



28908 RM



Université de Metz
Faculté de Droit, Economie et Administration
département AES

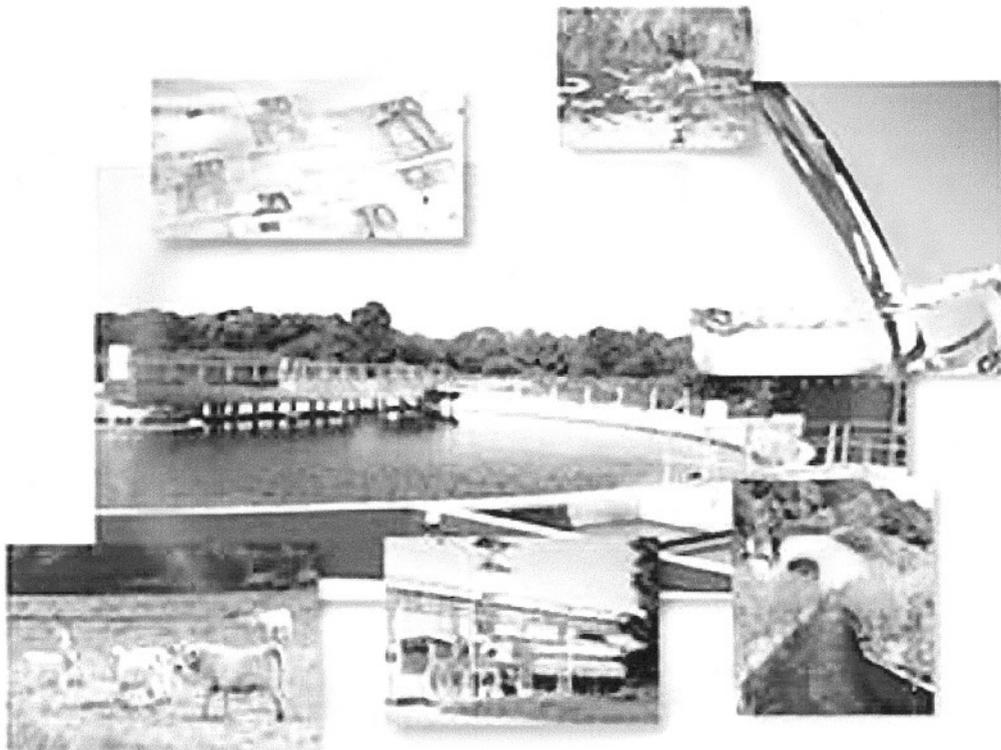
Mesures de réduction de la pollution de l'eau par les agriculteurs en Lorraine

en vue de l'obtention de la licence AES

Mr. JOB

Mémoire présenté par :

Sandra DOLWECK
Aurélie HUGY
Cornélia RUSCH



L'eau est un bien collectif qui est l'enjeu de considérations économiques et écologiques importantes dans la mesure où toute dégradation de la qualité a un impact financier et environnemental. De nombreux facteurs sont à l'origine de la pollution de l'eau. Parmi ceux-ci, il y a l'agriculture à travers les élevages et les différentes pratiques fertilisantes qui fait l'objet de mesures visant à réduire ces dégradations. Dans le cadre de notre étude, les effets du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole signé en 1993 ont été plus particulièrement étudiés. Ce programme engage l'intervention de nombreux acteurs publics par le biais des subventions versées. Il a été critiqué quant à son fond et à ses effets dans un rapport d'évaluation paru en 1999. Pour certains, cette étude était intervenu trop tôt dans la mesure où la phase pratique du PMPOA n'était pas totalement engagée. En 2000, on peut relever que les effets sont mitigés notamment du fait de certains biais engendrés par les évolutions agricoles. Les carences relevées ont conduit les différents partenaires à élaborer un nouveau programme : le programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage qui devra permettre d'améliorer les effets positifs sur la qualité de l'eau.

| | |
|---|-------------|
| Introduction générale..... | p.1 |
| Chapitre 1 : Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole..... | p.4 |
| Section 1 : Les dispositifs..... | p.4 |
| I. Les origines de la pollution et les objectifs du programme..... | p.4 |
| A. Les origines..... | p.4 |
| 1. Un apport excessif..... | p.4 |
| 2. Le cycle naturel..... | p.4 |
| B. Les objectifs..... | p.5 |
| 1. Les critères de définition..... | p.5 |
| 2. La définition des seuils de pollution..... | p.6 |
| II. Les principes..... | p.7 |
| A. Une intégration progressive..... | p.7 |
| B. La redevance..... | p.8 |
| C. Les dispositifs d'abattement..... | p.10 |
| Section 2 : la mise en pratique..... | p.12 |
| I. La phase administrative..... | p.12 |
| A. La procédure..... | p.12 |
| B. Les aides..... | p.14 |
| 1. Domaines et montants..... | p.14 |
| 2. La modulation des aides..... | p.15 |
| II. La phase d'application..... | p.16 |
| A. Collecter et stocker..... | p.16 |
| B. Epancre..... | p.17 |
| Chapitre 2 : Le bilan de l'application du PMPOA..... | p.19 |
| Section 1 : Le bilan et les faiblesses du PMPOA..... | p.19 |
| I. Le bilan environnemental..... | p.19 |
| A. La lente évolution des pratiques agricoles..... | p.19 |
| 1. La pollution a des conséquences différentes..... | p.19 |
| 2. La stagnation des mœurs agricoles..... | p.20 |
| 3. Le cas particulier de la Bretagne..... | p.20 |
| B. Dans les zones les plus exposées, la pollution est toujours présente..... | p.21 |
| II. Les faiblesses du PMPOA..... | p.21 |
| A. D'un point de vue juridique..... | p.21 |
| 1. Par rapport au droit interne..... | p.21 |
| a. L'application des normes..... | p.21 |
| b. En s'appuyant sur des bases fragiles et peu cohérentes..... | p.22 |
| 2. Par rapport au droit communautaire..... | p.22 |
| a. La non-information de la commission européenne..... | p.22 |
| b. Le dépassement des plafonds institués par la réglementation européenne..... | p.22 |
| B. D'un point de vue financier | p.23 |
| 1. Une sous-évaluation de l'ampleur et du coût du programme..... | p.23 |
| 2. La non-application du principe pollueur-payeur..... | p.23 |
| a. La plupart des éleveurs sont exonérés de redevance..... | p.24 |
| b. L'imperfection de la gestion et du contrôle de la redevance..... | p.24 |
| 3. La longueur de la procédure..... | p.24 |
| a. Du fait du manque de coordination des divers acteurs..... | p.25 |
| b. Du fait du manque d'implication de certains acteurs..... | p.25 |
| Section 2 : L'application en Lorraine..... | p.26 |

| | |
|--|-------------|
| I. Le bassin versant du Madon..... | p.26 |
| A. Généralités..... | p.26 |
| B. Analyse..... | p.26 |
| 1. En amont de Maroncourt..... | p.26 |
| 2. En amont de Ambacourt..... | p.28 |
| 3. En amont de la Moselle..... | p.29 |
| C. Efficience globale sur la qualité de l'eau..... | p.31 |
| II. Le bassin versant de la Seille..... | p.31 |
| A. En amont de Mulcey..... | p.31 |
| 1. La qualité de l'eau..... | p.32 |
| 2. Les phénomènes qui peuvent l'altérer..... | p.33 |
| B. En amont de Nomeny..... | p.34 |
| 1. La qualité de l'eau..... | p.34 |
| 2. Les phénomènes qui peuvent l'altérer..... | p.35 |
| III. Le bassin versant du Vair..... | p.36 |
| A. Généralités..... | p.36 |
| B. Analyse..... | p.36 |
| Conclusion..... | p.40 |
| Bibliographie..... | p.42 |
| Annexes..... | p.43 |

L'eau est un bien précieux et rare ; c'est pourquoi il faut veiller à la préserver. Lorsqu'elle atteint la surface de la terre, l'eau suit deux voies. Une partie, l'eau souterraine, s'écoule directement dans les ruisseaux et les rivières, puis dans les océans. Cette quantité dépend de l'abondance de la pluie, ainsi que de la porosité, de la perméabilité, de l'épaisseur et de l'humidité du sol. L'autre partie s'infiltré dans le sol. Elle humidifie celui-ci et elle peut soit être directement s'évaporer, soit migrer dans les racines des végétaux, puis transpirer par les feuilles. Si l'eau surmonte la cohésion et l'adhésion dans le sol, elle s'infiltrera en dessous et s'accumulera dans la zone dite de saturation pour former la nappe d'eau souterraine.

En raison de sa capacité à dissoudre de nombreux composés en grande quantité, on trouve rarement de l'eau pure dans la nature. Ces impuretés, qui sont alors en suspension et dissoutes dans l'eau naturelle, la rendent impropre pour de nombreux usages.

Etant donné que sa fonction première est l'alimentation en eau potable, celle-ci est strictement réglementée en France. Ainsi la directive du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, a pour objectif de protéger la santé du consommateur contre les risques qui pourraient être liés à l'absorption d'une eau de qualité insuffisante. La directive du 16 juin 1975 stipule que l'utilisation croissante de l'eau destinée à la consommation humaine rend nécessaire la baisse de la pollution des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire et de la protéger contre des dégradations futures. Il est également nécessaire d'effectuer un contrôle sur ces eaux, mais aussi sur leur épuration dans le but de protéger la santé publique. La sécurité sanitaire de l'eau potable repose sur la bonne corrélation entre la qualité de l'eau brute et l'ensemble du processus qui amène l'eau brute à l'eau du robinet. Il est important de réaliser des études concernant les émissions polluantes passées en cours de migration dans le sol et le sous-sol et les facteurs qui conditionnent l'eutrophisation (enrichissement en substances nutritives, telles que l'azote, pouvant entraîner une prolifération de végétaux indésirables, notamment d'algues, pouvant produire des toxines un déséquilibre du milieu aquatique) ainsi que d'y adapter l'action publique. Celle-ci est constituée d'un ensemble de mesures mettant en œuvre divers instruments à différentes échelles de temps et d'espace. Ces mesures ont un objectif plus large de protection des milieux aquatiques et des ressources en eau pour tous les usages. En effet, elles se basent sur un principe majeur de la politique de l'eau : la gestion intégrée de l'eau prenant en compte le milieu naturel et tous les usages de l'eau dans le cadre des unités hydrologiques. Selon la loi 92-3 du 3 janvier 1992, « la gestion de la ressource en eau est nécessaire pour assurer :

- la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;
- la protection contre toutes pollutions et la restauration de la qualité des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;
- le développement et la protection de la ressource en eau ;
- la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource.

Tout cela pour satisfaire ou concilier les exigences :

- de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ;
- de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;

de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes les autres activités humaines légalement exercées. »

De nos jours, les principales causes de pollution de l'environnement proviennent de la production et de l'utilisation de diverses sources d'énergie, des activités industrielles et, de façon paradoxale mais néanmoins importante, de l'agriculture. En effet, l'agriculture moderne représente une importante source de pollution de l'espace rural, mais aussi des milieux intégrés par l'homme. L'usage massif d'engrais chimiques, le recours systématique aux pesticides ont permis une augmentation considérable des rendements agricoles. Ils se sont malheureusement accompagnés d'une pollution accrue des eaux continentales, des terres cultivées, ainsi que des productions végétales et animales par divers contaminant minéraux et organiques. La pollution des eaux continentales constitue, sans aucun doute, un des problèmes les plus graves auxquels sont confrontés les pays industriels. La pollution « biologique » des eaux, qui vient au tout premier rang des causes de dégradation des écosystèmes, résulte du rejet dans ces derniers d'effluents chargés de matière organique fermentescibles et de nombreux agents pathogènes qui leur sont généralement associés. Les eaux d'égouts chargées d'effluents domestiques exercent une influence catastrophique sur la qualité des eaux fluviales dans lesquelles elles sont rejetées, en l'absence de traitement épurateur. Les engrais chimiques, nitrates et phosphates, provenant du lessivage des terres cultivées représentent aussi une importante cause de pollution des eaux continentales. Dans les régions d'agriculture intensive, les rivières, les lacs, les nappes phréatiques renferment des concentrations anormalement élevées de ces sels minéraux nutritifs. Il s'agit donc de la conséquence directe de la fertilisation des sols. L'excès de nitrates dans la consommation humaine est susceptible de provoquer une anémie, la méthémoglobinémie. Cependant, la conséquence la plus préoccupante de la pollution des eaux par les nitrates et les phosphates tient, à présent, dans l'induction du phénomène de dystrophisation chronique (ou eutrophisation), c'est-à-dire que les matières organiques fermentescibles se transforment en sels dérivés de l'azote et du phosphore.

Les dommages causés par les divers types de pollution aux activités économiques sont de plus en plus importants et atteignent en fait, depuis plusieurs décennies, des valeurs très importantes. On comprendra dans ces conditions que les pays développés soient contraints de consacrer une part croissante de leur produit intérieur brut à la lutte contre les pollutions.

En France, les premières lois qui viennent à organiser la lutte contre la pollution datent de 1961 (eaux) et de 1964 (air). La création d'un Ministère de l'environnement est intervenue en 1971. Il dispose d'un fonds d'intervention pour la qualité de vie (F.I.Q.V.) et de crédits budgétaires mis en place par l'Administration centrale ou l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) créée en 1993. L'action la plus remarquable entreprise est la création de six agences de Bassin chargées de la gestion et de l'assainissement des rivières, à l'aide de redevances perçues auprès des utilisateurs et des pollueurs des eaux. Au cours des dernières années, la politique française a été marquée par la construction de nombreuses stations d'épurations (taux d'épuration de plus de 65%), l'encouragement aux technologies propres, la gestion des ressources (économies d'énergie, recyclage des déchets), la lutte contre le bruit, l'amélioration de l'information (comptes du patrimoine naturel, tableaux de bord régionaux et départementaux). Aujourd'hui, les problèmes les plus préoccupants sont la pollution du sol et du sous-sol par les déchets toxiques, les engrais et les pesticides, le contrôle des transports des matières dangereuses et la dégradation de l'espace rural en raison soit d'une industrialisation de l'agriculture dans les zones fertiles, soit de l'abandon de la culture dans les zones les moins favorisées.

Dans ce mémoire, nous allons limiter notre étude à la pollution du sol et du sous-sol. Nous analyserons plus particulièrement le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) qui a été élaboré par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement en octobre 1993 et son impact sur le milieu naturel. Ce programme vise à la

maîtrise de l'ensemble des pollutions d'origine agricole, qu'elles soient phosphorées, azotées ou toxiques et qu'elles proviennent des élevages ou des cultures. Il comporte 3 volets :

- la lutte contre la pollution des élevages ;
- les bonnes pratiques de fertilisation : les agriculteurs apprennent à apporter la dose d'azote adaptée aux besoins de la culture, à diviser cette dose en l'apportant au moment où la plante en a le plus besoin et à implanter un couvert végétal permettant de limiter le lessivage hivernal. Une meilleure gestion des engrais dans les champs signifie réduire les apports de nitrates dans les rivières et dans les nappes. Ici, il s'agit des opérations Ferti-Mieux (1991) qui peuvent être considérées comme des réussites. En effet, elles ont permis un développement du dialogue et la mobilisation collective sur l'objectif de réduction de la pollution agricole. Des sites de références ont été créés et permettent d'élaborer ou au moins de caler des modèles sur lesquels peuvent s'appuyer les discours des différents conseillers et prescripteurs. De plus, la modification des pratiques agricoles n'a entraîné aucune modification du revenu des agriculteurs. Or, cette démarche n'a pas été appliquée sur tout le territoire et par tous les agriculteurs;
- et le bon usage des phytosanitaires : en France, ces produits représentent environ 100 000 tonnes / an. Leur mise sur le marché et leur utilisation sont réglementées dans le but de protéger la santé des consommateurs de produits agricoles et d'assurer la sécurité du personnel qui réalise les traitements. Le souci d'éviter la pollution des milieux aquatiques et des ressources en eau n'est apparu que plus récemment. Un arrêté du 25 février 1975, le décret 94-359 du 5 mai 1994 et la circulaire du 25 février 1997 ont défini les conditions dans lesquelles l'usage de certains produits pouvaient être interdit ou limité. Le volet phytosanitaires a deux objectifs. Tout d'abord, la promotion d'opérations de collecte des produits non utilisés. Puis, l'amélioration de la gestion des stocks de produits afin de limiter leur accumulation.

Ici, nous nous limiterons au premier volet du programme. Pour réaliser cette étude, notre première partie sera consacrée aux dispositifs du PMPOA et à sa mise en pratique. Ensuite, nous tenterons de voir si le programme a réellement contribué à la baisse de la pollution des eaux continentales.

Le PMPOA signé en 1993 a été mis en place essentiellement à partir de 1995 dans la mesure où les travaux des exploitants intégrables n'ont été entrepris qu'à partir de cette période. Le rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du PMPOA paru en 1999 par les ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et de l'agriculture et de la pêche a dénoncé l'inefficacité de cette mesure. Cet avis était cependant mitigé car certains relevaient des améliorations. Il est vrai que toutes les régions ne connaissent pas la même évolution et pour certaines la situation est très difficile comme en Bretagne par exemple. Selon l'avis de certains spécialistes, ce rapport est cependant intervenu trop tôt dans la mesure où les améliorations apportées aux exploitations n'avaient pas encore eu les conséquences escomptées.

Au niveau des trois bassins versants étudiés, les données à disposition permettent une vue d'ensemble dans la mesure où elles s'étendent sur la période 1992 – 2000. On est donc actuellement en mesure d'essayer d'apporter une appréciation de l'efficacité du PMPOA sur les secteurs étudiés : le montant total des travaux retenus et subventionnés en application du PMPOA s'élève à 23 172 711,44 € (152 003 019,89 F) dont 7 672 407,75 € (50 327 695,38F) ont été versés par l'Agence de l'eau. Cela a permis d'aider des exploitations possédant au total 60 833 UGB. Ces aides visent à diminuer la pollution de l'eau mais il ne faut pas oublier que le traitement des eaux polluées a un coût qui s'ajoute à ces subventions. Plus l'eau est polluée, plus l'épuration sera coûteuse : pour l'ensemble du bassin Rhin-Meuse, le prix moyen est 2,42 €/m³ hors taxe (15,86 F). Ce coût n'est cependant pas imputable en totalité à la pollution agricole car il comprend aussi la dépollution de l'eau usée. Ces sommes assez importantes doivent être mises en parallèle avec l'évolution des teneurs en azote total, en nitrates, et en ammonium. Les différentes courbes montrent une amélioration même si elle n'est pas toujours très importante. La diminution du nombre de pointes montrent l'efficacité immédiate du PMPOA par le biais des fosses à lisier et fumières qui ne débordent plus en cas de fortes précipitations ce qui entraînait ces pollutions ponctuelles caractérisées par des pics. On peut toutefois observer pour les stations dont les données antérieures à 1992 sont connues, que le PMPOA peut surtout avoir un effet stabilisateur. Par exemple, pour la station de Ambacourt (Madon), on note une forte hausse en 1992 dont les effets polluants seront jugulés par le PMPOA mais dans ce cas, il n'aura pas permis de ramener la pollution à un niveau inférieur à 1991.

Dans la mesure où il apparaît que le PMPOA n'est pas totalement efficace, un nouveau programme est sur le point d'être mis en place : il s'agit du programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage (PMPLÉE). Cette réforme est envisagée depuis fin 2000. Plusieurs textes ont déjà été votés dans cette optique : accord fin 2001 sur la réforme après discussion au niveau européen à Bruxelles, décret du 4 janvier 2002 relatif aux élevages aidés, arrêté du 21 mars 2002 qui décrit de manière précise les aménagements susceptibles d'être aidés (fosses, fumières,... avec un plafond physique et financier). Une circulaire d'application est en préparation et elle devra permettre d'expliquer ces différents textes.

Depuis le 1^{er} décembre 2000, dans l'attente de la mise en place de ce nouveau programme, les dossiers ne sont plus traités. Ils doivent être soumis aux nouvelles règles mais celles-ci ne sont pas encore totalement connues. Ce nouveau texte répondra aux critiques énoncées par le rapport d'évaluation dans la mesure où l'encadrement juridique sera plus strict. La France sera autorisée à aider les éleveurs à se mettre aux normes sous deux conditions :

- aider en priorité les élevages situés en zones vulnérables (polluées par les nitrates) à la différence du PMPOA qui aidait les éleveurs en fonction du nombre d'UGB. Cela doit correspondre à 80% des crédits publics.
- encadrer les aides selon des critères plus précis et restrictifs qu'actuellement.

X

Le PMPLEE tente de corriger les erreurs du PMPOA ; ainsi, il ne va financer que les améliorations nécessaires à la mise aux nouvelles normes en tenant pour acquis le fait que les éleveurs respectent les normes préexistantes. Il introduit ainsi la notion d'écoconditionnalité dans la mesure où tout éleveur ne respectant pas les normes ne pourra plus bénéficier d'aucune aide. Le PMPOA, quant à lui, finançait l'ensemble des travaux même ceux obéissant aux normes antérieures.

Des zones prioritaires sont également définies hors zones vulnérables ; cela correspond à 20% des aides. Les travaux engagés dans ces zones doivent être terminés avant 2006.

Dans ces conditions, le nouveau programme va aider tous les élevages quelle que soit leur taille à condition qu'ils soient situés dans une zone vulnérable ou prioritaire et s'ils en font la demande. Cependant, afin de ne pas faire une distinction trop nette, tous les élevages de plus de 90 UGB pourront être aidés quelle que soit leur localisation.

Les nouvelles règles vont entraîner une baisse des aides publiques dans une proportion de 30%. Cela peut s'expliquer par le changement des critères permettant d'obtenir une aide mais aussi par le fait que le matériel d'épandage n'est plus financé par les subventions mais par les CUMA (coopérative d'utilisation de matériel agricole).

Actuellement, les seules démarches existantes sont administratives dans la mesure où les éleveurs doivent faire leur demande avant le 31 décembre 2002 s'ils désirent percevoir une aide.

Le PMPOA dont un des volets a été étudié ici a par certains aspects une efficacité incontestable mais il est apparu comme insuffisant ce qui a amené les spécialistes de l'environnement, de l'agriculture à envisager de mettre en place le PMPLEE. Il faut cependant noter que l'efficacité de ce type de mesures dépend de nombreux facteurs tels que l'information des éleveurs, les aléas climatiques et les agriculteurs ne sont pas les seuls responsables de la pollution de l'eau.