) et l'organisation mondiale de l'alimentation (FAO) à fixer en 1962 une dose journalière admissible de nitrates, répartie entre les légumes pour 80 % et l'eau pour 20 %.

Un dispositif réglementaire précis est aujourd'hui en place avec la directive 75/440 CEE du 16 juin 1975, transposée par le décret du 3 janvier 1989 : la teneur maximale autorisée dans les eaux brutes comme dans les eaux distribuées est de 50 mg/l, avec une valeur cible de 25mg/l qui doit être atteinte au moyen de programmes d'action globaux.

L'organisation mondiale de la santé (OMS) retient également dans ses recommandations un double système de plafond à 50 mg/l et de valeur-cible à 25 mg/l.

Qu'est-ce qu'une eau conforme à la réglementation ?

Une prise d'eau superficielle est conforme en matière de nitrates lorsqu'elle reste inférieure à la limite de 50 mg/l pendant plus de 95 % du temps, et que pour les 5 % restant, elle demeure sous le seuil de 75 mg/l.

Le conseil supérieur d'hygiène publique (CSHP) de France a estimé, dans un avis de 1997, que pour les dépassements momentanés de la teneur de 50 mg/l, les populations sensibles ne devaient pas consommer d'eau, les maires étant tenus d'en informer les habitants.

Quelle que soit la pertinence scientifique du plafond de 50 mg/l et de la valeur cible de 25mg/l, sans programmes de prévention, les taux de nitrates mesurés dans les cours d'eau bretons risquent de continuer à croître pour atteindre ou dépasser 120 à 150 mg/l, niveaux déjà atteints par certaines prises en Bretagne, et peut-être monter à plus de 300 mg/l, comme dans certaines zones des Pays-Bas. A ces niveaux, l'effet sur la santé pour les populations à risque est moins contesté.

b) Une pollution croissante depuis vingt ans

Les données relatives aux eaux brutes sont rares avant 1980, période à partir de laquelle les nitrates ont commencé à faire l'objet de mesures régulières. Pour les sept campagnes menées de 1982 à 1984 les rapports établis par les directions départementales de l'agriculture en mars 1985 montrent que :

- deux captages sur 336 dépassaient 50 mg/l ;
- six points de prélèvement étaient toujours compris entre 25 et 50 mg/l ;
- 21 points présentaient une teneur moyenne supérieure à 25 mg/l.

Le rapport de synthèse indiquait alors que « *les nitrates, du fait de leur incidence sur la fourniture d'eau potable apparaissent préoccupants en certains points (...). Dans ce cas, l'origine agricole est probablement prépondérante. Les actions à engager reposent sur la fertilisation raisonnée pour (les) apports d'azote minéraux et organiques...* » .

Le rapport de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) des Côtes d'Armor établi en septembre 1988 signalait :

« *La progression des teneurs en nitrates depuis 1982 est, en moyenne, dans le département, de 1,8 mg/l par an. Pour certains cours d'eau (6 points sur 48), cette progression peut dépasser +3,5 mg/l par an. Quinze points sur 48 ont dépassé la norme de 50 mg/l* » .

Les nappes de la zone légumière du Nord Finistère montraient aussi des taux fortement croissants, dépassant déjà les 100 mg/l.

Le rythme d'augmentation des concentrations décroît légèrement depuis 1990, en raison de l'évolution du coût des intrants et d'une sensibilisation accrue des éleveurs, mais reste supérieur à 1,5 mg par an.

c) Des eaux brutes aujourd'hui très dégradées

Les campagnes de surveillance menées par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) lors de la détermination des zones vulnérables en application de la directive « nitrates » permettent de comparer les chiffres de la campagne 1992-1993 et ceux de 1997-1998 sur un échantillon de 323 points d'eau ayant été analysés au moins à cinq reprises :

- la moyenne générale de concentration en nitrates pour 1997-1998 est de 37 mg/l au lieu de 36 lors de la campagne précédente, avec une moyenne des minima de 17 et une moyenne des maxima de 52 mg/l ;
- 14% des prélèvements présentent une concentration en nitrates qui peut dépasser 75mg/l, et 4 % le niveau de 100 mg/l.

Alors qu'en 1996, un quart des prises d'eau superficielles dépassait une fois dans l'année la valeur plafond, ce sont 40 % des prises qui ont dépassé la valeur de 50 mg/l au moins une fois en 1999. Pour les eaux souterraines, un quart des prises dépassait le plafond en 1999.

En dépit des programmes de reconquête engagés au début des années 1990, la situation reste globalement mauvaise :

Pourcentage des stations de mesures concernées :

teneurs en nitrate	concentrations maximales		concentrations moyennes	
	1998	1999	1998	1999
moins de 2 mg/l	0%	0%	0%	0%
de 2 à 10 mg/l	2%	2%	2%	2%
de 10 à 25 mg/l	2%	0%	4%	13%
de 25 à 50 mg/l	38%	49%	77%	68%
de 50 à 75 mg/l	49%	40%	15%	15%
plus de 75 mg/l	9%	9%	2%	2%

Source : DRAF et DDASS de Bretagne, bilans annuels

L'ensemble des prises d'eau destinées à l'alimentation en eau potable présente une contamination par les nitrates supérieure à 10 mg/l et cela de façon habituelle pour 98 % d'entre elles. Des teneurs moyennes supérieures à 50 mg/l sont observées dans 20 % de ces captages et 25 % d'entre eux dépassent au moins une fois par an la norme de 50mg/l.

Pour les eaux souterraines, 97 % des captages ont des teneurs habituelles supérieures à 10 mg /l et 40% ont des teneurs au moins une fois par an supérieures à 50 mg/l, la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) estimant que 24 % des captages dépassent le seuil défini par la directive.

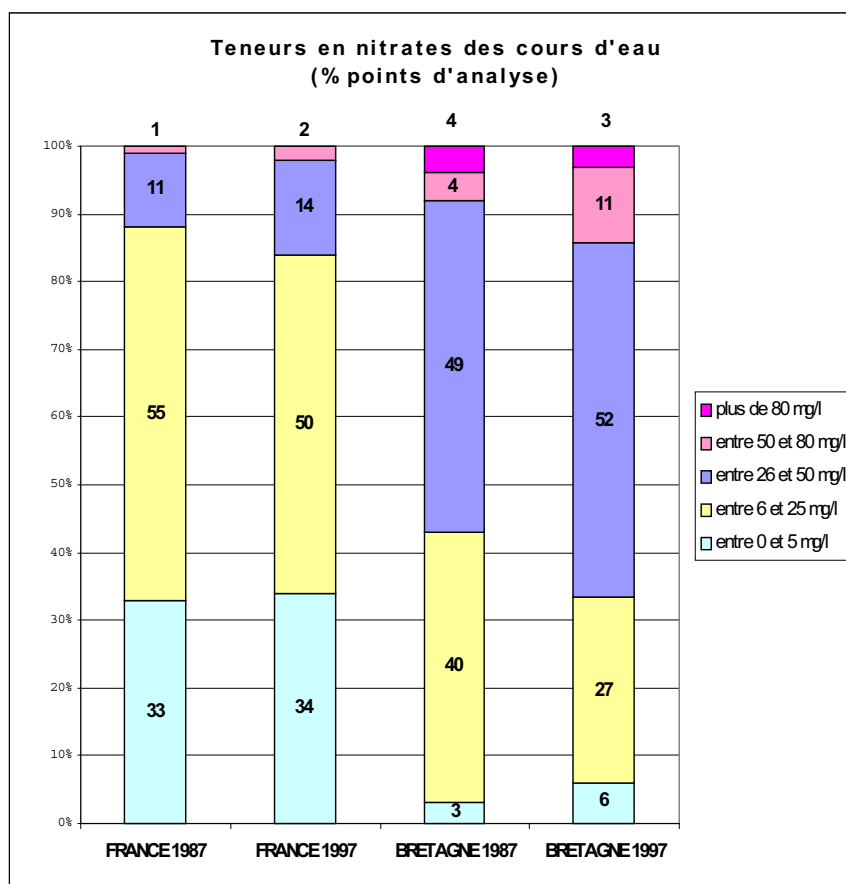
Le bilan effectué en 1999 par le réseau national de bassin confirme ces tendances : près de la moitié des points ont enregistré des concentrations maximales supérieures à 50mg/l, essentiellement en février, les eaux du nord-ouest de la Bretagne étant les plus dégradées avec des concentrations pouvant excéder 75 mg/l. La valeur guide de 25 mg/l est dépassée pour plus de 80% des mesures.

Au total, dans l'ensemble de la Bretagne, une prise d'eau sur trois ne respecte pas les normes de qualité.

Au plan national, l'institut français de l'environnement (IFEN) a estimé dans une étude de 1997 que 37 % des ressources en eau de la France étaient menacées par les nitrates. A partir d'un échantillon de 3 300 points de captage, l'étude estime que 12 % délivrent une eau en infraction avec la norme de 50 mg/litre, et que 25 % dépassent le chiffre de 40 mg/l.

d) Une évolution incertaine depuis 1994

Dans le Finistère et les Côtes d'Armor, où le seuil critique est atteint, le rythme de progression annuel est resté dans de nombreux points de 1 à 1,5 mg/l au cours des dix dernières années.



Source : Institut français de l'environnement – Base de données statistiques, édition 2000

Les moyennes départementales ou régionales sont toutefois à utiliser avec précaution du fait des fermetures de captages qui interviennent chaque année. Les données fournies par les DDASS portent sur les points de captages utilisés : par construction, les plus « mauvais » points sortent de l'échantillon au fur et à mesure des fermetures.

La comparaison des teneurs individuelles des années 1992-1993 et celles postérieures à 1996 ne montre pas d'évolution significative sur la plupart des points : les variations liées à la pluviométrie l'emportent sur le mouvement de hausse des 30 années précédentes, conduisant à des baisses sur lesquelles les services demandent de ne pas fonder trop d'optimisme. Le phénomène et sa propagation n'étant pas connus, non plus que les indicateurs tels que les stocks d'azote dans le sol, les conjectures sur les taux actuels de hausse ou de baisse sont tout à fait

gratuites. Elles dépendent, sur le plan formel, de l'année de départ, d'où leur grande variabilité. Si les teneurs antérieures se maintenaient, il serait étonnant que les aléas climatiques amènent des baisses même passagères, alors que les exemples du Nord Finistère et des Pays-Bas montrent que la hausse moyenne peut se poursuivre jusqu'à 250 mg/l (voir annexe 1).

Certains cours d'eau, cependant, témoignent depuis une période très récente d'une stabilisation de leur charge en azote. Celle-ci reste toutefois fragile, et ses causes peuvent avoir bien d'autres origines que les programmes de reconquête (coût des engrais et des aliments, etc.).

Au total, les programmes engagés depuis 1993 se révèlent décevants : s'il est exact que la reconquête durable de la qualité des eaux et la stabilisation des concentrations en deçà de la valeur cible de 25 mg/l exigeront plusieurs années, l'absence d'infléchissement notable, à l'exception d'une hypothétique stabilisation des teneurs en certains points de la Bretagne, témoigne du retard qui a déjà été pris.

Une eau distribuée encore médiocre

Les prélèvements et analyses effectués par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) montrent que les teneurs en nitrates des eaux distribuées aux consommateurs accusent régulièrement des dépassements. La proportion de la population bretonne recevant une eau non conforme en permanence est évaluée à 1%. La population recevant plus ou moins fréquemment une eau au robinet accusant une teneur en nitrates supérieure à 50mg/l est quant à elle évaluée à 170 000 habitants, soit 6 % de la population bretonne. Cette situation est d'autant plus médiocre que de nombreux captages ont été abandonnés au cours des dix dernières années en raison de teneurs excessives en nitrates.

2 – La pollution par les produits phytosanitaires

La lutte contre la pollution par les produits phytosanitaire (pesticides et herbicides) est souvent tributaire de l'évolution des méthodes d'analyse. Il existe en effet plusieurs centaines de molécules actives, et pour beaucoup d'entre elles, leurs effets sur l'eau ne font pas l'objet de mesures régulières.

Là encore, la réglementation européenne, transposée par le décret du 3 janvier 1989, établit des teneurs maximales que doivent respecter les eaux : la concentration maximale admise pour l'ensemble des produits phytosanitaires est de 0,5 µg/l avec une limite de 0,1 µg/l par substance individualisée.

Aux épandages agricoles liés à l'agriculture intensive, qui constitue la première consommatrice de produits phytosanitaires, s'ajoute l'entretien des réseaux publics et des jardins, pour lesquels les pesticides sont souvent utilisés sans discernement.

a) Une situation dégradée

Les rivières, où les trois millions de Bretons puisent 80 % de leur eau, sont surchargées en pesticides, présents dans les eaux brutes à des doses variables selon les substances et les périodes. Si les eaux superficielles sont très touchées, la majorité des nappes souterraines est, pour l'instant, épargnée.

Dans certains endroits, les taux de pesticides avaient atteint des concentrations très supérieures au seuil autorisé de 0,1 µg par litre : un taux de 6,3 µg /l de triazine a été relevé en 1999 à l'exutoire du bassin de la Maudouve dépendant du bassin versant du Gouët (Côtes d'Armor).

Plus de 20 molécules, dont l'acétochlore, ont été détectées dans les eaux au moins une fois et à des concentrations supérieures au seuil de 0,1 µg/l. Le cumul des concentrations d'un même échantillon a parfois atteint 13 µg/l. On constate ainsi une contamination quasi-chronique des eaux naturelles par l'atrazine ainsi que par l'isoproturon (désherbant). Sur certaines parcelles, les usages agricoles mettent en œuvre à eux seuls 70 molécules différentes. Enfin, le coût d'élimination des pesticides est particulièrement élevé : ainsi, la mise en œuvre des techniques d'extraction des pesticides par charbon actif entraînerait-elle un surcoût d'environ cinq centimes d'euros par m³ d'eau potable, rendant inaccessible l'équipement des petites unités de traitement.

b) Quelques résultats fragiles

En 1999, une stabilisation, voire une légère amélioration est notée puisque 27 % des prises d'eau superficielles ont respecté, dès le captage, la limite de qualité des eaux de consommation, alors qu'elles n'étaient que 21 % en 1998. Cette amélioration est sensible pour le diuron, mais moins nette pour l'atrazine.

La mise en œuvre des arrêtés préfectoraux pris depuis 1998 pour limiter l'usage de l'atrazine et du diuron près des cours d'eau, un régime de pluviométrie favorable par rapport aux périodes de traitement et l'évolution des pratiques de désherbage expliquent sans doute cette tendance. Celle-ci ne s'est toutefois pas poursuivie en 2000, puisque la

proportion d'usines de potabilisation n'ayant pas délivré une eau continûment conforme est remontée cette année-là à 24 %.

Un autre phénomène incite à nuancer ces maigres résultats : plusieurs variétés de produits phytosanitaires (herbicides principalement, mais les fongicides n'ont pas fait l'objet de recherches) sont détectées dans les eaux de pluie, témoignant d'une présence importante dans l'atmosphère. L'institut national de la recherche agronomique (INRA) estime que ces concentrations sont préoccupantes. Le problème tient au fait qu'une forte proportion des herbicides, parfois les trois quarts des quantités répandues, « rate sa cible ».

L'absorption chronique de produits phytosanitaires pouvant présenter des risques sérieux pour la santé humaine, la conférence nationale de sécurité sanitaire du 15 octobre 2001 a décidé de renforcer les modalités de leur contrôle.

3 – La qualité sanitaire des eaux conchyloles et des gisements naturels de coquillages

La situation reste peu satisfaisante dans ce domaine, sauf dans le Morbihan. Pour la conchyliculture, 15 zones, en général en fond d'estuaires, témoignent d'une qualité insuffisante (« classe C » de la réglementation), tandis que deux zones de pêche à pied très fréquentées sont interdites et qu'une douzaine font l'objet de restrictions.

Cette situation est due à une qualité microbiologique insuffisante, liée surtout à un assainissement défectueux, ainsi qu'à des teneurs en métaux lourds et en produits phytosanitaires. S'y ajoute cependant depuis les années 1980 le développement de phytoplancton toxique, dont la prolifération est favorisée par l'abondance d'éléments nutritifs à laquelle les pollutions diffuses agricoles contribuent largement.

4 – La prolifération d'ulves

Les ulves sont des algues vertes qui prolifèrent parfois brusquement. Ce phénomène a pris en Bretagne une ampleur considérable, tant par sa régularité que par son extension sur les côtes au cours de ces 20 dernières années. Actuellement, selon la pluviométrie printanière, ce sont 40 à 80 sites qui sont affectés par une telle prolifération, que l'on désigne sous le nom de « marée verte ».

Afin d'éviter les désagréments dus à l'accumulation de ces ulves et à leur décomposition sur les plages, il est nécessaire de procéder à leur

ramassage, ce qui représente quelques 50 000 à 70 000 tonnes par an pour un coût de 0,30 à 0,46 M€.

Lorsqu'il y a assez de phosphore, l'apport de nitrates au printemps provoque un développement très rapide de ces algues, qui sont facilement entraînées en pleine eau. Les observations réalisées par l'IFREMER révèlent une augmentation du stock d'ulves dans les eaux plus éloignées de la côte, notamment dans l'ensemble de la baie de Douarnenez, qui rendra long et difficile le processus d'élimination.

5 – D'autres polluants à prendre en compte

Trois autres types de pollutions posent ou pourraient poser à terme des problèmes en Bretagne.

Le premier est le phosphore, dont le rôle est déterminant dans l'eutrophisation des cours d'eau et dans le phénomène des algues vertes. Il existe cependant un lien entre les apports d'azote et de phosphore, qui explique le ciblage des politiques menées en Bretagne sur les nitrates, même si l'on peut regretter qu'un suivi du phosphore ne soit pas prévu. A l'inverse de la France, les Pays-Bas ont dirigé leurs actions vers le phosphore.

Le second est l'ammoniac, qui constitue souvent la première nuisance ressentie au voisinage des élevages du fait des odeurs. L'ammoniac est formé par la décomposition des déjections animales, et peut contribuer aux pluies acides, qui entraînent alors un supplément d'azote non négligeable au sol. Ce phénomène est moins important en Bretagne, du fait du climat, qu'aux Pays-Bas où ce risque constitue une préoccupation majeure.

Enfin, la qualité bactériologique des eaux superficielles se détériore rapidement en dépit de l'extension des capacités des stations d'épuration : la direction régionale des affaires sanitaires et sociales a ainsi indiqué que les sites de baignades au fil de l'eau avaient dû être fermés les uns après les autres, et que les autres activités nautiques en eau douce (canoë, plaisance...) étaient sérieusement menacées, notamment dans la perspective d'un durcissement des prescriptions de la directive européenne liée aux eaux de baignade.

D'autres nappes et d'autres cours d'eau atteints par des pollutions diffuses d'origine agricole

Les pollutions diffuses agricoles, qu'elles prennent la forme de concentrations en nitrates ou de pollution par les produits phytosanitaires, ne sont pas l'apanage de la Bretagne : comme l'a montré le rapport du commissariat au plan consacré à la protection de la ressource en eau publié en octobre 2001, elles affectent la quasi-totalité des grandes régions agricoles, avec un impact différencié suivant les caractéristiques hydrologiques locales. Ainsi, si la présence de cours d'eau à fort débit garantit une certaine épuration des eaux superficielles (mais laisse entier le problème des eaux souterraines, comme en Alsace), les régions caractérisées par des étiages sévères, comme le bassin de la Garonne, présentent souvent une double contamination, superficielle et souterraine.

C'est le cas du bassin de la Seine, qui présente en de nombreux points une situation très dégradée. En matières de nitrates, le bassin Seine-amont, correspondant aux départements de l'Yonne, de l'Aube et de la Seine-et-Marne, comporte 89 points de mesure, dont 73 présentent des concentrations habituelles comprises entre 20 et 50 mg/l, et 5 des teneurs supérieures à la norme de 50 mg/l. Sur l'ensemble du bassin Seine-Normandie, ce sont ainsi 24 % des nappes qui accusent des teneurs supérieures à 40 mg/l, entraînant leur classement en « zone vulnérable » au sens de la directive nitrates. La situation n'est guère meilleure en matière de pollution par les produits phytosanitaires, puisque 62 % des captages du bassin ont révélé en 1999 la présence de pesticides, et 42 % des concentrations au moins une fois supérieures au plafond de 0,1 µg/l.

La nappe d'Alsace, qui constitue la principale ressource en eau de la région, fait depuis 1999 l'objet d'un système de mesure permanent mis en place par l'agence Rhin-Meuse. Sur les 41 points de surveillance de la nappe, plus de la moitié révèlent des concentrations en nitrates supérieures à la valeur-cible de 25 mg/l, et 12 % des points une teneur supérieure à la limite réglementaire de 50 mg/l. La situation est également dégradée s'agissant des pollutions par les produits phytosanitaires, puisque 60 % des stations révèlent la présence d'atrazine, et que 10 % ont dépassé au moins une fois par an le seuil réglementaire de 0,1 µg/l.

La nappe de la Saône est répertoriée par le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée-Corse comme dégradée par les nitrates dans sa totalité : la zone vulnérable délimitée en application de la directive du 12 décembre 1991 couvre tout le parcours de la Saône et de ses affluents, de Vesoul et Dijon au nord à Lyon au sud. Il en est de même des nappes alluviales savoyardes du Rhône : toute la zone située à l'Est de Lyon entre Bourg-en-Bresse et Grenoble est classée en zone vulnérable car atteinte par une pollution chronique aux nitrates.

Dans le bassin Adour-Garonne, la quasi-totalité des départements du Gers, du Tarn-et-Garonne et du Lot sont classés en zone vulnérable. D'après le tableau de bord du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux établi en 1999, la plupart des points de prélèvements, en

eaux superficielles comme en eaux souterraines, continuent d'accuser des concentrations maximales en nitrates supérieures à la norme réglementaire de 50 mg/l, obligeant régulièrement les collectivités utilisatrices à procéder au mélange des eaux pour leur potabilisation.

Ces quelques exemples illustrent une situation d'ensemble préoccupante : ainsi, au terme de la deuxième délimitation des cours d'eau et des nappes présentant des teneurs habituelles en nitrates supérieures à 40 mg/l achevée en mai 2000, 75 départements ont vu tout ou partie de leur territoire classé en zone vulnérable.

En matière de produits phytosanitaires, dont beaucoup procèdent directement de l'activité agricole, le bilan des données disponibles publié par l'institut français de l'environnement en juillet 2001 conclut que 10 % des cours d'eau présentent une contamination ne permettant plus « *de satisfaire les équilibres biologiques ou la production d'eau potable* ». Du fait d'une moindre épuration naturelle, la situation est plus dégradée dans les nappes souterraines, puisque d'après le même bilan, ce sont 40 % des points qui ne permettraient pas la production d'eau potable.

C – Des indicateurs insuffisants

L'estimation des quantités excédentaires d'azote produites par l'activité agricole souffre d'une double imprécision : ces estimations sont d'abord forfaitaires, et de surcroît, appliquées à des effectifs animaux difficiles à quantifier précisément.

1 – Des pollutions estimées forfaitairement et non mesurées

Les quantités d'azote épandues sous diverses formes sont en partie fixées par les plantes et exportées avec la récolte, en partie stockées dans les sols, en partie évacuées dans l'atmosphère sous forme d'azote gazeux ou d'ammoniac.

Les références à prendre en compte pour la valeur fertilisante et/ou la pollution due aux déjections animales sont des moyennes nationales de rejets établies par le comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates, les phosphates et les produits phytosanitaires provenant des activités agricoles (CORPEN) créé en 1984 et rebaptisé comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement en 2000.

Depuis dix ans, ces « références CORPEN » ont été notablement modifiées. A titre d'exemple, en ce qui concerne le paramètre « azote »,

les progrès de la nutrition ont entraîné la diminution des références du porc charcutier, qui sont passées en 10 ans de 3,5 kg/porc/an en 1988 à 2,7 kg/ selon les méthodes de production. Inversement, l'élevage bovin consommant de plus en plus de protéines, ses références ont été réévaluées de 73 à 89 kg/an d'azote par animal.

Ces modifications ont des effets majeurs sur l'ensemble des programmes qui utilisent des seuils ou des zonages fondés sur ces références⁵.

2 – Les imprécisions des statistiques agricoles

Les cheptels ne sont pas connus avec précision. S'il convient de reconnaître la difficulté de suivre parfaitement l'évolution des effectifs « vivants », il n'en reste pas moins que les trois outils statistiques utilisés témoignent d'imperfections.

Tout d'abord, il n'existait pas jusqu'à aujourd'hui de données précises à l'échelle des cantons, qui sont pourtant les territoires retenus pour définir les zones en excédent structurel : le recensement général agricole effectué en 2000 a été le premier à retenir l'échelle cantonale. Le précédent recensement remontait à 1988 : les données utilisées pour la délimitation des zones d'actions et l'évaluation de leurs excédents en 1994 avaient donc emprunté la voie d'estimations à dire d'experts.

En outre, il existe des différences sensibles entre les deux outils statistiques utilisés dans l'intervalle de deux recensements : « l'enquête structure », centrée sur un échantillon d'exploitations, et la « statistique agricole annuelle », ajustée avec les productions. Si les effectifs bovins mesurés par les deux enquêtes correspondent à 5 ou 6 % près, les différences sont très sensibles pour les effectifs porcins, que la statistique annuelle estime inférieurs de 20 % à ceux de l'enquête structure dans les Côtes d'Armor, mais supérieurs de 31 % en Ille-et-Vilaine. Même les effectifs de truies-mères, a priori plus simples à chiffrer, présentent des différences tout aussi sensibles : + 32 % dans l'enquête structure pour le

⁵ C'est l'une des raisons pour lesquelles le rapport d'évaluation du fonctionnement du conseil départemental d'hygiène d'Ille-et-Vilaine, demandé par les ministres de l'agriculture et de l'environnement aux inspections compétentes, avait évoqué une « *gestion virtuelle* » des pollutions : le passage à une estimation de 89 kg d'azote modifiera profondément la délimitation des zones en excédents structurel (ZES) décrites au chapitre I, qui a été effectuée en 1994 sur la base de 73 kg. Cela signifie que les programmes de résorption établis dans ces ZES, et plus généralement les dispositions réglementaires qui y sont liées, devront être étendus à plusieurs cantons qui auront bénéficié pendant sept ans d'un développement sans frein.

Morbihan par rapport à la statistique annuelle, mais – 10 % pour l’Ille-et-Vilaine.



La dégradation des eaux bretonnes par les nitrates et les produits phytosanitaires est un phénomène déjà ancien, qui fait l’objet d’analyses régulières depuis au moins deux décennies. Cette dégradation, qui ne s’est tout au plus stabilisée que très récemment sans présenter pour autant de signes tangibles d’infléchissement, se traduit aujourd’hui par un nombre important de prises d’eau en infraction avec la réglementation, et par une détérioration du milieu aquatique d’autant plus sensible qu’elle atteint par endroits le potentiel touristique de la région.

II – Le partage des compétences et des financements dans le domaine de l’eau

Les politiques de reconquête des eaux bretonnes impliquent à un degré ou à un autre tous les niveaux de collectivités. Même si l’Etat s’est vu assigner par les lois sur l’eau de 1964 et 1992 un rôle central, et bien qu’il détienne seul l’outil réglementaire, le paysage institutionnel de la politique de l’eau témoigne de l’existence de multiples intervenants, dont la coordination demeure imparfaite.

A – La répartition des financements

Les dépenses engagées au titre de la préservation des eaux face aux pollutions d’origine agricole ont représenté plus de 310 M€ en Bretagne pendant la période 1993-2000.

La répartition de ces dépenses entre les différents programmes examinés au chapitre II et les différents financeurs évoqués ci-dessous figure sur le tableau récapitulatif suivant.

Ces chiffres constituent un minimum, puisqu’ils représentent le plus souvent le montant des subventions accordées aux maîtres d’ouvrages. Dans le cas de la mise en place des périmètres de protection autour des prises d’eau, par exemple, la part restant à la charge des communes n’a pas été incluse, bien qu’il s’agisse d’un financement public.

Les paiements effectués au cours de la même période sont sensiblement moins élevés, du fait des retards dans la réalisation du programme national de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Au total, malgré de fortes incertitudes liées aux programmes de bassins versants, ces paiements peuvent être estimés à environ 133 M€⁶.

B – Le rôle de l'Etat

L'Etat est en premier lieu responsable du contrôle de la qualité des eaux brutes et des eaux distribuées. La portée et les modalités de ce contrôle sont fixées par le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989, qui transpose trois directives communautaires. Mais la singularité du rôle de l'Etat en regard des autres collectivités engagées dans les programmes de reconquête tient à sa maîtrise de l'instrument réglementaire.

1 – L'organisation des services

Les services déconcentrés des quatre départements bretons présentent quelques différences dans l'organisation institutionnelle de la politique de l'eau, notamment en matière de police. Mais le constat général d'une insuffisance des moyens au regard de la situation des eaux brutes vaut pour l'ensemble de la région.

Les quatre départements sont aujourd'hui dotés de « pôles de compétence Eau », dont la mise en place s'est étalée dans le temps. Le préfet du Morbihan a été le premier à constituer cet outil en mars 1994. En Ille-et-Vilaine avaient été institués deux pôles « Eau » et « Assainissement », dont la fusion a été décidée en octobre 1997 et formellement réalisée en juin 1999. Dans le Finistère, une mission interservices de l'eau (MISE) avait été créée en 1993 mais il a fallu attendre 1999 pour qu'elle soit réorganisée en un véritable pôle regroupant l'ensemble des services de l'Etat concernés. Il est à noter que trois pôles ont été confiés à des chargés de mission rattachés au préfet

⁶ Ce montant résulte de la somme (i) des paiements connus exactement sur la période (mesures agricoles, programmes d'action, périmètres de protection) ; (ii) d'une estimation fondée sur les taux de réalisation connus pour l'agence de l'eau et extrapolés aux autres financeurs (BEP II et opérations de bassins versants, programmes de résorption). En effet, si les engagements sont connus avec une relative précision du fait de l'existence de « guichets uniques » ou de structures de coordination, les paiements exacts ne pourraient être chiffrés qu'au vu des documents comptables définitifs de tous les financeurs concernés.

(Finistère, Morbihan et Côtes d'Armor), et le quatrième (Ille-et-Vilaine) au directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

La coordination régionale des actions ayant trait à la protection de la ressource en eau incombe en principe à la direction régionale de l'environnement (DIREN). La réalité est sensiblement différente. En effet, les programmes les plus lourds (programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole et mesures agri-environnementales) sont entièrement gérés par la DRAF et les DDAF, sans que la DIREN paraisse très impliquée dans leur mise en œuvre. Les seuls financements dont dispose la DIREN sont ceux des contrats de rivière, qui représentent pour la période un montant total de 1,27 M€.

Enfin, le préfet de région a décidé en janvier 2001 de constituer une mission régionale de l'eau (MIRE), pour répondre aux attentes de plusieurs élus qui demandaient l'arrivée d'un « haut fonctionnaire de l'eau » en Bretagne.

Au total, les instances véritablement « décisionnelles » sont peu nombreuses. Seule la conférence administrative régionale, qui réunit les quatre préfets, consacre une réunion annuelle au thème de l'eau, et offre l'occasion d'une véritable coordination de l'ensemble des actions engagées en Bretagne. On notera cependant que dans les quatre projets territoriaux de l'Etat établis en 2001 par les préfets, la reconquête de la qualité de l'eau figure parmi les premières priorités, et même, dans deux cas, en tête de liste des objectifs à atteindre.

2 – Le financement des programmes de reconquête

Traditionnellement, l'Etat finance peu les travaux liés à l'eau, fonction qui revient en premier lieu aux agences de bassin. Malgré la situation critique des eaux bretonnes, ce constat reste partiellement vrai : depuis une dizaine d'années, l'Etat a surtout financé les programmes nationaux d'aides aux agriculteurs que constituent le PMPOA et les mesures agri-environnementales. Ces programmes constituent un effort financier important, et même si leurs effets sont pour l'heure peu probants, ils pourraient contribuer à la reconquête de la qualité des eaux si les agriculteurs en respectaient tous les termes.

En revanche, les financements de l'Etat directement affectés à des actions de dépollution ou de protection sont réduits : l'Etat aide cependant les communes dans la mise en œuvre des périmètres de protection des captages par le biais du fonds national d'adduction d'eau (FNDAE) et du fonds forestier national (FFN). La seule participation directe de l'Etat à la

reconquête de l'eau en Bretagne, en dehors des programmes agricoles, tient donc à sa participation au programme Bretagne Eau Pure II.

Au titre des actions concourant à la préservation de la ressource face aux pollutions d'origine agricole, l'Etat a engagé en Bretagne un montant total de 69,1 M€ sur la période 1993-2000.

C – L'agence de l'eau Loire-Bretagne

L'agence de l'eau Loire-Bretagne, établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'environnement, constitue d'assez loin le premier financeur des programmes engagés en Bretagne depuis le début des années 1990. Mais le rôle de l'agence tient aussi à son système de redevances, qui pourrait constituer un instrument fiscal incitatif puissant s'il n'était utilisé dans des conditions systématiquement favorables aux agriculteurs.

1 – L'intervention financière de l'agence

Pour l'ensemble de la période 1993-2000, l'agence a engagé des crédits d'environ 138,3 M€ dans les différents programmes de reconquête de la qualité des eaux.

Le financement des programmes relatifs à la protection des eaux destinées à l'alimentation en eau potable fait partie des missions traditionnelles de l'agence : c'est notamment le cas des périmètres de protection des points de captage.

Mais la grande nouveauté des 6^{ème} et 7^{ème} programmes d'intervention de l'agence provient de son engagement massif dans le financement de la lutte contre les pollutions agricoles. En effet, cet établissement contribue pour moitié au financement public du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, qui représente pour elle 77,06 M€ d'engagements sur la période 1993-2000.

Cette évolution n'est pas allée sans heurts. Il apparaît en effet que même si la lutte contre les pollutions agricoles entre logiquement dans le champ d'action de l'agence, celle-ci a été si ouvertement « mise à contribution » par sa tutelle que le conseil d'administration s'est souvent montré critique, voire réticent à l'idée d'accentuer cet effort financier.

Parallèlement, il semble que les organisations consulaires et professionnelles agricoles aient eu quelque mal à admettre qu'il revenait au conseil d'administration de l'agence d'arrêter les modalités

d'attribution des aides, même si ces dernières s'avéraient plus restrictives que ne l'aurait souhaité sa tutelle.

Cette réticence du conseil d'administration de l'agence Loire-Bretagne s'explique par le déséquilibre du mode de financement des aides versées aux agriculteurs, qui s'est affranchi du principe au terme duquel seuls les assujettis aux redevances pollution peuvent prétendre au bénéfice d'une aide.

2 – Le financement déséquilibré des programmes

L'originalité de l'intervention de l'agence tient à son système de redevance, qui aurait pu constituer un instrument fiscal incitatif au service de la protection de la ressource en eau. Le contrôle de la Cour consacré à l'agence Loire-Bretagne a montré que les redevances en étaient encore loin, même si pour la première fois, le 7^{ème} programme d'intervention (1997-2001) affirme que celles-ci doivent jouer un rôle écologique direct.

Le déséquilibre introduit par l'engagement de l'agence dans la lutte contre les pollutions agricoles tient surtout à l'absence de contrepartie en matière de redevances.

En effet, la redevance pollution agricole, prévue par la loi de 1964 et le décret de 1966 relatif aux agences financières de bassin, n'a jamais été mise en place : l'absence de l'agence sur le front agricole correspondait de facto à un principe « non payeur – non bénéficiaire ». Cette situation devait évoluer avec l'intégration des élevages dans le système des redevances, prévue par l'arrêté du 2 novembre 1993 pris en application de l'accord du 8 octobre 1993 conclu par les ministres de l'agriculture et de l'environnement avec la profession agricole pour mettre en place le PMPOA. Mais le moratoire institué sur les redevances en décembre 1994, puis prolongé en 1997 et 1999, a repoussé cette intégration au moment où les aides aux agriculteurs, de leur côté, s'accroissaient considérablement. Il en est résulté une inversion complète du principe posé par la loi de 1964, puisque sur la période 1993-2000, les éleveurs ont bénéficié d'aides massives sans acquitter aucune redevance.

Ainsi, la dotation du 7^{ème} programme sur la ligne « Lutte contre les pollutions agricoles » représente 177 M€ sur l'ensemble du bassin, alors que les redevances pollutions agricoles perçues sur la période 1993-1996 sont nulles, et atteignent à peine 0,36 M€ sur la période 1997-1999.

Le déséquilibre de ce financement ne s'arrête pourtant pas à cette rupture du lien entre redevances et aides financières. En effet, la participation de l'agence aux programmes de reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne a bien eu pour conséquence un alourdissement des

redevances facturées aux usagers bretons, mais celui-ci a été entièrement à la charge des ménages et des industriels, allant ainsi à l'encontre du principe pollueur / payeur.

Le financement des actions agricoles par l'alourdissement des redevances domestiques et industrielles

L'alourdissement des redevances lié à la nécessité de financer les programmes bretons a pris trois formes :

1°) la majoration de « droit commun » des redevances pollutions dans les zones d'action renforcée et les zones littorales définies par les 6ème et 7ème programmes : la Bretagne est particulièrement concernée par ces zones, qui subissent ainsi une majoration des redevances allant de 15 à 50 %. Dans la mesure où les agriculteurs sont de facto dispensés de redevance, la majoration ne touche que les ménages et les industriels.

2°) une redevance spécifique Bretagne Eau Pure, perçue de 1993 à 1996 auprès des ménages, au moyen d'une majoration de 2 centimes d'euros par m³ de la redevance pollution domestique : cette redevance n'a pas été reconduite dans le 7ème programme, le comité de bassin ayant estimé qu'elle constituait une redistribution trop visible des ménages en direction du secteur agricole ;

3°) une majoration spécifique de l'élément « potabilisation » de la redevance prélèvement facturée aux collectivités dans les quatre départements bretons, qui s'élève à 1,23 centimes d'euros par m³ en Bretagne contre 0,62 centimes d'euros sur le reste du bassin. L'introduction de ce paramètre « potabilisation » dans le 7ème programme complexifie le système des redevances, en introduisant dans la facturation du prélèvement une fraction d'assiette liée à la pollution de la ressource. Ceci posé, l'effet redistributif est le même que celui de la redevance spécifique du 6ème programme, puisque là encore, seuls les ménages acquittent cette charge.

D – Les collectivités territoriales

L'article 31 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 dispose que les collectivités territoriales « *sont habilitées pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous les travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe et visant : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; (...) l'approvisionnement en eau ; la maîtrise des eaux pluviales et de*

ruissellement ; (...) la lutte contre la pollution ; la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ... ».

Coexistent ainsi un domaine d'intervention propre à chaque collectivité, et un domaine partagé qui comprend au sens large la protection de l'environnement.

1 – La région Bretagne

L'intérêt porté par la région aux problèmes de l'eau remonte au début des années 1990, époque où il fallait remédier aux difficultés d'approvisionnement en eau occasionnées par la sécheresse. Par la suite, son intérêt s'est amplifié dans le cadre des contrats de plan ou de programmes spécifiques comme Bretagne Eau Pure (BEP) qui est analysé au chapitre II. Le fondement de son action est aujourd'hui le second schéma régional d'alimentation en eau potable adopté en 1996.

a) Une réflexion d'ensemble sur la politique de l'eau

Le schéma régional d'alimentation en eau potable actualisé en 1996 représente une première illustration de la contribution de la région à la définition d'une politique d'ensemble. Il constitue un document cadre en matière d'infrastructures et d'actions à développer à moyen terme pour garantir l'approvisionnement en eau potable. Le schéma régional met plus particulièrement l'accent sur la nécessaire protection de la qualité pour garantir un approvisionnement satisfaisant à échéance de 10 à 20 ans. Il prévoit d'ailleurs l'attribution d'une aide régionale, pour environ 10 p.100 de leur coût, aux travaux s'inspirant des actions qu'il préconise.

L'apport majeur de ce document tient à ce qu'il a permis, pour la première fois, de chiffrer le risque quantitatif lié à la dégradation de la ressource. En effet, l'impression de disponibilité de la ressource est contredite par les tensions quantitatives qui résultent d'une poursuite de la dégradation des eaux brutes, dont les nombreuses fermetures de captages laissent déjà entrevoir la gravité.

b) Les participations de la région aux contrats de plan

Les contrats de plan Etat / région ont constitué le vecteur privilégié de la politique de l'eau engagée par la région. Ainsi, le contrat de plan conclu pour la période 1994-1999 comportait un volet consacré à la reconquête de la qualité de l'eau dans lequel s'est inscrit le programme Bretagne Eau Pure.

Le nouveau contrat de plan 2000-2006 (inspiré du schéma de développement de l'espace communautaire adopté le 11 mai 1999), affirme également le caractère prioritaire de la reconquête de l'eau. A ce titre, il est prévu une intervention de la Région à hauteur de 19,36 M€ pour la gestion de la ressource en eau, 1,83 M€ pour l'établissement de données sur l'eau et 37,35 M€ pour les pollutions agricoles (PMPOA et programmes de résorption des excédents d'azote, analysés au chapitre II). Ces crédits prévisionnels représentent une augmentation substantielle par rapport à ceux figurant au précédent contrat.

c) Un effort financier difficile à chiffrer

De 1996 à 2000 les dépenses engagées par la Région au titre des deux principaux programmes en faveur de l'eau se sont élevées à 52,59 M€⁷, dont 35,58 M€ pour son programme qualité des eaux / ressources en eau et 17 M€ pour le programme national de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Mais l'examen des documents budgétaires montre que les crédits annuels inscrits sont en fin de compte très supérieurs à ceux prévus : en excluant le soutien financier en faveur de l'assainissement, la part du budget régional affectée à la politique de reconquête de la qualité de l'eau se situe annuellement entre 8 et 14 M€, alors que le contrat de plan ne retenait pour toute la période 1994-1999 qu'une participation régionale de 15,24 M€.

En effet, l'évolution préoccupante de la qualité de l'eau a nécessité de renforcer certaines interventions financières ou d'en soutenir de nouvelles, ce qui a conduit la région à accroître ses engagements.

2 – Les départements bretons

a) Une intervention essentiellement volontaire

A la suite du schéma régional d'alimentation en eau potable établi en 1996, les départements bretons ont engagé une réflexion sur des schémas départementaux, qui n'ont pas de valeur juridique mais permettent d'orienter et de planifier leur participation aux actions régionales.

L'engagement des départements dans les programmes de reconquête est donc contemporain des grands programmes que

⁷ Ce montant inclut des dépenses qui n'entrent pas dans le périmètre du présent rapport, et ne figurent donc pas dans le total des dépenses présenté plus haut.

constituent le PMPOA et Bretagne Eau Pure : sur la période 1993-2000, leurs engagements se montent à près de 40,8 M€.

b) En Ille-et-Vilaine, un prélèvement sur l'utilisateur

Conformément au schéma régional d'alimentation en eau potable, le département d'Ille-et-Vilaine, après avoir fait procéder à la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement, a chiffré le programme initial des investissements lui incombant à 148,33 M€. La maîtrise d'ouvrage du fonds de gestion a été confiée par le département à un syndicat mixte chargé d'instruire les demandes de financements et de coordonner la programmation des travaux réalisés par les syndicats mixtes producteurs.

Après avoir chiffré à 70 % du montant global des travaux l'ensemble des subventions accessibles, le département a décidé, pour financer le solde, de faire appel aux usagers des services d'eau. Une participation financière de 7 à 8 centimes d'euros par mètre cube d'eau consommée est ainsi facturée aux usagers, représentant 3,43 M€ par an.

Quoique destiné prioritairement à des travaux visant à renforcer la ressource en eau d'un point de vue quantitatif, le fonds est autorisé par ses statuts à œuvrer dans le domaine de la qualité, et donc à financer des actions de préservation ou de traitement. Cette possibilité, ajoutée au fait que les tensions quantitatives résultent pour une large part de la dégradation de la ressource brute comme l'a montré le schéma régional de 1996, constitue au même titre que les redevances des agences de l'eau une inversion du principe pollueur-payeur. Il est à noter que l'Ille-et-Vilaine est pour l'heure le seul des quatre départements bretons à avoir ainsi institué un prélèvement spécifique sur les consommateurs.

Chapitre I

Les outils réglementaires

Si la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a marqué une étape importante dans la mise en œuvre d'un dispositif réglementaire visant à protéger les milieux aquatiques, notamment pour ce qui concerne l'organisation d'une police de l'eau, le principal instrument réglementaire visant à préserver les milieux naturels des risques de pollutions liés aux activités économiques est plus ancien : il s'agit du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) issu de la loi du 19 juillet 1976, auquel les activités d'élevage ont été progressivement assujetties.

Or, l'année 1993 constitue pour ce régime une date charnière, puisque l'accord-cadre de maîtrise des pollutions d'origine agricole conclu le 8 octobre entre les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement d'une part, et les organisations professionnelles agricoles d'autre part, se donnait pour objectif de remettre à plat la situation des éleveurs vis-à-vis de cette réglementation, au moyen d'aides financières qui sont analysées au chapitre II, mais aussi par le biais d'une régularisation massive de la grande majorité des élevages bretons.

L'analyse des conditions d'application de cette réglementation, et notamment de cette régularisation, au cours des années 1994-2000 appelle un jugement sévère.

Si les préfets de Bretagne qui se sont succédé jusqu'en 1994 portent une responsabilité dans le dépérissement de la réglementation, il semble toutefois que les principales fautes des dérives exposées dans le présent chapitre soient les administrations centrales de l'Etat, qui n'ont pas doté leurs services déconcentrés des moyens humains et surtout réglementaires nécessaires pour assurer la correcte application des programmes qu'elles avaient négociés au niveau national avec la profession agricole. On peut dès lors s'interroger sur l'existence d'une véritable détermination politique à faire appliquer cette réglementation.

I – L'inapplication du régime des installations classées pour la protection de l'environnement

En matière agricole, le régime ICPE a pour objectif de s'assurer que l'installation ou l'extension d'élevages est compatible avec la protection des milieux naturels. En théorie, ce régime permet à l'Etat de « réguler » le secteur, principalement pour ce qui concerne les effectifs animaux autorisés, en fonction de la disponibilité et de la capacité d'absorption des sols.

A – Une réglementation largement ignorée avant 1994

1 – Le régime des installations classées en matière agricole

Le régime ICPE s'applique aux élevages en fonction de leur taille, suivant trois situations distinctes :

- en deçà d'un premier seuil, les établissements ne relèvent pas du régime ICPE, et sont simplement soumis au règlement sanitaire départemental, qui prend la forme d'un arrêté préfectoral ;
- en deçà d'un second seuil, les établissements sont soumis au régime de la déclaration : ils doivent alors déposer un dossier contenant un plan d'épandage des effluents de l'exploitation ainsi qu'une notice d'incidence sur les milieux. Cette déclaration, qui n'exige cependant ni étude ni fiche d'impact, donne lieu à un récépissé du préfet, qui l'accompagne des prescriptions générales applicables au requérant.
- au-delà de ce second seuil, le dossier du requérant doit faire l'objet d'une autorisation : il comporte des indications plus précises sur les procédés utilisés, une étude d'impact, une étude des dangers, une notice d'hygiène et de sécurité, et est soumis à l'enquête publique. Au terme de celle-ci, la direction des services vétérinaires présente un rapport devant le conseil départemental d'hygiène, qui contient l'avis de l'ensemble des services de l'Etat. Enfin, le préfet décide d'accorder ou non l'autorisation, qui prend la forme d'un arrêté assorti de prescriptions. Le seul cas où le préfet est lié par l'avis défavorable ou réservé du conseil départemental d'hygiène (CDH) est celui où il y a fonctionnement anticipé.

Pour les porcheries, les seuils d'entrée définis en 1977 ont été revus en 1999 autour de la notion d' « animaux-équivalent (AE) », qui permet d'intégrer tous les animaux entrant dans le cycle d'exploitation. Le seuil actuel de la déclaration est fixé à **50 AE**, représentant par exemple un élevage de 5 reproducteurs (3 AE chacun) donnant 20 porcs à l'engraissement (1 AE chacun) et 75 porcelets non sevrés (0,20 AE chacun). Le seuil de l'autorisation est fixé à **450 AE**, soit un élevage de 50 reproducteurs donnant 200 porcs à l'engraissement et 750 porcelets.

Le maintien de ces seuils correspond à un resserrement des normes environnementales, dans la mesure où les progrès de l'alimentation et de la génétique, s'ils accroissent la productivité des truies mères, permettent aussi de réduire les rejets moyens. Il est probable que ces deux effets se compensent : c'est la raison pour laquelle l'évolution quantitative des cheptels est surtout observée à travers celle des reproducteurs.

Le seuil d'entrée dans le régime de l'autorisation, élevé d'un point de vue écologique, est en fait assez bas d'un point de vue économique : il explique la tendance à la spécialisation naisseur / engraisseur évoquée plus loin, qui permet aux éleveurs travaillant en filière de se maintenir en deçà du régime de l'autorisation.

Pour les élevages bovins, les seuils ont été soit modifiés (cas des veaux de boucherie et des bovins d'engraissement), soit introduits (cas des vaches laitières et allaitantes) par le décret du 25 février 1992. Ils sont actuellement fixés à **40 vaches** laitières ou 50 bœufs pour la déclaration, et **80 vaches** laitières ou 200 bœufs pour l'autorisation.

A l'inverse des seuils applicables aux élevages porcins, ces plafonds sont économiquement élevés : les élevages bovins relevant de l'autorisation sont peu nombreux en proportion avec moins de 10 % des élevages relevant des ICPE, alors que cette proportion est de 53 % dans le cas des élevages porcins. Il s'agit là d'une distorsion importante du régime, qui ne se donne pas vraiment les moyens de contrôler l'évolution du secteur bovin, pourtant responsable de la majorité des excédents d'azote déversés dans les milieux.

Enfin, les seuils applicables aux élevages de volailles ont été modifiés par le décret du 29 décembre 1993, et reposent là aussi sur la notion d'animaux-équivalent (AE). Le seuil actuel de la déclaration est de **5 000 AE**, soit par exemple un élevage de 5 000 poulets (1 AE chacun) ou de 1 000 palmipèdes gras (5 AE chacun). Le seuil de l'autorisation, très élevé d'un point de vue écologique, est fixé à **20 000 AE**.

Au total, les seuils d'entrée dans le régime de l'autorisation sont relativement élevés si l'on considère le fait qu'ils déterminent seuls la réalisation d'une étude d'impact : il est difficile de n'être pas surpris de voir des installations de 19 900 poulets, ou de 79 vaches laitières, ou de 449 porcs en engraissement échapper à une telle étude d'impact et ne relever que de la seule déclaration préalable.

Malgré ces seuils élevés, le champ d'intervention du régime ICPE est non seulement considérable dans les quatre départements bretons, mais aussi extrêmement mouvant.

Pour les élevages porcins, les recensements 2000 font état de 4 517 élevages soumis à déclaration, et 5 046 soumis à autorisation. Mais la situation est en fait mal connue des services. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, le recensement des élevages porcins exigé par l'instruction du 2 février 1999 avait débouché sur une estimation de 1800 élevages soumis au régime ICPE, estimation réajustée à 2055 fin 2000, soit une augmentation apparente de 335 installations nouvelles alors que 146 seulement ont fait l'objet d'une déclaration réglementaire dans l'intervalle.

Pour les élevages bovins, les estimations 2000 portent sur 8 769 élevages soumis à déclaration, et 839 seulement relevant de l'autorisation. La répartition entre les élevages soumis à déclaration et ceux qui sont soumis à autorisation est considérablement plus accusée dans le cas des bovins du fait de l'importance du seuil évoquée ci-dessus. L'évolution quantitative des élevages bovins accuse par ailleurs de grandes amplitudes annuelles : entre 1999 et 2000, l'augmentation est de 387 établissements en Ille-et-Vilaine (soit près de 14 %), avec un redéploiement sensible des installations laitières vers l'engraissement.

Enfin, la situation des élevages de volailles représente 3 948 installations relevant de la déclaration, et 2 785 de l'autorisation. Là aussi, les évolutions sont très marquées, puisque de 1999 à 2000, 464 élevages ont disparu en Ille-et-Vilaine.

Au total, les DSV bretonnes sont donc chargées de veiller à la correcte application de la réglementation des installations classées par 8 670 élevages soumis au régime de l'autorisation, et 17 234 soumis au régime de la déclaration, soit 25 904 élevages au total (sans compter les quelques chenils et élevages de lapins).

L'objectif de 5 % d'établissements contrôlés, qui sert de référence aux directions régionales de l'industrie pour l'ensemble du périmètre de la réglementation ICPE, exigerait la réalisation de 1 295 contrôles chaque année : comme il est indiqué plus loin pour chacun des départements, les chiffres réels se situent très en deçà, les services étant surtout mobilisés par l'instruction administrative des dossiers en phase de régularisation. L'objectif, encore plus ambitieux, de 10 % de contrôles affiché par le comité interministériel d'aménagement du territoire du 9 juillet 2001 semble encore moins réaliste à ce stade.

2 – Une réglementation ignorée avant 1993

La remise à plat du régime ICPE à partir de 1993 a révélé par contraste l'ignorance de la réglementation qui avait caractérisé le développement des élevages bretons.

Le premier bilan partiel établi par la direction des services vétérinaires (DSV) des Côtes d'Armor le 13 septembre 1996 montrait que sur les 1 316 premiers dossiers transmis pour avis au titre des aides du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), seuls 160, soit 12,2 %, étaient en conformité avec la réglementation. La situation révélée par les dossiers était sensiblement plus critique que celle dont témoignaient les inspections antérieures, pourtant déjà inquiétantes :

les 132 visites (instruction + inspections) effectuées en 1994 n'avaient révélé « que » 50 élevages en situation irrégulière.

Le constat semblait moins critique en Ille-et-Vilaine, même s'il procédait d'une interprétation souple des textes : sur les 218 premiers dossiers examinés, 25, soit 11,5 %, témoignaient d'un dépassement d'effectifs supérieur à 25 % par rapport aux autorisations antérieures.

D'une manière générale, les services vétérinaires ne semblaient pas faire une priorité des visites d'inspection. En 1994, la DSV du Finistère n'avait diligencé aucune inspection spontanée, ses 27 opérations de contrôle étant toutes consécutives à des plaintes. Il peut d'ailleurs être noté que 24 de ces plaintes avaient été considérées comme fondées. La DSV des Côtes d'Armor, quant à elle, n'avait organisé que 23 contrôles inopinés d'élevages en 1994, 14 de ces derniers s'étant révélés en situation irrégulière.

Le champ de la régularisation était donc considérable en 1994. Pourtant, celle-ci avait fait l'objet d'estimations divergentes entre la profession agricole et l'administration. Il est remarquable qu'à l'occasion de la réunion du comité national de suivi du PMPOA du 17 juin 1995, le président de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne se soit inquiété des délais que pourraient exiger les dossiers de régularisation : le directeur de l'eau avait alors répondu qu'il espérait que « *ces dossiers, a priori peu nombreux, pourront être traités avec rapidité* ».

Rétrospectivement, c'est le président de la chambre régionale d'agriculture, sans doute mieux informé de la situation réelle des élevages bretons, qui était dans le vrai⁸ : la régularisation nécessaire a pris en Bretagne une telle ampleur qu'elle a imposée des délais extrêmement longs, au point de bloquer aujourd'hui un nombre significatif de dossiers de travaux subventionnés qui ne peuvent être réceptionnés par les financeurs sans que l'élevage ait clarifié sa situation réglementaire.

B – La portée « réglementaire » du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

Le 8 octobre 1993, les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ont passé en concertation avec les organisations agricoles un accord-cadre de maîtrise des pollutions d'origine agricole, le PMPOA, qui constitue le programme le plus ambitieux et le plus coûteux

⁸ Pourtant, le directeur de l'eau avait explicitement rappelé lors de cette réunion que « *la législation sur les installations classées a fait l'objet d'un accord avec la profession agricole* ».

mis en place au cours des dernières années en matière de lutte contre la pollution des eaux brutes.

Si le PMPOA se manifeste d'abord par la mise en place d'un vaste système d'aides financières à l'adaptation des exploitations d'élevages, lequel est analysé au chapitre II, il a eu un impact considérable sur l'ensemble de la réglementation ICPE.

1 – Une architecture contractuelle assise sur des bases réglementaires fragiles

Le PMPOA repose sur un paradoxe, un contrat de confiance et un moratoire.

L'Etat et ses partenaires financiers (agence de l'eau ou collectivité locale) s'engagent à subventionner, à hauteur des deux tiers, la mise aux normes des installations d'élevage relevant du régime ICPE : s'agissant de normes par définition obligatoires, mais guère appliquées ni contrôlées dans le passé, cette démarche constitue le paradoxe.

Parallèlement à leur engagement dans le PMPOA, les éleveurs concernés sont invités à régulariser leur situation au regard de la réglementation sur les installations classées, l'Etat s'engageant à ne pas poursuivre les très nombreuses infractions révélées à l'occasion de cette régularisation : tel est le contrat de confiance.

Enfin, à compter du 1er janvier 1994, les éleveurs devaient être assujettis aux redevances pollutions des agences de l'eau suivant un calendrier d'intégration progressif, mais ils bénéficient en fait d'un moratoire jusqu'au terme de leurs travaux.

a) Un volet de subventions pour travaux de mise aux normes

Quoiqu'il n'existe aucun lien juridique entre le PMPOA et la réglementation des installations classées, le programme trouve son origine dans un durcissement de cette réglementation par les arrêtés du 29 février 1992 et du 13 juin 1994. Ceux-ci donnaient aux exploitations existantes un délai d'adaptation variable, qui courait jusqu'au 31 décembre 1999 pour les élevages bovins et porcins et au 31 décembre 2001 pour les élevages de volailles. C'est d'abord pour permettre aux élevages de tenir cette échéance que le PMPOA a été conçu, et éventuellement pour inciter les exploitants à aller au-delà de la réglementation dans la maîtrise de leurs effluents.

Les travaux nécessaires à la mise aux normes et à la gestion des effluents sont évalués par un diagnostic préalable d'exploitation baptisé « DEXEL », réalisé pour un coût forfaitaire de 914,69 € par un organisme ou un technicien agréé. Le coût de ce DEXEL est entièrement pris en charge par les financeurs publics, à raison de deux subventions égales versées par l'Etat et l'agence de l'eau.

L'accord du 8 octobre 1993 pose le principe d'un financement public des deux tiers des travaux réalisés sur la base de ce DEXEL. Ces deux tiers sont répartis entre les financeurs publics : l'agence de l'eau subventionne a priori tous les dossiers sur la base d'un tiers, l'autre tiers étant à la charge de l'Etat, des crédits FEOGA et / ou des collectivités territoriales participant au programme.

Cette subvention⁹, instruite pour le compte de tous les financeurs par un « guichet unique » assuré par les DDAF, donne lieu à la signature d'un contrat type entre les financeurs et le bénéficiaire, au terme duquel celui-ci s'engage à réaliser les travaux nécessaires dans un calendrier donné, puis à respecter le plan d'épandage des effluents qui doit être joint au contrat.

b) Un volet réglementaire portant sur l'entrée progressive dans le système des redevances des agences de l'eau

L'intégration des élevages soumis au régime des installations classées dans le système des redevances des agences de l'eau est prévue par l'arrêté du 2 novembre 1993, qui fixe un calendrier différencié selon la nature et la taille des élevages, établit un système de pondération des redevances, et définit des dispositions transitoires pour les élevages de volailles.

Alors que le dispositif initial prévoyait une intégration effective, la redevance étant minorée par un coefficient de pondération supposé représenter les délais de réalisation des travaux, celui-ci a été modifié à plusieurs reprises pour instituer un moratoire des redevances courant jusqu'à l'année 2000.

Comme il est exposé plus loin, les modifications successives de ce régime, systématiquement dans un sens favorable aux éleveurs, ont supprimé les contraintes de délais, et expliquent sans doute en grande partie le faible taux de réalisation du PMPOA.

⁹ A ces subventions s'ajoutent un régime de prêts bonifiés, ainsi qu'un mécanisme d'amortissement exceptionnel en un an du montant laissé à la charge de l'éleveur.

« Intégrables » et « non intégrables »

L'entrée des élevages dans le système des redevances pollution des agences de l'eau est fondée sur un calendrier d'intégration progressif en fonctions de seuils : initialement, les plus gros élevages devaient « intégrer » ce système dès 1994, les plus petits du programme en 1998. Les gestionnaires du PMPOA parlent ainsi couramment d' « intégrables 1995 » ou d' « intégrables 1996 », qui constituent des classes d'élevages d'une taille homogène, supposés rejoindre le système des redevances la même année. Enfin, les élevages ne relevant pas de la réglementation des installations classées, c'est-à-dire d'une taille inférieure au seuil d'entrée de ce régime, sont dits « non intégrables ».

2 – Un programme cogéré par l'Etat et les organisations professionnelles agricoles

Le PMPOA constitue l'exemple d'un programme largement « cogéré », dont la mise en œuvre technique a été confiée à un comité national de suivi réunissant les directions d'administration centrale concernées et un nombre important de représentants des organisations professionnelles agricoles. Les résolutions de ce comité ont *de facto* pris valeur de normes, dans le « meilleur » des cas définies peu après dans un arrêté ministériel, dans le « pire », transmises telles quelles aux services déconcentrés, à charge pour eux de les appliquer.

Au-delà de la fragilité juridique de ce dispositif, c'est bien sur le fond qu'il convient de critiquer le rôle du comité national de suivi, dont la composition aurait dû le cantonner au suivi général du programme, et non à l'édiction de normes dans les matières régaliennes que constituent le régime des redevances pollution des agences de l'eau et surtout la réglementation des installations classées.

En effet, le comité national de suivi souffre d'une composition très largement déséquilibrée au profit des organisations professionnelles agricoles. Alors que sa composition « théorique », qui n'est fixée par aucun texte, prévoit que seront représentés cinq structures ou organismes représentatif du monde agricole, la réunion fondatrice du 16 février 1994 a accueilli 30 personnes, parmi lesquelles 11 représentants des organisations professionnelles. Face à ces représentants, les ministères de l'agriculture et de l'environnement étaient représentés par quatre personnes chacun, et les six agences de l'eau par trois personnes au total, alors qu'elles sont de loin les premiers financeurs du programme.

Les associations de protection de l'environnement, quant à elle, n'ont été représentées au comité de suivi qu'en 1998, après que les principales décisions stratégiques eurent été prises.

Le pouvoir quasi-réglementaire du comité national de suivi, en dehors de toute base juridique sérieuse, est illustré par le fait que les premières circulaires relatives au PMPOA adressées aux directeurs régionaux de l'agriculture étaient accompagnées du recueil de ses résolutions. Du reste, lors de la réunion du 17 juin 1994, alors que la représentante des chambres d'agriculture s'inquiétait du fait que certains conseils d'administration d'agences de l'eau ne se sentaient pas liés par ces décisions, le directeur de l'eau la rassurait en ces termes :

« des instructions ont été données aux présidents des conseils d'administration nommés par le gouvernement pour rappeler le lien aux décisions du comité de suivi ».

Cette mention fait peu de cas de l'autonomie des conseils d'administration des agences pour fixer les règles générales et l'attribution individuelle des aides financières, telle qu'elle résulte de la loi du 16 décembre 1964 et du décret du 14 septembre 1966.

Ce fonctionnement particulier du comité de suivi est à l'origine des assouplissements successifs apportés aux principes de base du PMPOA.

3 – La fragilité juridique du dispositif

Le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et des inspections du ministère de l'agriculture consacré au PMPOA a clairement montré, en juillet 1999, la fragilité juridique du programme. En effet, l'accord de 1993 s'est traduit par une simple circulaire du ministre chargé de l'agriculture en date du 22 avril 1994, laquelle a été annulée par le Conseil d'Etat le 30 décembre 1998, au motif qu'aucun texte n'avait donné compétence au ministre pour prendre de telles dispositions réglementaires. Le Conseil d'Etat a par ailleurs considéré l'accord de 1993 et les résolutions du comité national de suivi comme de simples déclarations d'intention, dépourvues de caractère normatif.

Désormais, l'obligation de notifier ce régime d'aide à la Commission européenne explique le retard constaté depuis 1999 pour publier un texte réglementaire. En effet, suite au rapport d'inspection évoqué ci-dessus, la Commission a demandé des précisions au ministre de l'agriculture sur les objectifs et les modalités du programme, s'étonnant dans une lettre du 24 février 2000 qu'il ne lui ait pas été formellement notifié. A la suite de la notification de deux projets de décret et d'arrêté effectuée le 31 mai 2000, une série de correspondances a été échangée

entre le ministère et la Commission, celle-ci ayant finalement engagé une procédure formelle d'examen au fond du programme qui est présentée en détail au chapitre III.

En attendant la publication d'un texte réglementaire, les aides attribuées par l'Etat le sont actuellement sans base juridique claire, alors que de nombreuses circulaires, notes des ministres, instructions des directeurs de cabinet, sont venues compléter, amender ou supprimer des aspects parfois importants du programme ou des réglementations qui s'y rattachent.

C – Le processus de régularisation

Le lancement du PMPOA à partir du 1er janvier 1994 marque le début d'une phase de régularisation massive des installations existantes au titre du régime ICPE, sans pourtant qu'aucun lien juridique formel n'ait été établi entre le programme d'aides financières d'une part et le régime réglementaire d'autre part.

1 – Une régularisation sans texte

La « note » du 24 février 1994¹⁰ adressée par les ministres de l'environnement et de l'agriculture aux responsables des services déconcentrés concernés par le PMPOA n'évoque pas expressément la régularisation des élevages en infraction, mais se contente d'indiquer de manière allusive que le contrat de maîtrise des pollutions est :

« (...) un contrat de confiance qui met forcément en lumière l'existence de problèmes d'environnement dans un élevage mais dont le but est d'aider à leur résolution. ».

Cette mention, qui annonce le processus de régularisation, n'a pas d'origine réglementaire : elle procède en fait des travaux du comité national de suivi du PMPOA, qui a arrêté dans sa séance du 16 février 1994 le principe au terme duquel tout éleveur s'engageant dans le PMPOA devrait être considéré comme en instance de régularisation au titre de la réglementation des installations classées, les dépassements d'effectifs inférieurs à 25 % par rapport à l'autorisation initiale ne devant pas même nécessiter le dépôt d'un nouveau dossier.

¹⁰ Le terme « note » est inhabituel. Sans doute est-il dû au fait qu'en l'absence de texte réglementaire particulier mettant en œuvre le PMPOA, sa présentation aux chefs des services déconcentrés ne pouvait se faire que par des moyens informels. A moins que le terme « circulaire » ait été jugé de nature à encourir un risque contentieux.

Le comité national de suivi du PMPOA a ainsi interprété de façon prétorienne l'article 20 du décret du 21 septembre 1977, aux termes duquel toute modification des conditions d'exploitation doit être portée à la connaissance du préfet avant sa réalisation, et doit faire l'objet d'un nouveau dossier si elle entraîne un changement notable de l'autorisation initiale.

Les mêmes « décisions » du comité national de suivi indiquaient sans plus de précision que pour les élevages soumis au régime de la déclaration, « *l'évaluation des modifications notables d'effectifs des très petits élevages doit se faire avec pragmatisme* ».

De ce point de vue, l'envoi aux préfets d'une note aussi allusive que celle du 24 février 1994 et le simple renvoi aux « décisions » annexées du comité national de suivi du PMPOA marquent un singulier abandon des services déconcentrés à eux-mêmes par les administrations centrales.

Aujourd'hui encore, aucun texte de portée réglementaire n'est venu établir un lien juridique entre PMPOA et installations classées, ni préciser par quels moyens il devrait être procédé à la régularisation. Il s'agit là d'une lacune significative.

En effet, faute de texte spécifique¹¹, la régularisation s'est effectuée officiellement dans le cadre de l'article 24 de la loi du 19 juillet 1976, qui dispose que lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration ou de l'autorisation requise par la loi, le préfet met l'exploitant en demeure de régulariser sa situation, et prend au besoin un arrêté motivé de suspension de l'exploitation.

La pratique a été très différente, puisque sauf exceptions très ponctuelles, la régularisation s'est dispensée :

- d'arrêtés de mise en demeure, pourtant obligatoires ;
- d'arrêtés de suspension, certes laissés à l'appréciation des préfets ;
- de sanctions pénales, prévues par l'article 18 de la loi de 1976¹².

11 Ce constat est regretté par les praticiens eux-mêmes : le dossier de la conférence administrative régionale du 7 octobre 1999 consacrée à la reconquête de la qualité de l'eau indique qu'en matière d'ICPE, le cadre juridique « *est parfois trop faible (circulaires, lettres ministérielles)*. »

12 art. 18 - Quiconque exploite une installation sans l'autorisation requise sera puni d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 76 224,51 € ou de l'une de ces deux peines.

Pourtant, il ne pouvait être ignoré après quelques mois d'expérience que la régularisation concernerait la plupart des élevages.

L'établissement d'un lien juridique formel entre PMPOA et régularisation, accompagné d'un texte réglementaire précisant dans quelles conditions et sous quelles limites les situations illégales devaient être régularisées, eût constitué une voie juridiquement plus sûre et plus transparente que celle qui a été suivie.

2 – La question des effectifs de référence

La « règle » des 25 % exposée ci-dessus ne constitue qu'une règle procédurale, déterminant le dépôt ou non d'un nouveau dossier. Pour ce qui concerne la régularisation elle-même, accordée par le préfet, la pratique a évolué au cours du temps au gré des instructions ministérielles et des contraintes locales.

a) Des principes généraux à l'origine

Dans le silence des textes, le lien implicite entre participation au PMPOA et régularisation devait conduire cette dernière à se fonder sur les effectifs présents mentionnés sur le diagnostic préalable (DEXEL) du pétitionnaire : en effet, c'est ce dernier qui entraîne simultanément le dépôt d'une demande de subvention au titre du PMPOA, et le dépôt d'un dossier de régularisation.

Pourtant, les agences de l'eau, dès le début du programme, avaient décidé qu'elles ne financeraient les travaux d'adaptation des élevages que sur la base des effectifs présents au 1er janvier 1994, ce qui revenait à considérer que l'accord du 8 octobre 1993 constituait une remise à plat du régime mais pas une opportunité d'extension. Cette orientation minimale, constamment réaffirmée par les conseils d'administration, souligne par comparaison l'orientation maximaliste du comité national de suivi du PMPOA, qui avait noté dans ses résolutions du 16 février 1994 :

« (...) les agences aident les élevages selon leur situation au 1er janvier 1994. Le ministère de l'agriculture apporte une aide à partir de la situation des élevages à la date de la demande du contrat en tenant compte des restrictions communautaires pour les productions hors sol et le cas échéant des règles d'équité appliquées localement. »

Le principe initial de régularisation sur la base des effectifs mentionnés dans le DEXEL comportait un risque substantiel : celui d'une « provision de sécurité ». En effet, le bilan des contrôles effectués par la DSV des Côtes d'Armor au cours du premier semestre 1996 relève

plusieurs cas d'effectifs réels inférieurs aux effectifs portés sur les DEXEL, ceci afin de bénéficier de financements assis sur des bases plus favorables et d'anticiper un éventuel durcissement de la réglementation ICPE et du PMPOA : dans ces cas, qui n'ont été que très rarement détectés (puisqu'ils impliquent la concomitance, exceptionnelle, d'un contrôle inopiné avec le dépôt d'un DEXEL), la responsabilité des « dexelistes » était clairement engagée.

b) La généralisation de la référence au 1er janvier 1994 en Bretagne

Pour mettre fin aux risques liés à la régularisation sur la base des DEXEL, la ministre de l'environnement a demandé aux quatre préfets de Bretagne, par une circulaire du 9 avril 1996, de mettre en cohérence la régularisation ICPE avec le régime des aides PMPOA, en ne régularisant la situation des élevages que sur la base des effectifs déclarés au 1er janvier 1994. Il s'agissait, selon les termes de la circulaire, d'éviter que la régularisation ne prenne l'allure d'une « *amnistie générale* ».

A compter du milieu de l'année 1996, les régularisations se sont donc effectuées en référence aux effectifs présents au 1er janvier 1994. Toutefois, les données du bilan des exploitations ont été interprétées sans grande détermination, et quoique dans plusieurs cas l'un des services de l'Etat appelé à se prononcer ait jugé la preuve insuffisante, les services vétérinaires se sont montrés assez souples dans l'appréciation des effectifs présents au 1er janvier 1994.

D – La question des zones en excédent structurel : un blocage des effectifs animaux jamais appliqué

Une zone d'excédent structurel est un canton dans lequel les déjections des animaux représentent, indépendamment de tout mode de traitement, une quantité d'azote supérieure à la capacité d'absorption des sols. Ces zones font donc l'objet d'une réglementation particulière, qui vise à résorber les excédents d'azote produits sur le canton avant même que soient mis en place les instruments d'une fertilisation raisonnée.

Comme le PMPOA, le dispositif des zones en excédent structurel (ZES) se caractérise par un volet réglementaire contraignant, et par des « programmes de résorption » exposés au chapitre II.

1 – La délimitation des zones en excédent structurel

La notion de zone d'excédent structurel (ZES) est définie par l'arrêté du 2 novembre 1993 portant application du décret du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole : il s'agit là d'une initiative nationale, qui n'était pas prévue par la directive « Nitrates » du 12 décembre 1991.

Le plafond retenu pour la délimitation des ZES est de 170 kg d'azote par hectare. Ces 170 kg constituent la charge maximale d'azote que peuvent tolérer les sols : si les quantités de déjections produites sur le canton représentent une charge à l'hectare supérieure à ce plafond, il y a « excédent structurel ». La fixation de ce seuil revenait à anticiper les échéances communautaires, qui renaient un plafond de 210 kg pendant la période 1996-2000, le chiffre de 170 kg ne devenant obligatoire qu'un an avant la fin du second programme, c'est-à-dire, si ces échéances avaient été respectées, en 2001. Toutefois, compte tenu des délais de mise en œuvre des plans d'actions présentés au chapitre II et des programmes de résorption, ce qui apparaissait en 1994 comme une anticipation est devenu aujourd'hui un minimum.

La liste des cantons classés en ZES a été publiée dans chaque département par arrêté préfectoral fin 1994 : au total, 71 cantons bretons sont concernés, à raison de 33 dans les Côtes d'Armor, 20 dans le Finistère, 12 dans le Morbihan et 6 en Ille-et-Vilaine.

Le mode de délimitation des ZES présente au moins quatre inconvénients.

Tout d'abord, les ZES sont délimitées au niveau des cantons. La référence administrative a le mérite de la simplicité, mais elle n'est écologiquement guère pertinente¹³.

Ensuite, les effectifs animaux comptabilisés dans chaque canton procèdent d'une actualisation rudimentaire des données du recensement agricole effectué en 1988, alors que les cheptels ont continûment augmenté et que les méthodes d'élevage ont évolué. Les résultats du recensement général effectué en 2000 amèneront à reconsidérer le classement dans tous les départements.

Par ailleurs, les références CORPEN sur lesquelles est fondée l'estimation de la charge azotée cantonale évoluent régulièrement, au risque, là encore, de rendre caduc le classement établi en 1994. Ce

¹³ Cependant la délimitation sur la base des communes (zone très fine) ou de sous-bassins versants (zonage « écologique »), plus intéressante intellectuellement, serait d'une grande complexité et présenterait un plus grand risque de contournement.

phénomène est particulièrement net pour les élevages bovins : si l'Ille-et-Vilaine ne comptait en 1994 que six cantons en ZES, c'était principalement le fait d'une référence CORPEN sous-évaluée. C'est la raison pour laquelle l'augmentation de 32 % de la référence de rejets « vache laitière » aura dans ce département une incidence considérable, et entraînera le classement en ZES de dix à douze cantons supplémentaires.

Enfin, les ZES ne tiennent compte que des nitrates, alors que la pollution par le phosphore constitue un enjeu d'égale importance : l'étude CORPEN d'octobre 1998 insistait sur le risque que l'élimination de l'azote ne se traduise par une sur-concentration en phosphore, lequel ne fait l'objet d'aucune mesure de limitation en Bretagne, alors qu'en Vendée, le règlement sanitaire départemental fixe un plafond d'épandage de 100 kg de phosphore par hectare et par an. Il est vrai cependant que l'expérience néerlandaise montre que le choix des nitrates est intéressant pour susciter l'évolution des pratiques, ceux-ci constituant un bon « marqueur » des fertilisations excessives (voir annexe 1).

Le principe même consistant à délimiter des ZES au sein d'une région qui était par ailleurs classée en totalité en zone vulnérable en application de la directive « Nitrates » rend peu lisibles et plus complexes les politiques de lutte contre la pollution, et exposent les zones « non prioritaires » à un risque accru de transferts d'une zone à l'autre.

2 – Un blocage des effectifs resté inappliqué

Dès l'automne 1995, la ministre de l'environnement a demandé aux préfets de la Bretagne de suspendre les nouvelles autorisations de créations ou d'extensions dans les zones en excédent structurel jusqu'au terme des programmes de résorption¹⁴ qui devaient y être menés à bien. Cette orientation découlait mécaniquement de la notion même de ZES.

Quoique cette interdiction ait été constamment réaffirmée, dans les instructions destinées aux préfets de la Bretagne (lettres du 9 avril et du 18 décembre 1996), comme dans la circulaire générale du 21 janvier 1998, des exceptions ont été progressivement ouvertes.

¹⁴ Ce principe de bon sens figurait déjà implicitement dans la circulaire du 20 décembre 1994 des deux ministres concernés, puisqu'elle indiquait que les programmes de résorption ne devaient pas contribuer à l'accroissement des effectifs.

a) *La création d'une « marge de développement »*

Au terme d'une série de discussions avec les responsables professionnels agricoles, la ministre de l'environnement a accepté, par communiqué du 19 octobre 1995, que les programmes de résorption comportent pour chaque canton classé en ZES une « marge de développement » destinée à permettre l'installation de jeunes agriculteurs dans des conditions durables¹⁵. Cette décision est formalisée par les instructions des 9 avril et 18 décembre 1996, cette dernière indiquant explicitement qu'il s'agit de la seule exception au blocage des effectifs en ZES. De fait, les programmes de résorption arrêtés dans chaque département ne comportaient dans leur version initiale que cette seule marge, qui était en pratique déjà appliquée puisque le comité national de suivi du PMPOA, anticipant là encore les décisions ministérielles, en avait dès le début posé le principe.

La circulaire du 21 janvier 1998, tout en renforçant les programmes de résorption, est venue étendre cette marge par deux moyens :

- en instituant une « gestion dynamique de la marge », c'est-à-dire en augmentant les effectifs animaux supplémentaires susceptibles d'être autorisés dans le canton classé en ZES avant même le terme des programmes de résorption, par la prise en compte des terres rendues disponibles par cessation d'activité, des efforts de résorption supplémentaires par rapport au programme initial, et du plafonnement des surfaces d'épandage (destiné à obliger les plus grosses exploitations à recourir au traitement) ;
- en ouvrant le bénéfice de cette marge de développement aux élevages familiaux à dimension économique insuffisante (marge EDEI), qui constituaient une catégorie *sui generis* fondée sur l'emploi salarié laissée à l'appréciation du préfet jusqu'à l'intervention du décret du 10 janvier 2001.

Ces deux dispositions traduisent un recul sensible puisqu'ils rompent doublement avec le principe de blocage des effectifs dans les ZES, une première fois en étendant la marge disponible pour des installations nouvelles, une seconde fois en élargissant l'accès à cette marge. Pourtant, on savait à la date du 21 janvier 1998 que les

¹⁵ Le même communiqué prévoyait la mise à l'étude d'une autre marge destinées aux exploitations familiales en règle vis-à-vis du régime ICPE, ce qui constituait une concession modeste au président de la chambre régionale d'agriculture, venu plaider pour une marge accessible à l'ensemble des exploitations ayant économiquement besoin de se développer.

programmes de résorption n'avaient guère produit d'effets, comme il est exposé en détail au chapitre II.

Ce second recul peut être chiffré. La marge « installation ou extension de jeunes agriculteurs » inscrite au programme de résorption des Côtes d'Armor en juillet 1996 s'élevait à 891 tonnes d'azote, soit l'équivalent de 2 % de la surface épandable en ZES. Après l'ouverture de cette marge aux exploitations de petite taille (EDEI), la marge globale de développement a été fixée par l'arrêté du 15 janvier 1999 à 2 240 tonnes d'azote, soit 5 % de la surface épandable. La circulaire du 21 janvier 1998, interprétée comme « dure » par les organisations professionnelles agricoles en raison de l'obligation de traitement des déjections qu'elle institue¹⁶, revenait donc, dans le cas du principal département concerné, à multiplier par 2,5 la marge d'azote supplémentaire acceptée en ZES, en dépit du concept même d' « excédent structurel ».

b) La mise en œuvre des restrictions à la régularisation

Il résulte des orientations évoquées ci-dessus que trois cas étaient à considérer dans les ZES :

- les élevages dont les effectifs n'avaient pas progressé depuis le 1er janvier 1994 pouvaient être régularisés sur cette base, comme tous les élevages intégrant le PMPOA : leur développement serait « bloqué » pendant le programme de résorption, mais ils n'auraient pas à restructurer leur exploitation ;
- les élevages dont les effectifs avaient progressé depuis le 1er janvier 1994 et qui étaient éligibles à la marge de développement pouvaient être régularisés sur la base des effectifs mentionnés dans le DEXEL, sous réserve que cette marge cantonale ne soit pas épuisée ;
- les élevages dont les effectifs avaient progressé depuis le 1er janvier 1994 mais n'étaient pas éligibles à la marge seraient régularisés sur la base des effectifs présents à cette date : cette régularisation comporterait donc nécessairement un plan de réduction des effectifs. Cette troisième catégorie présente évidemment les difficultés pratiques les plus grandes, puisqu'elle est la seule à impliquer une réduction des effectifs, à laquelle les organisations professionnelles se sont continûment opposées.

¹⁶ Cette obligation était pourtant déjà en vigueur par le biais des programmes de résorption, auxquels les éleveurs situés en ZES étaient supposés souscrire automatiquement s'ils bénéficiaient de financements PMPOA.

La mise en œuvre de ces principes, pourtant minimaux, a posé des difficultés dans certains départements.

Il ressort des dossiers d'instruction présentés au conseil départemental d'hygiène des Côtes d'Armor que la DSV a presque toujours donné un avis favorable aux régularisations d'effectifs en ZES, en acceptant les justifications produites par le requérant pour démontrer que le dépassement était antérieur au 1^{er} janvier 1994. Pourtant, dans plusieurs cas, la DDASS estimait que cette preuve n'était pas apportée. Les dossiers sont par ailleurs muets quant à la qualité de cette justification. Curieusement, les DDAF semblent ne s'être jamais prononcées sur cette question, en dépit des moyens de comparaison statistique ou comptable dont elles disposaient pour certaines catégories d'élevages, notamment ceux qui donnent lieu au paiement de primes unitaires.

Le statut de jeune agriculteur a aussi été interprété dans une optique strictement administrative : dans un cas, le pétitionnaire, âgé de 38 ans et quelques mois au moment de l'examen de son dossier, s'est vu accorder le droit de créer une exploitation de 390 veaux de boucherie dans le canton de Pontrioux (Finistère), classé en ZES et de surcroît intégré dans un contrat Bretagne Eau Pure II. S'agissant d'une exploitation réellement nouvelle, ce qui est rare puisque la plupart des dossiers concernent des régularisations, il n'est pas certain que l'application du statut de jeune agriculteur, en dépit de l'avis défavorable de la DDASS et de l'avis réservé de la DDAF, ait constitué à moyen terme un service rendu au pétitionnaire lui-même, qui risque de devoir faire face à des obligations de traitement des déjections et à un blocage de ses effectifs qu'il n'aurait pas eu à subir en s'installant ailleurs.

Par ailleurs, les critères d'accès à la « marge » se sont avérés plus souples en pratique que ne le prévoyait la circulaire du 21 janvier 1998. Dans les Côtes d'Armor, premier département concerné par l'évolution des cheptels en ZES, le bilan d'évolution de la marge cantonale établi en septembre 2000 montre bien que les installations et extensions d'élevages de dimension économique insuffisante (EDEI) se sont effectués dans la limite des terres détenues en propre par l'exploitant, lesquelles ne sont pas comptabilisées dans la marge, qui de ce fait n'est pas consommée. Pourtant, il y a bien augmentation des cheptels au niveau du canton et accroissement de l'azote produit. Ce mécanisme explique que la « marge » a été apparemment peu consommée dans ce département (environ 20 % en 18 mois) alors que les cheptels augmentaient régulièrement.

Tout ceci explique que les régularisations en ZES ont été presque systématiquement accordées. Les rares cas de refus décelés dans les dossiers ressortissent de circonstances véritablement exceptionnelles :

absence totale de déclaration ou d'autorisation en vingt ans d'exploitation, triplement des effectifs...

3 – La réaffirmation du principe de blocage en ZES comme réponse à la chute des cours du porc

C'est moins l'absence de progrès de la résorption des excédents d'azote que la chute des cours du porc qui a conduit, le 2 février 1999, les ministres concernés à doubler ce régime de blocage « théorique » en vigueur en ZES d'un programme de recensement et de contrôle visant à accélérer le retour aux effectifs réglementaires. En effet, la note adressée à cet effet aux préfets commence par ces termes :

« La crise sans précédent que traverse la filière porcine européenne met en évidence la nécessité d'aboutir rapidement à une maîtrise de l'offre. Tous les leviers pour y parvenir devront être mis en œuvre. (...) Un des éléments de cette maîtrise est le respect des directives communautaires relatives à l'environnement. »

Cette rédaction illustre le caractère accessoire de la question environnementale en regard du pilotage économique du secteur porcin : il a en somme fallu que survienne la crise porcine au second semestre 1998 pour que le dispositif de limitation des effectifs applicables aux ZES soit réellement renforcé¹⁷.

La note du 2 février 1999 demandait ainsi que soit réalisé dans les trois mois un recensement exhaustif de toutes les exploitations soumises à la législation ICPE. Ce bilan devait être accompagné d'un plan global de résorption des effectifs présents excédentaires :

- par rapport aux effectifs autorisés pour ceux qui avaient été régularisés après le 1er janvier 1994 ;
- par rapport aux effectifs présents au 1er janvier 1994 pour les autres.

Enfin, une régularisation des effectifs au niveau de ceux déclarés dans le DEXEL est envisagée pour les seuls jeunes agriculteurs et les petites exploitations, mais sans qu'une marge limitative globale soit mise en place.

¹⁷ La note étant par ailleurs rédigée de manière très ambiguë, le préfet de région a d'abord pensé que le régime de blocage des effectifs devait être généralisé à l'ensemble de la Bretagne, donc y compris hors ZES : une nouvelle circulaire de juillet 1999 est venue confirmer... que la note du 2 février n'était en fait que la réaffirmation d'un principe déjà ancien.

La régularisation des seuls effectifs présents au 1^{er} janvier 1994, si elle était strictement appliquée et sous réserve de la marge, constituerait le véritable volet « réduction des effectifs animaux », qui n'a jamais été sérieusement envisagé jusqu'à présent dans le cadre des actions réglementaires et incitatives lancées en Bretagne, et que le programme de résorption des Côtes d'Armor, le seul à en comporter l'hypothèse, ne classe qu'au 27^{ème} rang des mesures de résorption. Du reste, le seul et unique exemple de réduction autoritaire d'un cheptel illégal par abattage des animaux n'est intervenu qu'en juillet 2001 dans le Finistère.

Il ne faut cependant pas fonder trop d'espoir dans ce blocage des effectifs, et ce pour deux raisons au moins.

Il conviendrait d'abord qu'il fût réellement appliqué, ce qui ne semble pas être le cas : dans le Finistère, en 1999, sur 123 arrêtés préfectoraux relatifs aux installations classées d'élevages soumises à autorisation, huit concernaient des créations et 19 des extensions, toutes pour des élevages porcins. Sauf à supposer que ces 27 exceptions relevaient toutes de la marge, ce qui est impossible compte tenu du fait que des installations soumises à autorisation représentent déjà un nombre d'animaux significatif, les extensions nouvelles¹⁸ perdurent.

Ce constat effectué au niveau des arrêtés transparait également dans le bilan des effectifs porcins établi par le conseil départemental d'hygiène du Finistère : en 1999, pour 4 211 truies régularisées en ZES, 483 nouvelles étaient autorisées, soit 11,5 % supposés correspondre à la marge. Il semble que le blocage ne se vérifie qu'en 2000, où pour 7 770 truies régularisées en ZES, 943 étaient en principe supprimées (mais la DSV a admis que la mise à niveau des effectifs était difficile à obtenir en pratique). En revanche, en dehors des ZES, l'absence de blocage réel une fois la régularisation obtenue se fait pleinement sentir : pour 1 784 truies « régularisées » en 1999, 1 928 étaient autorisées en supplément ; et contrairement aux ZES, la tendance se poursuit en 2000 avec l'autorisation de 1 047 truies supplémentaires pour 2 174 régularisées¹⁹. Le blocage des extensions n'est donc pas appliqué, en dépit des instructions ministérielles.

Par ailleurs, ces dispositions ne valent que pour les élevages soumis à autorisation : l'extension des élevages soumis à déclaration, et plus encore celle des exploitations soumises au règlement sanitaire

18 A bien distinguer des régularisations, qui peuvent également être effectuées en infraction avec le principe du blocage des effectifs sur la référence du 1^{er} janvier 1994.

19 Sur la période 1^{er} janvier 1998 – 31 juillet 1999, ce sont ainsi 23 101 porcs charcutiers supplémentaires qui ont été autorisés par le conseil départemental d'hygiène, et 2 834 truies reproductrices, dont respectivement 4 758 et 1 005 en ZES.

départemental, n'est ni détectée, ni contrôlée, sauf si l'éleveur a effectivement pris la peine d'en informer la DSV. Or, les élevages soumis à déclaration sont les plus nombreux (17 234 sur 25 904) et connaissent une dynamique comparable à celle des gros élevages. Ainsi, dans les Côtes d'Armor, le bilan des créations (extensions ou nouvelles autorisations) enregistrées sur la période 1995-1998 montre que les augmentations d'effectifs imputables aux installations soumises à déclaration représentent 45 % des quantités d'azote supplémentaires :

**Effectifs supplémentaires acceptés dans les Côtes d'Armor
(déclarations + autorisations) hors régularisations 1995-1998**

Animaux	Effectifs nouveaux - déclarations	Effectifs nouveaux - autorisations	Total des autorisations	Part des déclarations
Porcs (> 30 kg)	22 679	64 040	86 719	26 %
Bovins (UGB)	4 535	551	5 086	89 %
Volailles (AE)	1 788 088	2 959 273	4 747 361	37 %
Azote sup. (kg)	1 159 888	1 424 227	2 584 115	45 %

Source : DSV des Côtes d'Armor – réponse à une question de l'association « Eaux et rivières de Bretagne »

C'est au vu de ce constat que la conférence administrative régionale du 7 octobre 1999 a lancé l'hypothèse d'un blocage des extensions des élevages soumis à déclaration. Mais les instruments d'un tel blocage, qui nécessiterait un suivi informatique exhaustif ainsi que des contrôles fréquents et rigoureux, font aujourd'hui défaut.

Au total, ni les ministres, ni les préfets de Bretagne n'ont pu ou voulu procéder avant 2000 à un blocage réel des effectifs, malgré le classement de 71 cantons en zone d'excédent structurel et malgré l'absence de progrès de la résorption.

4 – Des délais de régularisation prorogés

Dans les ZES, les retards accumulés dans la mise en œuvre de la résorption sont pour partie la conséquence de délais de régularisation des effectifs plusieurs fois prorogés.

En effet, pour les exploitations qui se sont développées depuis le 1^{er} janvier 1994, la circulaire du 21 janvier 1998 indique que la régularisation se fera au cas pas cas, en faisant bénéficier les élevages déposant un dossier avant le 31 mai 1998 d'un délai de mise en conformité courant jusqu'au 31 mai 1999. Ces dispositions sont néanmoins très en retrait par rapport à celles de l'instruction du 18

décembre 1996, par laquelle la ministre chargée de l'environnement avait demandé que toute extension sans autorisation postérieure au 1er janvier 1994 soit suivie de sanctions administratives voire pénales.

Malgré ce premier recul, les échéances respectives du 31 mai 1998 et du 31 mai 1999 pour la régularisation des effectifs ont été repoussées par une note des directeurs de cabinet des deux ministres concernés en date du 31 juillet 1998 : la date de dépôt des dossiers des élevages non éligibles à la marge a été reportée au 31 décembre 1998, avec symétriquement un délai de mise en conformité au 31 décembre 1999.

Enfin, pour les élevages porcins, la circulaire du 2 février 1999 avait fixé au 31 mars 1999 le délai maximum de réception des demandes de régularisation, la mise en conformité des effectifs devant être atteinte avant le 31 décembre 1999. Là encore, les délais ont été interprétés avec mansuétude et allongés : après que la date de dépôt des demandes eut été repoussée une première fois au 31 décembre 1999, et sur l'insistance pressante du préfet des Côtes d'Armor, le directeur de cabinet de la ministre chargée de l'environnement a autorisé ce dernier, par lettre du 13 septembre 2000, à proposer au CDH un plan global de régularisation des élevages accessible aux exploitants qui n'avaient pas encore déposé de demande. Aucun délai ne figure explicitement sur cette note, qui estime cependant que juin 2001 constituerait une date « *très excessive* ».

Ces échéances plusieurs fois repoussées constituent les pendants, en matière réglementaire, du moratoire sur les redevances des agences de l'eau pour le PMPOA, dont les deux volets, réglementaires et financiers, ont abandonné les rares contraintes dont ils étaient assortis pour inciter les éleveurs à améliorer rapidement et significativement leurs conditions d'exploitation.

E – Des procédures plus soucieuses de régularité formelle que de protection de l'environnement

1 – La faiblesse des études d'impact

Dans la grande majorité des cas, les études d'impact sont constituées de documents types d'une centaine de pages, dont seuls quelques éléments sont personnalisés : nom et adresse de l'exploitant, effectifs animaux, analyses d'eau et de terres dans certains cas (mais alors les protocoles suivis ne peuvent être validés). Conscients de ce problème, les services de la préfecture de région ont élaboré un cahier des charges méthodologique pour la réalisation des études d'impact, avec pour objectif principal de prévenir le risque contentieux : les juridictions

administratives, en effet, ont à plusieurs reprises annulé des arrêtés d'autorisation ICPE au motif que les études d'impact étaient insuffisantes²⁰.

Ce document type a été diffusé en mars 1998 aux principaux bureaux d'études et à la chambre d'agriculture. Il a cependant été laissé à la charge de cette dernière le soin de sensibiliser ses adhérents aux prescriptions et recommandations.

Il n'est pas certain que ce document règle le problème de fond d'une procédure conduite avec approximation. Même s'il convient de ne pas tirer de conclusions générales de quelques exemples isolés pris dans les Côtes d'Armor, il est surprenant de constater qu'à l'occasion d'un dossier d'extension d'un élevage porcin instruit en septembre 1998, la DDASS a constaté que l'élevage et son plan d'épandage étaient situés en amont de la prise d'eau de Traou Goaziou sur le Leff, où la teneur en nitrates était montée à 70 mg/l en 1998, ce que l'étude d'impact se gardait de mentionner : la DDASS avait alors émis un avis défavorable, en considérant que l'étude était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Bien que la DDAFF ait aussi noté que certaines parcelles du plan d'épandage se situaient sur les emprises de deux périmètres de protection de captages, l'autorisation a été accordée par le préfet, sur avis favorable du service instructeur : ce dossier étonnant correspond à une extension de 51 places de maternité et 302 places d'engraissement dans un canton situé en ZES et à proximité immédiate de deux points de captage, sans que l'éleveur ne puisse apparemment justifier des dérogations jeune agriculteur ou EDEI.

Au total, il est fréquent que les services de l'Etat soient contraints de procéder ou de faire procéder à des rectifications de l'étude d'impact et des plans d'épandage figurant au dossier.

2 – La pauvreté des enquêtes publiques

Au vu des dossiers, le travail des commissaires enquêteurs s'avère extrêmement variable. Mais même s'ils existent, rares sont les dossiers qui témoignent d'une véritable expertise : la plupart des synthèses établies par les commissaires sont lapidaires, et parfois émaillées d'erreurs d'appréciation manifestes corrigées par les services. Enfin, les avis des commissaires sont presque toujours favorables, malgré la présence dans certains dossiers d'éléments contraignants (présence de tiers, proximité de captages...) : il semble en effet que l'avis soit

²⁰ Par exemple CAA Nantes, 10 avril 1996, M. et Mme David ou CE, 22 octobre 1999, Société Arrow.

conditionné par l'existence même de la procédure d'enquête, mais guère par les considérations environnementales, alors que c'est le seul objet de la réglementation ICPE, les éventuels autres critères (intérêt ou nécessité économique...) ressortissant de l'appréciation du préfet et non de l'enquête ou du conseil départemental d'hygiène.

A la décharge des commissaires enquêteurs, il faut relever que les interventions des particuliers sont rares : la grande majorité des dossiers ne donnent lieu à aucun commentaire, et les registres de visites sont souvent vierges. Il semble que la cause en soit surtout la notion même de « régularisation » : dans les dossiers correspondant à de vraies extensions, ou à de nouvelles installations, la participation du public est plus élevée.

3 – Les avis technique des services

Il ressort des dossiers examinés que les avis techniques des services de l'Etat sont souvent contradictoires, et ne participent guère d'une appréciation globale et interministérielle du dossier. Ainsi, si la DDASS des Côtes d'Armor donne systématiquement un avis défavorable à toute procédure en ZES, ce qui constitue une position de principe bienvenue au regard du concept même d'excédent structurel, elle est rarement suivie par le service instructeur, en l'occurrence la DSV, qui s'en tient à une lecture strictement formelle des dossiers faute de normes réglementaires sur lesquelles s'appuyer en matière de régularisation.

Il résulte de ce fonctionnement très procédural et peu approfondi un examen assez superficiel par le conseil départemental d'hygiène, qui émet presque systématiquement un avis favorable aux dossiers présentés devant lui. Il convient toutefois de noter que la DSV retient en général les dossiers « à risque », et incite le pétitionnaire à faire les modifications nécessaires en vue de son passage en CDH.

Ainsi, le bilan de l'activité du CDH du Finistère pour les années 1999 et 2000 est résumé dans le tableau suivant :

CDH du Finistère	1999	2000
Avis favorable	170	181
Avis favorable avec réserve	5	21
Dossier ajourné	7	1
Avis défavorable	1	5
Total des avis	183	208

Source : DSV du Finistère – bilan de l'activité du CDH

Il est bien sûr difficile d'interpréter comme une tendance au durcissement l'existence de cinq avis défavorables en 2000 : il est toutefois probable que les instructions de strict blocage des développements en ZES, réitérées en conférence administrative régionale fin 1999, ont « aidé » les services, notamment le service rapporteur, à aller au-delà de la simple recevabilité formelle des dossiers.

II – Des contrôles insuffisants

Il n'est pas aisé de porter un jugement sur les moyens des services vétérinaires bretons : rapportés au nombre d'exploitations, ceux-ci sont à l'heure actuelle notoirement insuffisants pour parvenir au taux de contrôle de 10 % par an affiché par le gouvernement lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 9 juillet 2001, malgré la création de 13 emplois nouveaux annoncée à cette occasion.

La situation décrite tout au long de ce rapport montre en effet que le cas breton n'est pas banal : l'importance des régularisations aurait nécessité un renfort significatif qui n'a pas été consenti. Alors qu'un nombre important de dossiers restent à instruire, les crises de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et de la fièvre aphteuse rendent illusoire tout espoir de redéploiement significatif au sein des services.

A – Des effectifs de contrôleurs limités

A l'été 2001, la Bretagne comptait 44,4 emplois d'inspecteurs des installations classées en équivalent- temps-plein (ETP), pour un total de 26 à 27 000 installations, dont 8 670 élevages soumis à autorisation. Encore ces effectifs ont-ils été récemment renforcés, puisqu'ils n'étaient que de 34 ETP en 1999.

Par ailleurs, les bilans adressés par les DSV ne distinguent pas toujours les contrôles au sens strict (contrôle du respect des autorisations délivrées) des visites sur le terrain, qui concernent majoritairement l'instruction des dossiers.

Enfin, le nombre de dossiers traités et celui des visites d'inspection doivent être appréciés en les rapportant aux suites qui y sont données : c'est aussi sur ce dernier point qu'apparaissent des lacunes.

Contrôles et contrôleurs

Dans les Côtes d'Armor

Le département des Côtes d'Armor représente à lui seul 37,5 % des élevages soumis à autorisation compte tenu de son poids dans les secteurs porcin et avicole.

Face aux 3 484 élevages relevant de l'autorisation, la cellule « environnement » de la DSV compte 11 inspecteurs, représentant respectivement 6,75 équivalents temps plein. Comme ailleurs, ces effectifs ne permettent pas de mener de front l'instruction administrative des dossiers entrant dans le processus de régularisation d'une part, et le contrôle des conditions d'exploitation sur le terrain, d'autre part : en 2000, seuls 77 contrôles ont été organisés, majoritairement sur des élevages porcins. Le taux de contrôles des élevages autorisés serait donc de 2,4 %.

Dans le Finistère

La cellule « installations classées » de la DSV comprenait en 1998 dix agents, représentant en fait 5,5 équivalent temps plein. Après l'arrivée de deux agents supplémentaires en octobre 2000, la cellule « élevages » devrait compter 8,3 ETP en 2001.

En 2000, 103 visites d'inspection ont été organisées (auxquelles il faudrait ajouter 56 enquêtes sur plaintes et cinq enquêtes après pollution). Rapportées aux 6 068 installations classées du département, ces 103 visites représentent un taux de contrôle de 1,7 %. Même en incluant les visites liées à l'instruction des dossiers, au nombre de 378, le taux de contrôle resterait en deçà des 8 %. Malgré les instructions ministérielles, ce niveau de contrôle ne progresse pas, voire se situe en légère régression : 147 contrôles inopinés avaient été organisés en 1997.

En Ile-et-Vilaine

La cellule « installations classées » comprenait dix inspecteurs en 2000, représentant six équivalent-temps-plein pour un total de 5 643 élevages relevant de la réglementation ICPE répertoriés cette année-là.

En 2000, 135 visites d'élevages ont été effectuées. Il s'agit là d'une montée en puissance sensible, puisque les inspections menées à bien en 1997 et 1998 s'étaient élevées à 83 et 92. Ces 135 visites représentent un taux de contrôle de 2,4 %.

Dans le Morbihan

Les effectifs de la cellule « installations classées » de la DSV sont restés stables durant toute la période 1994-2000, avec cinq inspecteurs, représentant 4,5 ETP.

Au cours de l'année 2000, 95 contrôles ont été effectués : rapporté aux 696 visites, ce chiffre confirme le commentaire de la DSV selon lequel « la majorité des visites a été réalisée dans le cadre de l'instruction des dossiers ». Ces 95 contrôles correspondent à un taux de 1,5 % si l'on retient l'ensemble des élevages soumis à la réglementation ICPE. En ne retenant que les seuls élevages soumis à autorisation, ce taux atteint 5 %.

B – Le contrôle des effectifs présents

Une fois les autorisations accordées, les services des installations classées sont chargés de veiller à la correcte application des prescriptions des arrêtés préfectoraux, notamment en ce qui concerne les effectifs animaux. Or, les bilans des contrôles font apparaître des dérives significatives.

Une analyse particulière peut porter sur les élevages porcins, puisque l'instruction du 2 février 1999 demandait aux préfets de recenser l'ensemble des installations porcines soumises à la réglementation ICPE, celles-ci étant invitées à déposer une demande de régularisation avant le 31 décembre 1999. Le bilan établi au terme de ce délai montre que le processus de mise aux normes engagé depuis 1994 est encore loin d'avoir porté ses fruits.

Sur les 9 002 installations porcines relevant du régime ICPE recensées en Bretagne, 6 109 éleveurs ont effectivement répondu à l'administration, 2 727 reconnaissant un dépassement d'effectifs par rapport à leur dernière autorisation. La proportion d'élevages en situation irrégulière, fût-ce pour un dépassement de quelques animaux, serait ainsi d'au moins 44,6 %²¹.

Bilan du recensement des élevages porcins - 1999

Départements	Installations relevant du régime ICPE	Déclarations adressées à l'administration	Éleveurs se déclarant en dépassement d'effectifs	Proportion de situations irrégulières
Côtes d'Armor	3 122	1 482	699	47,2 %
Finistère	2 100	2 081	1 325	63,7 %
Ille-et-Vilaine	1 800	1 750	373	21,3 %
Morbihan	1 980	796	330	41,4 %
BRETAGNE	9 002	6 109	2 727	44,6 %

Source : Préfecture de région, mise en œuvre de l'instruction du 2 février 1999

Le commentaire préparé par la DDAF d'Ille-et-Vilaine à l'appui de ce bilan montre que les sureffectifs sont principalement le fait des élevages soumis à déclaration, et singulièrement des ateliers d'engraissement travaillant en association avec des naisseurs d'autres

²¹ Il est probable que le taux d'irrégularité est même plus important chez les éleveurs n'ayant pas spontanément répondu au recensement.

départements. Se trouvent ainsi confirmés deux effets pervers liés à la structure même du régime ICPE :

- la difficulté de contrôler les installations soumises à déclaration, qui représentent pourtant l'essentiel des effectifs et des excédents d'azote organique ;
- la tendance à la spécialisation naisseurs / engraisseurs, les éleveurs jouant ainsi sur le seuil d'entrée du régime de l'autorisation pour éviter les restrictions liées aux ZES.

Au total, les sureffectifs spontanément reconnus par rapport à la date du 1er janvier 1994 portent sur 17 691 reproducteurs, qui devraient en toute rigueur faire l'objet d'un plan d'élimination, conformément aux instructions ministérielles.

Ces chiffres pourraient bien être sous-estimés si l'on se fonde sur la statistique agricole annuelle. En effet, entre le 1er décembre 1993 et le 1er décembre 2000, celle-ci fait apparaître une augmentation globale du nombre de reproducteurs de 72 000 têtes (jeunes truies, truies mères et verrats). Sauf à ce que cette augmentation soit aux deux tiers le fait des élevages non soumis à la réglementation ICPE, ce qui est improbable d'un point de vue économique, il est donc possible que les sureffectifs soient encore largement en dessous de la réalité.

Le résultat des contrôles départementaux

Ce constat, très critique pour le secteur porcin, est confirmé par les bilans d'activité des DSV des quatre départements. Les contrôles donnent lieu à une proportion importante de suites, allant du procès-verbal (dépassements importants d'effectifs) à la mise en demeure (généralement liée aussi à des sureffectifs) en passant par des avertissements écrits ou oraux (pour l'absence de cahier d'épandage par exemple).

Dans les Côtes d'Armor

Le recensement des effectifs porcins, qui a abouti à un taux de réponse d'à peine 47,7 % malgré son caractère impératif, témoigne d'un développement illégal qui s'est très nettement poursuivi depuis le 1^{er} janvier 1994 : sur les 1 482 déclarations reçues, 699 révèlent des effectifs non conformes aux arrêtés d'autorisation antérieurs, auxquels il faudrait ajouter « par construction » les 356 dossiers en cours de régularisation : au total, ce sont ainsi 1 055 élevages sur 1 482 qui étaient au 31 décembre 1999 dans une situation illégale. Encore faut-il mentionner, comme le fait la DSV dans son bilan, que les 1 600 éleveurs n'ayant pas répondu sont vraisemblablement dans une situation tout aussi irrégulière, voire plus.

Par ailleurs, sur les 77 contrôles inopinés organisés en 2000, 33 ont débouché sur un procès-verbal.

Dans le Finistère

Un bilan des contrôles réalisés au premier semestre 1999 faisait apparaître que sur 98 élevages porcins contrôlés, 65 d'entre eux dépassaient de plus de 20% les effectifs de reproducteurs autorisés. Au total, les reproducteurs présents dans ces 98 exploitations excédaient de 76% les effectifs autorisés. Encore faut-il ajouter que le dépassement est plus élevé dans les élevages situés en ZES (+ 80 %) que dans le reste du département (+ 51 %) : les programmes de résorption, fondés sur les effectifs autorisés, sont donc d'ores et déjà sous-dimensionnés. Sur cet échantillon, seuls 26 élevages respectaient leur arrêté d'autorisation.

Suite aux instructions ministérielles du 2 février 1999, 67 contrôles inopinés ont été entrepris en 2000 sur des élevages porcins ayant fait l'objet d'une mise en demeure ou non déclarés avant le recensement de 1999 : sur ces 67 contrôles, 24 (soit 36 %) ont débouché sur une suite administrative (arrêté de mise en demeure pour réduction d'effectifs ou dépôt d'une nouvelle demande de régularisation) et 13 sur des communications au procureur de la République.

Sur l'ensemble des élevages inspectés, la proportion d'installations en situation irrégulière est comparable : sur les 164 inspections mentionnées ci-dessus, 49 ont débouché sur un arrêté de mise en demeure.

En Ille-et-Vilaine

La situation est comparable en Ille-et-Vilaine. Sur les 135 inspections effectuées en 2000, 36 ont débouché sur des arrêtés de mise en demeure, six sur des procès-verbaux et cinq sur des avertissements écrits (auxquels il faudrait ajouter 20 avertissements oraux). Les suites « réelles » représentent donc 35 % des élevages inspectés. Ces chiffres ne diffèrent pas substantiellement de ce qui avait été constaté au cours des années 1998 et 1999, au cours desquelles la centaine de contrôles organisés (dont une quinzaine sur plainte) avaient débouché sur une cinquantaine de suites réelles.

Dans le Morbihan

Le contrôle renforcé des élevages porcins a porté sur 71 exploitations en 1999, puis 62 en 2000. Sur ces installations, le nombre total de reproducteurs non autorisés s'élevait respectivement à 161 et 120. Sur la campagne 1999, le dépassement moyen par exploitation constaté sur les reproducteurs était de 18 animaux, mais la DSV observe que ces dépassements sont fréquemment corrélés avec une réduction du nombre de porcs charcutiers à l'engrais, de telle sorte que les arrêtés d'autorisation mentionnant un seuil sur les porcs de plus de 30 kg peuvent être respectés.

Ce constat illustre lui aussi la tendance à la spécialisation naisseurs / engraisseurs, qui permet aux exploitants de s'affranchir des contraintes ZES et de la réglementation ICPE en jouant sur les seuils d'entrée.

C – Le contrôle des épandages

Si les écoulements spontanés et les risques de pollutions accidentelles sont traités par le PMPOA dans le cadre des subventions pour travaux dans les bâtiments d'élevages, ceux-ci sont très loin de constituer l'essentiel des rejets dans les milieux, qui proviennent principalement des épandages non maîtrisés.

Or, c'est précisément sur la question de l'épandage que les différents programmes engagés depuis 1993 montrent le plus de faiblesses, malgré l'adoption des programmes d'action spécialement conçus pour résoudre ce problème.

1 – La réglementation applicable

La mise au point d'un plan d'épandage et son suivi au moyen d'un cahier sont obligatoires pour toutes les exploitations soumises à la réglementation des installations classées, qu'elles fassent l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation. Cette obligation est posée par les arrêtés du 29 février 1992 et du 13 juin 1994. L'existence d'un tel plan est donc vérifiée a priori lors de l'instruction des demandes, les cahiers étant quant à eux contrôlés à l'occasion des visites inopinées des services vétérinaires, dont les limites ont été évoquées ci-dessus.

En outre, les programmes d'actions élaborés dans chacun des quatre départements ont précisé l'ensemble des règles et bonnes pratiques liées à la fertilisation au moyen d'épandages.

a) Des périodes d'interdiction différentes dans les départements

Les quatre programmes d'action départementaux arrêtés au titre de la directive « Nitrates » fixent les périodes d'interdiction totale des épandages par catégorie de culture et catégorie de sol, qui sont supposées prévenir le risque de lessivage des terres. De ce point de vue, il est curieux que ces programmes comportent pour certaines catégories des différences sensibles : ainsi, l'épandage de fertilisants de type Ia (déjections avec litière, c'est-à-dire fumiers), les plus chargés en azote organique, font l'objet d'une interdiction d'épandage de deux mois seulement dans le Morbihan et dans les Côtes d'Armor, contre six mois en Ille-et-Vilaine. L'épandage de fertilisants de type II (lisiers) ou de type III (azote minéral) fait quant à lui l'objet d'une interdiction identique de six mois en Ille-et-Vilaine et de sept mois dans les Côtes d'Armor, contre respectivement quatre et cinq mois dans le Morbihan.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces différences sont justifiées par des raisons agronomiques et pluviométriques liées aux conditions moyennes de chaque département. Mais elles induisent un risque d'exportation des déjections d'un département à l'autre, les périodes d'interdiction étant plus contrôlées que les plans d'épandage.

b) Les quantités maximales d'azote organique épandable

Les quatre programmes présentent aussi quelques différences dans la fixation des plafonds d'azote épandable.

Ainsi, le programme d'Ille-et-Vilaine retient la limite de 170 kg d'azote par an et par hectare pour toutes les installations nouvelles, quels que soient leurs effectifs, leur lieu d'implantation et leur date de création. Les programmes des Côtes d'Armor et du Morbihan sont plus généreux, puisqu'ils n'assignent ce plafond qu'aux seules nouvelles exploitations situées en ZES.

Mais parallèlement, le programme d'Ille-et-Vilaine se montre sensiblement en retrait des trois autres en ne fixant aucune échéance aux élevages relevant des installations classées pour le respect du seuil de 170 kg par an et par hectare, dès lors qu'ils vont au bout de leur projet PMPOA. Les autres départements n'intègrent pas le PMPOA dans leur échéancier en retenant les dates du 1er janvier 1999 (plafond de 210 kg) et du 1er janvier 2003 (plafond de 170 kg).

Là encore, et même si ces différences ne sont pas considérables, il est probable que des échéances identiques pour l'ensemble de la Bretagne auraient rendu la politique réglementaire de l'Etat plus lisible. Il semble cependant que la nouvelle génération des plans d'action, signés en juillet 2001, aient davantage fait l'objet d'une concertation régionale, même s'il n'existe pas encore un unique plan à l'échelle de la Bretagne.

Cette observation rejoint en fait celle au terme de laquelle la différenciation entre zone vulnérable et plan d'action, d'une part, zone d'excédent structurel et programme de résorption, d'autre part, a introduit deux niveaux de réglementation peu utiles, alors qu'une unique politique menée sur l'ensemble de la région aurait sans doute gagné en efficacité et en cohérence.

2 – La difficulté de contrôler la cohérence des plans d'épandage

Un plan d'épandage, tel qu'il est présenté par les pétitionnaires dans le régime ICPE, mentionne :

- une étendue minimale de terres, exprimée en hectares, nécessaire pour accueillir les déjections (lisiers, fumiers, purins...) correspondant aux effectifs autorisés ;
- une liste de propriétaires prêts à accueillir ces déjections.

Au stade de l'instruction, il est théoriquement possible de s'assurer qu'un prêteur mentionné dans un plan d'épandage n'a pas déjà mis ses terres à disposition : il s'agirait là d'un simple contrôle de cohérence, qui ne présage pas de la tenue effective du cahier d'épandage et du respect du plan.

Ce premier niveau de contrôle est effectué différemment suivant les départements.

Dans les Côtes d'Armor, la DSV a développé de façon autonome un système informatique lui permettant de gérer les plans d'épandage prêteur par prêteur et commune par commune. Un tel système est de nature à prévenir les cas les plus flagrants de plans incompatibles entre eux, mais reste relativement aveugle quant à la qualité intrinsèque du plan (type de parcelle, risque relatif...). Dans le Morbihan, la DSV a indiqué procéder au sondage de certaines parcelles du plan lors de la visite sur place effectuée à l'occasion de l'instruction.

Le contrôle de la cohérence et de la constance des plans d'épandage au niveau de la parcelle, qui seul peut permettre une répartition agronomique pertinente, est actuellement hors d'atteinte. En effet, un tel contrôle devrait nécessairement s'appuyer sur un outil informatique performant dont la conception achoppe sur la numérisation géographique des parcelles.

Faute de disposer d'un tel support visuel géographique, la DRAF de Bretagne s'est engagée sans succès dans la conception d'un outil de gestion des parcelles d'épandage identifiées suivant un codage alphanumérique. La conception de ce logiciel, baptisé ICAGE, a absorbé 0,23 M€ de crédits sans qu'il parvienne à voir le jour à un stade opérationnel.

Au terme de cette expérience peu concluante, certains services, tout en étant conscients de leur insuffisance pour un contrôle régulier, insistent pour conserver les systèmes rudimentaires développés en interne qui permettent une consultation simplifiée des plans d'épandage, suffisante pour le contrôle de cohérence au stade de l'instruction.

Le véritable enjeu est donc bien celui du contrôle de la pertinence des plans (donc nécessairement suivant une classification des parcelles suivant leur capacité d'absorption et le risque de pollution), et surtout le contrôle de leur correcte exécution.

Mais sur ce point, les chambres d'agriculture se montrent extrêmement réservées. L'identification des parcelles à risque dans le cadre des contrats Bretagne Eau Pure, comme il est indiqué au chapitre II, a donné lieu à une vigoureuse opposition de la profession, celle-ci s'opposant à toute forme de communication des données. Il est donc à craindre que la mise au point d'un outil réellement performant de gestion des plans d'épandage se heurte à une opposition similaire.

3 – L'absence de contrôle de l'exécution des plans d'épandage

D'une certaine façon, ce contrôle constitue à la fois le maillon le plus important et le plus délicat des politiques de lutte contre les pollutions diffuses agricoles. Or, le constat est relativement sombre.

Tout d'abord, le contrôle de l'existence d'un cahier d'épandage ou de fertilisation n'est réalisé par les DDAF ou les DSV qu'à l'occasion des visites d'inspection, lesquelles, comme il a été indiqué, sont peu nombreuses rapportées au nombre d'exploitations concernées. Dans les Côtes d'Armor aucun contrôle physique inopiné des plans d'épandage n'a été effectué depuis 1993 : cette abstention est révélatrice, d'une part des faibles moyens des services, d'autre part du caractère non prioritaire du contrôle « écologique » en regard des contrôles vétérinaires. Les bilans des contrôles effectués par les services vétérinaires au titre de la réglementation ICPE ne permettent pas d'isoler les cas d'absence du cahier d'épandage : toutefois, le bilan des Côtes d'Armor pour le premier semestre 1996 fait apparaître que sur 14 élevages dont l'arrêté d'autorisation imposait la tenue d'un tel cahier, seuls deux en possédaient un, sans garantie qu'il soit régulièrement tenu.

Ensuite, les bilans des contrôles classiques restent muets sur la question des cahiers. Si la DSV du Morbihan a indiqué avoir constaté au cours de ses contrôles d'effectifs que les documents de suivi sont « *généralement tenus* » (sans indication sur la précision de cette tenue), d'autres avis laissent présumer une situation plus préoccupante : malgré son caractère obligatoire, une moitié au plus des éleveurs disposerait d'un cahier d'épandage. Et au sein de cette moitié, seule une autre moitié environ pourrait justifier d'une tenue correcte.

Enfin, il faut relever l'absence de poursuites engagées à l'encontre d'éleveurs en matière d'épandage : sur les 12 éleveurs en infraction dans les Côtes d'Armor évoqués ci-dessus, trois ont reçu une lettre d'avertissement et neuf un arrêté de mise en demeure, mais aucun n'a fait l'objet d'un procès verbal.

III – La lutte contre la pollution phytosanitaire : la conjonction de l’incitatif et du réglementaire

La lutte contre l’utilisation excessive de pesticides témoigne aujourd’hui de quelques progrès, même si ceux-ci sont encore limités, et de l’aveu même des responsables locaux, extrêmement fragiles. Il semble que ces résultats soient le fait de la conjonction d’incitations et d’une action réglementaire plus directe coordonnée sur l’ensemble de la région.

A – Une réglementation spécifique

Les conditions d’utilisation des produits antiparasitaires ou pesticides (insecticides, fongicides, herbicides) sont organisées par un arrêté du 25 février pris en application de la loi du 2 novembre 1943. Si les produits présentent localement un risque exceptionnel, des arrêtés peuvent prescrire des mesures spécifiques, incluant distances à respecter, périodes d’interdiction etc.

Au plan national, le ministre de l’agriculture, par arrêtés des 15 février et 4 juillet 1997, a interdit l’emploi du diuron seul pour le désherbage des zones non agricoles. L’interdiction de l’atrazine et de la simazine a été décidée pour les seuls usages non agricoles en 1997, et une circulaire du 25 février 1997 recommande de limiter leur usage agricole.

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2000, les substances dangereuses qui entrent dans la composition des produits antiparasitaires à usage agricole sont soumises à la taxe générale sur les activités polluantes.

Devant la dégradation croissante des eaux, les préfets de Bretagne ont été conduits à adopter des textes spécifiques allant au-delà des mesures nationales.

Les préfets des départements bretons ont en effet pris au printemps 1998 des arrêtés coordonnés relatifs à l’utilisation des produits antiparasitaires contenant du diuron et de l’atrazine. Ces arrêtés, applicables depuis septembre 1998, prescrivent trois types de mesures :

- s’agissant des conditions d’épandage, l’interdiction totale d’application des produits à base de diuron pour le désherbage des zones non agricoles du 1^{er} avril au 31 décembre. L’épandage n’est autorisé en dehors de ces dates que sur les surfaces perméables à 15 mètres au moins des points d’eau ; l’atrazine est interdite toute l’année sur les parcelles à risque dépourvues de bandes de sécurité le long du cours d’eau et sur les parcelles drainées ;

- s'agissant de l'information du consommateur, l'affichage des conditions d'emploi de façon visible par le public est obligatoire ;
- s'agissant du suivi de la distribution, un registre nominatif des destinataires de ces produits, mentionnant les quantités et les dates d'achat doit être tenu.

B – Des résultats très fragiles

Ces dispositions sont encore très imparfaitement respectées.

Le bilan des contrôles effectués auprès des distributeurs lors de la première année d'application faisait apparaître que la réglementation avait d'ores et déjà conduit les deux tiers des revendeurs à retirer les produits à base de diuron, ceux-ci pouvant être remplacés par des produits moins nocifs à un coût acceptable. Néanmoins, seuls sept revendeurs restants sur 43 procédaient à l'affichage réglementaire, tandis que deux seulement disposaient d'un registre.

Le contrôle des prescriptions d'emploi chez les agriculteurs, quant à lui, révèle un taux d'infraction qui ne diminue que faiblement, puisqu'il est passé de 34% en 2000 à 28% au premier semestre 2001. Surtout, la direction régionale de l'agriculture souligne que les trois quarts des infractions sont relevées dans des bassins versants faisant l'objet d'un contrat Bretagne Eau Pure. Un premier exemple d'action efficace pour remédier à cette situation tient à la qualité des pulvérisateurs : or, la chambre régionale d'agriculture a constaté que moins d'un tiers des 4 000 appareils contrôlés étaient en bon état.

Bien que les 27 procès-verbaux dressés en 2000 se soient traduits par des sanctions limitées, six agriculteurs n'ayant été condamnés qu'à des amendes de 762 € avec sursis, ils s'avèrent toutefois dissuasifs, le taux de récidive étant quasi-nul en 2001.

Une démarche contractuelle supplémentaire, la charte des prescripteurs

Devant les limites ou les difficultés d'acceptation du « tout-réglementaire », l'Etat a initié en janvier 2001 une « *charte des prescripteurs* », signée par la Région, la chambre régionale d'agriculture et les principaux représentants du secteur coopératif et du négoce. Cette charte prévoit différents engagements en matière de produits phytosanitaires :

- une information renforcée des agriculteurs sur le choix et la mise en œuvre raisonnée de ces produits. En matière d'atrazine, l'objectif est une baisse globale de 20 % au terme du programme par rapport à 2000.
- un suivi régional des volumes annuels commercialisés, limité la première année à l'atrazine pour être par la suite étendu à tous les produits.
- l'information des acheteurs sur les risques environnementaux à prendre en compte.
- implantation de bandes enherbées en bordure des cours d'eau.
- création de fermes pilotes phytosanitaires.

S'agissant des usages non agricoles, des actions sont engagées avec Réseau Ferré de France quant à la modification des pratiques de désherbage sur les bassins versants Bretagne Eau Pure, à savoir l'Arguenon, l'Elorn, la Haute Vilaine, le Loch et le Steir.



En matière de produits phytosanitaires, l'action réglementaire et pénale semble pouvoir aboutir à certains résultats, le choix des cas traités étant organisé et les parties civiles venant renforcer l'action. Mais bien que les programmes d'action évoqués ci-dessous prévoient une politique de contrôle des produits, il apparaît que les financements consentis par l'agence de l'eau ou par le programme Bretagne Eau Pure continuent de privilégier l'animation plutôt que le contrôle, alors que ces produits font désormais l'objet d'une réglementation très restrictive.

IV – Une police des eaux peu orientée vers la lutte contre les pollutions

En l'absence de dispositions spécifiques, la police de l'eau dans les départements bretons obéit au partage traditionnel :

- les directions départementales de l'équipement sont chargées de la police des eaux du littoral et du domaine public fluvial : celui-ci étant relativement peu important en Bretagne, elles sont peu concernées par les actions évoquées dans ce rapport ;
- les directions départementales de l'agriculture et de la forêt sont chargées de la police des autres cours d'eau, les plus nombreux, ainsi que des eaux souterraines ;
- les agents du conseil supérieur de la pêche (CSP)²² sont responsables de la police de la pêche pour l'ensemble des cours d'eau, mais sont aussi assermentés au titre de la loi sur l'eau.

Or, au regard de la situation des eaux bretonnes, les moyens alloués à la fonction de police des eaux semblent relativement faibles :

Effectifs	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	BRETAGNE
<u>DDE</u>					
- postes	3	4	2	3	12
- ETP	1,5	3,5	1,5	3	9,5
<u>DDAF</u>					
- postes	4	7	3	3	17
- ETP	3,5	5	2,4	2	12,9
CSP	7	7	5	7	26
Total ETP	13,5	15,5	8,9	12	50

Il convient toutefois de noter une tendance au renforcement des effectifs, soit par augmentation du nombre d'emplois (cas des Côtes d'Armor en 2001), soit par l'assermentation d'agents déjà en poste dans les DDAF (cas de l'Ille-et-Vilaine).

De l'aveu des responsables rencontrés, l'activité des cellules de police des eaux est surtout liée aux régimes administratifs d'autorisation de la loi sur l'eau, qui donnent lieu à un lourd travail d'instruction.

Les contrôles effectués au titre de la police ne concernent que subsidiairement la lutte contre les pollutions. A titre d'exemple, sur les 112 contrôles de terrain effectués par les agents assermentés de la DDAF d'Ille-et-Vilaine en 2000, seuls dix étaient liés à des problèmes de pollution.

²² Etablissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement.

Cette observation se vérifie aussi au niveau des sanctions. Toujours en Ille-et-Vilaine, 56 des 58 procès-verbaux dressés en 2000 par la police de l'eau concernent des infractions à la loi pêche, et deux seulement à la loi sur l'eau. S'il est compréhensible que cette priorité soit celle des gardes-pêche, qui n'ont dressé aucun PV au titre de la loi sur l'eau comme celle-ci les y autorise pourtant, il est plus étrange de constater que les agents de l'Etat se sont eux aussi consacrés bien davantage à la pêche (22 procès-verbaux) qu'à l'état des eaux (deux procès-verbaux).

Le constat est le même dans les Côtes d'Armor. Le bilan 2000 des activités des services de police de l'eau fait état de 31 procès-verbaux dressés, dont 22 au titre de la loi pêche et neuf au titre de la loi sur l'eau. Les PV dressés à la suite de pollutions liées aux élevages sont donc peu nombreux : cinq en 1997, six en 1998 et 1999, seulement deux en 2000.

Conscients de ces insuffisances, les préfets et les procureurs de la République de Bretagne se sont récemment efforcés de mettre en place les moyens d'une planification et d'une coordination accrue des contrôles. Si les MISE sont généralement le cadre de cette coordination, celle-ci va parfois plus loin, comme en Ille-et-Vilaine où elle prend la forme d'une conférence semestrielle dirigée par le responsable de la section « environnement » du Parquet.



En conclusion, la viabilité d'ensemble du volet réglementaire de l'action de l'Etat est douteuse, puisque celle-ci repose sur une réglementation peu contrôlée et principalement conçue pour prévenir les pollutions accidentelles et non les pollutions diffuses. Dans le cas des élevages, ces pollutions accidentelles pourraient être correctement maîtrisées par l'amélioration des bâtiments et des capacités de stockage. Mais l'essentiel est ailleurs, c'est-à-dire dans la maîtrise de la fertilisation, donc dans la maîtrise des épandages. Or, comme il a été indiqué, les progrès sont peu perceptibles dans ce domaine, qui constitue la faille des politiques menées en Bretagne depuis 1993.

La police de l'eau, pour sa part, fait aujourd'hui l'objet d'une organisation qui est au mieux « coordonnée », mais pas encore « intégrée ». En effet, si les polices de l'eau et de la pêche se sont juridiquement rapprochées, tel n'est pas le cas du régime ICPE : il résulte de cet émiettement des fonctions de police certaines zones floues²³ qui nuisent à l'efficacité de contrôles par ailleurs peu nombreux. Le

23 Par exemple, l'épandage de fertilisants à moins de 15 mètres d'un cours d'eau relève-t-il des seuls inspecteurs des installations classées, ou les gardes-pêche peuvent-ils se saisir du problème ?

renforcement des moyens alloués aux fonctions de police, s'il est un préalable indispensable à toute politique sérieuse de contrôles, ne passe donc pas seulement par la création d'emplois, mais aussi par l'organisation d'une fonction de police intégrée.

Chapitre II

Les programmes de reconquête de la qualité de l'eau

A partir de 1993, différents programmes de reconquête de la qualité des eaux brutes se sont ajoutés les uns aux autres. Les périmètres de protection des captages (I) constituent moins un « programme » qu'une obligation légale donnant lieu à des aides publiques : ils sont le seul instrument visant explicitement la protection des eaux brutes à titre préventif. Les autres programmes relèvent davantage de la réduction des pollutions à la source, notamment par la modification des pratiques agricoles (II à IV) ou par l'adaptation des exploitations (V). Enfin, différents programmes participent d'une logique d'intensification des instruments précédents, notamment dans le cadre de contrats de rivière (VI) ou de bassins versants (VII).

I – La protection des points de captage : une mise en œuvre difficile

Le souci de protéger les points de prélèvement pour l'approvisionnement en eau potable est déjà ancien. Mais compte tenu des insuffisances des différents dispositifs, leur impact sur la qualité de l'eau aura finalement été assez faible. Il a fallu attendre la loi du 3 janvier 1992 pour que l'instauration de périmètres de protection devienne obligatoire²⁴ pour tout captage ne bénéficiant pas d'une protection naturelle. La loi a également renforcé les instruments de la puissance publique en permettant d'instaurer des servitudes administratives, voire de recourir à l'expropriation pour accélérer la mise en œuvre des périmètres.

Aux termes de la loi, celle-ci devait être achevée avant le 4 janvier 1997, laissant ainsi un délai de cinq ans aux collectivités concernées.

Les trois « périmètres » de protection

L'article L.20 du code de la santé publique définit trois sortes de périmètres concentriques. L'objectif de cette distinction est de garantir une protection optimale de la ressource en permettant l'exercice d'activités dans des conditions compatibles avec les exigences environnementales.

a) *les périmètres de protection immédiate (quelques milliers de m² à quelques hectares)* ont pour fonction d'empêcher la détérioration des ouvrages de prélèvement et d'éviter que des déversements ou des infiltrations se produisent à l'intérieur ou à proximité immédiate du captage. L'interdiction de toute activité, installation ou dépôt y est la règle,

²⁴ Un décret du 30 octobre 1935 avait pourtant imposé, déjà, l'institution des périmètres de protection, mais il ne sera jamais appliqué.

les terrains devant être acquis en pleine propriété (au besoin par expropriation) et être clôturés.

b) *les périmètres de protection rapprochée (quelques hectares à quelques dizaines d'hectares)* doivent quant à eux protéger efficacement le captage de la migration souterraine des substances polluantes. A l'intérieur de ces périmètres peuvent être instituées diverses servitudes et mesures de police. Certaines activités, soumises à des prescriptions particulières, y demeurent cependant possibles.

c) *enfin, les périmètres de protection éloignée, facultatifs*, prolongent les précédents pour renforcer la protection contre les pollutions permanentes ou diffuses. Il n'y a plus d'interdiction de principe, mais seulement une réglementation générale applicable aux activités susceptibles de polluer. A titre d'exemple, les exploitants convertis à l'agriculture biologique sont généralement autorisés à poursuivre leur activité dans ce troisième niveau de périmètre, voire parfois dans les périmètres rapprochés.

A – La mise en place des périmètres n'est pas plus avancée en Bretagne que sur le reste du territoire

Paradoxalement, la mise en œuvre des périmètres de protection, qui constituent l'outil réglementaire le plus directement dirigé vers la préservation des eaux brutes, n'est pas plus avancée en Bretagne que sur le reste du territoire national. Ce constat tient en grande partie aux réserves que suscite cet instrument, qui n'est de plus que modérément adapté aux caractéristiques bretonnes.

1 – L'état d'avancement des périmètres en Bretagne

Trois ans après l'échéance fixée par la loi, seuls 47 % des 697 points de captages exploités actuellement en Bretagne disposent d'un périmètre de protection déclaré d'utilité publique. Mais dans 23 % seulement la procédure est achevée par l'inscription à la conservation des hypothèques, seule à même de produire des effets juridiques définitifs.

Il existe par ailleurs une nette différence entre l'avancement des procédures pour les captages d'eaux souterraines et les captages d'eaux superficielles. Cette remarque vaut pour l'ensemble du territoire national : selon l'enquête nationale de 1997, seuls 13,9 % des prises d'eau superficielle étaient protégés par cette mesure, contre 31,5 % des captages en eaux souterraines.

La situation est assez différente d'un département à l'autre. En ce qui concerne les arrêtés de déclaration d'utilité publique, les Côtes

d'Armor enregistrent les meilleurs résultats puisque 157 périmètres y sont déclarés d'utilité publique. Certaines opérations peuvent être de grande ampleur : ainsi, le captage du Gouët représente 900 hectares de protection, pour un coût d'investissement de 0,23 M€ et pour une production annuelle de six millions de m³.

Avancement de la mise en œuvre des périmètres de protection

	Nombre de Captages		Total	Périmètres déclarés d'utilité publique		Enquêtes d'utilité publique en cours	
	Eaux superf.	Eaux souter.		Eaux superf.	Eaux souter.	Eaux superf.	Eaux souter.
Côtes d'Armor	27	205	232	16	141	3	1
Finistère	38	222	260	4	42	0	9
Ille-et-Vilaine	19	73	92	7	23	0	9
Morbihan	42	71	113	5	42	26	24
BRETAGNE	126	571	697	32	248	29	43

données établies à la fin de 1999 (source DRASS)

2 – Les difficultés de mise en place des périmètres

a) Une mobilisation tardive

Jusque dans les années 1980, la protection des captages consistait essentiellement à protéger le périmètre immédiat des prises d'eau à la suite de simples visites sur le terrain d'un hydrogéologue agréé, le plus souvent sans étude préalable. De ce fait, de nombreux périmètres ont été initialement mal positionnés, souvent sous-dimensionnés, en ne prenant pas en compte les écoulements souterrains. De plus, seuls les risques de pollution bactériologique étaient considérés, mais pas les pollutions diffuses d'origine agricole. L'augmentation régulière des teneurs en nitrates a conduit à une remise à plat des périmètres existants et à la redéfinition des prescriptions qui leur sont liées. Dans le département du Finistère, par exemple, il est apparu nécessaire en 1990 de reprendre la procédure pour la totalité des captages du département.

b) Une solution considérée comme partielle

Si les périmètres de protection constituent des outils adéquats pour prévenir les pollutions accidentelles de tous types, ils ne sont

véritablement adaptés en matière de pollutions diffuses que pour préserver les captages en eaux souterraines.

La prépondérance des prises d'eau superficielle en Bretagne explique donc que les services techniques des collectivités comme de l'Etat doutent de l'efficacité des périmètres de protection. En témoigne le fait que les protocoles d'accord départementaux ont été conçus initialement pour protéger les seuls captages souterrains. Dans le Finistère et le Morbihan, ce n'est pas avant 1998 que ces protocoles ont été amendés pour inclure les eaux de surface, alors que la loi de 1992 ne fait pour sa part aucune différence entre les deux types de captage.

c) Une procédure jugée longue et complexe

La procédure comprend différentes phases techniques, administratives et matérielles qui nécessitent plusieurs années.

Des retards importants interviennent dès le stade des études préalables, en raison du faible nombre d'hydrogéologues agréés dans les départements : c'est ce qui a été constaté à Concarneau, où le rapport complet de l'hydrogéologue n'a été produit qu'après quatre ans.

L'enquête publique, quant à elle, s'effectue en plusieurs étapes. Jusqu'à la prise de l'arrêté de déclaration d'utilité publique (DUP), la collectivité reste sous la dépendance de l'Etat, dont les services instructeurs sont parfois débordés par l'afflux des dossiers. La phase d'étude parcellaire et la réalisation de l'enquête publique pour définir les servitudes peuvent durer plusieurs années, en particulier lorsque les agriculteurs et les propriétaires terriens contestent les indemnités qui leurs sont proposées.

Enfin, inscrire dans les faits les mesures de protection consiste à acquérir le périmètre immédiat, à le clôturer et à exécuter les travaux de protection, puis à appliquer les différentes prescriptions et à les contrôler : là encore, cette phase peut prendre plusieurs années.

B – Les aides de l'agence de l'eau et de l'Etat

1 – Les aides croissantes de l'agence de l'eau

L'agence de l'eau est, au côté des communes elles-mêmes, le principal financeur des périmètres de protection. Elle subventionne à hauteur de 50 % les études préalables et les procédures réglementaires,

puis à hauteur de 40 % les travaux, l'indemnisation des servitudes et les acquisitions foncières. Ainsi, au cours de la période 1994-2000, les aides de l'agence ont atteint près de 6,4 M€.

Cet effort s'est nettement accentué entre le 6^{ème} programme (1991/1996) et le 7^{ème} programme (1997/2001) passant de 2,22 M€ à 4,76 M€ : il s'inscrit dans le cadre de son engagement en faveur des périmètres, l'objectif étant de parvenir à un rythme de 500 périmètres étudiés et engagés par an sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne.

Le rythme de financement de l'agence montre cependant bien le décalage entre le calendrier fixé par la loi et la réalité des actions sur le terrain. La part des financements par catégorie de dépenses met en évidence la prépondérance des études et des acquisitions qui représentent 75 % de l'effort total de l'agence, alors que les indemnisations et les travaux n'atteignent que 25 %. Ces deux dernières dépenses interviennent en effet au stade ultime de la mise en place des périmètres et ne concernent encore qu'un nombre limité d'opérations.

L'année 2000 marque cependant la concrétisation des actions sur le terrain, avec une progression des dépenses d'indemnisation des servitudes de 160 %, et surtout le quasi-triplement des financements de travaux. Il convient notamment de mentionner le versement des indemnisations relatives aux 732 hectares du périmètre de la prise d'eau du Pont du Grand Gué dans les Côtes d'Armor.

2 – Une participation financière marginale de l'Etat

La participation de l'Etat à la réalisation des périmètres de protection est marginale d'un point de vue financier, et se limite :

- aux aides du Fonds forestier national²⁵ (FFN) pour la création de boisements. Dans le Morbihan, ces aides concernent environ 15 à 20 hectares par an, financés à 40-50 % pour un montant total d'environ 80 000 € par an. Dans le Finistère, les aides du FFN, ont atteint 0,81 M€ sur la période 1996-2000.
- aux aides du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) versées globalement aux départements sur la base de conventions. Ce caractère contractuel explique que le FNDAE n'intervient pas de manière uniforme, et dans le cas des périmètres de protection, ne soit pas présent dans les Côtes d'Armor et le Morbihan. Le montant des sommes utilisées n'est pas toujours distingué de l'aide générale à l'alimentation en eau potable, ce qui

²⁵ qui a été supprimé en 2000.

rend difficile une évaluation des montants concernés. Seul le département du Finistère a chiffré à 0,94 M€ le montant des subventions accordées par le FNDAE depuis 1994 au titre des périmètres de protection.

Malgré ces aides, les petites communes trouvent élevées les dépenses liées à ce dispositif. Certes, des protocoles départementaux encadrent les indemnisations, et fixent le niveau des subventions versées aux communes. Mais les différents taux d'aides laissent subsister à la charge des communes des montants élevés, généralement supérieur à cent cinquante mille euros pour une commune rurale.

C – Les alternatives aux périmètres de protection

Certaines communes hésitent à s'engager dans la procédure longue et complexe nécessitée par la mise en place des périmètres, qui implique pour les activités ou installations avoisinantes des servitudes particulières pouvant aller jusqu'à l'expropriation. Aussi les élus locaux, à qui il revient de prendre l'initiative, hésitent-ils à imposer à leurs administrés, en grande majorité des agriculteurs, des contraintes foncières, voire des atteintes à leurs intérêts patrimoniaux, au point que se pose la question d'un éventuel pouvoir de substitution des représentants de l'Etat vis-à-vis des élus pour mener à bien ces procédures.

1 – La tendance à l'abandon des points de captage

Lorsque les normes de qualité de la ressource brute sont dépassées, principalement en matière de nitrates, certaines communes préfèrent abandonner leur prise d'eau et s'approvisionner auprès d'autres producteurs, ce qui constitue un moyen radical de s'affranchir de leurs obligations légales.

Ainsi, dans le Finistère au cours des vingt dernières années, plus d'une cinquantaine de captages ont été abandonnés, et on dénombrait en 1999 29 décisions ou intentions d'abandon²⁶. En Ille-et-Vilaine, le nombre de captages à l'arrêt s'élève à 15, dont neuf exclusivement en raison de la mauvaise qualité des eaux.

Il n'en demeure pas moins que l'abandon de points d'eau pollués ne fait que différer la protection de la ressource compte tenu du lien entre la dégradation continue de cette dernière et l'apparition de tensions en matière quantitative (voir annexe 3).

²⁶ Certaines fermetures ne sont cependant pas liées à la qualité stricto sensu.

2 – Le renoncement de certaines communes

Devant les difficultés et incertitudes qui viennent d'être décrites, certaines communes ont renoncé à mettre en place des périmètres de protection, qu'elles estiment pouvoir avantageusement remplacer par des contrats de bassins versants moins contraignants.

L'exemple de Lannion

La ville de Lannion (Côtes d'Armor), n'a pas à ce jour installé de périmètres de protection, malgré une pollution par les nitrates qui avait suscité en 1994 un mouvement d'usagers et des recours contentieux. La ville estime en effet que le programme de reconquête de la qualité de l'eau lancé en 1998 à l'échelle du bassin versant constitue le véritable « périmètre de protection ». Il n'en reste pas moins que la constitution d'un périmètre immédiat, dont les terres doivent être acquises par la commune, ressortit d'une obligation légale. L'absence de démarche préventive a contraint la commune, en 1999, face à une situation dégradée, à prendre des mesures curatives dans l'urgence. Elle a dû en effet mettre en place une interconnexion pour relier deux points de prélèvement afin de diluer les pollutions, et a introduit dans ses deux unités de traitement un procédé supplémentaire à base de charbon actif pour faire face aux pics de pollution par les produits phytosanitaires en période pluvieuse. Le coût total de ces travaux s'est élevé à 0,63 M€ pour l'interconnexion et à 0,56 M€ pour la modernisation du traitement (dont 0,11 M€ pour les charbons actifs proprement dits, conçus comme une solution transitoire). Il s'est donc avéré nécessaire, pour la ville, d'engager dans l'urgence des actions curatives coûteuses dont certaines auraient peut-être pu être évitées si l'ensemble des instruments de protection et de prévention avaient été mobilisés plus tôt.

3 – Des périmètres de protection aux zones sensibles

L'acquisition par les collectivités des terrains inclus dans le périmètre immédiat est une obligation légale (article L. 20 du code de la santé) pour laquelle elles disposent d'un droit à l'expropriation. Au-delà du périmètre immédiat, les acquisitions facultatives ne peuvent faire l'objet que de procédures amiables.

Pourtant, dans les périmètres rapprochés pour lesquels la loi n'a pas prévu l'acquisition des terrains, les collectivités tendent de plus en plus à définir une zone dite « sensible » qu'elles acquièrent de gré à gré. La maîtrise foncière est généralement obtenue avec la coopération de la société bretonne d'aménagement foncier et rural (SBAFER). Elles considèrent que cette « zone sensible » se substitue avantageusement à

l'indemnisation de servitudes dont l'efficacité est subordonnée à un contrôle régulier qui fait actuellement défaut.

Rennes et le captage de la Chèze-Canut

L'exemple de la ville de Rennes illustre cette orientation. La ville possède en effet un point de prélèvement dit de la Chèze-Canut situé à 25 km du centre ville, prolongé par un système d'adduction, avec deux importants barrages à Saint-Thurial et à Maxent. Il s'agit de la principale source d'approvisionnement en eau potable de l'agglomération rennaise, qui fournit plus de 9 millions de tonnes d'eau par an. L'activité agricole est très importante à proximité du captage, et dès 1972, des périmètres de protection ont fait l'objet de déclarations d'utilité publique. La ville s'est alors rendue propriétaire des terrains dans une bande de dix mètres autour des ouvrages, et a défini une zone rapprochée de 100 mètres à partir du plan d'eau. Un seul article des arrêtés traitait des servitudes agricoles en interdisant, dans la zone des périmètres, l'épandage de fumier et l'emploi d'engrais. Ces prescriptions n'ont pas été respectées : en 1986, la DDAF constatait déjà qu'une centaine d'hectares recevait des engrais malgré l'interdiction.

Pour autant, les servitudes de 1972 n'ont pas été réactualisées malgré les dispositions plus sévères de la loi de 1992. La ville, constatant l'inorganisation de la surveillance des terrains normalement protégés par les servitudes, a prévu, dans le cadre du contrat de bassin versant Bretagne Eau Pure II, d'acquérir deux cents hectares environ dans la zone rapprochée, qui normalement n'impose pas l'acquisition des terrains. Sa démarche est guidée par l'inefficacité de servitudes non contrôlées. Le coût supplémentaire lié aux acquisitions nouvelles est estimé à 0,53 M€.

Certains périmètres font cependant preuve d'efficacité

Dans plusieurs communes qui possèdent des périmètres opérationnels depuis quelques années, des résultats positifs apparaissent pourtant en matière de nitrates au bout de quelques années. C'est notamment le cas de la commune de Saint-Yvi dans le Finistère.

Il s'agit d'une commune de 2 500 habitants située à l'ouest de Quimper, qui prélève pour son alimentation en eau près de 222 000 m³ dans deux forages. Le plus récent a été creusé en 1989 pour pallier les risques de pénurie : il a été créé sur un site peu menacé, au voisinage d'un espace boisé et de cultures extensives. Dès le départ, la municipalité s'est engagée dans la mise en place d'un périmètre autour de ce second forage. Quarante-cinq hectares de terres ont donc été achetés et boisés à cet effet. La procédure a nécessité quatre ans pour parvenir à la déclaration d'utilité publique, puis deux années supplémentaires pour acquérir les parcelles. Bien que la procédure de création du périmètre ait été longue à mener, la commune a toujours maintenu sa démarche volontariste avec l'appui de ses partenaires financiers. Elle en a profité pour protéger son ancien

captage en boisant son périmètre immédiat en 1998. L'opération lui a coûté globalement près de 0,79 M€, subventionnés à hauteur de 39 %. Elle a dû, malgré tout, procéder à une augmentation de son prix au mètre cube, mais le tarif de 1,17 € HT appliqué en 1999 se situe encore au-dessous des prix pratiqués dans les communes de tailles comparables.

Le résultat tangible a été une baisse du taux de nitrates de 10 points en quatre ans (58 mg/l en 1995 devenu 48mg/l en 1998), ce qui tend à montrer que les périmètres peuvent avoir une réelle efficacité à condition d'être installés puis surveillés. Il convient toutefois de souligner que le cas de Saint-Yvi se prêtait à ce type d'action, puisque le captage protégé consiste en un forage peu profond, certes alimenté par une rivière souterraine mais qui s'écoule dans un bassin peu exposé aux pratiques agricoles intensives.

Toujours dans le Finistère, on peut également citer le captage de Bois Daniel, à Elliant, où la teneur maximale en nitrates est passée de 88 mg/l en 1992 à 63 mg/l en 1999 et celui du Bron à Tourc'h qui a vu ses teneurs en nitrates passer de 91 mg/l en 1994 à 66 mg/l en 1999, où, bien que les arrêtés instaurant les périmètres ne datent que de 1997, le maintien en herbe des périmètres immédiats remonte à 1994.



S'il est exact que les périmètres de protection ne permettront pas à eux seuls de préserver durablement les eaux bretonnes, leur mise en place constitue néanmoins une obligation légale. Dans ces conditions, et indépendamment des insuffisances du dispositif, il est paradoxal que celui-ci ait été aussi tardivement mis en œuvre dans l'une des régions qui en avaient le plus besoin. Ce premier exemple témoigne en fait d'une défaillance commune à l'ensemble des programmes examinés ici : l'absence de volonté suffisamment affirmée et constante pour imposer des servitudes d'utilité publique.

II – La maîtrise de la fertilisation : des plans d'action départementaux peu contraignants

Une bonne maîtrise de la fertilisation permet de réduire les fuites de nitrates comme de phosphates dans les eaux. Mais la fertilisation excessive à l'origine du problème breton est tout autant le fait des engrais minéraux que des épandages des déjections animales.

A – Une mise en place en retard sur les échéances européennes

La directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole imposait aux Etats membres de délimiter des « zones vulnérables », correspondant aux zones dans lesquelles les eaux destinées à la consommation présentent des teneurs en nitrates supérieures à 40 mg/l. Aux termes de la directive, ces zones devaient ensuite faire l'objet d'un plan d'action global comprenant au minimum :

- un code de bonnes pratiques agricoles, mis en œuvre par l'arrêté du 2 novembre 1993, qui est dépourvu de caractère impératif ;
- la fixation de règles concernant les périodes d'interdiction d'épandage, la capacité minimale des cuves de stockage des déjections animales et la maîtrise de la fertilisation ;
- la fixation d'un plafond de 210 kg d'azote d'origine animale épandable par hectare dès le premier programme quadriennal d'action, ramené à 170 kg à partir du second programme.

La mise en œuvre de la directive s'est effectuée avec retard. En effet, les dispositions nationales devaient entrer en vigueur deux ans après sa notification. Or, après que le préfet coordonateur de bassin eut classé la totalité de la Bretagne en zone vulnérable par arrêté du 14 septembre 1994, les quatre préfets de la région n'ont arrêté leurs programmes d'action qu'entre le 30 décembre 1996 pour l'Ille-et-Vilaine et le 5 février 1998 pour le Finistère.

Ces retards importants, imputables aux administrations centrales comme aux services déconcentrés, ont été mis en avant par la Cour de justice des communautés européennes à l'appui de sa condamnation de la France le 8 mars 2001, pour manquement dans la mise en œuvre de la directive n° 75/440/CEE relative aux eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire.

La mise en œuvre de ces plans d'action, dont le principe général est la maîtrise de la fertilisation, s'est heurtée à deux limites : la distribution et l'utilisation effective par les éleveurs des cahiers de fertilisation d'une part, et les conditions de prise en compte de l'azote minéral, d'autre part.

B – Des cahiers de fertilisation peu utilisés

1 – Une élaboration tardive par la chambre régionale d'agriculture

Les programmes d'action ont rendu obligatoire pour toutes les exploitations la tenue d'un document baptisé « cahier de fertilisation », plus complet que le cahier d'épandage prévu par la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) Compte tenu des différentes dates de publication des programmes d'action, ceux-ci prévoyaient des échéances diverses qui n'ont pas été tenues. En effet, l'élaboration et la distribution des cahiers ont été confiées par l'Etat aux chambres d'agriculture, qui se sont mal acquittées de cette tâche.

Après une phase initiale de test²⁷, le premier projet régional a été adressé par la chambre régionale d'agriculture à la DIREN pour avis le 5 octobre 1999, soit 35 mois après la publication du premier plan d'action et 20 mois après le dernier. Ce document, établi pour la campagne 1998-1999 a été diffusé par les chambres départementales pour un coût de 110 960 €, subventionné par la DIREN à hauteur de 34 301 €. Il a été conseillé aux agriculteurs d'utiliser ce document daté 1998-1999 pour la campagne 1999-2000, déjà largement entamée.

Après cette première distribution, la chambre régionale d'agriculture a décidé de suspendre la diffusion des cahiers de la campagne 1999-2000, prenant appui sur l'annulation par le Conseil d'Etat des arrêtés de 1995 venus modifier à la marge les prescriptions techniques applicables aux élevages relevant de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Cette décision, formalisée par une résolution prise le jour même où la chambre rendait un avis très négatif sur le projet de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), est d'autant plus critiquable que les arrêtés de 1995 n'avaient été annulés que pour vice de forme, et surtout, que leur annulation ne créait aucune incertitude juridique sérieuse alors même que les cahiers de fertilisation constituaient depuis longtemps une obligation réglementaire que nul contentieux n'était venu contrarier.

²⁷ Les premiers cahiers ont été adressés en Ile-et-Vilaine en mars 1998 pour test, les coûts d'impression étant pris en charge par la chambre d'agriculture pour un montant de 12 803 € et les frais d'acheminement par la DDAF pour 14 729 €.

Les cahiers relatifs à la troisième campagne n'ont donc pas pu faire l'objet d'une distribution avant le début de l'année 2001, pour un coût de 49 965 € pris en charge à hauteur de 34 301 € par la DRAF.

2 – Un contrôle inexistant

Si les cahiers de fertilisation constituent un outil indispensable, ils restent perçus par les agriculteurs comme une contrainte et non comme un moyen de surveiller leur fertilisation. Comme pour les cahiers d'épandage du régime ICPE qu'ils remplacent, ils peuvent être contrôlés à deux niveaux :

a) Le contrôle de l'existence des cahiers :

Ce contrôle n'intervient que très rarement. Dans certains départements, le procès-verbal de réception des travaux du PMPOA demande que le cahier soit tenu, mais ne conditionne pas le versement des aides à la constatation de son usage. D'après les estimations des services, un agriculteur sur deux au mieux posséderait un document de suivi, qui n'est ni nécessairement tenu, ni constitué du cahier-type rendu obligatoire par les plans d'action. Les résultats de la campagne 1998-1999 ont été publiés par la chambre régionale d'agriculture en février 2001. Il en ressort une certaine sensibilisation des agriculteurs sur les bassins versants du programme Bretagne Eau Pure, où environ les deux tiers enregistreraient leurs épandages, mais un retard important sur les autres zones, où la moitié au mieux des exploitants pratiqueraient un suivi de leur fertilisation, en dépit de leurs obligations réglementaires.

b) Le contrôle au champ des épandages de fertilisants :

Si la tenue correcte des cahiers constitue un premier pas important, ceux-ci ne constituent que des documents d'enregistrement. Le contrôle des épandages eux-mêmes est à l'heure actuelle purement et simplement inexistant, les très rares cas mentionnés ayant trait à des dénonciations et touchant davantage les dates d'interdiction que les quantités ou les distances de sécurité.

C – Une mobilisation tardive et conditionnelle des prescripteurs

La conférence administrative régionale du 7 octobre 1999 consacrée à l'eau a débouché sur un constat amer : si la réglementation permet en principe de contrôler les dates d'épandage et leur enregistrement sur les cahiers, elle ne correspond pas aux objectifs d'une fertilisation équilibrée, notamment du fait des difficultés à intégrer l'azote minéral dans les plans d'action puisque aucun dispositif de suivi des ventes et de la distribution d'engrais minéraux n'a à ce jour été accepté par les acteurs des filières agro-alimentaires. Pourtant, l'azote minéral représente entre 40 et 50 % des quantités totales d'azote épandues. Les conditions d'utilisation des cahiers de fertilisation n'ayant pas permis de prendre en compte ces quantités dans les bilans azotés, la question d'un contrôle spécifique s'est posée sans recevoir de réponse efficace.

Mais devant l'échec répété des tentatives visant à contrôler les quantités d'engrais minéraux au travers des ventes, le préfet de région et le président du conseil régional n'ont pu faire mieux que de signer en janvier 2001 la « *Charte des prescripteurs* » évoquée précédemment à propos du dispositif de lutte contre les pollutions phytosanitaires.

L'application de celle-ci, qui constitue aux dires des services une sorte de « dernier espoir », repose entièrement sur la bonne volonté des agriculteurs, et surtout de leurs techniciens conseils. Ses stipulations précisent que les partenaires s'engagent à prendre la mesure des programmes existant, ce qui inclut les restrictions posées par les programmes d'action et les programmes de résorption en zones d'excédent structurel. Un suivi annuel des volumes vendus, en matière de produits phytosanitaires comme en matière de fertilisants minéraux, doit en principe permettre de s'assurer d'une évolution favorable.

Cette charte, bien qu'elle soit dépourvue de portée contraignante, constitue néanmoins une avancée intéressante en ce sens qu'elle constitue le premier outil prenant en compte l'insertion des éleveurs dans des filières économiques. Or, sans mobilisation de l'ensemble des acteurs de ces filières, il est à craindre que les incitations « à mieux faire » engagées auprès des seuls exploitants demeurent encore longtemps insuffisantes en regard des mécanismes strictement économiques.

D – Une évaluation paradoxale par les chambres d'agriculture

Par accord du 12 mars 1997, les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture ont confié aux chambres d'agriculture le suivi et l'évaluation des programmes d'action arrêtés dans les zones vulnérables. Cet accord paraît triplement contestable.

En premier lieu, il est paradoxal de confier l'évaluation d'un programme à l'organisme dont dépend en grande partie sa mise en œuvre.

Ensuite, à supposer que les chambres aient pu en toute rigueur s'acquitter de cette tâche, il est difficile de ne pas y voir l'une de leurs missions de service public, sans qu'il soit nécessaire de contraindre l'agence de l'eau à la financer par surcroît.

Enfin, les chambres ont été subventionnées pour évaluer un programme qu'elles avaient directement fragilisé en bloquant la diffusion des cahiers de fertilisation, dans les conditions qui ont été évoquées ci-dessus. Les sommes en jeu ne sont pas négligeables, puisque l'agence a versé à ce titre la somme totale de 0,23 M€ sur la période 1998-2000.



Au total, la première génération des plans d'action départementaux établis en application de la directive « Nitrates », qui a pris fin en janvier 2001, a contribué à élaborer un cadre réglementaire pour l'usage et l'enregistrement des fertilisants organiques et minéraux. Mais faute d'avoir été engagés précocement et de s'être appuyés sur un système de contrôles minimaux, ces plans n'ont eu pour l'heure aucun effet notable.

La seconde génération des plans d'action, arrêtée en juillet 2001, a pris acte de cet échec. L'élaboration en a été effectuée au niveau régional pour améliorer la coordination des quatre dispositifs, et a mis fin au rôle des chambres d'agriculture. Même ainsi, cependant, le succès de ces plans dépendra largement de la capacité de l'Etat à contrôler et sanctionner les obligations qui en sont issues auprès de l'ensemble du secteur agro-alimentaire breton.

III – Des programmes de résorption en zones d'excédent structurel en retard sur leurs objectifs

La réglementation applicable dans les zones d'excédent structurel (ZES), exposée en détail au chapitre I, présente en apparence un caractère

réellement contraignant pour les éleveurs. Mais en tant que niveau d'action géographique, les ZES sont surtout le cadre de mise en œuvre de « programmes de résorption », qui constituent les préalables indispensables à tout espoir d'infléchissement de la saturation des sols en nitrates. Or, bien que ces programmes aient été mis en place en 1995, leur avancement est aujourd'hui très faible.

A – Des programmes complexes et peu réalistes

La notion de « résorption » est le corollaire de celle « d'excédent structurel » : à partir du moment où l'activité agricole produit plus d'azote que n'en supportent les sols du canton, il est nécessaire d'en « résorber » une partie, en transférant les déjections en dehors du canton ou en leur appliquant un traitement qui en diminue la charge azotée.

1 – Une sous-évaluation des excédents

Les bilans effectués, avec maintes précautions, montrent clairement que les quantités d'azote apportées par l'activité agricole sont très supérieures à la capacité d'absorption des cultures.

Ainsi, le bilan sommaire établi par la DRAF et repris par le conseil économique et social régional dans son rapport « *Pour le développement durable en Bretagne* » fait état d'une production totale d'azote agricole de 400 000 tonnes par an, à raison de 230 000 d'origine organique et 170 000 d'origine minérale. Les besoins et la capacité des sols étant estimés à 300 000 tonnes, les programmes de résorption se donnent en principe pour objet la résorption de 100 000 tonnes d'azote.

Afin d'éviter au maximum les mesures contraignantes pour le secteur agricole, les programmes de résorption sont fondés sur l'hypothèse optimiste que sur ces 100 000 tonnes à résorber, 62 000 pourront être d'origine minérale : mais comme il a été indiqué précédemment, l'usage d'engrais minéraux s'est révélé très difficile à encadrer, car les prescripteurs se sont opposés à toute mesure réglementaire. Par ailleurs, l'exemple danois exposé en annexe 1 montre qu'après dix ans de programmes, la substitution d'azote organique à l'azote minéral est souvent faible, avec un maximum de 10 %.

En regard de la production totale d'azote, sous-évaluée par le mode de délimitation des ZES, les objectifs annuels de résorption d'azote organique sont donc modestes, puisqu'ils ne portent que sur 36 000 tonnes. Pourtant, si le plafond de 170 kg par hectare devait être respecté sur l'ensemble de la Bretagne, ce qui doit être le cas au 1^{er} janvier 2003

aux termes de la directive « Nitrates », la capacité totale d'absorption des sols bretons ne serait que de 212 500 tonnes, et non de 300 000 tonnes. Le champ de la résorption porterait alors sur 187 500 tonnes au total.

Les programmes de résorption sont donc largement sous-dimensionnés, d'autant qu'ils privilégient les méthodes les plus douces.

2 – Des programmes fondés sur une résorption « virtuelle »

Les programmes de résorption pris en application du dispositif ZES ont été arrêtés par les quatre préfets entre mai et décembre 1996.

Les premières moutures de ces programmes ne comportaient guère de dispositions contraignantes, qui auraient permis une réelle résorption des excédents d'azote. Les mesures placées en tête des programmes sont en effet les plus « douces », avec la substitution des engrais minéraux et la réduction des déjections à la source par la mise en place d'une alimentation biphase des animaux²⁸.

Surtout, les programmes prévoient qu'une partie importante des excédents pourra être « résorbée » par augmentation des surfaces d'épandage, ce qui devait initialement représenter 33 % de l'objectif de résorption dans les Côtes d'Armor et 45 % en Ille-et-Vilaine. Cette orientation, très favorable aux éleveurs, est d'une efficacité écologique douteuse : il n'est pas du tout certain que les surfaces d'épandage puissent être accrues, alors que les dossiers d'instruction au titre des installations classées montrent que les plans d'épandage proposés sont souvent refusés pour avoir inclus des parcelles déjà mises à dispositions par les prêteurs à d'autres éleveurs, ou incluses dans des périmètres de protection. C'est du reste un élément de contradiction avec les obligations liées à ces périmètres : la poursuite de leur mise en place risque de heurter de front la recherche de nouvelles surfaces épandables.

Les programmes prévoient également qu'une part importante de la résorption pourra être obtenue par « mise à disposition de terres chez les tiers » en dehors des ZES. Cette solution est là aussi critiquable. En premier lieu, il est généralement estimé que les surfaces d'épandage ne doivent pas être distantes de plus de 10km du site de production, faute de quoi le transport est techniquement trop contraignant et financièrement trop coûteux pour être réellement effectué. Mais à la supposer crédible,

²⁸ Mode d'alimentation des porcs qui différencie l'aliment selon les phases de leur croissance, en faisant notamment varier la teneur en protéines (donc en azote), ce qui permet d'augmenter le taux de leur absorption et diminue les pertes dans les déjections. Cette technique suppose une maîtrise avancée de l'élevage.

cette solution revient à créer de futures ZES par transfert sur des zones encore peu polluées d'une part importante des excédents produits en ZES.

Le traitement des déjections animales, présenté comme la dernière voie des programmes, est la seule à avoir un impact direct sur la charge azotée des épandages : son intérêt écologique est ici direct et certain. Dans les quatre départements, cette solution devait représenter 40 ou 45 % de la résorption. Elle est également la plus coûteuse, puisque malgré cet objectif limité, le conseil économique et social régional en estime le coût final à 128,36 M€.

Il est à noter que les programmes de résorption ne mentionnent pas la réduction des cheptels, à l'exception du programme costarmoricaïn qui en évoque l'hypothèse comme 27^{ème} et dernière mesure.

Au total, et malgré leur ampleur très limitée, le coût des programmes de résorption a été évalué à 192,13 M€, dont 48 % sur les seules Côtes d'Armor du fait de l'importance de la solution « traitement » dans ce département. Il n'existe cependant pas de programme financier global correspondant à ces programmes de résorption. Certaines des solutions affichées ont été de facto incluses dans le PMPOA. Le financement des travaux liés à la résorption est donc le fait de financeurs « individuels » : l'agence de l'eau aide à hauteur de 30 % l'installation de procédés de traitement, rejointe en ce sens par la Région et les départements qui pratiquent chacun des taux d'aides de 15 %. En revanche, l'Etat ne finance pas les mesures liées à la résorption.

Toutefois, le très faible avancement de ces programmes, lié notamment à la mise en œuvre d'une obligation de traitement à partir de 1999, se traduit en termes de dépenses par des engagements encore faibles, et des paiements quasi-inexistants.

3 – Vers une obligation de traitement

L'absence de progrès de la résorption a conduit à transformer profondément ces programmes par la circulaire du 21 janvier 1998. Celle-ci impose à toutes les exploitations qui produisent annuellement plus de 15 à 20 000 kg d'azote de transférer leurs déjections hors ZES et en dehors des autres cantons dépassant la charge annuelle de 140 kg/ ha. Elles doivent à défaut traiter les déjections produites de telle sorte que les quantités d'azote restantes puissent être épandues sur leurs propres terres dans le respect des plafonds réglementaires.

La mise en œuvre de cette nouvelle obligation est intervenue par quatre arrêtés simultanés pris le 15 janvier 1999. Elle marque une sorte de « redémarrage » des programmes de résorption, certes bienvenue au

regard du manque de résultats enregistrés de 1996 à 1999. Mais cette décision révèle que trois années ont été perdues, alors que dans le même temps les cheptels se développaient.

B – Une résorption à peine engagée et déjà très en retard sur ses objectifs

1 – Le maigre bilan des « premiers » programmes

Le bilan de la préfecture de région pour 1998 montre que sur les 50 000 tonnes d'azote à résorber en priorité, la résorption n'atteignait que 15 % de l'objectif. Encore, ce chiffre est-il obtenu en incluant la résorption par mise à disposition de terres, pour près du tiers du total.

La résorption par alimentation biphase n'est qu'à 20 % de son objectif compte tenu de la date de démarrage effectif du programme. Mais ce chiffre est fondé sur les travaux inscrits dans les contrats des exploitants au titre du PMPOA : or, il existe un délai très important entre la signature des contrats et la réalisation des travaux. Les 20 % comptabilisés au titre de l'alimentation biphase représentent donc plus un espoir qu'une réalisation.

La résorption par traitement ou transfert à distance, la seule qui prémunisse véritablement les sols bretons, reste en revanche très faible (8 % dans les Côtes d'Armor, 4 % dans le Finistère, 1 % dans le Morbihan), et là encore, cette estimation se fonde sur les projets instruits par les financeurs, et non sur les réalisations.

Seule l'Ille-et-Vilaine enregistre un bon avancement de son programme, mais essentiellement pour la mesure « exportation » qui est réalisée à 63 % : ce taux témoigne du caractère déséquilibré des programmes, puisque le seul progrès significatif est lié au fait que ce département ne comporte que six cantons en ZES, et qu'il est donc plus facile que dans les autres départements d'y exporter les déjections excédentaires. Si les nouvelles références CORPEN relatives aux bovins étaient intervenues deux ans plus tôt, la réalisation du programme de résorption aurait été impossible dans ces termes en Ille-et-Vilaine.

2 – Le lent démarrage du traitement

Même en considérant les travaux engagés mais non soldés, le bilan établi fin 1999 paraît très faible : sur l'ensemble de la Bretagne, les travaux financés par l'agence de l'eau pour la période 1996-1999 ne

correspondent qu'à une capacité de résorption de 2 450 tonnes d'azote par an, sur un total de 28 000 tonnes à résorber annuellement. Encore ce chiffre de 28 000 tonnes ne prend-il pas en compte l'accroissement de la référence CORPEN relative aux bovins, qui se traduira par un accroissement de 32 % des quantités à résorber pour ces animaux en ZES.

Aujourd'hui encore, l'avancement des programmes de résorption apparaît médiocre dans le secteur porcin, même si le caractère obligatoire du traitement tend à garantir quelques résultats à moyen terme. Mais le bilan physique établi par l'agence de l'eau le 16 novembre 2000 est pour l'heure inquiétant :

Traitement des lisiers de porcs

Département	Objectif annuel en kg	Kg résorbés	% réalisation
Côtes d'Armor	6 063 759	614 277	10 %
Finistère	3 908 911	170 355	4 %
Ille-et-Vilaine	670 000	0	0 %
Morbihan	1 595 630	12 548	1 %
Bretagne	12 238 300	797 180	7 %

Cette situation se reflète au niveau de l'instruction des dossiers des installations de traitement en regard de la réglementation des installations classées. D'après le bilan établi dans les Côtes d'Armor fin octobre 2000, seules 95 stations représentant 124 élevages étaient autorisées, dont 30 seulement étaient en service pour traiter les déjections de 41 élevages.

Contrairement à l'argument généralement avancé, il ne semble pas que les délais d'instruction au titre de la réglementation ICPE soient une cause majeure de retard : toujours en octobre 2000, seules 15 stations étaient en attente d'autorisation après enquête publique, et seules 17 attendaient d'être mises à l'enquête. A l'inverse, sur les 95 stations autorisées, 29 l'étaient depuis plus d'un an, sans pour autant que leur construction ait été engagée.

Des projets difficiles à mettre en œuvre

- L'usine de Saint Thoïs (29) : une opposition de voisinage

La société Amendements et Fertilisants d'Armorique (ASA) a été créée le 9 décembre 1991 pour permettre la résorption de matières organiques. ASA déposa le 9 septembre 1993 une demande d'autorisation pour un établissement spécialisé dans la fabrication d'engrais organiques

et de supports de cultures à partir de matières organiques sur le territoire de Saint Thois dans le Finistère.

Après enquête publique, le préfet du Finistère a donné l'autorisation d'exploiter par arrêté du 26 mai 1994, pour une capacité de 22 500 tonnes par an (90 t/j). L'autorisation et le permis de construire ayant été obtenus, les travaux pouvaient alors commencer.

Mais l'opposition de riverains est venue contrarier le démarrage du chantier. Suite au déféré devant le tribunal administratif des arrêts de prorogation de l'autorisation, les travaux ont été bloqués, entraînant peu après le dépôt de bilan de la société et l'arrêt du projet.

- Les projets énergétiques

Le plan de maîtrise de l'énergie adopté par le gouvernement fin 2000 ouvre des perspectives intéressantes avec la promotion d'énergies dites « nouvelles », comprenant notamment la biomasse. EDF garantirait un prix minimum d'achat de 0,50 F/kWh : ce plancher est un peu moins élevé que ce qu'obtiennent les éleveurs de volailles en Grande-Bretagne, qui ont atteint ainsi une grande partie de leurs objectifs de résorption. C'est de l'ordre de ce qui peut être obtenu aux Pays-Bas, sans les contraintes de régularité de production imposées jusqu'ici pour des livraisons de ce type, à des prix beaucoup plus bas. Plusieurs projets sont actuellement étudiés en ce sens.



Le retard des programmes de résorption illustre l'ambiguïté fondamentale des politiques de reconquête de la qualité de l'eau, qui n'ont pas su clairement trancher les conflits d'usages autour de l'eau. Ainsi, les programmes font l'hypothèse qu'il sera possible de résorber les excédents actuels par des pratiques vertueuses, sans véritablement préparer ni contenir le développement des élevages. De ce point de vue, la mise en place des procédés de traitement constitue sans doute un moyen efficace au plan écologique, mais sa généralisation se heurtera probablement à une opposition sociale. Les associations de protection des milieux, mais aussi plusieurs responsables des services de l'Etat, craignent en effet que cette solution ne constitue le corollaire du traitement de l'eau dans les usines de potabilisation : une incitation à ne maîtriser en amont ni les effectifs, ni les pratiques agronomiques.

IV – Les aides agricoles à vocation environnementale

Deux ensembles de mesures se sont succédé chronologiquement pour inciter les agriculteurs, sur la base de contrats individuels, à prendre

en compte la dimension environnementale dans leurs pratiques : les mesures agri-environnementales, mises en œuvre de 1994 à 1999, et les contrats territoriaux d'exploitation, lancés en 1999.

A – Les mesures agri-environnementales

Les mesures agri-environnementales (MAE) constituent le volet agricole de dépenses communautaires destinées à intégrer la problématique environnementale dans d'autres politiques de l'Union.

1 – Un ciblage territorial

Ces mesures s'articulent autour de deux ensembles :

- (i) Des mesures types, applicables dans toutes les régions, mais qu'il appartient à chacune d'adapter à son contexte local.

Parmi les six mesures²⁹ de base, qui représentent un montant d'engagements de 30,67 M€, la Bretagne a logiquement privilégié les mesures ayant un impact sur la protection de l'eau, comme la reconversion des terres arables en élevage extensif, ou la conversion à l'agriculture biologique. Ces deux mesures représentent plus de 67 % des crédits alloués aux mesures type. Il est à noter qu'une mesure spécifique régionale n'est appliquée que dans les Côtes d'Armor : la « réduction des intrants » pour un montant de 4,83 M€, soit 16 % des mesures-type.

Répartition des mesures agri-environnementales

Opérations Mesures type	Engagements En K€	%
Reconversion terres arables	11 930	39 %
Réduction des intrants	4 828	16 %
Diminution charge cheptel	4 083	13 %
Reconversion agrobiologique	8 512	28 %
Retrait à long terme	325	1 %
Protection races menacées	991	3 %
Total	30 668	100%

Source : DRAF Bretagne

29 1°)-retrait à long terme – 2 °) reconversion des terres arables – 3 °) réduction des intrants – 4 °) reconversion agriculture biologique – 5 °) diminution de la charge du cheptel – 6 °) protection des races menacées.

- (ii) Des opérations locales consistant en des mesures ciblées sur des territoires spécifiques : gestion des prairies humides dans les marais de Vilaine, gestion des landes dans les Monts d'Arrée... L'ensemble de ces mesures représentent un montant total d'engagements de 3,41 M€, soit 10 % du total.

Ces mesures sont cofinancées à parité par l'Union européenne (Feoga-garantie) et l'Etat (ministère de l'agriculture) ; cependant, la région et les départements ont contribué à ces financements à partir de 1998, leur intervention venant en déduction des financements de l'Etat.

Fin 2000, le montant des dépenses engagées en Bretagne depuis 1994 s'élevaient à 34,09 M€, pour 20,6 M€ de paiements. Le département des Côtes d'Armor en est le premier bénéficiaire, en raison des aides reçues pour la réduction de la charge du cheptel (42 % des crédits engagés) et de l'aide à la réduction des intrants. Les trois autres départements bénéficient de ces aides à parts à peu près égales.

2 – Une efficacité limitée

L'impact de ces mesures est resté limité, comme en témoigne une évaluation effectuée en 1998 par la DRAF et le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

A titre d'exemple, la conversion des terres arables ne touche que 1 370 exploitants pour 5 200 hectares, tandis que la réduction des intrants ne concerne dans les Côtes d'Armor que 160 exploitants pour 5 200 hectares également. S'agissant de la reconversion des terres arables, le document émet des doutes sur l'impact environnemental de cette mesure en raison de « *la très grande dissémination des parcelles, la possibilité de souscrire des contrats sur des parcelles déjà en marge de l'exploitation, le non engagement sur l'ensemble de l'exploitation* ». Or, une telle mesure n'est efficace que si « *une grande partie des parcelles en bord des cours d'eau est convertie et s'il y a une réelle modification des pratiques culturales sur le reste du bassin versant* ».

De même, la réduction de la charge du cheptel, accompagnant une extension de la surface fourragère par agrandissement de l'exploitation a conduit à des effets inverses à ceux recherchés initialement. Ainsi, « *cette mesure, qui devait à l'origine être zonée et centrée sur des périmètres sensibles quant à la qualité de l'eau, a vu son périmètre s'élargir au cours du programme. Ceci a eu pour effet une très forte dissémination des exploitations contractantes ce qui n'est pas sans conséquence sur son impact environnemental. L'aide a pu ainsi permettre quelques*

agrandissements au moindre coût ». La conséquence a été la suspension de cette mesure courant 1997.

Les agriculteurs eux-mêmes doutent de leur efficacité : une enquête menée auprès de 80 signataires de contrats MAE montre que les bénéficiaires sont unanimes pour l'estimer très faible ou nulle.

L'impact sur la modification des pratiques est également perçu comme faible : les motivations avancées par les agriculteurs restent essentiellement financières, les MAE offrant une possibilité de financement supplémentaire au regard de projets ou pratiques préexistantes qu'elles accompagnent mais sur lesquels elles n'ont pas de réelle influence.

Plus que la recherche d'une efficacité écologique, l'objectif poursuivi par ces mesures semble surtout relever de la volonté de sensibiliser les agriculteurs à la question environnementale, dans une démarche incitative et contractuelle. Or, elles sont financièrement insuffisantes par comparaison avec les aides européennes liées à la PAC. En outre, l'outil réglementaire a été écarté, alors qu'il trouverait dans ce dispositif une certaine efficacité, par exemple par l'interdiction de la culture du maïs en bordure de cours d'eau.

Ce dispositif est cependant appelé à évoluer. Au niveau communautaire, il devrait être intégré dans l'ensemble des mesures relatives au développement rural. Au plan national, il fait désormais partie des contrats territoriaux d'exploitation.

B – Les contrats territoriaux d'exploitation

1 – Une intégration progressive dans le dispositif communautaire

Les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), créés par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, ont un objectif plus large que les mesures agri-environnementales car ils reconnaissent les multiples fonctions de l'agriculture : économique, sociale ou environnementale. Ces contrats s'inscrivent dans le plan de développement rural national établi par la France dans le cadre de la mise en œuvre du règlement communautaire de développement rural. Les aides apportées aux agriculteurs, jusqu'à présent par le seul Etat, bénéficieront à l'avenir, comme pour les MAE, d'un financement communautaire.

Les CTE présentent une grande hétérogénéité selon les départements : à l'exception de deux mesures nationales (conversion à

l'agriculture biologique et conversion des terres arables en élevage extensif), les autres mesures sont adaptées aux situations locales. Dans ce contexte, il est logique que l'accent ait été mis en Bretagne sur le volet environnemental. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, les contrats CTE comprennent sept mesures obligatoires dans ce seul champ.

2 – Un impact encore limité

Les résultats enregistrés en Bretagne sont décevants : si une centaine de dossiers est en cours d'instruction dans le Finistère et une cinquantaine dans chacun des trois autres départements, il n'y aurait sur l'ensemble de la région au 31 décembre 2000, selon les chiffres du CNASEA, que 62 contrats conclus, et 31 qui auraient fait l'objet d'une mise en paiement. Le dépôt des dossiers semble cependant redémarrer en 2001, puisque au 1^{er} septembre, 531 dossiers auraient été reçus pour instruction.

Cette observation n'est pas propre à la région, tant les CTE semblent rencontrer des difficultés pour se développer sur l'ensemble du territoire. Mais ils auraient été sans doute plus nécessaires encore en Bretagne qu'ailleurs.

Financement des CTE par l'Etat en 1999 et 2000

Dpt	Dossiers reçus	Dossiers mis en paiement	Montant total contrats (€)	Montant payé (€)
22	9	7	292 702	62 504
29	32	10	196 659	24 392
35	15	8	320 143	54 882
56	6	6	211 904	42 686
Br	62	31	1 021 408	184 464

source CNASEA

L'impact de cet instrument, certes encore récent, est donc très limité : mais les CTE apparaissent aux yeux de plusieurs interlocuteurs comme un outil utile pour reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne, même s'il faudrait probablement en simplifier les contenus et en cibler davantage la portée.



Si les aides agricoles à vocation environnementale constituent des dispositifs ambitieux, qui visent à modifier en profondeur les conditions d'activité des exploitants et à concilier leurs pratiques avec la protection

de l'environnement, elles se heurtent encore aux mécanismes lourds des aides nationales et européennes. Celles-ci, malgré la réforme de la PAC intervenue en 1992, privilégient encore souvent les quantités et la production au détriment de l'équilibre écologique. De fait, les aides proposées aux agriculteurs bretons ces dernières années ne sont pas venues infléchir le fonctionnement des filières agro-alimentaires régionales, et leur impact sur la qualité de l'eau apparaît inexistant.

V – Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)

Ce programme, dont les principes et le volet réglementaire ont été exposés au chapitre I, a représenté en Bretagne pour la période 1993-2000 une masse totale de travaux programmés d'environ 260 M€, dont 191 M€ de financements publics engagés au 1er janvier 2001. La région a ainsi absorbé entre 25 et 30 % des dépenses nationales liées au PMPOA.

Ces aides sont venues financer, depuis 1994, l'adaptation des bâtiments d'élevage et l'extension des capacités de stockage des effluents : en ce sens, elles contribuent à créer les conditions d'une maîtrise accrue des épandages, mais n'ont pas par elles-mêmes d'effet écologique. Pour l'heure, l'absence de contrôle sérieux des épandages prive donc le PMPOA d'efficacité.

A – L'intervention des différents financeurs

1 – L'Etat

Les financements de l'Etat ont d'abord été imputés sur le seul chapitre 61-40, article 30, du budget du ministère de l'agriculture. Ce chapitre, qui porte l'intitulé « Modernisation de l'appareil agricole » recueille aussi certaines aides destinées aux exploitations de montagne. En 1997, le programme a fait l'objet d'une révision financière et d'un étalement sur trois années supplémentaires pour tenir compte des retards déjà enregistrés. A partir de 1998, le Fonds national d'adductions d'eau (FNDAE) a aussi contribué au financement du PMPOA à hauteur de 22,87 M€ par an au niveau national, une part très importante étant destinée à la Bretagne.

Pour les années 1994-2000, le préfet de région a ainsi reçu 26,30 M€ en provenance du chapitre 61-40 et 28,23 M€ en provenance du FNDAE, soit 54,53 M€ d'autorisations de programme au total.

2 – L'intervention de l'agence de l'eau

La participation des agences de l'eau au PMPOA, à raison d'un tiers des investissements et de la moitié du « diagnostic environnement de l'exploitation d'élevage » (DEXEL), est prévue par l'article 3 de l'accord du 8 octobre 1993.

Conformément à la loi du 16 décembre 1964, cette participation était rendue légalement possible par l'intégration des éleveurs dans le système des redevances à compter de l'année 1994. C'est la raison pour laquelle le renoncement au principe « redevances / subventions » par l'instauration du moratoire évoqué précédemment a donné lieu à une certaine fronde du conseil d'administration de l'agence Loire-Bretagne, qui a refusé d'adopter la première mouture du budget 1995 pour protester contre cette décision et appeler l'attention de sa tutelle sur la difficulté de principe qu'il y avait à aider des bénéficiaires dispensés de redevances. Le ministre s'étant engagé à « compenser » financièrement auprès de l'agence le manque à gagner lié au moratoire, le conseil d'administration s'est finalement résolu à adopter le budget 1995, non sans que certains de ses membres aient fait part de leurs réserves sur cette modification substantielle du dispositif.

Cette intervention financière de l'agence, déconnectée de la perception d'une redevance pollution agricole pendant toutes les années 1995-1998, constitue l'un des éléments les plus ambigus du PMPOA.

Ainsi, le ministère de l'agriculture, pour justifier l'absence de notification du programme à la commission européenne lors de sa conception, indiquait qu'il avait en fait pris la suite de régimes d'aides autorisés gérés par l'office interprofessionnel des viandes (OFIVAL), sans mentionner la participation des agences de l'eau au motif que celle-ci constituerait une « redistribution mutualisée », et non une aide publique au sens de la législation communautaire. Mais le moratoire institué sur les redevances a de facto mis fin à toute hypothèse de « mutualisation » : comme l'a montré le contrôle de la Cour des comptes consacré à l'agence de l'eau Loire-Bretagne, il n'y a pas de « mutualisation » sur les aides agricoles, mais au contraire une redistribution importante des ménages et des industries au bénéfice des agriculteurs.

Au total, la participation des agences de l'eau au PMPOA découle de l'intérêt écologique qui s'attache à la lutte contre les pollutions

diffuses agricoles. Mais cette participation a très vite pris l'allure d'une mise à contribution financière, sans que les agences soient réellement associées à la définition des grands principes du programme.

3 – L'intervention des collectivités territoriales

L'accord du 8 octobre 1993 prévoyait une répartition à parts égales du financement public entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La participation de la région Bretagne, qui vient en simple complément de celle de l'Etat, est formalisée par les contrats de plan 1994-1999 et 2000-2006. En fait, il semble qu'elle se soit surtout intéressée aux opérations de bassins versants regroupées dans Bretagne Eau Pure II, dont le PMPOA constituait l'un des programmes généraux associés.

Ce choix en faveur d'actions limitées à un périmètre géographique donné a été confirmé dans le contrat de plan 2000-2006, qui prévoit l'achèvement des dossiers engagés, mais aussi la poursuite du programme sur les seuls bassins versants prioritaires : en effet, à l'occasion des différents comités régionaux d'orientation et d'évaluation, le président du conseil régional n'avait pas caché sa préférence pour ce type d'action, rappelant que le choix d'opérations de bassins versants relevait pour la région d'une « orientation stratégique ».

La participation des départements, quant à elle, fait l'objet d'une convention cadre signée en 1995. A l'inverse de la région, les départements ont adopté leurs propres règles de financement, et ont même ouvert le bénéfice de leurs subventions aux éleveurs non intégrables. La convention de 1995 distingue ainsi trois catégories d'agriculteurs-éleveurs pouvant bénéficier des aides du PMPOA :

- catégorie I : élevages entrant dans le champ de l'arrêté du 2 novembre 1993 mais non situés dans le périmètre d'une opération groupée : ce sont les « intégrables » classiques, qui représentent à ce jour 64,5 % des demandes de subventions ;
- catégorie II : les élevages concernés ou non par la redevance pollution et situés dans un bassin versant de démonstration ou un bassin versant d'action renforcée et donnant lieu à une opération groupée : ces élevages représentent 13,3 % des demandes préalables ;
- catégorie III : élevages non concernés par la redevance pollution et ne bénéficiant pas d'une possibilité d'anticipation au titre d'une opération groupée. Ces élevages sont les « non-intégrables »

subventionnés par les seuls départements : ils représentent 15,7 % des demandes de subventions au 1er avril 2001.

En raison de leur régime de financement, les départements se sont impliqués davantage dans la gestion administrative du programme que ne l'a fait la région. Du reste, ils instruisent eux-mêmes les dossiers relevant de la catégorie III des « non-intégrables ». Le département des Côtes d'Armor, quant à lui, ne recourt pas aux services du guichet unique, et instruit lui-même des dossiers relevant des trois catégories.

B – Des conditions de mise en œuvre difficiles

A la fragilité réglementaire d'ensemble du PMPOA s'ajoutent des conditions de mise en œuvre parfois ambiguës, liées à la difficulté de gérer un programme aussi lourd sans moyens administratifs spécifiques et sans référence réglementaire univoque.

1 – Les difficultés de fonctionnement des guichets uniques

Comme il a été indiqué, les DDAF devaient servir de guichet unique pour l'ensemble des financeurs publics. Cette fonction s'articule autour de quatre missions : (i) réception de la demande préalable de l'éleveur et accord de principe pour la réalisation du DEXEL, (ii) réception du DEXEL et préparation du dossier de paiement pour l'Etat et l'agence de l'eau, (iii) instruction de la demande de subvention pour travaux, (iv) réception des travaux et préparation des pièces justificatives pour le paiement par les financeurs publics.

Bien que ce dispositif apparaisse cohérent, les guichets uniques ont rencontré de grandes difficultés pratiques pour mener à bien ces quatre missions, du fait de l'absence de moyens administratifs propres qui a rapidement provoqué un engorgement des services. En effet, malgré l'évidente lourdeur et la complexité d'un tel programme, les DDAF n'ont pas été dotées de moyens administratifs particuliers lors de la mise en place du PMPOA. Deux points sont à mentionner plus particulièrement.

S'agissant des effectifs, tout d'abord, les cellules « PMPOA » des quatre DDAF n'ont été que très progressivement étoffées, et dans des conditions discutables. Quel qu'ait été le choix du service gestionnaire (service de l'espace rural dans la DDAF des Côtes d'Armor, service de l'économie agricole en Ile-et-Vilaine), les quatre directeurs départementaux ont dû recourir à des personnels vacataires pour pallier l'absence de créations d'emplois. Mais faute d'emplois contractuels inscrits aux budgets, ces personnels ont été souvent recrutés par des

lycées agricoles ou des associations, tout en travaillant dans les locaux et sous l'autorité des DDAF. Il s'agit là d'un accommodement dont la responsabilité est d'abord celle des administrations centrales, qui n'ont pas tiré les conséquences du concept de « guichet unique » en termes d'emplois. Les contrats de ces personnels ont été pour partie financés via la facturation de l'instruction à l'agence de l'eau (voir ci-dessous).

S'agissant des moyens informatiques, aucune application spécifique n'a été conçue au niveau national par l'Etat. Les DDAF ont donc instruit les premiers dossiers avec des outils bureautiques courants, avant que l'agence de l'eau ne les dote de son propre logiciel baptisé AGLAE. Alors même qu'il s'agissait de son propre outil, c'est l'agence qui a financé l'installation d'AGLAE dans les guichets uniques, pour un coût, certes modeste, de 2 287 € par DDAF. Mais cette application ne porte que sur les aspects techniques des dossiers : le suivi administratif reste traité par des outils standards qui n'ont donné lieu à aucune conception commune au niveau régional.

2 – La facturation à l'agence de l'eau de l'instruction effectuée par les DDAF

Les guichets uniques ont facturé le coût d'instruction des dossiers à l'agence de l'eau, à raison de 99,09 € par dossier, somme portée à 152,45 € à compter du 1er janvier 1998. Cette facturation a été « acceptée » par le conseil d'administration de l'agence par une délibération du 5 juillet 1995. Elle a toutefois été contestée par certains membres du conseil, au point que le président a dû annoter manuellement la délibération par une mention très explicite quant aux réticences exprimées :

« Sous réserve d'une approbation explicite par le ministre de l'environnement, notamment en ce qui concerne la régularité de la procédure, et en sollicitant, si nécessaire, un ordre écrit du ministre »

Le caractère inéquitable de cette facturation doit être souligné. En effet, les collectivités locales ne se sont rien vu réclamer pour l'instruction des dossiers. Pourtant, à l'exception du département des Côtes d'Armor qui instruit lui-même ses dossiers, ces collectivités ont davantage bénéficié des prestations du guichet unique que l'agence, en ne procédant pas au même travail de vérification que celle-ci et en s'en remettant très largement au guichet unique. A l'inverse, les services de l'agence ont vérifié systématiquement le montant de la subvention calculée par le guichet unique, et sur plusieurs dossiers, corrigé la convention financière proposée dans un sens plus restrictif.

La mise en place de ce système traduisait en fait une mise à contribution « administrative » de l'agence de l'eau, destinée à pallier financièrement l'absence de moyens spécifiques alloués aux guichets uniques. Cette mise à contribution a représenté pour la période 1995-2000 un montant total de 681 527 €.

De surcroît, l'essentiel des paiements est allé directement aux lycées agricoles ou aux associations qui « portaient » les contrats des personnels recrutés hors-budget par les guichets uniques.

3 – La faiblesse de la partie agronomique des DEXEL

En matière agricole, les risques de pollution diffuse des eaux brutes sont de deux ordres :

- les écoulements « spontanés », liés à la mauvaise conception ou à la dégradation des installations d'élevages (stabulations non étanches, gouttières non séparées...);
- les épandages non maîtrisés, par exemple exécutés la veille de fortes précipitation, ou en quantités excessives au regard de la capacité d'absorption des parcelles.

A défaut de réduire volontairement les effectifs animaux, les travaux financés par le PMPOA ont pour objet d'accroître la capacité d'isolation et de stockage des déjections des exploitations : l'impact positif « direct » sur la qualité de l'eau réside donc dans la maîtrise des écoulements accidentels ou spontanés. Mais ceux-ci sont très loin de constituer l'essentiel des polluants agricoles rejetés dans les milieux : les excédents azotés sont principalement le fait des épandages non maîtrisés. C'est dire qu'une action de lutte contre les pollutions diffuses ne peut faire l'économie d'un volet très strict sur les épandages.

Or, l'examen des dossiers et les témoignages recueillis montrent que si la partie « bâtiments et capacités de stockage » a généralement été réalisée avec soin, le diagnostic en matière d'épandage s'est révélé souvent plus imprécis, au point que cette partie de l'analyse a souvent dû être reprise pour les dossiers déposés simultanément au titre de la réglementation des installations classées.

Il s'agit là d'une faiblesse intrinsèque du dispositif PMPOA. En effet, l'amélioration des bâtiments et des équipements crée les conditions d'une bonne maîtrise des pollutions (imperméabilisation des stabulations, séparation des gouttières, capacités de stockage...), mais l'effet réel sur la qualité des eaux repose sur le respect de bonnes pratiques d'épandage : il

ne servirait à rien d'avoir financé le stockage et la séparation des effluents si ces derniers étaient ensuite déversés sans discernement.

Or, les gestionnaires du PMPOA n'ont pas porté à la question des épandages la même attention qu'aux cuves et aux gouttières. Ainsi, plusieurs dossiers ont été réceptionnés malgré l'absence de cahiers d'épandage, les instructeurs se contentant de rappeler dans les pièces de paiement la nécessité de les tenir à jour.

4 – Des financements publics assis sur des bases différentes en matière de travaux

a) La question du « réglementaire » et de « l'amélioration »

Le PMPOA est supposé financer deux types de travaux : une mise aux normes fondée sur les arrêtés de 1992 (bovins et porcins) ou 1994 (volailles), d'une part, et des améliorations par rapport aux prescriptions réglementaires, d'autre part. Ces orientations ont été appliquées en considération de la date à laquelle les bâtiments subventionnés ont été mis en service :

- Les installations neuves, c'est-à-dire autorisées ou déclarées postérieurement au 1er mars 1992, sont supposées respecter les prescriptions réglementaires arrêtées le 29 février 1992 : ne sont alors financées que les seules améliorations préconisées par le diagnostic préalable d'exploitation (DEXEL) ;
- Les installations existantes au 1er mars 1992 sont censées avoir respecté les prescriptions techniques antérieures à cette date, mais ne satisfont pas le plus souvent aux nouvelles normes : le financement public est alors assis sur la différence entre ces normes antérieures et, au minimum les normes de 1992, au maximum l'ensemble des préconisations du DEXEL.

Cette différenciation peut surprendre, puisqu'elle constitue de facto une prime aux contrevenants antérieurs. Il s'agit toutefois de la logique même du PMPOA, contemporain du durcissement des normes techniques. En pratique, les conditions de mise en œuvre de ce principe ont été singulièrement compliquées par diverses résolutions du comité national de suivi.

Les exceptions relevées ci-après portent sur les capacités de stockage, soit 50 à 80 % des travaux.

En premier lieu, les élevages dont le DEXEL fait apparaître une augmentation des effectifs supérieure à 25 % par rapport à leur dernier arrêté d'autorisation ou dernière déclaration ICPE ne peuvent voir subventionner que les travaux allant au-delà des prescriptions du 29 février 1992³⁰. Mais la mise en œuvre de cette restriction - s'il est possible d'appeler « restriction » un mécanisme qui amnistie de facto les éleveurs ayant dépassé de moins de 25 % leur précédente autorisation - s'est avérée difficile : elle impliquait en effet que la direction des services vétérinaires (DSV), responsable du régime ICPE, fût destinataire du dossier DEXEL pour chiffrer la différence entre les effectifs présents et ceux qui avaient été autorisés. Or, en Ile-et-Vilaine, faute d'effectifs suffisants pour instruire par ailleurs les dossiers de régularisation, la DSV n'examine plus le DEXEL depuis 1998 : cette disposition y est donc devenue en pratique très difficile à appliquer.

Ensuite, lorsque les capacités de stockage en place se révèlent vétustes et difficiles à agrandir, les équipements créés en remplacement sont subventionnés à partir du premier m³, à condition de démolir l'ouvrage existant. Cette disposition a beaucoup servi en pratique, et a donc eu pour effet de rendre inapplicables à de nombreux dossiers les restrictions évoquées ci-dessus. C'est dans ce cas de figure que la prime aux contrevenants est la plus manifeste.

Enfin, les élevages avicoles font en bloc exception à ce principe : compte tenu de l'hétérogénéité dans le temps et selon les départements des prescriptions techniques antérieures à l'arrêté du 22 décembre 1994, les capacités de stockage préconisées dans le DEXEL ont été financées à partir du premier m³.

b) Des différences de financement selon les financeurs

Trois grilles de financement coexistent dans le PMPOA : celle de l'Etat et de la région, celle des départements et celle de l'agence de l'eau.

Pour les travaux retenus par les trois financeurs, les différences de coûts unitaires ou de coûts plafonds sont rarement sensibles. Elles nécessitent en revanche un gros travail de la part des guichets uniques.

30 Dans le cas des élevages avicoles, cette pratique constitue un singulier assouplissement des instructions données aux préfets par la circulaire du 18 avril 1995, qui ne faisait mention d'aucun seuil pour indiquer que seraient financées : « *Lorsqu'il y a augmentation de la production, les capacités de stockage d'effluent au-delà de la réglementation* ».

Ce coût de gestion peut être illustré par l'exemple d'un dossier pour lequel l'Etat et l'agence ont consenti, à partir d'un même montant de travaux éligibles, des subventions respectives de 11 726 € et 11 738 €. La faiblesse de l'écart entre les deux subventions incite à s'interroger sur le coût d'opportunité entraîné par la coexistence de plusieurs grilles de financement. Le guichet unique aurait d'autant mieux joué son rôle que l'application d'une unique grille aurait permis de ne réaliser qu'une seule instruction : dans la plupart des dossiers examinés, la différence entre les deux subventions n'excède pas quelques dizaines d'euros.

Les seules différences notables proviennent des capacités de stockage. En dépit d'une grille a priori plus généreuse³¹, les travaux retenus par l'agence dans ce domaine sont presque toujours inférieurs à ceux de l'Etat.

Un sort particulier doit être réservé aux dispositifs de traitement des lisiers, qui ne sont pas subventionnés par l'Etat mais par l'agence de l'eau (35 %), la région (15 %) et les départements (15 %) lorsqu'ils concernent des exploitations situées en ZES. L'abstention de l'Etat est apparemment fondée sur le fait que le traitement est une obligation réglementaire en vertu des programmes de résorption. Il s'agit là d'une position logique, mais singulièrement plus restrictive que ne l'est le reste du PMPOA, qui revient bien à financer le respect de normes obligatoires.

En l'espèce, on peut se demander si l'Etat ne fait pas preuve d'incohérence, en subventionnant une mise aux normes, le stockage, dont l'effet bénéfique sur l'environnement dépend de pratiques d'épandage qui ne sont pas contrôlées, mais en ne finançant pas une autre mise aux normes, le traitement des lisiers, dont les bénéfices environnementaux sont à l'inverse immédiats.

C – Un programme très en retard sur ses objectifs quantitatifs

Le nombre d'élèves candidats au PMPOA, plus élevé que prévu, mais surtout l'absence de moyens administratifs à la hauteur du programme, ont généré lors des premières années un véritable engorgement des guichets uniques, qui ne s'est résorbé que récemment.

Cet engorgement n'explique qu'une partie du retard d'ensemble constaté pour le PMPOA, qui est aussi imputable aux bénéficiaires. Les

³¹ avec un coût au m³ dégressif, allant de 98 à 41 € / m³, contre un coût plafond de 46 € / m³ pour l'Etat

délais de réalisation des DEXEL, puis les délais de réalisation des travaux, se sont en effet révélés plus longs que prévu.

1 – Des dossiers achevés relativement peu nombreux

Les tableaux de bord du PMPOA font ressortir le retard considérable du programme sur ses objectifs. Il faut ici rappeler que les élevages intégrables en année N étaient supposés achever leurs travaux au 31 décembre de l'année N+1.

Pour l'ensemble de la région, le tableau de bord établi le 1er avril 2001 montre que sur les 16 418 demandes préalables reçues par les guichets uniques depuis le début du programme, on ne compte que 3 442 dossiers terminés (2 773 étant payés et 669 terminés mais non réceptionnés). Ce chiffre correspond à un taux d'achèvement global de 18,3 %, alors que le programme initial devait s'achever le 31 décembre 1999, et sa version prolongée le 31 décembre 2002.

Tableau de bord régional au 1^{er} avril 2001

	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et- Vilaine	Morbihan	Bretagne
Nombre de dossiers réceptionnés et soldés (a)	875	287	696	915	2 773
Nombre de demandes préalables recevables (b)	4 410	3 657	3 529	3 530	15 126
Taux d'avancement global du PMPOA (a)/(b)	19,8 %	7,8 %	19,7 %	25,9 %	18,3 %
Nombre de dossiers DEXEL effectués (c)	3 604	3 115	2 881	2 809	12 409
Taux de réalisation des DEXEL (c)/(b)	81,7 %	85,2 %	81,6 %	79,6 %	82,0 %
Nombre de projets de travaux déposés (d)	3 927	3 115	2 881	2 809	12 732
Taux de réalisation des travaux (a)/(d)	22,3 %	9,2 %	24,2 %	32,6 %	21,8 %

Source : Cour des comptes, à partir du tableau de bord DRAF au 1^{er} avril 2001

Si l'on s'en tient aux dossiers de travaux parvenus aux guichets uniques, au nombre de 12 732³², le taux d'achèvement s'élève alors à 21,8 %, ce qui reste très en deçà des objectifs initiaux du programme.

Une analyse plus fine au niveau des départements fait apparaître quelques différences. Le Finistère n'enregistre ainsi qu'un taux

³² La différence avec le nombre de demandes préalables provient accessoirement du nombre de dossiers sans travaux, et principalement des retards dans la réalisation des DEXEL, qui déclenchent le dépôt d'un dossier de travaux.

d'avancement de 9,2 %, alors que les trois autres départements présentent des taux proches les uns des autres, compris entre 22 et 32 %. L'analyse des phases administratives témoigne du fait que depuis déjà trois ou quatre ans, le retard d'ensemble du programme ne peut plus être imputé aux services, mais bel et bien aux éleveurs : ainsi, toujours dans le Finistère, ce sont 1 826 dossiers qui ont fait l'objet d'un arrêté de subvention, seuls 412 dossiers étant soldés à ce jour.

L'un des points les plus négatifs tient au fait que les élevages intégrables de 1994 à 1996, par construction les plus polluants et tous astreints à des travaux qui devaient être achevés au plus tard le 31 décembre 1997, sont aujourd'hui très en retard, avec un taux d'achèvement pour ces trois catégories de 34 % dans les Côtes d'Armor, de 15 % dans le Finistère, de 42 % en Ille-et-Vilaine et de 32 % dans le Morbihan.

2 – La suppression des incitations à réaliser rapidement les travaux

L'examen des dossiers individuels explique ce constat d'ensemble, puisqu'il montre que les dossiers achevés dans les délais réglementaires sont exceptionnels : la quasi-totalité des dossiers témoigne de retards allant de deux à cinq ans. Ces retards considérables s'expliquent en grande partie par la suppression progressive des mécanismes qui devaient inciter les éleveurs à tenir les délais.

a) L'absence de pénalités de retard

Le contrat PMPOA signé par les éleveurs comporte l'indication de la date normale d'achèvement des travaux, c'est-à-dire le 31 décembre de l'année qui suit celle de son intégration³³. Si cette date n'était pas respectée, la subvention versée à l'éleveur était supposée faire l'objet d'une réfaction de retard. Trois conditions qui peuvent suspendre cette réfaction sont indiquées à l'article 5 du contrat : le retard imputable à l'un des financeurs, le refus bancaire opposé à l'éleveur, et la force majeure.

³³ Sauf pour les élevages intégrables en 1994, pour lesquels la date normale d'achèvement des travaux a été repoussée d'office au 31 décembre 1996 par le comité de suivi, pour tenir compte du retard dans la mise en route du programme. Il n'est pas certain que ce délai ait été justifié, le même comité ayant constaté en juin 1994 que les guichets uniques étaient en place : les éleveurs auraient alors disposé de 19 mois pour établir leur DEXEL et exécuter leurs travaux, ce qui ne semble pas impossible.

Les dossiers examinés attestent du fait que l'agence de l'eau et l'ensemble des financeurs ont systématiquement négligé d'appliquer cette réfaction, dont le principe a été officiellement abandonné début 1998.

b) Un assujettissement aux redevances plusieurs fois différé

Cet assujettissement constituait le facteur principal pour inciter les éleveurs à réaliser rapidement leurs travaux : l'exécution de ces derniers devait, en effet, leur permettre de déclarer à l'agence de l'eau une pollution résiduelle très faible, en principe inférieure au seuil de recouvrement. Cette incitation a disparu *de facto* avec les mécanismes successifs qui sont venus retarder l'assujettissement réel des élevages à la redevance pollution.

En effet, l'arrêté du 2 novembre 1993 prévoyait que les éleveurs acquitteraient une redevance portant sur les activités de leur année d'intégration : en principe, les plus gros élevages auraient ainsi acquitté dès 1995 une redevance portant sur 1994, certes minorée de 60 % compte tenu des coefficients de pondération fixés par l'arrêté. Le comité de suivi du PMPOA, lors de ses réunions du début de l'année 1994, avait commencé à travailler sur cet assujettissement.

Ce dispositif a été supprimé avant même de recevoir un commencement d'exécution. Par arrêté du 22 décembre 1994, le ministre de l'environnement a en effet institué un moratoire d'une durée indéterminée pour tous les élevages rejoignant le PMPOA. Cette disposition revenait à s'en remettre au bon vouloir des éleveurs pour réaliser leurs travaux, alors même que les obligations contractuelles de délais n'étaient ni contrôlées, ni sanctionnées.

L'arrêté du 22 décembre 1997 est venu confirmer ce moratoire, en précisant que les élevages intégrables de 1994 à 1996 ne paieraient leur première redevance qu'en 2000, sur la base des activités 1999.

Le dispositif institué pour les élevages intégrables de 1997 à 2001 semblait par ailleurs revenir au principe initial d'un moratoire limité au seul délai de réalisation des travaux, puisqu'il prévoyait un assujettissement à la redevance dès l'année d'intégration, indépendamment du PMPOA, mais avec un coefficient de pondération égal à 0 en années N et N+1.

Mais pour satisfaire aux demandes du comité national de suivi, la ministre chargée de l'environnement est une nouvelle fois revenue sur certaines de ces dispositions par un arrêté du 21 décembre 1999. En premier lieu, les éleveurs intégrables en 1996 bénéficient d'un an de moratoire supplémentaire, la première redevance étant calculée en 2001

sur les activités 2000. En second lieu, pour les élevages intégrables à partir de 1997, ce n'est plus le dépôt de la demande de travaux qui enclenche le moratoire sur la redevance, mais la simple demande préalable. En pratique, ce dispositif revient à accorder deux ans de délais supplémentaires.

Au total, la logique sur laquelle reposait le PMPOA - redevances contre subventions - a été biaisée au profit des éleveurs, qui ont bénéficié d'une dispense de fait jusqu'en 2000 ou 2001. Cette orientation explique sans doute une grande partie du retard pris par le programme.

3 – Les opérations groupées

Dans les bassins-versants prioritaires, les élevages non intégrables peuvent accéder exceptionnellement aux subventions du PMPOA dans le cadre d'« opérations groupées ». Cette exception au calendrier d'intégration était prévue et encouragée par l'accord du 8 octobre 1993. L'un des grands enjeux du programme Bretagne Eau Pure, présenté ci-dessous, consistait à encourager de telles opérations dans les 20 bassins versants retenus.

Curieusement, ce système des « opérations groupées » a joué dans bien des cas un effet ralentisseur, alors que les exploitants concernés, non soumis au régime des installations classées et donc dégagés de l'impératif de régularisation, étaient supposés bénéficier d'un accompagnement spécifique. Les délais d'agrément nécessaires à la validation de l'opération, plus longs que dans la procédure individuelle applicable aux intégrables, en sont vraisemblablement pour partie responsables.

En effet, le bilan qui est exposé plus loin avec l'ensemble du programme BEP II est négatif pour les opérations groupées du PMPOA : en dépit des efforts consentis par les financeurs pour sensibiliser les agriculteurs, les taux d'avancement constatés sur les opérations groupées ne sont pas supérieurs à ceux du programme dans son ensemble, alors qu'elles devaient être exemplaires.

Encore la mise à niveau des opérations groupées avec le programme général résulte-t-elle d'une accélération sensible des travaux en 2000 et au début de l'année 2001. En effet, le comité d'orientation et d'évaluation de BEP II, réuni avec celui du PMPOA, avait constaté le 6 septembre 1999 que les opérations groupées connaissaient une « *mise en œuvre lente* », le président du comité de bassin Loire-Bretagne ayant fait valoir à cette occasion que « *l'avancement plus lent du PMPOA dans les bassins versants est un paradoxe absolu* ».

Mais l'échec des opérations groupées tient moins à leur degré d'avancement qu'à leur volume global, qui, lui, a peu progressé d'année en année. Au 1^{er} avril 2001, les opérations groupées ne concernaient dans toute la région que 1 292 élevages non intégrables, alors que le dispositif « simple » des conseils généraux, qui financent des élevages non intégrables pris individuellement, en avait recueilli 3 055.

D – Les dépenses liées au PMPOA

Compte tenu des retards constatés, les paiements des différents financeurs publics sont encore modestes en comparaison du coût final attendu du programme. Toutefois, un nombre important de dossiers ayant déjà fait l'objet d'arrêtés de subvention, les engagements donnent une idée précise des masses financières en jeu³⁴.

1 – Les paiements

Au 1er janvier 2001, les paiements de l'ensemble des financeurs publics pour les élevages de catégorie I (intégrables) et II (opérations groupées) s'élèvent à environ 68,53 M€.

Paiements de la période 1994-2000 (élevages intégrables)	En M€	En %
Etat (chapitre 61-40)	16,31	23,8
FNDAE	5,18	7,6
Europe	2,88	4,2
Région et départements	8,66	12,6
Agence de l'eau	35,49	51,8
Tous financeurs	68,53	100 %

Source : tableaux de bord DRAF, DDAF et réponses agence de l'eau

L'agence de l'eau a correctement respecté les termes de l'accord du 8 octobre 1993, en contribuant à la moitié des financements publics : sa légère « avance » de 1,22 M€ provient du fait qu'à l'inverse des autres

34 Le chiffrage des sommes engagées dans le PMPOA présente de grandes difficultés : les tableaux de bord régionaux comportent plusieurs erreurs, et les départements ne choisissent pas les mêmes modes de présentation. La multiplicité des sources de financements, au nombre de six, ajoutée aux trois catégories d'élevages, rend difficile le chiffrage au franc près des paiements. Les engagements gérés par le guichet unique et l'agence de l'eau présentent des difficultés moindres.

financeurs, elle verse une avance correspondant à 50 % de la subvention promise lorsque celle-ci est supérieure à 12 196 €, et, dans tous les cas, lorsque le bénéficiaire est un jeune agriculteur. Cette avance serait même plus importante si l'agence, comme on l'a vu précédemment, déterminait de façon moins restrictive les travaux subventionnables.

En revanche, les collectivités territoriales sont en retard dans la réalisation de l'accord, puisqu'elles devaient contribuer à part égale avec l'Etat, soit 25 % du financement public. Cette situation s'explique d'abord par le fait qu'elles ont réservé en priorité leurs financements aux opérations de bassins versants, dont l'avancement est encore plus faible que pour les intégrables individuels.

Dans le cas des départements s'y ajoute le fait qu'ils financent par ailleurs les élevages de catégorie III, qui ne sont pas pris en compte dans les paiements chiffrés ci-dessus. Si l'on applique département par département aux élevages de catégorie III le même taux de réalisation des travaux que celui constaté pour les autres catégories, les paiements supplémentaires consentis par les départements doivent représenter environ 6,40 M€ au total.

2 – Les engagements

A l'inverse des paiements, les chiffres présentés ci-dessous concernent toutes les catégories d'élevages, et retracent donc le coût « complet » du PMPOA en Bretagne pour les financeurs publics.

Engagements de la période 1994-2000 (tous élevages)	En M€	En %
Etat (chapitre 61-40)	25,48	13,3
FNDAE	21,59	11,3
Europe	9,70	5,1
Région	20,65	10,8
Départements	36,48	19,1
Agence de l'eau	77,06	40,4
TOUS FINANCEURS	190,95	100 %

Source : tableaux de bord DRAF, DDAF et réponses agence de l'eau

Au 1er janvier 2001, les engagements de dépenses pris par les différents financeurs publics représentent 190,94 M€. Ce montant global se décompose en 12,18 M€ d'études DEXEL et 178,76 M€ de travaux.

3 – Estimation du coût final minimum du programme

Le coût final du PMPOA pour la Bretagne ne peut être estimé précisément à ce stade, puisque plusieurs catégories d'élevages intégrables peuvent encore rejoindre le programme, et que les données fiables sur les perspectives d'adhésion des élevages non intégrables subventionnés par les départements ne sont pas disponibles.

Il est toutefois possible d'estimer le coût final du programme sur la base des demandes préalables déjà reçues par les guichets uniques et des crédits inscrits au contrat de plan Etat-région 2000-2006.

Si tous les éleveurs qui ont déposé une demande préalable donnent suite à leur projet et poursuivent le programme jusqu'à la réalisation des travaux, le coût total de la « première génération » devrait s'établir au moins à 312 M€ en Bretagne. Mais en prenant en compte les 85,37 M€ inscrits au contrat de plan Etat-région, lesquels seront « doublés » du côté de l'agence de l'eau, le coût final du PMPOA devrait atteindre 482,5 M€.



Les conditions de mise en œuvre du PMPOA sont critiquables. Il convient en particulier de souligner l'effacement continu du lien redevances / financements, qui devait inciter les éleveurs à adapter au plus vite leurs bâtiments et leurs pratiques, mais surtout garantir un minimum d'équité dans le mode de financement d'un programme qui se révèle extrêmement coûteux sans que son efficacité écologique puisse être établie clairement. En effet, les travaux qui ont été massivement financés pourront, certes, prévenir les pollutions accidentelles et assurer aux éleveurs des capacités de stockage minimales, mais les épandages excessifs, qui constituent les pratiques directement polluantes, ne font encore l'objet que d'une réglementation abstraite et peu contrôlée.

VI – Les contrats de rivière et les contrats de baie

Destinés initialement à susciter la concertation entre les différents partenaires et usagers de l'eau, les contrats de rivière et de baie étaient supposés devenir, après la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les traductions opérationnelles et privilégiées des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE). Ces deux outils, qui ont constitué les principaux supports des actions du ministère chargé de l'environnement, présentent un bilan décevant.

A – Les contrats de rivière se sont avérés des outils complexes et peu efficaces

Institués en 1981, les contrats de rivière ont pour objectif de préserver, restaurer et entretenir une rivière et son écosystème. Pour obtenir le label « contrat de rivière », le projet doit présenter un caractère exemplaire, et en principe faire l'objet d'un mode de concertation élargie qui réunisse l'ensemble des acteurs de l'eau. En outre, il doit contribuer à l'installation d'une structure de gestion de la rivière, qui assurera son suivi et son entretien au-delà de la durée du contrat.

1 – Les principes opérationnels

a) Le pari de l'harmonisation

Le contrat de rivière repose en principe « *sur une forte mobilisation des élus locaux, des riverains et des usagers en faveur de la réhabilitation et de la valorisation de leur patrimoine aquatique* ». Des objectifs collectifs sont définis pour être traduits dans un programme pluriannuel. Des aides financières accordées par l'agence de l'eau, le département, la région ou l'Etat viennent compléter le dispositif.

Sur le plan institutionnel, les contrats de rivière font intervenir plusieurs instances qui devraient être autant de lieux de dialogue.

Le comité national d'agrément est chargé de donner un avis sur tous les projets de contrats de rivière. Composé majoritairement de représentants de l'Etat, mais aussi d'élus et d'associations, son président est désigné par le ministre chargé de l'environnement, et son secrétariat assuré par la direction de l'eau.

Mais l'originalité des contrats de rivière tient surtout à la création d'un comité de rivière, présidé par un élu, dont la vocation est d'organiser la concertation entre tous les partenaires, de suivre et d'animer l'exécution du contrat. Enfin, une « structure porteuse » assure la mise en œuvre des actions. Il peut s'agir, selon le contexte local, d'une association ou d'un syndicat intercommunal, mais sa légitimité tient le plus souvent au fait que cette structure préexiste au contrat lui-même.

Pour autant, comme il est exposé ci-dessous, ces structures n'ont guère conduit à créer des outils ou des approches originaux et propres aux contrats de rivière, lesquels se sont presque totalement appuyés sur les outils et les financements existants.

b) Des financements multiples

Le financement public des contrats de rivière fait appel à trois catégories d'intervenants :

- l'agence de l'eau est le principal financeur et prend en charge entre 30 et 50 % du coût des études, des travaux de première restauration et d'entretien, ainsi que l'animation et le suivi. Cependant, la contribution de l'agence va bien au-delà puisqu'elle subventionne, selon ses règles classiques d'intervention, la plupart des programmes intégrés sous le label « contrats de rivières ».
- le ministère chargé de l'environnement inclut dans ses aides des taux de subventions majorées lorsque le contrat s'inscrit dans le périmètre d'un SAGE. Les fourchettes des subventions varient 10 à 15% pour les opérations d'information et de sensibilisation, voire 20% pour l'entretien et la restauration des berges.
- les collectivités territoriales financent les différentes actions dont elles sont les maîtres d'ouvrage.

De nombreux autres financeurs peuvent intervenir en fonction des actions prévues dans le contrat : conseil supérieur de la pêche, associations, chambres d'agriculture, etc.

2 – L'état des contrats de rivière en Bretagne

La Bretagne s'est lancée dans la mise en place d'un contrat de rivière avec le contrat du Trieux, signé en 1983. Deux autres contrats ont été signés par la suite : l'Aven Steir Goz, débuté en 1985 et achevé en 1995, et l'Odet Steir Jet, signé en 1997, qui est le seul en cours de réalisation³⁵.

Hormis le contrat du Trieux, exécuté antérieurement à la période examinée dans le présent rapport, le montant des travaux affiché par ces deux contrats atteint environ 30,5 M€. Ce chiffre ne constitue cependant qu'un affichage : les contrats de rivière génèrent en réalité très peu de dépenses spécifiques, car l'essentiel de leur contenu est constitué par des programmes préexistants dont, théoriquement, ils ne font qu'assurer la cohérence et la synergie.

³⁵ On peut évoquer aussi le contrat du Scorff signé en 1991 et achevé en 1998 : il s'agit en réalité d'un contrat de vallée, variante du contrat de rivière qui est cité ici pour mémoire.

Les subventions de l'Etat et de l'agence de l'eau, affichées dans les plans de financement de ces contrats, se sont élevées pour la période 1994-2000 à respectivement 1,48 M€ et 7,67 M€. Mais ces opérations ne concernent que marginalement des opérations spécifiques.

L'exemple du contrat de l'Odet-Steir-Jet

Porté par le Sivalodet, le contrat de rivière de l'Odet-Steir-Jet, qui concerne 25 communes du Finistère et 1/10^{ème} de sa superficie, regroupe différents programmes pour un montant prévisionnel de 22,87 M€ pour la période 1997/2001. Ce contrat présente plusieurs faiblesses, qui illustrent, à en juger par l'évaluation nationale conduite par le ministère de l'environnement, les défaillances de la plupart des contrats de rivière.

- Une absence de caractère contraignant :

Sollicitées sur la seule base du volontariat, certaines communes comprises dans le bassin versant des trois cours d'eau n'ont pas adhéré au contrat de rivière, ni même la région, qui participe pourtant au financement de certaines actions. Par ailleurs, l'absence d'adossement à un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), un moment envisagé par les pouvoirs publics pour renforcer la dynamique de planification des usages de la ressource en eau, constitue aussi une fragilité du dispositif.

- Un rôle limité du comité de rivière :

Cette instance théoriquement décisionnelle joue en fait un rôle purement formel. Elle n'a pas développé de véritable autonomie par rapport à la structure porteuse du contrat, le Sivalodet, qui en assure le secrétariat, recrute les membres au sein de son propre bureau, et en désigne le président parmi ses membres. Son fonctionnement est par ailleurs défaillant: il ne se réunit qu'une seule fois par an, et ses séances sont marquées par un absentéisme fort : sur 54 membres prévus par l'arrêté préfectoral, les présences réelles à la réunion annuelle étaient de 33 en 1999 et seulement 20 en 2000. Le comité de rivière est par conséquent cantonné dans un rôle « d'instance consultative de suivi du contrat », voire de chambre d'enregistrement.

- L'affichage financier est artificiel :

Sous le label « contrat de rivière » ont été juxtaposés plusieurs actions ou programmes autonomes, le plus souvent préexistants au contrat tels que l'assainissement de Quimper ou la lutte contre les inondations, qui représentent ensemble la majorité des dépenses prévues. L'intégration de ces projets autonomes semble en fait avoir été guidée par le souci d'obtenir des subventions complémentaires liées au contrat. En réalité, le montant des dépenses directement induites par l'existence de ce dernier représente moins de la moitié du total affiché, et comprend une part importante (environ un tiers) de dépenses administratives ou de suivi.

- Un rôle limité de la structure porteuse :

En présence d'une multiplicité de maîtres d'ouvrage conservant leur totale autonomie de décision nonobstant la signature d'un contrat, le Sivalodet peine à s'imposer comme un interlocuteur obligé. De nombreux financeurs, notamment les collectivités locales, traitent directement avec les maîtres d'ouvrage. Le Sivalodet ne parvient pas dans ces conditions à assurer l'harmonisation nécessaire entre les financeurs, ni même à avoir une vue exhaustive des financements mis en place. Le syndicat se conçoit lui-même comme chargé au mieux d'une mission d'incitation et de sensibilisation et reconnaît qu'il a peu d'influence sur la bonne réalisation des actions qui relèvent d'autres partenaires.

- Un résultat environnemental difficile à évaluer :

Le bilan environnemental de ces actions est malaisé à établir dans la mesure où le contrat ne comprend pas de références de départ auxquelles la situation présente pourrait être comparée. Il a fallu en effet attendre 1998 pour que soit assuré un suivi spécifique de la qualité de l'eau, qui est venu combler l'absence de diagnostic initial. Cette carence, combinée avec une identification sommaire ou trop générale des enjeux, est sans doute l'autre élément essentiel de faiblesse.

B – Les contrats de baie

Créés par une circulaire du 13 mai 1991 du ministre de l'environnement et largement inspirés des procédures mises en place pour les contrats de rivière, les contrats de baie sont destinés à la préservation, la restauration et l'entretien d'une baie et de son écosystème, ainsi qu'à la protection et au développement de la ressource en eau potable et à la protection contre les inondations.

Prévu et organisé à l'origine par la seule circulaire de 1991, le contrat de baie a trouvé un fondement légal dans la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 à travers le SAGE, ce dernier devant en principe préexister au contrat.

Comme pour les contrats de rivière, son existence procède de l'initiative d'élus locaux, le contrat final étant signé par le préfet après avis de la commission nationale d'agrément. Le comité de baie, dont les membres sont désignés par le préfet, pilote les actions, le volet administratif étant pris en charge par la collectivité porteuse du contrat.

Les dépenses sont supportées par les collectivités locales, mais là encore, ce contrat ne génère pas de subventions spécifiques de la part de l'Etat, sauf pour les études complémentaires nécessaires au dossier définitif et pour certaines opérations innovantes et exemplaires.

La Bretagne a connu trois contrats de baie : le contrat de Morlaix, signé le 15 mars 1996, celui de la Rade de Brest signé le 12 février 1998, et celui de la Rance (2^{ème} phase) signé le 14 avril 1998, qui n'a pas véritablement démarré. Le montage financier des deux contrats engagés s'établit de la manière suivante :

Répartition du coût des contrats de baie

	Coût total en K€	Participation Etat	Agence de l'eau
Baie de Morlaix	34 769	913	11 383
Rade de Brest	128 026	5 206	27 433

Ces données appellent cependant les mêmes réserves que dans le cas des contrats de rivière : la plupart des dépenses affichées dans les contrats relèvent d'autres programmes, à l'image des poupées russes. Les dépenses d'assainissement représentent par exemple près de 76 % des dépenses du contrat de Morlaix au titre de sa station d'épuration.

En termes de réalisations, le bilan des contrats de baie est très comparable à celui des contrats de rivière : faute de pilotage clair et volontariste, ces instruments n'ont pas joué le rôle de coordination et d'amplification des autres dispositifs qui leur était assigné, tout en affichant de façon quelque peu artificielle des engagements de dépenses qu'ils n'ont pu tenir.



Le bilan des démarches novatrices que devaient constituer les contrats de rivière et de baie apparaît très décevant. Ces contrats ont davantage complexifié l'articulation des outils existants qu'ils ne les ont aiguisés, en confiant leur animation à des structures sui generis souvent dénuées de volonté et de compétences propres. Il convient toutefois de remarquer que l'échec des instruments contractuels est largement l'écho d'un autre échec, ou du moins d'un autre retard : celui des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui devaient être les outils de planification préalables sur lesquels se seraient appuyés les dispositifs réunis dans les contrats. Faute d'une telle planification, ces derniers ne sont guère allés au-delà d'un affichage sans substance.

VII – Le programme Bretagne Eau Pure (BEP)

A partir de 1990, date du premier programme « Bretagne Eau Pure », les différents partenaires publics (Etat, région, départements,

agence de l'eau) ont décidé de coordonner et de mettre en cohérence leurs actions de reconquête de la qualité de l'eau sous la forme d'une série de contrats incitatifs.

Le premier programme Bretagne Eau Pure, « BEP I » (1990-1994), inscrit dans le contrat de plan Etat-Région, s'était donné pour objectif d'améliorer l'assainissement des communes littorales. Cet objectif, à vocation « touristique », constituait certes une action prioritaire, mais la détérioration rapide de la qualité des eaux a conduit à réorienter ce programme en direction de la lutte contre les pollutions diffuses.

Une nouvelle convention intitulée « Programme Bretagne Eau Pure II (BEP II) » (1995-1999) a été signée le 28 juillet 1995 entre les représentants de l'Etat, de la région et des départements, après la signature le 4 février 1994 du troisième contrat de plan Etat-région. Il convient de noter à ce stade que l'agence de l'eau Loire-Bretagne, qui finance près de 20 % du programme, soit autant que l'Etat et l'Europe réunis, n'a pas été signataire de cette convention, apparemment pour la même raison qui avait conduit l'Etat à ne pas mentionner à la Commission européenne sa participation au PMPOA.

L'ambition de BEP II est de mobiliser l'ensemble des acteurs sur un territoire géographique donné, le bassin versant, et d'obtenir en peu d'années des résultats significatifs ayant valeur d'exemplarité et d'expérimentation pour l'ensemble de la Bretagne.

Cette démarche marque donc une rupture par rapport à BEP I : plus ambitieuse, elle s'inscrit dans la logique de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, qui se donne pour objectif une gestion équilibrée et coordonnée de la ressource en privilégiant les principes de précaution et d'action préventive.

A – Un montage administratif et financier complexe

Le programme Bretagne Eau Pure II regroupe un ensemble d'actions disparates, qu'il vise précisément à coordonner et amplifier dans le cadre d'un bassin versant. S'il ne crée par lui même que très peu d'instruments nouveaux, BEP II constitue donc dans son principe le moyen de remédier aux difficultés d'articulation des programmes.

1 – Un repérage territorial difficile

Le programme BEP II intègre des programmes dont les champs d'application sont variables, et qui se répartissent en deux volets : les programmes généraux associés et les actions spécifiques.

Sous l'appellation BEP figurent en effet les programmes nationaux, c'est-à-dire le PMPOA, les programmes de résorption dans les zones d'excédent structurel, les mesures agri-environnementales ; ces programmes, dits programmes généraux associés, représentent en réalité 83,5 % des financements théoriquement regroupés dans BEP II.

Les actions relevant spécifiquement de BEP II sont mises en œuvre dans le cadre des seuls bassins versants ayant fait l'objet d'un contrat : ces actions visent principalement à sensibiliser les agriculteurs du bassin aux problèmes de l'eau, et prennent la forme de conseils agricoles, d'aménagements ponctuels, d'animations. Ces programmes spécifiques sont limités à 16,5 % des financements.

Les programmes repris dans BEP II se décomposent en trois volets à périmètre variable :

Les trois volets de Bretagne Eau Pure II

<p>volet 1 :</p> <p>restauration de la qualité dans 20 bassins versants</p> <ul style="list-style-type: none"> • actions spécifiques BEP II (37,02 M€) • programmes généraux associés (183,09 M€) 	220,11 M€
<p>volet 2 :</p> <p>expérimentations et recherches appliquées</p>	8,95 M€
<p>volet 3 :</p> <p>actions généralisées à l'ensemble de la Bretagne (actions de sensibilisation et d'information)</p>	5,99 M€

Le programme BEP II représente donc au total 235,03 M€ sur cinq ans en tenant compte des programmes généraux associés, et 51,95 M€ en ne considérant que les actions spécifiques des trois volets.

Il apparaît d'ores et déjà que la volonté de concentrer les moyens financiers sur des bassins versants limités, qui constituait l'originalité et le gage d'efficacité de BEP II, est dans les faits une pétition de principe

sans réelle portée, l'essentiel des actions relevant des programmes généraux associés, qui méconnaissent cette logique territoriale.

2 – Les 20 bassins versants BEP II

a) L'absence de sélectivité

Le choix des bassins versants a donné lieu à un appel à candidature au niveau départemental pour afficher clairement le principe du volontariat. Toutefois, il n'a pas été nécessaire de procéder à une sélection, car les candidats qui avaient tardé à se manifester ont finalement tous été retenus : le premier contrat a été signé le 1^{er} mars 1996, le dernier en décembre 1998.

Les 20 contrats (cinq par département) se répartissent selon leur taille en sept bassins d'application et de démonstration (BVAD) et 13 bassins d'action renforcée (BVAR).

- Les bassins versants d'application et de démonstration (BVD) :

Ceux-ci ont pour objectif de démontrer en cinq ans un impact positif significatif d'un programme d'actions pour la protection ou la restauration de la qualité de l'eau. Pour ce faire, des bassins de petite surface ont été retenus (1 000 à 3 000 hectares) ;

- Les bassins versants d'action renforcée (BVAR) :

Ces bassins visent à mobiliser et créer une dynamique locale en vue de démontrer l'utilité de la concentration des moyens sur une unité hydrographique cohérente. La taille retenue pour ces bassins est de 10 000 à 40 000 hectares.

Les territoires retenus présentaient tous des pollutions significatives en nitrates et pesticides. Ils représentent environ 33 % de la production d'eau potable de la région Bretagne et touchent plus de 60 % de la population.

Les bassins versants BEP II

Bassin versant	Date signature du contrat	Type de bassin versant	ZES
<i>Côtes d'Armor</i>			
Haut-Gouessant	08/07/96	BVAD	ZES
Gouët	21/10/96	BVAR	ZES
Noë-Sèche	21/10/96	BVAD	ZES
Arguënon	11/07/97	BVAR	ZES partiel
Haut-Blavet	07/01/98	BVAR	ZES partiel
<i>Finistère</i>			
Pont-L'Abbé	03/06/96	BVAR	Hors ZES
Kermorvan	17/03/97	BVAD	ZES
Steïr	08/04/97	BVAR	ZES partiel
Elorn	15/07/97	BVAR	ZES
Penzé	12/98	BVAR	
<i>Ille-et-Vilaine</i>			
Haute-Vilaine	19/04/96	BVAR	ZES partiel
Chêze-Canut	09/05/96	BVAD	Hors ZES
Drains	09/05/96	BVAD	Hors ZES
Loisance-Minette	29/09/97	BVAR	ZES partiel
<i>Morbihan</i>			
Yvel-Hyvet	01/03/96	BVAR	ZES partiel
Miny	01/03/96	BVAD	Hors ZES
Loc'h	19/04/96	BVAR	ZES partiel
Frémeur	21/12/96	BVAD	ZES
Scorff	25/06/98	BVAR	

Source : bilans SEMAEB

Dans chaque bassin versant, le projet est porté par une commune ou un groupement de communes, deux associations faisant néanmoins exception dans le Morbihan : l'entente interdépartementale du Blavet et l'Yvel-Hyvet. Ce porteur de projet doit fédérer l'ensemble des partenaires au sein d'un comité de pilotage. Pour coordonner et faire vivre les programmes, les collectivités ont recruté des animateurs qui sont supposés travailler en collaboration avec ceux des chambres d'agriculture.

b) Une sélection contestée au niveau européen

La condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), dont l'origine et les conséquences sont évoquées en détail au chapitre III, s'appuie notamment sur l'absence de programme global, le programme BEP II ne constituant selon la CJCE qu'une approche fragmentaire limitée à une portion du territoire breton.

Ce jugement de la Cour pourrait être nuancé par le fait que les réalisations des programmes généraux associés, qui constituent la seule substance matérielle et financière de BEP II, ne sont pas limités aux bassins versants du programme. Mais il convient de faire ici le lien avec une observation antérieure: BEP II a ajouté aux programmes déjà engagés en Bretagne un troisième niveau géographique, après la zone vulnérable et les zones en excédent structurel, ce qui a accru la complexité et la lourdeur des politiques régionales de l'eau.

Cette concentration des moyens sur quelques bassins versants avait surtout une portée démonstrative. Mais ce faisant, elle a pris le risque de retarder encore de cinq ans la mise en œuvre d'une politique claire et réellement intégrée à l'échelle de la région tout entière. Or, l'essentiel des pollutions diffuses résulte des activités agricoles, auxquelles il est par tradition très difficile d'appliquer des réglementations différenciées, qu'elles soient contraignantes ou qu'elles visent au contraire à procurer des avantages financiers.

3 – Une coordination difficile

La coordination de cet ensemble se heurte à de nombreuses difficultés.

Tout d'abord, il n'existe pas d'homogénéité temporelle entre les trois volets des actions spécifiques : si le volet 1 couvre toute la durée des contrats de bassins versants, soit cinq ans à compter de leur signature, les deux autres volets n'ont été mis en œuvre que pour la durée du contrat de plan et ont donc cessé en 1999.

Ensuite, les modalités d'utilisation des fonds communautaires ont été modifiées au cours de l'année 2000 à la suite de la renégociation des règlements européens relatifs aux fonds structurels et au nouveau zonage de l'objectif 2 (qui recouvre désormais les anciens objectifs 2 et 5b). Dans l'attente de la définition précise de ces modalités, l'Etat a pris provisoirement le relais des fonds structurels dans les zones d'objectif 2 et finance la totalité de ces actions pour l'exercice 2000.

Surtout, chaque partenaire conserve son autonomie de décision. De ce point de vue, les conventions BEP II ne constituent pas des engagements juridiques contraignants, mais un cadre d'action incitatif : chaque financeur participe aux actions selon ses propres règles budgétaires et comptables. Aussi, des notions telles que la programmation, l'engagement ou le mandatement ne recouvrent pas les mêmes réalités selon qu'il s'agit de l'Etat, des fonds communautaires, de l'agence de l'eau ou des porteurs de projets. Dès lors, le suivi financier précis de BEP II se heurte à des difficultés pratiques et méthodologiques importantes, malgré l'intervention de la société d'économie mixte pour l'aménagement et l'équipement de la Bretagne (SEMAEB) qui s'est vue confier le suivi des engagements sur chaque bassin versant.

PHOTOCOPIE CARTE (COULEUR)

B – Le chiffrage des actions engagées dans le cadre de Bretagne Eau Pure II

1 – Des actions spécifiques réparties en quatre catégories d'inégale importance financière

Les actions spécifiques « Bretagne Eau Pure » hors programmes généraux associés se répartissent en quatre catégories :

- (i) la lutte contre les pollutions d'origine agricole, qui est l'objectif prioritaire clairement affiché. En effet, 45 % des crédits spécifiques de BEP II, soit 16,62 M€ leur sont destinés ;
- (ii) l'aménagement et la gestion de l'espace (maillage bocager, zones humides, entretien des cours d'eau) pour 9,38 M€ ;
- (iii) la réduction des pollutions non agricoles, qui ne représentent qu'une part marginale des financements avec 0,63 M€ ;
- (iv) la gestion administrative du programme, y compris le suivi et l'évaluation des actions, pour 10,32 M€, soit 28 % des crédits.

Pour le financement de ces actions spécifiques, la contribution des différents acteurs publics est sensiblement égale, laissant à la charge des « porteurs de projets » locaux une participation d'environ 20 %.

2 – Un programme en retard sur ses objectifs financiers

L'état d'avancement des programmes généraux associés, essentiellement le PMPOA, a été exposé précédemment : il en ressort un retard important dans la mise en œuvre « physique » des actions, même si les financements programmés ont été engagés sur un rythme soutenu compte tenu du succès de ces programmes dont les agriculteurs tirent un profit élevé.

Les actions spécifiques de BEP II accusent un retard comparable, sans qu'un lien puisse être établi entre les deux : au contraire, l'ambition de BEP II était bien de procéder au plus vite à une mobilisation des instruments disponibles, notamment pour que les programmes généraux associés puissent jouer pleinement leur rôle.

a) La réalisation du volet 1 au 31 décembre 2000 :

En M€	Etat	Europe	Agence	Région	Départements	autres	Total
Prévu	2,7	3,67	7,1	6,4	6,5	10,69	37,06
Engagé	1,95	1,73	4,69	4,64	4,14	4,91	22,06

b) La réalisation du volet 2 (expérimentations et recherches appliquées) au 31 décembre 2000 :

En M€	Etat	Europe	Région	Agence	22	29	35	56	Total
Prévu	1,30	0,64	0,91	1,52	1,14	1,14	1,14	1,14	8,95
Engagé	0,82	1,28	1,56	1,10	1,07	0,71	0,41	0,35	7,31

c) la réalisation du volet 3 (actions généralisées à la Bretagne) au 31 décembre 2000 :

En M€	Etat	Europe	Région	Agence	22	29	35	56	Total
Prévu	0,57	0,65	1,03	0,95	0,72	0,72	0,72	0,72	5,99
Engagé	0,16	0,10	0,38	0,23	0,16	0,08	0,12	0,07	1,30
Animation	0,07	0,32	0,75	0,28	0,04	0,04	0,04	0,04	1,59
Engagé	0,23	0,42	1,13	0,52	0,20	0,12	0,16	0,11	2,89

d) Bilan cumulé des volets 1, 2 et 3 au 31 décembre 2000 :

En M€	Etat	Europe	Région	Agence	Départements et autres	Total
Prévu	5,15	4,96	8,22	9,54	25,67	52
Engagé	3,00	3,11	7,33	6,31	12,18	31,9

Au total, les dépenses engagées au titre des actions spécifiques de BEP II au 31 décembre 2000 s'élèvent à près de 32 M€. Les paiements effectués pour l'ensemble du programme (actions spécifiques) atteignent quant à eux 14,33 M€.

C – Les programmes d’accompagnement fondés sur le volontariat n’ont pas eu les résultats attendus

Parvenus presque à leur terme, les contrats BEP II n’ont pas atteint les objectifs espérés, mobiliser les acteurs et réduire les pollutions azotées. Seules les actions sur les pesticides semblent obtenir des résultats positifs mais fragiles.

1 – Les contrats n’ont pas mobilisé réellement les agriculteurs

Les actions des contrat BEP II devaient essentiellement servir à aider les agriculteurs volontaires à modifier leurs pratiques agricoles. Les conseils prodigués par les animateurs des bassins versants et ceux des chambres d’agriculture, les démonstrations, les réunions d’information etc., devaient les convaincre de la nécessité de ce changement.

Après plusieurs années, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des objectifs.

En témoigne l’exemple du contrat de bassin versant de Haute-Vilaine, animé par le syndicat mixte des eaux de la Valière (SYMEVAL). Dans ce bassin, la majorité des actions a été mise en œuvre par la chambre d’agriculture, sur la base d’une convention conclue en 1996. Ce sont ces actions qui ont donné lieu au taux de réalisation le plus faible par rapport aux prévisions contractuelles, ce taux diminuant même au fur et à mesure de l’avancée du contrat. La participation des agriculteurs a été plus faible que prévu, 60 % d’entre eux n’ayant participé à aucune action de formation. Les actions conduites ont été d’ailleurs redéployées dans des sous-bassins versants plus limités géographiquement, qui permettent de travailler en plus étroite collaboration avec les agriculteurs. Mais en réduisant ainsi les ambitions initiales du contrat qui portait sur l’ensemble du bassin versant, les objectifs initiaux ne pourront être atteints.

Le programme BEP II, qui repose uniquement sur le principe du volontariat des participants, ne comporte pas par ailleurs de programmes de contrôle des bonnes pratiques agricoles.

2 – Le poids des frais de gestion administrative

Une part importante des financements est destinée à la gestion administrative, à l’animation ainsi qu’à la coordination générale des contrats. Ainsi, dans le bassin versant de l’Arguenon (Côtes d’Armor), cette part représente environ 30 % des dépenses du syndicat mixte depuis

le démarrage du contrat. Dans le bassin de démonstration du Gouessant, cette part atteint 45 % des dépenses.

3 – Le bilan écologique des actions est très modeste

Il résulte de l'examen des indications chiffrées fournies par les collectivités gestionnaires du programme que l'évolution de la qualité de l'eau depuis les débuts des contrats n'est pas satisfaisante en matière de pollutions par les nitrates et est très inégale en matière de pollution par les pesticides³⁶.

Les contrats « Eau potable »

La procédure BEP II a été étendue à la demande de la région et de certaines communes à des bassins versants dont les teneurs en nitrates n'excédaient pas les quantités maximum admises par la directive nitrates. L'agence Loire-Bretagne a soutenu cette démarche dans des conditions identiques à celles définies pour BEP II.

Le premier contrat de bassin eau potable a été signé le 12 décembre 1998 pour le bassin versant du Léguer (Lannion) dans les Côtes d'Armor, dont la ressource est contaminée par les nitrates et les produits phytosanitaires. Après une phase de diagnostic, un programme d'action comportant un volet agricole (fertilisation désherbage, gestion de l'espace) mais aussi un volet non agricole (assainissement, désherbage des communes, des voies ferrées, etc.) y a été mis en place.

Un deuxième contrat concernant la rivière du Ris a été signé pour cinq ans (1999-2004) par la ville de Douarnenez. Il s'est fixé quatre objectifs : la réduction des pollutions agricoles, l'aménagement de l'espace, la réduction des pollutions domestiques et industrielles et des actions d'animation et d'évaluation.

Un troisième contrat concernant le bassin de l'Ic n'a pas été signé compte tenu des réticences manifestées au sein du conseil d'administration de l'agence de l'eau par les associations de protection de l'environnement, qui souhaitaient des engagements plus affirmés de l'Etat, et des objectifs contraignants en termes de résultats sur la qualité de l'eau acceptés par la profession agricole.

Ces contrats ne seront pas reconduits en tant que tels car ils ont vocation à être intégrés dans les prochains de contrats de bassins versants de BEP II après les adaptations nécessaires.

A ce jour, les dépenses engagées pour les deux contrats signés représentent 354 K€ pour le bassin du Leguer, et 138 K€ pour celui du Ris.

³⁶ Il convient toutefois de rappeler qu'à l'inverse des apports azotés, l'usage de pesticides fait l'objet d'une réglementation contraignante, qui va certaines saisons jusqu'à l'interdiction pure et simple par arrêté préfectoral : il est donc difficile d'attribuer à BEP II en tant que tel le crédit de la situation sur ce plan.

D – Les raisons d’un bilan mitigé

Conscients des faibles résultats des contrats BEP II dont ils étaient chargés d’assurer la mise en œuvre, les porteurs de projets reconnaissent que la lenteur de réaction du milieu est loin d’expliquer à elle seule ce bilan mitigé.

1 – Les contradictions entre les politiques agricole et environnementale

Certaines contradictions entre aides agricoles, européennes ou nationales, constituent un frein à l’évolution des pratiques. Globalement, les aides ou incitations à des pratiques agricoles plus extensives butent sur les mécanismes lourds de la PAC. Un exemple simple en témoigne.

D’un côté, pour enrayer la diminution des surfaces en prairies observée depuis 20 ans, la France a choisi d’engager dès 1993 un soutien aux éleveurs herbagers au titre des mesures agri-environnementales. En Bretagne, la prime au maintien des systèmes d’élevage extensif ou prime à l’herbe reste d’application très limitée, et son montant annuel n’avoisine que les 1 524 € en moyenne par éleveur. De l’autre côté, l’aide européenne « compensatoire aux terres arables », communément appelée prime au maïs, permet aux éleveurs bretons concernés de recevoir une aide moyenne de 12 638 € en 2000. Il est rappelé qu’à l’inverse des prairies et surfaces enherbées, le maïs n’absorbe qu’une quantité limitée d’azote, et reçoit en général des épandages de fertilisants et de pesticides très supérieurs à ses besoins.

Dès lors, la comparaison chiffrée des deux mesures permet de comprendre la faible incitation à reconverter les surfaces en prairies.

Les animateurs de Bretagne Eau Pure se sont par ailleurs efforcés d’encourager les agriculteurs à réaménager les bordures de cours d’eau, notamment lorsque ceux-ci, comme c’est souvent le cas, correspondent à des parcelles à risque. Mais malgré des taux de subventions particulièrement favorables, qui peuvent aller jusqu’à 80 % du coût d’un talus en bout de champ, ces aménagements de haies, de bordures ou ces mises en jachère se heurtent souvent aux règles ou aux incitations liées à la PAC, par exemple lorsque cette dernière impose une surface minimale aux parcelles primées pour gel. Pourtant, ces aménagements écologiques, souvent assez simples à mettre en œuvre, constituent les premiers remparts des cours d’eau contre les écoulements.

2 – Les extensions des élevages ont continué dans les zones en excédent structurel

Dans certains bassins versants, situés tout ou partie en zone d'excédent structurel, ont été constatées des extensions d'élevages qui venaient ainsi contrecarrer l'effet des actions engagées sur le bassin. Ce problème est exposé en détail au chapitre I consacré à la mise en œuvre de la réglementation des installations classées, dont les principes ont été amendés au cours du temps et n'ont aucunement permis de freiner le développement des élevages, y compris en ZES.

Tel est le constat auquel est parvenu le syndicat mixte du Gouët (Côtes d'Armor), porteur de deux contrats de bassins versants d'action renforcée (le Gouët) et de démonstration (La Noë Sèche), qui, pour justifier les retards constatés dans la mise en place des actions BEP II, explique s'être heurté à l'inapplication par l'Etat de la réglementation en matière d'extension d'élevages. Pourtant, ces bassins versants souffrent d'une surfertilisation chronique. Dès lors, le syndicat a été amené à donner des avis systématiquement négatifs pour la régularisation ou l'extension d'élevages sur des communes en excédent structurel afin de ne pas ruiner les objectifs BEP II, mais sans que cette position soit relayée au niveau des décisions préfectorales.

3 – Les raisons internes aux contrats

a) Les collectivités porteuses des projets ne disposent guère de marges de manœuvre

N'étant pas maîtres d'ouvrages des actions dont elles devaient assurer le suivi, les collectivités porteuses de projet n'ont pu jouer qu'un rôle incitatif, et n'ont pas pu contraindre leurs membres à réaliser les actions prévues. Il manque à ces procédures un véritable maître d'ouvrage coordonnateur.

Les actions spécifiques des contrats sont uniquement destinées à inciter, motiver et animer les différents partenaires pour les convaincre d'agir. De ce point de vue, BEP II permet d'afficher la priorité accordée à la reconquête de l'eau, mais ses instruments restent faibles et peu contraignants.

Par ailleurs, les contrats sont fondés sur le volontariat et n'entraînent aucune sanction pour les pollueurs ou pour ceux qui ne souhaitent pas y adhérer. Contrairement à certains autres pays européens,

où les aides financières sont liées à des engagements sur les résultats obtenus par le bénéficiaire, il n'existe aucun mécanisme d'éco-conditionnalité dans BEP II.

b) Le retard pris par les autres programmes que les contrats BEP 2 sont chargés d'accompagner

Les calendriers des programmes associés et celui des contrats de bassin ne sont pas toujours en cohérence. Le retard des services de l'Etat dans la mise en œuvre du PMPOA et surtout dans le programme de résorption dans les cantons classés en ZES a pris une telle ampleur que les actions de formation destinées aux agriculteurs dans BEP II apparaissent décalées.

Ainsi pour le contrat de bassin versant d'action renforcée de l'Elorn, les actions engagées correspondaient globalement, après trois années, à 41 % des prévisions initiales. Les pourcentages sont plus faibles pour les actions complémentaires aux programmes nationaux, qui ne dépassent pas 37 % et 39 % alors qu'il s'agit des domaines d'action les plus importants. Le président du syndicat explique que ces programmes nationaux, dont il n'assure pas la maîtrise d'ouvrage, accusent un retard important sur les prévisions, qui freine d'autant les actions complémentaires de BEP II.

c) Un manque de confiance et d'information entre partenaires

Les différents partenaires intervenant sur un même bassin versant ne font pas toujours preuve d'empressement pour mettre en commun des renseignements chiffrés utiles à l'avancement des projets. Dans le Finistère, par exemple, la chambre d'agriculture a régulièrement refusé d'échanger certaines informations avec la DDAF. L'établissement de banques de données communes est également chaotique et coûteux, chaque service travaillant sur des produits informatiques différents.

Cette question de la communication des données est revenue à l'ordre du jour de presque toutes les réunions du comité régional d'orientation. La DIREN s'est constamment efforcée de faire valoir que certaines informations, comme celles qui sont relatives aux parcelles à risque, étaient indispensables aux porteurs de projet pour orienter leurs actions de formation et de sensibilisation. Malgré cela, les chambres d'agriculture ont invariablement refusé que les informations recueillies par leurs techniciens soient communiquées, alors que ces visites avaient souvent été subventionnées par BEP II.

Curieusement, le préfet de région n'a pas souhaité organiser cette communication des données liées aux parcelles à risque, qui était pourtant l'une des conditions d'efficacité de BEP II : lors de la réunion du comité d'orientation du 6 septembre 1999, après que la DIREN et le directeur de l'agence de l'eau eurent de nouveau insisté sur ce sujet sensible, le préfet a donné implicitement raison au président de la chambre régionale d'agriculture en lui demandant simplement d'examiner « *une solution de transmission des données à un tiers de confiance* ».

Il semble toutefois que les représentants de l'Etat fassent aujourd'hui preuve d'une plus grande fermeté, et s'engagent à organiser à terme la circulation de toutes les données, en particulier lorsqu'elles procèdent de programmes subventionnés sur fonds publics.

E – L'intervention des chambres d'agriculture

Les chambres d'agriculture régionale et départementales se sont tout de suite impliquées dans l'opération BEP II. Elles ont mis en place cinq coordonnateurs, l'un régional, les autres départementaux, soit à partir de la reconversion de personnel déjà en place (cas de la chambre d'agriculture du Morbihan) soit par de nouvelles embauches. Le montant global de ces rémunérations, cofinancées par l'Europe et la région, s'élève à 0,44 M€ par an.

1 – Le rôle ambigu des chambres d'agriculture

Les quatre chambres départementales d'agriculture ont été associées aux contrats BEP II en tant que conseillères des programmes de bassins versants mis en place dans les départements, mais aussi comme partenaires directes des maîtres d'ouvrage par lesquels elles sont rémunérées. Ainsi sont-elles à la fois *juge et partie* puisqu'elles sont cosignataires des contrats tout en étant rémunérées pour assurer les prestations de conseil et d'animation, puis pour assurer le suivi et l'évaluation du programme. Il est vrai que cette nouvelle mission a conduit les chambres d'agriculture à renforcer leurs effectifs : 37 emplois y ont été créés au cours de la période 1996-2001.

Le degré d'implication des chambres d'agriculture dans les différents bassins versants est variable. Il peut être limité pour le bassin versant du Miny (Morbihan) porté par l'association Yvel-Hyvet ou, au contraire, très intégré comme pour le bassin versant du Gouessant porté par le syndicat mixte du Haut Gouessant (Côtes d'Armor) ou pour le

bassin versant du Fremeur porté par l'association interdépartementale du Blavet (Morbihan).

Au vu de ces quelques exemples, il apparaît que les modalités d'intervention des chambres n'ont pas été suffisamment définies, encadrées et contrôlées pour s'assurer qu'elles n'ont pas simplement bénéficié avec BEP II d'un « effet d'aubaine » pour réaliser moyennant rémunération des prestations qui pourraient relever souvent de leurs missions d'établissements publics. Il convient par ailleurs de rappeler que les chambres se sont très largement impliquées dans la réalisation des DEXEL dans le cadre du PMPOA et la mise au point des plans et cahiers d'épandage correspondants. Il est donc difficile de ne pas voir dans leur extrême prudence vis-à-vis de leurs partenaires institutionnels l'une des causes des retards et incompréhensions évoqués ci-dessus.

2 – L'absence de mise en concurrence pour les prestations

Malgré les montants des prestations payées aux chambres d'agriculture, les porteurs de projets n'ont pas cru devoir faire jouer la concurrence avec d'autres prestataires, ni au niveau européen ni même au niveau national, considérant que leur statut d'établissements publics les dispensait de cette obligation.

Pourtant, les conventions, dès lors qu'elles sont conclues par un pouvoir adjudicataire, ne peuvent être regardées que comme des marchés publics de services au sens de la directive n°92/50 /CEE, et à ce titre faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

En effet, il convient de poser très clairement l'alternative suivante :

- soit les missions dévolues aux chambres d'agriculture dans le cadre de BEP II relèvent d'une mission de service public : il est alors légitime de ne pas les avoir confiées suivant les procédures de mise en concurrence, mais il est dans le même temps anormal de les avoir subventionnées ;
- soit ces missions ne relèvent pas des missions de service public des chambres : il est alors concevable qu'elles soient facturées ou subventionnées, mais sous la réserve d'une attribution décidée dans le respect du code des marchés publics.

Au total, il conviendrait donc de faire clairement le partage entre les différentes actions des chambres d'agriculture, et que celles-ci remplissent les missions que la loi leur a confiées sans se faire rémunérer pour cela.



En conclusion, on retrouve dans la mise en œuvre de ce programme la même volonté de ne pas doubler l'outil incitatif d'un volet réglementaire et de contrôles effectifs. Ce faisant, il est à craindre que les actions spécifiques de BEP II, qui ne vont guère au-delà de l'animation et de la sensibilisation, ne provoquent aucune modification durable des pratiques agricoles.

VIII – Des actions nombreuses, coûteuses, difficilement coordonnées, qui se sont affranchies du principe pollueur / payeur

A – Les actions engagées par les différents intervenants n'ont fait preuve ni de cohérence ni de constance

Le panorama des programmes et actions engagés dans la lutte contre la pollution des eaux en Bretagne témoigne de la très grande diversité des instruments mobilisés, qui peuvent être réglementaires, financiers, contractuels, planificateurs, incitatifs, fiscaux... et souvent tout à la fois.

Si toutes les collectivités, à commencer par l'Etat, ont incontestablement pris la mesure de l'enjeu que constituait la reconquête de l'eau, leurs actions n'ont pas fait preuve de la même unité ni de la même constance.

Tout d'abord, l'intrication de trois zones d'action géographiques a rendu les actions conduites en Bretagne peu lisibles, en même temps qu'elle les exposait au risque de voir les contraintes contournées.

L'existence de deux niveaux de réglementation, zone vulnérable et zones d'excédent structurel, risque d'avoir entraîné des transferts d'activité de l'un à l'autre, et d'avoir ainsi retardé le traitement d'un problème qui est en fait celui de la région tout entière. Parallèlement, l'existence de bassins versants prioritaires délimités dans le cadre du programme Bretagne Eau Pure, eux-mêmes divisés en deux catégories, n'a pas fait la preuve de son intérêt en dépit des moyens supplémentaires d'animation consentis pour ce troisième niveau géographique.

Ensuite, les instruments contractuels et réglementaires ont été mélangés, les premiers suspendant l'application des seconds en vertu de

« contrats de confiance » qui n'ont guère porté leurs fruits jusqu'à présent. Ce constat est surtout lié à la coexistence du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, qui progresse sans lien juridique avec la réglementation des installations classées tout en réduisant la portée. Mais il est aussi applicable, dans une moindre mesure, aux démarches menées dans le cadre des contrats de rivières ou des contrats de bassins versants, qui ont pu identifier des risques sans déboucher pour autant sur des contrôles contraignants, ni pallier par des travaux subventionnés l'inapplication des réglementations.

Enfin, le constat d'un retard général des programmes mis en œuvre en Bretagne est patent, à commencer par les plus ambitieux, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole et les contrats territoriaux d'exploitation. Le PMPOA, qui devait initialement se terminer au 31 décembre 1999, ne présente aujourd'hui qu'un taux d'achèvement des travaux d'environ 20 %, du fait d'un allègement progressif obtenu par les éleveurs de toutes les contraintes de délais.

B – Le financement de ces programmes s'est affranchi du principe pollueur / payeur

Les dépenses liées à la préservation des eaux ont eu pour origine les budgets généraux des financeurs, sans que ceux-ci en répercutent le coût sur les responsables des pollutions traitées. L'exemple le plus simple est celui de l'agence de l'eau, qui a engagé sur la période un montant total de 138,27 M€, sans percevoir de redevance pollution de la part des agriculteurs.

Ce mode de financement fortement redistributif à l'avantage des agriculteurs, pourtant responsables au premier rang de la dégradation des eaux brutes, constitue l'un des aspects les plus ambigus de la politique menée en Bretagne, et jette un doute sur l'acceptabilité économique et sociale de programmes coûteux dont l'efficacité reste à démontrer.

La valeur légale du principe pollueur-payeur

La première mention d'un principe pollueur – payeur applicable aux politiques publiques de l'environnement remonte à une recommandation de l'OCDE du 26 mai 1972, qui énonçait que « *le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable* ».

Ce principe est désormais inscrit dans le droit positif. En effet, le traité de Maastricht sur l'Union européenne, par son article 37, a inséré dans le traité sur la communauté économique européenne un nouveau titre XVI « Environnement », dont le premier article, numéroté à l'époque 130 R et devenu 174 avec le traité d'Amsterdam, comporte un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. »

Quoique cette mention marque une avancée majeure, elle ne vise que les actions de la Communauté, et non celle des États membres. On peut toutefois observer que la mobilisation de fonds communautaires, en l'occurrence le Feder et le Feoga-orientation, même gérés par les administrations nationales, devrait s'effectuer dans le respect de l'article précité : tel n'est pas le cas avec le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

Ce principe est entré dans la législation nationale avec la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, aujourd'hui codifiée à l'article L. 100-1 du code de l'environnement :

« Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages (...) font partie du patrimoine commun de la nation.

Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable (...). Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

- le principe de précaution (...);*
- le principe d'action préventive (...);*
- le principe pollueur payeur, selon lequel les frais qui résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ; (...)* »

Il serait abusif d'interpréter cette disposition comme une obligation générale et absolue de faire supporter le coût induit par la pollution des milieux par leurs auteurs, puisqu'elle prévoit explicitement que le principe

ne peut être mis en œuvre que dans le cadre des lois qui en précisent la portée. Mais faute de lois spécifiques, ce qui est le cas des différents programmes mis en œuvre en Bretagne, il faut considérer qu'un respect minimum du principe pollueur - payeur s'impose aux pouvoirs publics.

Il est par ailleurs important de noter que l'article L. 100-1 du code de l'environnement ne vise pas seulement les actions de dépollution au sens strict, mais aussi les actions de prévention liées à une pollution antérieure ou à un risque : il trouve donc aussi à s'appliquer dans le cas de la lutte contre les pollutions diffuses, notamment agricoles, qui relève d'une modification progressive des comportements et non pas d'actions spécifiques de dépollution.

Dans le domaine de l'eau, une ébauche de ce principe avait déjà en France une portée législative, certes imprécise, depuis la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution.

En effet, l'article 14 de la loi, qui précise le rôle des agences de bassin, dispose que chacune d'elle « *établit et perçoit sur les personnes publiques et privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt* ».

La mise en œuvre de ce principe, souvent analysée dans les rapports consacrés aux agences de l'eau, n'aboutit pas à faire supporter aux pollueurs le coût de la dépollution, mais plus modestement à exiger d'eux le paiement d'une redevance, laquelle les rend du même coup éligibles au bénéfice d'une aide financière. Au plan individuel, il n'y a donc pas d'équivalence entre le coût de la dépollution et le coût supporté par le biais d'une taxe, mais au plan collectif, une forme de mutualisation permet aux travaux de dépollution d'être financés par un prélèvement fiscal sur les pollueurs.

Dans un référé de 1998 sur les agences de l'eau, la Cour des comptes s'était déjà appuyée sur le principe pollueur-payeur, tel qu'il ressortait de la législation sur l'eau, pour critiquer les fortes différences de taxation entre les trois grandes catégories d'usagers de l'eau :

« L'analyse du système des redevances fait apparaître de fortes distorsions par rapport à l'application stricte du principe pollueur-payeur, si bien que, globalement, la contribution des ménages est beaucoup plus élevée que celle des agriculteurs et des industriels, alors que les pollutions qui leur sont respectivement imputables sont dans le rapport inverse ».

Malgré l'inscription officielle du principe pollueur - payeur dans le Traité CEE et dans la législation nationale au milieu des années 1990, ces distorsions se sont accrues ces dernières années. En effet, l'analyse de la Cour ne portait en 1998 que sur le volet « redevances » des agences de l'eau, et non sur l'effet combiné du système redevances payées / subventions reçues. Or, depuis, les agences de l'eau, et singulièrement l'agence Loire-Bretagne, se sont engagées massivement dans le financement d'actions liées aux pollutions d'origine agricole : les distorsions évoquées en 1998 se sont donc accrues, et portent désormais sur l'ensemble du système.

Chapitre III

Le risque contentieux

La mise en œuvre des différents programmes de lutte contre la pollution des eaux en Bretagne est émaillée d'une série de contentieux d'inégale importance, dont le nombre et la variété témoignent d'une fragilité d'ensemble des actions engagées depuis 1993.

Mais au-delà de cette fragilité juridique, les contentieux noués autour de la question de l'eau reflètent une forme de substitution du juge à l'Etat dans ses fonctions d'arbitrage entre les intérêts aux prises sur la question de l'eau, et traduit un rappel aux principes légaux qui devaient présider à la mise en œuvre des politiques de reconquête.

I – Les contentieux communautaires

A – Les recours en manquement

Le contentieux communautaire de l'environnement s'est considérablement développé ces dernières années, au point de constituer aujourd'hui pour les Etats membres un risque financier important avec l'usage croissant des dispositions de l'article 228 du traité CE qui permettent à la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) d'assortir ses décisions d'une astreinte.

Ces dispositions n'ont aujourd'hui rien de théorique. Pour la seule année 1997, la commission a déféré devant la CJCE 37 affaires liées aux problèmes environnementaux et adressé 69 avis motivés aux Etats membres. Dans cinq cas, les Etats membres ayant persisté dans leur manquement, des astreintes ont effectivement été prononcées par la CJCE, pour des montants allant de 26 000 à 240 000 € par jour. Cette procédure est efficace puisque quatre de ces affaires ont été résolues dans l'année.

1 – La condamnation de la France pour non respect de la directive « Eaux brutes »

C'est sur le fondement de ces dispositions que la France a été condamnée par la CJCE, le 8 mars 2001, pour manquement dans la mise en œuvre de la directive n° 75/440/CEE relative aux eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire.

Cette condamnation, devenue définitive, marque le terme d'un recours engagé par la Commission le 16 juillet 1999. Elle est le résultat d'un triple manquement à la directive, qui prévoit :

- une teneur en nitrates inférieure à la valeur plafond de 50mg/l, sachant que l'objectif à atteindre est constitué par la valeur cible de 25 mg/l ;
- la mise en œuvre par les Etats membres de plans d'action et d'un calendrier pour parvenir à une amélioration continue de la ressource au cours des dix années suivant la publication de la directive ;
- la notification à la Commission des cas éventuels d'utilisation d'une eau ne répondant pas aux critères de qualité requis, sous réserve de traitements appropriés (y compris le mélange) inscrits dans un plan de gestion.

La CJCE a fait droit aux griefs de la Commission sur ces trois points.

Tout d'abord, la France ne s'est pas conformée aux exigences de la directive, non seulement parce que les eaux de certains bassins de Bretagne ne respectent pas le seuil de 50 mg/l mais, au-delà, parce qu'elle ne parvient pas à démontrer une amélioration de la qualité des eaux brutes alors même que, selon la CJCE, ces résultats devaient être obtenus tout au long des dix années laissées aux Etats membres par la directive.

Ensuite, les plans d'action mis en œuvre par la France en application de la directive ne constituent aux yeux de la CJCE que des mesures partielles ou des réglementations fragmentaires, qui ne sauraient constituer le programme global exigé par la directive. En particulier, la Cour européenne a estimé que le PMPOA, bien que couvrant l'ensemble du territoire métropolitain, ne s'adresse qu'aux exploitations dépassant une certaine taille, et encore sur la base du volontariat. Les plans de résorption en ZES et les contrats de bassins versants de BEP II sont quant à eux limités à une aire géographique modeste. Dès lors, la CJCE a estimé que la France ne s'était pas acquittée de l'obligation de moyens qui lui incombait. Il est par ailleurs intéressant de noter que la Cour a déploré qu'aucun schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ne fût opérationnel.

Enfin, de façon subsidiaire, la CJCE a sanctionné l'absence de notification à la Commission, dans le délai prévu dans son avis motivé, de l'utilisation d'une eau de qualité insuffisante.

Ce jugement, s'il n'est assorti à ce stade d'aucune astreinte, constitue une menace juridique. Désormais, l'inexécution par la France de ses obligations pourrait être considérée comme fautive, et donner lieu le cas échéant à un nouveau recours, cette fois en vue de l'infliction d'une astreinte.

Ce risque est appuyé par deux constatations.

La première tient à l'interprétation très stricte par la Cour de la valeur limite de 50 mg/l pour la teneur en nitrates. Le juge européen, en effet, n'a pas même assorti sa condamnation sur ce moyen d'un considérant de principe, et s'est borné à constater le dépassement du taux limite, même occasionnel, dans certains bassins de Bretagne.

La seconde constatation tient au prix qu'attache la Cour à la mobilisation des moyens et à l'obtention de résultats. En effet, son jugement confirme l'importance des engagements exigés par la directive, puisque, au-delà du non-respect de la norme de 50mg/l qui constitue une valeur maximale, c'est l'absence d'amélioration de la qualité de l'eau, quand bien même le seuil maximal serait respecté, qui est considérée comme fautive et sanctionnée. L'obligation de moyens se double ainsi d'une obligation de résultat, visant à tendre vers la valeur cible de 25mg/l.

Dès lors, si la France ne parvient pas à obtenir de résultats tangibles dans les années qui viennent, on ne peut exclure la mise en œuvre par la Commission du nouvel article 228 avec, à la clef, l'infliction d'une astreinte. Cette hypothèse, là encore, n'est plus théorique puisque par arrêt du 4 juillet 2000³⁷, la Cour a utilisé cette procédure contre la Grèce, dans une affaire liée au maintien d'une décharge publique à l'embouchure du torrent Kouroupitos, en violation des directives communautaires relatives aux déchets : l'Etat grec a été condamné à verser 20 000 € par jour, aussi longtemps que persisterait le manquement.

2 – Le développement du recours en manquement en matière environnementale

Les risques encourus par la France ne font qu'illustrer une tendance de fond qui tient au développement du recours en manquement dans le domaine de l'environnement. Ainsi, deux autres directives font l'objet de plusieurs recours dirigés contre des Etats membres de la Communauté.

La première est la directive 80/778/CEE relative à la qualité des eaux destinées à l'alimentation humaine. Plusieurs affaires pendantes ou jugées lui sont liées, notamment à l'encontre du Royaume-Uni (affaire C-340/96 toujours pendante en 1997), du Portugal (procédure en cours pour non-conformité de la législation nationale) et de l'Autriche.

³⁷ Commission c/ Grèce C-387/97, 4 juillet 2000

La France a déjà fait l'objet d'un recours pour manquement à cette directive dans l'affaire C-49/97, relative à la distribution d'eau dans le département de l'Eure. Cette affaire a été close avant son dénouement contentieux par le retrait de deux circulaires qui autorisaient sous certaines conditions la distribution d'une eau dépassant sensiblement les valeurs plafonds pour les teneurs en nitrates et pesticides.

La seconde est la directive 91/676/CEE relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. La condamnation de la France évoquée ci-dessus, quoique s'appuyant sur la directive n° 75/440, a pour l'heure mis de côté les griefs potentiels de la Commission en regard de cette seconde directive. Mais les procédures d'infraction concernent presque tous les autres Etats membres à l'exception de la Suède et du Danemark. Les griefs concernent tant le défaut de transposition que le défaut de délimitation des zones vulnérables, ou l'absence de code de bonnes pratiques et l'insuffisance des programmes d'action. Quoique certains cas aient été clos avant l'intervention de la Cour, quatre Etats ont déjà été condamnés :

- l'Espagne en 1998 pour non-fixation des zones sensibles, et en 2000 pour non-élaboration d'un programme d'action ;
- l'Italie en 1999, pour non-fixation des zones sensibles ;
- le Royaume-Uni en décembre 2000 pour une fixation biaisée des zones sensibles et pour non-élaboration d'un programme d'action
- le Luxembourg en mars 2001 pour insuffisance du programme d'action.

Un contentieux concernant les Pays-Bas est par ailleurs en cours en raison de la fixation d'un plafond d'azote supérieur au niveau prévu par la directive (à savoir 300 kg d'azote/ha en 2002 et 250 kg à partir de janvier 2003, au lieu des normes de 210 kg/ha et 170kg/ha).

Ainsi, le contentieux communautaire se développe à un rythme sensiblement supérieur à celui de la résorption des nitrates dans les eaux superficielles, et il semble que le risque juridique se double désormais, par le jeu des astreintes, d'un risque financier.

B – Le contentieux communautaire du PMPOA

Si le traité CEE ne proscrit pas l'octroi d'aides publiques à des bénéficiaires exerçant leur activité sur des marchés concurrentiels, son article 88 conditionne leur légalité à de strictes obligations, pour partie procédurales avec le principe de la notification préalable, et pour partie de

fond avec l'exigence de compatibilité avec les objectifs et les dispositions du traité.

Comme il a été indiqué, la mise en œuvre du PMPOA présente un risque en regard de cette double condition, d'abord en n'ayant pas été formellement notifié à la commission, ensuite en n'ayant apparemment pas respecté les plafonds d'aides autorisés en matière agricole.

Ainsi, au terme d'une instruction qui a débouché sur plusieurs demandes de précisions, la Commission a accepté le principe du nouveau PMPOA 2001-2006 à la condition expresse que celui-ci ne financerait que les travaux destinés à aller au-delà des prescriptions réglementaires en matière de protection de l'environnement : il s'agit là en effet du seul cas où les plafonds d'aide applicable au secteur agricole peuvent être dépassés.

Mais cet accord sur le « nouveau PMPOA » ne met pas fin au risque lié à la première génération du programme sur la période 1994-2000 : par lettre du 11 avril 2001, la commission européenne a informé le ministre des affaires étrangères de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88-2 du traité CEE, qui marque la fin de la phase de mise en demeure et d'échanges d'informations, et marque le début de la phase pré-contentieuse, caractérisée par l'effet suspensif qui s'y attache.

II – Les contentieux nationaux

A – Le contentieux récursoire

Les difficultés rencontrées par l'Etat dans la mise en œuvre des programmes de reconquête de la qualité des eaux brutes l'exposent aujourd'hui à un nouveau risque contentieux lié à l'action récursoire. Il s'agit là d'un risque encore incertain, puisqu'il ne s'appuie pour l'heure que sur un unique cas, mais qui caractérise de manière exemplaire l'irruption du juge dans le domaine environnemental.

En effet, par un jugement du 2 mai 2001³⁸, le tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat à verser à la société Suez Lyonnaise des Eaux la somme totale de 114 556 €, correspondant à l'indemnisation du préjudice d'image et au remboursement intégral des indemnisations que la société avait dû verser à 176 consommateurs suite à sa condamnation

³⁸ Devenu définitif, l'Etat ayant finalement décidé de ne pas faire appel de ce jugement.

par le tribunal de grande instance de Guingamp le 14 décembre 1995 pour distribution d'une eau impropre à la consommation.

L'originalité de ce jugement, dont les implications juridiques et économiques sont considérables, tient à ce qu'il retient comme critère d'engagement de la responsabilité de l'Etat la notion de « carence fautive ». Celle-ci s'appuie en l'espèce sur un double constat du tribunal :

- les carences de l'Etat dans l'instruction et le contrôle des dossiers relevant de la réglementation des installations classées ;
- les carences dans la mise en place du programme d'action exigé par l'article 5 de la directive du 12 décembre 1991 (ce qui fait le lien avec la condamnation de l'Etat par la CJCE évoquée plus haut, celle-ci ayant considéré que ce programme d'action était insuffisant).

La rupture jurisprudentielle introduite par ce jugement tient moins à la condamnation de l'Etat pour faute simple qu'au fait que cette faute ne relève en l'espèce d'aucun acte précis, mais au contraire d'une multiplicité de « non-actes ». C'est sur cette base que le jugement a été abondamment commenté, en général pour y voir la condamnation du « *laxisme de l'Etat vis-à-vis des agriculteurs* »³⁹.

Ce jugement retient donc la responsabilité pleine et entière de l'Etat et exclut toute faute de la compagnie fermière, estimant que « *la compagnie ne disposait pas des moyens juridiques et techniques lui permettant de limiter les conséquences de la forte teneur en nitrates des eaux concernées par le litige* » (les eaux du Trieux), même s'il est vrai qu'elle a renouvelé son contrat d'affermage en toute connaissance de cause. Il doit également être noté que le district de Guingamp s'est vu exonérer de toute responsabilité, sur les mêmes motifs que son fermier.

Quoique le tribunal administratif de Rennes n'ait pas fait droit à la totalité des demandes de la société requérante, laquelle estimait son préjudice d'image à plus de 0,46 M€, ce contentieux illustre là encore l'existence d'un risque financier sérieux pour l'Etat.

B – Le contentieux des actes

La fragilité juridique de l'ensemble des programmes mis en œuvre en Bretagne a été évoquée tout au long de ce rapport. Il s'agit là d'un quatrième risque contentieux, lié à la fragilité intrinsèque des actes.

³⁹ D'après les conclusions du commissaire du gouvernement.

Le contentieux du PMPOA relève d'un premier cas, qui tient à l'insuffisance des bases réglementaires : le Conseil d'Etat, qui a annulé par décision du 30 décembre 1998 la circulaire du 22 avril 1994 portant application du programme, a considéré que cette circulaire présentait un caractère réglementaire et qu'elle était donc entachée d'incompétence puisque aucun texte n'avait autorisé le ministre de l'agriculture à édicter des règles concernant les travaux de mise en conformité des élevages.

Cette annulation a été totalement dépourvue d'effet : pris dans le risque contentieux communautaire lié à l'absence de notification préalable, l'Etat s'est apparemment trouvé incapable, et sans doute aussi peu désireux, de tirer les conséquences de sa condamnation. Le comité national de suivi a donc continué de se réunir, les guichets uniques de fonctionner, et l'exécution du PMPOA s'est poursuivie jusqu'à l'intervention de la Commission dans les conditions évoquées ci-dessus.

Ce contentieux, auquel s'ajoutent sporadiquement des recours locaux dirigés contre les arrêtés attributifs de subvention, illustre une caractéristique de fond des politiques de lutte contre les pollutions agricoles : leur caractère ambivalent entre la norme et la négociation rend difficile leur inscription dans des instruments juridiques solides.

La réglementation des installations classées expose aussi l'Etat à de nombreux contentieux, tant au niveau central que dans les départements.

Par son arrêt *Eaux et rivières du Bretagne* du 16 octobre 1998, le Conseil d'Etat a annulé trois arrêtés du 29 mars 1995 modifiant les règles techniques applicables aux élevages relevant de la réglementation ICPE.

Si le fondement juridique de cette décision est de nature procédurale, les circonstances de l'espèce témoignent là encore assez bien des difficultés de l'Etat à inscrire en droit ses décisions « négociées ». En effet, les avant-projets d'arrêtés soumis au conseil supérieur des installations classées prévoyaient de plafonner sur l'ensemble de la Bretagne à 170 kg par hectare et par an les quantités d'azote épandables. Après que la profession agricole se fut émue de ce plafond qui tendait à anticiper les échéances de la directive « Nitrates », les arrêtés ont finalement limité le plafond de 170 kg aux seules zones en excédent structurel, et repoussé son application dans les autres zones au 1^{er} janvier 2003. Sans surprise, le Conseil d'Etat a considéré que faute d'avoir été soumis en cet état à l'avis du conseil supérieur des installations classées, qui n'en avait examiné que la première version, les arrêtés avaient été adoptés suivant une procédure irrégulière. Cette annulation n'a toutefois pas eu grande conséquence, puisque le décret du 4 mars 1996 relatif aux programmes d'action avait entre-temps repris ces plafonds différenciés.

Mais le contentieux des installations classées est surtout sensible au niveau local.

Dans les Côtes d'Armor, 40 recours ont ainsi été introduits contre des arrêtés préfectoraux autorisant l'installation ou l'extension d'élevages de 1993 à 2000. Il est encore trop tôt pour discerner clairement l'impact de ces contentieux, mais il semble d'ores et déjà que les décisions de l'Etat en sortent très fragilisées : sur huit affaires jugées au fond, six annulations ont d'ores et déjà été prononcées (27 sont en instance, et cinq se sont soldées par un désistement du requérant).

L'une de ces annulations mérite d'être exposée, car elle rejoint la problématique de la carence fautive. En effet, par jugement du 10 juin 1999, le tribunal administratif de Rennes a annulé un arrêté préfectoral au motif qu'il était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, en considérant que si l'arrêté ministériel du 29 juin 1992 fixait des valeurs maximales pour l'épandage d'azote organique, les préfets étaient compétents pour fixer des valeurs inférieures en fonction de l'état du site s'il apparaissait nécessaire de renforcer la protection des eaux superficielles. La juridiction a donc reproché au préfet de n'avoir pas cru devoir fixer des valeurs inférieures aux normes nationales, alors même que la situation des eaux du bassin concerné par l'installation de l'exploitation était dégradée.

Il convient toutefois de mentionner que ce contentieux a son symétrique dans les recours exercés à l'encontre de décisions préfectorales de refus. Pour l'heure, il s'agit d'un contentieux balbutiant tant les décisions de refus sont exceptionnelles : il ne faut cependant pas exclure son développement à l'avenir.



L'analyse des risques contentieux encourus par l'Etat, et plus rarement par d'autres collectivités ou bénéficiaires de subventions, témoigne bien du flou juridique qui préside à la mise en œuvre des programmes de reconquête de la qualité de l'eau. Mais ce constat « technique » n'est finalement pas le plus intéressant : les exemples du contentieux en manquement et du contentieux récursoire montrent que ce ne sont pas seulement les conditions de mises en œuvre juridiques de ces programmes qui peuvent être fautives, mais plus globalement l'action ou l'inaction de l'Etat face à la détérioration des eaux brutes.

Au total, on ne peut donc exclure la multiplication des condamnations de l'Etat, dont les actions sortent très fragilisées de leur examen par les juges nationaux et européens.

Conclusion
et recommandations

Alors qu'elles ont déjà entraîné des dépenses importantes, les actions menées en Bretagne n'ont pas encore prouvé leur efficacité.

En effet, malgré quelques 310 M€ engagés depuis 1993 au titre de la lutte contre la pollution de la ressource, la qualité des eaux ne témoigne d'aucune amélioration significative. Pour n'évoquer que les pollutions les plus critiques, il convient de noter que la teneur en nitrates des eaux brutes n'a pas diminué. On constate seulement sur certains points de prélèvement une stabilisation très récente des taux à des niveaux encore éloignés des valeurs-cibles posées par la réglementation. Le constat n'est guère plus favorable en matière de pollution par les produits phytosanitaires. Celle-ci a semblé se stabiliser en 1999 avant que les contrôles effectués en 2000 n'en révèlent la persistance à un niveau inquiétant.

Cette faible efficacité écologique des actions doit être paradoxalement relativisée du fait des retards importants enregistrés par les programmes les plus ambitieux, notamment le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole : toutefois, compte tenu des délais nécessaires à l'élimination des excédents d'azote présents dans les milieux, les retards des programmes rendront nécessairement plus longue et plus coûteuse la reconquête durable des eaux bretonnes.

Ce constat pessimiste procède de l'absence d'arbitrage réel entre les intérêts divergents mobilisés autour de la question de l'eau. Il convient en particulier de noter que les actions réglementaires et contractuelles engagées auprès des agriculteurs bretons ne se sont pas doublées d'une politique volontariste suffisante de réduction des pollutions à la source par le biais d'une régulation quantitative des cheptels, comme l'illustre négativement l'usage de la « marge ». Il est vrai qu'une telle politique reviendrait à infléchir un mode de développement économique qui compte encore de nombreux partisans.

Faute d'avoir su organiser cet arbitrage, les pouvoirs publics se voient rappelés à l'ordre par les juridictions européennes ou nationales, qui sont devenues en Bretagne des acteurs à part entière de la lutte contre la pollution des eaux.

Les difficultés analysées tout au long de ce rapport peuvent être regroupées autour de six thèmes principaux, qui structurent les recommandations de la Cour des comptes.

III – Des incohérences entre les mécanismes économiques des politiques agricoles et les enjeux environnementaux

La première grande limite des politiques engagées en Bretagne tient au fait qu'elles vont parfois à l'encontre des mécanismes économiques des politiques agricoles communautaire et nationale. S'il s'agit là d'un constat relativement connu⁴⁰, il doit être souligné que les moyens juridiques existent pour créer les conditions d'une véritable éco-conditionnalité des politiques agricoles.

La réforme de la PAC entrée en vigueur en 1992 visait surtout à enrayer la surproduction chronique et à réduire les dépenses communautaires, mais elle avait aussi pour objectif affiché de résoudre certains problèmes environnementaux liés à l'intensification progressive de la production agricole. Elle apportait en effet à la PAC deux types de modifications importantes pour l'environnement : une réduction des prix de soutien et des aides rapportées à la surface, et l'introduction de mesures d'accompagnement liées à l'environnement.

Ces orientations, malgré leur importance, ne font pas disparaître des incohérences entre les aides économiques et les incitations environnementales.

A – Les aides à la production

La relation entre les aides à la production et l'environnement se présente différemment selon les secteurs, qui peuvent être très aidés et encadrés dans le cadre de la PAC (c'est le cas du secteur bovin, ou du secteur ovin, peu présent en Bretagne), ou largement laissés aux mécanismes du marché. Les aides de la PAC constituent donc des outils très inégaux et peuvent difficilement offrir un champ d'action unifié pour une réorientation environnementale.

Pour les élevages porcins et avicoles, très importants en Bretagne, les organisations communes de marché (OCM) ne comportent pas d'aides directes auxquelles pourrait s'appliquer un principe d'éco-conditionnalité. Les aides communautaires pertinentes pour ces élevages seraient plutôt liées, par l'alimentation, aux grandes cultures.

⁴⁰ La Cour des comptes européenne a établi, en vertu de l'article 248, du traité CE, un rapport spécial (n° 14/2000), sur la politique agricole commune et l'environnement.

En l'absence d'une régulation par les aides, les crises porcines, qui reviennent suivant un cycle d'environ cinq ans, peuvent se traduire par de brusques accroissements de la production. Ceci, d'un strict point de vue environnemental, complique la maîtrise des effectifs.

B – Les aides agri-environnementales

Les aides attribuées dans le cadre de la nouvelle PAC depuis 1992 sont de plus en plus fondées sur les surfaces, par rapport aux anciennes aides liées aux quantités. Ces nouvelles aides devraient donc être relativement plus favorables à des systèmes extensifs.

Mais certaines continuent de présenter, par elles-mêmes, des incohérences avec une politique de préservation des milieux. Ainsi, l'élargissement des aides céréales au maïs destiné au fourrage⁴¹ a favorisé l'abandon de prairies et encouragé l'élevage bovin intensif, notamment laitier.

Par ailleurs, les limites de la « prime à l'herbe » ont été soulignées par la Cour des comptes européenne, qui estime son montant trop faible pour empêcher l'abandon des pâturages de mauvaise qualité, ce qui la condamne à ne représenter en fait qu'une aide au revenu pour les pâturages riches.

Surtout, la Cour des comptes européenne a montré que les conditions d'attribution des aides dites agri-environnementales ne sont guère contrôlées : c'est notamment le cas de l'obligation, pour l'éligibilité à la « prime à l'herbe », de la limitation à 70 kg d'engrais sur les herbages. Comme le notent les autorités nationales, cette mesure n'est pas vérifiable, sinon par des recoupements avec les cahiers de fertilisation.

Cet exemple témoigne du fait que la mise en œuvre du principe d'éco-conditionnalité suppose le renforcement des capacités de contrôle de l'Etat, principalement en matière de fertilisation.

C – La politique des jachères et des bordures

Le rôle des haies, talus et fossés dans la protection des eaux contre les écoulements de substances est connu. Or, certaines règles européennes peuvent avoir sur ce point des conséquences néfastes. Par exemple, pour

⁴¹ Le maïs, en effet, absorbe très bien l'azote et encourage la surfertilisation ; par ailleurs, les surfaces consacrées au maïs restent longtemps nues.

être prise en compte dans le gel des terres, une parcelle doit avoir une largeur d'au moins 20 mètres (10 en bordure de cours d'eau) et une surface supérieure à 30 ares. Cette restriction ne peut qu'encourager les agriculteurs à délaisser ces bordures lorsqu'elles sont proches de ces limites, ce qui est fréquent sur des prairies de fond de vallée, souvent étroites et non remembrées mais écologiquement sensibles.

Par ailleurs, ces bordures ne peuvent être prises en compte dans les surfaces primables et fourragères si la parcelle comporte plusieurs compartiments de culture, ce qui est souvent le cas en zone de polyculture à sols hétérogènes comme en Bretagne. Pourtant, les arrêtés préfectoraux relatifs à la définition des normes locales en matière de prise en compte des haies, fossés et talus dans l'évaluation des surfaces déclarées, ne peuvent que reprendre ces dispositions. Il peut être noté que les Etats-Unis, parmi les mesures justifiant des aides compensatoires, retiennent la jachère sur les zones sensibles ou les restrictions sur leur culture, et envisagent même dans certains cas leur appropriation publique.

RECOMMANDATION

S'agissant des aides animales, il convient de distinguer les deux principales productions concernées.

Pour ce qui concerne les élevages bovins, les mécanismes juridiques de l'éco-conditionnalité existent, soit comme possibilité ouverte aux Etats membres par le règlement CEE 3611/93, soit comme obligation dans les régimes de soutien direct, au terme du règlement CE 1259/99. Ces mécanismes sont pour la plupart repris par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 : la Cour des comptes recommande que ces mécanismes soient pleinement utilisés, au besoin suivant une modulation géographique pour garantir l'efficacité des politiques ciblées de reconquête de la qualité de l'eau.

Pour ce qui concerne les élevages porcins, un système d'orientation et de maîtrise des productions apparaît aujourd'hui nécessaire, doublé le cas échéant d'instruments contracycliques que la France a tenté sans succès d'obtenir durant sa présidence de l'Union (et que les Etats-Unis essaient d'ailleurs d'incorporer dans leur future loi d'orientation agricole).

Enfin, les aménagements visant à préserver les bordures de cours d'eau des écoulements, notamment ceux qui sont prévus par la nouvelle génération des programmes d'action de lutte contre les nitrates d'origine agricole, doivent être pleinement intégrés aux mécanismes des aides

agricoles, et non pas cantonnés aux dispositifs contractuels tels que le contrat territorial d'exploitation.

IV – Une mobilisation insuffisante des filières agro-alimentaires

Les éleveurs bretons mentionnés tout au long de ce rapport se situent à l'extrémité de filières très structurées et parfois fortement intégrées. Les grandes coopératives bretonnes, qui regroupent plusieurs milliers de membres et de salariés, en sont un exemple.

Or, comme il a été indiqué, les éleveurs dépendent souvent économiquement et techniquement de ces filières, elles-mêmes confrontées à des impératifs économiques contraires aux exigences environnementales.

La charte de développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en Bretagne, signée à Rennes le 14 mai 2001, constitue le point d'aboutissement d'une réflexion déjà ancienne, qui avait été notamment alimentée par le rapport « *Pour un développement durable en Bretagne* » du conseil économique et social régional.

Cette charte, dépourvue de portée directement opérationnelle - même si elle doit être prolongée par un programme d'actions - constitue autant une base de travail qu'une prise de conscience. Comme il a été indiqué à propos de la question plus spécifique des « prescripteurs », la modification des pratiques agricoles ne viendra pas seulement des éleveurs : elle ne sera durable qu'à la seule condition que les acteurs des filières agro-alimentaire y adhèrent pleinement.

RECOMMANDATION

Les programmes de préservation de la ressource en eau ne se sont que tardivement préoccupés de l'adhésion des acteurs du secteur agro-alimentaire, pour ne se concentrer que sur les seuls éleveurs. Une telle adhésion devrait pourtant être systématiquement recherchée, et dans la mesure du possible contrôlée et sanctionnée.

V – Une juxtaposition inefficace de multiples zones d'action

Au gré des procédures, des programmes et des actions, plusieurs zones d'action se sont imbriquées les unes dans les autres. Ces zones comportent notamment :

- la zone vulnérable au sens de la directive « nitrates » du 12 décembre 1991, composée de la Bretagne dans son ensemble ;
- les zones d'excédent structurel, délimitées par cantons sur la base d'une réglementation nationale ;
- les bassins versants utilisés par le programme Bretagne Eau Pure et par certaines politiques contractuelles ;
- les périmètres de protection exigés par la loi du 3 janvier 1992, centrés autour des captages, mais qui peuvent représenter plusieurs milliers d'hectares ;
- les parcelles à risques délimitées dans le cadre d'actions de conseil, notamment par les animateurs de BEP II.

Chacune de ces zones correspond à des objectifs intéressants, mais leur juxtaposition empêche la mise en place d'une politique lisible et constante dans le temps, notamment lorsqu'elle s'appuie sur des dispositions réglementaires. En effet, l'usage de l'instrument réglementaire tolère mal l'existence de zones différenciées, qui ressortissent davantage d'une logique d'aides financières ciblées.

L'exemple en est donné par les zones en excédent structurel, qui ont de multiples incidences réglementaires, notamment sur le calcul de la redevance pollution due à l'agence de l'eau et sur les possibilités d'installation ou d'extension au regard de la réglementation ICPE. C'est cette portée réglementaire des ZES qui présente le risque explicite de favoriser le transfert de déjections sur les cantons voisins, parfois très proches d'être eux-mêmes classés en ZES.

Au total, la juxtaposition des zones conduit parfois à méconnaître le principe d'action préventive, en favorisant le déport des pollutions d'une zone à l'autre.

RECOMMANDATION

Il semblerait préférable que le zonage des politiques de l'eau en Bretagne épouse plus étroitement la logique interne des instruments mobilisés, autour de trois niveaux seulement.

Une zone unique, en l'occurrence l'ensemble de la Bretagne, pourrait être le cadre des instruments d'orientation économique des productions (blocage des extensions, seuils pour le traitement des déjections...). C'est à cette même zone que devraient s'appliquer les obligations réglementaires relatives aux épandages, telles que les dates, les plafonds, et les restrictions.

Des zones « écologiques », en l'occurrence les bassins versants, devraient par ailleurs continuer d'accueillir prioritairement les instruments relevant de l'incitation, ou de la mobilisation - tout en étant concernées par les réglementations applicables à l'ensemble de la région.

Enfin, les micro-zones que constituent les bords de cours d'eau ou les parcelles à risque devraient faire l'objet de réglementations particulières qui, comme ce devrait être actuellement le cas pour les périmètres de protection des captages, les « isolent » juridiquement des activités polluantes.

VI – Un contrôle des épandages inexistant

La résorption des excédents d'azote produits par les élevages bretons a été systématiquement recherchée en étendant les possibilités d'épandage, alors même que dans une large portion du territoire régional, les sols présentaient déjà une véritable « saturation ». Cette politique, qui a certes connu un premier infléchissement à partir de 1998 lorsque les plus gros éleveurs se sont vus imposer la solution du traitement des déjections, a différé la résolution des problèmes de pollution et a pris le risque de fragiliser des zones jusque là préservées.

Surtout, l'absence de contrôle sérieux des pratiques d'épandage constitue le maillon faible des actions de reconquête de la qualité de l'eau.

Dès lors, les programmes engagés en Bretagne ne pourront véritablement s'épanouir que s'ils s'accompagnent d'un contrôle des

épandages aussi efficace que pourrait l'être, s'il était appliqué, le contrôle inhérent au régime ICPE.

RECOMMANDATION

Le contrôle des épandages doit s'attacher à quatre éléments : les terres utilisées, l'enregistrement des pratiques, le respect des quantités maximales, et l'application des sanctions.

Ce contrôle pourrait être combiné avec celui de l'utilisation des terres pour les aides PAC : face à l'existence de nombreux contrôles (PAC, PMPOA, installations classées), il semble qu'un contrôle intégré ne soit pas seulement souhaitable, mais réellement indispensable.

Faute de pouvoir procéder à un contrôle continu des pratiques d'épandage, il conviendrait que des sanctions effectives soient prononcées dans les cas détectés. La mobilisation de tous les agents assermentés au titre d'une des polices de l'environnement devrait être plus systématiquement organisée à cet effet en liaison avec les parquets.

VII – Des politiques juridiquement instables, dépourvues d'indicateurs et de calendriers précis

L'ensemble des programmes de reconquête de la qualité de l'eau a été engagé sans que les pouvoirs publics, et plus particulièrement l'Etat, s'engagent sur un objectif précis de réduction des pollutions constatées dans les eaux bretonnes. S'il est vrai que toute valeur cible eût été sujette à caution compte tenu de l'hétérogénéité du milieu et de l'insuffisance des connaissances sur les processus de diffusion des pollutions, un certain nombre de jalons auraient dû être posés pour que les actions puissent le cas échéant être réorientées ou renforcées.

Cela aurait exigé de clarifier le temps de réponse du milieu, ainsi que les objectifs réellement attendus des programmes : les moyens engagés peuvent-ils vraiment laisser espérer le retour des eaux brutes à la valeur-cible de 25 mg/l ?

Ce constat propre à l'ensemble des actions se vérifie pour chacune d'elles isolément. En effet, la plupart des programmes ou des instruments examinés ont été mis en œuvre sans que des objectifs déterminés leur

soient assignés, ni que des tableaux de bord permettent d'expliciter le lien entre indicateurs de réalisation et indicateurs d'effets sur le milieu.

Dans certains cas, ce dernier défaut ne procède pas seulement d'une insuffisance intrinsèque, mais d'une véritable absence de programme : c'est notamment le cas pour le suivi des ventes d'azote minéral, alors même que les programmes de résorption sont fondés sur l'hypothèse que 60 % de cette résorption en résulteront.

Par ailleurs, les retards constatés pour les programmes dotés d'un calendrier initial (périmètres de protection, PMPOA, plans d'actions au titre de la directive nitrates) n'ont pas conduit à mobiliser des moyens supplémentaires ou à user d'incitations renforcées. Dans le cas du PMPOA, comme il a été indiqué, c'est même le contraire qui s'est produit, avec la reconduction du moratoire sur les redevances en dépit du faible taux d'avancement constaté.

Enfin, une instabilité juridique chronique a affecté l'ensemble des programmes bretons, les textes succédant aux textes sans que les premiers aient trouvé le temps de s'appliquer. Cette instabilité, qui participe de l'insécurité juridique d'ensemble décrite dans ce rapport, a pu avoir un impact direct sur les délais de réalisation des actions : ce fut notamment le cas de l'obligation de traiter les déjections, introduite à mi-parcours des programmes de résorption et plusieurs années après le démarrage du PMPOA.

RECOMMANDATION

La mise en œuvre des programmes de reconquête de la qualité de l'eau et de préservation de la ressource gagnerait à s'appuyer sur des règles stables et fiables, qui ne remettraient pas en cause des actions inachevées et pas encore évaluées.

En outre, tous les programmes devraient faire l'objet de dispositifs de suivi efficaces, qui combinent indicateurs de réalisation et indicateurs d'effets sur le milieu. Ces dispositifs auraient notamment pour objet de garantir le respect des calendriers affichés.

VIII – Des moyens administratifs insuffisants

Malgré leur complexité et la charge de travail qu'ils représentaient pour les services, les programmes de reconquête mis en œuvre en Bretagne depuis 1994 n'ont pas donné lieu jusqu'à une date très récente à la mobilisation de moyens administratifs supplémentaires, contrairement à ce qui a été observé aux Pays-Bas (voir annexe 1).

Ainsi, dans le cas du PMPOA et des programmes de résorption en ZES, l'engorgement des services (guichet unique des DDAF pour le PMPOA, services vétérinaires pour l'instruction des dossiers de traitement en ZES) est pour partie la cause des retards constatés.

La faiblesse des moyens administratifs alloués à la lutte contre la pollution des eaux est particulièrement dommageable en matière de contrôles, qu'il s'agisse de faire respecter la réglementation des installations classées ou d'assurer la police de l'eau. Il s'agissait pourtant d'intégrer au régime des installations classées plusieurs milliers de dossiers, et de traiter parallèlement des milliers de demandes de subvention au titre du PMPOA, lesquelles appellent un suivi individualisé.

Comme il a été indiqué, le comité interministériel d'aménagement du territoire du 9 juillet 2001 s'est saisi de ce problème. Mais l'inadéquation des moyens administratifs ne résulte pas seulement du nombre réduit d'emplois, mais aussi de leur affectation à des fonctions trop dispersées : ainsi, la faiblesse de la « police des pollutions » procède au moins autant de la faiblesse des effectifs mobilisables que du manque d'intégration des différentes polices concernées.

RECOMMANDATION

Les collectivités, au premier rang desquelles figure l'Etat, qui s'engagent dans des programmes d'une telle complexité devraient systématiquement doter leurs services des moyens administratifs adéquats, sauf à fragiliser la qualité et surtout le calendrier de ces actions, et à perpétuer les dérives qui ont été constatées, telles les emplois de vacataires dans les guichets uniques du PMPOA.

Cette juste allocation des moyens doit être poursuivie prioritairement par l'organisation de fonctions intégrées, notamment dans le domaine de la police. A cet égard, les dispositions juridiques

permettant aux agents assermentés de contrôler sous tous leurs aspects les pratiques agricoles polluantes devraient être prises au plus vite.



Si le constat auquel aboutit la Cour des comptes au terme de cette analyse est particulièrement critique, c'est parce que la dégradation des eaux bretonnes ne constitue en aucune façon un phénomène récent devant lequel les pouvoirs publics se seraient trouvés désarmés. Bien au contraire, elle est le produit de trente années d'un modèle de développement agricole dont les déséquilibres et les risques sont connus depuis longtemps.

Ce ne sont pas seulement les caractéristiques intrinsèques de l'agriculture bretonne, c'est-à-dire de l'élevage intensif hors-sol, qui sont aujourd'hui en cause : c'est aussi la singulière passivité de l'Etat devant l'inapplication d'une réglementation dont l'objectif était précisément de concilier l'exercice des activités économiques avec la préservation des patrimoines naturels.

Le présent rapport s'est attaché à mettre en évidence les insuffisances, voire les incohérences qui ont empêché les programmes engagés depuis le début des années 1990 de reconquérir la qualité des eaux : mais en 1993, lorsqu'ils ont été annoncés, ces programmes résultaient déjà d'une prise de conscience, et se présentaient à l'époque comme autant de ruptures avec les politiques, ou l'absence de politiques, qui avaient laissé s'amplifier les pollutions agricoles.

Dans ces conditions, le nouveau plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne, signé le 4 février 2002 pour un montant global de 473 M€ pour la période 2002 à 2006, et plus généralement la réorientation de la politique de l'eau, ne seront crédibles et efficaces que si l'Etat tire les leçons de ces expériences décevantes et s'attache à poser comme préalable au financement d'actions coûteuses le respect de la loi.

Annexes

Annexe 1

Les expériences étrangères

Deux zones européennes présentent des surfaces, populations, tailles d'élevage et systèmes de productions comparables à la Bretagne, ce sont les Pays-Bas, pionniers en Europe de l'élevage hors-sol, et le Danemark.

D'autres zones, avec des différences plus marquées, présentent aussi des similitudes avec le « modèle » breton : la Catalogne, la Lombardie, le sud-est de l'Angleterre, et le Rhénanie du Nord.

Quelques données de base appuient la comparaison :

	unité	Pays-Bas	Danemark	Bretagne	France	Europe
Population	M hab	15,6	5,2	2,9	58	374
Surface	M ha	4,2	4,5	2,7	54,9	323
SAU	M ha	2,0	2,7	1,8)	30,0	128,3
Exploitations		108 000	63 000	57 000	680 000	6 989 000
Cheptel 1998						
Bovins	M têtes	4,18	1,97	2,3	20,07	82,85
Porcins	M têtes	13,42	11,99	8,0	15,87	125,48
dont truies	M têtes	1,37	1,26	0,77	1,52	12,26
Production 1998						
Viande bovine	1000 tec	494	166	256 (99)	1 878	7 662
Viande porcine	1000 tec	1 715	1 631	1 225 (99)	2 309	17 567
Volailles	1000 tec	1 154	190	600 (99)	2 319	8 548
Oeufs	1000t util.	635	80		1 108	5 423
Effluents	M T/an	76	40			

Sources SCEES (Agreste), Eurostat et OFIVAL tec= tonne équivalent carcasse

IX – Les Pays-Bas

Les Pays-Bas sont comparables à la Bretagne en surface, population rurale et production agricole et animale. C'est le pays qui a lancé en Europe la technique de l'élevage hors-sol (surtout porcins et bovins), qui provoque des rejets importants d'azote. La détérioration des eaux brutes et les politiques conçues pour y remédier ont ainsi précédé de quelques années la situation bretonne.

Cependant, les Pays-Bas présentent deux différences très importantes avec la Bretagne : les eaux souterraines y sont largement dominantes dans l'alimentation en eau, et les populations rurales y sont très imbriquées avec les villes importantes, notamment dans le sud du

pays, ce qui entraîne une place plus importante accordée à l'ammoniac et permet des modes de financement très spéciaux (autorisations de construire des logements, pour le programme le plus récent).

A – Les objectifs et le cadre des programmes successifs

Avec une population dense et très sensibilisée à l'environnement, les Pays-Bas ont lancé dans les années 1980 un vaste plan de réduction des pollutions agricoles.

Ce plan a déjà comporté trois phases : les deux premières se sont déroulées de 1987 à 1995, tandis que la troisième, en cours, devrait pour se poursuivre jusqu'en 2008, voire 2010 (il est toutefois envisagé d'avancer à 2003 les objectifs assignés au terme du programme).

1 – Des objectifs ambitieux

Les objectifs sont sensiblement différents de ceux qui ont été fixés en France, ce qui tient surtout aux différences dans la géographie physique et humaine notées ci-dessus :

- équilibre de la fertilisation recherché d'abord sur les phosphates, et non pour les nitrates, contrairement à la France ;
- ramener le taux de nitrates à 50 mg/l dans la nappe phréatique (prioritaire sur les eaux de surface) alors qu'il y est déjà quatre fois plus élevé qu'en Bretagne, en certaines périodes et certains points ;
- baisser de moitié la teneur en nitrates des eaux superficielles, considérées comme secondaires contrairement à la Bretagne ;
- réduire les émissions d'ammoniac de 50 % en 2000 et de 70 % en 2005 par rapport à 1985 (émissions qui allègent la charge en nitrates dans les eaux, mais provoquent des odeurs, voire l'acidité de pluies) ; ce domaine est pris en compte mais très secondairement, en France.

2 – Les deux premières phases (1987 à 1995) : une politique de quotas de lisier

La législation de base de la lutte contre ces pollutions diffuses, comportait essentiellement la notion de « quota de lisier », exprimé en phosphates et déterminé par exploitation comme la différence entre la production de phosphate (évaluée forfaitairement selon le cheptel présent en 1986) et la capacité de mobilisation par les cultures. L'excédent qui en résulte fait l'objet d'une taxation annuelle progressive. C'est un principe

comparable mais appliqué à l'azote qui est retenu en France dans le projet de réforme des lois sur l'eau, avec le projet de redevance sur les excédents d'azote.

Diverses mesures complémentaires s'y ajoutaient, par exemple, pour les exploitations excédentaires, l'obligation de tenir une comptabilité lisier et l'interdiction d'accroître le nombre de places (le nombre de porcs produits pouvant néanmoins continuer à augmenter du fait de l'augmentation de la productivité).

De 1984 à 1997, ces quotas de lisiers pouvaient être vendus, avec un prélèvement de 25 % pour l'Etat, sur le modèle d'un « marché de permis ». Ces quotas ont finalement été supprimés par le programme de restructuration porcine de juillet 1997, qui est examiné plus loin.

3 – Le financement des programmes

Dans les premières phases de la politique de maîtrise des déjections animales, plus particulièrement jusqu'à 1998, les crédits octroyés comprenaient :

des crédits publics pour :

- la couverture des silos de lisier (devenue ensuite obligatoire), pour réduire les émissions d'ammoniac ,
- l'achat de matériel d'injection de lisier dans les terres (effectuée surtout par des entreprises de travaux agricoles),
- des projets de traitement du lisier, subventionnés jusqu'à 1994 ; il semblerait que seule une faible partie de l'enveloppe prévue de 114.34 M€ ait été effectivement dépensée ;

le produit de taxes

- sur les excédents de lisier pour 13,72 M€ en 1994 ;
- dites « affectées » pour 10,37 M€ en 1994.

Ces taxes finançaient aussi des équipements de stockage dans les zones de réception du lisier, des primes à la qualité des pratiques, et la création de banques de lisier qui ont aujourd'hui disparu.

4 – Les effets sur le milieu

Selon certains rapports, la charge de phosphate rejetée dans l'environnement aurait diminué de 25 %, et celle d'azote de 20 % en

1997 par rapport à 1984. D'autres données sont cependant moins positives :

		1990	1995
Phytosanitaires (en t)		18 835	12 160
Surplus d'azote (en kg/ha) :	toutes exploitations	353	347
	grandes cultures	170	188
	lait	395	406
Surplus de phosphore (kg/ha)	toutes exploitations	33	25
	grandes cultures	28	22
	lait	27	28

Source : Brouwer et al. 1997 selon INRA 1999

Pour comparer ces résultats à ceux de la Bretagne, il convient de noter que ces progrès limités ont été acquis après huit ans d'action.

B – Après 1996 : le croisement de deux approches

De 1996 à 1998 se sont mises en place deux séries de réglementations qui concernent directement les pollutions agricoles :

a) *La troisième phase de la politique « lisiers »*, qui a démarré en 1996 et devrait durer jusqu'à 2010 et modifie sensiblement les programmes, du fait de l'insuffisance des résultats obtenus sur les huit ans passés (teneurs encore souvent supérieures à 150 ou 200 mg/l), en intégrant les engrais minéraux dans l'opération.

b) *Une politique de limitation et de restructuration des élevages* adoptée du reste essentiellement pour des raisons sanitaires, après la peste porcine de 1997.

Ces deux approches vont désormais être menées conjointement, non sans difficultés juridiques internes et communautaires.

1 – La comptabilité minérale : MINAS (1998)

En 1998 est introduite la comptabilité minérale « MINAS » pour certaines catégories d'exploitations, remplaçant l'évaluation forfaitaire antérieure.

Le système est assez proche de l'ensemble que forment, en France, le cahier de fertilisation introduit à cette époque et la redevance sur les excédents d'azote prévue dans le projet de réforme des lois sur l'eau : cette « comptabilité minérale » comporte en effet, outre les déjections animales, les engrais minéraux.

a) Campagne 1998 : première année d'application de MINAS

Le Parlement néerlandais a été informé des résultats de la campagne MINAS 1998 en novembre 2000⁴². Il apparaît que 9,15 M€ seulement avaient été payés sur les 55 résultant des déclarations des agriculteurs, alors qu'il était prévu que la moitié devait être payé en 2000 et l'autre moitié en 2001.

Le traitement des déclarations s'avère très lourd, du fait de nombreuses erreurs qui, même si leur impact financier est faible, ne pouvaient pas être admises par les services fiscaux.

Par surcroît, plus de 7000 exploitations agricoles ont refusé de renvoyer leurs déclarations, 4 000 d'entre elles se voyant alors infliger des amendes fixées par l'administration ainsi qu'une taxe forfaitaire.

b) Campagne 1999, 2^e année d'application de MINAS

L'analyse réalisée fin 2000 sur l'application de MINAS pour 1999 (déclarations envoyées au Bureau des Taxes jusqu'à la fin 2000) montre qu'elle a donné lieu à 41 000 déclarations « détaillées », 7 500 déclarations forfaitaires, et 43 000 exonérations,

Quelques 2500 exploitations agricoles et 50 sociétés intermédiaires n'ont pas fait de déclaration, malgré un rappel et une mise en demeure, et se sont donc vues appliquer une taxe forfaitaire administrative.

En fonction des données fournies par les agriculteurs (avant contrôle), le montant de taxes à payer sur 1999 serait de 41,16 M€, montant inférieur à celui de 1998 ; les deux tiers des exploitations n'auraient pas à payer de taxe sur l'azote et/ou sur le phosphate. Pour la plupart d'entre eux, qui auront des taxes à payer, celles-ci resteront inférieures à 460 €. Il est à noter que ces chiffres sont supérieurs à ceux mentionnés dans le récapitulatif budgétaire de 2001.

2 – Le fonctionnement administratif

Le Bureau des Taxes s'apprêtait début 2001, à traiter les déclarations relatives à 1999. Le ministère s'est engagé à ce que 50 % de celles-ci soient traitées en 2001, et 50% en 2002.

⁴² « Evaluatie 2000 van de Meetstoffenwet », document publié par le ministère de l'agriculture et de l'environnement.

Le Bureau des taxes a été fort critiqué pour sa lenteur pour répondre à l'introduction de MINAS en 1998, suivie de la loi sur la restructuration porcine en 1999. Son personnel est pourtant passé de 115 personnes fin 1997 à près de 500 en début 2000, représentant un taux de croissance des emplois incomparablement plus élevé que celui des services chargés en France de mettre en œuvre le PMPOA et le régime ICPE. De nombreuses améliorations ont été apportées depuis avec, par exemple, un fort investissement pour un site internet, afin de réduire le besoin de réponses aux nombreuses questions téléphoniques, ce qui reste encore à mettre en place en France.

Un tel souci des moyens de gestion, qui a fait quelque peu défaut au PMPOA, sera à examiner en France pour la mise en œuvre de la redevance sur les excédents d'azote, que les agences de l'eau n'ont sans doute pas à ce jour la capacité administrative et technique d'assurer.

3 – Les effets de la comptabilité MINAS

Sans qu'il soit possible de définir ce qui revient à MINAS et aux autres mesures, il peut être noté que :

- dans le secteur de l'élevage, l'emploi d'engrais azotés est passé, en moyenne, de 215 kg d'azote/ha pendant la saison 97/98, à 179 kg en 1999/2000, soit une baisse de 36 kg/ha.
- le coût d'évacuation du lisier (prix négatif) a fortement augmenté entre 1997 et 2000, passant en moyenne de 6 à 11 € par tonne.

L'étude du LEI montre que l'impact économique de l'introduction de MINAS sur les exploitations dans les années 98 et 99 a été faible. Le gouvernement insiste sur les économies qui peuvent découler pour l'exploitation d'une meilleure gestion des aliments et fertilisants.

4 – Evolution de la réglementation MINAS

Une modification de la loi sur les fertilisants est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Désormais, la comptabilité minérale MINAS s'applique aussi aux élevages intensifs et aux exploitations de grandes cultures, maraîchères et horticoles (sauf en serres). Ainsi, une grande partie des exploitations est soumise à ce système de gestion des minéraux, lié au nouveau plan lisier qui sera examiné ci-dessous.

Par ailleurs, les normes de perte d'azote sont renforcées, un nouvel article permettant d'imposer par décret une capacité minimum de stockage des déjections animales dans l'exploitation.

Enfin, les éleveurs sont désormais contraints de faire viser leur déclaration MINAS par un expert-comptable à partir de 2000.

Là encore, la plupart de ces mesures entreront en vigueur en France avec le projet de redevance sur les excédents d'azote.

A titre expérimental, des primes ont été accordées de 1997 à 1999 aux agriculteurs dont la comptabilité MINAS faisait apparaître des pertes de minéraux inférieures aux normes imposées. Mais l'effet de ces primes est resté faible (baisse supplémentaire de 7 à 9 kg/an de l'excédent d'azote par rapport aux exploitations ne touchant pas de primes), tandis qu'elles rendent moins intéressant l'usage de déjections animales par les producteurs végétaux et les éleveurs extensifs, ce qui pourrait accroître la pression sur le marché du lisier. Le ministère n'envisage donc pas dans l'immédiat d'étendre un tel système de primes.

En 2001, enfin, une opération de communication sera menée pour améliorer l'acceptation de MINAS et des contrats de vente de lisier, et pour mieux faire comprendre le lien avec la politique européenne, sujets aussi délicats à faire passer, mais aussi essentiels qu'en France.

C – Une politique de réduction des effectifs renforcée depuis 1998

Contrairement à la France, un volet important de la politique néerlandaise porte désormais sur la maîtrise des effectifs animaux, voire sur la programmation de leur réduction.

1 – La loi sur la restructuration porcine : un essai de limitation des effectifs (1998)

a) Un projet ambitieux à fins multiples

Suite à la grave épidémie de peste porcine qui venait de toucher les Pays-Bas, une « loi sur la restructuration porcine » (Whv), votée en décembre 1997 par les députés en avril 1998 par les sénateurs, introduisait des quotas porcins à partir du 1^{er} septembre 1998 et visait une réduction du cheptel porcin de 20 à 25 % d'ici l'an 2000, par rapport au cheptel recensé en 1995/1996 (avant l'épidémie).

Cette réduction des effectifs, beaucoup plus volontariste que la politique adoptée dans les ZES en France, devait s'opérer en deux temps :

- 10 % en 1998 (avec cependant un régime d'exceptions) ;

- 15 % au maximum en 2000, modulée en fonction des quotas rachetés par l'Etat et de l'usage d'aliments à teneur réduite en phosphates.

Des exceptions étaient prévues pour les élevages susceptibles d'être mis en difficulté (notamment ceux ayant racheté des quotas de lisier, dont le cheptel correspondant ne serait pas pris en compte), ce qui relève d'une logique comparable à celle de la « marge de développement » des ZES bretonnes.

Comme on le verra, les réductions obtenues apparaissent sensiblement inférieures à ces objectifs.

b) Les difficultés de lancement du programme de réduction

La réduction des cheptels devait être favorisée par les prélèvements effectués sur les quotas en cas de transactions, ainsi que par le rachat de quotas par l'Etat (des règlements de cessation d'activité étaient mis en place pour favoriser la cession de quotas porcins à l'Etat).

Saisi par le syndicat NVV (syndicat porcin), le tribunal de La Haye a jugé en décembre 1998, puis en février 1999, que tous les quotas retirés devaient être indemnisés à un niveau suffisant, exigence qui a conduit ce plan à être abandonné dès 1999.

Après ces hésitations, l'arrêt rendu finalement le 20 janvier 2000 en appel a finalement invalidé le jugement de première instance, et autorisé la réduction générique de 10 % du cheptel à s'appliquer. Le NVV a fait appel en cassation contre cet arrêt, auprès de la Cour de cassation. Un arrêt de celle-ci est attendu au plus tôt à la mi-2001.

c) La conversion de quotas de lisier en quotas animaux

Le Bureau des Taxes a converti les quotas de lisier de pratiquement tous les 27 500 élevages de porcs enregistrés en quotas porcins. On ne sait pas encore quel sera exactement le nombre de ces quotas porcins après l'application de la loi de restructuration (10 % de réduction des quotas) et des règlements « cas difficiles » et « pionniers en matière environnementale ». Le traitement des dossiers est en effet très complexe étant donné la coexistence de deux régimes le lien étroit avec d'autres réglementations et avec notamment le règlement de transactions foncières ou les quotas de lisier ou porcins.

La conversion des quotas de lisier utilisés pour l'aviculture en quotas avicoles sera quant à elle terminée au 2^{ème} semestre 2001.

d) L'ampleur de la réduction attendue

L'évaluation de mars 2001 estime que l'ensemble des mesures de réduction, dont la réduction générique si elle est maintenue, doit permettre pour 2003 une réduction des émissions de phosphates de 10 600 tonnes, dont :

- rachat de quotas porcins : 1 500 tonnes (337 000 porcs),
- prélèvements sur les transactions 1 300 tonnes (300 000 porcs),
- BEVAR (droits achetés) 300 tonnes (70 000 porcs),
- RBV (règlement cessation d'activité) 5 000 tonnes,
- Effet de la réduction gén. de 10 % (Whv) 2 500 tonnes.

On notera que le total correspondrait à quelques 2 300 000 porcs, soit près de 17 % du cheptel néerlandais.

2 – Un nouveau plan lisier toutes espèces (1999)

Devant l'insatisfaction de la commission européenne face au plan MINAS, même renforcé en 1998/99, et les blocages juridiques de la loi de restructuration, le nouveau ministre de l'agriculture (qui se trouve être l'un des « auteurs » de la directive Nitrates puisqu'il était alors directeur général l'environnement au sein de la commission) a présenté un nouveau plan lisier, approuvé par le conseil des ministres néerlandais le 10 septembre 1999 et voté le 22 février 2001 par la 2^{ème} chambre. Ce projet de loi devait entrer en vigueur le 1er janvier 2002.

Ce plan concerne toutes les productions animales, contrairement à la loi de restructuration, et oblige les éleveurs à conclure des contrats de livraison pour leur lisier en excédent, préalablement à la production, avec la menace de réduire ou fermer leur élevage s'ils n'y parviennent pas, ainsi que le renforcement des normes de pertes d'azote et de phosphate de MINAS pour les années 2002 et 2003 (forte hausse des taxes sur les excédents d'azote et introduction d'un système de contrats de vente de lisier pour 2002).

Le régime de quotas est de plus étendu à l'aviculture depuis le 1^{er} janvier 2001, avec un « gel » de la production nationale de fientes de volailles au niveau de 1998 (une procédure existe pour les cas difficiles).

En revanche, le plan prévoit l'adoption de règles d'épandage dérogatoires par rapport à celles imposées par la directive « Nitrates » : le 25 avril 2000, les Pays-Bas ont informé la Commission que dans le cadre de la directive, ils appliqueraient une dérogation pour l'emploi de

déjections animales sur les surfaces en herbe (300 kg d'azote/ha en 2002 et 250 kg à partir de 2003). Cette demande de dérogation s'appuie sur une analyse réalisée par plusieurs instituts de recherche néerlandais. Son acceptation par la commission est encore en suspens.

Ce plan paraît plus sévère que les programmes français au niveau des taxes, tout en affichant des plafonds d'épandage moins élevés.

Les conséquences économiques annoncées de l'ensemble de ces mesures sont élevées : disparition de 6 000 élevages, perte de 12 000 emplois dans l'industrie d'amont et d'aval, et diminution de 15 à 25 % des cheptels porcin, bovin et avicole.

3 – La loi de reconstruction des zones d'élevage (2001)

Ce projet de loi (voté par la 2^{ème} chambre le 14 décembre 2000, et à l'étude début 2001 à la 1^{ère} chambre du parlement) adopte une approche intégrée très ambitieuse des problèmes des zones d'élevages.

Il s'agit certes de problèmes de pollution, mais surtout, semble-t-il, de problèmes d'hygiène et de prévention d'épidémies (après la peste porcine et la fièvre aphteuse), que favorise la concentration des élevages, plus forte aux Pays-Bas que dans les zones les plus denses de Bretagne.

Avec la diminution des activités liées à l'élevage dans certaines parties des « zones de reconstruction », il est prévu de remodeler complètement la carte de l'élevage en désignant ailleurs des zones de développement pour l'agriculture. Cette reconstruction doit devenir un pilier important de la politique du lisier. Les cinq provinces de reconstruction préparent des « plans de reconstruction », plans pilotes et programmes de réalisation, agréés par les ministères de l'agriculture et de l'environnement. L'Etat a prévu d'engager 55 M€ pour ces plans pilotes, mais la plus grande partie des moyens accordés en 2000 ont été utilisés pour l'acquisition de foncier.

D – Le mode de financement adopté

Plusieurs ministères contribuent au financement des programmes de réduction des pollutions agricoles.

Un premier seuil avait été franchi en 1998, pour accompagner le lancement de la troisième phase du programme évoquée ci-dessus. Les crédits prévus pour la période 2000-2004 au titre du lisier et des engrais minéraux représentent plus de 823 M€, dont une partie est à la charge des provinces en contrepartie de la possibilité de construire des logements.

Les 20 exploitations par province désignées comme exploitations pilotes, soit 240 au total, bénéficient d'un appui qualifié d' « intense », afin de réduire au maximum les pertes au moindre coût.

Avec l'instauration du nouveau plan lisier en 1999, le gouvernement a confirmé l'essentiel des crédits prévus pour l'assainissement du secteur porcin et le réaménagement des régions d'élevage (650 M€), mais, en outre, il a décidé d'affecter près de 230 M€ à un plan économique et social pour les quelque 6 000 exploitations supposées fermer.

Ainsi, le financement pour le « nouveau plan lisier » (2000 à 2002/04) s'élèverait à 870 M€. Le cœur du dispositif est constitué par le programme de cessation d'activité, qui comporte :

- une indemnité de cessation pour le rachat de droits de production équivalents à 21 500 t de phosphate pour 312 M€ ;
- l'indemnisation pour la démolition de bâtiments d'élevage pour 435 M€. Les provinces doivent préfinancer ces aides qu'elles pourront récupérer grâce à la possibilité de construire 6 500 logements.

La mise en œuvre de la politique du lisier proposée à la Chambre en février 2000 comprend par ailleurs l'attribution de 68,60 M€ pour le développement et la diffusion de connaissances, et un montant identique pour des projets de formation en fertilisation minérale.

Une brochure du ministère de l'agriculture⁴³ estime aux niveaux suivants les dépenses et recettes liées à la lutte contre les pollutions agricoles (ces montants ne reprennent pas les dépenses des régions néerlandaises, qui en doubleraient presque le montant) :

43 « Policy Document on Manure and Ammonia », *Ministry of agriculture, nature management and fisheries*.

En M€	1996	1997	1998	chaque année de 1999 à 2002
Démonstration et RD	5	5	4.3	4
investissement	3.4	6.6	7.4	4.5
restructuration	7	27	37	37
résorption	24	11.3	2	
gestion	10	9.3	15	8.2
contrôle	3	5	12	11.6
<u>Total dépenses</u>	51.3	64	78	71.0
taxe excédent	15.2	13	12.5	12.5
taxe minérale				7
<u>Total taxes</u>	15.2	13	12.5	19.8

Les dépenses prises en compte ici sont très voisines des dépenses totales prises en compte par l'Etat et l'ensemble des collectivités en Bretagne. Mais ici, une partie significative des crédits (un peu plus d'un tiers) provient de taxes spécifiques, qui garantissent un minimum d'application du principe pollueur / payeur, ce qui fait défaut Bretagne.

E – L'insatisfaction de la Commission Européenne

En 1998, le programme MINAS de comptabilité minérale a été jugé insuffisant par la commission européenne, qui estimait que les pénalités adoptées ne permettraient pas de ramener les teneurs en nitrates à 50 g/l avant 2008 ou 2010, et encore seulement si les normes les plus sévères étaient adoptées. Elle a donc exigé un plan plus ambitieux.

Le plan adressé à Bruxelles le 1^{er} décembre 1998, comprenant des normes plus strictes pour l'azote sur certaines régions sableuses sensibles (normes MINAS et plafond de chargement à l'horizon 2008) et la réduction du cheptel porcin n'a pas encore été jugé suffisant par la commission, qui a demandé le 30 août 2000 à la CJCE de condamner les Pays-Bas pour non-respect de la directive « Nitrates ».

F – L'efficacité des programmes néerlandais

Il ne semble pas y avoir eu d'évaluation globale de la politique menée depuis 15 ans, à l'exception d'une évaluation de la « nouvelle politique » engagée en 1998, publiée en mars 2001, largement utilisée ici.

1 – Les effectifs animaux

Les cheptels ont effectivement diminué aux Pays-Bas : en fin 2000, les effectifs bovins avaient baissé de 5 % par rapport 1999, et les effectifs porcins de 2 %, soit une baisse comparable à celle observée en France mais considérablement inférieure à l'objectif initial.

En novembre 2000, on comptait encore 3,9 millions de bovins, 5 % de moins qu'en 1999. La baisse n'est pas équivalente dans toutes les catégories. Le nombre de génisses gestantes et d'autres bovins destinés à la reproduction a baissé de 8 % sur la même période.

De 1984 à 1987, le cheptel porcin a augmenté en moyenne de 7 % par an. On comptait 14 millions de porcs (toutes catégories) en 1987. Ce cheptel s'est ensuite stabilisé jusqu'à 1996 autour de 14 millions d'unités. Après que la peste porcine se fut déclarée en février 1997, le cheptel est tombé à 11,4 millions en décembre 1997. Il est remonté à 13,4 millions un an après. Pour les deux années suivantes, il s'est réduit chaque année de 2 %. Le nombre total de porcs était ainsi de 12,8 millions en 2000. Cependant, le nombre de truies gestantes a baissé plus vite que le reste du cheptel, avec une diminution de 4 % en un an.

Cette diminution est faible par rapport aux résultats annoncés et, surtout, conforme à l'évolution générale observée en Europe liée au cycle du porc.

2 – Les excédents en phosphore et en azote dans les sols

Une enquête sur modèle laisse à penser que les fuites annuelles d'azote (apports totaux diminués de l'utilisation, de la décomposition et du stockage) auraient diminué, en trois ans de 1997 à 1999, en moyenne, de 14 Kg/ha (7 à 9 contre 21 à 27), mais les raisons peuvent en être multiples et l'effet sur les nappes n'a pas été constaté.

3 – La qualité des eaux

Les résultats sur la qualité des eaux sont encore incertains : une baisse constatée en 1998 dans la partie supérieure des nappes est-elle conjoncturelle ou durable ? Le programme de surveillance actuel prévoit du reste que la qualité est mesurée dans le premier mètre de la nappe phréatique. Ceci permet, sous certaines réserves, de constater plus rapidement les effets des changements mais est loin de refléter l'évolution de la ressource en eau. Ce principe est en cours de discussion à Bruxelles.

La concentration de nitrates pour une situation moyenne de précipitation paraît à peu près constante sur la période 1992-1997 et atteint environ 145 mg/l. En 1998, cette concentration moyenne est tombée à environ 115 mg/l, ce qui pourrait être aussi une conséquence de la peste porcine en 1997. Les concentrations de nitrates mesurées annuellement dans **la partie supérieure de la nappe** montrent de fortes variations suite aux différences de précipitations annuelles. Une méthode de correction a été élaborée pour cela (Boumans *et al.*, 1997).



Au total, les programmes néerlandais se sont attaqués à une dégradation des eaux particulièrement sévère en certaines parties du territoire : il est sans doute normal que l'inversion des tendances y exige du temps. Surtout, à l'inverse de la Bretagne, les programmes engagés aux Pays-Bas entreprennent maintenant une réduction des effectifs animaux, et n'ont pas craint de planifier une réduction et un redéploiement des activités d'élevage. Une telle volonté fait clairement défaut en Bretagne. Enfin, comme il a été indiqué, des taxes spécifiques ont donné un minimum de substance au principe communautaire du pollueur / payeur.

X – Le Danemark

Si la situation du Danemark est très analogue à celle de la Bretagne au niveau de la production et de la pluviométrie, elle en diffère fortement par le fait que ce pays s'approvisionne quasi-exclusivement (98 %) en eaux souterraines (avec 3 900 stations de pompage et 140 000 petits puits privés), grâce à des nappes étendues. L'eau souterraine n'y subit aucun traitement, pas même de chloration, sauf sur deux sites.

Cette eau reste globalement de bonne qualité. Cependant, malgré la capacité de filtration des sols, 2,2 % des forages dépassent maintenant 50 mg/l de nitrates et 6,3 la valeur cible de 25g/l. Même si ces forages n'assurent que 6 à 10 % de l'eau potable, ceci est d'autant plus préoccupant que la restauration sera plus lente qu'en Bretagne.

En revanche, un tiers des cours d'eau est considéré comme pollué, et 60 % des lacs présentent des signes d'eutrophisation.

A – Les programmes successifs

Après plusieurs plans d'action lancés dans les années 1980, un vaste programme d'assainissement des milieux aquatiques (Vandmildjoeplan II) a été adopté en 1998, destiné essentiellement à limiter les apports en azote et en phosphore dans les zones côtières⁴⁴.

Pour ce programme, le gouvernement danois a retenu plusieurs instruments :

- réglementation de l'épandage et du stockage des lisiers (6 mois minimum, souvent 9 à 10 mois) ;
- limitation du nombre d'unités animales en fonction de la surface (« règles d'harmonie ») ;
- limitation du nombre de pesticides et de leur usage ;
- création d'un régime d'autorisation des élevages de plus de 250 unités animales ;
- réduction des apports de fertilisation, limités à un niveau 10 % en dessous de l'optimum économique, ce qui n'est pas sans poser de problèmes, mais a l'intérêt de poser clairement une question-clé ;
- modification des méthodes culturales et d'élevage, analogues à celles retenues en 1994 en Bretagne par BEP II (couvert hivernal, bandes enherbées,...) ainsi que des normes minimales sur l'azote déclaré dans les épandages.

Les exploitations de plus de 10 ha doivent respecter un plan de fertilisation et tenir un plan d'épandage ; les bilans sont adressés à l'administration chaque année et des pénalités sont appliquées en cas de fertilisation excessive. Les petites exploitations, qui n'ont pas à suivre un tel plan, doivent payer une taxe de 5 DKK par Kg d'azote.

Il avait été envisagé d'instituer une taxe sur les fertilisants, mais ce projet a été abandonné.

Le Danemark avait également adopté en 1986 un plan visant à réduire l'usage des pesticides de moitié : en fait, la baisse enregistrée de 1981-85 à 1998 n'a atteint que 21 %. Pour amplifier cette baisse, une taxe sur les pesticides a été introduite en 1996 et doublée fin 1998. Le produit de cette taxe est passé de 33.54 M€ en 1997 à 48 M€ en 1999. Sur ces 48 M€, 27 ont été utilisés en aides agricoles et 21 ont servi à

⁴⁴ La plupart des développements relatifs au Danemark s'appuient sur « Comparing the local use of environmental policy instruments in Nordic and Baltic countries – The issue of diffuse water pollution », Karina Eckerberg, *Environmental Politics*, vol.6.

subventionner la conversion au biologique et les travaux permettant de limiter les pollutions des eaux par nitrates et pesticides.

Un nouveau plan 2000-2003 a été engagé, avec le financement suivant (en M€ arrondis) :

Orientation vers l'agriculture biologique	8
Recherche sur l'agriculture organique	5
Détermination de zones sensibles pour les pesticides	7
Plans de réduction individuels	4
Animation et formation	3
Actions techniques diverses	5
Effets et évaluation	3
Total	35

Le montant de ces programmes est sensiblement moins élevé, en montant annuel, que l'ensemble des programmes français. Ils sont par ailleurs financés essentiellement par des taxes.

B – Une efficacité encore limitée

Ces mesures ont pu contribuer à limiter l'emploi total d'azote ; cependant, sur 20 ans, la part des fumiers et lisiers dans l'apport d'azote aux cultures a peu augmenté (40 % en 1996-97 contre 38,7 en 1981-85), le ratio d'utilisation passant seulement de 45 à 55 % : ce constat tendrait à confirmer le scepticisme exprimé plus haut sur les espoirs de remplacement des amendements minéraux par des lisiers, d'autant que les céréaliers reprochent à cette réduction des apports d'azote une baisse du taux de protéines dans le grain.

Un bilan sur 15 ans présenté par le ministère de l'environnement en novembre 2000 du 7 mai 2001 conclut cependant que :

- la quantité d'engrais minéraux utilisés a été réduite de 30 %, moins par substitution que par réduction globale des intrants ;
- le surplus en agriculture (apports moins exportation par les récoltes), a été réduit de près de 20 % ;
- les pertes d'azote infiltré auraient baissé de 27 %.

Sans que cela soit encore significatif, la baisse des concentrations en nitrates dans le sol au niveau racinaire devrait entraîner une baisse de la teneur dans les eaux.

C – Insertion dans un modèle général « nordique »

La politique du Danemark s'inscrit dans le cadre d'un programme-cadre de coopération en matière d'environnement lié aux politiques agricole et forestière pour 1990-1995 adopté en 1990 par le conseil des ministres des pays nordiques.

Parmi les problèmes communs à tous ces pays figurait la dissémination de matières nutritives d'origine agricole, voire forestière, notamment de l'azote et du phosphore. Ainsi, le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Suède, l'Estonie et la Lituanie s'étaient-ils engagés à en réduire les teneurs de 50 % en 1995 par rapport à 1987.

Les moyens adoptés ont varié selon les pays, en combinant les voies réglementaire, économiques, fiscale, voire sociales.

Un rapport d'évaluation note que les voies réglementaires sont souvent ambiguës car peu ou mal appliquées, et ne visent parfois qu'un effet d'affichage. Les aides, quant à elles, ont pour la plupart porté sur les équipements de stockage, de manutention et d'épandage, le choix des cultures et le gel de terres sensibles.

Les taxes sur les fertilisants minéraux ont été appliquées par trois pays (Suède en 1984, Norvège en 1988, et Finlande en 1990) à l'initiative de mouvements écologiques, qui ont échoué dans leur tentative de les faire adopter au Danemark. Il a toutefois été considéré que ces taxes, de l'ordre de 10 % du prix des engrais, n'avaient pas un effet décisif sur leur consommation. Une étude hollandaise conclut qu'il faudrait des taxes de 200 % pour avoir un effet significatif.

Finalement, après l'abandon de cette taxe par la Finlande, la Suède et la Norvège semblent ne la conserver que pour ne pas priver les collectivités locales de son produit.

Le programme d'évaluation de ces engagements, préparé en 1997⁴⁵, est sévère sur les résultats bruts :

- l'objectif de 50 % de réduction de la pollution n'a été atteint que sur certains points noirs pour des pollutions concentrées (rejets d'usines, collectivités,...), et non pour les pollutions diffuses ;
- sur les quatre pays scandinaves, non seulement la charge en nutriments des milieux n'a pas diminué de moitié, mais a continué à croître. Le rapport attribue ce fait à des facteurs climatiques, voire à des pollutions venant d'autres pays (en l'occurrence, le Royaume uni et les champs pétroliers de la mer du nord sont probablement visés) ;

45 Eckerberg K. op.cité.

- les émissions de nutriments dans les zones pilotes ont baissé de 20 %, mais cela n'a pas entraîné de baisse sur les teneurs des eaux ;
- les modifications de comportement ont été d'abord le produit d'incitations économiques lorsque celles-ci étaient substantielles, mais leur durée de vie au-delà de ces incitations est douteuse.

Comme dans le cas de la Bretagne, un impact réel et plus rapide sur la qualité des eaux aurait probablement nécessité une diminution plus drastique des apports. Mais une telle politique, éloignée de l'optimum d'utilisation des engrais d'un point de vue strictement économique, ne peut résulter que de démarches très volontaires, d'autant qu'ils ne peuvent pas prendre appui sur les mécanismes communautaires dans les secteurs non aidés.

XI – Les Etats-Unis

Compte tenu de la place des Etats –Unis sur les marchés du porc et de la volaille, comme sur celui de la nutrition animale une comparaison même plus sommaire que les précédentes apparaît utile⁴⁶.

A – Les premières phases

En 1980, la protection de l'eau prend place dans le programme général pour l'agriculture durable lancé en 1936 (Agriculture Conservation Program), au moyen d'une prime annuelle pouvant atteindre 3 500 USD, en contrepartie du respect de certaines pratiques écologiques mais plus coûteuses que les pratiques courantes.

Depuis 1990, la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricoles est individualisée dans un « projet incitatif pour la qualité de l'eau » (Water Quality Incentives Program ou WQIP). Ce programme, lancé par les ministères de l'agriculture (USDA), de l'environnement (US EPA), de l'intérieur et du commerce, visait à s'attaquer aux pollutions diffuses par la promotion de pratiques agricoles à la fois respectueuses de l'environnement et rentables, avec une place importante accordée à la recherche et aux projets pilotes montrant leur intérêt économique pour les

⁴⁶ Cette analyse a été effectuée sur une base essentiellement bibliographique, grâce aux résultats d'une étude effectuée par l'INRA en mai 1999 avec l'aide du ministère de l'agriculture et de la pêche sur la place de l'environnement dans les politiques agricoles, et complétée par des contacts directs, notamment auprès de l'ambassade, ainsi qu'avec divers documents américains.

exploitants. Il portait sur la gestion de l'azote, du phosphore et des engrais, à côté de la protection contre l'érosion et de l'irrigation et a bénéficié de 1990 à 1996 de crédits variant selon les années de 83 à 116 millions de dollars.

Limité à des zones prioritaires, ce programme retient 39 pratiques et a concerné en 1995 près de 420 000 ha, sur la base d'environ 18 USD/ha, les sommes étant doublées sur les bassins versants sensibles.

La part consacrée à des pratiques destinées à préserver la ressource en eau y est passée de 7 % en 1988 à 23 % en 1994. Cependant une part de ces actions concerne davantage l'irrigation que les rejets.

La loi agricole de 1995 a renforcé ce dispositif en ajoutant aux régimes d'incitation des subventions directes pouvant atteindre 75 % du coût de projets d'investissements tels que traitement des effluents et les bandes enherbées. Les très grands élevages sont cependant exclus de certaines de ces aides.

B – Les crédits consacrés à la protection des eaux

Les dépenses consacrées à la qualité de l'eau en 1996 représentaient près du tiers des crédits fédéraux liés à l'environnement :

- Au ministère de l'agriculture, le programme qualité de l'eau représentait 193 millions de dollars ;
- Au ministère de l'environnement, le même programme qualité de l'eau représente 526 millions de dollars, auxquels s'ajoutent 184 millions pour le programme eau potable et 109 millions au titre du programme pesticides.

S'ajoutent à ces dépenses les financements des Etats et des collectivités, qui, pour les seuls programmes du ministère de l'agriculture, s'élèvent à 736 millions de dollars.

Dans la lutte contre les pollutions diffuses, l'agriculture a touché, en 1995, près de 50 % des aides distribuées, soit 107 millions de dollars sur 274, pour la maîtrise des rejets.

C – La structure des élevages

En 1992, 511 000 agriculteurs élevaient les animaux en système hors-sol ou parcs d'embouche. Les plus grands élevages concentrent 1/3 de la production animale sur 3 % des terres cultivables possédées par les éleveurs.

Les élevages de volailles sont concentrées sur la côte est, et accusés d'être à l'origine de la pollution catastrophique qui affecte plusieurs grandes baies, telles que la baie de Chesapeake.

Pour le porc, la production est concentrée dans le Midwest / Cornbelt. Mais la concentration et « l'acceptation » des élevages est variable selon les Etats.

La situation est ainsi très tendue dans les zones traditionnelles de production. La Caroline du Nord, le plus gros producteur après l'Iowa, est peut-être le plus sensible du fait de la croissance de la production : le cheptel de truies y a triplé depuis 1990 et dépasse le million de têtes. Ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 1997 que les exploitations grandes et moyennes (plus de 200 porcs, 100 bovins ou 30 000 poulets) y sont soumises à un régime d'autorisation, conditionné par la mise en œuvre d'un plan de gestion des effluents. L'Iowa, le Missouri et le Wyoming ont adopté un régime comparable, mais avec des seuils différents.

Le durcissement des réglementations dans ces Etats incite les gros intégrateurs à installer leurs nouvelles productions dans d'autres régions où la faible densité de population et la faiblesse des législations environnementales leur laisse espérer moins de contraintes : sont concernés les Etats voisins (Caroline du Sud ou Géorgie), ou plus lointains, proches de certaines zones de consommation, tels que le Colorado et l'Utah.

En Oklahoma, où le cheptel porcin a été multiplié par quatre depuis 1991, le gouverneur a promulgué le 13 juin 1997 un décret-loi imposant des mesures d'urgence pour protéger les eaux des pollutions liées aux élevages : toutes les installations/extensions d'élevages importants de toutes espèces (pour les porcheries plus de 5 000 porcs) doivent être autorisées après mise à l'épreuve du comportement environnemental de l'éleveur pendant 3 ans. Le durcissement amène à la constitution de très grosses unités dans l'ouest de l'Etat : 10 000 truies (Land'O'Lakes) à 30 000 truies (Murphy Family Farms), tandis qu'un complexe géant, le plus grand du monde, a été entrepris dans l'Utah, avec 100 000 truies : ce système radical permet de traiter le problème des pollutions comme celui d'une grande ville, tout en demeurant à bonne distance des agglomérations. Il ne constitue sans doute pas une voie d'avenir en Europe, où rares sont les régions qui pourraient supporter des telles installations.

D – Le renforcement de la législation depuis 1998

Dans un rapport publié en 1997 « *La pollution par les déjections animales en Amérique, un problème national émergent* », le sénateur de l'Iowa Tom Harkin a proposé d'assujettir l'utilisation des rejets des élevages à des normes fédérales.

L'EPA (Environment Protection Agency) a présenté un projet en mars 1998 proposant une application plus stricte des procédures d'agrément des grands élevages au titre de la loi sur l'eau (Clean Water Act) : bien que l'obtention d'un permis soit obligatoire, la majorité des grands élevages n'en possèdent pas. Il propose une mise en conformité progressive étalée jusqu'en 2002 ou 2005 selon les élevages. Les éleveurs, d'abord opposés, notent cependant qu'un texte fédéral pourrait réduire les distorsions de concurrence entre régions.

Le gouvernement fédéral a lancé début 1998 un plan quinquennal pour la qualité des eaux, qui devait déboucher sur une nouvelle réglementation en fin d'année. Il notait que, 25 ans après le Clean Water Act, une part très importante des eaux demeurait impropre à la pêche et à la baignade. Parmi les mesures prévues figurent l'introduction de concentrations limites en azote et en phosphore.

En ce qui concerne l'agriculture et les pollutions diffuses, des changements de pratiques seraient imposés, mais dans la quasi-totalité des cas, la démarche retenue repose sur un changement volontaire des pratiques, assorti d'une indemnisation des surcoûts, comme il est précisé ci-dessous.

E – La place des voies réglementaire, économique et incitative

En règle générale, le gouvernement fédéral n'utilise pas la voie réglementaire pour les questions d'environnement. Il en est ainsi pour les pollutions diffuses d'origine agricole, à l'exception des pesticides en relation avec la loi de protection des aliments et des rejets des élevages hors-sol de plus de 1 000 places, au nombre d'environ 6 000 (encore les contraintes ne portent-elles dans ce cas que sur les capacités de stockage et non sur les rejets, et de nombreux établissements sont notoirement en situation illégale). L'administration fédérale privilégie les approches volontaires et incitatives : le Congrès s'est encore explicitement exprimé en faveur de cette approche lors du vote de la loi agricole de 1996.

De la même façon, il a été exclu d'appliquer le système des permis échangeables d'émission, favorisé pour les pollutions ponctuelles, compte tenu de la difficulté à cerner les responsabilités des pollueurs.

Au côté des instances fédérales, les Etats sont relativement actifs : quarante quatre d'entre eux ont créé des programmes d'actions et/ou promulgué des lois sur la protection de l'eau.

Ces actions revêtent diverses formes :

- réglementaire : il s'agit en général alors simplement de la transposition des textes fédéraux ;
- aides financières, souvent associées à des programmes de formation et/ou de sensibilisation ;
- utilisation des sols : contraintes liées au plan d'utilisation des sols, voire achats de terres par les collectivités sur le modèle des périmètres de protection éloignée français ;
- certification imposée aux utilisateurs de pesticides (souvent des entreprises de service : traitement aérien, ...) dans la plupart des états et restrictions sur l'emploi de pesticides dans huit états.
- plans de fertilisation obligatoires dans seize états.

La taxation des engrais / aliments est rare, mais concerne au moins quatre Etats, Wisconsin, Iowa, Minnesota et Orégon, qui ont institué des taxes supposées être affectées aux programmes pour l'eau. L'Iowa perçoit ainsi 75 USD par tonne d'engrais azoté, l'Orégon entre 20 et 60 USD.

Les professionnels ont estimé que la mise aux normes de l'ensemble des élevages coûterait environ 14 milliards de dollars. Dans le cadre de la préparation de la loi agricole qui doit couvrir les années 2002 et suivantes, ils essaient de faire prendre en charge une partie importante de ces coûts par les crédits publics.

Annexe 2

L'évolution des différentes sources de pollution

Il est possible, au travers des assiettes de pollution servant de base au calcul des redevances de l'agence de l'eau, de mesurer l'évolution des pollutions émises par les collectivités et les industries. En revanche, les agriculteurs ayant été, pendant toute la période, exonérés de redevances, l'évaluation de leurs rejets est fondée sur des éléments forfaitaires.

Pour les deux premières catégories, les assiettes servant de base à la redevance sont en décroissance, témoignant d'une maîtrise accrue de leurs rejets :

- *Pour les collectivités*, la mise en œuvre des objectifs de la directive du 21 mai 1991 « Eaux résiduaires urbaines » s'est traduite par une accélération sensible du rythme de construction de stations d'épuration et corrélativement, des capacités d'épuration des collectivités. Ainsi, sur la seule période 1994-1997, on constate une diminution de près de 10 % des matières en suspension et des phosphates, de 8,2 % de l'azote réduit, de 6,2 % des matières organiques et enfin de 5 % des matières inhibitrices.

L'évolution des primes d'épuration confirme cette tendance à l'amélioration des capacités d'épuration des collectivités, sensible dans le Morbihan (+ 14,3 %) et en Ile-et-Vilaine (12,2 %), plus modeste dans les Côtes d'Armor (+ 1,5 %) et dans le Finistère (+ 4,4 %).

Cependant, cette évolution ne suffira probablement pas à garantir le respect des échéances fixées par la directive même si les capacités d'épuration se sont parfois améliorées par la mise en place de systèmes d'élimination des nitrates dans les effluents.

- *Pour les industries*, bien que le système des redevances soit largement fondé sur des paramètres forfaitaires, l'évolution des assiettes témoigne là aussi, d'un accroissement des capacités d'épuration, et donc de moindres rejets finaux.

Ainsi, sur le paramètre « azote réduit », l'assiette nette de la redevance accuse une diminution sensible en 1998 par rapport à 1996 (après qu'elle eut augmenté sur la période 1993-1996), notamment dans

les Côtes d'Armor, qui enregistrent, sur ce paramètre, une réduction de 7,5 % des rejets quotidiens estimés entre 1993 et 1998.

Le paramètre « phosphore total » enregistre également une réduction continue, puisque les rejets estimés sur l'ensemble de la Bretagne passent de 3 034 tonnes par jour en 1993 à 2 808 tonnes en 1998, soit une réduction de 7,5 % là aussi.

- *Pour ce qui concerne l'agriculture*, l'évaluation des rejets dans l'environnement est fondée sur des estimations forfaitaires appliquées à des effectifs d'élevages et à des surfaces qui sont eux-mêmes mal connus.

Seuls les effectifs bovins ont connu une certaine stagnation, voire une légère régression passant de 2 454 à 2 372 milliers de têtes entre 1993 et 2000⁴⁷, alors que les effectifs mesurés au niveau national restaient stables. La Bretagne est cependant restée la première région bovine française, avec 11,6 % des effectifs bovins, 12,6 % de la viande produite et 23,2 % du lait.

Le développement est à l'inverse considérable pour ce qui concerne les élevages porcins. D'après les statistiques agricoles annuelles les effectifs bretons seraient passés de sept à huit millions de têtes entre 1993 et 1999, soit une augmentation de 14 %. Dans le même temps, les effectifs comptabilisés au niveau national ne s'accroissaient que de 9 %. La région a ainsi plus que consolidé sa place de première productrice de porcs, passant de 52 % à 55 % de la production nationale.

Les instructions ministérielles de 1996 visant à bloquer toute extension des élevages situés dans les zones d'excédent structurel sont apparemment restées lettres mortes, au moins dans les Côtes d'Armor, dont la quasi-totalité des cantons accueillant une production porcine sont classés en ZES.

Par ailleurs, l'augmentation importante des effectifs porcins en Ille-et-Vilaine résulte apparemment d'une « compensation » de la réduction des effectifs bovins par la diversification. L'hypothèse d'un contournement de la réglementation applicable aux ZES, surtout contraignante dans les Côtes d'Armor (alors que l'Ille-et-Vilaine ne compte que six cantons en ZES) est également probable : elle est en tous cas avancée par les services de l'État, qui pointent le risque d'une spécialisation des ateliers entre naisseurs et engraisseurs, les seconds étant « déplacés » dans un canton ou un département voisin.

L'augmentation des effectifs de volailles est identique en Bretagne et en France sur les années 1993-1999. Mais plus encore que pour les

47 Source : statistique agricole annuelle, AGRESTE.

autres productions animales, les évolutions sont très différentes d'un département à l'autre : c'est surtout la légère régression des effectifs avicoles présents dans le Finistère qui explique l'égalité entre les taux d'augmentation constatés en France et en Bretagne. En réalité, l'augmentation est très importante en Ille-et-Vilaine (+ 28 %) et dans le Morbihan (+ 19 %). Dans le second cas, on observe là aussi un effet de transfert entre les productions bovine et avicole.

Annexe 3

Les scénarios d'abandon des captages

Différents scénarios d'abandon total ou partiel des prises d'eau dépassant les valeurs limite en nitrates et matières organiques, ou dont l'évolution laisse supposer qu'elles les dépasseront dans un délai de dix ans, ont été étudiés par le schéma régional d'alimentation en eau potable. Ces données ont été mises en relation avec des hypothèses d'évolution de la consommation d'eau de manière à évaluer le risque quantitatif. Les résultats de ces scénarios sont préoccupants.

- dans les Côtes d'Armor, l'évolution de la teneur en nitrates constitue le risque majeur puisque, selon l'hypothèse d'évolution retenue, 62 à 66 % des besoins ne pourraient plus être couverts ;
- dans le Finistère, le taux de défaillance par rapport aux besoins varie de 10 à 22 % mais pourrait atteindre 69 à 75 % dans le cas d'une dégradation de la qualité de l'eau vis à vis du paramètre nitrates en l'absence de protection ;
- en Ile-et-Vilaine, la défaillance des ressources en terme de qualité pourrait atteindre 80 % ;
- dans le Morbihan, les matières organiques pèsent lourdement sur le bilan ressources/besoins : les déficits en terme de volumes liés à ce paramètre sont trois à quatre fois supérieurs par rapport aux déficits estimés sur le seul paramètre nitrates. Selon les hypothèses, le défaut de couverture des besoins varie de 11 à 75 % des ressources.

Au total, sur l'ensemble de la Bretagne, le schéma régional indique « *qu'une nouvelle dérive de la qualité des eaux en nitrates selon les mêmes tendances que celles observées actuellement engendrerait un déficit extrêmement important puisqu'il correspondrait à terme à 77 % des besoins en eau* ». Face à ce risque, la région a opté pour la « reconquête volontariste », estimant que l'abandon des captages constituait une « *stratégie de la fuite en avant et de l'inacceptable* ».

Annexe 4

La tentation des solutions palliatives

Si pour 97,6 % des points de distribution, l'eau est conforme aux normes réglementaires⁴⁸, pour rendre cette eau consommable, les collectivités locales sont parfois obligées de mettre en place des procédés de traitement supplémentaires importants et coûteux.

XII – Diverses techniques de traitement existent mais demeurent coûteuses

A – Les traitements dits « d'affinage »

Ces traitements par charbon actif existent dans 19 stations bretonnes pour les pesticides. Par exemple, le syndicat mixte d'aménagement des bassins de l'Elorn⁴⁹ et de la rivière de Daoulas, a dû équiper sa filière de traitement de l'eau de filtres à charbons actifs du fait de teneurs en pesticides très importantes dans les années récentes.

B – Dénitratation et dénitrification

Certaines pollutions exigent des techniques plus lourdes de dénitrification ou de dénitrification. Cinq usines fonctionnent actuellement en Bretagne. Il s'agit toutefois de techniques onéreuses : le projet d'usine de dénitrification de l'eau du barrage du Gouët alimentant Saint-Brieuc et sa région coûterait un franc supplémentaire par m³ pour les usagers. On les désigne généralement sous le terme générique de « dénitrification » bien qu'il faille distinguer « dénitrification » et « dénitrification ».

- Le traitement biologique (dénitrification) consiste à exploiter la capacité de certaines bactéries à consommer les nitrates comme source d'énergie en dégageant de l'azote gazeux, sans danger pour l'environnement. Mais ce procédé dégage également un peu d'oxyde

⁴⁸ taux 1999 établi par la DRASS sur la base de 10 000 analyses.

⁴⁹ l'Elorn fournit l'eau à 43% de la population finistérienne.

d'azote, gaz à effet de serre. Utilisé couramment pour dénitrifier les rejets, ce procédé est d'un emploi plus délicat pour le traitement destiné à la potabilisation de l'eau, à laquelle il est nécessaire ajouter un support carboné pour nourrir les bactéries.

- Le traitement sur résines échangeuse d'ions permet de récupérer les ions nitrates dans des éluats salés non-épanchables, mais ce procédé nécessiterait un stade de traitement supplémentaire aujourd'hui hors d'atteinte, puisque ces éluats ne peuvent précisément pas retourner dans les milieux. En effet, il a été et demeure d'usage courant de rejeter dans le milieu les résidus du traitement, ce qui revient à rejeter les nitrates sous une autre forme, même si des précautions ont été prises pour y remédier sur certaines stations.
- La nanofiltration, qui constitue le procédé le plus ambitieux – mais aussi l'un des plus coûteux –, réduit aussi sensiblement la teneur en nitrates des eaux épurées: l'usine d'Iffiniac dans les Côtes d'Armor en est aujourd'hui équipée.

La première installation d'élimination des nitrates a été mise en place en 1983 à Eragny-sur-Oise et le nombre de stations en fonctionnement s'élevait en France en 1993 à 25, avec 6 autres en construction ou en projet.

La moitié des stations se trouve zone de grande culture (Bassin Parisien ou vallée de la Garonne), l'autre moitié en zone d'élevage et/ou de culture intensifs, dont 7 en Bretagne (3 en zone légumière). L'une des 5 premières usines installées en France était celle de Plounévez dans le Finistère : c'était alors la plus petite, destinée à desservir 2 400 habitants, mais utilisant l'eau la plus chargée en nitrates (100 mg/l).

En 1999, seuls les départements du Finistère et des Côtes d'Armor disposaient d'usines de traitement des nitrates et une unité était en cours de construction dans le Morbihan.

C – Le mélange

La solution palliative la plus courante est le mélange : si l'eau prélevée a une teneur légèrement supérieure au seuil réglementaire, elle est alors mélangée avec une eau dont la teneur est sensiblement inférieure de façon à respecter le plafond légal. Cette pratique a été largement utilisée ; elle pourrait cependant être prohibée dans le futur ou devenir impossible si les teneurs s'accroissent sur l'ensemble de la Bretagne.

La quasi-totalité des réseaux d'eau en Bretagne fait partie de réseaux d'interconnexion qui, s'ils sont normalement destinés à faire face

aux cas d'urgence sanitaire ou de pénurie d'eau, sont également utilisés pour la dilution d'une eau trop polluée. Ainsi, pour apporter une solution provisoire à la dégradation de son eau, la ville de Lannion a dépensé, en 1999, une somme de 0.61 M€ pour une interconnexion entre le Léguer et le Min Ran afin de diluer une eau de mauvaise qualité.

XIII – Des investissements supplémentaires coûteux

S'ils sont parfois indispensables compte tenu de l'état de la ressource, les traitements palliatifs évoqués ci-dessus sont en général coûteux. Surtout, ils provoquent le déplacement du coût induit par la dégradation des eaux brutes vers les seuls usagers et « absolvant » financièrement les pollueurs. Au surplus, ces solutions palliatives sont proscrites par la réglementation communautaire, qui reste axée sur la ressource brute. Une étude de l'INRA présentée fin 1995 sur la dénitrification indique que le coût total (amortissement et fonctionnement) de l'élimination des nitrates sur 13 stations enquêtées s'élève à environ 0,27 €/m³ d'eau distribuée, soit 15 à 20 % du coût de l'eau.

Ce coût induit des pollutions diffuses, qui est directement répercuté sur les consommateurs d'eau potable, est impossible à chiffrer précisément sur l'ensemble de la région.

La rubrique « Extension, amélioration des usines de potabilisation » de la ligne 250 gérée par l'agence de l'eau montre cependant que sur les années 1992-2000, ce sont 87,05 M€ de travaux qui ont été engagés par les maîtres d'ouvrages des usines de potabilisation en Bretagne. L'agence de l'eau a participé à ces opérations pour un montant total de 16,43 M€.

La région Bretagne a ainsi reçu 31,5 % des crédits engagés sur la ligne de programme « alimentation en eau potable » sur la période 1994-1999, alors qu'elle ne représente que 23 % des prélèvements d'eau du bassin Loire-Bretagne.

Certes, la ressource est aussi plus rare en Bretagne, et les eaux de surface exigent la mise en œuvre de traitements quelle que soit leur qualité brute, mais une partie de ces investissements est directement destinée au curatif, tandis que d'autres y contribuent indirectement (l'interconnexion des réseaux notamment, lorsqu'elle sert au mélange).

Interrogée sur cette ligne de programme, l'agence a indiqué qu'elle avait au début du 7ème programme (1997-1999) conditionné l'octroi de

financements destinés au traitement à l'engagement parallèles d'actions de prévention. Il s'agissait en somme de ne financer le curatif qu'à proportion du préventif. Apparemment sous la pression des élus, cette condition a été levée à partir de 2000, ce qui aurait entraîné une forte croissance des projets prévus sur les années 2001 et 2002.

Ainsi, dans les Côtes d'Armor, le schéma départemental d'alimentation en eau potable de 1996, a prévu des crédits pour des actions curatives à hauteur de 3,66 M€ pour la dénitratisation, 9,60 M€ pour les charbons actifs et 5,03 M€ pour l'interconnexion.

Il existe certes un risque de voir peu à peu délaissées les actions préventives pour parer au plus pressé, et assurer à tout le moins que les eaux distribuées sont conformes aux critères de qualité posés par la réglementation communautaire : mais si le traitement est en tout état de cause indispensable, l'ampleur et le coût de celui-ci sont directement fonctions de l'état de la ressource. Indépendamment du principe d'action préventive posé par les législations communautaire et nationale, les distributeurs ont donc aussi intérêt à prévenir la dégradation des eaux brutes.

Annexe 5

Le recensement des élevages relevant du régime ICPE au 31 décembre 2000

Elevages porcins	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
- déclaration	1 198	935	1 302	1 082	4 517
- autorisation	1 946	1 398	753	949	5 046
Total ICPE	3 144	2 333	2 055	2 031	9 563

Elevages bovins	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
- déclaration	2 578	1 919	2 485	1 787	8 769
- autorisation	174	240	322	103	839
Total ICPE	2 752	2 159	2 807	1 890	9 608

Elevages de volailles	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
- déclaration	1 481	468	407	1 592	3 948
- autorisation	1 125	611	239	810	2 785
Total ICPE	2 606	1 079	646	2 402	6 733

TOTAL	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
- déclaration	5 257	3 322	4 194	4 461	17 234
- autorisation	3 245	2 249	1 314	1 862	8 670
Total ICPE	8 502	5 571	5 508	6 323	25 904

N.B. Le nombre total d'élevages relevant de la réglementation ICPE est en fait légèrement supérieur au total de 25 904 qui apparaît ci-dessus, du fait de l'existence de quelques centaines d'élevages de lapins et de caprins, ainsi que de chenils.

Glossaire

amendement : technique qui améliore l'aptitude du sol à être travaillé et à porter des récoltes. On réserve souvent ce terme aux techniques qui améliorent les propriétés physico-chimiques des sols à l'exclusion des apports d'engrais directement assimilables ; un amendement organique est l'apport d'un produit fermenté ou fermentescible à base de produits végétaux (fumier, compost, etc.), qui va se dégrader lentement en dégageant des fertilisants sur une longue durée.

ammoniac et sels ammoniacaux ou sels d'ammonium : l'ammoniac (NH_3) est un corps composé formé d'azote et d'hydrogène ; la décomposition de matière vivante en l'absence d'oxygène (fosses et cuves) forme des dérivés ammoniacaux qui peuvent se décomposer en libérant du gaz ammoniac (qui contribue, avec bien d'autres corps aux odeurs désagréables typiques) ou être oxydés dans le sol pour donner des nitrites et/ou des nitrates.

atrazine : herbicide introduit en 1958, du groupe des triazines, utilisé, entre autres sur le maïs et pour les zones non cultivées ;

azote : élément chimique, de symbole N, qui est un constituant essentiel de la matière vivante, aux côtés du carbone, de l'oxygène et de l'hydrogène. Il participe en particulier à la composition des protéines, animales comme végétales. Il suit dans la nature une série de cycles complexes, de l'absorption de l'azote atmosphérique à la constitution de matière vivante, puis lors de sa décomposition, donnant notamment de l'ammoniac, des nitrites et des nitrates, voire de l'azote restitué à l'atmosphère. L'apport d'azote est indispensable à la croissance de la quasi-totalité des êtres vivants.

dénitratation / dénitrification : opération consistant à enlever des nitrates d'une matière donnée, ici l'eau. On applique de telles techniques selon les cas, sur les eaux prélevées dans le milieu naturel (stations de traitement d'eau potable) et sur les eaux sortant de stations d'épuration lorsque la protection du milieu naturel le justifie. On désigne souvent sous le terme « dénitrification », cette opération effectuée par un procédé biologique en gardant le mot « dénitratation » pour les procédés physico-chimiques .

engrais ou fertilisant : matière apportée à des plantes dans le but majeur de leur apporter des éléments qui sont utiles voire indispensables à leur croissance. On distingue les :

- engrais minéraux : matières résultant d'extraction minérale ou de synthèse, apportée aux cultures pour augmenter leur croissance ; ils sont essentiellement composés de dérivés de l'azote (N, notamment des nitrates), du phosphore (P, notamment des phosphates), et du potassium (K). Sont très utilisés des formes solubles, facilement assimilables par les plantes, qui peuvent être apportées au bon moment mais sont aussi facilement entraînées par l'eau, sur et à travers le sol. Certains sont d'origine animale plus ou moins lointaine, comme le fameux guano des côtes du Pacifique.

- engrais organique : constitués de matières végétales et animales, notamment de déjections riches en azote, qu'il convient d'utiliser au maximum sans en mettre en excès par rapport à ce qui peut être utilisé par les plantes et détruit par le milieu naturel assez vite ;

eutrophisation : dégradation des eaux continentales par la prolifération abusive d'algues ; favorisée par des apports élevés de phosphates et de nitrates, son développement consomme trop d'oxygène pour permettre un maintien de la vie ;

lindane : découvert en 1825 par Faraday, il est utilisé comme herbicide au début du XXe siècle ; ses propriétés insecticides sont mises en lumière en 1940 ; il a une longue persistance dans le sol.

lisier : mélange de déjections animales solides et liquides produites par des animaux élevés sur des aires non paillées.

nitrates : composés oxygénés de l'azote, terme final de la décomposition de matières organiques et de son oxydation dans le sol ; l'azote qu'il contient, dit alors « azote nitrique », constitue la forme de choix pour la nutrition azotée des plantes ; il est très soluble et passe facilement dans les racines. Mais il se fixe peu dans le sol. Ainsi, il n'est jamais complètement absorbé par les cultures, naturel ou apporté, il en percole toujours, plus ou moins selon que la plante est bien nourrie ou non. Les nitrates sont des constituants de nombreux aliments ; les limites imposés dans l'alimentation et dans l'eau de boisson sont évoquées dans le texte du rapport ; leur présence dans les eaux peut provoquer, avec assez de phosphore, l'eutrophisation des eaux douces et accélérer le développement d'algues en mer. Les teneurs en nitrates sont évaluées en teneur en ions NO₃⁻, dont 62 grammes contiennent 14 grammes d'azote.

phosphates : composés dérivés du phosphore, qui sont souvent des éléments limitant pour la croissance végétale et animale. Il est donc présent dans beaucoup de formules de fertilisation, comme dans de nombreux aliments (les polyphosphates sont des additifs alimentaires courants). L'excès de phosphates dans l'eau est déterminant pour l'eutrophisation. Le phosphore a une forte rémanence dans les sols et les alluvions, qui restent marqués par l'usage de grandes quantités de phosphates dans les lessives durant quelques décennies et leur rejet dans les milieux naturels. Les rejets agricoles s'y ajoutent maintenant.

produit phytosanitaire : tout produit utilisé pour sauvegarder la santé des plantes cultivées et, par extension, avoir un effet analogue en se protégeant de certaines plantes ou de certains animaux ; comprend des herbicides, bactéricides, insecticides, fongicides, etc.

station d'épuration ou station de traitement d'eaux usées : installation où les eaux souillées provenant de collectivités, voire de logements individuels, ainsi que d'usines, sont traitées avant rejet dans le milieu naturel. Cette épuration n'est jamais complète, le pouvoir épurateur du milieu naturel étant utilisé pour en assurer la finition. Il n'y a que des cas rarissimes dans le monde où les eaux usées sont suffisamment traitées pour pouvoir être réutilisées avec le risque d'être consommées. Le traitement peut être plus ou moins poussé :

- certaines stations, de plus en plus rares en France, n'assurent qu'un « traitement primaire », décantation et séparation de matières solides et de matières grasses ;
- les plus courantes en France y ajoutent un traitement « secondaire » : étage biologique ou physico-chimique qui détruit une partie plus ou moins grande des matières organique et réalisent une oxydation sur place ; ceci diminue la « demande biologique en oxygène » qui, trop forte, nuit à l'équilibre des cours d'eau ;
- certaines, lorsque la sensibilité du milieu le justifie, incluent un traitement « tertiaire » qui peut enlever des nitrates (très peu éliminés par les traitements précédents), des phosphates, des pesticides, etc.

installation de traitement d'eau potable : équipement, voire usine où sont traitées les eaux prélevées dans le milieu naturel avant leur distribution et leur consommation. Un tel traitement est obligatoire pour toutes les eaux de surface (et fréquent pour les eaux souterraines). Des teneurs supérieures aux normes en nitrates et en pesticides peuvent imposer des traitements particuliers.

Liste des sigles utilisés

ANDA	Association nationale pour le développement agricole
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BEP	Bretagne eau pure
BV	Bassin versant
BVAR	Bassin versant d'action renforcée
BVD	Bassin versant de démonstration
C.J.C.E.	Cour de justice des Communautés européennes
CDH	Conseil départemental d'hygiène
CEMAGREF	Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CIADT	Comité interministériel d'aménagement du territoire
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
CNMCCA	Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole
CORPEN	Comité d'orientation pour les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement
CTE	Contrat territorial d'exploitation
CUB	Communauté urbaine de Brest
DBO/DCO	Demande biologique/chimique en oxygène
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DEPSE	Direction des exploitations, des politiques sociales et de l'emploi du ministère de l'agriculture

DEXEL	Diagnostic Environnement de l'Exploitation d'Elevage
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DJA	Dose journalière admissible
DRAF/DDAF	Direction régionale/départementale de l'agriculture et de la forêt
DRASS/DDASS	Direction régionale/départementale des affaires sanitaires et sociales
DSV	Direction des services vétérinaires
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDEI	Elevage à dimension économique insuffisante
ETP	Equivalent temps plein
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FFN	Fonds forestier national
FNDAE	Fonds national de développement des adductions d'eau appelé depuis le 1 ^{er} janvier 2000 « fonds national de l'eau » incluant le fonds national de solidarité sur l'eau
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – remplacé par l'OMC (organisation mondiale du commerce).
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IFEN	Institut français de l'environnement

IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	Institut national de recherche agronomique
JA	Jeune agriculteur
MAE	Mesure agri-environnementale
MIRE	Mission régionale de l'eau
MISE	Mission inter- services de l'eau
NAO	National audit office
OCM	Organisation commune de marché
OFIVAL	Office interprofessionnel des viandes
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAC	Politique agricole commune
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
POS	Plan d'occupation des sols
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SATESE	Service d'assistance technique aux stations d'épuration
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau
SIGC	Système intégré général des contrôles
SRAEP	Schéma régional d'alimentation en eau potable
SRPV	Service régional de protection des végétaux
SYMEVAL	Syndicat mixte de gestion des eaux de la Valière
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
UGB	Unité gros bétail
ZES	Zones d'excédent structurel

**Réponses des administrations
et des organismes intéressés**

Liste des réponses ¹

	Pages
Ministre de l'emploi et de la solidarité	211
Garde des Sceaux, ministre de la justice	213
Ministre de l'Intérieur	214
Ministre de l'agriculture et de la pêche.....	219
Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement	233
Président du Conseil régional de Bretagne	243
Président de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne et présidents des chambres départementales d'agriculture des Côtes d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan	245
Président du Conseil général des Côtes d'Armor.....	267
Maire de la commune de Lannion.....	269
Président du Syndicat mixte barrage du Gouët.....	271
Présidente du SIVALODET	272
Président du Syndicat mixte d'aménagement des bassins de l'Elorn et de la rivière de Daoulas.....	277
Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine	278
Président du syndicat mixte des eaux de La Valière (SYMEVAL)	280
Président du conseil général du Morbihan.....	282

¹ Seules sont publiées les réponses parvenues à la Cour avant la délibération en chambre du conseil du 7 février 2002.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

La qualité du rapport, tant dans la forme que le contenu, doit être soulignée. Les données techniques de l'action de l'Etat dans le domaine de la régulation agricole d'activités polluantes pour l'environnement sont décrites de façon exhaustive et remises dans une perspective stratégique et opérationnelle. Les comparaisons internationales, notamment avec les Pays-Bas et le Danemark, permettent d'éclairer et de relativiser le débat sur des bases objectives.

Le rapport resitue cette action dans son contexte historique et socio-économique : l'évolution exponentielle de l'activité agroalimentaire industrielle en Bretagne au cours des dernières décennies a créé une croissance économique avec une dynamique de création d'emplois mais souvent peu qualifiés et tendant à la mono-activité, parfois au détriment d'autres potentialités. Il serait en effet, paradoxal que l'activité agroalimentaire intensive, source de richesses, engendre dans son évolution de l'inconfort et des maladies envers la population qui en vit.

Mon département ministériel, est un des acteurs parmi d'autres de la politique interministérielle de l'eau, laquelle concerne également l'environnement, l'équipement, l'agriculture, l'intérieur, etc.

Une des missions de mon département ministériel consiste à définir la politique de gestion des risques liés aux aliments, des eaux thermales, de loisir ou destinées à la consommation. Cette politique est définie notamment sur la base des expertises techniques et scientifiques de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) créée en 1998 et dont l'action connaît un développement rapide.

L'impact sur la santé humaine de la préservation de la ressource en eau en Bretagne est évoqué mais ne fait pas l'objet d'un développement spécifique. Le rôle des directions départementales et de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales sur le contrôle de l'eau est souligné lors des procédures d'avis nécessaires à l'examen des dossiers présentés au conseil départemental d'hygiène, conformément à une approche de santé publique notamment à travers le contrôle de l'application des normes de l'organisation mondiale de la santé (OMS) et celles de la directive européenne 75/440 du 16 juin 1975 sur les eaux brutes superficielles destinées à la consommation humaine.

D'une façon générale, ces recommandations de la haute juridiction visent essentiellement à une adaptation plus rationnelle des dispositifs réglementaires et financiers, des programmes avec des moyens adaptés pour réaliser des contrôles en nombre suffisant. Cette position rejoint directement les préoccupations de mon département ministériel.

Une annexe technique à la présente réponse apporte quelques compléments nécessaires à la compréhension de l'action des services de l'Etat dans le domaine.



La politique de santé publique et l'accent mis par mon département ministériel sur la prévention et les contrôles, avec l'application du principe de précaution, est l'une des composantes d'un développement durable des territoires, respectueux des équilibres des milieux naturels, de l'état sanitaire des populations et au final, incitant à un développement d'une activité économique et d'un emploi de qualité.

Annexe technique

Le rapport dresse le constat que, malgré les moyens mis en œuvre, tant réglementaires que contractuels, concourant à l'objectif de préservation de la qualité des eaux, les résultats sur les eaux superficielles et souterraines ne sont pas encore assez tangibles. Les bilans du contrôle sanitaire le confirment. Il faut toutefois préciser que, la qualité de l'eau distribuée en Bretagne s'avère satisfaisante, sauf quelques exceptions, à l'égard des principaux polluants rencontrés dans les eaux brutes en Bretagne (nitrates et pesticides), grâce à la mise en œuvre de mesures correctrices : traitement, mélange, nouvelles ressources...

Certaines mesures prises à titre contractuel ou réglementaire découlent du code de la santé publique (CSP) et notamment de l'article L 1321-2 du CSP, ayant remplacé l'article L-20 après re-codification, relatif aux périmètres instaurés pour protéger les points d'eau. La lutte contre la pollution diffuse relève de la mise en œuvre d'autres actions sur des territoires beaucoup plus étendus que les zones couvertes par les périmètres de protection.

Ainsi, le Commissariat général au plan en évaluant la politique de préservation des ressources en eau destinées à la consommation a réaffirmé et clarifié ce point. Si les périmètres de protection peuvent, dans certains cas, participer à l'amélioration de la qualité des eaux, pour ce qui concerne la pollution diffuse et notamment vis-à-vis des nitrates et des pesticides, ils ne peuvent à eux seuls traiter ce problème pour lequel des dispositifs spécifiques ont été instaurés.

Pour ce qui a trait aux bilans de mise en place des périmètres de protection dans les quatre départements bretons, le département des Côtes d'Armor, présente un bilan plus satisfaisant que d'autres avec 60 % de mise en place. Dans ce département a été signé un protocole d'accord entre les différents acteurs concernés et notamment l'Etat, la chambre d'agriculture et le Conseil général des Côtes d'Armor. Ce protocole d'accord permet de

compléter les financements qui découlent de l'application stricte du code de l'expropriation.

Concernant les eaux superficielles potabilisables, le décret n° 89.3 du 3 janvier 1989 remplacé par un décret du 20-12-2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine prévoit, en cas de dépassement des valeurs limites (50 mg par litre) que l'eau peut cependant être utilisée pour l'alimentation, sous certaines réserves, et notamment qu'un plan de gestion de la ressource en eau dans la zone concernée soit mis en place. Si les actions mises en œuvre dans les bassins versants (BEP) peuvent constituer tout ou partie de ces plans de gestion, trop peu de plans de gestion ont effectivement été institués.

Des mesures réglementaires récentes ont été édictées : le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001, l'arrêté interministériel du 6 mars 2001 puis la circulaire interministérielle du 17 avril 2001 relatifs à la mise en œuvre du 2^{ème} programme d'action dans les zones vulnérables aux nitrates d'origine agricole ont instaurés notamment des zones d'actions complémentaires dans les bassins versants situés à l'amont des prises d'eau superficielles dont la teneur en nitrate excède la valeur de 50 mg par litre. Ces actions complémentaires contribuent à la réalisation des plans de gestion prescrits par la directive CEE 75/440 « eaux brutes superficielles ». La mise en œuvre de ces plans de gestion est en cours et s'articule avec les mesures instaurées par les autres actions visant la restauration de la qualité des eaux : BEP, bassins versants, zones d'excédent structurel (ZES)...

Le rapport développe essentiellement les aspects relatifs à la pollution des eaux par les nitrates et aborde plus succinctement le problème des substances phytosanitaires dans les ressources en eau. Des actions visant à l'amélioration de la qualité des eaux sont en cours de développement dans les régions. En ce qui concerne les aspects de la pollution diffuse par les substances phytosanitaires, qui vont sans doute dans les années à venir constituer la préoccupation majeure en la matière, une réflexion interministérielle a été lancée dans le cadre du comité national de sécurité sanitaire (CNSS).

*REPONSE DU GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE*

Les rapports annuels de politique pénale des procureurs de la République des tribunaux de grande instance de la cour d'appel de Rennes font état du fait que les administrations chargées tant du contrôle des installations classées, que du constat des infractions en matière agricole, ne donnent une dimension judiciaire à ces questions que dans des cas exceptionnels.

A cet égard, le rapport de politique pénale du procureur général de la cour d'appel de Rennes indique : “Les problèmes d’environnement constituent un phénomène majeur dans les départements des Côtes d’Armor, du Finistère, du Morbihan, et de l’Ille-et-Vilaine, en raison de l’importance des productions d’origine animale (porc, volailles). Il est signalé dans ces départements une dégradation de la qualité de l’eau. Les parquets constatent que de nombreux éleveurs continuent à dépasser le quota de production fixé par l’administration et les procédures de constatation des infractions aux installations classées demeurent exceptionnelles (...).”

Cependant, se contenter d’un constat négatif ne serait pas conforme à la réalité. En effet, certains procureurs de la République ont réussi à établir une collaboration efficace avec les directions départementales de l’agriculture et les services vétérinaires. On peut citer l’exemple des parquets des tribunaux de Rennes et Saint-Malo (département de l’Ille-et-Vilaine), qui ont mis en place une “cellule opérationnelle spécialisée en matière d’environnement” où se rencontrent toutes les administrations concernées. Le rapport de la cour des comptes y fait allusion, pour souligner qu’il s’agit d’une expérience innovante. Par ailleurs, dans certains départements (Morbihan), un représentant du procureur de la République est associé à la Mission Inter-services sur l’eau, mise en place par l’autorité préfectorale, et les parquets notent que la participation à cette instance a pour effet une meilleure collaboration avec les services du ministère de l’agriculture et l’autorité préfectorale.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

La Cour relève les difficultés de maîtrise des effets de la pollution d’origine agricole sur la ressource en eau et l’inefficacité des politiques menées en vue de leur résorption, en soulignant particulièrement les carences de l’Etat, ainsi que les contradictions existant entre la politique agricole et la politique environnementale.

L’exemple de la Bretagne mis en avant par la Cour comme le plus probant à l’heure actuelle, notamment au regard, d’une part, de la fragilité des milieux et des insuffisances constatées, et, d’autre part, des contentieux tant communautaires que nationaux qui concernent cette région, n’est pas isolé car d’autres régions sont tout aussi gravement menacées.

Plusieurs initiatives prises ont d’ores et déjà été prises pour la gestion interdépartementale du dossier de la qualité de l’eau depuis le début de l’année 2001.

Une mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE) a été créée

Une mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE) a été créée au mois de janvier 2001 en accord avec les quatre préfets de Bretagne. Placée sous l'autorité du préfet de région au sein du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), elle est constituée d'un ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts, chargé de mission, d'un fonctionnaire issu du cadre des préfetures et de trois ingénieurs de la DIREN, de la DRAF et de la DRASS. Elle se réunit en formation plénière une demi-journée par semaine pour examiner les thèmes d'actualité et prioritaires. D'autres agents de la DRAF, de la DIREN et des établissements publics de l'Etat sont associés à ses travaux selon l'actualité. La participation régulière de l'agence de l'eau Loire-Bretagne constitue un des éléments positifs de ce travail interministériel. La MIRE a participé - quand elle n'a pas impulsé - à la plupart des chantiers évoqués ci-dessous. Le comité de pilotage de la mission constitué des préfets s'est réuni quatre fois depuis sa création, les 18 janvier, 7 mars, 3 mai et 22 novembre 2001.

L'harmonisation des réglementations locales est en passe de devenir une réalité

Il s'agit d'un thème sur lequel la MIRE a été particulièrement mobilisée depuis sa création, comme prévu dans sa lettre de mission. Des groupes de travail, associant les préfets des quatre départements bretons et leurs services, ont été constitués.

L'élaboration concertée des seconds programmes d'action en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole, a conduit à la signature des quatre arrêtés préfectoraux relatifs aux seconds programmes d'action dès les 20 et 23 juillet.

Un travail se poursuit actuellement avec les chambres d'agriculture en vue de la diffusion d'un document unique "plan de fumure - cahier de fertilisation". La DIREN anime désormais un groupe régional sur la validation des outils d'aide à l'élaboration des plans de fumure, ce qui constitue sans doute une expérience unique en France.

La révision des zones d'excédents structurels a été initiée dans l'attente de la parution récente de la circulaire. Une première réunion de concertation régionale sur la révision des ZES a eu lieu le 19 octobre 2001. L'objectif, qui tire les leçons de l'expérience de la mise en place des seconds programmes d'action, est de définir très en amont un cadre de négociation régionale avec la profession agricole.

L'important et délicat chantier de l'harmonisation des réglementations départementales en matière d'installations classées agricoles a été récemment

ouvert. La mise en place au niveau régional, et dans le respect des délais initialement prévus par les textes nationaux (31 décembre 2001), d'une procédure de mise en conformité des élevages avicoles et bovins, venant compléter les efforts entrepris voici quelques années en matière d'élevage porcins, devrait permettre de répondre au jugement porté sur l'ignorance passée des textes réglementaires. Cette procédure devrait en effet conduire à ce que les services de l'Etat connaissent et définissent précisément la situation administrative de chaque élevage, ce qui sera garant d'un meilleur respect des réglementations environnementales. Dans les semaines qui viennent, il est aussi prévu de lancer quelques chantiers d'harmonisation régionale répondant à des demandes exprimées fortement par les partenaires de l'Etat, comme la mise en œuvre des arrêtés dits "rubrique 2170" dans les quatre départements bretons, ou le contenu des études d'impact. A moyenne échéance, un travail sur les modalités d'instruction des dossiers et des plans d'épandage sera réalisé.

L'organisation de la politique de contrôles au niveau régional devra également être traitée. Les besoins des services, les objectifs de contrôle et les besoins en terme de formation sont désormais connus. Il convient désormais de mettre en place les procédures et l'accompagnement nécessaire pour tenir les objectifs définis (10 % des exploitations par an).

La réglementation sur les risques de pollution par les nitrates a été actualisée

La directive européenne 98/83/CE du 3 novembre 1998 a été transposée par le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, remplaçant ainsi le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989.

La cohérence des programmes de reconquête de l'eau a été renforcée

Le nouveau programme Bretagne Eau Pure (BEP) 2000-2006 est désormais construit, autour de l'idée centrale de l'engagement des agriculteurs sur des modifications de pratiques. L'objectif est de parvenir à la signature de nouveaux contrats de bassins versants incluant des objectifs territorialisés très précis dès la fin de l'année 2002.

En ce qui concerne le PMPOA, le zonage prioritaire d'intervention a été entériné le 3 mai 2001 par les différents partenaires de la région. La priorité est donnée aux bassins versants Bretagne Eau Pure, aux zones d'excédents structurels et aux zones à algues vertes, ainsi qu'aux jeunes agriculteurs et aux signataires d'un CTE.

La charte des prescripteurs agricoles de Bretagne signée le 15 janvier 2001 a été activement suivie tout au long de l'année. Les premiers résultats de

l'observatoire des ventes d'azote et de produits phytosanitaires font apparaître une baisse de l'ordre de 20 % des ventes d'azote minéral et d'atrazine entre les campagnes 1998/99 et 2000/01.

Une réflexion sur la mise en place des plans de gestion des ressources en eau superficielle en situation de non-conformité a été entreprise au niveau régional ainsi que dans le département d'Ille-et-Vilaine.

De nouveaux dispositifs permettront de modifier certaines pratiques au niveau local

La Cour souligne les pratiques suivantes :

- report de certaines charges sur les usagers domestiques ou industriels de l'eau, par l'institution de redevances ou de majorations supplémentaires, et mise en place de solutions palliatives de traitement des eaux souvent coûteuses, qui entraînent ainsi l'augmentation du prix de l'eau ;
- hésitation de la part des élus à s'engager dans la mise en place des périmètres de protection des points de captage des eaux, en raison de la complexité et de la longueur de la procédure et bien que la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 les ait rendus obligatoires. L'abandon des points de captage est privilégié ;
- non-implication dans la mise en place des contrats de rivières ou de baies, dont l'initiative revient pourtant aux élus locaux, en parallèle à l'échec des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, qui a fait récemment l'objet d'une première lecture devant l'Assemblée Nationale, tend à modifier les dispositifs existants sur certains des points relevés : participation financière des agriculteurs par l'institution d'une redevance pour excédents d'azote, simplification de la procédure relative à la mise en place des périmètres de protection et amélioration de la procédure relative à l'élaboration des SAGE.

La mise en œuvre du plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture bretonne incluant la reconquête de la qualité de l'eau est une opportunité à saisir

L'élaboration du plan d'action de la charte de développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en Bretagne signée le 14 mai 2001 et ayant fait l'objet d'un relevé de décision du CIADT du 9 juillet 2001 est à l'heure actuelle une opportunité majeure pour associer l'ensemble des acteurs à la reconquête de la qualité de l'eau.

Ce plan, validé par la majorité des organisations socioprofessionnelles de la région, prévoit un ambitieux programme qui répond aux critiques de manque d'ambition du premier programme de résorption contenues dans le rapport de la Cour.

Les objectifs de ce plan sont de :

- parvenir à une réduction des excédents d'azote, en agissant sur les apports d'azote minéral et organique. Le plan prévoit la diminution de 30 000 t des quantités d'azote organiques épandues, un important programme de traitement des effluents porcins, avicoles et bovins. Un éclairage particulier est en passe d'être apporté sur les problèmes spécifiques de la filière avicole (destruction des fumiers de volailles et exportation des fientes séchées). L'Etat figure parmi les principaux acteurs de la rédaction de cette partie du plan d'action.
- accompagner les agriculteurs dans le domaine de l'agronomie, afin de réussir l'ambition du retour à la fertilisation équilibre des sols. Au-delà des actions d'accompagnement, d'incitation et de formation, l'Etat a déjà renforcé dans ce cadre son dispositif de contrôle. Les premiers contrôles des cahiers de fertilisation ont été menés sur près de 600 exploitations au cours du second semestre 2002, permettant ainsi de répondre en partie à l'accusation de non contrôle portée contre les services.
- renforcer l'efficacité de l'action de l'Etat et augmenter ses moyens afin d'»instruire rapidement et rigoureusement les demandes. La liste des actions qui ne sont pas correctement accomplies à ce jour faute de moyens insuffisants a pu être dressée. Des moyens complémentaires ont été demandés, à la fois en terme d'effectifs budgétaires (agents titulaires et à défaut vacataires), ainsi que des moyens de fonctionnement pour faciliter la gestion des nombreux dossiers administratifs et financiers et développer les contrôles. Des propositions d'organisation des services ont été faites, comme la coordination des services de contrôle et l'association de nouvelles administrations à la MIRE, notamment par l'adjonction d'un "coordonateur installations classées agricoles" en cours de recrutement à l'échelon régional.
- favoriser le développement de contrats territoriaux d'exploitation, et notamment de contrats collectifs, qui, parce qu'ils concernent les exploitations agricoles dans leur globalité, sont à même de faire évoluer leurs modes de production.

L'organisation de l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'eau a été revue

Il s'agit d'une action de longue haleine, qui restera à amplifier dans les prochains mois. D'ores et déjà, les leçons du rapport de la Cour ont été tirées dans le cadre du programme Bretagne Eau Pure où les évaluations sont désormais de la compétence des maîtres d'ouvrage de bassins versants, qui les confient, dans le respect des règles relatives aux marchés publics, aux prestataires de leur choix. Les chambres d'agriculture ne sont donc plus systématiquement les organismes chargés de l'évaluation des programmes de reconquête de la qualité de l'eau en agriculture.

C'est dire que les chantiers sur lesquels s'investir pour contribuer à la restauration de la qualité de l'eau ne manquent pas. La détermination des services de l'Etat est pleine et entière : il importe donc de poursuivre et d'amplifier l'action entreprise.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Le rapport public particulier de la Cour des comptes, concernant la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne, appelle de ma part les observations suivantes :

La préservation de la ressource en eau des pollutions d'origine agricole est une préoccupation majeure du Gouvernement et particulièrement du ministre de l'agriculture et de la pêche.

Les pollutions d'origine agricole se caractérisent, ainsi que le souligne la Cour, par leur caractère diffus et leur étroite dépendance des conditions, notamment, géographiques, orographiques, pédologiques et climatiques. A cet égard le cas de la Bretagne est emblématique.

Il en résulte que la réduction des pollutions d'origine agricole ne peut être atteinte que par un effort constant de tous les exploitants agricoles d'un bassin versant ou de la zone d'extension d'un aquifère particulier. C'est pourquoi les mesures prises par le Gouvernement l'ont toujours été avec le souci primordial de recueillir l'adhésion du plus grand nombre possible de producteurs. En outre, les pollutions d'origine agricole sont des phénomènes particulièrement complexes et en perpétuelle interaction. Pour être efficaces les mesures de lutte doivent donc couvrir le plus possible de sources potentielles de pollution, tenir compte des incertitudes scientifiques et techniques encore nombreuses tout en étant simples à mettre en œuvre. Il en résulte que l'élaboration des règles est complexe, qu'elles doivent faire l'objet de réexamens fréquents et peuvent être sujettes à des remises en cause en raison de l'évolution des connaissances scientifiques.

C'est en tenant compte de ce contexte très particulier que doivent être appréhendées les décisions prises par les pouvoirs publics et leur mise en œuvre.

A cet égard, il me paraît nécessaire d'apporter, d'une part, des précisions à certaines des observations de la Cour et, d'autre part, au regard des recommandations faites par la Cour de rappeler les décisions déjà prises par le Gouvernement.

Précisions apportées à des points soulevés par la Cour

Les seuils réglementaires

Le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 modifié fixe les limites de qualité des eaux brutes superficielles utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine, avec notamment une valeur limite impérative de 5 microgrammes par litre pour le total des 3 substances suivantes : parathion, HCH, dieldrine.

Ces dispositions seront modifiées par le décret pris en application de la directive 98/83/CE du 3 novembre 1998 ; elles prévoient pour les eaux brutes potabilisables :

- 0,1 microgramme par litre pour les eaux utilisées sans dilution préalable pour les traitements A1 et A2 (en cas de dilution préalable, il peut être fait appel à des eaux de qualité différente) sauf aldrine, dieldrine, heptachlore et heptachlorepoxyde où la limite est de 0,03 microgramme par litre
- 2 microgrammes par litre pour le traitement A3 (traitement complexe de l'eau).

Pour les eaux brutes de surface, le seuil réglementaire actuel porte donc uniquement sur la somme de trois pesticides ; ce seuil ne prend pas en compte les autres pesticides. Le futur seuil réglementaire permettra d'utiliser des eaux brutes jusqu'à une concentration de 2 microgrammes par litre pour fabriquer de l'eau du robinet.

L'ammoniac : première nuisance ressentie au voisinage des élevages du fait des odeurs

Les chercheurs, en France et à l'étranger, ont démontré que la volatilisation de l'ammoniac est en partie responsable des odeurs dont se plaignent les riverains des élevages. Ils ont également prouvé que de nombreux autres composés volatils, plus d'une centaine, interviennent, dont l'hydrogène sulfuré et à des concentrations très faibles. Il est donc nécessaire de lutter contre la volatilisation de l'ammoniac, y compris pour limiter les risques de pluies acides et les retombées qui contribuent à l'eutrophisation des

milieux notamment aquatiques. Il est cependant illusoire de penser que l'élimination de l'ammoniac supprimera totalement les nuisances liées aux odeurs émanant des élevages. L'Etat prend en compte ce problème et la couverture des fosses de stockage des effluents liquides ainsi que les équipements qui réduisent les émanations d'odeurs pendant l'épandage sont éligibles aux aides du programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage qui constitue la seconde phase du PMPOA.

Application de la réglementation relative à la lutte contre la pollution des eaux brutes

Il doit être précisé que les normes en question n'ont pas un caractère obligatoire. En effet, ces normes, qui par ailleurs ont été durcies avec le temps, ne s'appliquent immédiatement qu'aux constructions neuves et aux extensions. Pour les autres cas, le législateur a prévu des délais d'application, et c'est précisément pour aider les éleveurs concernés à effectuer les travaux nécessaires avant les délais impartis que le PMPOA a été conçu. Lorsqu'il s'agit de normes correspondant à des investissements aussi importants, il ne pouvait d'ailleurs être question de les rendre obligatoires sans délai. Les autorités communautaires ont d'ailleurs intégré cette démarche dans leur doctrine puisque dans les lignes directrices concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole du 1^{er} février 2000, il est indiqué qu'un relèvement des taux d'aide « peut être accordé pour des investissements ayant pour objet d'assurer le respect de normes minimales nouvellement introduites ». C'est d'ailleurs en s'appuyant sur cette disposition que la France a défendu, avec succès, le projet de réforme du PMPOA auprès de la Commission.

Le processus de régularisation des élevages au regard de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Des projets de décrets et d'arrêté relatifs aux travaux de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage sont en cours d'élaboration. Ils vont introduire une plus grande transparence dans la régularisation des élevages vis-à-vis de la réglementation ICPE. Ils subordonnent l'accord de financement des travaux à la fourniture par l'éleveur des documents attestant de la conformité de son élevage à cette réglementation. Il sera notamment fait référence à l'arrêté du 30 mai 2000 relatif aux pièces à produire à l'appui des demandes de subvention de l'Etat pour des projets d'investissement qui vise, notamment, les autorisations préalables requises par la réglementation en vigueur. Dans le cas de ce programme, sont concernées la conformité des effectifs animaux et la régularité du plan d'épandage. L'exactitude du contenu des documents fournis sera vérifiée pour permettre le versement du solde de l'aide et constitue un préalable à celui-ci. En cas de non-respect de ces obligations, le préfet peut exiger le reversement de l'aide.

Par ailleurs, la fourniture par l'éleveur des justificatifs de la date de construction des bâtiments d'élevage permettra de connaître les capacités de stockage des effluents exigibles au titre de la réglementation ICPE et du règlement sanitaire départemental avant la mise aux normes. Le projet d'arrêté n'autorise pas le financement des capacités de stockage exigibles avant travaux mais seulement au-delà de cette exigence de la réglementation ICPE ou de 45 jours pour les élevages qui n'y sont pas soumis. Si les capacités exigibles au préalable n'existent pas, elles devront être construites sans aides financières.

Les modalités de délimitation des zones en excédent structurel (ZES) ainsi que les modalités de mise en œuvre des programmes de résorption

La définition de zones en excédent structurel a été une initiative strictement nationale (aucune obligation communautaire n'existait à ce sujet), dont l'objectif était de mobiliser collectivement les acteurs concernés pour que le plafond de 170 kg d'azote organique par hectare et par exploitation soit respecté le plus vite possible. Cette décision constitue certainement une meilleure approche que de s'en remettre aux efforts individuels éventuels de chaque exploitant. Les observations portant sur la délimitation de ces zones comme sur certaines modalités de mise en œuvre des programmes de résorption doivent donc prendre en considération l'aspect volontariste de cette action.

En ce qui concerne plus particulièrement les délimitations de ZES en rapport avec les références CORPEN, les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement ont établi, sur la base des nouvelles références, parues en 1999 pour les vaches laitières et en 2001 pour les autres bovins, des normes de rejets d'azote sensiblement supérieures aux références actuelles. De nouvelles délimitations seront ainsi établies dans les prochains mois, en prenant appui sur ces normes, sur la proportion de surface de prairie pâturée dans la surface agricole utilisée et sur les résultats du recensement agricole de 2000. Le nombre de cantons en ZES en Bretagne augmentera certainement dans de fortes proportions. Cette extension, cumulée avec la règle des 140 kg par ha applicable aux cantons «récepteurs» depuis les arrêtés préfectoraux du 15 janvier 1999, fera que les risques de pollutions liés à des transferts d'azote entre cantons évoqués par la Cour disparaîtront donc pratiquement. La fin de la situation d'excédent structurel pourra être obtenue par réduction des effectifs animaux et par augmentation des surfaces pâturées.

Le suivi et le contrôle des épandages

Les élevages relevant de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) doivent respecter un plan d'épandage. Les services vétérinaires sont en charge du contrôle de la régularité et du respect de ces plans d'épandage. Le plan d'épandage fait

partie des pièces à fournir en appui à la demande de financement de travaux tandis que le paiement du solde de la subvention est subordonné au respect des prescriptions qu'il comporte. L'instruction du 1^{er} décembre 2000 demande expressément aux préfets de renforcer les actions de contrôle qui constituent une contrepartie du programme d'aide. Des contrôles *a posteriori*, après le paiement des aides, pour vérifier le respect des prescriptions agronomiques, sont notamment prévus.

Le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux des pollutions par les nitrates d'origine agricole prévoit l'obligation, pour les agriculteurs situés en zone vulnérable à la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, de réaliser un plan de fumure prévisionnel annuel, de tenir un document d'enregistrement des pratiques de fertilisation azotée et de respecter l'équilibre de la fertilisation azotée des cultures. Le contenu de ces documents devrait être harmonisé avec ceux qui sont demandés dans le cadre du PMPOA, de même que la date à partir de laquelle ils sont exigés pour les élevages intégrant le programme et situés en zone vulnérable. La circulaire d'application de ce décret, du 17 avril 2001, a fixé au 1^{er} juillet la date d'entrée en vigueur de ces mesures. Le décret précédemment cité dispose que les contrevenants à ces obligations sont passibles d'une contravention de cinquième classe, tandis que la circulaire du 17 avril précise que les contrôles doivent être renforcés. Elle demande aux préfets de mettre en œuvre des opérations de recherche et de constatation des infractions éventuelles, en liaison avec les procureurs de la République.

Suite à une décision annoncée par le Premier ministre lors du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire, qui s'est tenu le 9 juillet à Rennes, des moyens de contrôle supplémentaires vont être mis en place dans cette région. Ces moyens doivent permettre d'atteindre un taux de contrôle des exploitations agricoles, en matière d'environnement, de 10 %.

La mise en place des plans d'action prévus par la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991

Comme dans la plupart des autres pays européens, les premiers programmes d'action ont effectivement été établis en France avec quelques délais car il s'agissait de mettre en place un dispositif particulièrement complexe. Par contre, les deuxièmes programmes d'action engagés par le décret du 10 janvier 2001 ont été mis en œuvre dans un délai conforme au calendrier communautaire.

Pour ces seconds programmes, l'existence du document « cahier de fertilisation » permettra à la fois de faciliter l'application de cette réglementation par les agriculteurs et à l'administration de mieux exercer le contrôle.

Le choix des chambres d'agriculture pour réaliser l'évaluation des programmes d'action arrêtés dans les zones vulnérables

Comme le remarque la Cour, cette évaluation fait partie des missions de service public des chambres d'agriculture, établissements publics à caractère administratif de l'Etat. Cela permet par ailleurs de mieux les associer à ce processus et de les responsabiliser. Néanmoins, pour les deuxièmes programmes d'action, la possibilité de recourir aux chambres d'agriculture, si elle demeure ouverte, ne constitue plus une obligation pour les préfets.

L'efficacité des mesures agri-environnementales

Les mesures agri-environnementales mises en œuvre de 1994 à 1999 découlaient du règlement européen 2078/92 du 30 juin 1992. Le règlement 1257/99 du 17 mai 1999, qui prend le relais du règlement 2078/92, met en place une nouvelle série de mesures agri-environnementales qui sont des mesures nationales déclinées régionalement et mises en œuvre dans le dispositif des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et hors du CTE. Le CTE est un contrat global portant sur toute l'exploitation. Le règlement 1257/99 prévoit qu'un agriculteur qui contractualise une partie seulement des parcelles de son exploitation doit néanmoins respecter les bonnes pratiques agricoles habituelles sur toute son exploitation.

Le fonctionnement du comité national de suivi

Il est exact que les organisations professionnelles agricoles occupent une place très importante dans ce comité. Cette situation résulte du fait que le PMPOA a dû faire l'objet d'une très large appropriation par les organisations professionnelles dans un contexte où les préoccupations environnementales des agriculteurs étaient encore faibles. Il paraît certain qu'un dispositif réglementaire juridiquement plus contraignant mais unilatéral n'aurait pas rencontré le succès qu'a connu un dispositif contractualisé. A cet égard, il convient de noter que les agriculteurs sont de plus en plus nombreux à s'engager dans les CTE, démontrant que la voie contractuelle emporte l'adhésion d'une majorité d'entre eux.

Le fonctionnement du guichet unique

Le guichet unique est une demande fréquente en matière de gestion des aides agricoles et son absence ou les obstacles à sa mise en place font l'objet de critiques. L'expérience peut cependant montrer que si le principe est souhaitable, et nécessaire, l'application est parfois difficile. L'exemple de la Bretagne est particulier compte tenu du grand nombre d'exploitations agricoles dans cette région mais, dans d'autres régions, le guichet unique est considéré comme un progrès.

La Cour note l'absence d'application informatique spécifique au traitement des dossiers par les guichets uniques. Ce problème est en passe d'être réglé. Le logiciel AGLAE va être adapté afin qu'il puisse assurer simultanément, et sans manipulations supplémentaires, les tâches d'instruction des dossiers ainsi que le suivi de la réalisation du programme pour les départements et les régions et également pour l'Etat.

Le diagnostic en matière d'épandage

L'Etat, qui avait fait réaliser, en 1999-2000, une étude sur le volet agronomique du Dexel, avait constaté alors la faiblesse de cette partie du diagnostic, de même que du projet agronomique que doit mettre en œuvre l'éleveur suite à ce diagnostic dès la réalisation des travaux d'amélioration. Des propositions d'amélioration ont été présentées au comité national de suivi du PMPOA qui s'est tenu le 11 décembre 2001.

Un projet d'arrêté définissant le contenu du projet agronomique requis dans le cadre des aides accordées au titre du programme de maîtrise des pollutions liées aux élevages a été élaboré. Ce projet fixe les prescriptions à respecter par les éleveurs, à savoir l'établissement d'un plan d'épandage, la réalisation d'un plan de fumure annuel ainsi que la tenue d'un document d'enregistrement des pratiques d'épandage des fertilisants azotés et de gestion adaptée des terres. Le plan d'épandage ainsi que l'enregistrement des pratiques concernent les terres exploitées en propre et celles mises à disposition. Parmi les prescriptions figure également l'obligation de mettre en œuvre, immédiatement après la réalisation de l'étude préalable, les améliorations agronomiques, telle l'augmentation de la surface réellement épandue, qui ne nécessitent pas la réalisation des travaux. La vérification du respect de ces obligations conditionne le versement du solde de la subvention pour les travaux, ainsi qu'il est prévu dans le projet d'arrêté relatif aux travaux de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage. Le projet agronomique comporte également une liste d'indicateurs de pollution liée aux pratiques agricoles. Ces indicateurs devront être renseignés aux principales étapes de la mise en œuvre du programme et montrer l'amélioration des pratiques agronomiques de l'éleveur. Dans le cas où la maîtrise des rejets de phosphore provenant des élevages est également prioritaire, des indicateurs spécifiques devront être ajoutés pour tenir compte de cette problématique du phosphore.

L'importance attachée par l'Etat à l'amélioration des pratiques agronomiques est attestée, en outre, par l'inscription du projet agronomique dans la liste des dépenses éligibles aux aides de l'Etat.

Les grilles de calcul des aides

Il est à noter que la plupart du temps, les conseils régionaux et généraux n'ont pas fait usage de la possibilité qui leur était offerte d'intervenir

dans le PMPOA selon leurs propres règles de financement. Le guichet unique a alors utilisé les mêmes modalités de calcul des aides pour l'Etat et les collectivités territoriales.

Les différences constatées proviennent principalement des différences de modes de calcul entre l'Etat et les agences de l'eau, et entre les agences de l'eau elles-mêmes. Les projets de décret et d'arrêté relatif aux travaux de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage ont été élaborés en concertation étroite avec les agences de l'eau, notamment pour ce qui concerne la liste des travaux éligibles ainsi que les coûts plafonds de ces travaux. De ce fait, pour la suite du programme, les modalités de calcul des aides devraient être identiques pour l'Etat et les agences de l'eau. La procédure d'instruction des dossiers s'en trouvera alors considérablement simplifiée et les incompréhensions entre éleveurs, traités différemment alors que situés, parfois, dans un même département, seront levées.

Le retard dans la mise en œuvre du PMPOA

Les prévisions sont souvent volontaristes au début d'une nouvelle action mais la technicité des dossiers, la concentration de ceux-ci dans certains secteurs, comme la Bretagne s'agissant du PMPOA, les difficultés rencontrées par les entreprises, voire leur défaillance, les difficultés de trésorerie des éleveurs dans un contexte de crise grave de l'élevage, les défauts constatés à la réception des travaux, sont autant de facteurs qui peuvent expliquer les retards. Après un démarrage lent, le PMPOA a pris, à partir de 1997, un rythme conforme aux engagements budgétaires des différents financeurs.

Quant à l'absence de pénalités de retard, elle s'inscrivait dans le cadre des actions d'incitation envers les éleveurs qu'il convenait de ne pas décourager, comme le souligne d'ailleurs la Cour.

Les résultats de la politique d'amélioration de la qualité des eaux

Plusieurs obstacles s'opposent à une amélioration immédiatement constatable. On peut notamment citer les points suivants :

- Les propriétés intrinsèques des pesticides font qu'ils peuvent être persistants et très stables dans le milieu aquatique. Il est possible de retrouver des traces de certains pesticides (telle l'atrazine) parfois encore dix ans après leur interdiction. Les programmes de mesures ne pourront donc pas donner des résultats immédiats en matière de pollution des eaux.
- L'agriculteur, s'il n'a pas à sa disposition des solutions simples, peu coûteuses financièrement et en temps de travail, pour l'élimination des fonds de cuve après un traitement phytosanitaire, peut être tenté de s'en débarrasser par vidange directe de la cuve sur la route ou

dans un fossé ce qui risque de provoquer une forte contamination de l'eau (et de l'environnement). Les recommandations habituelles (minimiser les volumes de bouillie non utilisée par un calcul optimal des quantités à mettre en œuvre, diluer cinq fois la bouillie non utilisée afin de l'épandre à grande vitesse sur la parcelle venant d'être traitée, effectuer au champ les opérations de rinçage et nettoyage du pulvérisateur avant le retour à la ferme) ont pour limites principales la difficulté d'approvisionnement en eau au champ. Des solutions techniques doivent être mises au point pour la gestion des fonds de cuve dilués restants inutilisés et pour lesquels un lavage de la cuve doit être effectué.

- En Bretagne, le choix des bassins versants a été motivé par les actions nitrates, de ce fait, il n'est pas certain que ce choix est entièrement satisfaisant pour les pesticides, qui n'ont pas la même dynamique dans les sols.
- Etablir un zonage n'est utile que si des mesures de contrôle sont prévues en même temps dans les textes. Cependant le zonage des risques présente un intérêt certain ; la direction générale de l'alimentation anime un groupe de travail au sein du CORPEN sur le zonage régional du risque pesticides afin que soient sélectionnés les bassins versants qui doivent faire l'objet d'un plan d'actions prioritaire. Ce zonage repose sur l'étude de la pression polluante, sur la vulnérabilité des milieux et sur les enjeux socio-économiques, il permet de définir une politique régionale avec des objectifs et d'évaluer les coûts et durée de réalisation.

Le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un plan de lutte contre la pollution par les pesticides. Le retrait des triazines a été annoncé le 28 septembre 2001 et leur usage sera interdit à compter du 30 juin 2003. Le contrôle des pulvérisateurs en service va être rendu obligatoire. Une filière de collecte et d'élimination des emballages vides et des produits phytosanitaires non utilisés se met en place.

« L'aide compensatoire des terres arables », accordée notamment aux producteurs de maïs, et la « prime à l'herbe »

Les mesures 20.1 au titre du règlement 1257/99 sont destinées à prendre le relais de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE). Ces aides ont des montants qui sont à peu près le double de ceux de la PMSEE. De ce fait le montant financier sera plus incitatif. De plus, la mise en application des nouvelles mesures agro-environnementales au niveau régional doit pouvoir faciliter leur suivi et leur coordination.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'aide européenne «aide compensatoire des terres arables » a été calculée de manière à compenser, au

moins en partie, la baisse de revenu liée à la baisse des prix garantis européens, lesquels se sont rapprochés des cours mondiaux.

Cette aide est versée uniquement pour les terres éligibles, c'est-à-dire celles qui étaient normalement utilisées en cultures arables avant le 31 décembre 1991, cela afin de limiter les dépenses communautaires, mais également pour empêcher le retournement excessif des prairies pour des cultures arables.

La comparaison de l'aide moyenne par hectare accordée au titre de chacune des deux catégories d'aide serait plus pertinente que la comparaison des aides moyennes par exploitation. Le choix de la culture, fait par l'agriculteur (surface en herbe versus surface en céréales ou maïs), dépend bien, en fait, en partie, des aides respectives accordées, par hectare, à l'une et l'autre catégories.

La position de la Commission européenne sur le PMPOA

Ancien dispositif (1994-2001)

La Commission a ouvert le 11 avril 2001 la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, concernant, notamment, l'intensité des aides aux investissements octroyés aux exploitations bénéficiaires du régime.

Les autorités françaises ont répondu de manière détaillée le 20 juin 2001.

Les observations et arguments avancés par les autorités françaises permettent de penser que la condamnation de la France n'est pas inéluctable et que, même si cette condamnation intervenait, elle ne porterait pas sur la totalité du dispositif.

Une décision finale de la Commission est attendue dans les prochains mois.

Il est à noter que l'Etat, par l'instruction aux préfets du 1^{er} décembre 2000, a suspendu la poursuite du PMPOA, à compter de la date de réception de cette instruction, pour les éleveurs qui n'avaient pas conclu, à cette date, un accord de financement des travaux.

Nouveau dispositif (à compter de 2002)

Le nouveau dispositif a été notifié à la Commission le 20 décembre 2000. Au terme de négociations avec les autorités françaises, une décision favorable est intervenue le 30 octobre 2001.

Les recommandations de la Cour

Le ministre de l'agriculture et de la pêche constate que les décisions prises depuis plusieurs années par le Gouvernement sont en conformité avec

les recommandations faites par la Cour notamment dans les domaines suivants :

Une politique agricole intégrant des objectifs environnementaux

Le modèle européen d'agriculture est désormais fondé sur la multifonctionnalité, qui intègre la prise en compte des fonctions de production, environnementale, et sociale.

En effet, dès 1992, la PAC a intégré des préoccupations environnementales. La réforme de l'organisation commune de marché (OCM) a elle aussi tenu compte, dans une certaine mesure, de ces préoccupations.

La réforme de la PAC dans le cadre de l'agenda 2000, et pour la période 2000-2006, approfondit et élargit la réforme de 1992. L'agenda 2000 a doté la PAC de nouveaux outils et a conforté l'intégration de la dimension multifonctionnelle de l'agriculture en instituant le développement rural comme le deuxième pilier de la PAC, au côté des politiques de soutien de marché.

La France, en cohérence avec le dispositif communautaire, s'est dotée de la loi d'orientation agricole, promulguée le 9 juillet 1999, qui affirme dans son article premier la dimension multifonctionnelle de l'agriculture. La promotion de celle-ci doit donc inspirer l'ensemble des politiques publiques agricoles. Ainsi que le reconnaît la Cour, le contrat territorial d'exploitation (CTE) qui permet la rémunération adéquate des différentes fonctions de l'agriculture attendues par la société, contribue à réorienter l'agriculture vers plus de multifonctionnalité.

Il est néanmoins encore trop tôt, après seulement deux années, pour évaluer les effets du développement de la préoccupation environnementale renforcée. La mise en œuvre récente de ces outils en Europe ne permet pas encore d'évaluer leur efficacité et leur impact sur l'Etat de l'environnement ou, tout du moins, sur la modification des pratiques agricoles.

Par ailleurs, il faut noter que la PMSEE a permis de conserver une utilisation des surfaces " difficiles d'accès " comme les alpages et les estives qui seraient depuis longtemps abandonnés mais dont l'entretien reste primordial en zones de montagne ou en bord de mer. De plus dans la majorité des cas, les hectares engagés en PMSEE ne reçoivent pas ou peu d'engrais azotés.

La mobilisation des filières agro-alimentaires

Lors du CIADT du 9 juillet 2001, a été signée la Charte pour le développement pérenne de l'agriculture en Bretagne : des moyens vont être consacrés à un programme d'action pour la réorientation de l'agriculture en

Bretagne. Ce programme associe les filières agro-alimentaires, les prescripteurs et les industriels qui de ce fait vont contribuer à inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques en prenant mieux en compte la préservation de l'environnement.

Ce programme prévoit en outre, comme le préconise la Cour, l'accélération de la mise en œuvre d'installations de traitement de l'azote excédentaire qui est effectivement une des principales solutions de résorption de ces excédents. La réduction des effectifs animaux est également envisagée.

De nouvelles règles de zonage

Au sens du décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, différents types de zones peuvent exister en Bretagne correspondant à des situations différentes et à des solutions appropriées. A l'intérieur des zones vulnérables, vont être à nouveau délimitées des zones d'excédent structurel pour les nitrates où des mesures de résorption des excédents d'azote seront obligatoires. Les nouvelles modalités de délimitation de ces ZES vont aboutir à une augmentation notable du nombre de cantons concernés. De plus l'identification, selon les mêmes modalités, des cantons dans lesquels la quantité d'azote provenant des effluents d'élevage est supérieure à 140 kg par ha et vers lesquels le transfert des déjections est interdit, va empêcher de transférer de la pollution des cantons en ZES dans ceux-ci et constituer, faute de surfaces d'épandage disponibles suffisantes une incitation forte au traitement. Par ailleurs, le projet d'arrêté relatif aux travaux de maîtrise des pollutions liées aux élevages prévoit que la totalité des zones vulnérables est prioritaire au titre de ce programme.

Des objectifs environnementaux précisément définis

Ainsi qu'elle l'a indiqué, dans sa réponse à la Commission en date du 5 août 2001, la France s'engage, à l'occasion de la réforme du PMPOA, dans des objectifs environnementaux précis et a fixé un calendrier de réalisation de ce programme. Dans cette réponse, il est rappelé que l'instruction du 1^{er} décembre prévoit que le PMPOA sera mis en œuvre en priorité dans les zones vulnérables. Cette instruction prévoit également la possibilité de délimiter des zones prioritaires hors zone vulnérable quand les élevages font courir d'autres risques environnementaux telle l'eutrophisation du milieu. La réponse à la Commission, qui a accepté ce programme le 30 octobre 2001, établit le nombre d'élevages à traiter. Au vu du recensement de l'agriculture de 2000, 42 200 élevages sont à traiter dans le nouveau programme, dont 32 400 situés en zone vulnérable correspondant à 3 800 000 UGBN, soit 280 000 t d'azote. Ces données ont été obtenues en déduisant des résultats

fournis par le recensement les 103 000 exploitations de moins de 25 UGB qui ne souhaiteront vraisemblablement pas s'engager dans le programme et qui représentent 10 % de l'azote produit en zone vulnérable. Ont été également déduites 13 800 exploitations sans repreneur et dont le cheptel sera repris éventuellement par d'autres éleveurs. Elles produisent également 10 % de l'azote en zone vulnérable. Leur mise aux normes sera effectuée ultérieurement à la charge du repreneur. La France, qui s'est engagée à ce que le 31 décembre 2006 soit la date limite pour l'attribution d'aides à la réalisation des travaux de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage dans les zones vulnérables, s'est donc fixé comme objectif de traiter 2 880 000 UGBN d'ici cette date. Ceci correspond à 480 000 UGBN ou 35 000 t d'azote par an. Ces objectifs sont compatibles, compte tenu d'un coût public de traitement de 306 euros par UGB en moyenne, avec les moyens financiers qui devraient être apportés par les différents financeurs, soit de l'ordre de 1,47 M€ par an.

Des moyens humains renforcés

Le ministère de l'agriculture et de la pêche s'est efforcé, au niveau national comme au niveau local, d'affecter aux actions relatives à la qualité des eaux dans ses services déconcentrés des moyens adaptés aux besoins. Les départements bretons ont fait l'objet dans ce cadre d'une attention particulière.

En matière d'effectifs, cet effort s'est traduit pour eux de la façon suivante.

S'agissant du PMPOA, entre 1996 et 1998, 8 techniciens supplémentaires sont venus renforcer les 4 DDAF de Bretagne. Ce renfort a été pérennisé par l'augmentation de la dotation d'effectifs de ces services au 1^{er} janvier 1999 de 7,28 équivalents-temps plein, soit plus de 40 % des effectifs qui ont été redistribués au profit des 28 départements qui ont bénéficié de cette mesure. Pour l'année 2000 l'équivalent-temps plein affecté aux diverses tâches liées au PMPOA dans les 4 départements en question est de 27,42 agents.

S'agissant des installations classées : dans ce domaine également, un effort important a été fait. Entre 1996 et 1998, 8 postes de vétérinaires-inspecteurs supplémentaires ont été attribués par le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) à la région Bretagne pour l'inspection des installations classées, en liaison avec la montée en puissance du programme PMPOA. De son côté, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE) a réservé, sur les 25 postes qu'il a créés en 2000 et 2001 sur son budget au profit des services vétérinaires, 13 postes en équivalent-temps plein (soit plus de la moitié) aux départements bretons. Toutefois, sur ces 13 postes, 4 n'ont pu encore être pourvus (absence de candidats à la mobilité, décalage entre la création budgétaire des emplois et l'arrivée des agents sur le terrain après recrutement et formation). La mission "installations classées"

représente dans les services vétérinaires et les DDAF de Bretagne 33,5 équivalents-temps plein en 1999. Cet effectif couvre l'ensemble des tâches liées à cette procédure tant au titre de l'inspection proprement dite (instruction des dossiers, contrôles, appui administratif) que de l'avis des services techniques. Cet effectif est plus de 3,5 fois plus important que la moyenne des départements.

S'agissant de la police de l'eau, compétence exercée, comme l'inspection des installations classées, par les DDAF pour le compte du MATE, l'effort a été accompli par les DDAF, par redéploiement de leurs moyens humains. Les effectifs en ETP affectés à l'ensemble des missions autres que les installations classées remplies par les DDAF bretonnes pour le compte du MATE sont passés de 25 au 1^{er} janvier 1993 à 46 au 1^{er} janvier 1999 (+ 84 %). Les agents exerçant au sein de cet ensemble les missions de police de l'eau représentaient en 2000 13,06 équivalents-temps plein.

En complément des renforts d'effectifs, un effort d'accompagnement a été effectué depuis 1995 pour le PMPOA sur des crédits de vacances. En 2001 les crédits attribués à ce titre aux DDAF et à la DRAF de Bretagne représentent 0,27 M€ soit une multiplication par près de 4 depuis l'origine. La Bretagne recueille ainsi la moitié des crédits de vacances consacrés au PMPOA.

Par ailleurs, comme l'indique le rapport de la Cour, la facturation à l'agence de Bassin Loire-Bretagne du coût d'instruction des dossiers du PMPOA par les DDAF a été utilisée pour le recrutement d'agents sur contrat. Ceci a cependant posé des problèmes administratifs. En effet, si les tâches permanentes sont normalement assurées par des personnels titulaires et si les besoins saisonniers ou de courte durée sont couverts par des personnels vacataires, le cas de programmes limités dans le temps mais s'étalant sur plusieurs années est mal pris en compte par les règles administratives. Un dispositif exceptionnel autorisant, dans la limite de 15 emplois, des contrats à durée déterminée d'un an renouvelable 2 fois a été mis en place avec l'accord du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en 1998 afin de faire face à la période la plus chargée du point de vue de l'instruction des dossiers. 11 des agents ainsi recrutés ont entre-temps réussi un concours de l'administration et ont été titularisés sur place en surnombre par rapport à la dotation d'effectif des services considérés. Ces surnombres seront résorbés au fur et à mesure que le PMPOA rejoindra son régime de croisière.

Ces renforcements en moyens des départements de la région Bretagne ont été apportés dans une période de réduction globale des effectifs des services déconcentrés du ministère. Les effectifs constatés dans les services ont baissé, entre le 1^{er} janvier 1993 et le 1^{er} janvier 2001, de 2,9 % dans les DDAF et 2,6 % dans les services vétérinaires (SV), malgré les créations d'emplois des toutes dernières années.

Les ajustements rappelés ci-dessus sont donc intervenus dans un contexte difficile qui a nécessité en permanence, au niveau national comme au niveau local, des arbitrages extrêmement délicats entre des missions multiples, en forte croissance et relevant d'intérêts très différents : sécurité sanitaire, environnement, emploi, équilibre économique des filières, ... C'est à la lumière de cette situation qu'il convient d'apprécier l'effort accompli.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET
DE L'ENVIRONNEMENT*

Le ministre a pris connaissance avec un grand intérêt de l'analyse faite par la Cour des comptes conjointement avec la chambre régionale des comptes de Bretagne concernant les actions mises en œuvre en Bretagne entre 1993 et 2000 pour préserver la qualité de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole.

Il tient à saluer la qualité du travail accompli. Ce rapport fournit une analyse précise et étayée des mesures mises en œuvre en Bretagne entre 1993 et 2000 visant à maîtriser les pollutions d'origine agricole.

Les observations et recommandations présentées convergent généralement avec celles issues de différentes missions d'inspections ou évaluations réalisées à la demande du gouvernement tels que le rapport d'évaluation du PMPOA établi par l'inspection des finances et le COPERCI en novembre 1999, le rapport de l'inspection générale de l'environnement sur le fonctionnement du conseil d'hygiène départemental d'Ille-et-Vilaine publié en juin 2001 et le rapport de l'instance d'évaluation de la politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine qui a été rendu public en octobre 2001.

Les réformes engagées par le gouvernement, notamment depuis la communication de Mme Voynet au conseil des ministres du 20 mai 1998, permettront d'améliorer l'efficacité des actions publiques de reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne :

- Le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau qui vient d'être adopté par l'assemblée nationale en première lecture, prévoit un renforcement du principe "pollueur-payeur" aux activités agricoles par la mise en œuvre d'une redevance sur les excédents d'azote qui concernera les éleveurs et les céréaliers dès 2004. Cette redevance se substituera à la redevance actuelle qui a montré ses limites.
- La réforme du PMPOA vient d'être approuvée par la Commission européenne et s'est traduite par la parution du décret n° 2002-26 du 4 janvier 2001. Elle vise à renforcer l'efficacité environnementale du

programme en privilégiant sa mise en œuvre sur des zones d'actions prioritaires au regard de la qualité de l'eau et en accordant une plus grande place à la gestion des épandages. Les conditions d'attribution des aides ont été définies dans un souci de maîtrise des coûts du programme à efficacité environnementale équivalente et d'harmonisation des règles entre les financeurs. Le décret prévoit que l'attribution des aides au titre du PMPOA est conditionnée au respect des exigences minimales au titre de la directive nitrates. Les éleveurs ne respectant pas la directive nitrates et ne s'étant pas engagés dans le programme seront exclus de toute aide publique pour l'investissement dans leur exploitation.

- Les mesures du deuxième programme d'action en application de la directive nitrates ont été renforcées dans les zones d'excédent structurel et dans les bassins versants en amont de prise d'eau superficielles destinées à l'alimentation humaine, dépassant les normes de teneur en nitrates. La circulaire du 27 décembre 2001 demande aux préfets de réviser les zones d'excédent structurel avant le 31 mars 2002 sur la base des effectifs du recensement de l'agriculture 2000 et des nouvelles références de rejets d'azote des bovins issues des travaux du CORPEN. Elle précise par ailleurs les conditions de suivi de la résorption des excédents.
- Une révision des textes relatifs aux installations classées en est cours et permettra notamment de renforcer leur cohérence avec les prescriptions de la directive nitrates
- Concernant les produits phytosanitaires, le gouvernement a annoncé le 29 septembre 2001, que tous les produits contenant de l'atrazine, principale molécule retrouvée dans les eaux bretonnes, ou de la cyanazine seront interdits à la vente à partir du 30 septembre 2002 et interdits d'utilisation à partir du 30 juin 2003. Par ailleurs les usages maïs des produits contenant de l'amétryne ou de la terbutryne seront également supprimés selon le même calendrier. Outre ces actions réglementaires le gouvernement a lancé en 2000 le "Programme de réduction des pollutions par les produits phytosanitaires", qui prévoit dans son volet régional des actions de conseil aux utilisateurs, agricoles ou non, de produits phytosanitaires ciblées sur des bassins versants prioritaires. En Bretagne ce programme est décliné dans le cadre du contrat de plan Etat-région et concerne également la lutte contre la pollution par les nitrates. Il s'étendra sur 43 bassins versants prioritaires couvrant plus de 1 millions d'hectares et alimentant en eau potable plus de 2 millions d'habitants.
- Le CIADT du 9 juillet 2001 a chargé le préfet de Bretagne d'élaborer un plan d'action pluriannuel. Il sera fondé d'une part sur une réorientation de l'agriculture et de l'agro-alimentaire au service d'un développement économique régional pérenne et respectueux de

l'environnement. Un volet important de ce plan portera sur le renforcement de l'action publique en matière de lutte contre les pollutions agricoles.

Il apparaît essentiel d'appeler l'attention de la Cour sur l'effort engagé depuis 1997 pour renforcer les moyens de l'inspection des installations classées. Les effectifs mobilisés en Bretagne ont été augmentés de 9 ETP (équivalent temps plein) en 2000 et 2001 sur le budget du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Le CIADT du 9 juillet 2001 a pris acte de cette nécessité " d'augmenter les moyens des services de l'Etat en matière d'instruction des dossiers et de contrôle du respect de la réglementation sur l'environnement en Bretagne " ; il a ainsi décidé d'attribuer sur les trois années à venir un crédit de 1 753 M€ sur le budget du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets des quatre départements bretons pour leur permettre de recruter des personnels vacataires, dans l'attente du recrutement, à partir de 2002, de vingt postes de techniciens, dont 13 en 2002.

Enfin, le ministre approuve les recommandations concernant la mise en place d'une politique de renforcement de l'éco-conditionnalité de l'ensemble des aides publiques et la nécessité d'engager des réflexions sur une réorientation du modèle de développement agricole breton intégrant les enjeux environnementaux, par une réorientation et une maîtrise de la production.

Ci-joint, en annexe, une note présentant de façon plus détaillée les observations qu'appelle le rapport.

Annexe à la réponse du Ministre

PMPOA

- La Cour met en avant que le programme s'est affranchi du principe «pollueur-payeur», dans le domaine agricole.

Ce constat n'est pas contestable, mais il est nécessaire de rappeler certains éléments de contexte qui ont prévalu à la mise en œuvre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Au début des années 90, dans un contexte où la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole avait augmenté, le gouvernement a décidé d'engager un plan ambitieux de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Le comité interministériel du 12 juin 1991 a chargé les ministres de l'agriculture et de l'environnement d'élaborer un accord cadre ayant fait l'objet d'une large concertation avec les organisations socioprofessionnelles agricoles et prévoyant l'introduction progressive des activités agricoles dans le champ d'intervention des agences de l'eau. L'accord cadre a été signé le 11 mars

1992 par les deux ministres concernés, sans faire l'objet d'un accord des organisations professionnelles agricoles qui contestaient le paiement des redevances dans une période où il était demandé simultanément aux éleveurs de réaliser des investissements coûteux.

Compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre rapidement le programme de maîtrise des pollutions pour préserver la qualité de l'eau, le gouvernement a décidé de prendre en charge, sous certaines conditions, le montant des redevances pendant 5 ans, durée au terme de laquelle les investissements pour la maîtrise des pollutions auraient dû être achevés. Cette méthode progressive avait déjà été utilisée pour l'intégration du secteur industriel dans le champ d'intervention des agences de l'eau en 1969 par le biais d'une aide au paiement des redevances. L'arrêté du 22 décembre 1994 fixe le cadre réglementaire du moratoire dont l'échéance a été fixée au 31/12/98 pour les éleveurs ayant signé un contrat de maîtrise des pollutions avant le 31 décembre suivant leur année d'intégration. Par ailleurs, il était prévu qu'une réfaction sur les aides des agences correspondant au montant de la redevance correspondante serait appliquée aux éleveurs qui n'auraient pas terminé leurs travaux à la fin de la deuxième année suivant leur année d'intégration. La combinaison de ces deux dispositions constituait donc une réelle incitation à la mise en œuvre rapide de la maîtrise des pollutions.

Toutefois le programme a subi d'importants retards, en raison des procédures administratives complexes mises en œuvre, des délais nécessaires à la réalisation des diagnostics, d'une sous-évaluation initiale du nombre d'agriculteurs adhérant au programme, des délais de concertation avec les collectivités locales pour assurer une parité de financement entre l'Etat et les collectivités, du manque de financement dans certaines régions, et du manque d'entreprises pour effectuer les travaux.

La réfaction sur les aides des agences de l'eau s'est avérée difficile à mettre en œuvre car cela supposait que l'agence puisse évaluer, pour chaque dossier, les délais non imputables aux éleveurs.

Par souci d'équité vis-à-vis des éleveurs de grande taille ayant intégré les premiers le programme, la logique du moratoire a été prolongée pour les élevages intégrables à partir de 1997, par l'introduction dans l'arrêté du 22 décembre 1997, de coefficients annulant les redevances des deux années suivant l'année d'intégration, correspondant en quelque sorte à un moratoire glissant. A défaut, les plus gros élevages auraient disposé d'un délai de 5 ans entre l'accès aux financements publics et la réalisation des travaux de maîtrise des pollutions alors que les élevages moyens n'auraient disposé d'aucun délai.

Pour les élevages intégrables en 1996, la date du moratoire fixée au 31.12.1998 a été maintenue, mais une disposition transitoire a été introduite dans l'arrêté du 15 décembre 1998. Elle consiste à calculer la redevance comme si les travaux étaient terminés sous réserve que l'éleveur prouve qu'il

dispose d'un plan d'épandage et d'un cahier d'épandage. Compte tenu de l'ampleur des retards, cette disposition transitoire a été reconduite pour les intégrables en 1996 et élargie à ceux intégrables à partir de 1997 dans les arrêtés du 21 décembre 1999 et du 19 décembre 2000. Cette disposition a permis d'accélérer la mise en place de plans d'épandage et la tenue à jour de cahiers d'épandage par les éleveurs.

Pour compenser les pertes de recettes subies par les agences de l'eau, au détriment des autres usagers de l'eau, le gouvernement a autorisé les agences à placer librement 70 % de leur trésorerie sur le marché des émissions d'Etat contre 50 % autorisés auparavant.

Le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau a notamment pour objectif une meilleure application du principe pollueur-payeur" à travers la mise en place d'une redevance incitative sur les excédents d'azote destinée à un changement des comportements polluants.

Cette redevance, même si elle ne compensera pas l'intégralité des crédits consacrés au PMPOA verra le jour dès 2004 et devrait contribuer à hauteur de 53 à 69 M€ par an aux recettes des agences de l'eau.

- La Cour fait remarquer que la prise en compte des épandages est insuffisante par rapport aux investissements sur les bâtiments. Dans certains cas, le solde de la subvention a été versé, malgré l'absence de cahier d'épandage.

Le MATE, conscient de cette faiblesse a prévu de renforcer, en accord avec le MAP, le contenu de l'étude préalable, qui n'accordait pas suffisamment de place à l'agronomie. Un projet agronomique, dont le contenu sera défini par arrêté sera dorénavant obligatoire.

Il impose notamment la réalisation d'un plan d'épandage et l'élaboration d'un plan de fumure visant une meilleure gestion des épandages et l'équilibre de la fertilisation, la tenue à jour d'un cahier d'épandage ainsi que des prescriptions sur certaines pratiques. Il prévoit également de calculer des indicateurs de performance environnementale du projet agronomique.

Enfin, le versement du solde de la subvention sera conditionné au respect des prescriptions de ce projet, dont certaines devront avoir été mises en œuvre avant la réalisation des travaux, afin de limiter certaines dérives qui ont été constatées.

- La Cour signale que les financements publics du PMPOA sont assis sur des règles de financement différentes.

Pour le nouveau programme, le décret du 4 janvier 2001 et arrêté en cours de signature ont fait l'objet de discussions interministérielles associant également les 6 agences de l'eau, dans une optique d'harmonisation des règles d'attribution des aides au titre du PMPOA. Cette disposition devrait permettre de réduire les délais d'instruction des dossiers.

Les programmes d'action au titre de la directive Nitrates

- La Cour signale que les programmes d'action sont peu contraignants et ont été mis en œuvre avec retard.

Les premiers programmes visaient à corriger les plus grosses erreurs. Les programmes d'action ont effectivement été mis en œuvre avec retard, comme dans la plupart des autres Etats-membres notamment en raison des discussions techniques et des négociations nationales et locales avec les acteurs concernés. Les pouvoirs publics ont souhaité accorder une large place à l'adaptation des programmes d'action et à la concertation locales.

Le deuxième programme d'action est en cours de mise en œuvre dans les départements, en application du décret du 10 janvier 2001 et de l'arrêté du 6 mars 2001 relatifs à la mise en œuvre des programmes d'action. Ces textes prévoient la mise en œuvre d'actions renforcées dans les zones en excédents structurel et des actions complémentaires dans les bassins versants en amont de prise d'eaux superficielles destinées à la consommation humaine en dépassement sur le paramètre " nitrates ".

Dans le cadre du deuxième programme d'action, il est prévu un renforcement des mesures de contrôle qui porteront sur l'existence des documents d'enregistrement des pratiques et leur contenu.

Dans le cadre du PMPOA, la tenue à jour d'un cahier d'épandage et d'un plan de fumure prévisionnel conditionneront désormais l'attribution des subventions.

Enfin, le CIADT du 9 juillet 2001 a décidé que des crédits supplémentaires seraient dégagés en Bretagne, notamment pour renforcer les moyens de contrôle qui devront permettre d'assurer un taux moyen annuel de contrôle de 10 % des exploitations agricoles.

Les programmes de résorption liée aux excédents d'azote liés aux élevages

La Cour conteste les modalités de définition des cantons en zone d'excédent structurel sur les points suivants :

- La délimitation repose sur des données statistiques peu fiables

La circulaire du 27 décembre 2001 demande aux préfets de réviser les cantons en ZES sur la base des effectifs du RA 2000, avant le 31.03.2002, en utilisant les nouvelles références de rejets d'azote des bovins issues des travaux du CORPEN.

Ces nouvelles références ont été établies dans le cadre d'un groupe de travail mis en place pour proposer des simplifications des données du CORPEN qui n'étaient pas utilisables directement par l'administration car

elles tiennent compte de nombreuses variables techniques difficilement accessibles et dans les faits pratiquement incontrôlables par l'administration. Les travaux ont abouti à un rejet moyen de 85 kg N d'azote pour une vache produisant 6 000 litres de lait. Cette valeur est augmentée de 5 % par tranche de 1 000 litres de lait supplémentaire et remplace la valeur de 73 kg N anciennement utilisée.

- La délimitation ne porte que sur l'azote

La délimitation des ZES ne repose que sur l'azote mais la limitation des apports d'azote issu des déjections animales permet en parallèle de réduire les apports de phosphore. Par ailleurs, les arrêtés modifiés relatifs aux prescriptions techniques s'appliquant aux élevages soumis à autorisation donnent la possibilité aux préfets d'imposer des prescriptions relatives au phosphore. Enfin, dans le cas du traitement des déjections qui peut conduire à des co-produits riches en phosphore, la circulaire du 27 décembre 2001 demande aux préfets d'imposer des dispositifs de traitement abaissant également la charge en phosphore des co-produits pour les unités de traitement de grande taille.

Les excédents ont été sous évalués et les bilans n'ont pas été réactualisés en dépit de la parution des nouvelles références de rejets d'azote des bovins issues des travaux du CORPEN et de la dégradation de la situation.

Une réévaluation des excédents et une mise à jour des programmes de résorption seront établies par les préfets avant mars 2002, à partir des résultats du RA 2000, des nouvelles références de rejets d'azote des bovins issues des travaux du CORPEN et de l'état d'avancement de la résorption.

Les programmes de résorption sont basés sur des mesures virtuelles : les mesures les moins contraignantes ont été mises en avant (recours à des terres mises à disposition, substitution du minéral, alimentation biphase), alors que le recours au traitement permet d'éliminer les excédents d'azote.

La circulaire du 21/01/98 a fixé des obligations de traitement pour les exploitations de grande taille.

Les programmes de résorption sont constitués d'une combinaison de différentes voies de résorption plus ou moins contraignantes. Dans un premier temps, les mesures les moins coûteuses (recours à des terres mises à disposition) ont été mises en œuvre. Ces mesures permettent effectivement de réduire les excédents et ne sont pas virtuelles.

Pour éviter de réserver les terres d'épandage aux exploitations de grande taille, la circulaire du 21/01/98 (dont les prescriptions ont été reprises dans le décret en Conseil d'Etat du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates agricoles) a plafonné les surfaces des plans d'épandage et imposé le recours au traitement pour les élevages de grande taille, afin de permettre aux

élevages de taille plus modeste de recourir au procédé plus économique de résorption qu'est l'épandage

Certains agriculteurs situés en ZES disposent encore de la possibilité d'accueillir des déjections sur leur exploitation, dans des conditions environnementales satisfaisantes. Il est donc pertinent de valoriser agronomiquement au mieux les déjections produites au lieu de les éliminer par traitement.

Le MATE est conscient qu'il faut parallèlement renforcer les contrôles sur les plans d'épandage.

En l'absence de réduction des effectifs, le recours au traitement ou au transfert à longue distance des effluents sont incontournables pour résorber l'excédent structurel d'un canton. Toutefois, il faut signaler que le recours au traitement pose d'autres difficultés : engendre des co-produits riches en phosphore, dispositif coûteux, curatif doit donc être accompagné de mesures préventives limitant l'augmentation des effectifs car dans les ZES, prise en charge d'une partie des coûts par des fonds publics.

Dans certains cas, la réduction du cheptel mériterait d'être encouragée préférentiellement au traitement. Les orientations du CIADT du 9 juillet 2001 indiquent clairement que les mesures curatives seules seraient insuffisantes et qu'il convient d'engager une réorientation du modèle de développement Breton.

Le suivi de la consommation de la marge n'est pas efficace et a conduit à une régularisation quasi-systématique dans les ZES.

Certains dysfonctionnements dans le suivi de la résorption et de la marge ont effectivement été constatés et ont conduit le MATE à conditionner la consommation de la marge à l'avancement effectif de la résorption. Par conséquent ; le décret du 10 janvier 2001 relatif à la mise en œuvre des programmes d'action précise que la consommation de la marge ne peut excéder 25 % de la résorption effective en ZES et 15 % dans les BV en dépassement.

La circulaire du 27 décembre 2001 donne des instructions précises aux préfets sur les modalités de suivi de la résorption, afin que le CDH dispose d'un tableau de bord cohérent, nécessaire pour donner son avis (circulaire en cours de rédaction). En cas d'extension, la marge consommée correspondra à l'azote produit par le cheptel supplémentaire avant toute mesure de résorption (notion de marge brute). Les dérives signalées page 53 devraient ainsi être évitées. Des adaptations du logiciel AGLAE devraient permettre un suivi harmonisé des dossiers dans les 4 départements bretons.

Les services ne disposent pas des outils adaptés pour suivre l'évolution des effectif dans les exploitations soumises à déclaration.

La circulaire du 27 décembre 2001 précise aux préfets les modalités permettant de refuser les créations et extensions d'élevages soumis à déclaration. Jusqu'alors, les préfets se trouvaient souvent démunis pour interdire de telles augmentations. Il est vrai que pour que cette mesure soit efficace, les moyens humains doivent être renforcés.

Selon la Cour, une zone unique, en l'occurrence la Bretagne, pourrait être le cadre des instruments d'orientation économique tel que le blocage des extensions et la fixation de seuils d'obligation pour le traitement des déjections.

Cette recommandation reviendrait de facto à étendre les prescriptions applicables aujourd'hui en ZES à l'ensemble de la région. Si cette orientation présente certains avantages en terme de lisibilité de l'action de l'Etat, elle suppose de modifier les textes réglementaires actuels en trouvant un critère objectif autre que le seuil de 170 kg N/ha qui est cohérent avec la directive nitrates. Le choix d'un autre critère serait difficile à justifier et aurait inévitablement des impacts sur les autres régions.

Dans le cadre des deuxièmes programmes d'action, les préfets ont la possibilité d'imposer les actions renforcées spécifiques aux ZES dans les bassins versant en dépassement sur le paramètre nitrates définis à l'article 4 du décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001. Par ailleurs, le préfet accorde ou refuse une autorisation au titre des installations classées après une procédure longue et contradictoire. Il lui appartient de prendre en compte tous les éléments portés à sa connaissance qu'ils soient d'ordre technique ou socio-économique. Dès lors que la qualité du milieu risquerait d'être affectée par une extension d'élevage, y compris à l'extérieur des ZES, le préfet est en mesure de motiver un refus. Ce point est rappelé dans la circulaire du 27 décembre 2001.

Les ZES sont des cantons où les surfaces d'épandage disponibles ne permettent pas de recycler l'azote produit par les animaux. C'est pourquoi, dans ces cantons, il est indispensable de mettre en œuvre des dispositifs de résorption, condition sine qua non pour mettre en œuvre les prescriptions prévues par la directive nitrates dans le reste des zones vulnérables (notamment l'équilibre de la fertilisation). Cela suppose des moyens financiers supplémentaires qu'il convient de cibler sur des zones où le recours au traitement est inéluctable. Il s'agit alors de solutions curatives qu'il ne serait pas forcément pertinent d'étendre à l'ensemble de la région avec des fonds publics, pour des raisons de coût. Le coût des investissements à mettre en œuvre pour résorber les excédents a été évalué à 150 M€.

Les rédacteurs signalent que la délimitation des ZES a conduit à l'augmentation des effectifs en dehors de ces cantons, certes, mais si la Bretagne était intégralement en ZES, de tels transferts de la production dans les départements limitrophes seraient également observés.

Enfin, une révision des ZES à chaque programme d'action devrait permettre d'éviter ces dérives.

- La Cour indique que les moyens de police de l'eau et des installations classées sont insuffisants.

Des renforcements des moyens de contrôles sont indispensables. Ces moyens sont renforcés depuis l'automne 2001, par l'attribution de crédits de vacation (135 700 €). Au cours du CIADT du 9 juillet 2001, il a été annoncé qu'un crédit de 1 753 M€ (répartis entre 2001 2002 et 2003) serait attribué sur le budget du MATE aux 4 préfets bretons pour renforcer les contrôles. Ces moyens seront pérennisés à partir de 2002 par la création progressive d'une vingtaine de postes de techniciens affectés au contrôle.

- La Cour critique le fait que l'évaluation des programmes d'actions de la directive nitrates ait été confiée aux chambres d'agriculture.

L'évaluation des programmes d'action a été confiée aux chambres d'agriculture, établissements publics de l'Etat, suite à la conférence nationale de suivi du PMPOA du 12 mars 1997, après de nombreux débats. A l'époque, il est apparu préférable que les chambres d'agriculture conduisent cette évaluation, pour s'assurer que les éleveurs répondraient aux enquêtes et permettre aux chambres de mieux connaître les pratiques des agriculteurs et adapter ainsi leurs conseils. Ce travail était encadré au niveau national par une liste nationale d'indicateurs et un appui méthodologique du SCEES pour élaborer les échantillons d'agriculteurs.

Compte tenu des résultats inégaux issus de l'évaluation des programmes d'action effectués par les chambres d'agriculture, le MATE a décidé de confier l'évaluation nationale des programmes d'action aux services statistiques du ministère de l'agriculture qui effectueront des enquêtes auprès des agriculteurs, à l'échelle adaptée. Pour l'évaluation départementale, il appartient au préfet de choisir l'organisme de son choix.

- La Cour signale l'efficacité limitée des périmètres de protection des captages.

L'outil périmètre de protection des captage n'est effectivement pas adapté pour régler les problèmes de pollution diffuse.

- En ce qui concerne les produits phytosanitaires, la Cour signale le manque de contrôle des mesures réglementaires (nationales et départementales).

Les contrôles concernant le respect des arrêtés préfectoraux limitant l'usage de l'atrazine en bordure de cours d'eau ont abouti à des condamnations par le tribunal correctionnel de Rennes.

REponse DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE

Sur un plan général, je me dois d'abord de vous dire que le Conseil régional de Bretagne, qui n'a en l'état actuel de la législation aucune compétence formelle dans le domaine de l'eau, partage globalement l'analyse qui consiste à constater les insuffisances d'un dispositif qui n'est pas de sa responsabilité, tout en les déplorant vivement. Cette analyse dépasse d'ailleurs complètement le cas breton et peut aisément se transposer à bon nombre d'autres régions françaises.

Dans la partie introductive relative à la qualité des eaux en Bretagne, il est regrettable que seuls les phénomènes de dégradation soient développés. Il aurait été juste d'ajouter que des évolutions très positives ont eu lieu en matière d'eaux de baignade et de pollutions bactériennes d'origine domestique grâce à la croissance régulière des investissements d'assainissement.

S'agissant du partage des compétences, vous soulignez la multiplicité des acteurs et une coordination tout à fait défailante. Je vous rejoins complètement dans ce constat. C'est pourquoi j'ai pris l'initiative en 1999 de demander au Premier Ministre la création d'une mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE) auprès du Préfet de région, qui s'est mise en place en février dernier.

En réalité, nombreux sont ceux qui s'accordent à reconnaître que l'Etat ne se donne pas les moyens d'une politique de l'eau efficace. La définition et l'application de la politique de l'eau dans notre pays relève pourtant bien de sa compétence première. Le jugement récent rendu par la Cour de justice européenne à propos de la situation des nitrates en Bretagne l'a bien souligné.

La définition de la politique de l'eau reste beaucoup trop concentrée au niveau national. Aux niveaux déconcentrés de l'Etat, l'exercice des compétences reste très éclaté entre les services de nombreux ministères et, malgré la mise en place de missions interservices de l'eau dans certains départements, les Préfets peinent à appliquer les lois et règlements de manière cohérente. Les premiers mois de fonctionnement de la MIRE montrent bien que de nombreuses difficultés subsistent pour l'exercice de la mission régionale de coordination. La mise en oeuvre d'une vraie et juste police de l'eau constitue pourtant en Bretagne un enjeu majeur. La reconquête de la qualité de l'eau dans notre pays n'est possible qu'avec des moyens renforcés de contrôles sur le terrain et ceux-ci manquent cruellement. La voie incitative, notamment mise en oeuvre à travers le programme Bretagne Eau Pure, ne peut se concevoir sans l'application d'une voie réglementaire déterminée.

Dans l'esprit de la loi sur l'eau de 1992 qui consacre le bassin versant comme l'échelle d'action pertinente, le Conseil Régional de Bretagne

considère qu'une véritable décentralisation est nécessaire dans le domaine de l'eau, en direction notamment des Régions, incluant le transfert des moyens financiers d'intervention de l'Etat, en particulier ceux qui sont mis en œuvre à travers les contrats de plan (PMPOA, crédits en faveur de la résorption des excédents d'azote, crédits Bretagne Eau Pure, inondations...). La lourdeur actuelle de gestion de ces crédits handicape significativement les objectifs visés et il est d'ailleurs paradoxal de constater que l'Etat est aujourd'hui amené à solliciter les collectivités pour renforcer les moyens d'instruction et de gestion des DDAF. J'attire également votre attention sur la prudence qu'il convient d'adopter dans l'analyse des consommations de crédits publics : il n'est par exemple pas possible de porter un jugement sur l'efficacité du programme PMPOA en Bretagne alors qu'il n'est seulement réalisé qu'au tiers.

Il est regrettable de constater que le nouveau projet de loi sur l'eau ne semble guère apporter de solutions dans le sens souhaité. Si le modèle français de l'eau, que l'Europe reprend à son compte à travers la nouvelle directive-cadre sur l'eau (gestion intégrée par bassins versants), a été pour partie préservé, il n'en reste pas moins que la nouvelle loi est de mon point de vue d'inspiration recentralisatrice. En l'état actuel du projet, les agences de l'eau et leur comités de bassins se voient très encadrés et perdent de fait beaucoup de leur autonomie décisionnelle. Aucune solution claire n'est apportée pour faire en sorte que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) deviennent vraiment opérationnels, en leur donnant les moyens d'une véritable existence juridique.

Le programme Bretagne Eau Pure, qui est souvent injustement critiqué, constitue pourtant une anticipation de la Bretagne dans le domaine de la gestion territoriale de l'eau et de fait un véritable programme d'aménagement du territoire. La Région a une compétence première dans ce domaine. Elle développe une politique ambitieuse de Pays et l'on voit bien la liaison qu'il y a entre les Pays et les bassins versants. Comment, malgré un certain nombre de difficultés que vous soulignez dans votre rapport, la Région pourrait-elle abandonner son axe d'intervention dans ce domaine ? Des résultats, certes encore trop peu nombreux mais néanmoins très encourageants, ont été obtenus dans le domaine phytosanitaire. Enfin, la vertu première de Bretagne Eau Pure est de créer un cadre de mobilisation et d'appropriation des politiques publiques au plus près du terrain sans lequel aucune avancée significative ne peut être obtenue sur la qualité de l'eau. Il m'apparaît nécessaire de poursuivre cette action avec une détermination renforcée et l'inscrire dans le temps sans céder au découragement.

*REPONSE CONJOINTE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE REGIONALE
D'AGRICULTURE DE BRETAGNE ET DES PRESIDENTS
DES CHAMBRES DEPARTEMENTALES D'AGRICULTURE
DES COTES D'ARMOR, DU FINISTERE, D'ILLE-ET-VILAINE
ET DU MORBIHAN*

Préalable

De nombreux alinéas du rapport portent sur l'inefficacité des actions entreprises en terme de résultats concrets sur la qualité de l'eau notamment vis-à-vis des nitrates.

Sans rentrer dans une analyse technique détaillée - qu'il aurait cependant été intéressant d'effectuer - il convient de souligner que :

- La cinétique des nitrates dans les sols commence à être bien connue. Elle permet de préciser que les résultats qui peuvent être attendus vis-à-vis de l'amélioration de la qualité de l'eau seront obtenus dans des délais extrêmement longs.

. Les travaux de l'Université de Rennes 1 (Y. Quété) et de l'INRA Quimper (L. Ruiz) affirment nettement qu'on ne peut pas avoir de résultat sur le paramètre nitrates en 4 ans.

. Les travaux du professeur Mariotti (INRA/CNRS) montrent que la durée de résidence dans le sol de l'azote apporté par les engrais est très longue et que les nitrates qui polluent aujourd'hui les nappes aquifères résultent de nombreuses années de fertilisation.

- La circulaire d'élaboration du 1^{er} programme d'action fixait une durée minimum de réponse de 10 ans.

Les limites à la maîtrise de la fertilisation

Deux limites sont mises en avant par le rapport : la distribution et l'utilisation effective par les éleveurs des cahiers de fertilisation, et les conditions de prise en compte de l'azote minéral.

Or les limites réelles ne sont pas celles indiquées : en effet, il ne faut pas confondre les objectifs, les moyens d'actions et les outils d'enregistrement et/ou les indicateurs de suivi des actions. Les cahiers de fertilisation sont des outils d'enregistrement des apports d'azote effectués ; ils ne peuvent donc concrètement permettre de maîtriser la fertilisation.

La véritable maîtrise de la fertilisation passe par :

- La maîtrise des dates d'épandage ce qui suppose l'acquisition préalable par l'agriculteur des capacités de stockage suffisantes pour intervenir au bon moment ; faire acquérir ces capacités de stockage était d'ailleurs l'un des objectifs du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

. La maîtrise des doses d'épandage ce qui suppose :

. la résorption des excédents structurels lorsqu'ils existent et c'est l'objet des programmes de résorption ;

. le raisonnement de doses d'apports prévisionnels qui constitue au travers de l'obligation à réaliser un plan de fumure l'objectif essentiel des seconds programmes d'actions qui ont été signés durant l'été 2002.

Une élaboration tardive par la chambre régionale d'agriculture

• Il convient tout d'abord de souligner que la réglementation n'impose pas de document type, la seule obligation pour l'agriculteur est d'enregistrer ses apports réalisés. Ce sont les chambres d'agriculture qui en Bretagne ont proposé l'élaboration et la diffusion d'un document type pour gagner en pédagogie et donc en efficacité auprès des agriculteurs. Dans d'autres régions concernées par la même réglementation, aucun document type n'a été produit, ni diffusé.

• Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler l'ensemble des éléments de contexte dans lequel ont été élaborés puis diffusés les cahiers de fertilisation et non de ne retenir que certains éléments :

- Les chambres d'agriculture ont d'abord fait des propositions d'outils (d'enregistrement au champ et de report dans un document de synthèse) dont elles ont testé la validité technique et la faisabilité pratique durant la campagne 1997-1998.

- Après avis des services de l'Etat et de l'Agence de l'eau concernés par le contenu de l'outil d'enregistrement synthétique (= cahier de fertilisation), une demande d'aide a été adressée à la DIREN Bretagne le 25.11.98 pour assurer la diffusion d'un document à tous les agriculteurs au titre de la campagne 1998-1999.

- La suspension de la diffusion a ensuite été décidée (voir plus loin).

- Pendant toute la durée de la suspension les chambres d'agriculture de Bretagne ont continué d'encourager l'enregistrement des pratiques de fertilisation auprès des agriculteurs en :

. distribuant à leur charge avec d'autres organisations professionnelles (coopératives, contrôles laitiers, ...) les documents d'enregistrement au champ ;

- . prenant l'initiative de réunir des Comités départementaux de fertilisation (avec la participation de représentants de l'ensemble des structures de prescription) afin d'organiser une information la plus concertée possible vers les agriculteurs ;
- . demandant à leurs techniciens d'apporter les explications nécessaires aux agriculteurs ;
- . informant directement les agriculteurs et les techniciens par des communiqués de presse les raisons de non diffusion et en invitant les agriculteurs à utiliser par défaut et à titre transitoire les documents d'enregistrement au champ ;
- . continuant les réunions d'information ;
- . réalisant une journée régionale sur la thématique azote et en diffusant largement un guide pratique réalisé à cette occasion

- Les chambres d'agriculture se sont engagées à diffuser les cahiers de fertilisation dès la publication de nouveaux arrêtés et ont raccourci au mieux les délais lorsque l'éclaircissement réglementaire a enfin été apporté :

- . courrier d'engagement des présidents des chambres d'agriculture du 5.10.99 avant même la sortie des nouveaux arrêtés ;
- . réponse favorable à la diffusion des cahiers du Préfet de Région le 17.11.99 ;
- . début d'envoi à tous les agriculteurs bretons avec un courrier d'accompagnement cosigné le 23.11.99 ;

- Afin de mieux convaincre les agriculteurs, et de renforcer l'impact de la diffusion les chambres d'agriculture ont œuvré à l'accompagnement de la diffusion du cahier par un courrier cosigné avec les coopératives et les négoce.

- En fin d'année 1999, le « cahier de fertilisation » a finalement été adressé par courrier individuel à l'ensemble des agriculteurs bretons. Certains l'ont utilisé pour « mettre au propre » les renseignements de la campagne 1998/1999 notés en cours d'année. Ils nous ont alors demandé un autre cahier pour la campagne 1999/2000, que nous leur avons adressé. D'autres s'en sont servis pour la campagne suivante 1999/2000. Il aurait été mal compris que les chambres d'agriculture procèdent à l'envoi des nouveaux cahiers à l'ensemble des agriculteurs quelques mois après le premier envoi. C'est pourquoi en toute logique l'envoi suivant a été retardé à l'automne 2000 pour pouvoir être disponible dès le début de la campagne 2000/2001. En accord avec les services de l'Etat, ce cahier ne comportait d'ailleurs pas de référence à l'année afin de pouvoir être utilisé pour la campagne passée et/ou pour la campagne à venir.

• Le rapprochement volontaire fait par la Cour des comptes entre le dossier des cahiers de fertilisation et le dossier de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) repose uniquement sur l'interprétation et non sur la réalité des faits.

- La suspension de diffusion du cahier a été très clairement lié au vide réglementaire sur les conditions d'épandage suite à l'annulation des arrêtés « Barnier ».

- Outre les explications données aux agriculteurs, aux techniciens et aux médias, cela a été explicité on ne peut plus clairement dans un courrier en date du 18.01.99 cosigné des 4 présidents de chambres et adressé aux préfets bretons, aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et aux directions départementales des services vétérinaires (DSV).

- Il faut également souligner que le maintien des exigences des services de l'Etat à voir figurer dans les cahiers de fertilisation des pages de rappel des règles relatives notamment aux distances de protection à respecter pour les épandages, rendait la situation impossible à gérer en pratique. En effet les nouvelles règles auxquelles il aurait fallu se référer après l'annulation des arrêtés étaient en contradiction pour un bon nombre d'exploitations avec les arrêtés individuels définissant les plans d'épandages élaborés depuis 1995.

Par ailleurs, on peut remarquer qu'à cette époque aucune convention et aucun arrêté de subvention en faveur des chambres d'agriculture pour la diffusion des cahiers n'avait été pris et que les services de l'Etat auraient pu prendre l'initiative de concevoir, d'imprimer et de diffuser à leur charge un document similaire. Cette initiative n'a pas été prise.

- Aucune liaison n'a été établie avec le dossier TGAP, même si ce dossier (comme d'autres d'ailleurs avec lesquels la liaison n'est pas suggérée par la Cour des comptes) a fait l'objet à la même époque d'un positionnement professionnel.

• Enfin, il est important de resituer l'ensemble des subventions réellement allouées aux chambres d'agriculture :

- Pour l'année 1997/1998, seul le département d'Ille-et-Vilaine a fait l'objet de la diffusion d'un cahier de fertilisation dans le cadre d'une collaboration entre la DDAF et la chambre d'agriculture. Le coût d'impression des 12 000 cahiers de fertilisation qui s'élève à 12 803,43 € a été pris en charge par la chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine. Le coût de diffusion a lui été pris en charge par la DDAF.

- Pour l'année 1998/1999, les dépenses totales enregistrées s'élèvent pour les 4 départements à 110 959,56 €. Les frais directs (maquette, impression, routage,...) s'élèvent à eux seuls à 42 128,52 € (soit 0,84 €/exemplaire distribué) ; la subvention allouée de 34 301,03 € ne couvre donc même pas l'ensemble de ces frais. Les 4 chambres d'agriculture ont

donc supporté directement plus de 76 224,51 € pour la diffusion d'un document qui n'était pas a priori de leur ressort.

- Pour l'année 1999/2000, les seuls frais directs s'élèvent à 49 964,86 € pour une subvention allouée de 34 301,03 €.

Une mobilisation tardive et conditionnelle des prescripteurs

L'interprétation du contexte dans lequel le Préfet de Région et le Président du Conseil régional ont été amenés à signer la Charte des Prescripteurs nous paraît également être prise en défaut par la réalité des faits :

- L'analyse des conditions de réussite pour faire évoluer les agriculteurs vers de bonnes pratiques agricoles a été lancée par l'ensemble des prescripteurs (chambres d'agriculture, coopératives agricoles, négoce). Dès octobre 1999 la CRAB dans la « une » de sa lettre mensuelle d'information mentionnait cette volonté dans un article intitulé : « 12è plan – l'éleveur agronome ».

- Cette analyse a conduit à un accord interprofessionnel signé le 9.06.00 entre la CRAB, la Confédération des coopératives agricoles de l'ouest de la France (CCAOF), et Négoce Ouest ; cet accord prévoyait la mise en œuvre d'un programme d'actions décliné en 4 volets :

- . l'élaboration et la diffusion d'un référentiel technique commun des prescripteurs ;
- . l'engagement d'une démarche de certification des activités de prescription ;
- . la mise en œuvre d'une communication régionale concertée à l'intention des agriculteurs (fertilisation azotée et protection phytosanitaire) ;
- . la mise en place d'un réseau de fermes pilotes permettant les démonstrations (avec un premier objectif : les techniques de lutte contre les pollutions ponctuelles par les produits phytosanitaires).

Les bases de l'accord ont d'ailleurs été présentées en avril 2000 dans le numéro 9 de la lettre « Bretagne Eau Pure ».

- Le budget nécessaire à la mise en œuvre de ce programme a conduit les signataires de l'accord interprofessionnel à solliciter l'aide financière de l'Etat et de la Région. C'est dans le cadre des négociations qui se sont alors déroulées que l'Etat a conditionné son aide à ce programme à la mise en œuvre d'indicateurs de suivis portant sur les ventes d'engrais azotés et d'atrazine.

L'accord interprofessionnel ayant intégré cette demande a conduit à la signature de la Charte des prescripteurs (CRAB, CCAOF, Négoce Ouest) par l'Etat et la Région le 15.01.01.

Il est à noter qu'en ce qui concerne l'Etat :

- . les délais d'engagement budgétaire ont entraîné un retard dans la mise en œuvre concrète notamment des opérations de communications directe vers les agriculteurs ;
- . son faible engagement financier a conduit à une réduction du nombre des supports et des communications initialement prévus.

- Enfin il faut remarquer que l'accord interprofessionnel des prescripteurs signé en Bretagne, constitue actuellement le seul exemple en France d'engagement concerté de ce type à l'échelle d'une région entière.

Une évaluation paradoxale (des programmes d'actions de la directive nitrates) par les chambres d'agriculture

- L'attribution de la mission d'évaluation a été confiée à l'ensemble des chambres d'agriculture - et pas seulement en Bretagne - par les ministres de l'environnement et de l'agriculture.

Cette attribution était justifiée par "la nécessité d'une importante mobilisation et de la participation active des agriculteurs et de leurs structures locales pour la mise en place de mesures de réduction des risques de pollution azotée."

- Il est à remarquer que cette mission a été respectée en Bretagne au-delà de l'accord national du 12.03.97.

. Mission 1 : information

Les quatre chambres ont mobilisé leurs réseaux pour informer largement les agriculteurs du contenu du 1^{er} programme d'action. De nombreuses réunions cantonales ont été organisées : plus de 60 réunions spécifiques en Bretagne rassemblant près de 4 000 agriculteurs.

. Mission 2 : exécution du suivi-évaluation

Le protocole d'échantillonnage a été réalisé scrupuleusement selon la méthodologie du SCEES et en étroite collaboration avec le service régional de statistique agricole qui a validé toutes les matrices initiales d'échantillonnage (séance du 3.11.98).

La réalisation des enquêtes a été conduite en respectant le protocole national de manière neutre et objective afin qu'aucun conseil n'interfère dans les réponses fournies par l'agriculteur.

Les indicateurs traités et diffusés en Bretagne (réunion avec la DRAF et la DIREN le 22.12.99) ont largement dépassé le protocole national qui fixait 13 indicateurs. La Bretagne a renseigné 28 indicateurs à l'initiative des chambres d'agriculture.

. Mission 3 : valorisation des indicateurs

La connaissance des pratiques induites par le suivi-évaluation a été l'un des supports de construction des messages de développement et du volet environnement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) en insistant sur le développement de la surface amendée par des matières organiques (SAMO) et une meilleure connaissance des effluents.

L'implication des chambres d'agriculture dans la mobilisation réelle des agriculteurs

- Le contrat de bassin versant de Haute-Vilaine n'est pas le seul où les actions agricoles ont été mises en œuvre par les chambres d'agriculture. C'est même le cas général. Il aurait donc été souhaitable qu'un bilan d'ensemble soit réellement effectué, plutôt que tel ou tel élément sorti de son contexte soit utilisé pour contribuer à porter une appréciation générale.

- De plus, le taux de réalisation financière ne nous semble pas constituer un indicateur obligatoirement pertinent de la réussite des actions engagées, notamment dans le contexte où l'optimisation des coûts est un souci permanent.

- Toutefois, si ce critère est retenu, il est bon de l'examiner précisément : en ce qui concerne ces taux de réalisation financière pour le bassin versant cité, ils sont détaillés dans le tableau ci-dessous pour l'ensemble des années du programme. Le faible taux de réalisation en année 5 (46,90 %) est dû au fait que les financeurs du programme ont décidé en cours d'exercice de suspendre le suivi-évaluation, et ceci contre l'avis des chambres d'agriculture.

- Par ailleurs, l'engagement des agriculteurs ne peut pas être jugé uniquement sur leur participation aux formations. La formation est l'une des actions proposées parmi d'autres. Globalement sur ce bassin versant 90 % des agriculteurs ont participé à au moins une action proposée. Il faut également rappeler que les bassins versants dits « d'actions renforcées » auxquels se rattache la Haute-Vilaine de par leur définition s'appuient sur des actions et des dynamiques collectives et non individuelles.

- Enfin, le redéploiement dans des sous-bassins-versants correspond à une logique d'opérationnalité et d'efficacité reconnue en cours de programme et qui a d'ailleurs été retenue pour le programme Bretagne Eau Pure 2000-2006.

	Budget prévisionnel	Facturé	Participation chambre 35	% réalisé
Année 1	197 990,87 €	152 841,73 €	30 565,11 €	77,20 %
Année 2	189 077,79 €	129 109,53 €	25 774,25 €	68,28 %
Année 3	207 380,97 €	154 743,68 €	32 580,64 €	74,62 %
Année 4	184 244,85 €	153 949,88 €	34 494,79 €	83,56 %
Année 5	210 768,85 €	98 859,38 €	24 391,84 €	46,90 %

Le manque de confiance et d'information entre partenaires

- Il faut tout d'abord rappeler que les données individuelles issues des exploitations agricoles présentent un caractère confidentiel.

- Ces règles valent pour tous les partenaires. La transmission de données de ce type fait même l'objet d'une loi dans le cadre d'échanges par supports informatiques ce qui est le cas en l'occurrence.

- Néanmoins une volonté de transparence réciproque entre la DDAF et la chambre d'agriculture du Finistère a permis d'assurer efficacement le suivi des opérations groupées. Ainsi les agriculteurs ont été sollicités pour donner individuellement une autorisation de consultation de leurs DEXEL par la chambre d'agriculture. Cet accord préalable a de fait retardé l'élaboration du bilan de l'azote à gérer sur certains bassins versants tels que le Steir.

- Concernant les diagnostics des parcelles à risques les chambres d'agriculture ont été confrontées aux mêmes obligations de confidentialité : l'agriculteur peut transmettre ses données individuelles à qui bon lui semble, mais c'est à lui et à lui seul d'en décider. Les chambres d'agriculture ne peuvent le faire de leur initiative.

Cela étant pour rendre compte du travail effectué et de l'état d'avancement des actions les chambres d'agriculture ont fourni une carte indiquant si telle ou telle parcelle avait été classée ou non, et le pourcentage des parcelles correspondant à chaque niveau de risque sur le bassin versant ou le sous bassin-versant ; ce qui a d'ailleurs permis d'orienter de façon opérationnelle les actions sans enfreindre les règles de confidentialité.

Le rôle ambigu des chambres d'agriculture dans le programme Bretagne Eau Pure

- La rémunération des chambres d'agriculture, bien quelles soient cosignataires nous paraît justifiée. Les chambres d'agriculture ont largement renforcé leurs moyens humains pour assurer les nouvelles missions qui leur ont été confiées sur ces bassins-versants : 37 créations de postes dans les chambres d'agriculture de Bretagne, sur la période 1996-2001.

- La confusion semble entretenue entre le suivi et l'évaluation : le suivi est indispensable pour le pilotage des actions menées et doit être fait de toute façon par celui qui réalise les actions et c'est ce qu'ont fait les chambres d'agriculture.

Par ailleurs, les chambres d'agriculture ont collaborées positivement, aux évaluations réalisées par des organismes tiers (SEMAEB - puis SAUNIER TECHNA)...

- Quant à « l'effet d'aubaine » qu'auraient exploité les chambres d'agriculture dans le cadre du programme Bretagne Eau Pure et à « l'extrême prudence » dont elles auraient fait preuve ces allusions sont à rapprocher d'éléments concrets et objectifs :

. Pour ce qui concerne les opérations bassins versants proprement dites, les coûts cumulés de 1996 à 2001 pris en charge par les chambres d'agriculture et directement liés à l'animation des programmes d'actions agricoles, à leurs coordinations départementales et régionale et aux prescriptions représentent à eux seuls plus de 4 M€, soit plus que le budget de l'Etat consacré à l'ensemble du programme de 1993 à 2000.

Suivant les missions assumées sur les bassins versants, notre prise en charge directe représente de 10 à 50 % du coût total de ces opérations.

Ces moyens étant affectés à environ 11 % du territoire et 10 % des agriculteurs, n'ont pas véritablement été compensés par des réductions de dépenses par ailleurs, le reste du territoire et des agriculteurs y étant présents, nécessitant toujours d'être accompagnés.

. Par ailleurs durant la période 1995-1999, près de 2 M€ ont été consacrés par les chambres d'agriculture à la conduite d'expérimentations qui ont permis la mise au point de nouvelles techniques apportant des réponses concrètes aux problématiques bassins versants. Cet investissement a représenté 56 % des coûts de cette recherche.

. Le développement du programme Bretagne Eau Pure a également mobilisé dans nos structures d'autres investissements conséquents au travers :

- ♦ de réalisation de formations spécifiques destinées aux techniciens devant mettre en œuvre les programmes d'actions sur le terrain. (exemple : pour la formation à la réalisation des diagnostics de parcelles à risque phytosanitaire ; 150 jours de techniciens formés),

- ♦ des opérations régionales de communication venant appuyer directement les incitations aux changements de pratiques dans les bassins versants (exemple : animation de plus de 50 sites/an de démonstration pour les opérations « champs et lisiers », 30 sites consacrés à l'opération « désherbinage »).
- . Enfin, il faut souligner que les chambres d'agriculture ont dû également assurer le rôle de banquier de ces opérations en réalisant les avances de trésorerie nécessaires au paiement :
- ♦ des salariés recrutés pour conduire les missions d'animation et de coordination,
 - ♦ des différents frais liés aux autres opérations.

En effet les fonds publics mobilisés ont été en général affectés dans des délais moyens de 1 à 2 ans (parfois jusqu'à 2,5 ans). Aujourd'hui encore des arriérés de paiement sont constatés. Ils représentent plus de 1,2 M€ pour l'ensemble des 5 chambres.

L'absence de mise en concurrence pour les prestations

L'interprétation faite par la Cour des comptes nous paraît fort contestable sur le plan opérationnel :

- Parmi les missions remplies par les chambres d'agriculture dans les bassins versants on peut distinguer celles qui relèvent de l'animation agricole de celles qui relèvent des prestations individuelles.

- Pour l'animation agricole, le champ de compétence de la chambre en matière de développement, son aptitude à intervenir auprès de tout agriculteur (en raison des compétences qu'elle réunit) et sa capacité à mobiliser dans le temps, a pu conduire les maîtres d'ouvrage à confier ce travail aux chambres hors du domaine concurrentiel. L'animation agricole spécifique au contexte d'une opération bassin-versant est une véritable innovation impulsée par les pouvoirs publics. Elle nécessite de dégager des moyens nouveaux et renforcés dans les bassins versants de façon spécifique. Ce renforcement de moyens, notamment humains (voir plus haut), justifie pleinement une rémunération elle aussi spécifique.

- Par contre, en ce qui concerne les prestations de conseil individuel (voire certaines formations ou démonstrations), il est apparu qu'un ensemble d'organismes pouvait intervenir et c'est pourquoi ces missions furent confiées à de nombreux prestataires en plus des chambres d'agriculture (coopératives, associations, FDCUMA, ADASEA...).

En conséquence, nous pouvons partager l'analyse qui conduit à distinguer ces deux types de missions mais nous considérons dans le même

temps que la rémunération de la prestation d'animation du volet agricole se justifie pleinement.

Les outils réglementaires

Quelques remarques en préambule

Nous notons une confusion généralement entretenue entre la régularisation des élevages au titre des effectifs et la régularisation des élevages au titre de nouvelles prescriptions du fait de la succession des textes. La mise en cohérence avec les nouvelles normes, et notamment en terme de bilan agronomique, a entraîné la modification des plans d'épandage et obligé les éleveurs à déposer à l'administration des dossiers de régularisation. Cela explique le nombre important de dossiers transmis, pour lesquels des difficultés d'instruction (délais importants) sont réelles.

Il est enfin compréhensible dans le cadre d'une activité économique que des élevages présentent des demandes d'extension dès lors que les programmes ne prévoient pas pour l'ensemble du territoire, un gel des élevages. Enfin, il ne nous semble pas évident que les indicateurs utilisés aient été établis sur des critères d'analyses identiques pour les 4 départements. Cela a d'ailleurs été signalé par les administrations départementales lors des réunions régionales de suivi des programmes.

Installations classées : une réglementation ignorée avant le lancement du PMPOA

La Cour dénonce le non-respect de la réglementation ICPE en élevage avant la mise en œuvre du PMPOA.

Il est important de relever dans l'argumentaire que la volonté de la profession agricole n'a jamais été de minimiser la situation de départ, mais plutôt de l'aborder avec le plus grand réalisme.

D'ailleurs, la Cour ne manque pas de relever l'intervention de la profession agricole au comité national de suivi du 17.06.95 et les divergences d'estimation entre la profession agricole et les gestionnaires ICPE.

L'accord national entre la profession agricole et les ministères, tout en actant l'entrée des élevages dans le dispositif de la redevance pollution, a permis à ceux-ci de régulariser leur situation. Le compte-rendu de la réunion du Comité national de suivi (CNS) du 16.02.94 « *L'objectif est qu'à l'issue du son programme de maîtrise, l'éleveur puisse avoir amélioré sa situation au regard de la protection de l'eau, mais aussi au regard de sa situation réglementaire* ».

La situation à ce jour est en grande partie la conséquence d'une série de mauvaises évaluations de la réalité par les pouvoirs publics.

- . estimation insuffisante des financements nécessaires au PMPOA,
- . face au nombre important de dossiers de régularisation et de mise aux normes ayant nécessité la mobilisation de moyens humains pour leur élaboration par la profession, les moyens nécessaires pour leur traitement n'ont pas été mis à disposition des administrations concernées (actuellement certains dossiers déposés en 1998 et 1999 sont toujours en cours d'instruction).
- . sous-évaluation des délais de réalisation pratique de mises aux normes.

Le processus de régularisation

Selon la Cour, la mise en œuvre du PMPOA a eu pour corollaire la mise en adéquation des autorisations d'élevage et notamment le début d'une phase de régularisation massive des exploitations. Cette situation a conduit à repousser plusieurs fois les délais octroyés pour se mettre en règle et à alléger par plusieurs mesures successives les contraintes liées à l'impératif de résorption en ZES.

Régularisation sans texte

La Cour souligne l'absence de lien juridique formel entre le PMPOA et la régularisation.

La profession ne saurait être tenue pour responsable de la non-réalisation d'un lien juridique formel entre le PMPOA et la régularisation d'autant que cette absence s'est traduite par une véritable cascade de textes réglementaires, auxquels il a fallu s'adapter constamment.

- Pour les Installations classées (ICPE)
 - ♦ arrêtés techniques du 29.02.92 concernant les porcs, les bovins et veaux, les vaches et du 13.06.94 pour les volailles ;
 - ♦ arrêtés techniques du 29.03.95 concernant les porcs, les bovins et veaux, les vaches et les volailles dits « arrêtés Barnier ». Ces arrêtés ont été annulés par le Conseil d'Etat le 16.10.98, suite à des recours engagés par les associations de protection de la nature. L'annulation de ces textes a notamment eu pour effet de remettre en cause les règles d'épandage connues ;
 - ♦ de nouveaux arrêtés Installation classée sont intervenus en juillet 1999 et 2000 intégrant de nouvelles règles ;
 - ♦ enfin, la nomenclature Installation classée a été modifiée par décret du 28.12.99 pour les porcs et les volailles.
- Pour le PMPOA

- ♦ modifications successives du calendrier d'intégration ;
- ♦ décembre 1997 : modification du PMPOA. Calendrier reporté de 1998 à 2001 pour la production bovine ;
- ♦ décembre 1999 : modification du PMPOA. Suppression du seuil d'intégration de 80 UGB pour l'année 2000 ;
- ♦ 12.12.00 : projet d'arrêté abandonnant le dispositif par taille d'élevage pour l'intégration par zones géographiques et suspension du PMPOA.

Depuis un an la profession est en situation d'attente quant au devenir du programme.

- Pour les ZES

- ♦ premiers programmes de résorption
- ♦ arrêtés préfectoraux
fixant les cantons en ZES

9.12.94 en Côtes d'Armor
30.11.94 en Finistère
20.12.94 en Ille et Vilaine
30.11.94 en Morbihan
- ♦ arrêtés préfectoraux portant
application des premiers
programmes de résorption

1.07.96 en Côtes d'Armor
15.07.96 en Finistère
19.02.96 en Ille-et-Vilaine
19.06.96 en Morbihan

Ces premiers programmes définissent les orientations de résorption par canton et la marge de développement affectée aux jeunes agriculteurs (JA) ;

- ♦ circulaire Voynet/Le Penec en date de janvier 1998 définissant les plafonds d'épandage et les seuils de traitement en ZES ;
- ♦ arrêtés préfectoraux du 15.01.99 définissant les seuils cantonaux dans les 4 départements bretons (71 cantons concernés) ;
- ♦ un nouvel arrêté ZES est en préparation dans les prochains mois redéfinissant les zones ZES et les moyens à y mettre en œuvre.

- Pour la Directive Nitrate

- ♦ arrêtés préfectoraux portant
application du premier
programme d'action de la
Directive Nitrates

22.12.97 en Côtes d'Armor
5.02.98 en Finistère
30.12.96 en Ille-et-Vilaine
1.08.97 en Morbihan
- ♦ arrêtés préfectoraux de juillet 2001 portant application des seconds programmes d'action.

La multiplication de ces textes dans un laps de temps très court a nécessité une constante adaptation des dossiers individuels des éleveurs.

De plus, les démarches volontaires de la profession agricole, mettant en place dès 1997, des commissions cantonales chargées d'inciter les éleveurs à limiter leurs plans d'épandage et à traiter les déjections animales, ont été définitivement interrompues en 1998 avec la parution des nouvelles instructions ministérielles.

Malgré ces difficultés la mobilisation des éleveurs a été forte ; le tableau de bord du PMPOA réalisé par la direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) en date du 1.06.01 fournit des chiffres significatifs : 16 150 demandes préalables de Dexel étaient enregistrées à cette date en Bretagne pour 14 854 recevables alors que les estimations initiales situaient ce même nombre de dossiers recevables à un chiffre compris entre 13 000 et 14 000.

Il serait très utile de chiffrer les moyens humains et financiers qu'il a été nécessaire de mettre en œuvre tant pour la réalisation du PMPOA que des dossiers réglementaires qui doivent être faits et refaits en suivant l'évolution réglementaire.

Il est également utile de rappeler que la régularisation des ICPE concerne les élevages en sur-effectifs. Une autre partie des dossiers à réaliser concerne des dossiers de mise aux normes réglementaires.

Régularisation sur la base des effectifs de 1994 :

Selon la Cour, « la responsabilité des Dexelistes est clairement engagée » ; ceux-ci sont ainsi accusés dans quelques cas d'avoir gonflé les effectifs pour que les éleveurs bénéficient de financements sur des bases plus favorables et anticipent un durcissement des conditions ICPE.

Il nous semble utile de bien clarifier le rôle du Dexeliste.

Les techniciens chargés de l'élaboration des Dexels ont pour mission d'établir le diagnostic de l'exploitation lors de leur intervention et de proposer un projet d'amélioration. La mission du technicien est définie dans « le guide de l'utilisateur » établi par l'Institut de l'élevage (édition 94). Il y est expressément indiqué que le dossier doit être réalisé à partir des « effectifs réels » de l'exploitation.

Les techniciens Dexel, dont les missions ont débuté en 1994 et se poursuivent toujours en 2001, interviennent au fur et à mesure de l'intégration des élevages. Leur rôle est de faire le constat lors de leur diagnostic des effectifs présents sur les exploitations, que ceux-ci soient supérieurs ou non aux effectifs de 1994 ; et le fait de constater sur l'exploitation, à l'occasion de la réalisation du Dexel, une situation de fait supérieure aux effectifs 1994 n'a jamais été un gage de régularisation de ces effectifs.

Si le principe de subventionnement PMPOA sur la base des effectifs 1994 a été clairement énoncé, la notion de régularisation ICPE sur la base des effectifs 1994 et la restriction des possibilités d'extension au-delà de cette date sont des précisions qui n'ont été apportées qu'en 1996 par la ministre de l'environnement.

Par circulaires des 9.04.96 et 18.12.96, la ministre de l'environnement précise un certain nombre de règles, preuve s'il en est que celles-ci n'étaient pas claires :

« Pour éviter toute dérive, il convient de veiller à ce que :

- . Toute régularisation d'une extension antérieure au 1.01.94 soit justifiée. Il devient indispensable que les producteurs apportent la preuve du cheptel avant le 31 décembre 1993.
- . Toute extension dont la preuve de l'antériorité au 1.01.94 ne peut être apportée ne bénéficie pas des aides du PMPOA ».

Les services vétérinaires ont procédé à compter de cette date, lors de l'instruction des dossiers ICPE, à la vérification des effectifs de 1994. Ainsi, en Côtes d'Armor, dès la réunion du Conseil départemental d'hygiène (CDH) du 10.01.97 plusieurs dossiers démontrent à la fois la vérification des effectifs 1994 lorsque la question se pose et la limitation des extensions en ZES.

Il semble donc important de distinguer :

- . le rôle du Dexeliste, intervenant comme révélateur d'une situation à la date à laquelle il intervient sur l'exploitation, quelle qu'elle soit, et sous la responsabilité de l'éleveur
- . le rôle du financeur se basant sur les effectifs du 1.01.94
- . le rôle des inspecteurs chargés de vérifier les effectifs comptables de 1994 face à une demande de régularisation ICPE dans un dossier.

En supposant que le risque énoncé ait pu exister avant 1996, il est important d'indiquer qu'à cette date (juin 1996), 21 dossiers seulement avaient perçu les subventions PMPOA pour l'ensemble de la Bretagne ; en conséquence la généralisation qui semble souvent vouloir être faite de telles situations est abusive.

Généralisation de la référence du 1.01.94

Il est inexact de considérer que les services vétérinaires n'ont pas vérifié les effectifs 1994. Dès le début 1997, les comptes rendus des CDH démontrent le contraire.

La question des ZES

Des restrictions à la régularisation

La Cour met en cause les marges de développement aménagées pour les JA en ZES dans le premier programme de résorption, puis étendues aux exploitations de dimension économique insuffisante (EDEI) par la circulaire du 21.01.98.

Le rapport indique que ces deux dispositions traduisent un recul sensible puisqu'elles rompent avec le principe de blocage des effectifs en ZES.

Il est important de rappeler que c'est une note du 18.12.96 de la ministre de l'environnement aux préfets qui a posé le principe du blocage des créations et des extensions en ZES. Avant cette date, les textes relatifs aux programmes de résorption sont muets sur ce point.

Aussi, lorsqu'il est indiqué que « des exceptions ont progressivement été ouvertes », cela paraît surprenant dans la mesure où il s'agit du même document de portée réglementaire qui à la fois a posé le principe général de blocage et l'exception prévue pour les JA.

Ce document précise notamment :

« Une seule exception est faite pour les jeunes agriculteurs qui s'installent dans la mesure où les programmes de résorption ont prévu une marge... ».

Dans les 4 départements bretons, cette marge figure dès le premier programme de résorption adopté en 1996. Les chambres d'agriculture ont organisé des réunions cantonales invitant tous les éleveurs, dans le but d'ajuster les objectifs de résorption canton par canton, notamment la marge qu'il était possible de consacrer aux jeunes agriculteurs ; il fut alors demandé aux éleveurs en place de procéder à un effort de résorption supplémentaire afin de rendre possible le développement des JA et EDEI.

S'il est exact de noter, pour les Côtes d'Armor, que la marge de développement est plus importante dans le cadre du second programme de résorption qu'en 1996, il semble essentiel de rappeler trois raisons :

- . cette marge supplémentaire est le résultat d'un effort de résorption plus important demandé aux autres exploitations,
- . les extensions d'élevage ne se font pas au-delà de certains seuils de développement ; seuils que l'administration se charge de vérifier dans chaque dossier,
- . une logique purement « environnementale » conduisait à terme à la disparition d'un certain nombre d'exploitations familiales dont

le développement limité était la condition pour le maintien dans les années à venir.

La mise en œuvre de restrictions à la régularisation

- Sur les effectifs post 1994

Il est inexact d'incriminer les organisations professionnelles en considérant qu'elles se sont toujours opposées à la réduction des effectifs pour les élevages non éligibles à la marge JA/EDEI dont les effectifs ont progressé depuis le 1.01.94.

La circulaire du 21.01.98 prévoyait, pour ces élevages, un plan de réduction des effectifs pour lequel la profession agricole a contribué à fournir des éléments d'information à l'administration. Ce plan s'est traduit de la manière suivante.

Les arrêtés préfectoraux du 15.01.99 précisent que « *les éleveurs ayant augmenté sans autorisation... par rapport au 1.01.94 doivent présenter avant le 31.03.99 un plan de mise en conformité aux effectifs du 1.01.94. Ce plan devra être respecté au plus tard le 31.12.99...* ».

La profession agricole a ensuite conçu et diffusé auprès des éleveurs le formulaire de déclaration des effectifs faisant état des effectifs antérieurs et postérieurs à 1994 et a demandé aux éleveurs de le compléter et de l'expédier à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

La mise en œuvre de ces principes n'a pas posé les difficultés dénoncées :

- Vérification des effectifs antérieurs à 1994

. Cette vérification est opérée par la direction des services vétérinaires (DSV) lors de l'instruction du dossier : il est demandé à l'éleveur la présentation de ses justificatifs comptables. La preuve a été donnée que cela est fait depuis au moins 1997.

. Le dossier ICPE peut comporter une régularisation et d'autres demandes (extensions dans la limite des seuils, mise aux normes...). Il ne mentionne pas les données comptables. La vérification des effectifs comptables est confiée aux services instructeurs, ce qui explique que les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) ne disposant pas des éléments de vérification sur ce point, ont fait le choix d'émettre généralement des avis défavorables.

. Interrogée sur les développements postérieurs à 1994, la DDAF se prononce sur les seuils JA/EDEI.

Les demandes des éleveurs sont de plus en plus souvent revues à la baisse ; ainsi à titre d'exemple pour le Finistère, le nombre de truies

demandées et non retenues était de 262 en 1999 et 2249 en 2000 (source : rapports annuels du CDH).

Dans la part de l'augmentation des effectifs il est fait également allusion à l'augmentation des IC soumises à déclaration. Il faut en outre remarquer que le regroupement d'élevages, notamment par créations de GAEC et surtout d'autres formes sociétaires (voir les évolutions dans ce sens révélées par le dernier recensement général de l'agriculture (RGA), a entraîné le regroupement des troupeaux sur un même site, faisant passer les élevages individuels soumis au règlement sanitaire départemental (RSD) à un élevage unique soumis à déclaration au titre ICPE. Cela ne signifie pas nécessairement une hausse importante des cheptels.

- S'agissant de l'appréciation du statut jeune agriculteur

L'appréciation du statut de jeune agriculteur est effectivement réalisé dans une optique purement administrative. Les règles auxquelles il est fait référence sont celles qui président à l'instruction des dossiers d'installation JA défini par les articles R 343- 4 du code rural à la lecture desquels on peut se référer pour constater que le nombre d'enfants, comme le service national sont pris en compte pour déterminer l'âge d'installation des JA.

- Concernant l'exemple JA cité dans le rapport

Le rythme de développement pour les JA qui s'installent en ZES est fixé par référence au projet agricole départemental (PAD) défini en 1995 et 1996, lequel fixe le seuil économique d'installation dans les différentes productions. En production de veaux, pour un travailleur, le seuil est fixé à 400 places de veaux (équivalent 200 000 litres de lait). Il n'y a donc rien d'arbitraire en la matière.

De plus il faut savoir qu'un élevage de 350 places de veaux produit 2 205 unités d'azote, soit un besoin de terres d'épandage théorique de l'ordre de 15 ha (le seuil de traitement cantonal dans l'exemple cité est fixé à 18 000 unités d'azote, c'est à dire bien loin de la quantité d'azote produite par cet atelier veaux).

En ce qui concerne le rythme de consommation de la marge qui est considéré comme faible pour les Côtes d'Armor, cette situation se justifie par la conception du programme de résorption qui comporte une spécificité sur ce point par rapport aux départements voisins.

Délais de régularisation repoussés

Il convient d'examiner à ce propos la circulaire Voynet-Le Pensec et l'arrêté préfectoral ZES du 15.01.99

- Circulaire du 21.01.98, dite Voynet-Le Pensec

Cette circulaire est applicable en ZES.

Elle a été suivie le 02.02.99 d'une lettre des ministères de l'agriculture et de l'environnement à l'intention de tous les préfets, généralisant la mise en conformité des effectifs à ceux de 1994, au plus tard le 31.12.99 pour tous les élevages porcins, que ceux-ci soient situés en ZES ou hors ZES.

L'un des objectifs de la circulaire est de fixer les règles applicables aux élevages porcins en situation irrégulière.

C'est le point 4 de la circulaire qui réaffirme le principe de la régularisation au 1.01.94 :

"(...) pour les éleveurs qui s'engagent dans le PMPOA, la date de référence pour la signature d'un contrat est celle du 1.01.94. Cette date constitue aussi la référence pour la régularisation des situations non conformes à la réglementation ICPE. La référence du 1.01.94 n'est donc pas remise en cause".

Deux situations sont ensuite examinées :

- Les élevages dont les effectifs n'ont pas évolué depuis le 1.01.94

"(...) Tous les élevages dans cette situation, intégrables au PMPOA et qui présentent en parallèle une demande de régularisation seront régularisés sur cette base (...) "à condition de respecter les nouvelles règles (plan d'épandage, seuils de traitement...).

Dans la circulaire, ni la notion du 31.12.99, ni aucune autre date n'apparaissent pour ces éleveurs respectant leurs effectifs 1994. Il va de soi que cela ne les dispense pas de régulariser au plus vite leur situation au titre des ICPE, ce que le texte rappelle, mais sans référence à une date butoir.

- Pour les élevages qui se sont développés après le 1.01.94

La circulaire distingue deux situations :

. Les éleveurs qui se sont développés dans les limites de la marge JA/EDEI peuvent demander à bénéficier d'une régularisation. Aucun délai n'est indiqué dans ce paragraphe du texte concernant cette catégorie d'éleveurs.

. Les éleveurs qui ne peuvent pas bénéficier d'une régularisation pour les effectifs post 1994 étaient invités à déposer avant le 31.05.98 une demande de régularisation sur la base des effectifs 1994. Afin de réorganiser leurs élevages, les éleveurs pouvaient bénéficier d'un délai de mise en conformité s'ils s'engageaient d'ici le 31.05.98 sur un calendrier de remise en conformité qui ne pourra pas aller au-delà du 31.05.99.

Un bilan de l'application de ces mesures était demandé.

La circulaire est donc claire : elle distingue les éleveurs respectant les effectifs du 1.01.94 de ceux qui ont poursuivi leurs développements sans

autorisation au-delà de cette date. Elle parle bien de délais de mise en conformité pour les seuls éleveurs ne respectant pas les effectifs 1994 et qui ne peuvent pas bénéficier d'une régularisation JA/EDEI.

De plus ces règles sont reprises dans un courrier du 31.07.98 aux Préfets relatif à la mise en œuvre de la circulaire :

"(...) Par ailleurs, la circulaire du 21.01.98 prévoyait un calendrier de remise en conformité aux effectifs du 1.01.94 pour les éleveurs ne répondant pas à la définition des EDEI. Afin de tenir compte de la publication tardive des arrêtés préfectoraux, les éleveurs se trouvant dans cette situation disposeront jusqu'au 31.12.98 pour vous proposer un calendrier de remise en conformité, ce dernier devant intervenir au plus tard le 31.12.99".

La date du 31.12.99 apparaît bien comme la date butoir de retour aux effectifs 1994 pour ceux qui ne l'ont pas respectée ou n'entrent pas dans la catégorie JA/EDEI.

- Arrêté préfectoral du 15.01.99 portant application de la circulaire Voynet/LePensec

Compte tenu de la date de signature de l'arrêté préfectoral, les délais visés par la circulaire Voynet/Le Pensec étaient dépassés. L'arrêté préfectoral du 15.01.99 a donc actualisé ces délais.

L'article 1 de l'arrêté du 15 01.99 précise : « (...) les exploitants, qui ont augmenté sans autorisation leurs effectifs de cheptels par rapport à ceux présents au 1.01.94, doivent présenter avant le 31.03.99 un plan de remise en conformité aux effectifs du 1.01.94. Ce plan devra être respecté au plus tard le 31.12.99 (...) ».

La date du 31.12.99 vise bien le retour aux effectifs 1994 pour ceux qui sont allés au-delà et non le dépôt du dossier ICPE.

Il semble qu'à l'époque les préfets, et en particulier le préfet des Côtes d'Armor ait fait cette interprétation, puisqu'il écrivait dans le communiqué de presse incitant les éleveurs à réaliser des plans de remise en conformité :

"Le plan de remise en conformité peut prendre la forme d'un courrier adressé à la DDAF qui doit comporter :

- . les effectifs actuels de l'élevage,
- . les effectifs au 1.01.94,
- . un engagement de l'éleveur à revenir à l'effectif du 1.01.94 avant le 31.12.99 décrivant le calendrier et les dispositions retenues.

Par ailleurs, il est rappelé que toutes les modifications déjà réalisées par rapport à l'arrêté d'autorisation ou au récépissé de déclaration initial doivent faire, dans les *plus brefs délais*, l'objet d'une demande de régularisation conforme à la législation sur les installations classées".

*Procédures plus soucieuses de régularisation que d'environnement**- Faiblesse des études d'impact*

Il nous semble hâtif de tirer les conclusions à partir d'un dossier emblématique sur le département des Côtes d'Armor (ayant par ailleurs permis l'installation de 2 JA). Certes, une amélioration globale des études d'impact peut s'avérer nécessaire, cependant force est de constater les évolutions réalisées depuis les années 1992 par la profession :

- . en 1993, élaboration d'un document type
- . réunion périodique avec les techniciens des organisations professionnelles pour les tenir informés des évolutions réglementaires,
- . définition d'une méthodologie de classement des parcelles pour la réalisation de l'aptitude des sols à l'épandage.

Pauvreté des enquêtes publiques

Le Commissaire-Enquêteur est chargé de mener l'enquête publique et d'en relater le déroulement. En supposant que ceux-ci soient inexpérimentés, comme le laissait entendre le pré-rapport, il importe de rappeler que la population peut s'exprimer aux dites enquêtes. Aussi, plutôt que de soupçonner le lien financier liant Commissaire et pétitionnaire - introduit d'ailleurs par une disposition réglementaire à l'initiative du ministère de l'environnement - il serait bon de s'interroger sur le peu d'intervention du public ; cela tend plutôt à démontrer que la notion de régularisation est largement comprise et admise. Les avis des conseils municipaux vont d'ailleurs dans ce sens.

Avis techniques des services

Un dossier ICPE met parfois deux ans (voire plus) avant d'être examiné par le CDH.

Entre temps, des évolutions réglementaires ou des précisions sont intervenues, nécessitant une mise à jour du dossier.

Les rectificatifs demandés par les services de l'administration aux études d'impact peuvent être d'ordre divers, notamment liées à la vérification des effectifs 1994, aux évolutions réglementaires qui font qu'un dossier peut se voir appliquer des données réglementaires nouvelles en cours d'instruction (ce délai étant particulièrement long).

Par ailleurs, le contrôle des effectifs 1994 par la DSV conduit généralement l'éleveur à revoir sa demande avant le CDH plutôt que de s'exposer à un avis défavorable de celui-ci. Il est donc exact que les dossiers sont présentés au CDH dans les conditions réglementaires favorables et que de ce fait, les avis défavorables restent limités.

Cette démarche semble parfaitement légale et évite un engorgement supplémentaire dû à des dossiers mal présentés ayant toutes les chances d'être refusés et de conduire à une nouvelle procédure.

Le contrôle des épandages

La réglementation applicable résulte :

A la fois de la législation sur les installations classées, et de ce fait, des arrêtés ministériels ICPE qui se sont succédés depuis 1989, des arrêtés individuels pris en application de ces arrêtés nationaux, des arrêtés départementaux, des premiers programmes d'action de la Directive Nitrates et des programmes de résorption.

Cet empilement de réglementations qui se sont succédées a entraîné chez les éleveurs et parfois leurs conseils, un manque de lisibilité certain. L'absence de cohérence entre certaines prescriptions de ces différents textes, et qui était d'ailleurs déploré dans le pré-rapport, a conduit les chambres d'agriculture à diffuser leurs messages techniques sur la base de la Directive Nitrates.

Les modèles de cahiers d'épandages avaient été diffusés dans les groupements et auprès des éleveurs depuis 1989. Afin de limiter le nombre de documents d'enregistrement dans les élevages, il a été conseillé aux éleveurs de s'orienter vers les cahiers de fertilisation.

Pour les quantités d'azote organique épandable, la limite maximale de 170 unités d'azote par hectare de surface épandable s'applique en Bretagne au moins dès le début des premiers programmes d'actions de la directive nitrates à tous les dossiers nouveaux et ce, quelle que soit leur situation en ZES ou hors ZES. La Directive Nitrate européenne n'imposait cette prescription qu'à échéance de 2003.

Le respect global des dates d'épandage a été une consigne constante des conseils, avec la difficulté non négligeable d'adapter ce respect aux capacités techniques de stockage des effluents, capacités ne pouvant être atteintes qu'après réalisation des travaux prévus par les Dexels dans le cadre du PMPOA.

Ces travaux étant souvent liés à une procédure de régularisation ICPE en cours, il a même été indispensable que les chambres d'agriculture demandent aux Préfets dans leurs délibérations de session de pouvoir anticiper la construction des ouvrages avant l'obtention des arrêtés individuels d'autorisation. Cela montre bien le souhait des responsables professionnels d'encourager au respect des dates et conditions d'épandage.

*REponse DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES COTES D'ARMOR*

Je note que le Conseil général des Côtes d'Armor n'a pas fait l'objet, dans ce cadre, de contrôle spécifique et qu'il est peu cité dans votre rapport. Je souhaite néanmoins apporter quelques éléments en contribution à l'important travail que vous avez réalisé.

Il convient tout d'abord de rappeler le positionnement clair et maintes fois réitéré de notre collectivité sur la priorité à accorder aux actions préventives pour la reconquête de la qualité de l'eau, qui a trouvé toute son expression dans les priorités retenues dans notre plan départemental pour l'environnement ou au schéma départemental d'alimentation en eau potable que nous avons adopté et mis en œuvre.

A titre d'exemple, les moyens financiers et humains mis en place par notre Département ont permis d'instaurer un grand nombre de périmètres de protection autour des captages publics d'eau potable et d'être largement en avance au plan national, puisque 170 prises d'eau, soit 75 % du total, font aujourd'hui l'objet d'une déclaration d'utilité publique à ce titre dans notre département. Le rapport de la Cour mériterait d'ailleurs d'être complété sur ce sujet.

On peut citer aussi la mise en œuvre d'expériences pilotes de programmes de bassins versants dès les années 1980 sur la Noé Sèche, le Trieux, le Gouessant, qui ont fourni de nombreuses références, rassemblées dans le guide "*Agir dans le bassin versant*" que nous avons largement diffusé en 1997.

Cependant, je souhaite souligner le fait que depuis les début des années 1990, le Conseil Général des Côtes d'Armor a insisté à maintes reprises sur la nécessaire synergie entre l'action réglementaire et l'action incitative. A titre d'exemple, le Conseil général des Côtes d'Armor a indiqué en 1996 aux ministres de l'agriculture, de l'environnement et au préfet de région qu'il subordonnerait ses interventions financières au titre du programme Bretagne Eau Pure, à des avancées réglementaires significatives sur le contenu des programmes d'actions en zone vulnérable.

De même, notre collectivité s'est aussi prononcée à de nombreuses reprises contre les approches partielles qui étaient proposées en Bretagne :

- au plan territorial, en réservant les actions à des secteurs limités ; pour notre part, dans un souci d'efficacité et de justice, nous avons privilégié la dynamique d'ensemble, par la multiplication des programmes de bassin versant ou l'extension des aides à la mise aux normes des élevages au territoire départemental ;
- au plan de l'exploitation agricole, nous avons cherché à favoriser les actions qui concernent la globalité de l'exploitation agricole (non

seulement les bâtiments d'élevage, mais aussi l'agronomie, l'aménagement de l'espace rural, l'évolution des systèmes de production, l'orientation économique) ; c'est ainsi par exemple que nous avons souhaité dès 1992, la mise en œuvre en Bretagne de mesures agri-environnementales (MAE) et particulièrement les approches globales de type réduction des intrants ou évolution des systèmes fourragers ; plus récemment, nous avons exprimé notre soutien à des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ambitieux.

Un autre aspect évoqué dans votre rapport concerne l'évaluation des mesures adoptées, et vous soulignez à juste titre l'impossibilité d'avoir, par exemple, un indicateur fiable des quantités d'engrais minéraux utilisées en Bretagne. Il est en effet essentiel que l'action publique, qu'elle soit réglementaire ou incitative, soit évaluée régulièrement en toute transparence et objectivité, non seulement par des indicateurs des moyens mis en œuvre, mais surtout par des indicateurs de réalisation et de résultats. Conscient de cet enjeu, le Conseil général des Côtes d'Armor a pris la décision de réaliser lui-même des mesures d'évaluation des résultats acquis (suivi de la qualité de l'eau sur tous les cours d'eau du département depuis plus de 15 ans, suivi de l'azote dans le sol sur les principaux bassins versants, observation de l'occupation des sols). De nombreux moyens d'investigation existent : j'attire votre attention sur le fait que la confidentialité des informations est souvent mise en avant comme frein de l'évaluation précise que l'on serait en droit d'attendre.

Ainsi que vous pouvez le constater au travers des quelques exemples cités ci-dessus, le Conseil Général des Côtes d'Armor a mis en œuvre des politiques, dans la mesure de ses moyens, dont les principes sont aujourd'hui vérifiés.

On peut constater qu'en Bretagne, existe aujourd'hui une large prise de conscience des enjeux de protection de l'environnement et notamment de la qualité de l'eau. L'action de l'État a gagné en clarté et en crédibilité ces dernières années. Nombre d'agriculteurs se déclarent prêts à réaliser les efforts nécessaires.

Dans ce contexte, la mise en cohérence des dispositifs est essentielle. Il importe de rendre cohérentes les actions réglementaires et incitatives, l'économie et l'environnement, de façon à ce que le projet proposé aux agriculteurs bretons soit clair, ainsi que les responsabilités de chacun.

Ce programme doit délibérément se situer dans l'optique du développement durable et encourager les systèmes de productions qui répondent d'une part aux exigences réglementaires, et d'autre part aux attentes de la société. Vous trouverez ci-joint, à titre d'information, la délibération prise par notre assemblée en novembre 2001, en contribution au plan d'actions pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire élaboré à l'initiative du préfet de Région.

Ce programme se doit d'être complet sur tout le champ de l'environnement. Je note par exemple que l'Etat est peu présent sur la problématique de la prolifération des algues vertes en Bretagne.

Ce programme sera d'autant plus efficace qu'il s'appuiera sur un principe de transparence à tous les niveaux. A ce titre, je vous informe que j'ai proposé que la future loi sur l'eau rende obligatoire la publication dans le rapport annuel sur le fonctionnement du service de l'eau (qui doit être validé dans chaque collectivité locale et tenu à disposition) des mesures de protection réglementaires et incitatives mises en œuvre pour protéger la qualité de l'eau distribuée.

REponse DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LANNION

Périmètre de protection

Comme l'indique le rapport, « les périmètres de protection ne sont actuellement adaptés en matière de pollutions diffuses que pour préserver les captages en eaux souterraines » ; ce qui signifie en clair qu'ils sont inadaptés pour les captages en rivière, situation dans laquelle se trouvent les deux prises d'eau de la ville de Lannion. Le véritable périmètre de protection est bien situé sur l'ensemble du bassin versant : il faut en effet rappeler que c'est après avoir procédé à des études préliminaires de mise en place de périmètre que la ville de Lannion a décidé de lancer une politique de protection des ressources à l'échelle du bassin versant.

Par ailleurs, dénombrer les périmètres de protection mis en place est une chose, en vérifier l'efficacité eût été plus significatif.

En tout état de cause et pour des raisons indépendantes des pollutions diffuses, la ville de Lannion va mettre en place des périmètres de protection immédiats et rapprochés.

Mouvements d'usagers et recours contentieux

Le rapport note des problèmes d'usagers et des recours contentieux.

Il s'agit d'un mouvement général en Bretagne qui ne visait pas particulièrement la ville de Lannion, le mode d'action de ce collectif « Eau pure » consistait à retenir une somme de l'ordre de 15,24 € sur la facture d'eau.

La ville de Lannion arguant d'une part de son programme politique de protection de la ressource et d'autre part d'une tarification au plus juste prix pour les consommateurs (tarif le plus bas de Bretagne – PJ : source le Télégramme...) et donc d'un souci de bonne gestion, a engagé un

contentieux. Le tribunal de grande instance de Guingamp a d'ailleurs décerné acte de son bon droit.

Il va de soi que le recours contentieux concernant dix abonnés sur 8 000 n'a eu aucun effet sur la politique menée par la ville de Lannion qui s'est toujours déroulée dans le cadre d'actions concertées entre les différents acteurs de terrain (agriculteurs, associations de consommateurs, associations de défense de l'environnement, partenaires institutionnels, Etat/Conseil régional/Conseil général, agence de l'eau, etc...).

Travaux d'investissement

Rien n'a été programmé dans l'urgence.

L'interconnexion des prises d'eau

Celle-ci a été réalisée pour trois motifs :

- Faible débit d'étiage sur le Min Ran qui a conduit à interrompre le pompage certains étés, et donc à mettre en péril la distribution d'eau pour la moitié du territoire de la ville, en particulier en 1976. Cette année-là, l'interconnexion a été mise en place dans l'urgence entre le léguer et le Min Ran. Celle-ci n'étant plus opérante, il convenait de la remplacer par un dispositif pérenne.
- Pollutions d'origine accidentelle.
- Pollution d'origine diffuse.

Traitement par charbon actif en poudre

Ces travaux s'inscrivent dans des programmes bien identifiés par l'élaboration de schémas de modernisation des unités de traitement de potabilisation. Contrairement à la plupart des collectivités, la ville de Lannion a fait le choix de traitement par charbon actif en poudre, nettement moins coûteux qu'un traitement par charbon actif en grains (rapport de 1 à 10) en misant sur une politique de protection de la ressource.

En toutes hypothèses, le traitement par charbon actif en poudre a pour objet l'élimination des pollutions d'origine phytosanitaire qui relèvent d'une pollution diffuse sur l'ensemble du bassin versant. Par conséquent, la mise en œuvre du périmètre de protection immédiat et rapproché est pour ce type de pollution, inopérante. Seule la politique de prévention à la source sur l'ensemble du bassin versant peut et doit générer à terme des effets positifs.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE BARRAGE DU GOUET

Nous ne pouvons que partager le constat des manques et insuffisances du programme Bretagne Eau Pure 2 tel que vous le dressez. Ce programme est essentiellement incitatif, basé sur le volontariat. Parallèlement, faire respecter la réglementation, tant sur les pratiques agricoles que sur les installations classées, ne semble pas avoir été durant les 5 années du programme une priorité des services de l'Etat. De plus, les aménagements de la réglementation, les failles des textes et les dérogations diverses ont permis l'accroissement de la production que l'on sait (+ 25 % de porcs produits dans les Côtes d'Armor entre 1994 et 1999 - chiffres DDAF 22), sans que les pollutions induites ne soient prises en compte dans les programmes existants. Et force est de constater que, malgré la diminution constante du nombre d'agriculteurs, les cris d'alarme poussés par les porteurs de projets et les associations, les surfertilisations connues depuis si longtemps, les charges polluantes à gérer sont plus importantes maintenant qu'au début du programme.

Les programmes associés n'ont pas porté leurs fruits. Que ce soit le PMPOA ou le programme de résorption, outre le fait qu'ils aient été notoirement sous-dimensionnés, les retards pris dans leur mise en œuvre empêchent la réalisation des bonnes pratiques de fertilisation : Ces retards ont plusieurs causes : lourdeurs administratives, disponibilité des techniciens, des entreprises, coûts élevés, mauvaise volonté de certains ... Ils ne sont pas imputables au programme Bretagne Eau Pure mais pénalisent fortement son efficacité.

Vous soulignez dans votre rapport que le montage administratif de Bretagne Eau Pure est complexe. En effet, chaque partenaire financier garde ses propres modalités de subventionnement du programme. Ce montage compliqué perturbe le travail du maître d'ouvrage, ses agents passent beaucoup de temps sur des problèmes administratifs, temps qui pourrait être mieux mis à profit sur le terrain pour la mobilisation des agriculteurs et le contrôle des partenaires techniques.

De plus chaque partenaire étant autonome au sein de cette enveloppe vague qu'est le contrat Bretagne Eau Pure, les politiques mises en œuvre peuvent parfois paraître incohérentes. On subventionne à la fois le « pollueur » en cas de crise et on financera parallèlement des actions visant à ne pas polluer.

L'absence de contrainte et de sanction réellement pénalisantes est aussi parfois un frein. Un nombre de plus en plus important d'agriculteurs s'engage dans la démarche Bretagne Eau Pure. Mais le fait que quelques un non seulement ne respectent pas la réglementation mais aussi ne respectent pas les efforts des agriculteurs convaincus de la nécessité de la protection de la ressource en eau démobilise parfois les plus volontaires. La « prime à la fraude » due à la fois aux gains engrangés lors des extensions illégales

d'élevage et la faiblesse – ou l'absence des sanctions peut démotiver les plus courageux.

Mais le nouveau dispositif Bretagne Eau Pure, issu du contrat de plan Etat-Région 2000-2006, semble pouvoir répondre en grande partie aux difficultés signalées dans votre rapport : l'incitation à la contractualisation, au travers des CTE (contrats territoriaux d'exploitation) et des EPA (engagement de progrès agronomiques) est une réorientation partielle des aides à l'agriculture, l'écoconditionnalité à laquelle vous faites allusion. Cette incitation financière, couvrant partiellement et temporairement les éventuels surcoûts engendrés par les changements de pratiques est aussi une reconnaissance des efforts faits.

En conclusion, il nous semble que les conditions manquantes à ce jour pour la pleine réussite de la conquête de la qualité de l'eau passe par :

- une nécessaire et réelle maîtrise des productions animales ;
- l'avancée significative des programmes associés, en particulier le programme de résorption des excédents d'azote d'origine animale ;
- l'application des réglementations existantes concernant la fertilisation ;
- une reconnaissance, en terme d'image et en terme financier, des agriculteurs qui font de réels efforts dans le but de limiter les pollutions.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DU SIVALODET

Dynamique du contrat de rivière

Le contrat de rivière a conduit à la création d'un syndicat intercommunal spécifiquement chargé de cette tâche: le SIVALODET. 25 communes ont adhéré, ce qui démontre un engagement volontaire et l'existence d'une dynamique de bassin versant.

Au delà des actions dont elle a la charge, cette institution crée un espace d'échange et de concertation entre les communes. Mais en aucun cas elle n'a vocation à se substituer aux communes quant aux investissements dont elles ont la charge habituellement.

Concernant les actions mises en oeuvre, des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines en s'appuyant sur un réseau diversifié de partenaires de terrain motivés : Fédération et associations de pêche, pêcheurs professionnels d'estuaire, plaisanciers, eau et rivière, services déconcentrés de l'Etat, chambre d'agriculture, organismes scientifiques et communes.

La concertation entre les différents acteurs est le fondement du contrat de rivière. Les actions contenues dans le programme d'actions sont le fruit d'une élaboration concertée ayant associé les différents organismes qui, dès l'achèvement de la phase préparatoire, ont été représentés au comité de rivière. Leur mise en oeuvre et leurs ajustement sont effectués de la même manière.

Le comité de rivière

Le Comité de rivière n'est pas défini comme une instance décisionnelle mais comme une instance de suivi du contrat. La circulaire du ministre de l'environnement du 22 mars 1993 et la circulaire du 24 octobre 1994 prévoient que « une fois le contrat signé, le Comité suit son exécution et des comptes rendus annuels doivent lui être présentés ».

Ce qui a été le cas pour le contrat de rivière de l'Odet.

Le Comité de rivière n'est pas fondé à piloter l'élaboration des projets relevant de maîtrises d'ouvrages communales tels que les dispositifs d'assainissement collectif. Ces derniers relèvent de procédures d'élaboration prévues et réglementées par ailleurs.

Le Comité de rivière n'a émis aucune remarque quant à l'insuffisance de son rôle.

Le nombre relativement réduit de participants à certaines de ses réunions s'explique notamment par l'existence d'un syndicat de bassin versant, débattant des mêmes questions que le Comité de rivière et rassemblant la plupart des communes concernées, lesquelles constituent par ailleurs la moitié des membres du comité de rivière.

Volume financier du contrat de rivière

L'« effet d'affichage » résulte des orientations prévues par les textes fondateurs des contrats de rivière (circulaire du ministre de l'environnement du 22 mars 1993 et la circulaire du 24 octobre 1994) et des recommandations formulées par les services de l'Etat lors de la phase d'élaboration.

L'intégration, dans le programme du contrat, d'actions autonomes contribue à donner une vision globale des projets liés à la gestion de l'eau sur le bassin versant et ne nuit pas à l'émergence d'une dynamique des partenaires.

L'esprit de la politique contractuelle de l'Etat est de faire apparaître la cohérence des actions conduites sous différentes maîtrises d'ouvrages. C'est le principe adopté par le contrat de rivière.

Néanmoins, il est vrai que le programme d'actions du contrat aurait pu intégrer une distinction plus claire entre les actions spécifiques du contrat de rivière et les actions autonomes.

L'apport de financements complémentaires constitue l'un des moteurs du contrat de rivière. La politique contractuelle de l'Etat est en effet également fondée sur l'encouragement financier à la mise en oeuvre de programmes d'actions cohérents.

Coordination, suivi, bilan provisoire

Le syndicat ne peut assurer efficacement la coordination et le suivi de ce qui ressort de sa maîtrise d'ouvrage directe.

Le comité de rivière remplit le rôle qui lui est assigné par les circulaires ministérielles précitées.

Il a été tenu informé des actions décidées à l'échelle du bassin versant mais n'a effectivement pas été amené à piloter les projets tels que les stations d'épuration qui sont restées sous maîtrise d'ouvrage communale.

Il n'y a pas eu, en effet, de diagnostic initial exhaustif avant la signature du contrat de rivière.

Cependant l'amélioration de la connaissance du bassin versant est inscrite dans le programme du contrat. A ce titre, les études et inventaires réalisés serviront de référentiel de départ pour l'après contrat de rivière.

Il n'a pas été mis en place de système d'évaluation complet.

Le contrat de rivière ne dispose pas des moyens nécessaires pour réduire la pollution par les nitrates. En Bretagne, le financement de la lutte contre les nitrates est orienté vers les bassins versants stratégiques pour l'alimentation en eau potable regroupés au sein du *programme Bretagne Eau Pure*.

Il est à noter que les autorisations au titre de la réglementation sur les installations classées sont délivrées par le préfet. Il appartient donc à l'Etat d'assumer ses décisions en la matière.

En matière d'aménagement bocager, le SIVALODET a tenté d'agir avec les outils dont il disposait. Les résultats de l'action engagée ne sont pas à la hauteur des prévisions. Cette action ne s'est traduite que par de rares réalisations concrètes à court terme. Le contrat de rivière, dispositif incitatif, fondé sur le volontariat, s'est heurté à des blocages structurels, économiques et sociologiques qu'il n'a pu franchir.

L'engagement effectif de la chambre d'agriculture, dès la phase préparatoire du contrat de rivière, ainsi que son appui direct dans les opérations engagées, laissent espérer des réalisations concrètes. Cet

engagement ne s'est pas traduit, à l'heure actuelle, par l'engagement parallèle, sur le terrain, de la plupart des agriculteurs concernés.

A la suite du constat d'échec des opérations menées en 1998 et 1999, et dans un contexte d'évolution des politiques conduites par ses partenaires (Etat, Conseil général), le SIVALODET a décidé, en 2000, de revoir ses modalités d'intervention.

En 2001 l'intervention du SIVALODET se limite à un soutien financier aux réalisations effectives de talus, en complément de l'aide du Conseil général.

Coût de la gestion administrative

Les dépenses de fonctionnement représentent effectivement plus de 20 % du montant des actions. La gestion du dispositif (préparation des actions, montage des plans de financement, coordination, suivi) impose un minimum de moyens structurels.

Les dépenses de fonctionnement intègrent les actions menées en interne par le SIVALODET : réalisation d'études, traitement des données relatives au suivi de la qualité de l'eau, sensibilisation aux économies d'eau, communication, information du public, surveillance des cours d'eau en lien avec la police de l'eau, instruction des dossiers de POS soumis par les communes, assistance à maîtrise d'ouvrage (passe à poissons d'Ergué Gabéric).

Les dépenses de fonctionnement intègrent la gestion administrative et financière du syndicat : préparation des délibérations, élaboration du budget, gestion des dossiers de subvention.

Il y a contradiction entre le reproche relatif aux coûts de fonctionnement et le reproche relatif à l'insuffisance du dispositif de suivi. La collecte et le traitement des nombreuses données que nécessite l'élaboration d'un dispositif exhaustif et performant de suivi et d'évaluation ne peut que contribuer à alourdir encore les dépenses de fonctionnement.

La convention de gestion qui lie le SIVALODET à la ville de Quimper a été approuvée par le comité syndical. La durée du contrat de rivière étant de 5 ans, et dans l'attente de préciser l'opportunité de le prolonger d'un SAGE, le SIVALODET n'entendait pas se doter d'une structure administrative propre. La convention liant le SIVALODET et la Ville de Quimper sera modifiée afin de mentionner plus précisément le poste du chargé de mission.

Gestion pérenne

La poursuite de l'action engagée est à l'étude. Lors de sa réunion du 17 mai 2000, le comité syndical du SIVALODET a étudié la procédure de SAGE. Lors de sa réunion du 31 janvier 2001, le comité syndical a débattu de cette perspective et a notamment convenu de la nécessité d'engager un programme de régulation des crues à l'échelle du bassin versant.

En février 2001, la ville de Quimper a saisi le préfet afin d'engager la procédure d'élaboration d'un SAGE sur l'Odet.

En avril 2001, le préfet a entrepris la consultation de l'ensemble des communes concernées par le bassin versant de l'Odet en vue de la délimitation du périmètre du SAGE et de la constitution de la Commission Locale de l'Eau.

Conclusion

L'analyse du contrat de rivière conduit à souligner plusieurs points essentiels:

- Si le contrat de rivière comporte des faiblesses, sa mise en oeuvre constitue néanmoins une réelle avancée dans l'approche d'une gestion plus équilibrée des ressources en eau, à plusieurs titres :

- il permet, pour la première fois d'aborder globalement la question de l'eau ;
- il conduit à l'émergence d'un nouvel espace de concertation, de coopération et de gestion : le bassin versant ;
- il a conduit à la création d'une institution représentative des communes du bassin versant : le SIVALODET, qui constitue un espace d'échange et de dialogue sur des questions jusqu'alors souvent ignorées. Surtout, le syndicat permet l'émergence d'une solidarité amont/aval (régulation du ruissellement et gestion des crues) ;
- cette institution commence à générer sa propre dynamique, au delà du programme d'actions du contrat de rivière, qui débouche sur le lancement de nouveaux projets ;
- son existence est de nature à favoriser l'émergence d'un SAGE. A cet égard, les communes et les différents acteurs du bassin versant ont fait le choix de renforcer leurs actions en s'engageant dans un SAGE. Son périmètre a été arrêté par le préfet du Finistère le 9 juillet 2001 et la commission locale de l'eau, chargée de sa préparation a fait l'objet d'un arrêté préfectoral de création le 28 décembre 2001.

- Plusieurs réussites sont à mettre à l'actif du contrat de rivière :
 - la restauration et entretien des cours d'eau ;
 - le suivi de la qualité de l'eau ;
 - l'amélioration de la connaissance du patrimoine naturel du bassin versant ;
 - les classes de rivière ;
 - la conciliation des usages de l'estuaire.

Il faut également souligner les progrès accomplis en matière d'assainissement collectif par les différentes communes, progrès qui n'auraient sans doute pas été réalisés sans cette prise en compte de la notion de bassin versant et le développement d'une conscience collective en la matière.

Le contrat de rivière est un outil de politique contractuelle fondée sur l'engagement volontaire des différents acteurs. Cette approche de la politique de l'eau présente l'avantage de la souplesse dans l'hypothèse d'une motivation réelle de ces acteurs (associations de pêche, plaisanciers, Comité Local des Pêches, ...). Il démontre ses limites dans le cas contraire.

Réduire la responsabilité des faiblesses de certaines actions au seul SIVALODET, c'est oublier que les orientations de la politique de l'eau et de l'aménagement de l'espace ne se définissent pas uniquement au niveau local.

*REPNSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE D'AMENAGEMENT
DES BASSINS DE L'ELORN ET DE LA RIVIERE DE DAOULAS*

Ayant pris connaissance avec intérêt des constats et des analyses contenus dans cet extrait et, bien que n'assurant la présidence du Syndicat que depuis juin 2001, je souhaitais vous faire part de quelques observations.

En premier lieu, je tenais à vous indiquer que je partage l'appréciation que vous portez sur la responsabilité systémique – et non individuelle ou catégorielle – de la détérioration de la ressource en eau en Bretagne.

L'externalisation des coûts environnementaux semble avoir été la règle mais, à l'évidence, une brutale internalisation de ces coûts par les professionnels de l'agriculture n'aurait eu d'autres résultats que de fragiliser l'économie des exploitations et de bloquer une profession dont nous connaissons par ailleurs les difficultés liées aux changements.

De nombreuses mesures réglementaires et des programmes environnementaux incitatifs ont été mis en place pour obtenir de nouvelles pratiques professionnelles et aider au changement. Il apparaît, sans nier les

insuffisances ou les réticences dans l'engagement de professionnels et d'acteurs institutionnels, qu'une approche « trop environnementaliste » ait pu constituer un frein .Il apparaît également que l'industrie agro-alimentaire n'ait pas remis en cause sa pratique de marchés maîtrisés qui requierraient, à ses yeux, un approvisionnement au moindre coût sans se soucier suffisamment des conditions de la production primaire sur l'environnement.

En second lieu, j'observe que la double approche, économique et environnementale , constitue le nouveau moteur des récents dispositifs visant à la reconquête de la qualité de l'eau. La mise en place des CTE, le programme d'action de la charte du développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en Bretagne, l'inflexion du programme BEP, donnent à penser que, par la contractualisation avec les agriculteurs, par une réorientation du « modèle breton », nous disposions enfin de la bonne approche des problèmes.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier ce qu'a pu être l'action du Syndicat de l'Elorn dans le cadre de BEP 2. Faiblesse de l'engagement professionnel, faiblesse dans la consommation des crédits sont des réalités qu'il est vain de vouloir nier.

Ceci dit, la prise de conscience des problèmes à l'époque de BEP 1, l'information , la sensibilisation des agriculteurs et des industriels durant le programme BEP 2 n'auront pas été inutiles. Les résultats ne sont peut-être pas à la hauteur des espérances et des crédits, mis dans les programmes quoiqu' un progrès réel ait pu être observé s'agissant des pesticides.

Il nous faut toutefois convenir que, sans ces préalables nous pourrions nourrir les espoirs qui sont les nôtres pour une réussite des actions qui vont démarrer dans le contexte nouveau précédemment décrit.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL D'ILLE-ET-VILAINE

Périmètres de protection

Leur institution est légalement à la charge de leurs propriétaires, maîtres d'ouvrages à savoir les syndicats de distribution d'eau potable.

Pour accélérer le processus au niveau des études préalables jusqu'à l'établissement du dossier de DUP, le Syndicat mixte de gestion créé en Ille-et-Vilaine a embauché un technicien travaillant exclusivement sur le sujet.

L'objectif est d'avoir protégé, dans les 5 prochaines années, 50 % des captages représentant 70 % de la production totale.

Fermeture de captages

La fermeture de certains captages n'est pas uniquement justifiée par des pollutions d'origine agricole.

En effet, la nature même du sous-sol en Ille-et-Vilaine conduit souvent à des teneurs excessives en fer et en manganèse.

La difficulté de traitement de ces éléments, associée au coût d'indemnisation potentiel des périmètres de protection et au débit relativement faible de ces captages (10 à 15 m³/h) justifie leur fermeture.

Cette conclusion résulte du Schéma Départemental d'Alimentation en eau potable approuvé en 2000.

Résorption des excédents structurels

La particularité du département d'Ille-et-Vilaine (dans le cadre actuel des références CORPEN) est d'avoir de faibles excédents, comparé aux autres départements bretons.

Ces excédents sont répartis entre plusieurs exploitations réparties sur les territoires considérés.

Ceci fait en sorte que les excédents unitaires par exploitation ne permettent pas la résorption par des unités de traitement individuelles.

Cette situation nécessite des regroupements entre agriculteurs, et donc la mise en place d'organisations, pour procéder à la construction d'équipements communs.

Cette procédure d'initiative locale, déjà engagée, demande du temps. La parution prochaine de nouvelles références CORPEN, de nature à modifier les dimensionnements des équipements à prévoir, n'a pas pour effet d'accélérer le processus.

Bandes enherbées

Pour pallier la dispersion de cette mesure, le département d'Ille-et-Vilaine l'a prise en charge et sa mise en œuvre se fera de façon coordonnée sous pilotage territorial d'un maître d'ouvrage local (syndicat hydraulique, communautés de communes...)

La mesure « Maintien de bandes enherbées » avec son indemnité compensatoire de 69,67 €/ha suscite un très vif mécontentement de la part de la profession agricole. Ce chiffre demande à être réexaminé au niveau national et européen.

Instruction du PMPOA – guichet unique

A notre sens, rien ne justifierait une contribution des collectivités territoriales, du moins pour l’instruction des dossiers relatifs à la catégorie I.

Cela pourrait s’expliquer pour la catégorie II qui correspond en fait à des exploitations de catégorie III situées sur les bassins versants de BEP II.

SYMEVAL

Le département a pris en charge un réseau de référence pour la mesure de la qualité de l’eau, constitué d’une cinquantaine de points de mesures.

La situation sur la Haute-Vilaine, met en évidence une nette tendance à la baisse pour les teneurs maximales en nitrate.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES EAUX DE LA VALIERE (SYMEVAL)

Le contrat de bassin-versant mené sur le bassin versant de la Haute Vilaine reprend les objectifs qualitatifs du SDAGE Loire Bretagne. A mi-parcours, ces objectifs n’étaient pas encore atteints mais il s’observe malgré tout une amélioration sur différents paramètres (nitrates, atrazine...). Les partenaires se gardent aujourd’hui de faire de réelles comparaisons interrannuelles. En effet, les teneurs mesurées sont intimement liées à la pluviométrie et à sa répartition mensuelle voire décadaire, et les conditions de ces 3 dernières années sont loin d’être favorables aux flux.

Aujourd’hui, considérant la sensibilisation croissante des acteurs sur le terrain et l’amélioration de la connaissance et des techniques permettant de substituer d’anciennes pratiques, le SYMEVAL se montre optimiste quant aux évolutions futures. Cependant, le SYMEVAL garde à l’esprit que :

- les changements de pratiques ne sont pas toujours faciles à mettre en oeuvre et nécessitent parfois un niveau de formation important pour les exploitants agricoles (pas de solution alternative à proposer ou des solutions de substitution coûteuses, des changements qui demandent une plus grande technicité, qui remettent en question les systèmes agricoles...);

- les changements de pratiques ne peuvent avoir un effet immédiat, et facilement mesurable, sur la qualité de l’eau (âge de l’eau, pluviométrie...).

Le SYMEVAL considère que les changements de pratiques agricoles sont les actions qui peuvent directement influencer le taux de pollution. C’est pourquoi les premières années ont été dirigées vers l’ensemble des agriculteurs du bassin versant (réunions d’information, formations,

démonstrations, diagnostics de pulvérisateurs...). Ces actions permettent, entre autres, une sensibilisation collective mais ne peuvent remplacer des actions individuelles qui abordent les pratiques propres à chacun. Ces actions collectives, qui n'ont parfois touché les agriculteurs qu'à travers un exposé ou une analyse de sol, s'avèrent bénéfiques et indispensables vers une responsabilisation des agriculteurs et une meilleure compréhension de leur système. Les agriculteurs ayant suivi ces premières actions, sensibilisés, ont été par la suite demandeurs de conseils plus individualisés pour parvenir à appliquer sur leur exploitation les techniques diffusées.

En 1998, soucieux d'engager de réelles modifications de pratiques, le SYMEVAL et la chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine ont choisi d'orienter le programme vers des actions plus ciblées géographiquement, tout en gardant des actions à l'échelle de l'ensemble du bassin versant. Ces actions, localisées, sont apparues comme des moteurs, des modèles pour l'ensemble du bassin versant. Cette logique est d'ailleurs celle retenue dans le contrat de plan Etat-Région 2000-2006 avec la définition de zones d'action prioritaires.

Il est à noter que le SYMEVAL est appuyé dans la mise en œuvre de ces actions par un réseau d'agriculteurs sensibilisés et mobilisés pour atteindre l'objectif d'une eau de qualité sur leur bassin. De plus, pour répondre aux conclusions du diagnostic de territoire effectué avant la signature du contrat Bretagne Eau Pure, le SYMEVAL ne s'est pas seulement attaché aux pollutions d'origine agricole, des actions ont parallèlement été conduites auprès des communes, des particuliers, de la DDE, de la SNCF...

En ce qui concerne les dépenses engagées, le SYMEVAL et les partenaires ont toujours veillé à n'engager que les actions dont les résultats peuvent être attendus, dont l'efficacité est pressentie. Les actions menées auprès des agriculteurs sont celles dont la programmation budgétaire est la plus difficile (contrairement aux budgets d'animation, de suivi de la qualité de l'eau fixes d'une année sur l'autre). Ainsi, certaines actions programmées ont été sur-évaluées et n'ont pas engagé toutes les dépenses prévues mais leur qualité n'en a pas été affectée. Dans ce cas, le taux de réalisation fixé sur des critères budgétaires ne prend pas tout son sens.

Enfin, allié à des actions réglementaires, le programme Bretagne Eau Pure (BEP) s'inscrit dans le cadre d'actions volontaires qui ne peuvent faire l'objet d'un contrôle par ses instigateurs. Les orientations du prochain programme prévoient la signature de contrats d'objectifs ou de CTE qui permettront de fixer un cadre pour les droits et devoirs de chacun. Aujourd'hui, des enquêtes réalisées sur le terrain permettent d'évaluer les modifications de pratiques.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU MORBIHAN

En premier lieu, je crois nécessaire de relever que ce rapport décrit bien la complexité et l'instabilité des réglementations mises en place depuis 1990.

Ceci a eu pour effet de les rendre parfois incompréhensibles pour les services chargés de les appliquer, a fortiori pour les agriculteurs et leurs conseillers chargés de les mettre en œuvre.

En agriculture, la notion de durée est importante et il est nécessaire pour qu'une mesure soit efficace et que les acteurs se l'approprient, que son contenu soit stabilisé.

Les changements incessants sont à l'évidence une source d'échecs.

Pour ce qui concerne le Morbihan, je souhaite vous faire part des remarques ci-après :

Pollutions azotées

Evolution des apports d'azote d'origine organique et minérale

En premier lieu, il est intéressant de constater l'évolution des productions d'azote d'origine animale et des livraisons d'azote minéral dans le Morbihan entre les deux derniers recensements de l'agriculture (1988 et 2000) :

	Azote d'origine animale produit dans le Morbihan (sur la même base de 85 Unités de N/gros bovin) (1)	Livraison N minéral (chiffre Union des Industries de la Fertilisation) (2)	Total (1) + (2)
Année 1988	51 600 T (dont 30 000 T bovins)	30 800 T (campagne 87/88)	82 400 T
Année 2000	48 800 T (dont 24 000 T bovins)	19 200 T (campagne 99/2000)	68 000 T
Variation 1988/2000	- 5,4 %	- 37,7 %	- 17,5 %

Ces chiffres traduisent une baisse importante de l'azote minéral apporté au sol morbihannais, alors que dans la même période les concentrations en azote dans les cours d'eau se sont le plus souvent stabilisées.

Evolution des excédents structurels d'azote organique

L'évaluation des excédents d'azote, dans le cadre de la définition des ZES a été réalisée à deux échelons :

- au niveau cantonal,
- au niveau des exploitations agricoles.

A l'échelle cantonale, le statut de ZES a été arrêté lorsque le rapport entre la production totale d'azote organique et la SAU épandable dépassait la valeur de 170 kg d'azote par hectare.

A l'échelle des exploitations, les excédents d'azote ont été évalués en ne prenant en compte que les surfaces d'épandage appartenant en propre aux exploitations, excluant donc toutes les surfaces mises à disposition par des tiers.

Dans ces conditions, il était logique de prendre en compte parmi les solutions de résorption, le recours partiel à l'épandage, même si cette solution sera restreinte par l'application des nouvelles normes CORPEN (1 UGB = 85 kg N au lieu de 73).

Ainsi pour le Morbihan, l'arrêté « Résorption » du 15 janvier 1999 évalue l'excédent organique à résorber à environ 11 000 tonnes par an, avec les objectifs suivants :

- traitement :	3 800 T/an
- exportation hors ZES :	2 000 T/an
- alimentation (porcs ?) :	900 T/an
- gain de surface épandable :	2 100 T/an
- épandage sur des surfaces disponibles chez des tiers déficitaires au sein des ZES :	2 300 T/an

Total :	11 100 T/an

Il faut constater également que plus de 50 % de ces excédents (5 900 T) se concentrent sur seulement quatre cantons.

Le traitement dans le Morbihan ne concernerait donc « que » 3 800 T par an, soit environ 6 % de la totalité de l'azote mis en œuvre dans le Morbihan.

Diagnostic des causes de dégradation

En matière de pollution azotée, il importe de faire au préalable un bon diagnostic des causes principales de transfert dans les ressources en eau.

L'importance relativement modeste des excédents structurels ne doit pas inciter à les mépriser (le Département a dès 1992 encouragé le traitement du lisier de porc en unité collective adaptée à la taille des élevages morbihannais) mais elle permet surtout de confirmer, au regard du constat généralisé de dégradation de la ressource, que des pratiques agronomiques inadaptées sont plutôt au premier rang des causes de dégradation :

- épandages automnaux,
- formation insuffisante des éleveurs en matière d'agronomie,
- méconnaissance des quantités épandues et des doses d'azote apportées,
- crainte de voir les rendements pénalisés par un manque d'azote,
- réticences à utiliser les engrais de ferme sur d'autres surfaces que le maïs (pour des raisons sanitaires essentiellement).

L'enquête départementale relative à la Directive Nitrates a montré, sur l'échantillon d'exploitation enquêté à ce titre, que la surface agricole recevant de l'azote organique (SAMO) ne représentait que 48 % de la SAU, ce qui traduisait une pression d'épandage de 227 U/ha de N organique. Cela signifie bien qu'au delà de la quantité d'azote à autoriser par exploitation il est primordial de s'assurer de sa bonne répartition sur les surfaces épandables.

Cet état de fait explique les concentrations en nitrates maximales relativement élevées (entre 40 et 50 mg/l) que l'on constate sur des bassins côtiers alors que les productions animales y sont faibles (≤ 100 kg d'azote organique/ha de SAU épandable).

Mesures en faveur de la fertilisation raisonnée

Le Département n'ayant pas de compétence réglementaire, le constat qui précède nous a conduit à privilégier des mesures visant à permettre aux agriculteurs de mieux connaître les fertilisants organiques, et de mieux les gérer dans le temps et dans l'espace.

Parmi ces mesures on peut citer :

La mise aux normes des capacités de stockage

La mise aux normes des capacités de stockage est un préalable nécessaire – bien sûr pas suffisant – pour doter les élevages de l'autonomie requise pour le respect des périodes d'interdiction d'épandage. Le Conseil général du Morbihan a donc, dès 1990, élargi à tous les élevages du département le bénéfice des aides en matière de mise aux normes, sans considération de taille ou de localisation.

L'aide au matériel d'épandage

Dans le but d'augmenter les surfaces – en particulier en céréales et en prairies – recevant des engrais de ferme, il est apparu important d'encourager l'acquisition de matériel d'épandage performant.

- les terrains sont souvent difficilement accessibles en sortie d'hiver, d'où l'intérêt de recourir à des pneus basse pression, voire à du matériel d'épandage sans tonne à lisier (technique récente),
- le recours à des rampes d'épandage à pendillards, voire à des enfouisseurs directs permet de limiter notablement les nuisances olfactives, qui constituent un frein important à l'épandage aujourd'hui,
- l'usage de tables d'épandage de fumier, de dispositifs proportionnels à l'avancement (DPA) permettent d'ajuster au mieux les doses ce qui est difficile à réaliser en particulier pour les produits très concentrés en azote (fumier de volaille),
- l'utilisation de retourneur d'andain permet la fabrication de compost qui présente de multiples avantages (hygiénisation, gain de masse, réorganisation de l'azote, diminution des nuisances).

Des subventions au taux de 35 %, voire 40 % sont susceptibles d'être attribuées à ce type de matériel.

Encourager la voie collective

Les CUMA et ETA sont susceptibles de faire progresser les techniques d'épandage beaucoup plus vite que les exploitants à titre individuel, en raison de leur capacité d'investissement supérieure, de l'importance des surfaces qui leur sont confiées et de la volonté exprimée par l'ARETAR en Bretagne de s'engager dans une certification « qualité » des épandages.

Pour ces raisons nos aides au matériel sont possibles indistinctement au profit des ETA, des CUMA ou des exploitations agricoles.

Mieux connaître la valeur fertilisante des engrais de ferme

L'enquête départementale relative à la Directive Nitrates a montré que trop peu d'éleveurs connaissent la valeur fertilisante des engrais de ferme, c'est pourquoi deux campagnes annuelles, en 2001 puis en 2002 ont été programmées par l'Union départementale des GVA et aidées par le Département, visant à réaliser 500 analyses de fumier par an.

Incitation à l'accroissement des surfaces recevant de l'azote d'origine animale

Céréales et prairies reçoivent trop peu d'engrais de ferme, pour des raisons diverses :

- crainte sanitaire et application abusive du principe de précaution,
- difficultés techniques (méconnaissance de la valeur fertilisante, éloignement des parcelles, accessibilité des terrains, etc.),
- facilité de gestion et pression commerciale en faveur de l'usage d'engrais minéral.

Pour ces raisons, certains bassins versants ont fortement encouragé une augmentation maîtrisée des surfaces recevant de la matière organique (SAMO), et corrélativement la baisse d'achat d'engrais minéral.

A titre d'exemple le bassin versant du Frémur a encouragé cette action au moyen d'une aide relativement modeste (350 F/ha sur 2 ha de céréales par an et par exploitation) et a obtenu des résultats remarquables en faisant passer de 10 à 224 ha en cinq ans les surfaces céréalières recevant du lisier de porc.

Il en a résulté une baisse notable et rapide des usages d'engrais minéral.

Ceci établit bien que l'augmentation de la SAMO permet de dégager un double dividende en matière de lutte contre les pollutions azotées : d'une part l'augmentation des surfaces épandues baisse la pression à l'hectare de l'azote d'origine animale et donc les pertes qui résultent de la surfertilisation organique, et d'autre part elle permet de réduire le recours à l'azote minéral.

Il nous paraît donc essentiel de mettre en avant cette mesure et de la proposer à titre expérimental chez le plus grand nombre possible d'agriculteurs.

Ceci est prévu dans le cadre des Engagements de Progrès Agronomiques qui seront proposés aux agriculteurs des sous bassins versants d'urgence dans le cadre du programme Bretagne Eau Pure 3 (soit 3 à 5 % des agriculteurs pour ce qui concerne le Morbihan).

Il serait souhaitable que cette mesure, qui a un excellent rapport coût/efficacité, soit étendue au delà de ces sous bassins versants, comme nous l'avons proposé à Monsieur le préfet de Région.

En résumé, on peut distinguer deux types de mesure en faveur de la fertilisation raisonnée :

- la mise aux normes et les aides aux matériels qui sont instruites par un guichet unique à la DDAF,
- des aides ciblées sur les pratiques agronomiques, qui impliquent les conseillers (prescripteurs, GVA, chambre d'agriculture, animateurs de bassin versant) et les prestataires en matière d'épandage (CUMA, ETA).

Pollutions par les produits phytosanitaires

Parmi les actions engagées en Bretagne en matière de lutte contre la pollution par les produits phytosanitaires, quatre axes se sont dégagés :

- la mise au point d'une méthode visant à concilier le désherbage et la préservation des ressources en eau,
- l'édition de guides adaptés aux différents utilisateurs,
- l'encouragement à l'achat de matériels performants,
- la mise en œuvre d'aménagements visant à protéger les écoulements superficiels (cours d'eau, fossés).

Méthode visant à concilier désherbage et préservation des ressources en eau

Le programme Bretagne Eau Pure a permis de mettre en œuvre une méthode visant à réduire les transferts de produits phytosanitaires dans les ressources en eau, que ce soit dans le cadre d'usages agricoles ou non agricoles.

Cette méthode repose :

- sur l'évaluation du risque de ruissellement, parcelle par parcelle (état de la surface, perméabilité, pente, distance au cours d'eau, longueur de la parcelle, protections naturelles, etc),
- sur le choix et la préconisation de produits dont les matières actives ont été regroupées en trois catégories, dont chacune est adaptée à un niveau de risque de transfert.

Ainsi les molécules du groupe 1 correspondent à des produits utilisables sur des parcelles à risque fort : faible dose active (en g/ha), faible durée de vie, faible mobilité et toxicité acceptable.

Le groupe 2 est adapté au risque moyen et le groupe 3 n'est utilisable que sur les parcelles à risque faible.

Cette approche a été déclinée tant pour les utilisations agricoles que pour les usages non agricoles (services publics, collectivités, particuliers, etc.).

Guides de l'utilisateur

Des guides ont été édités, dans le cadre du programme BEP, afin de permettre aux différentes catégories d'utilisateurs (agriculteurs, collectivités, particuliers) d'optimiser leurs pratiques (mesures de protection des individus,

principes de calcul des doses, précautions à prendre pour protéger les ressources en eau).

Aides à l'acquisition de matériels

Certains types de matériels sont encouragés financièrement par le Département :

- matériel de désherbage alternatif (désherbage thermique ou mécanique),
- désherbineuse (qui permet à la fois un binage et une réduction des doses par trois). Le recours à ce type d'équipement a permis de montrer l'intérêt qu'il présentait y compris sur le plan économique.

Quelques résultats obtenus sur les bassins versants expérimentaux :

Dans les bassins versants qui ont procédé à grande échelle (sur des surfaces de l'ordre de 1 000 à 1 500 hectares) au classement de parcelles associé à une substitution de molécules sur les parcelles à risque fort, des résultats spectaculaires ont été obtenus (cf. bassin du Frémur et sous bassin de Ste Anne d'Auray sur le bassin versant du Loch).

Les pointes d'atrazine printanières ont chuté de plus de 2 µg/l à 0,1 µg/l, permettant ainsi de respecter les contraintes imposées en matière de production d'eau potable.

Ceci s'explique par la baisse de la quantité de matière active qui a été ainsi utilisée sur les parcelles à risque fort, puisque l'on a utilisé des produits homologués à 40 g/ha au lieu de l'atrazine qui était homologuée à 1 000 g/ha (ces produits présentant par ailleurs une écotoxicité près de 100 fois moins élevée que celle de l'atrazine).

L'adhésion des agriculteurs à ces opérations tests a été proche de 100 %, ce qui a expliqué leur succès.

Les prescripteurs de produits ont été pleinement associés à cette démarche, puisqu'il leur a été demandé, pour chaque agriculteur concerné, d'apporter une assistance en terme de suivi de la flore adventice traitée et en terme de conduite des traitements (optimisation des doses, ajustement du calendrier d'intervention, bilan pré et post traitement).

Le coût de telles opérations s'est avéré modeste, rapporté aux résultats obtenus : 30,49 € par hectare par an pour couvrir le surcoût dû aux nouvelles molécules utilisées sur les parcelles à risque fort, soit environ en moyenne 121,96 € par agriculteur par an et une aide du même ordre apporté pour le conseil, le suivi et le bilan réalisés au sein de chaque exploitation.

Protection des écoulement superficiels

Le classement des risques par parcelle permet d'établir un outil de programmation en matière de protection des cours d'eau (mise en place de bandes enherbées, de talus plantés et de haies, etc.).

Cependant, les coûts unitaires induits par ce type de protection s'avèrent bien supérieurs à celui de la substitution moléculaire : 381,12 € à 457,35 € par an et par hectare de bande enherbée, 3,05 € à 6,10 €/ml de haie ou de talus, ce qui représente sur des bandes de 10 m de large une équivalence par hectare protégé de 3 048,98 € à 6 097,96 €/ha de protection le long des cours d'eau.

En tout état de cause, compte tenu des linéaires concernés (plus de 10 000 km de cours d'eau et fossés dans le Morbihan), le recours à une protection bocagère sera très long à mettre en œuvre. Il s'agit donc d'une mesure complémentaire dont la portée sera limitée durant la prochaine décennie.

L'obligation du maintien en herbe des prairies existantes en bord de cours d'eau, et le recours systématique à la jachère nous sembleraient constituer une voie de progrès importante et rapide à mettre en œuvre.

L'efficacité immédiate de ce type de protection a bien été démontrée, mais le devenir et le risque de « relargage » des produits restent aujourd'hui encore mal connus.

Si les progrès en matière d'usage des pesticides existent et relèvent aujourd'hui pour l'essentiel d'une démarche volontaire de la part des usagers, ils souffrent d'une réglementation inadaptée dont l'incohérence est souvent démotivante.

En effet, si les restrictions ou interdictions d'usages ne concernent que très peu de produits (lindane dinoterbe, triazines, diuron), a contrario plus de 400 matières actives sont aujourd'hui homologuées à des doses rigoureusement incompatibles avec la concentration admissible de 0,1 µg/l en production d'eau potable.

Ainsi, les doses autorisées sont fréquemment supérieures à 1 000 g/ha de matière active, alors qu'un seul gramme suffit à obtenir en théorie une dose de 0,1 µg/l sur 10 km de fossé.

Par ailleurs les doses admises dans les fruits et légumes ramenées au kg de produit sont couramment mille fois supérieures à celles admises dans un litre d'eau.

Nous ne pouvons que déplorer cette coexistence de deux réglementations incompatibles entre elles :

- une réglementation sur les usages de produits phytosanitaires plutôt peu contraignante,
- une réglementation sur la présence de ces produits dans l'eau de consommation, extrêmement sévère.

Il est donc notoirement inexact de considérer que les progrès constatés sur certains bassins versants BEP sont d'abord issus d'une réglementation contraignante (cf. page 85 du projet de rapport). Ils sont au contraire le fruit d'une mobilisation très forte sur des choix de modification de pratique très pertinents.

Conclusion

Les programmes de lutte contre les pollutions agricoles ont reposé sur une double logique :

- aider les agriculteurs à s'adapter aux nouvelles contraintes réglementaires, c'est le cas de la mise aux normes des bâtiments,
- encourager des pratiques raisonnées, tant en matière de fertilisation (conseils, matériel, analyses) qu'en matière de désherbage (évaluation du risque, préconisations de produits adaptés).

Le Département apporte un appui financier aux actions orientées vers de meilleures pratiques agronomiques, en complément de celles portées par l'Etat.

Ces actions ont été coordonnées à l'échelle de bassins versants dans le cadre du Programme Bretagne eau Pure, ce qui a permis d'en tester la faisabilité et l'efficacité.

Les temps de réponse du milieu naturel compliquent souvent la lecture des résultats, mais des avancées significatives ont été obtenues, en particulier dans le domaine des produits phytosanitaires, grâce à une mobilisation très forte et malgré une réglementation incohérente.

Dans le domaine des pollutions azotées, il importe d'impliquer fortement les prescripteurs en matière de fertilisation afin de rendre prioritaire l'usage de l'azote organique, et de susciter une meilleure répartition des épandages.

La multiplicité des acteurs, les difficultés d'ordre technique et économique ont permis de confirmer qu'il s'avérait nécessaire, pour mettre en œuvre efficacement des mesures réglementaires, d'obtenir au préalable le consentement du monde agricole.

En tout état de cause, il nous paraît plus que jamais nécessaire de poursuivre la dynamique engagée sur certains bassins versants et de promouvoir les actions les plus efficaces auprès du plus grand nombre

d'agriculteurs. La préservation de nos ressources en eau, ainsi que le développement de notre potentiel agroalimentaire et de ses emplois en dépendent.

