

*Journées AMURE
Brest, 27 et 28 mai 2009*

**La politique de l'eau : approche économique et
application à la pollution des élevages**

*Philippe Le Goffe
Agrocampus Ouest
UMR 1302 INRA-Agrocampus (SMART)*

Introduction

- Les pollutions diffuses agricoles restent préoccupantes, malgré une amélioration modérée due aux politiques engagées depuis les années 80.
- L'évaluation des politiques de l'eau doit tenir compte des résultats environnementaux, mais aussi du coût pour la société et les finances publiques.
- La maîtrise des pollutions des élevages est coûteuse pour le contribuable :
 - PMPOA
 - Plan d'action pour le développement pérenne de l'agriculture bretonne
 - Bretagne Eau Pure
 - Bassins versants en contentieux
- Les dysfonctionnement de la politique de l'eau sont anciens et persistent après la réforme de 2006, malgré la DCE (pas de principe pollueur-payeur, redevances peu incitatives, coûts non minimisés...).
- *La thèse : l'inefficacité environnementale et économique de notre politique s'explique par la non-conformité aux principes économiques de la DCE, à la différence des pays du nord de l'Europe.*

Plan

1. L'approche économique de la directive cadre sur l'eau
2. Le dispositif français de maîtrise des pollutions des élevages
3. Discussion-conclusion : les leçons à tirer des expériences des pays du nord de l'Europe

Les principes économiques de la DCE :

1. L'optimum de Pareto

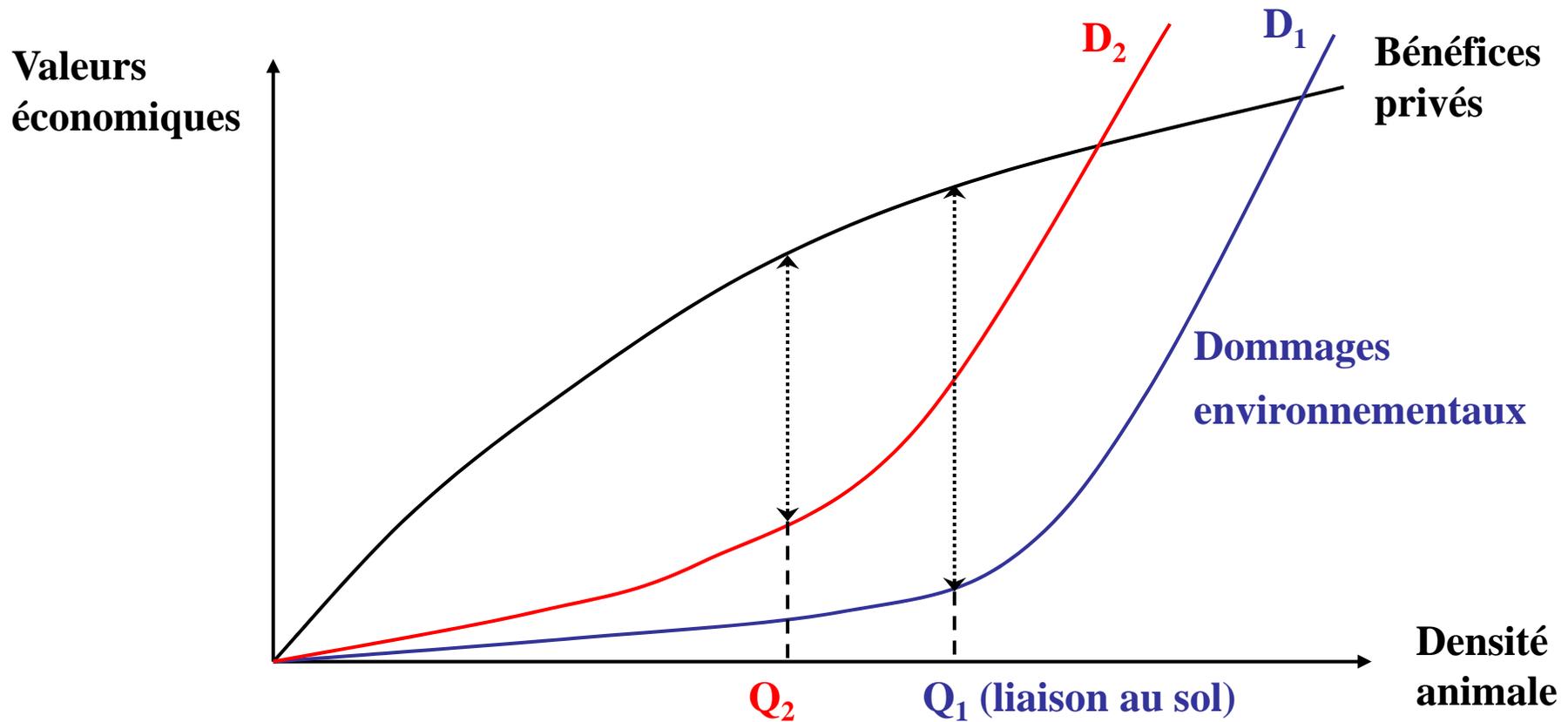
- L'Etat doit rechercher le niveau d'environnement qui maximise la valeur sociale nette, c'est à dire les bénéfices des activités économiques diminués des dommages à l'environnement, ou qui minimise la somme des coûts de dépollution et des dommages.
- La DCE prévoit des dérogations à l'objectif de bon état des eaux, sur la base de l'analyse coûts-avantages, outil empirique pour cibler l'optimum.
- Les coûts disproportionnés au regard des bénéfices environnementaux escomptés doivent inciter à baisser les objectifs environnementaux.

Les principes économiques de la DCE :

2. La récupération des coûts

- L'application de ce principe doit décentraliser l'optimum, avec deux effets :
 - Inciter à épargner les ressources et diminuer les pollutions, par comparaison des bénéfices et des coûts au prix (les agents optimisent)
 - Utiliser les ressources et l'environnement de manière économiquement efficace
- En reconnaissant le préjudice écologique et sa réparation y compris financière, le principe de responsabilité environnementale incite les agents à choisir d'eux-mêmes l'optimum écologique.
- Le principe pollueur-payeur, par lequel les frais de dépollution sont payés par le pollueur, demande qu'une norme environnementale soit fixée.
- Il est mis en œuvre par des instruments économiques (taxes, pénalités, amendes) qui assurent le respect de la norme au moindre coût global.
- Au contraire du principe pollueur-payeur, la subvention fausse la vision des coûts, encourage les activités polluantes et pérennise les activités non durables.

Optimum économique : l'exemple de la densité animale



- Optimum privé
- Coûts externes en zone banale
- Richesse collective nette maximale

- Optimum collectif en zone banale
- Coûts externes en zone sensible
- Optimum collectif en zone sensible

La récupération des coûts dans la DCE

- Le recours aux instruments économiques est encouragé.
- La tarification de l'eau doit inciter à une utilisation efficace des ressources.
- La récupération des coûts doit être déclinée par secteur, en distinguant l'industrie, les ménages et l'agriculture, ce qui n'est pas appliqué en France:
 - Redevance prélèvement modulée selon les usages
 - Les consommateurs d'eau paient pour les agriculteurs, d'où des prélèvements agricoles excessifs et des pollutions agricoles persistantes
- L'analyse économique de l'utilisation de l'eau dans chaque bassin doit fonder la récupération des coûts et aussi l'analyse coûts-avantages :
 - Prévision à long terme de l'offre et la demande d'eau
 - Prix et coûts des services liés à l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources

Le dispositif français de maîtrise des pollutions des élevages : mesures réglementaires

- 1976 : La réglementation sur les installations classées (épandage N et P).
- 1991 : La directive nitrate et ses programmes d'action :
 - Équilibre de la fertilisation azotée, quelle que soit l'origine de l'azote (bonnes pratiques agricoles et documents d'enregistrement)
 - Plafonds d'azote organique (170 kg/ha) ou total en ZAC (210 kg/ha)
 - Programmes de résorption en ZES (plafonds de surfaces d'épandage, obligations de traitement ou de transfert, sauf vers cantons à plus de 140 kg/ha, interdiction de création ou d'extension d'élevages en ZES comme en ZAC)
- 2003 : Les mesures autorisant les restructurations internes (azote constant) et externes (prélèvement) créent des quotas d'azote échangeables :
 - Inefficacité environnementale et économique
 - Création de rentes inéquitables
 - Plafond de phosphore total (100kg/ha de P₂O₅)
- 2007 : Mesures relatives aux bassins versants en contentieux (plafonds contraignants d'azote total, différents selon les systèmes de production).

Le dispositif français : mesures incitatives

- PMPOA : deux-tiers du coût de la mise aux normes des bâtiments (1993).
- Contrats territoriaux d'exploitation, puis contrats d'agriculture durable(1998).
- Plan pour le développement pérenne de l'agriculture bretonne (2002) :
 - Aides au traitement (résorption de 60 000 tonnes d'azote prévue au départ)
 - Aides à la réduction du cheptel (le début)
- Programmes d'action des BV en contentieux (2007) : aides au traitement et au transfert, à la réduction des cheptels ; ICCE pour baisse de rendement et gestion des effluents.
- BEP (1990-2006) est efficace en cas de menace réglementaire et/ou d'aides publiques, ou si la mesure est indolore financièrement. En revanche, BEP n'a pas d'effet sur l'azote minéral.
- La redevance pollution des élevages perçue après 1999, assise initialement sur la qualité de récupération des effluents et le chargement animal, a été forfaitisée et mutualisée en 2006. C'est un recul du principe pollueur-payeur.

Le dispositif français : synthèse

- La réglementation est privilégiée :
 - Inflation réglementaire
 - Normes insuffisantes, mal contrôlées et mal respectées
 - Prescriptions non justifiées écologiquement (technologies de résorption, allocation des terres d'épandage, limitation et restructuration de la production)
 - Décourage les entrepreneurs et alourdit les contrôles
- L'Etat refuse d'appliquer le principe pollueur-payeur, en contradiction avec la DCE
 - Recours massif et pérenne aux subventions
 - Démantèlement de la redevance pollution
 - Maintien d'une production non durable
 - Coût global de résorption trop élevé, traitement hypertrophié, minéral non réduit, épandage non optimisé
- L'application du principe pollueur-payeur et de la norme stimulerait le marché de l'épandage :
 - Les plus efficaces traiteraient
 - Les moins efficaces auraient recours à l'épandage ou à la réduction du cheptel
 - Les agriculteurs utiliseraient les engrais organiques plutôt que du minéral

Les expériences des pays du nord de l'Europe : Pays-Bas, Danemark, Flandres

- Ces pays ont progressivement convergé vers le « modèle danois », conforme à la DCE :
 - Plafonds de fertilisation totale en azote et phosphore, par culture et type de sol
 - Déclaration systématique des transports et échanges de lisier et fumier
 - Contrôles ciblés sur les exploitations à risque
 - Amendes dissuasives et éventuellement sanctions pénales en cas de dépassement des plafonds ou de fraude (plus de taxation systématique)
 - Le traitement du lisier n'est pas subventionné et est peu utilisé, car trop cher
 - Marché de l'épandage très actif, facilité par des intermédiaires publics ou privés
- Les Pays-Bas et les Flandres, où la densité animale est la plus élevée, ont conservé des quotas animaux échangeables, à la différence du Danemark qui a su maîtriser précocement sa densité animale (le porc s'y développe à azote total constant, par diminution des volailles et des bovins).

Conclusion : l'évolution du dispositif en Bretagne

- Afin d'éviter la situation des BV en contentieux et l'inflation des dépenses publiques, l'Etat en Bretagne doit s'inspirer des politiques d'Europe du nord:
 - Généralisation des plafonds de fertilisation totale en azote et phosphore par culture, type de sol et/ou système de production
 - Déclaration annuelle des transports et des échanges de fertilisants
 - Concentration des missions de l'Etat sur l'établissement et le contrôle ciblé des normes
 - Application du principe pollueur-payeur sans taxation systématique (amendes ciblées dissuasives)
 - Suppression des freins à l'épandage, seulement si le principe pollueur-payeur est appliqué (démantèlement du dispositif ZES et modification de la législation sur les plans d'épandage, encourager les intermédiaires)
- Reste le problème des pollutions accidentelles :
 - La loi sur la responsabilité environnementale devrait permettre une estimation à la hausse du dommage écologique.
 - L'assurance obligatoire permettrait l'identification et la réduction des risques, par la sécurisation des installations et l'augmentation des primes pour les systèmes à risque pour l'eau (lisier).