



É D I T O

Pour une eau vivante : la gestion équitable de l'eau en 2001

Examiné successivement par les services du Premier Ministre et le Conseil d'État, l'avant-projet de loi sur l'eau a été enfin présenté par Dominique Voynet lors du Conseil des Ministres du 27 juin dernier. Le débat parlementaire pourrait dans ce cas se tenir à l'automne. Issue d'un important travail de réflexion, cette réforme devrait remédier aux carences de la loi sur l'eau de 1992, dont on se souvient qu'elle avait été votée à l'unanimité par le Parlement, mais dont l'avancée environnementale restait plutôt modeste. Le projet de loi est aujourd'hui bouclé mais, sur certains points, il ne fait pas l'unanimité.

Cette loi sur l'eau ne serait que financière.

À peine lancée, l'idée d'une nouvelle loi sur l'eau a fait se lever une armée d'acteurs prompts à défendre par tous les moyens leurs intérêts financiers, tout en s'organisant pour en limiter l'impact réglementaire. Le projet initial a déjà été fortement influencé. Il a même perdu de sa force sur certains points. Toutefois, en s'attaquant directement à la dimension financière de la gestion de l'eau, il va à l'essentiel. Il agit au cœur d'un dispositif dominé par les agences de l'eau et laissé en l'état depuis la loi de 1964. Ce qui est en cause, c'est la transparence dans l'élaboration du prix de l'eau, l'application du principe pollueur-payeur, la responsabilisation des acteurs par la redevance. Il faut briser un cercle de l'eau infernal, où les uns paient pour des pollutions dont ils ne sont pas responsables, alors que ceux qui en sont les acteurs diffus sont exonérés. On est bien là dans l'essentiel, et l'on comprend pourquoi la résistance est si forte.

Elle aurait pour objectif de faire payer une "vraie" redevance sur les prélèvements d'eau aux agriculteurs.

Actuellement les particuliers paient une redevance de prélèvement forte, alors que celle des agriculteurs n'est que symbolique (Lettre Eau 15). Rectifier cette incohérence dans une période où les rivières inondent et où les nappes débordent, serait, selon certains, particulièrement inopportun. Dans une période de sécheresse, faire accepter une telle mesure serait encore plus difficile. Aujourd'hui les hautes eaux sont favorables à la mise en place de règles de prélèvements, car les besoins d'irrigation seront modestes, et l'incidence financière des plus réduites. Cette période doit donc être mise à profit pour construire un dispositif qui ne trouvera son utilité que dans les années de sécheresse.

Elle instaure une redevance sur les excédents d'azote alors que l'élevage est en crise.

Le système agro-alimentaire est complètement enfariné. En 1999, une nouvelle Politique Agricole Commune a été adoptée, mais aucune règle efficace n'a été mise en œuvre pour réguler les excès de l'élevage intensif et de l'agriculture productiviste. La crise d'aujourd'hui est le fruit d'une politique qui s'est contentée de reproduire un système très largement subventionné, injuste et dangereux. Le principe pollueur-payeur ne peut compenser à lui seul cette dérive : il faut aussi réformer la PAC, et surtout ne pas attendre 2006 !

Observant à la loupe électorale le discours environnemental du Président de la République, le jeudi 3 mai à Orléans, France Nature Environnement note que celui-ci souhaite pour les agences de l'eau "une meilleure application du principe d'équité entre les différentes catégories d'usagers..." et qu'en "matière d'environnement, exigence rime avec urgence...". L'urgence, c'est la protection de l'eau. En octobre, devant le parlement, on y décomptera ses défenseurs !

SOMMAIRE

ACTUALITÉ

La contamination des eaux par les matières fertilisantes

DOSSIER

PMPOA - Programme de Maintien des Pollutions d'Origine Agricole

La redevance sur les excédents d'azote

POINT DE VUE

Loi sur l'eau 2001 : quels enjeux pour une gestion durable et équitable



Bernard ROUSSEAU
Président de France Nature Environnement
Responsable du réseau eau

La contamination des eaux par les matières fertilisantes

L'enrichissement excessif des eaux par des matières fertilisantes conduit à la dégradation générale des milieux aquatiques. Ce phénomène est particulièrement pervers, car sa nuisance est gouvernée par l'excès, et non pas le manque. En effet, l'azote et le phosphore sont indispensables au développement de la vie dans le sol et dans l'eau. Dès lors, la préservation du milieu aquatique passe par la maîtrise des apports, directs ou indirects, de ces éléments.

Une pollution insidieuse par l'azote et le phosphore

Il est admis que le déversement de produits toxiques, en forte ou en faible quantité, entraîne la disparition des espèces les plus fragiles, on sait moins que le rejet d'une grande quantité de matière organique dans une rivière a les mêmes effets, en sapant à la base l'édifice biologique. L'enrichissement excessif des eaux par de l'azote et du phosphore, en faisant croître les végétaux, aboutit au même résultat.

Le cours des rivières est obstrué, le développement explosif des algues perturbe gravement le cycle de l'oxygène. Privé de cet élément essentiel, l'écosystème peut alors commencer sa longue agonie. En fin de cycle de vie, la mortalité de cette importante biomasse conduit à la libération de produits toxiques tout en consommant le peu d'oxygène restant dans le milieu.

Ce phénomène est connu sous le nom d'eutrophisation, maladie de riches qui affecte la plupart des eaux stagnantes, courantes, douces et salées. Sur des périodes estivales de plus en plus longues, les fleuves ressemblent à du sirop de menthe, les lacs et les retenues de barrages se couvrent d'algues à la consistance de soupe d'épinards, les plages du littoral sont envahies par des marées vertes...

Les limites de l'eutrophisation

L'eutrophisation se manifeste quand la température de l'eau et l'ensoleillement sont suffisants, et quand les apports en azote et en phosphore sont abondants. Si l'un des éléments vient à manquer, le développement végétal excessif peut s'arrêter. Pour les lacs et les retenues de barrages, c'est le phosphore qui est l'élément limitant, à l'inverse pour le littoral, c'est surtout l'azote qui est

prépondérant. Ainsi les nitrates issus de la nappe de Beauce, après avoir participé à l'eutrophisation de la Loire, viendront renforcer les marées vertes sur les plages bretonnes. Qu'on se le dise en Beauce céréalière!

Actuellement circulent dans les rivières environ 30 à 50 fois trop de phosphore, et des concentrations en azote qui peuvent dépasser très facilement les 50 à 100 mg/litre de nitrates sur les cours d'eau moyens, ce qui est la marque d'une très importante pollution. En situation normale, ces concentrations en nitrates ne devraient pas dépasser les 10 mg/litre!

Pour lutter contre l'eutrophisation, il faut réduire les concentrations de phosphore et d'azote dans les eaux.

Quatre sources importantes sont identifiées :

• Les eaux urbaines

Les eaux usées des villes sont traitées par des stations d'épuration de plus en plus performantes, qui peuvent éliminer jusqu'à 90 % de l'azote et du phosphore. L'équipement des grandes agglomérations est en passe d'être terminé mais il reste à fiabiliser les dispositifs, surtout dans les villes moyennes et petites. Afin d'aider le financement de ces ouvrages, les usagers domestiques acquittent une importante redevance de pollution (Lettre Eau 14).

• Les eaux industrielles

Depuis une dizaine d'années, les industries ont fait de réels efforts en matière de traitement de leurs effluents. Ainsi, bien que la production industrielle ait augmenté, on a pu constater une nette diminution des rejets polluants. Comme les particuliers, les industriels raccordés aux stations d'épuration communales, paient une redevance de pollution. Leur contribution est cependant 2 à 3 fois moins importante du fait de la non-application du coefficient de collecte.



Phénomène d'eutrophisation sur le Loiret (45)

• L'agriculture céréalière

Grand utilisateur d'engrais fortement concentrés en azote et en phosphore, le monde agricole n'est soumis à aucune redevance sur ces éléments. Pour obtenir le maximum de productivité, des quantités de fertilisants très nettement supérieures aux besoins des plantes sont apportées aux cultures. La partie non utilisée de ces fertilisants, l'azote sous forme nitrates principalement, contamine les eaux superficielles et souterraines : c'est cette partie qu'il faut réduire.

• L'agriculture d'élevage

L'élevage intensif aboutit à la surconcentration d'animaux sur des surfaces réduites et à la production d'une quantité considérable de lisiers et de déjections (Lettre Eau 7). Au cours de leur stockage, une partie de l'azote s'échappe dans l'atmosphère sous forme d'ammoniacque, pour ensuite retomber sur les terres en pluies acides. L'épandage sur les sols de cette masse considérable de déjections, contribue à la pollution des nappes et des cours d'eau. Les redevances payées par l'élevage au travers du PMPOA (1) ne sont que symboliques.

Les investissements réalisés pour le traitement des rejets urbains et industriels ont permis une régression significative des teneurs en azote et en phosphore dans les eaux traitées. Aujourd'hui 60 % de l'azote et 20 % du phosphore qui circulent dans le milieu naturel proviennent des grandes cultures et des élevages et marginalisent les progrès obtenus sur les rejets urbains et industriels. C'est pourquoi la nouvelle loi sur l'eau propose une redevance sur les excédents d'azote dont l'objectif serait d'inciter les agriculteurs à mieux utiliser les engrais, et à opter pour des pratiques permettant de limiter les pertes vers le milieu.

Bernard ROUSSEAU

(1) PMPOA : Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole.

PMPOA - Programme de Maintien des Pollutions d'Origine Agricole

Le 8 octobre 1993, l'État et les organisations professionnelles agricoles concluaient, sans concertation avec les autres acteurs concernés, un accord visant à mettre en place un programme de lutte contre la pollution. Le volet élevage de ce programme, engagé dès 1994, a fait l'objet d'une évaluation en 1999, dont les conclusions sont accablantes. Contraire au droit européen, sans impact sur le milieu, le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) va finalement coûter à l'horizon 2001 la modique somme de 15 milliards de francs, soit le double de ce qui était prévu.

L'irresponsabilité du lobby agricole

Depuis plus d'un an, et suite à cette évaluation (1), le gouvernement travaille à la réforme de ce programme, afin de limiter les dérives financières constatées et d'obtenir des résultats sur la réduction des pollutions (ce qui semble bien la moindre des choses). Et ce, malgré l'opposition des organisations agricoles, qui avaient trouvé, au nom d'une apparente noble cause, le moyen de mobiliser davantage d'aides publiques, et de favoriser ainsi le développement de l'élevage intensif.

Cette résistance à toute réforme est telle que, lors d'une réunion avec le Directeur de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, l'ancien Président de la FNSEA (2) a publiquement menacé celui-ci s'il prenait l'envie au Conseil d'Administration de l'agence de devancer l'application du nouvel arrêté (3). Ses propos ont été repris dans la "Vendée Agricole" du 27 octobre 2000 : "Vous êtes venus à moi aujourd'hui, nous n'hésiterons pas à vous rendre visite demain si vous commettiez l'erreur d'anticiper les modalités du nouvel arrêté avant l'État".

La situation est des plus critiques dans le bassin Loire-Bretagne qui concentre près des deux tiers des élevages français. Face à une crise financière difficilement gérable (4), l'agence a donc décidé d'appliquer au plus tôt les modalités du nouveau PMPOA. On comprend mal comment la FNSEA peut s'y opposer et adopter une attitude aussi irresponsable vis-à-vis de la gestion des deniers publics et de la protection de l'environnement. D'autant que l'argent mobilisé par les agences provient quasi exclusivement des redevances des consommateurs.

Une logique pernicieuse

Le PMPOA repose sur un double principe. D'une part, l'État, les collectivités et les agences

subventionnent les investissements de mise aux normes des exploitations en matière de stockage et d'épandage des effluents. D'autre part, l'éleveur s'engage à modifier ses pratiques agronomiques afin de réduire sa pollution. Le programme ne se fixe aucun objectif précis de réduction des pollutions et ne prend en compte que les effluents organiques. Les apports d'engrais minéraux sont pourtant considérables, notamment dans les exploitations en grandes cultures (98 kg d'azote en moyenne à l'hectare en 2000).

Les différentes étapes du programme

Le PMPOA devait initialement durer cinq ans, de 1994 à 1998. Compte tenu du retard accumulé et de l'engouement des éleveurs (qui s'en étonnera ?), une première révision en 1997 l'a prolongé jusqu'en 2001.

Son application se déroule en trois étapes :

- **Un diagnostic préalable de l'exploitation**, financé à 100 % par les agences et l'État, permet de déterminer les actions à mettre en œuvre.
- Ces derniers signent ensuite **un contrat avec l'éleveur**, dans lequel ils s'engagent à financer 65 % des travaux.

Parallèlement, la situation de l'éleveur est **régularisée par les services des installations classées**.

L'un des piliers du système est donc la "régularisation" des situations d'infraction (fig 1). Procédure qui se poursuit aujourd'hui, alors même qu'un délai de sept ans avait été laissé aux

éleveurs pour se mettre en conformité avec la réglementation parue en 1992. Selon la mission d'évaluation, ce système de régularisation ne serait même pas fondé légalement.

Prenons l'exemple d'un éleveur ayant une autorisation pour 50 bovins auxquels correspond une fosse à effluents de 1 000 m³, mais qui en élève en réalité 75 et n'a qu'une fosse de 100 m³. Cet agriculteur ne sera pas sanctionné et ne devra pas revenir au cheptel autorisé de 50 animaux. Au contraire, il sera autorisé à en élever 75 et sera aidé dans le cadre du PMPOA pour mettre aux normes sa fosse. Les services administratifs ferment donc les yeux sur les exploitations illégales, et l'État et les agences de l'eau financent. Paradoxalement, plus l'élevage est en infraction avec la loi, plus il bénéficie d'aides élevées.

fig 1 - Extensions illégales des cheptels en Ile-et-Vilaine

	Animaux autorisés	Animaux existants	Animaux en dépassement	Animaux en dépassement en % des animaux autorisés
Équivalents Porcs	79 859	119 082	39 223	50 %

Source : JF Piquot, "24 mois de fonctionnement du CDH d'Ile-et-Vilaine", 2000.

De juin 1997 à mai 1999, 398 dossiers dont 204 porcheries ont été étudiés.

Environ 50 % des dossiers concernaient des régularisations dont la moitié était accompagnée d'une demande d'extension (le plus souvent accordée par le CDH).

On peut s'interroger sur la légitimité d'une politique qui consiste à payer les éleveurs pour qu'ils respectent la loi. D'autant plus que le fondement même du programme est sa nature contractuelle : seuls les volontaires intègrent la démarche. Le respect de la loi reste donc facultatif.

(1) "Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole", MEFL, MAP, MATE, juillet 1999. • (2) Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles. • (3) Actuellement soumis à l'approbation de la commission européenne. • (4) Les agences de l'eau participent pour un tiers aux dépenses du PMPOA.

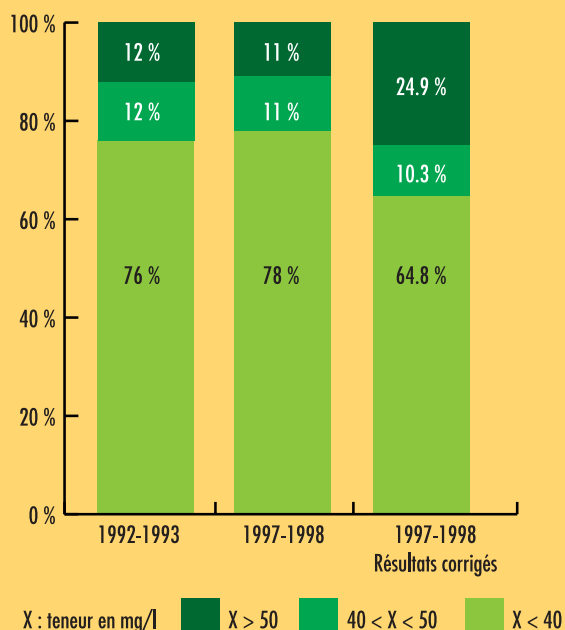
Une efficacité environnementale douteuse

Les résultats du PMPOA sur le milieu se font attendre. La cause en serait d'une part sa lenteur de mise en œuvre et d'autre part l'inertie des eaux polluées, longues à manifester une amélioration soi-disant inévitable. Le citoyen breton pourra toutefois douter de la léthargie présumée de ses rivières, qui continuent imperturbablement de se dégrader. Il est vrai que l'augmentation constante des cheptels n'est pas là pour les aider. On peut s'interroger dans ce cas sur la cohérence entre une politique agricole productiviste constamment réaffirmée et une politique environnementale incapable de suivre. Car les agriculteurs auront beau améliorer leurs pratiques (ce qui est loin d'être acquis), tant que les effluents organiques augmenteront, les excédents en feront autant. Les programmes mis en place (PMPOA, traitement des lisiers), outre qu'ils coûtent chers, obéissent à une logique curative et ne remettent pas en cause la prééminence de la productivité.

Des engagements non tenus

mettre aux normes les installations consiste essentiellement à ajuster les capacités de stockage des effluents, de manière à pouvoir les stocker pendant les périodes d'interdiction

fig 2 - Évolution des teneurs en nitrates en France - Répartition des points de prélèvements



Source : "Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole", MEFL, MAP, MATE, juillet 1999.

d'épandage. Au-delà de cette nécessaire mise en œuvre de moyens, les résultats vont dépendre avant tout des pratiques agronomiques de l'agriculteur, qu'il s'agisse du respect des zones et des périodes d'épandage, des quantités épandues et de la gestion de l'interculture. Dans le cadre du PMPOA, contrairement aux engagements pris, les agriculteurs ne modifient pas leurs comportements. D'après la mission d'évaluation, "le cercle vertueux attendu (...) ne semble pas s'être matérialisé au rythme espéré". Les plans d'épandage joints aux études d'impact des exploitations lors de créations ou d'extensions restent théoriques et fort éloignés de la réalité du terrain. Les contrôles étant rares, les pratiques polluantes restent fréquentes.

Des résultats surestimés

L'équilibre de fertilisation est même loin d'être atteint : l'excédent d'azote atteint 130 000 tonnes en Bretagne et 88 000 tonnes en Poitou-Charentes (5). En Bretagne, les apports d'azote minéral et organique sont encore en moyenne de 300 kg/ha/an (6), soit bien davantage que le maximum réglementaire de 200 kg/ha/an. Même dans les zones "d'excédents structurels", où la production animale d'azote est supérieure à la capacité de consommation des cultures (170 kg d'azote par hectare et par an), la fertilisation minérale à partir d'engrais chimique est monnaie courante.

Ainsi, bien que des sommes impressionnantes soient engagées en agriculture pour lutter contre la pollution, et alors que la qualité des eaux était dite stable, la mission d'évaluation du PMPOA s'est rendue compte en retraçant les données qu'il n'en était rien. En effet, le suivi de la qualité des eaux s'effectue en abandonnant les points de mesure où la teneur en nitrates dépasse la norme de 50 mg/l pour l'alimentation en eau potable. En corrigeant ce biais évident, les résultats font apparaître qu'en réalité la qualité des eaux du milieu naturel continue de se dégrader pour le paramètre "nitrates" (fig 2).

Un programme contraire au droit européen

La mission d'évaluation critique sévèrement l'architecture juridique du PMPOA ainsi que la complexité de la réglementation applicable aux élevages, qu'il s'agisse de la Directive Nitrates, de la loi sur l'eau de 1992 ou de la loi sur les installations classées. Dans un doux euphémisme, elle relève que les "administrations déconcentrées manquent de repères" et bien évidemment de moyens.

Le point majeur reste la non conformité du programme avec le droit européen. En effet, les règlements européens n'autorisent les aides publiques qu'à hauteur de 35 % des investissements. Pour le PMPOA, le gouvernement français s'est gardé de signaler les aides des agences de l'eau qui portent la part des subventions de 35 à 65 %. Le prétexte avancé est de considérer celles-ci, non pas comme des subventions, mais comme un juste retour des redevances payées, selon une logique mutualiste. Mais cet argument n'est pas recevable car les sommes versées par les agriculteurs aux agences, au titre de la redevance "élevage", sont dérisoires en comparaison des aides reçues. Il ne s'agit donc ni de l'application du principe pollueur-payeur, ni du fonctionnement d'un système mutualiste. Enfin, ces subventions doivent normalement être accordées en priorité aux petites exploitations, soit tout le contraire du programme, qui a intégré en priorité les grands élevages.

La dérive des coûts

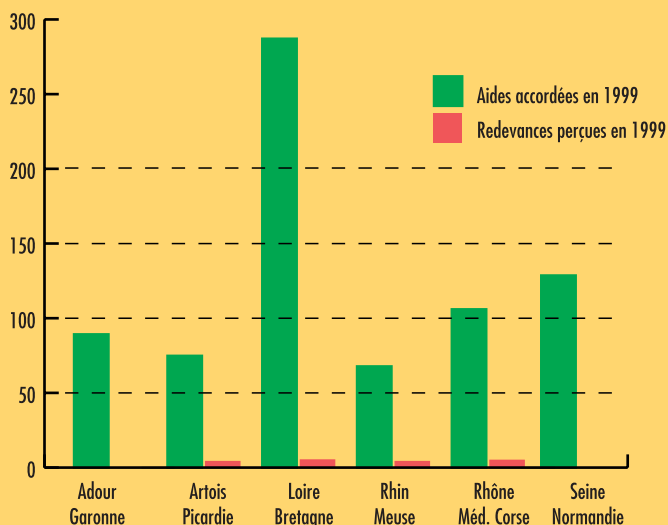
Les estimations initiales prévoyaient un coût global de 7 milliards de francs. En 1999, les simulations de la mission laissent entrevoir un coût de 15 milliards de francs à l'horizon 2001, dont 5,6 milliards à la charge des agences. Les analyses de dossiers effectuées montrent que "d'une part, les investissements se sont révélés très coûteux ; d'autre part, ils ne se sont pas limités à la simple mise aux normes". En clair, le PMPOA a permis de financer des travaux superflus en matière de protection de l'environnement, comme certaines couvertures d'aires de repos, qui permettent d'augmenter les rendements des vaches laitières.

Le financement des agences de l'eau n'est absolument pas compensé par la redevance "élevage" (fig 3). Le mode de calcul de celle-ci conduit selon la mission d'évaluation à "une exonération de fait de la majorité des éleveurs". Par exemple, en Loire-Bretagne, en 1999, la redevance a rapporté 1 million de francs alors que le PMPOA en a coûté 290, obligeant à transférer les sommes manquantes depuis les redevances des consommateurs.

(5) Source Agence de l'eau Loire-Bretagne. • (6) Source rapport d'évaluation du PMPOA.

fig 3 : Aides et redevances des agences de l'eau au titre de la lutte contre la pollution d'origine agricole

(données exprimées en Millions de Francs)



Source : *Projet de loi de finances 2001 - Annexe "Agences de l'eau".*

Pour l'année 2001, le Conseil d'Administration de l'agence a même décidé de consacrer au PMPOA les 170 MF initialement prévus pour le barrage de Chambonchard.

La logique instituée pour la redevance "élevage" suit le principe "non pollueur-non payeur" qui considère que si les bâtiments sont mis aux normes, la pollution éliminée augmente et l'éleveur peut alors recevoir une prime à l'épuration qui réduit sa redevance. Or, réaliser des fosses ou des fumières n'est en rien une garantie de non-pollution. La mission considère à juste titre qu'il existe un décalage entre les montants de primes attribués et la réalité qu'ils recouvrent sur le terrain en terme de pollution.

En Loire-Bretagne, un élevage opérant une mauvaise récupération des déjections et n'ayant pas de cahier d'épandage (obligatoire), bénéficiera quand même de 71 % d'abattement de sa redevance. L'élevage mis aux normes dans le cadre du PMPOA et réalisant un bon épandage n'aura en règle générale aucune redevance à payer. Cependant, pour un bon épandage, la charge à l'hectare admise peut varier entre 219 kg et 365 kg d'azote organique, alors que la réglementation fixe un maximum de 200 kg/ha/an d'azote organique et minérale (7).

Par ailleurs, le phosphore a été affecté d'un coefficient d'abattement de 100 %, quelle que soit la qualité de la récupération et de l'épandage, alors que l'agriculture est à l'origine de 20 % des rejets dans les eaux.

À cela s'ajoute l'instauration de seuils de perception atteignant environ 10 000 F par

exploitation. Résultat en Loire-Bretagne : 76 % des élevages sont en dessous du seuil et ne payent pas de redevances.

À l'instar des consommateurs et des industriels, les agriculteurs devraient être soumis au principe pollueur-payeur depuis 1975, mais la mission d'évaluation constate que "la redevance actuelle ne permet pas la mise en œuvre du principe pollueur-payeur".

injectant 15 milliards supplémentaires, sur plusieurs années, dans la protection de l'environnement. Mais sa construction a été pervertie dès le départ. S'inspirant d'une démarche curative, il ne peut venir compenser les dérives de la politique agricole.

À l'image d'autres outils, réglementaires comme les programmes d'action de la Directive Nitrates, ou contractuels comme les actions de conseil de l'Agence Nationale pour le Développement Agricole (ANDA), la démarche est vouée à l'échec tant que l'augmentation des cheptels n'est pas stoppée et inversée, et tant que des moyens de police suffisants ne sont pas mis en place.

Pour l'heure, le PMPOA ne remet pas en cause, voire favorise l'agriculture intensive à laquelle il tente d'apporter une caution environnementale guère crédible. À partir des fonds disponibles, la priorité aurait dû être donnée à une logique préventive, par le développement d'une agriculture durable, notamment dans le cadre de Contrats Territoriaux d'Exploitation.

Thomas NICOLAY

Le nouveau PMPOA

Les interventions seront désormais concentrées sur des zones identifiées comme prioritaires, tous les élevages, sans distinction de taille, pouvant intégrer le programme. Les travaux éligibles seront ciblés et plafonnés. Le versement du solde de la subvention s'effectuera après vérification de la situation légale de l'élevage et de l'amélioration des pratiques agronomiques. Voilà pour la théorie, quant à la pratique...

Car les exigences en terme de pratiques agronomiques (gestion de l'interculture,...) sont restreintes, et ne vont pas au-delà de la réglementation en vigueur dans les zones vulnérables. Les organisations agricoles trouvent le moyen d'être réticentes à l'idée d'un contrôle a posteriori des pratiques mises en place! Compte tenu des sommes engagées, il apparaît pourtant peu contestable que les investisseurs (État, agences) aillent vérifier le respect des engagements pris.

Enfin, aucune estimation financière n'a été annoncée, ce qui apparaît plutôt imprudent compte tenu des antécédents du programme. Le manque de concertation entre les différents services concernés (DDAF (8), DSV (9), agences de l'eau), sévèrement critiqué par la mission, n'est pas non plus résolu par cette réforme du PMPOA.

Sortir de la logique curative

Les flux financiers sont importants dans le milieu agricole (75 milliards d'aides publiques annuelles), mais mal orientés. Le PMPOA devait venir répondre en partie à cette question, en

La solidarité agricole

Premier producteur européen, deuxième exportateur mondial, le système agroalimentaire français doit cette performance à la mise en œuvre de techniques de haute productivité : machinisme agricole, utilisation d'engrais chimiques et de phytosanitaires... Mais cette marche forcée s'est faite sans que soient intégrées les contraintes environnementales. Et aujourd'hui, les conséquences de cet aveuglement se retournent contre l'agriculture elle-même et tout particulièrement l'élevage, qui traverse une crise sans précédent.

Avec l'épidémie de la vache folle, le consommateur doute, et redoute pour sa santé, ce qui le conduit à changer son mode de consommation. D'où la désorganisation complète de la filière viande, y compris pour les éleveurs qui pratiquent l'élevage à l'herbe, peu subventionnés mais très exigeants au niveau de la qualité.

Cette crise de confiance a pour conséquence de relancer la consommation de porcs bien que cette filière soit toujours engagée dans une politique de surproduction. De nouveau, elle engrange des bénéfices somptueux, alors qu'au même moment l'État est condamné par le Tribunal Administratif de Rennes, au bénéfice de la Lyonnaise des Eaux, pour avoir laissé se développer sans limite les effectifs de porcs et de poulets. Condamnation qui fait suite à celle de la Cour Européenne pour manquement à la Directive eau potable en Bretagne...

La boucle est bouclée, mais la solidarité nationale, mobilisée pour aider un secteur d'activité en difficulté, ne doit pas faire oublier que l'agriculture reçoit environ 75 milliards de francs de subventions par an.

Au nom du principe de solidarité entre les divers agriculteurs, nous proposons donc que les céréaliers très fortement aidés ainsi que les éleveurs de porcs et de poulets, viennent en aide à la filière bovine en difficulté!

(7) Arrêtés du 29/02/92 et du 13/06/94, modifiés par les arrêtés du 01/07/99. • (8) Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt. • (9) Direction des Services Vétérinaires.

La redevance sur les excédents d'azote

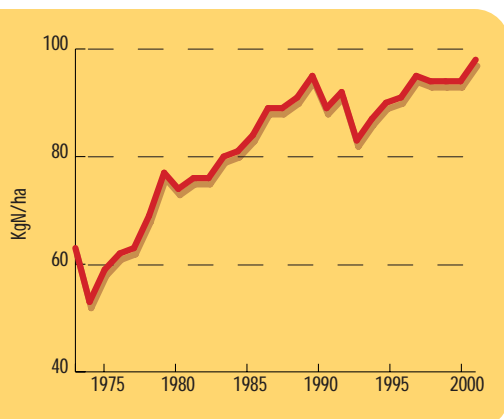
Le projet de loi sur l'eau prévoit de créer une redevance sur les excédents d'azote intégrant enfin les agriculteurs au principe pollueur-payeur. Elle a pour objectif de les inciter à réduire leur pollution en améliorant leurs pratiques agronomiques. Le second objectif étant de produire pour les agences des recettes qui permettront, comme pour les autres usagers, de financer la lutte contre la pollution.

Pourquoi une telle redevance

Compte tenu de l'échec relatif des actions réglementaires, et de la portée limitée et symbolique d'actions comme ferti-mieux, l'incitation économique reste un outil incontournable dans ce domaine. Soit une incitation positive par un système de subventions et d'aides, comme cela devrait être le cas du PMPOA ou des Contrats Territoriaux d'Exploitation. Soit une incitation contraignante par l'application du principe pollueur-payeur. La redevance sur les excédents d'azote est la transcription de cette dernière démarche.

fig 1 - Évolution de la fertilisation minérale azotée.

En kg d'azote par hectare/moyenne nationale.



Source : UNIFA, 2000.

La notion d'excédent d'azote

Une telle redevance fait intervenir la notion d'excédent d'azote, par opposition à la taxe sur les phytosanitaires qui s'applique dès le premier kilo. Le but n'est pas ainsi de taxer l'utilisation d'engrais, qui est légitime, mais de pénaliser celle-ci dès lors qu'elle devient excessive et entraîne la pollution des ressources en eau. Seules les mauvaises pratiques sont donc visées. Une récente édition du BIMA (1) indique que la consommation d'engrais artificiels a atteint 98 kg par hectare de surface épandable en 2000, soit le record de ces vingt dernières années (fig1).

Ce projet de redevance rencontre une forte opposition du lobby agricole. En clair, les organisations agricoles réclament le beurre (les aides à l'agriculture) et l'argent du beurre (une redevance dérisoire), charge aux agences de se

débrouiller pour financer les aides agricoles, notamment celles liées au PMPOA.

Le principe de la redevance

Compte tenu de la nature diffuse des pollutions agricoles, évaluer précisément la quantité d'azote rejetée au milieu naturel imposerait une approche agronomique approfondie sur chaque exploitation, trop complexe à mettre en œuvre. La redevance doit donc être établie sur la base d'une assiette représentative du potentiel de pollution et selon un système simple à appliquer et contrôler, afin de ne pas surcharger l'agriculteur avec des formalités excessives.

La méthode retenue consiste à faire la différence entre l'azote qui rentre dans l'exploitation et l'azote qui en ressort (fig 2). C'est cette différence, l'excédent ou solde d'azote, qui pollue et qu'il faut réduire. Il est établi sur la base des éléments comptables de l'exploitation.

Les informations nécessaires ne sont cependant disponibles que si l'exploitation est assujettie au régime d'imposition sur les bénéfices agricoles réels. Cela limite l'application de la redevance aux exploitations ayant un chiffre d'affaire annuel supérieur à 500 000 francs, ce qui représente quand même 85 % du chiffre d'affaire de l'agriculture française et 80 % des rejets de nitrates. La limite sera abaissée à 300 000 francs à partir de 2008, somme à partir de laquelle l'exploitation est assujettie à la TVA.

Alors même qu'il ne cesse de dénoncer la catastrophe économique que représentent les nouvelles redevances pour les modestes exploitations agricoles, le lobby agricole demande que toutes les exploitations soient assujetties à la redevance, espérant ainsi bloquer le système.

La base agronomique de la redevance

L'azote entrant dans l'exploitation provient de l'achat d'engrais, d'animaux, de végétaux, d'aliments, ou encore de la fixation d'azote atmosphérique par les légumineuses. L'azote sortant de l'exploitation vient de la vente d'animaux et de récoltes, de l'exportation éventuelle des effluents d'élevages vers d'autres exploitations ou de leur traitement par une station. La différence est corrigée des variations de stocks, notamment d'engrais, enregistrées sur l'exploitation.

L'excédent d'azote ainsi calculé constitue un potentiel de pollution qui pourra être volatilisé sous

forme gazeuse (ammoniac) ou stocké dans le sol sous forme minérale (engrais en excès) ou organique (résidus de récolte et lisiers), pour être ensuite partiellement lessivé et polluer le milieu aquatique récepteur.

La méthode prend donc en compte le devenir de l'excédent grâce à plusieurs ajustements techniques.

- Un coefficient majore les sorties d'azote issues des produits animaux afin d'intégrer la volatilisation (fig 3).

- Un abattement supplémentaire de 50 kg est accordé par hectare de Cultures Intermédiaires Pièges A Nitrates (CIPAN) qui limitent le lessivage de l'azote en période d'interculture.

- Un abattement de 50 kg par hectare de prairie incite à leur maintien.

- Des coefficients prennent en compte la minéralisation de l'azote des effluents organiques.

Le calcul est simple pour une exploitation en grandes cultures, dont les entrées sont les engrais (organiques ou minéraux) et les sorties les cultures de vente. Il est plus complexe pour les exploitations pratiquant l'élevage, où il faut intégrer l'azote volatilisé ou contenu dans les animaux, les aliments et les lisiers.

Les chiffres avancés (abattements et coefficients) sont bien entendu approximatifs. Le tout étant que la redevance reste incitative (2).

Bien entendu, le risque existe que malgré un solde d'azote nul, l'exploitant épande ses engrais de manière inadaptée et pollue quand même. L'excédent final ne correspond donc pas exactement à la quantité d'azote rejeté au milieu, mais doit se comprendre comme un indicateur de risque de pollution. La redevance incitera néanmoins à mettre en place de bonnes pratiques agronomiques comme l'ajustement de l'alimentation azotée aux besoins des animaux ou la fertilisation aux besoins des cultures, qui permettent de réduire l'excédent en diminuant les entrées.

Enfin, afin de limiter la redevance aux exploitations les plus polluantes, un abattement supplémentaire par hectare de Surface Agricole Utile (SAU) est instauré. Une valeur de 40 kg/ha, réclamé par la profession agricole, revenait à exonérer la plupart des exploitations en grandes cultures, dont on sait qu'elles sont les plus subventionnées. Étant donné la part de ces dernières dans la pollution par les nitrates, cette solution était inacceptable et le compromis s'est porté sur un forfait de 25 kg/ha.

(1) Magazine du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. • (2) Le taux appliqué sera finalement de 1,3 à 1,50 F/kg, soit 2 fois moins que prévu.

Mais attention, d'abattement en abattement, le risque d'un rendement nul de cette redevance n'est pas à exclure. Car à cet abattement par hectare de SAU, s'ajoute un seuil de perception qui écrete encore le nombre d'exploitations redevables et l'excédent d'azote réellement taxé.

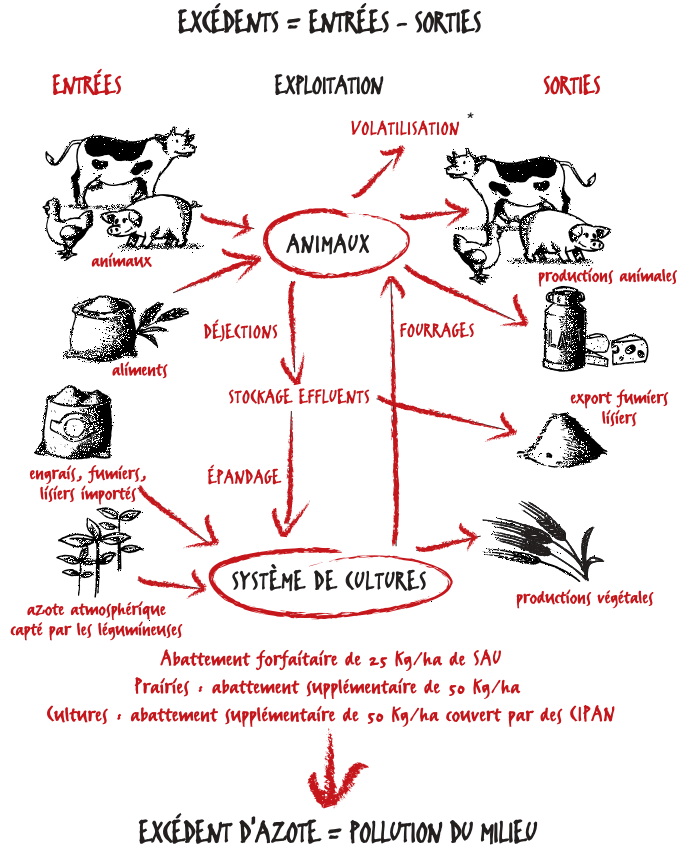
Seuil de perception

La redevance ne sera perçue qu'à partir d'un certain excédent, seuil qui évoluera de 3 000 kg en 2003 à 1 000 kg à partir de 2007. Ce seuil à l'exploitation doit permettre de cibler en priorité les exploitations les plus polluantes. Ainsi, une exploitation de grandes cultures de 200 ha évoluant à 1000 kg d'excédent total après abattement sera redevable. Par contre, un élevage hors sol de 20 ha, présentant un excédent global après abattement de 1000 kg, ne sera pas assujéti. Mais sur 200 ha, 10 élevages de même taille pourraient s'installer et produire un excédent de 10 000 kg d'azote sans être redevables. Le système trouve là sa limite, la fixation du seuil sera donc capitale.

La logique financière de la redevance

La redevance a pour objectif d'inciter à réduire les apports d'engrais minéraux, à modifier les méthodes d'alimentation (herbe et fourrages plutôt que maïs ensilage et aliments concentrés) et à mieux gérer les intercultures. Cependant, dans les "zones d'excédents structurels", où la quantité d'effluents animaux dépasse la capacité d'absorption des plantes, la redevance ne conduira pas à une réduction en amont des excédents (3).

fig 2 - Principe de calcul de l'excédent d'azote d'une exploitation, sur l'année.



Source : d'après GRAPEA, oct 2000.

* Coefficient compris entre 1,3 et 3, appliqué à la différence entre les quantités d'azote contenues dans les produits animaux sortant et entrant dans l'exploitation.

Il semblerait a priori logique que les exploitations les plus excédentaires soient les plus taxées. Or, les élevages intensifs ont recours à des prêteurs de terres pour épandre leurs effluents. De quelle façon vont réagir ces derniers face à la redevance sur les excédents d'azote dont ils seront directement redevables ?

Les lisiers sont encore souvent considérés comme des déchets. Si les prêteurs ne peuvent refacturer la redevance, ils refuseront tout bonnement le prêt de leurs terres. Comment les éleveurs épandront-ils alors leurs lisiers, sachant que le contrôle réglementaire qui pèse sur eux est des plus restreints ?

Une redevance indispensable, mais insuffisante

L'effet à attendre de la redevance est sans doute bénéfique : maintien des prairies ou meilleure valorisation des effluents d'élevage accompagnée d'une baisse des achats d'engrais minéraux. Le système de calcul n'étant pas parfait, certaines contradictions entre exploitations pourront être constatées et stigmatisées, mais globalement, le projet est cohérent.

Le montant prévu de redevance devrait varier de 500 MF en 2003 à 300 MF en 2008, le MATE (4) espérant que l'excédent d'azote diminuera durant cet intervalle. Initialement, il souhaitait taxer les 600 000 tonnes d'excédents d'azote à 3 F/kg (soit 1,8 milliard de francs). Si la FNSEA n'a pu empêcher la mise en place de la redevance, force est de constater qu'elle a réussi à imposer un mode de calcul qui réduit son caractère incitatif. Pour mémoire, le PMPOA coûte aux agences environ 700 MF/an. Il y a fort à parier que les consommateurs seront de nouveau mis à contribution pour financer un programme qui n'a pas fait ses preuves. Mais accepteront-ils de payer ?

Thomas NICOLAY

fig 3 - Exemple de calcul de la redevance

Caractéristiques de l'exploitation

SAU : 78 ha dont cultures de vente : 45 ha et prairies : 33 ha
Pression organique : 61 KgN/ha (< 1 UGB/ha)

Entrées (KgN/ha)	Sorties (KgN/ha)
Engrais minéraux : 121	Engrais organiques : 0
Engrais organiques : 14	Fourrages : 6
Fixation légumineuses : 6	Animaux : 6
Fourrages : 3	Lait : 20
Concentrés : 51	Cultures de vente : 50
Animaux : 1	

Bilan à l'exploitation

Entrées = 121+14+6+3+51+(1*1.5) Sorties = 6+(6*1.5)+(20*1.5)+50
E = 196.5 KgN/ha S = 95 KgN/ha

Solde / ha = Entrées - Sorties = 101.5 KgN/ha
Solde total = 101.5 * 78 = 7917 KgN

Abattements sans CIPAN	Abattements avec CIPAN sur 30 ha de cultures
45 ha laissés à nu	SAU : 78 * 25 = 1950 KgN
SAU : 78 * 25 = 1950 KgN	Prairie : 33 * 50 = 1650 KgN
Prairie : 33 * 50 = 1650 KgN	CIPAN : 30 * 50 = 1500 KgN

Excédent sans CIPAN	Excédent avec CIPAN
Ex = 7917-1950-1650 = 4317 KgN (55 KgN/ha)	Ex = 7917-1950-1650-1500 = 2817 KgN (36 KgN/ha)

Redevance sans CIPAN	Redevance avec CIPAN
R = 4317 * 1.5 = 6475 F	R = 2817 * 1.5 = 4225 F

Source : d'après des données GRAPEA pour des exploitations mixtes (élevages de laitières et cultures).

CIPAN : Cultures Intermédiaires Pièges A Nitrates. UGB : Unité Gros Bétail. SAU : Surface Agricole Utile.

En 2003, le seuil étant de 3 000 kg d'azote, les CIPAN exonèrent de redevance, d'où une économie de 83 F/ha de SAU. Un taux de 3 F/kg aurait bien entendu été beaucoup plus incitatif. Les aides complémentaires des CTE pour la mesure CIPAN rendent cette pratique économiquement très avantageuse.

(3) Dans ces zones, l'idéal serait de développer une autre politique de production et de diminuer les cheptels. Mais une telle démarche n'est pas du ressort des agences de l'eau, ni de la loi sur l'eau. • (4) Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Loi sur l'eau 2001 : quels enjeux pour une gestion durable et équitable ?

Après trois années de concertations technico-politiques et d'interminables négociations inter-ministérielles, l'avant-projet de loi sur l'eau devrait être inscrit à la session parlementaire d'automne. Il vise au renforcement du principe pollueur-payeur et à la clarification de la gestion de l'eau. Le 22 mai, France Nature Environnement a relancé le débat par un colloque citoyen sur cette réforme, dont les enjeux sont ni plus ni moins que la pérennité de nos ressources en eau.



Le dispositif législatif relatif à l'eau s'appuie sur deux textes fondateurs :

- La loi du 16 décembre 1964, qui a mis en place les organismes de bassin et leur dispositif financier basé sur la perception de redevances.
- La loi du 3 janvier 1992, qui a instauré de nouveaux outils de planification et de gestion des eaux, défini un cadre juridique améliorant la police des eaux et rénové le droit français de l'eau, sans toutefois réformer le système de 1964.

Face aux dérives mises en lumière par la Cour des Comptes et le Commissariat Général du Plan, la réforme en profondeur du dispositif de 1964 s'impose !

Le projet de loi affiche quatre objectifs :

- **Transposer en droit français la Directive Cadre européenne dans le domaine de l'eau adoptée le 23 octobre 2000.** Indépendamment des aspects juridiques et techniques, la France se doit politiquement d'être la première nation de l'Union à mettre en œuvre cette directive adoptée sous sa présidence et largement inspirée du modèle français.
- **Garantir la transparence, la démocratie et la solidarité dans le service public de l'eau et de l'assainissement.**

Le projet de loi vise à clarifier la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement : renforcement des compétences des communes, rééquilibrage des règlements de service et tarification, institution d'un Haut Conseil, instance malheureusement réduite à un simple organe consultatif par les arbitrages interministériels.

Pourtant, la situation non concurrentielle justifie la création d'une autorité administrative indépendante, dotée de véritables moyens de contrôle et d'expertise.

- **Assurer l'application équitable du principe pollueur-payeur et soumettre au contrôle du Parlement les programmes pluriannuels des agences de l'eau.**

La réforme rétablit le rôle du Parlement dans le vote des redevances et confirme les compétences des instances de bassin au niveau des programmes d'intervention.

La création d'une redevance sur les excédents d'azote ainsi que pour la Modification du Régime des Eaux (MRE), et la réforme de la redevance de consommation d'eau constituent les enjeux majeurs du projet. Cependant, sous couvert de la crise agricole, les redevances "azote" et "consommation" initialement incitatives d'un point de vue environnemental ont été fortement minorées et risquent en conséquence d'être peu efficaces. En outre, les inondations récentes auraient dû être mises à profit pour instaurer une redevance MRE renforcée, en réponse à la forte demande citoyenne de prévention des risques hydrologiques.

- **Renforcer la décentralisation dans l'aménagement et la gestion des ressources et améliorer l'exercice de la police de l'eau.** Plusieurs dispositions techniques sont prévues pour rendre la police de l'eau juste et efficace. Encore faut-il s'assurer que le renforcement affiché soit opérationnel.

La portée réglementaire des SDAGE et SAGE, véritables outils administratifs de gestion équilibrée, doit être consolidée.

Loi sur l'Eau 2001 : quels enjeux pour une gestion durable et équitable ? Par cette interpellation symbolique, France Nature Environnement a convié l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau à débattre de l'avant-projet de loi sur l'eau, en proposant un bilan du dispositif actuel et en précisant les enjeux de sa réforme.

Alors que celui-ci était enfin remis à la une de l'actualité, quelque 200 participants de tous horizons ont assisté aux interventions et pris part aux débats. Ce colloque a ainsi permis à tous - militants associatifs, industriels, agriculteurs, représentants des collectivités territoriales et de l'État - de s'exprimer dans un contexte ouvert et citoyen. Chacun doit en effet prendre part à la gestion durable des ressources en eau, de façon équitable et responsable, pour ne pas mettre en péril leur avenir.

Lors de son discours de clôture, Dominique Voynet a souligné l'importance du travail collectif effectué. Elle a aussi rappelé combien il était indispensable pour l'avenir que cette réforme de la politique de l'eau puisse être conduite à son terme.

Dans la perspective d'un contexte électoral très chargé en début 2002, il est à craindre que la loi ne puisse être adoptée avant les élections. Une lecture à l'Assemblée et au Sénat serait déjà, au regard du calendrier disponible, une avancée significative.

À nous de mobiliser nos parlementaires pour viser l'adoption !

Delphine GRELAT

La Lettre Eau, 4 numéros annuels édités par France Nature Environnement, Fédération Française des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement, fondée en 1968

57 rue Cuvier - 75231 PARIS CEDEX 05 - Tel. : 01 43 36 16 12 - Fax : 01 43 36 84 67 - Email : fneparis@aol.com

Directeur de la publication : Bernard ROUSSEAU, Président de France Nature Environnement - Rédacteur en Chef : Bernard ROUSSEAU, Responsable des Politiques Eau de France Nature Environnement

Réalisation : Delphine GRELAT, Thomas NICOLAY et Alexandra PEYRONNET

Réseau Eau de France Nature Environnement - 5 place de la République - 45000 Orléans - Tel. : 02 38 81 80 19 - Fax 02 38 77 05 26 - Email : fneh20@aol.com

Credit photo : DIREN Centre - APSL - Conception graphique et maquette : Julio Gallegos - Photogravure : FBI - Impression : COPIE 45

Abonnement annuel : 80,00 F - Abonnement de soutien : 100,00 F - Correspondance et abonnement au Réseau Eau de France Nature Environnement

ISSN : 12 76-1044. La reproduction des textes, photos et dessins de ce numéro est autorisée sous réserve d'en citer la source datée.