



# **Bretagne Eau Pure : efficacité comparée des programmes volontaires et des autres instruments de politique environnementale**

Philippe Le Goffe

## **► To cite this version:**

Philippe Le Goffe. Bretagne Eau Pure : efficacité comparée des programmes volontaires et des autres instruments de politique environnementale. 2005. <hal-02338190>

**HAL Id: hal-02338190**

**<https://hal.science/hal-02338190v1>**

Preprint submitted on 29 Oct 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

# **Bretagne Eau Pure : efficacité comparée des programmes volontaires et des autres instruments de politique environnementale**

Philippe Le Goffe  
Octobre 2005

## **Introduction**

Malgré les efforts, les réglementations environnementales concernant l'agriculture, notamment la directive nitrates, ne sont toujours pas respectées en Bretagne. Initié en 1990 et organisé selon la logique des bassins versants (BV), le programme Bretagne Eau Pure (BEP) vise notamment à accélérer l'application de la réglementation dans le secteur agricole. Les instruments de BEP sont l'action collective, la sensibilisation, la formation, la démonstration, les diagnostics de pratiques agricoles et les engagements contractuels pour les agriculteurs les plus motivés. Il est attendu un effet d'accélération des modifications de pratiques, c'est-à-dire l'essaimage des comportements à partir des BV BEP. BEP repose fondamentalement sur le volontariat des agriculteurs, ce qui l'apparente à ce que l'OCDE<sup>1</sup> appelle les « programmes volontaires publics ».

Cette contribution a pour objectif d'éclairer les questions qui se posent à propos de l'efficacité de BEP. On présente successivement les premiers résultats de l'enquête sur les pratiques agricoles, conduite en 2005 par le Service Régional de Statistique Agricole (SRSA) de la DRAF, une synthèse de la littérature sur les approches volontaires et l'éducation dans les politiques de l'environnement, l'utilisation des incitations économiques développée aux Pays-Bas et au Danemark, et enfin quelques pistes pour l'action publique en Bretagne.

## **L'enquête SRSA sur les pratiques agricoles (2005)**

Elle porte sur 10 % des exploitations bretonnes (soit plus de 3000) et compare les pratiques agricoles en 2005 (et quelques évolutions depuis 2000) dans les différents types de BV : BEP 2, BEP 3 anciens et récents, en ZAC<sup>2</sup> et hors ZAC, autres programmes et hors programme.

On observe des effets significatifs de BEP 2 sur certaines pratiques :

- taux de traitement du lisier des élevages excédentaires
- taux de mise à disposition des terres pour épandage
- taux de mise aux normes des bâtiments d'élevage
- connaissance de la teneur en azote des lisiers et fientes
- calendrier d'épandage

En revanche, on n'a pas d'effet sur d'autres pratiques :

- couverture des sols en hiver (et évolution depuis 2000)
- taux d'épandage organique sur les céréales
- équilibre de la fertilisation des parcelles en maïs (notamment diminution des doses d'engrais depuis 2000)
- dose d'azote minéral et solde du bilan azoté par ha de SAU

<sup>1</sup> Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

<sup>2</sup> Zones d'Action Complémentaires, qui correspondent aux têtes de bassin versant en amont des prises d'eau, où des mesures spéciales ont été arrêtées dans le deuxième plan d'action de la directive nitrates.



A l'occasion des débats accompagnant la présentation des résultats, il a été objecté que l'enquête donnait une photo des pratiques, mais permettait peu de juger de leur évolution. Or les « points zéro » ne seraient pas identiques dans les différents BV. On a également avancé l'effet « tache d'huile » de BEP. L'absence de différences s'expliquerait par la diffusion spontanée (voire instantanée) à l'échelle régionale, des actions entreprises dans les BV.

S'il convient d'être prudent sur l'interprétation des résultats, on peut néanmoins faire quelques observations. BEP semble efficace sur les actions qui font l'objet d'une menace réglementaire crédible couplée à un programme d'aides publiques, comme la mise aux normes (PMPOA<sup>3</sup>) ou le traitement du lisier, et sur celles qui ne sont pas douloureuses financièrement (connaissance des teneurs, calendrier d'épandage). En revanche, le niveau d'azote minéral, dont la réduction est coûteuse et l'excès ni réglementé ni pénalisé, ne dépend pas de BEP. Parallèlement, le niveau et l'évolution de la couverture des sols en hiver sont indépendants de BEP, mais plus importants dans les ZAC, en lien avec l'obligation réglementaire, première raison fournie par les enquêtés, et l'attribution de l'indemnité compensatrice de couverture des sols.

Pour faire écho à cette observation sur le minéral, le dernier comité de suivi de la Charte pour le développement pérenne de l'agriculture bretonne note que ni les nouveaux outils de conduite technique des exploitations, ni les campagnes d'information, ni les actions locales au niveau des BV BEP ne semblent pouvoir réduire significativement la consommation d'azote minéral au-delà des 15000 tonnes atteintes dès 2002 (sur un objectif de 30 000 tonnes). De la même façon que la raison donnée par les enquêtés pour réduire le minéral est l'économie d'intrants, l'apparition de coûts de substitution avec l'azote organique empêche de diminuer le minéral en dessous d'un certain seuil, quelles que soient les connaissances techniques diffusées dans les BV.

### **La littérature économique sur les approches volontaires (AV)**

On s'appuie principalement sur deux études générales de l'OCDE et une étude plus spécifiquement agricole de l'USDA<sup>4</sup>. La première synthèse (OCDE, 1999a) sur le sujet a été confiée à un groupe d'économistes de l'Ecole des Mines de Paris, parmi lesquels figure un spécialiste de l'économie politique de la réglementation. Elle repose sur la recension des enquêtes et des études de cas menées dans les pays de l'OCDE, mais également sur une analyse économique tant théorique qu'empirique.

Les auteurs expliquent que l'éducation incite les producteurs à réduire volontairement leur pollution, dans la mesure où ils réalisent des économies. Elles peuvent provenir de la réduction des intrants, du pouvoir de marché lié à la différenciation des produits, ou du gain d'image. Les AV permettent également des « économies de réglementation », qui ont deux origines. Premièrement, en laissant aux entreprises le choix des moyens les moins coûteux pour parvenir à l'objectif environnemental, le coût de mise en conformité est plus faible que lorsque la réglementation exige une technologie spécifique. Deuxièmement, l'industrie peut obtenir la réduction des coûts en influençant l'objectif environnemental à la baisse, dans les négociations avec la puissance publique.

---

<sup>3</sup> Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole.

<sup>4</sup> US Department of Agriculture.

Les AV peuvent être également utilisées pour éviter de respecter une réglementation existante ou bloquer l'introduction d'une politique de l'environnement plus rigoureuse. On parle de détournement de la réglementation, quand la démarche volontaire ne coûte rien à l'entreprise concernée, c'est-à-dire quand l'objectif environnemental de l'AV est défini de façon à laisser la politique inchangée<sup>5</sup>. Cependant, pour que le détournement réussisse, il faut que l'autorité chargée de la réglementation y trouve son compte. La mise en œuvre des AV peut en effet cristalliser une convergence d'intérêt et donc une collusion entre cette autorité et l'industrie. D'une part, les décideurs publics ont intérêt à démontrer que des actions sont entreprises en faveur de l'environnement. D'autre part, ils souhaitent réaliser des économies budgétaires, en déchargeant sur l'industrie une partie des coûts administratifs, notamment de contrôle. Les AV présentent donc le grave inconvénient de donner à l'industrie un pouvoir de monopole dans le champ de la réglementation. Enfin, les AV sont le lieu de comportements opportunistes, dits de passagers clandestins, susceptibles de faire échouer les programmes, puisqu'il n'y a pas de contrôles.

En résumé, le rôle central de l'industrie dans la définition des objectifs, les risques de comportement opportunistes, les engagements non exécutoires et l'absence de contrôle expliquent que les approches volontaires aient une efficacité environnementale faible, bien que positive. Pour éviter ces écueils, les parties contractantes doivent rendre l'accord contraignant. Les AV produisent également des « effets impalpables » positifs, comme l'apprentissage collectif, la création et la diffusion d'informations, l'établissement d'un consensus. En matière de rapport coût-efficacité, elles se situent entre la réglementation (la plus coûteuse) et les instruments économiques, en raison du choix des moyens laissés aux entreprises. La réduction des coûts administratifs, parfois évoquée, n'est pas établie.

La deuxième synthèse (OCDE, 2003) exploite des études de cas spécifiques issues de différents pays (Canada, Danemark, Japon et Etats-Unis). Ici également, l'efficacité environnementale des AV est mise en doute, ce qui fait soupçonner un degré significatif de capture de la réglementation par l'industrie. Le recours aux AV permettrait aux décideurs publics de ne pas arbitrer entre objectif environnemental et emploi dans le secteur pollueur. Enfin, les auteurs concluent que la performance des AV serait améliorée si la perspective de mettre en place d'autres instruments, notamment économiques, en cas de non respect des objectifs, était crédible.

L'étude USDA propose une analyse économique de la maîtrise des pollutions diffuses d'origine agricole aux Etats-Unis (Ribaud et al, 1999). Elle montre que les programmes éducatifs peuvent améliorer la qualité de l'eau si l'une des conditions suivantes est remplie :

- les actions en faveur de l'eau améliorent également le profit des producteurs
- il existe sur la ferme des coûts liés à la mauvaise qualité de l'eau
- les producteurs ont de fortes motivations altruistes (ce qui est rare dans un contexte de marchés agricoles concurrentiel, caractérisé par des marges faibles)

Sur le terrain, les programmes de démonstration de l'USDA en faveur de la qualité de l'eau et le programme de fertilisation raisonnée de Californie n'ont pas permis d'améliorer les pratiques agricoles par rapport aux témoins. Le programme de l'USDA a été abandonné depuis. Les auteurs concluent que l'éducation n'est probablement pas efficace, quand la recherche de l'optimum environnemental implique la réduction du profit des producteurs, même quand ceux-ci comprennent la relation entre leurs pratiques et la qualité de l'eau.

---

<sup>5</sup> Selon Doussan (2004), l'agriculture raisonnée répond à cette définition.

## **L'utilisation des incitations économiques aux Pays-Bas et au Danemark : évaluation du système MINAS**

Les premiers résultats de l'enquête SRSA semblent être cohérents avec la littérature sur les AV et le rôle de l'éducation. L'utilisation exclusive des AV ne suffirait pas à réduire la pollution, quand cela implique des coûts pour les producteurs. Il en est de même pour la réglementation, quand la volonté de la faire appliquer n'est pas crédible, notamment si les pénalités en cas d'infraction sont peu probables ou insuffisantes. La solution choisie en Bretagne, de privilégier les AV plutôt que des incitations économiques – la taxe pollution des élevages est peu dissuasive – pour faire appliquer la réglementation, pose donc problème. Le récent comité de suivi de la charte pérenne fait état d'une réduction de 15 000 tonnes d'azote minéral et de 25 000 tonnes d'azote organique, alors que les objectifs étaient respectivement de 30 000 et 80 000 tonnes. La réduction d'azote organique se décompose en 10 400 tonnes exportées, environ 5 700 tonnes éliminées par traitement et 1 500 tonnes par réduction du cheptel. Ici, les coûts de résorption ont été couverts par des marchés solvables ou par des subventions, parfois contestables comme dans le cas du traitement du lisier. Le gain de surfaces d'épandage porte seulement sur 990 tonnes, ce qui est malheureusement cohérent avec la stagnation du minéral. Quatre ans de plan d'action (2001-2005) ont donc permis de réduire les apports azotés organiques et minéraux d'environ 10 %. Il est intéressant de comparer ces chiffres avec ceux obtenus par les pays qui ont basé leur politique sur le recours aux incitations économiques, comme les Pays-Bas, où le système MINAS a fait l'objet d'une évaluation récente par l'OCDE (2005a).

La politique du lisier aux Pays-Bas a déjà 20 ans d'histoire, faite de changements, de succès et d'échecs. Le système de comptabilité minérale MINAS, couplé à des incitations économiques, a été instauré en 1998 pour pallier aux insuffisances des politiques antérieures, basées uniquement sur la réglementation, et répondre ainsi aux pressions de la Commission européenne. MINAS élabore un bilan entrées-sorties de minéraux (N et P) à l'échelle de l'exploitation (entrées provenant des engrais, des concentrés et des apports organiques – sorties par les produits animaux et végétaux ainsi que les déjections animales). Le système tolère des normes de pertes de minéraux, qui ne sont pas pénalisées, mais revues progressivement à la baisse. Les pénalités par kg d'azote ou de phosphore dépassant les normes tolérées sont devenues progressivement prohibitives (jusqu'à 5 euros par kg N et 20 euros par kg P). Entre 1998 et 2002, les quantités d'azote et de phosphore apportées par les engrais minéraux ont baissé respectivement de 29 % et 22 % au niveau national. Parallèlement, les charges totales nettes du sol en azote et phosphore ont été réduites de 35 % et 33 % respectivement<sup>6</sup>. La période MINAS a été caractérisée par une baisse significative des concentrations en nitrate des eaux souterraines et superficielles par rapport aux périodes antérieures (cependant la période 1998-2002 est caractérisée par une faible hydraulicité).

Le système MINAS présente de nombreuses qualités. Il est équitable car il pénalise seulement les producteurs ayant des excédents de minéraux. En ce sens il met en œuvre le principe pollueur-payeur. Il procure une forte incitation à utiliser efficacement les minéraux sur l'exploitation en réduisant les surplus. L'optimisation de l'épandage qui en résulte conduit à des échanges de droits d'épandage entre exploitants. Ceci permet aux agriculteurs qui acceptent du lisier de l'extérieur de couvrir leurs coûts de réduction des engrais minéraux par

---

<sup>6</sup> A partir de charges initiales plus élevées qu'en Bretagne, qu'il s'agisse de fertilisants minéraux ou organiques.

le prix de la location de leurs terres pour l'épandage (ce qui n'est visiblement pas le cas en Bretagne). MINAS est économiquement efficient, car il laisse à l'exploitant le choix de la méthode de résorption la moins coûteuse pour lui (réduction du minéral, location de droits d'épandage, traitement, exportation ou réduction du cheptel).

En dépit de ses qualités intrinsèques et de ses résultats, obtenus surtout auprès des élevages laitiers, MINAS s'est rapidement heurté à des difficultés qui ont conduit à planifier son remplacement par un autre système en 2006. Les producteurs de porcs et de volailles, logiquement confrontés aux pénalités les plus lourdes, ont exploité toutes les failles du système pour le contester (normes minérales, analyses de lisier, variations de stocks, etc...). Il s'en est suivi de nombreuses procédures judiciaires et des refus de payer, qui ont augmenté notablement les coûts administratifs de MINAS, déjà élevés au départ compte tenu de l'ambition du système. Cependant, le plus gros défaut de MINAS a résidé dans sa non-conformité avec les normes de fertilisation organiques de la directive nitrates. C'est pourquoi la Cour de justice européenne, saisie par la Commission, a condamné le premier Plan d'action des Pays-Bas dans son arrêt d'octobre 2003.

MINAS sera remplacé par un bilan de fertilisation, plus en conformité avec la directive nitrates. Les producteurs devront respecter des normes de fertilisation azotée totale à l'hectare par type de culture et de sol, et la norme d'azote organique de 170 kg par hectare épandable. Le futur dispositif est proche de celui existant au Danemark, où la règle d'harmonie garantit la liaison entre la production animale et le sol, en fixant des chargements animaux à ne pas dépasser, parfois plus stricts que les obligations européennes (140 kg N organique par hectare en production porcine). Dans ce pays également, les résultats insuffisants des plans d'action de 1985, 1987 et 1991 en matière de rejets azotés aux champs, ont rendu nécessaire l'établissement de nouvelles mesures en 1998 (deuxième plan d'action pour le milieu aquatique). Les excédents au-dessus de la norme de fertilisation azotée totale à l'hectare sont pénalisés à hauteur de 1,3 euro par kg d'azote jusqu'à 30 kg et 2,6 euro au-delà (OCDE, 1999b). Autrement dit, le remplacement de MINAS par un dispositif compatible avec la directive nitrates ne signifie pas l'abandon des incitations économiques. Signalons enfin la rigidité de la norme organique de la directive nitrates, qui n'est modulée ni dans l'espace, ni par pays et ne permet pas d'exploiter toutes les substitutions possibles avec l'azote minéral, bien qu'il y ait peut-être ici des raisons agronomiques valables (la dérogation demandée par les Pays-Bas n'a pas été approuvée par la Commission).

### **Quelles voies pour l'action publique en Bretagne ?**

L'analyse qui précède inspire les réflexions suivantes :

- La Bretagne ne peut plus compter uniquement sur le volontariat des agriculteurs pour appliquer la réglementation sur les minéraux ; elle devra tôt ou tard s'inspirer des expériences des pays d'Europe du nord pour concevoir un dispositif cohérent avec la directive nitrates, incluant des incitations économiques. Comme dans ces pays, les pénalités marginales devront être plus fortes que les coûts de résorption à engager, pour être efficaces et ne pas donner un droit à polluer, comme le fait l'actuelle taxe pollution des élevages.
- Les incitations économiques assureraient la « sécurisation économique » de la résorption, en ce sens que les éleveurs ayant accès à des terres d'épandage ou à

d'autres méthodes de résorptions rentables pourraient se développer, dans le respect de la législation sur les installations classées. Par rapport à l'approche actuelle privilégiant la réglementation et les procédures, les incitations permettraient d'éviter l'inflation réglementaire que l'on constate dans les ZES - pas toujours justifiée sur le plan environnemental<sup>7</sup> - et de simplifier les contrôles correspondants. Dans le dernier examen des performances environnementales de la France, l'OCDE (2005b) recommande la mise en place d'instruments économiques pour prendre en compte les externalités des activités agricoles. Une période de transition sera nécessaire.

- Si cette voie est suivie, il faudra l'accompagner en intensifiant les programmes de réduction du cheptel, plutôt que de réduire par des subventions le coût du traitement du lisier. Une étude récente montre que la réduction du cheptel ne serait pas draconienne et que le traitement du lisier continuerait à être utilisé, mais à un niveau moindre.
- La Région a également intérêt à investir dans les systèmes de production qui sont intrinsèquement favorables à l'environnement, comme l'agriculture biologique et les systèmes herbagers<sup>8</sup>. L'engagement des producteurs dans ces systèmes s'explique, au moins partiellement, par les motivations altruistes évoquées dans l'étude USDA. Ils représentent moins de 3 % des producteurs bretons. Ces systèmes sont en effet doublement pénalisés. D'une part, ils avaient moins d'aides PAC avant la réforme de 2003 (qui n'y change rien), du fait du recours aux prairies et des moindres références en lait et viande bovine. D'autre part, ils subissent une distorsion de concurrence de la part de l'agriculture conventionnelle, qui ne paie pas ses coûts environnementaux et a des coûts privés inférieurs. Ces facteurs contribuent à expliquer le faible niveau de l'agriculture biologique en Bretagne et au niveau national, un autre facteur étant l'organisation de la filière. Les crises récentes, qui expliquent le recul observé en Bretagne, viennent aussi de la limite du consentement à payer des consommateurs. On ne peut donc se reposer sur le seul marché pour fournir les avantages publics correspondants. En répartissant uniformément l'enveloppe régionale sur la surface, la régionalisation des aides PAC, adoptée par certains pays, envisagée par la CRAB<sup>9</sup> et récemment défendue par un économiste de l'INRA, permettrait de rétablir l'équité et de conforter les choix altruistes antérieurs à la réforme. Quant à la distorsion de concurrence, elle justifie la rémunération de reconnaissance réclamée par les agriculteurs biologiques. Notons que l'attribution d'un crédit d'impôt et l'aide aux plateformes de commercialisation, en faveur de l'agriculture biologique, figurent dans le projet de loi d'orientation agricole. Néanmoins, la Région devrait développer une réflexion sur l'aide à ces systèmes et l'organisation des filières correspondantes, en s'inspirant de l'expérience des pays étrangers qui ont de l'avance dans ce domaine.
- L'aide aux systèmes de production labellisés présente l'avantage de réduire les coûts de transaction administratifs, par rapport à la gestion de multiples MAE<sup>10</sup> ponctuelles,

<sup>7</sup> Les dispositions sur la restructuration en ZES créent des quotas d'azote par exploitation, ce qui permet des prélèvements en cas de rachat, comme aux Pays-Bas, mais n'assure pas la liaison au sol prévue dans la directive nitrates.

<sup>8</sup> Bilans minéraux plus équilibrés, utilisation de pesticides nulle ou moindre, rotations plus complexes (agriculture biologique), barrières physiques à l'érosion et au ruissellement. Les systèmes herbagers ont un intérêt particulier pour l'entretien des milieux difficiles et des fonds de vallée, dont l'abandon est une perte sociale importante, car ces milieux ont des fonctions écologiques, esthétiques et récréatives importantes.

<sup>9</sup> Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne.

<sup>10</sup> Mesures Agri-Environnementales.

comme cela existait avec le CTE (voir Le Goffe et Mahé, 2001). Cependant, cela ne doit pas dispenser d'utiliser les outils disponibles, comme le CAD, notamment pour financer des programmes de création d'aménités. A cet égard, le programme Breizh Bocage semble particulièrement intéressant, car il devrait permettre de cibler les aides et les aménagements là où on en aura le plus besoin.

En conclusion, les politiques d'amélioration de la qualité de l'eau doivent être poursuivies, mais en diversifiant et en équilibrant davantage les instruments mobilisés.

## Références

Doussan I (2004) Entre contrainte et incitation : analyse juridique de la qualification au titre de l'agriculture raisonnée. *INRA Sciences Sociales* 3/04, octobre, 4p.

Le Goffe, P., Mahé, L.P. (2001) Les Contrats Territoriaux d'Exploitation en Bretagne : des principes économiques aux réalités. *Ingénieries* n°spécial. pp85-96.

OCDE (1999a) *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement*. OCDE, 163 p.

OCDE (1999b) *Examen des performances environnementales, Danemark*. OCDE, 243 p.

OCDE (2003) *Voluntary approaches for environmental policy. Effectiveness, efficiency and usage in policy mixes*. OCDE, 143 p.

OCDE (2005a) *Manure policy and MINAS : regulating nitrogen and phosphorus surpluses in agriculture of the Netherlands*. OCDE, 47 p.

OCDE (2005b) *Examen des performances environnementales, France*. OCDE.

Ribaudo MO, Horan RD, Smith ME (1999) *Economics of water quality protection from nonpoint sources : theory and practice*. Resource Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 782.



