



25578 RM



Agence de l'eau  
Moselle

# UNIVERSITE DE METZ

FACULTE DE DROIT ECONOMIE ET ADMINISTRATION

INSTITUT DROIT ET ECONOMIE DES DYNAMIQUES EN EUROPE [ID2]

## DISPOSITIFS ECONOMIQUES ET JURIDIQUES DE GESTION DURABLE DES RESSOURCES EN EAU

Réflexions générales et applications dans le bassin de la Moselle

Roselyne ALLEMAND  
Elisabeth DESCHANET  
Louis JOB

MAI 2003



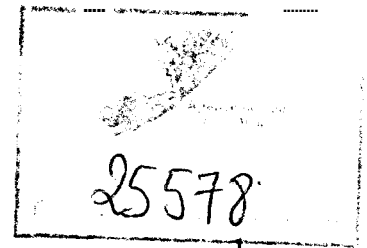
UNIVERSITE DE METZ



[ID2]



# TABLE DES MATIERES



Sommaire.....	1
Résumé .....	2
<b>1. Activités agricoles et pollution de l'eau .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Agriculture et eau : analyse générale du lien .....</b>	<b>3</b>
1.1.1. Le cas des engrais : les nitrates .....	3
1.1.2. Le cas des produits phytosanitaires .....	5
1.1.3. Le phosphore .....	6
1.1.4. Drainage, irrigation, culture du maïs .....	6
<b>1.2. Les effets de la PAC : agriculture et eau en Europe .....</b>	<b>7</b>
1.2.1. Les réformes de la PAC de 1992 et 1999 : une prise en compte timide de l'environnement .....	8
1.2.2. Le besoin d'un travail coordonné des Etats membres .....	8
<b>1.3. Agriculture et eau dans le bassin de la Moselle .....</b>	<b>10</b>
1.3.1. Caractéristiques agricoles dans les bassins .....	11
1.3.1.1. L'agriculture dans le bassin du Madon .....	11
1.3.1.2. L'agriculture dans le bassin de la Seille .....	11
1.3.2. La pollution des eaux dans les bassins .....	11
1.3.2.1. L'ammonium .....	12
1.3.2.2. Les nitrates .....	14
<b>2. Les dispositifs juridiques utilisés .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1. Réglementations et mesures .....</b>	<b>17</b>
2.1.1. Les législations européennes et françaises .....	17
2.1.1.1. Les principales directives européennes .....	18
2.1.1.2. Les lois françaises.....	19
2.1.1.3. La mise en cause de l'Etat pour mauvaise application de la législation ...	20
2.1.2. Les moyens mis en œuvre pour modifier les pratiques agricoles .....	22
2.1.2.1. Le recours au contrat.....	22
2.1.2.1.1. Les contrats « agri-environnementaux ».....	23
2.1.2.1.2. Les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole ...	24

2.1.2.2.	Les opérations de suivi non contractuelles.....	26
2.1.2.2.1.	Les opérations de conseils en fertilisation .....	26
2.1.2.2.2.	Le renforcement du contrôle sur les produits phytosanitaires .....	27
2.1.2.3.	Les insuffisances des mesures volontaires .....	28
<b>2.2.</b>	<b>Les perspectives .....</b>	<b>29</b>
2.2.1.	Vers une nouvelle PAC .....	29
2.2.2.	Les défis de la directive-cadre .....	30
2.2.2.1	Les grands principes de la directive-cadre .....	31
2.2.2.2.	L'échéancier .....	33
<b>2.3.</b>	<b>Les effets des actions menées sur le bassin de la Moselle .....</b>	<b>34</b>
2.3.1.	Une réglementation « imposée » :les zones vulnérables .....	34
2.3.2.	Une réglementation « négociée » :les premiers bilans des mesures agro-environnementales .....	36
2.3.3.	Une réglementation « concertée » :la gestion de l'eau. ....	37
2.3.3.1.	La planification de la ressource en eau.. ....	37
2.3.3.1.1.	Le SDAGE .....	37
2.3.3.1.2.	Le SAGE.....	38
2.3.3.2.	Les conventions en matière d'eau .....	38
2.3.3.2.1.	Le contrat de rivière et la restauration du cours d'eau .....	38
2.3.3.2.2.	La restauration du Madon .....	39
2.3.3.2.3.	La restauration de la Seille .....	39
<b>3.</b>	<b>Les 'dispositifs économiques appliqués aux activités agricoles pour lutter contre la pollution de l'eau .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1.</b>	<b>Analyse économique des instruments de lutte contre la pollution .....</b>	<b>42</b>
<b>3.2.</b>	<b>Les instruments de régulation des relations entre les activités agricoles et la qualité de l'eau : éléments d'analyse .....</b>	<b>43</b>
<b>3.3.</b>	<b>Présentation et analyse des dispositifs socio-économiques de lutte contre la pollution de l'eau par les activités agricoles en Lorraine .....</b>	<b>45</b>
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>54</b>
	<b>Annexes .....</b>	<b>57</b>

## ANNEXES

Carte n° 1	SDAGE Rhin-Meuse _contexte international .....	58
Carte n°2	Présentation du bassin Rhin-Meuse .....	59
Carte n°3	Zones vulnérables dans le bassin Rhin Meuse .....	60
Carte n°4	Découpage du bassin du Madon .....	61
Carte n°5	Découpage du bassin de la Seille.....	62
Carte n°6	Etat d'avancement des SAGE sur le bassin Rhin-Meuse. AERM 22 mars 2002 .....	63
Carte n°7	Opération Ferti-mieux dans le bassin Rhin-Meuse .....	64
Graphique 1	Evolution comparée des excédents d'azote agricole .....	65
Graphique 2	Evolution médiane des doses d'azote utilisée de 1991 à 1999 pour l'orge (zone de Gorze) .....	66
Graphique 3	Evolution médiane des doses d'azote utilisée de 1991 à 1999 pour le colza et le blé (zone de Gorze ) .....	67
Graphique 4	Evolution des nitrates moyenne annuelle (Gorze) .....	68
Graphique 5	Teneur en nitrates et pluviométrie (Sierck) .....	69
Tableau I	Mesures de l'ammonium dans le Madon .....	70
Tableau II	Mesures de l'ammonium dans la Seille .....	74
Tableau III	Mesures des nitrates dans le Madon .....	77
Tableau IV	Mesures des nitrates dans la Seille .....	81
Tableau V	Réglementation des zones vulnérables en Lorraine .....	84
Tableau VI	Tableau synthétique CTE collectif _sources de Gorze et vallée de Montvaux .....	85
Tableau VII	Comparaison entre différents outils de gestion de l'eau visant à réduire les pollutions d'origine agricole .....	86

## Résumé

Notre étude montre que l'intensification de l'activité agricole est notamment passée par une utilisation accrue des engrais azotés et des produits phytosanitaires. Elle met ensuite l'accent sur les pollutions issues des excédents d'azote d'origines minérale et organique et nous soulignons que ces pollutions sont à la fois ponctuelles et diffuses.

Le lien entre les activités agricoles et la pollution des eaux ayant été établi, nous considérons les déterminants économiques des comportements des exploitants et nous notons que la variable revenu occupe une place centrale. En effet, l'élévation des rendements conditionne le niveau de ces revenus. Il en découle que, pour gagner en efficacité, la lutte contre la pollution de l'eau par les exploitants agricoles doit concilier le maintien de revenus suffisants et l'adoption de méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. C'est alors l'interprétation que nous proposons des différentes réformes de la Politique Agricole Commune (PAC).

Nous analysons alors le contenu et la portée des instruments tout d'abord juridiques puis économiques.

Nous étudions en effet l'efficacité ou la non efficacité des mesures législatives contractuelles et des conseils mis en place par l'Etat en vue de modifier certaines pratiques agricoles liées à l'utilisation de fertilisants azotés, de produits phytosanitaires ou encore d'inciter à la mise aux normes de bâtiments d'élevage. Nous soulignons tout d'abord les contradictions de ces mesures avec d'autres politiques publiques telles que les aides à la productivité dans le cadre de la politique agricole commune. Le travail met également en relief les limites des actions envisagées liées à l'absence de généralisation des bonnes pratiques agricoles ou encore l'absence de contrôle des prescriptions environnementales et propose quelques pistes de réflexion afin d'intégrer plus systématiquement les contraintes environnementales dans le secteur agricole. L'étude relative aux actions menées sur plusieurs sous bassins de la Moselle confirme ensuite ces insuffisances ; elle démontre que l'amélioration de la qualité de l'eau n'est perceptible que lorsque les différentes mesures existantes sont combinées sur un même sous bassin, ce qui est loin d'être généralisé.

Nous examinons dans un second temps les différents instruments économiques de régulation de l'environnement. En supposant tout d'abord l'existence d'une information symétrique et parfaite entre les producteurs et le régulateur (Agence de l'eau) sur les coûts des dommages et de dépollution, nous montrons que cette régulation de la qualité des eaux ne résulte pas de l'application du Principe du Pollueur Payeur (PPP) mais de la combinaison d'instruments réglementaires, tels que les normes, l'application de la législation et d'instruments incitatifs et notamment fiscaux, tels que les subventions et les redevances. Nous soulignons cependant la réalité des asymétries informationnelles et nous suggérons de retenir la théorie de l'Agence pour traiter économiquement de la notion de contrat.

Notre réflexion sur les instruments est illustrée avec les opérations Ferti-Mieux, les mesures agri-environnementales avec « réductions d'intrants » et le Programme de Maîtrise des Pollutions d'origine Agricole (PMPOA). Notre travail cherche uniquement à estimer les effets des mesures adoptées au cours des années 90 et nous ignorons alors les conséquences des dispositions adoptées plus récemment, telles que les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), les Contrats d'Agriculture Durable (CAD) et le Programme de Maîtrise des Pollutions Liées aux Effluents d'Elevage (PMPLEE).

En nous appuyant sur des exemples choisis dans le bassin de la Moselle, nous montrons d'une part que les teneurs en nitrates ont diminué et, d'autre part, que cette évolution découle d'une modification des pratiques agricoles. Nous voyons que cette dernière, même si elle n'est pas issue de l'application du PPP, se déduit logiquement d'une bonne compréhension des déterminants économiques des comportements et des pratiques pédagogiques des conseillers agricoles. On peut cependant déplorer que les mesures de lutte contre les pollutions de l'eau par les agriculteurs soient principalement à la charge de la collectivité.

Nous avons alors conclu en suggérant que les nouveaux dispositifs devaient rechercher l'amélioration de la qualité de l'eau grâce à une plus grande efficacité économique et à une plus grande équité sociale.