

Le 8 avril 2003

ANNEXE 2

Comparaison
des lois et
règlements

Mémoire de la Coopérative
fédérée de Québec

Commission sur le développement
durable de la production porcine
au Québec

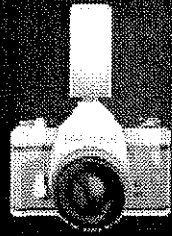
Une présence dans nos régions



COOPÉRATIVE FÉDÉRÉE
DE QUÉBEC

Comparaison des lois et règlements

Environnement



Analyse comparative des réglementations dans la production porcine



La présente section est largement tributaire d'une thèse récente réalisée par le professeur Mark Metcalfe¹ de l'Université Berkely aux États-Unis. Il s'agit, à notre connaissance, d'une des rares études relativement récentes nous permettant de mettre en parallèle les différentes réglementations encadrant la production porcine, non seulement chez les principaux pays producteurs en Europe, mais surtout au sein même des différents États américains. L'étude de Metcalfe vise deux objectifs que nous considérons significatifs aux travaux de la Commission :

1. L'impact des différentes réglementations environnementales sur la localisation des fermes porcines au sein **des** différents États américains et sur les fermes de petite et de grande tailles.
2. L'impact des nouvelles réglementations annoncées chez les principaux pays européens producteurs de porcs sur la compétitivité internationale.

Parcourons donc ensemble les principales conclusions dégagées par ce chercheur indépendant.

¹ Il s'agit de la thèse de doctorat de Mark Metcalfe intitulée Environmental Regulation and Implications for the U.S. Hog and Pork Industries et soutenue en 2000 à la North Carolina State University. Cette thèse peut être téléchargée du site suivant : <http://www.lib.ncsu.edu/etd/public/etd-12431614310051041/etd.pdf>

Analyse comparative



- ✓ L'impact de la réglementation
 1. Les fermes « familiales » sont durement affectées par l'accroissement des exigences environnementales
 2. Les fermes « intégrées » ne semblent aucunement affectées par l'accroissement des exigences environnementales
 3. Les exigences environnementales se sont considérablement accrues entre 1994-1998



La première conclusion à laquelle arrive M. Metcalfe est très significative : l'accroissement des **exigences** environnementales a grandement contribué à la diminution de la production réalisée par les fermes de petite dimension. Toujours selon l'auteur; les fermes de grande dimension ne semblent pas avoir été affectées par les nouveaux règlements intervenus entre 1994 et 2000.

La seconde conclusion est tout aussi révélatrice : contrairement à ce que nous nous serions attendus, la localisation des grandes et très grandes fermes ne semble pas affectée par la mise en vigueur de réglementations de plus en plus sévères. Tout porte à croire, selon l'auteur, que d'autres facteurs socio-économiques surpassent les « inconvénients » environnementaux comme facteur de localisation.

Donc, l'accentuation de la pression environnementale dans les principaux États producteurs de porcs aux États-Unis aurait poussé vers la sortie de nombreuses fermes dites familiales, incapables de supporter les coûts reliés à ces nouvelles exigences environnementales. Simultanément, les fermes dites « intégrées » poursuivaient leur progression comme si de rien n'était.

Analyse comparative



✓ Réglementation environnementale

1. Loi-cadre fédérale : National Pollution Discharge Elimination System (NPDES)
2. Législations et réglementations des États
 - Infrastructures d'entreposage
 - Administration entourant l'octroi des permis
 - Méthode d'épandage aux champs
3. Diversité, mais une réglementation signifiante



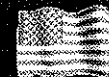
La réglementation environnementale américaine a pour fondement une loi-cadre fédérale sur la qualité de l'eau, des sols et de l'air (National Pollution Discharge Elimination System [NPDES]), mais elle laisse beaucoup de latitude aux différents États pour la gestion des fumiers et lisiers.

On constate une grande diversité des législations et réglementations environnementales dans les États de nos voisins du sud. Nous y reviendrons immédiatement après. On peut tout de même y constater plusieurs similitudes : Comme chez-nous, la méthode quasi exclusive de gestion porte sur l'épandage et la réglementation porte sur trois éléments :

- les infrastructures d'entreposage : la plupart des États exigent la conformité avec des plans et devis devant être approuvés préalablement au début des travaux de construction. De plus, les plans doivent rencontrer les différentes normes relatives aux distances séparatrices (voisins, puits et sources d'eau potable, analyses de sol, etc.).
- les questions administratives reliées à l'octroi des permis : plusieurs États prévoient la publication et/ou des audiences publiques pour tout nouveau projet ou d'expansion, des frais administratifs, des inspections avant et après les travaux, l'obligation pour le personnel de la ferme de détenir une formation appropriée, faire la preuve que la ferme possède une assurance-responsabilité contre tout déversement accidentel ou autres, etc.
- la gestion et les méthodes d'épandage aux champs : la détention de plans de fertilisation est une exigence quasi universelle. de même que la preuve de la détention de terres suffisantes pour procéder à l'épandage, des vérifications et inspections régulières de la calibration des équipements utilisés pour l'épandage, de même que des inspections sur la qualité de l'eau souterraine.

⁴ Vous trouverez à l'annexe A de la thèse de M. Metcalfé une description détaillée des différentes législations et réglementations aux États-Unis.

Analyse comparative



- ✓ Programmes agroenvironnementaux
 - **Environmental Quality Incentives Program**
 - **Farm Bill 1996 (reconduit en 2002)**
 - **Objectif : encourager des pratiques agricoles moins dommageables à l'environnement**
 - **Budget : 850 millions \$ US/année d'ici 2011**
 - **Productions animales : 60 % du budget**
 - **Critères**
 - **Financement max. 90 % des frais**
 - **Max. 450 000 \$ par entreprise de 2002-2007**

 COOPÉRATIVE FÉDÉRÉE
DE QUÉBEC



La politique agricole américaine, mieux connue sous le vocable de Farm Bill, a depuis 1996 un volet spécifique consacré à l'agroenvironnement intitulé *Environmental Quality Incentives Program*. Ce programme a été reconduit dans le Farm Bill adopté en 2002 et doté d'une enveloppe budgétaire bonifiée.

L'objectif de ce programme est d'encourager les producteurs agricoles américains à utiliser des pratiques « moins dommageables pour l'environnement ». Le Farm Bill prévoit des investissements de 850 millions de dollars US par année d'ici 2011, soit la modique somme de 8,5 milliards de dollars US de 2002 à 2011. 60 % de ces sommes seront orientées vers les productions animales avec les critères d'admissibilité suivants :

- le financement peut atteindre 90 % des déboursés requis par une ferme.
- chaque entreprise peut recevoir un maximum de 450 000 \$ US de 2002 à 2007
- Admissibilité des infrastructures d'entreposage des fumiers et lisiers.

Analyse comparative



✓ Réglementation environnementale

Le profil a changé entre 1994 et 1998

L'index médian est passé de 3 à 7 entre 1994 et 1998

La production porcine est le principal responsable de l'accroissement de la pression réglementaire

1994	1998
High Stringency	High Stringency
1. California	1. California
2. New York	2. Kansas
3. Minnesota	3. North Carolina
4. Illinois	4. Iowa
5. Texas	5. Arkansas
6. Georgia	6. Illinois
7. Michigan	7. Maryland
8. Missouri	8. Minnesota
9. Pennsylvania	9. Mississippi
10. Florida	10. Missouri
11. New York	11. North Carolina
12. Iowa	12. North Dakota
13. Indiana	13. Moderate Stringency
14. North Carolina	14. Kentucky
15. Louisiana	15. Oklahoma
16. South Dakota	16. Pennsylvania
17. Low Stringency	17. Indiana
18. Nevada	18. Nevada
19. Alaska	19. Ohio
20. Alaska	20. New Jersey
21. New Jersey	21. Tennessee
22. Montana	22. Virginia
23. Hawaii	23. Low Stringency
24. New Mexico	24. New Mexico
25. South Dakota	25. New Mexico
26. Oklahoma	26. New York



Metcalfé a ensuite cherché à situer les Etats les uns par rapport aux autres. Il s'agit d'un exercice difficile comme l'auteur de l'étude l'a fait lui-même remarquer. Pour y parvenir, il existe deux options : comparer les coûts économiques résultant des différentes réglementations environnementales sur les fermes porcines ou encore procéder par le développement d'un indicateur qualitatif qui donne une note à chaque État pour ses principaux éléments qui composent la réglementation environnementale. Compte tenu de la complexité de la première option et de son côté également très subjectif: l'auteur n'a pas hésité un seul instant à retenir la seconde option³.

Les résultats indiquent qu'entre 1994 et 1998, le profil des Etats américains a profondément changé sur le front de la réglementation environnementale s'adressant aux productions animales. Propulsée par le phénomène de l'intégration, la production porcine est le principal responsable de cette situation". Ainsi, le nombre d'États classés dans le cadran supérieur, c'est-à-dire celui disposant du plus grand nombre de règlements et des règlements les plus sévères est passé de 7 en 1994 à 12 en 1998. La Caroline du Nord: qui est devenue en 1998 le second État en terme de production porcine, est celle dont la législation a été la plus resserrée de tous les États étudiés. Parmi les autres États qui ont vu une forte progression des exigences environnementales,

³ Voir Metcalfé, op.cit. p. 39 : « This qualitative proxy is probably the most accurate of the proxies used in this study as it directly examines the amount of regulation imposed on Animal Feed Operations (AFOs). »


⁴ Voir Metcalfé, op.cit. p. 186 : « A recent study compiled a survey of current state regulations affecting concentrated animal feeding operations (NACPTF, 1998). The survey received responses from a total of thirty-two states, twenty-eight of which cited AFOs as being « controversial » in their state. Nineteen of these twenty-eight states specifically identified swine operations as being the most common AFO generating this controversy.

mentionnons l'Illinois, l'Iowa, le Kansas, le Kentucky, le Mississippi, la Pennsylvanie et le Dakota du Sud.

Analyse comparative

✓ Principaux changements

	1994	1998
▪ Contrôle décisionnel local	2/19	11/19
▪ Procédures publiques	6/19	13/19
▪ Analyses sol obligatoires	7/19	13/19
▪ Plans de fertilisation obl.	11/19	18/19
▪ Moratoires	0/19	5/19
▪ Programmes à frais partagés	5/19	12/19



Entre 1994 et 1998, les États américains ont passablement accru le niveau de contrôle environnemental sur les fermes d'élevage. Mais la modification la plus significative est très certainement celle qui a déplacé le niveau de contrôle de l'État vers les localités. Si on ajoute à cela que de 6 en 1994, le nombre d'États qui prévoient une procédure publique quelconque (**audiences** ou annonces officielles) est passé à 13 en 1998, on peut comprendre les conséquences au niveau des producteurs. D'ailleurs, cela n'est pas sans lien avec le fait que le nombre d'États ayant des moratoires (complets ou partiels), qui était nul en 1994, soit passé à 5 en 1998.

De manière à avoir une meilleure idée de la réalité américaine, nous regarderons plus attentivement la situation dans quatre États : les deux plus importants en terme de production porcine, à savoir l'Iowa, la Caroline du Nord, un État à fort potentiel, un autre à faible réglementation, le Colorado et un dernier en forte progression, l'Indiana.

Analyse comparative

✓ Le Colorado (1998)

- | | |
|--|-----|
| ▪ Contrôle décisionnel local | Oui |
| ▪ Procédures publiques | Non |
| ▪ Analyses sol obligatoires | Non |
| ▪ Plans de fertilisation | Non |
| ▪ Moratoires : temporaires (quelques comtés) | |
| ▪ Programmes à frais partagés | Non |



Le Colorado ne représente qu'un maigre 1,4 % des inventaires porcins américains, mais représente un très fort potentiel de croissance. La réglementation environnementale dépend de l'État, des commissions de comtés et des conseils municipaux.

Le processus d'approbation relève de la responsabilité des conseils municipaux pour toute nouvelle installation porcine. Les annonces publiques (ex. dans les journaux locaux), les analyses de sol et les devis, concernant les infrastructures de gestion de fumiers-lisiers, ne sont pas requis. Il n'y a aucuns frais administratifs rattachés à ce processus d'obtention de permis. Quelques comtés ont imposé des moratoires temporaires pour freiner l'expansion des fermes: mais cela reste l'exception.

Les critères contenus dans la réglementation sont très peu restrictifs. Les fosses doivent être localisées à un minimum de 150 pieds de tout puit. Les plans de fertilisation ne sont pas obligatoires.

L'Etat ne dispose d'aucun programme à frais partagés pour inciter les fermes à modifier leurs pratiques agroenvironnementales. Cependant, depuis 1992, le Colorado distingue les fermes selon leur seuil de production. Ainsi, les sites ayant 5 000 unités animales et plus sont sujets à une réglementation plus sévère, du genre MPA (meilleures pratiques agricoles) pour l'épandage aux champs et l'interdiction de disposer les lisiers dans les eaux de l'Etat.

Une telle réglementation environnementale n'est pas inusitée aux États-Unis. On en retrouve des semblables dans quelques autres États, dont l'Arizona, le Michigan et New York.

Analyse comparative

✓ L'Indiana (1998)

▪ Contrôle décisionnel local	Non
▪ Procédures publiques	Non
▪ Analyses sol obligatoires	Oui
▪ Plans de fertilisation	Oui
▪ Moratoires	Non
▪ Programmes à frais partagés	Non
▪ Classement Metcalfe	16/25



L'Indiana ne comptait que pour 1,2 % de l'inventaire porcin en 1994; ce pourcentage est passé à 6,52 % en 1998. La réglementation environnementale dépend du ministère de l'Environnement de l'Indiana, ainsi que des Commissions régionales de planification.

Les permis pour les nouvelles installations sont sous le contrôle des autorités de l'État, bien que quelques comtés aient des règlements de **zonage**. Il existe une réglementation au niveau de l'État qui stipule que les nouvelles installations ne doivent pas se trouver à moins de 100 pieds d'un puit ou de toute source d'eau sous juridiction de l'État (cours d'eau). Le site doit faire l'objet d'une inspection par des inspecteurs du ministère de l'Environnement avant et pendant les travaux de construction. Le plan des installations tout comme le plan de fertilisation doivent être remis aux autorités de l'État lors du processus d'autorisation. Il en est de même des preuves de la disposition des sols suffisants pour l'épandage et des analyses de sol. Les frais administratifs s'élèvent à 100\$ US.

Concernant la capacité portante des sols, le critère retenu est de 150 lb d'azote par acre, par année. L'Indiana a également légiféré en matière de distances séparatrices. Ainsi, l'épandage est interdit à moins de 200 pieds d'un puit, de 50 pieds d'une route et de 100 pieds d'un cours d'eau.

Analyse comparative

✓ La Caroline du Nord (1998)

▪ Contrôle décisionnel local	Oui
▪ Procédures publiques	Oui
▪ Analyses sol obligatoires	Oui
▪ Plans de fertilisation	Oui
▪ Moratoires	Oui
▪ Programmes à frais partagés	Oui
▪ Classement Metcalfe	11/25



La Caroline du Nord totalise 15.6 % de l'inventaire porcin américain, contre 11.7 % en 1994. La réglementation environnementale dépend du ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles de la Caroline du Nord, ainsi que de quelques Commissions régionales de planification qui ont entériné des règlements de zonage. Suite à la croissance ultrarapide de la production porcine dans cet État, la Caroline du Nord a adopté, en août 1997, le *Clean Water Responsibility Act*. Un moratoire sur toute nouvelle installation ou expansion d'une installation existante est en opération depuis cette date.

Concernant la réglementation comme telle, disons qu'au niveau des distances séparatrices: les fermes de 250 porcs et plus sont tenues de respecter les directives suivantes :

- minimum 1 500 pieds d'une maison résidentielle.
- minimum 2 500 pieds d'une école ou d'une église.
- minimum 500 pieds de la frontière limite d'un terrain résidentiel.

Les systèmes d'entreposage, de même que les plans de gestion du traitement et de l'épandage des fumiers et lisiers, doivent être soumis à l'État pour vérification de conformité avec les exigences environnementales. Les plans de fertilisation retiennent une norme à double standard : azote et phosphore.

Finalement, l'État évalue des méthodes et des technologies de gestion des odeurs qui soient économiques et pouvant être utilisées par les fermes porcines.

Analyse comparative

✓ La Georgie (1998)

▪ Contrôle décisionnel local	Oui
▪ Procédures publiques	Oui
▪ Analyses sol obligatoires	Oui
▪ Plans de fertilisation	Oui
▪ Moratoires	Oui
▪ Programmes à frais partagés	Non
▪ Classement Metcalfe	1/25



Selon la grille de classement de Mark Metcalfe, la Georgie arrive en tête des États américains en ce qui concerne la sévérité de sa réglementation environnementale envers la production porcine. En 1994, la Georgie était responsable de 1,59 % des inventaires porcins américains, alors que ce taux avait chuté à 0,69 % en 1998. La réglementation environnementale dépend du ministère de l'Environnement et des ressources naturelles de la Caroline du Nord, ainsi que de quelques Commissions régionales de zonage.

Toute nouvelle installation est soumise à un processus d'affichage public de 30 jours, suivi d'une audience publique.

Le plan des infrastructures doit obligatoirement être soumis aux autorités de l'État pour en valider la conformité avec la législation. Des analyses d'eau souterraine sont également obligatoires. Les fermes de plus de 1000 unités animales doivent respecter les distances séparatrices suivantes :

- Les lagunes doivent être à plus de 300 pieds des limites d'une propriété résidentielle.
- L'épandage doit se faire à au moins 150 pieds des routes et 300 pieds de toute propriété résidentielle.
- L'opérateur doit donner les garanties qu'il n'y aura aucun ruissellement d'azote dans les eaux de surface. Les nitrates ne doivent pas excéder 10 mg par litre d'eau souterraine et ces dernières doivent faire l'objet d'une évaluation régulière.

Il n'y a aucun programme à frais partagés et au moins un comté dispose d'un moratoire (à noter que ce comté ne possède aucune ferme porcine).

Analyse comparative

✓ L'Iowa (1998)

▪ Contrôle décisionnel local	Oui
▪ Procédures publiques	Oui
▪ Analyses sol obligatoires	Oui
▪ Plans de fertilisation	Oui
▪ Moratoires	Oui
▪ Programmes à frais partagés	Non
▪ Classement Metcalfe	4/25



Avec 24,6 % des inventaires en 1998, l'Iowa est le principal Etat américain en ce qui concerne la production porcine. C'est le Département des ressources naturelles qui est responsable de la réglementation environnementale, quoique les instances locales y jouent un rôle de plus en plus important comme nous le verrons plus loin. Jusqu'en 1997, dans l'Etat de l'Iowa, les productions animales étaient soumises à une réglementation environnementale assez élémentaire. Règle générale, les fermes de plus petite dimension (moins de 4 000 têtes) font face à une réglementation moins sévère que celle s'adressant aux entreprises de plus de 4000 porcs.

Depuis 1998, toutes les nouvelles installations doivent être approuvées par le Département des ressources naturelles. Une parution dans les médias locaux et une audience publique sont généralement de mise au niveau de la localité pour laquelle une nouvelle porcherie est annoncée. Des analyses de sol sont également obligatoires pour s'assurer de l'imperméabilité des installations et de la capacité des sols à recevoir les lisiers. L'Iowa dispose également d'une batterie de mesures devant garantir la qualité de l'eau et la cohabitation harmonieuse. Cependant, comme nous le verrons dans quelques minutes, cela n'a pas toujours été facile, mais on pense avoir trouvé une voie acceptable pour tous avec l'approche dite de la matrice environnementale.

En ce qui concerne les distances séparatrices, les producteurs ne peuvent épandre à moins de 200 pieds de toute source d'eau potable, à moins que le fumier/lisier soit enfoui. L'arrosage est interdit dans un rayon allant de 100 à 1000 pieds des frontières de toute propriété. Un plan de fertilisation est obligatoire et le producteur ne peut épandre davantage de matière fertilisante que les besoins en azote requis par le couvert végétal choisi sur la terre faisant l'objet d'épandage. Les inspections annuelles sont obligatoires et sous la responsabilité du Département de l'Agriculture de l'Etat.

Analyse comparative

- ✓ L'Iowa (2003) : Master Matrix
 - Objectif : prévenir les impacts négatifs du développement de la production agricole
 - Composition : 10 organisations représentant les intérêts des producteurs, des groupes environnementaux et des représentants municipaux
 - Mandat : développer une grille d'évaluation des projets de développement en productions animales



Malgré les nouvelles réglementations (faut-il rappeler que de 1996 à 2002, la production porcine a fait face à six nouvelles réglementations des productions animales, totalisant plus de 200 pages), la production porcine faisait de plus en plus l'objet de critiques auprès de la population locale. Après une période mouvementée, l'État de l'Iowa a voté, en février 2002, une loi créant un comité ad hoc de 10 organisations représentatives des principaux interlocuteurs intéressés par les projets de développement en productions animales, notamment dans le secteur porcin.

Le 1^{er} mars dernier, l'Iowa entérinait une grille d'évaluation des projets ayant fait l'objet d'un consensus auprès du comité. La grille permettra aux autorités locales et aux citoyens de disposer de plus d'informations avant qu'un projet de développement ne soit autorisé. Chaque projet sera évalué en fonction d'un pointage qui émanera directement de la matrice. Il est important de souligner que cette approche n'a pas pour but de stopper le développement de la production porcine en Iowa, mais au contraire de faire prendre conscience aux promoteurs de ses projets, de ces impacts sur l'environnement et la qualité de vie des citoyens, et ainsi en minimiser les conséquences.

Allons voir maintenant comment opère cette matrice

Analyse comparative

- ✓ L'Iowa (2003) : Master Matrix
 - La matrice comprend un menu de 44 règlements, tous plus exigeants que la réglementation actuellement en vigueur en Iowa, en fonction de trois sous-catégories : qualité de l'eau, qualité de l'air et impact sur la communauté
 - Chaque projet doit au moins obtenir un pointage d'au moins 50 % des 880 points de la grille et 25 % dans chacune des trois sous-catégories



La matrice est composée de 44 critères ou règlements faisant l'objet d'un pointage préalablement établi, et ce, pour trois sous-catégories qui sont : la qualité de l'air, la qualité de l'eau et l'impact sur la communauté. Les critères de la matrice sont tous supérieurs à ceux contenus dans la législation actuellement en vigueur dans l'État.

Chaque projet est évalué en fonction de la matrice et doit obligatoirement obtenir un pointage supérieur à 440 points, soit 50 % des 880 points que comprend la grille. Plus encore, le projet doit obtenir au moins 25 % du pointage dans chacune des sous-catégories et cela sans exception. À titre d'exemple, plus un projet est loin des voisins, plus il reçoit un pointage élevé, etc.

Si un projet remplit ces exigences, il est autorisé. La matrice est en œuvre depuis le 1^{er} mars 2003 et 87 des 100 comtés de l'État ont décidé de l'adopter. Pour ceux qui n'ont pas encore pris la décision, c'est la législation standard qui s'applique.

Tous s'accordent pour dire que la matrice devrait améliorer les relations entre les producteurs, les environnementalistes et les citoyens. Cependant, plusieurs s'inquiètent de l'effet d'une telle matrice **qui** suppose des frais accrus (pour le support logistique devant conduire à monter un projet rencontrant les exigences de la matrice) sur les fermes familiales.

Analyse comparative



✓ En résumé aux

- Pressions environnementales accrues
- Différences significatives entre les États disposant de productions animales sur leur territoire
- Les fermes familiales sont durement touchées
- Le Farm Bill 2002 prévoit des aides publiques très significatives d'ici 2011



Pour résumer cette trop brève excursion chez nos voisins du sud, nous retenons trois choses. Il est clair que la production porcine américaine fait face à des pressions environnementales accrues.

Si la situation est très diverse selon les États, il n'en demeure pas moins que les deux principaux États font face à une situation qui s'apparente à la nôtre. Ainsi, la Caroline du Nord vit un moratoire depuis 1999, alors que l'Iowa voit les législations se succéder les unes après les autres depuis une dizaine d'années.

Enfin, et il s'agit là de la principale conclusion de la thèse de doctorat de Mark Metcalfe, le corollaire à ces pressions environnementales accrues est l'effondrement de la ferme familiale type. Pour leur part, les fermes intégrées semblent mieux équipées pour faire face à ces nouveaux règlements. Quoi qu'il en soit, il semble que la progression de l'intégration soit positivement corrélée avec l'accentuation des mesures agroenvironnementales.

Enfin, le gouvernement fédéral américain a annoncé, en 2002, des aides publiques d'une ampleur inégalée par le passé pour encourager les producteurs américains à prendre le virage environnemental. D'ici 2010, ce sont plus de 13 milliards de dollars **CA** qui seront injectés dans différentes initiatives agroenvironnementales, dont un minimum de 8 milliards de dollars **CA** sont dirigés vers les productions animales.

Analyse comparative



- ✓ Réglementations et directives européennes
 - Directive « nitrates » (1991)
 - PAC et mesures agrienvironnementales
- ✓ Le dispositif agrienvironnemental français
- ✓ Dispositions réglementaires : l'exemple de la Belgique, du Danemark et des Pays-Bas

Analyse comparative

✓ Réglementation et directives européennes

- La directive « nitrates » (1991)
 - Élément central de la politique européenne de lutte à la pollution de l'eau provenant de sources agricoles
 - Première phase (1999-2000) : correction
 - Deuxième phase (2001-2005) : protection et restauration



La directive européenne 91/676/CEE du 12 décembre 1991 dite directive « nitrates » est le point de départ d'une politique communautaire environnementale dans le secteur agricole. La directive constitue le principal instrument réglementaire pour lutter contre les pollutions liées à l'azote provenant de sources agricoles. Elle concerne l'azote toutes origines confondues (engrais chimiques, effluents d'élevage, effluents agroalimentaires, boues...) et toutes les eaux quels que soient leur origine et leur usage. L'application nationale de cette directive a débuté en 1994 et comprend plusieurs volets :

- La délimitation de zones vulnérables dans les secteurs où les eaux présentent une teneur en nitrate approchant ou dépassant le seuil de 50 mg/l et/ou ont tendance à l'eutrophisation (prolifération des algues).
- La définition de programmes d'action dans les zones vulnérables s'appliquant à tous les agriculteurs de cette zone.
- Un code national des bonnes pratiques agricoles d'application volontaire en dehors des zones vulnérables.

Si le premier programme (1997-2000) visait à corriger les pratiques les plus polluantes, le second (2001-2003) doit permettre l'évolution de ces pratiques afin de protéger, voire de restaurer la qualité des eaux. À cet effet, des objectifs quantifiés de gestion des fertilisants azotés et de couverture des sols sont fixés localement.

Les principales mesures du deuxième programme d'action sont

- Le respect de l'équilibre entre les besoins des cultures. les apports en fertilisants azotés et les fournitures des sols.
- L'établissement d'un plan de fertilisation *et* l'enregistrement des apports effectués.
- La limitation des apports d'effluents d'élevage : de 210 kg d'azote/ha épanachable par an (au début du programme) pour atteindre 170kg (au 20/12/2002).
- Le respect de périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés.
- Les restrictions d'épandage à proximité des eaux de surface, sur sols en forte pente. détrempés, inondés. gelés ou enneigés.
- Le respect de durées réglementaires de stockage des effluents d'élevage.
- L'obligation de couverture des sols. si nécessaire. et de maintien enherbé des berges de cours d'eau.

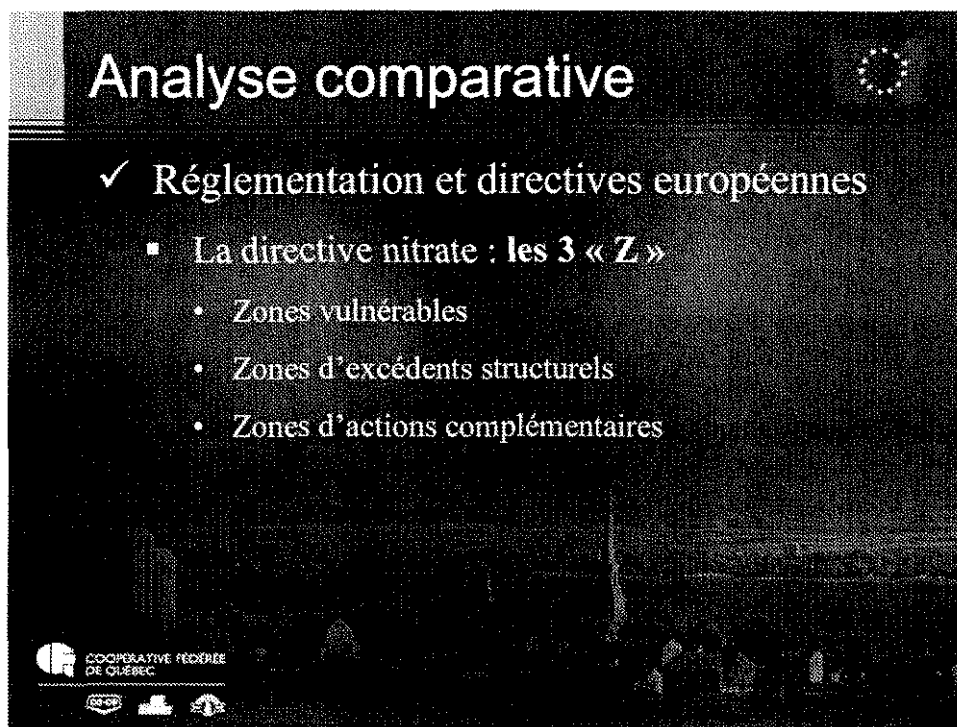
Ces mesures sont complétées par :

- Des actions renforcées dans les zones en excédent structurel d'azote lié aux élevages en zone d'excédent structurel (*LES*) : une zone est considérée en excédent structurel d'azote dès que la quantité totale d'effluents d'élevage produite annuellement conduirait, si elle était épanchée en totalité, à un apport annuel d'azote supérieur à 170 kg d'azote/ha de surface épanachable.

Ces actions s'appliquent à l'échelle de l'exploitation et concernent :

- la fixation de la surface maximale d'épandage autorisée.
 - L'obligation de traiter ou de transférer les effluents ne pouvant ~~pas~~ être épanchés dans la limite de ces maxima.
 - l'interdiction d'augmenter les effectifs animaux par espèce tant que la résorption de l'excédent structurel n'est pas réalisée. Toutefois, une dérogation peut être accordée pour les jeunes agriculteurs et les exploitations de dimension économique insuffisante.
- Des actions complémentaires dans les zones situées dans les bassins versants en amont des prises d'eau superficielle destinées à la consommation humaine et en situation de dépassement pour le paramètre nitrate. Elles s'appliquent à l'échelle de l'exploitation et comprennent :
 - une obligation de couverture hivernale des sols durant la période de risques de lessivage des nitrates vers les eaux.
 - une obligation de maintien en bordure de cours d'eau de l'enherbement des berges, des surfaces en herbe, des arbres, des haies, des zones boisées et de tout aménagement visant à limiter le ruissellement et le transfert vers les eaux superficielles, notamment les talus.
 - des conditions au retournement des prairies.
 - une limitation des apports azotés. toutes origines confondues, identiques ou non selon les exploitations.
 - le cas échéant, certaines mesures des actions renforcées prévues en ZES.

Une évaluation locale et nationale de la mise en oeuvre de la directive est prévue en 2004, mais tout porte à croire qu'aucun des pays étudiés par Metcalfe ne réussira à rencontrer la directive sans un resserrement drastique de sa réglementation.



La directive « nitrates » 1991 prévoyait un classement du territoire agricole en zones. La zone est classée Zone vulnérable si les mesures révèlent un excès manifeste de nitrates. Ces zones vulnérables doivent mettre en application un programme d'actions afin d'améliorer les pratiques agricoles. Ce programme définit obligatoirement pour toutes les exploitations :

- Les capacités de stockage.
- Les modalités d'épandage.
- Les périodes d'interdiction d'épandage.
- Le plafonnement des apports azotés organiques.
- L'établissement d'un plan de fumure et d'un cahier de fertilisation annuel

Au sein des zones vulnérables, certaines parties sont classées ZES, c'est-à-dire en Zone d'Excédents Structurels.

La nouvelle directive ((nitrates» 2001 vient de définir de nouvelles zones d'actions complémentaires, les ZAC. Elles sont destinées à mieux protéger les captages d'eau potable. Les contraintes sont fortes sur ces zones. L'éleveur doit aussi couvrir ses sols en hiver, maintenir des bandes enherbées en bordure des cours d'eau et limiter ses apports azotés, organiques et minéraux à 110 unités d'azote / ha de surface agricole utile. Ces effectifs sont également bloqués.

Analyse comparative

✓ Réglementation et directives européennes

- PAC et agrienvironnement
 - Un peu d'histoire
 - Financement

COOPÉRATIVE FÉDÉRALE
DE QUÉBEC



C'est en mars 1985 que la Communauté économique européenne a adopté le règlement CEE n° 797/85 dont l'article 19 prévoit que les États membres de la Communauté sont autorisés à attribuer des aides nationales dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement, en vue de contribuer à l'introduction ou au maintien de pratiques de production agricole qui soient compatibles avec les **exigences** de la protection de l'espace naturel et d'assurer un revenu adéquat aux agriculteurs⁵. L'aide prend concrètement la forme d'une prime à l'hectare sur les surfaces contractées. Elle a pour objectif de couvrir tout ou partie des pertes de revenu ou des surcoûts qui résultent de l'adoption de ces nouvelles pratiques à l'exclusion des actions d'investissement. La participation financière de la CEE intervient à partir de 1987 et se traduit par un remboursement à hauteur **de 25 %** des sommes engagées par l'Etat incinbre. Les hases d'une véritable politique agroenvironnementale vont être jetées.

Il a quand même fallu attendre en la réforme de la Politique agricole coinniune de 1992 (dite réforme MacSharry) pour qu'un volet agroenvironnemental soit inscrit à l'intérieur de la **PAC**. Désormais, le régime d'aide à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement n'est plus limité à des zones sensibles telles que définies par l'article 19 du règlement n°797/85, et le niveau de cofinancement communautaire est de 50%. D'autre part, la mise en application de ce règlement revêt un caractère obligatoire pour les Etats membres qui doivent dès lors élaborer un dispositif agrienvironnemental national.

⁵ Ce règlement sera par la suite modifié par le règlement CEE n°1760/87 de juin 1987 puis par le règlement CEE n°2328/91 de juillet 1991.

Finalement, avec la réforme de la Politique agricole commune de 1999 (communément appelée Agenda 2000) la politique agroenvironnementale de l'Union européenne se formalise davantage. À la base de cette nouvelle édification, le règlement (CE) n° 1257/99 dit règlement développement rural (RDR) qui constitue le second pilier de la PAC. Le chapitre VI « agroenvironnement » de ce règlement reprend, en les élargissant, les dispositions prévues par le règlement n° 2078/92. Le RDR prévoit que chaque État membre élabore un plan de développement rural (PDR) dans lequel sont définies les modalités d'application du règlement pour la période de programmation 2000-2006. Dès lors, les mesures environnementales ont un rôle prééminent dans le contexte des programmes intégrés de développement rural.

Les programmes agrienvironnementaux constituent l'élément essentiel de la stratégie adoptée par l'UE pour intégrer l'environnement dans sa politique agricole. « Ils assureront sur une base contractuelle la rémunération des agriculteurs pour les prestations en faveur de l'environnement et pour l'utilisation de techniques agricoles respectueuses de l'environnement. %tant donné la diversité des conditions naturelles et des structures agricoles, les actions agrienvironnementales devront être ciblées par région... »⁶

En conclusion, on peut affirmer que, dans son ensemble, l'Agenda 2000 a établi un nouveau type de relations, ou plutôt un contrat, entre les agriculteurs et l'ensemble de la collectivité : une sorte de pacte reconnaissant le rôle crucial de l'agriculture dans le maintien et la protection de l'espace rural. « Pour l'agriculteur, cela signifie privilégier des techniques de production axées sur le développement durable; quant à la société, elle doit accepter de rémunérer des services environnementaux essentiels, si l'on entend préserver les paysages et les campagnes »⁷.

Le programme agrienvironnemental représente environ 5 % du budget total de la PAC, soit annuellement une somme d'environ 2 milliards d'euros⁸. Dans la mesure où cette somme représente 50 % des sommes investies en agroenvironnement par les États nationaux, ce sont pas moins de 3 milliards d'euros (ou encore 6,5 milliards de dollars CA) qui sont injectés en agroenvironnement dans l'agriculture de l'UE-15.

Il est essentiel de glisser un mot sur le mode de soutien dont bénéficie la filière porcine de l'UE-15. En effet, à l'instar des productions sous gestion de l'offre au Canada (lait, volaille et œuf), le niveau de soutien direct est faible (1,6 % du FEOGA-garantie, soit environ 600 millions d'euros ou un peu plus de 1 milliard de dollars CA, alors que la part de la viande de porc dans la production agricole de l'UE se situe entre 8 et 10 % selon les années). Cela ne veut pas dire qu'elle ne profite d'aucun soutien. En fait, la filière porcine est encadrée par une Organisation commune des marchés (OCM-Porc). Une OCM est un règlement valable pour tous les pays de l'Union. C'est un ensemble de dispositions qui visent à stabiliser les marchés et à assurer un

⁶ Commission européenne, Fact-sheets. Vers une intégration accrue de l'environnement dans la Politique Agricole Commune. (http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/envir/index_fr.htm).

Idem, note 6.

⁷ Une excellente analyse critique de l'approche européenne a été réalisée par la Cour des Comptes des communautés européennes. Rapport spécial n° 14/2000 (présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE) sur LA PAC ET L'ENVIRONNEMENT.

⁸ Créé en 1962, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) est l'instrument financier de la Politique agricole commune (PAC), chargé de soutenir les marchés agricoles (section Garantie) et de contribuer au développement du secteur rural (section Orientation).

niveau de vie équitable à la population agricole. L'OCM-porc comprend deux volets : le marché intérieur et les échanges avec les pays à l'extérieur de l'Union européenne.

Un prix de base, représentant le niveau de soutien de marché recherché est fixé annuellement. Quand les prix intérieurs de marché passent en dessous d'un certain seuil par rapport à ce prix de base, des mesures d'intervention sont prises afin d'atténuer la baisse des prix intérieurs de marché. Il s'agit d'aides au stockage privé ou d'achats effectués par des organismes publics d'intervention.

Quant au commerce extérieur, le marché européen de la viande de porc est protégé des importations par des contingents tarifaires établissant des tarifs douaniers dissuasifs. C'est ce qui explique que ces importations ne représentaient, en 2000, que 0,6 % de la production communautaire. Excédentaire par rapport au marché européen, et bénéficiant d'un prix supérieur à celui prévalant sur le marché mondial, la filière porcine profite largement de la politique de subventions aux exportations de l'Union européenne. Ainsi, pour la période juillet 2000 – juillet 2001, au sommet du cycle haussier, les subventions se sont élevées à 30,43 euro/kg carcasse, soit environ 25 % du prix domestique obtenu par un producteur français.

Il semble donc que l'Union européenne ait opté pour une approche de soutien via le marché pour le secteur porcin. D'ailleurs, l'OCM-porc n'a pas été affectée par les réformes de la PAC entreprises depuis 1992 et qui ont fait basculer le mode de soutien traditionnellement des prix de marché vers des aides directes. Cela explique sûrement pourquoi la production porcine reçoit peu d'aides directes¹⁰.

¹⁰ Pour une excellente analyse de l'évolution de la production porcine en Europe, voir : Yves Trégaro et Jean Lossouarn, OFIVAL, division économie et prospective, L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société, Notes et études documentaires, n° 17, décembre 2002, pp. 9-48.

Analyse comparative

- ✓ Le dispositif agroenvironnemental français
 - Montée en puissance de l'agroenvironnement (1993-1999)
 - PMSEE
 - Programmes régionaux
 - Mesures agroenvironnementales (2000-2006)
 - Loi d'orientation agricole et CTE



Une montée en puissance de l'agrienvironnement (1993-1999)

Mis en œuvre dès 1993, le dispositif français comprend deux niveaux d'intervention : un niveau national avec la **prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE)**, appelée aussi « prime à l'herbe », et un niveau régional avec des actions définies dans le cadre de **programmes régionaux**.

- La PMSEE

L'objectif de la mesure est le maintien et la gestion extensive des surfaces herbagères. Sa mise en œuvre vise donc à enrayer le processus de retournement des prairies afin de limiter la dégradation du paysage et de maintenir le potentiel écologique des zones herbagères. Peuvent en bénéficier les agriculteurs respectant un cahier des **charges** d'entretien de leurs surfaces en herbe à la double condition que les prairies représentent 75 % de la surface agricole utile et que le chargement moyen sur l'exploitation n'excède pas 1,4 UGB (unité gros bovin)/ha. À partir de 1995, cette prime est de 300 FF/ha (75 \$ CA/ha) et est plafonnée à 30 000 FF (7 500 \$ CA)¹¹ par exploitation. Comme tout contrat agrienvironnemental, l'engagement porte sur une durée de 5 ans.

- Les programmes régionaux

¹¹ Selon le taux de change en vigueur en 2000, préalablement à l'introduction de l'euro.

À partir de 1993, chaque région française définit annuellement son propre programme agrienvironnemental de la façon suivante : chaque région se voit affecter une enveloppe budgétaire. Un comité régional agriculture-environnement (CRAE), composé d'élus locaux, d'organisations agricoles et d'associations de protection de la nature et présidé par le préfet de région ou son représentant, se réunit et propose un programme agrienvironnemental constitué d'une part de mesures nationales et d'autre part d'opérations locales agrienvironnementales (OLAE).

- Les programmes agrienvironnementaux régionaux

Les mesures nationales : il s'agit de cahiers des charges agréés pour une durée de cinq ans par la Commission européenne et applicables tels quels sur l'ensemble du territoire national. On distingue :

- la conversion à l'agriculture biologique.
- la diminution de la charge de cheptel bovin-ovin par agrandissement de la surface fourragère de l'exploitation (dans un objectif de lutte contre la déprise).
- la protection des races domestiques locales menacées de disparition.
- la réduction d'intrants (azote ou produits phytosanitaires).
- le retrait long terme (20 ans) dans un objectif de protection et de gestion de la faune et de la flore, de protection des cours d'eau ou de lutte contre l'érosion.
- la reconversion des terres arables en herbages extensifs.
- la formation.

De 1992 à 1998, les mesures nationales ont mobilisé globalement 39 % de l'enveloppe consacrée aux programmes agrienvironnementaux régionaux. Ces sont les mesures « réduction d'intrants » (12 %), « conversion à l'agriculture biologique » (11 %), « conversion des terres arables » et « diminution de la charge de cheptel » (respectivement 7 % de l'enveloppe) qui ont eu le plus de succès auprès des agriculteurs, les autres mesures ayant eu un impact très marginal.

- Les opérations locales agrienvironnementales (OLAE)

Les OLAE comprennent des cahiers des charges « sur mesure » et un périmètre de mise en œuvre définis au niveau local auquel est attribuée une enveloppe financière agrienvironnement. Une instruction technique et financière au niveau national des projets d'OLAE permet de veiller à ce que les réglementations nationales et européenne, ont bien été prises en compte. Les dossiers sont ensuite transmis aux services de la Commission pour agrément individuel en vue d'un cofinancement communautaire au taux de 50 %. À partir de 1997, le plafonnement des indemnités est remplacé par le plafond communautaire, soit 1.190 FF/ha (275 \$ CA/ha) pour les cultures annuelles sous OCM (Organisation commune des marchés) et 1.990 FF/ha (495 \$ CA/ha) pour les autres cultures annuelles et les pâturages.

Le bilan au 31 décembre 2000 était de 60 000 contrats agrienvironnementaux signés depuis l'origine du dispositif, représentant une surface totale primée de 1,15 million d'hectares et un montant engagé annuellement moyen de 120,25 millions d'euros sur 5 ans. Les opérations locales agrienvironnementales (OLAE), avec au total plus de 300 opérations mises en œuvre constituent le dispositif phare des mesures agrienvironnementales. De l'origine à fin 2000, elles

représentent 53 % du budget affecté, 72 % des contrats signés et 73 % des surfaces contractualisées.

Au plan national, les OLAE ont été globalement une réussite en termes de mobilisation du monde agricole et une semi-réussite en termes de mobilisation des acteurs de l'environnement et des élus locaux. Cette mobilisation débouche sur des résultats quantitatifs importants en termes de souscripteurs et de surfaces contractualisées.

Il semble que « si les évaluations ont des difficultés à établir les effets environnementaux propres aux mesures (notamment en ce qui concerne les problématiques relatives à la biodiversité et à la qualité de l'eau) du fait des problèmes méthodologiques déjà mis en évidence à l'occasion de l'évaluation de l'article 19, elles reconnaissent aux mesures agrienvironnementales le mérite d'avoir été l'élément instigateur d'un dialogue constructif au niveau local entre agriculteurs et environnementalistes. La voie contractuelle incitative basée sur le seul volontariat retenue pour la mise en œuvre de l'agrienvironnement a permis l'introduction « en douceur » auprès de la profession agricole du concept de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement »¹².

Les mesures agrienvironnementales (2000-2006)

Le 9 juillet 1999, la France se dote d'une nouvelle loi d'orientation agricole qui stipule que la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire; en vue d'un développement durable.

Cette loi qui reconnaît la multifonctionnalité de l'agriculture instaure les contrats territoriaux d'exploitation (GTE) dont l'objectif est d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet global qui intègre toutes les fonctions de l'agriculture, y compris celles environnementales et sociales, et pas uniquement la fonction de production.

- Le contrat territorial d'exploitation

Considérant que la mise en place des mesures agrienvironnementales au sein d'un projet global d'exploitation favorise l'intégration à terme par l'agriculteur des changements de pratiques préconisés dans son système de production, la France a souhaité privilégier la mise en œuvre de l'agrienvironnement par le biais du dispositif des contrats territoriaux d'exploitation. La mise en œuvre des CTE est entièrement déconcentrée au niveau des départements.

Après une longue phase de construction du dispositif dans chaque département, puis de mise en

¹² M. Nicolas Rougier, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, France. Programmes agrienvironnementaux : cadre communautaire et expérience en France. Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité vers une intégration de la diversité biologique et paysagère pour une agriculture durable Maison de l'Unesco, Paris (France), 5-7 juin 2002, p. 15.

conformité avec les règles du cofinancement communautaire, le CTE a véritablement connu son essor à partir du printemps 2001. Depuis, le rythme d'adhésion des agriculteurs se situe aux environs de 2000 nouveaux dossiers par mois.

Chaque contrat est composé d'un volet socio-économique et d'un volet environnemental et territorial. il est cofinancé à 50% par l'Union européenne au titre du règlement de développement rural pour chacun des 2 volets. Les aides annuelles agroenvironnementales représentent 72% du montant moyen d'un contrat. Les cahiers des charges agrienvironnementaux se répartissent suivant quatre enjeux principaux : la qualité de l'eau, la protection des sols, la préservation des paysages et le maintien de la biodiversité.

Les dix cahiers des charges agro-environnementaux les plus mobilisés dans les CTE (hors conversion à l'agriculture biologique - CAB)


Situation au mois de novembre 2011

Rang	Intitulé de la mesure	Enjeux	Contrats	Eléments de cahiers des charges
1	Gestion extensive de la prairie par la fauche (plus éventuellement pâturage)	Biodiversité, paysage	13%	Un seul renouvellement de la prairie au cours des 5 ans. Fertilisation organique et minérale limitée. Tenue d'un cahier d'enregistrement des épandages de fertilisants
2	Entretien des haies	Eau, biodiversité, paysage, sol	30%	Taille en hauteur et en épaisseur trois fois en 5 ans. Pas d'intervention pendant les périodes de nidification
3	Lutte raisonnée	Eau	25%	Surveillance des parcelles puis déclenchement des traitements phytosanitaires. Remplissage de fiches de visite des parcelles
4	Adapter la fertilisation en fonction des résultats d'analyse	Eau	23%	Raisonnement la fertilisation des cultures sur la base d'une méthode définie localement. Réaliser des analyses de sol et un plan de fumure pour l'ensemble de l'exploitation
5	Implantation de cultures intermédiaires en période de risque de lessivage	Eau, biodiversité, sol	20%	Couvert végétal à base de semences de crucifères ou de graminées fourragères. Pas de travail du sol pendant la période de risque
6	Réduction de 20% des apports azotés par rapport à des références par culture	Eau	14%	Calcul des références soit au niveau de chaque exploitation, soit au niveau de territoires homogènes
7	Plantation et entretien d'une haie	Eau, biodiversité, paysage, sol	11%	Définition des espèces à planter et des périodes d'intervention pour l'entretien
8	Gestion extensive de la prairie par pâturage obligatoire	Biodiversité, paysage	11%	Fertilisation organique et minérale limitée. Raisonnement du pâturage allotement des animaux et limitation du chargement
9	Planter des dispositifs enherbés en localisant le gel PAC de manière permanente	Eau, biodiversité, sol	10%	Localisation préférentielle en bordure des cours d'eau
10	Réhabilitation de fossés	Eau, biodiversité, paysage, sol	10%	Végétalisation et curage des fossés une fois au cours des 5 ans

Source : M. Nicolas Rougier, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, France, Programmes agrienvironnementaux : cadre communautaire et expérience en France, op.cit., p. 18.

Analyse comparative

- ✓ Dispositions réglementaires
 - L'exemple de la Belgique
 - Règles de localisation
 - Règles d'aménagement
 - Règles d'exploitation
 - Normes utilisées pour l'estimation des rejets



La directive « nitrates » (1991) avait déjà identifié la région de Flandre en Belgique, de même que le Danemark et les Pays-Bas, comme étant des zones vulnérables. La Flandre est caractérisée par une forte densité en productions animales et 75 % des surplus en fumiers et lisiers origiiient de la production porcine¹³. Pour chacune de ces zones vulnérables, la directive exigeait, au plus tard pour 1993, l'élaboration de guides de bonnes pratiques agricoles, suivi, pour la fin de 1993, par un plan d'action devant indiquer les moyens à entreprendre pour régler les problèmes reliés aux nitrates. L'implantation des mesures devait obligatoirement se faire avant 1999.

Pour ce qui concerne la région de Flandre, le gouvernement belge avait déjà, à la fin des années 80, élaboré une série de normes à atteindre pour la qualité de l'eau, aussi bien pour les nitrates (50mg/l) que le phosphate (5mg/l). L'objectif était d'atteindre ces nouvelles normes au plus tard en 1995 et de viser un resserrement à 25mg/l pour les nitrates et 0,4mg/l pour le phosphate, d'ici 2001. Ces deux échéanciers n'ont jamais été rencontrés.

Parallèlement à ces nonnes, les autorités de la Flandre ont, dès 1991, réglementé la gestion des fumiers et lisiers. Une « Manure Bank » de même qu'un « Manure Problem Board » ont été créés dans le but de s'assurer de la mise en œuvre des nouvelles réglementations et de la gestion des fumiers et lisiers. Pami ces règles, mentionnons l'interdiction d'épandre entre le début du mois d'octobre et la fin de janvier (et sur des sols inondés, recouverts de neige ou gelés). L'épandage est également interdit la nuit, les dimanches et lors de jours fériés. Le fumier ou le lisier doit obligatoirement être enfoui dans les 24 heures suivant l'épandage. De plus, il est interdit de disposer de fumier et de lisiers sur des sols non cultivés. Les producteurs sont tenus de connaître

¹³ Voir Mark Metcalfe, op.cit., p. 97

la composition en minéraux de leur fumier et lisier. de même que la teneur en azote et phosphore des sols où ils comptent procéder à l'épandage.

En ce qui concerne l'azote, on ne peut excéder 250 kg d'azote/ha dans les prairies et 170kg d'azote/ha pour les autres cultures. Depuis 2002, les standards pour le phosphate sont de 120kg/ha pour le maïs et les plantes fourragères et 100 kg/ha pour les autres cultures. Toutefois, ces normes ne permettront pas à la Flandre de rencontrer la directive ((nitrates) de la Commission européenne. Il faut donc s'attendre à de nouvelles restrictions.

Les producteurs doivent payer une taxe d'environ 0,08 \$ CA/kg de phosphate s'ils ont des surplus de plus de 10 tonnes et de 0.20 \$ CA/kg d'azote lorsque que leur excédents sont de plus de 20 tonnes. C'est la « Manure Bank » qui s'assure de la gestion de ces surplus. Mentionnons également que depuis peu, une nouvelle réglementation pour contrôler les émissions de phosphate impose une taxe qui représente entre 0.21 \$ CA/porc à 2,60 \$ CA/porc, selon les méthodes de production, d'entreposage et d'épandage utilisées par le producteur.

Les fermes porcines *doivent* obtenir un permis environnemental pour opérer. Parmi les conditions à remplir, citons une capacité d'entreposage des fumiers et lisiers d'un minimum de 6 mois, de même que la preuve que le producteur respecte le code de bonnes pratiques agricoles en matière de disposition des fumiers et lisiers.

En 1997, les autorités de la Flandre ont commencé à traiter différemment les fermes porcines selon leur dimension. Les fermes ayant des surplus de phosphate de 6 tonnes métriques et plus par année (soit l'équivalent de 800 porcs à l'engraissement selon Metcalfe), ne peuvent épandre leur fumier et lisier dans leur municipalité. Elles doivent passer par la Banque de fumier qui s'assurera d'en disposer selon la réglementation *et* aux frais des propriétaires de la ferme. **A** compter de 2003, il est prévu que les fermes ayant plus **de** 10 tonnes métriques de phosphate doivent procéder à un traitement des fumiers et lisiers avant de la transporter. À lui seul, le coût de ce traitement est estimé à 11.50 \$ CA/porc.

Pour résumer, la Belgique, et plus particulièrement la région de la Flandre, réglemente de plus en plus sévèrement la production porcine. Dans sa thèse de doctorat, Mark Metcalfe a estimé que les coûts par porc de toutes ces réglementations pouvaient se chiffrer entre 29 \$ CA ... 34 \$ CA par porc.

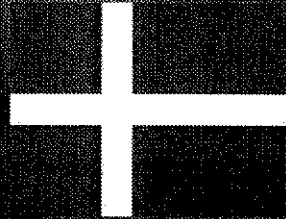
- Transport et les taxes sur le phosphate.
 - Hypothèse optimiste : 2.86 \$ CA/porc.
 - Hypothèse pessimiste: 7.86 \$ CA/porc.
- Les nouvelles réglementations de 2002 peuvent faire grimper ce coût de 26 \$ CA/porc.
 - Traitement obligatoire à la ferme 11,50 \$ CA/porc.
 - Transport : 12 \$ CA/porc.
 - Taxe émission phosphate : 2.50 \$ CA/porc¹⁴.

¹⁴ Mark Metcalfe, op.cit, p. 100

Analyse comparative

✓ Dispositions réglementaires

- L'exemple du Danemark
 - Règles de localisation
 - Règles d'aménagement
 - Règles d'exploitation
 - Normes utilisées pour l'estimation des rejets



COOPÉRATIVE FÉDÉRALE
DE QUÉBEC



Le Danemark au complet est considéré comme une zone vulnérable en vertu de la Directive « nitrates ». Dès 1987, le Danemark avait lancé un programme de réduction des émissions d'azote, de phosphate et autres matières **organiques** (Danish Aquatic Environmental Action Program).

Les fermes porcines danoises doivent disposer de capacité d'entreposage de fumiers et de lisiers pour une période de 12 mois. Les fosses doivent être en béton pour éviter tout écoulement. Les fosses doivent se situer à un minimum de 25 mètres de toutes sources d'eau privées et de 50 mètres de sources d'eau publique.

La concentration en azote ne peut excéder 170 kg/ha. L'épandage, qu'il soit liquide ou solide, doit obligatoirement être enfoui. Bien qu'interdit durant la période hivernale, il requiert qu'au moins 65 % des champs aient une couverture hivernale appropriée. Les producteurs doivent détenir un plan de fertilisation qui documente aussi bien la composition de leurs fumiers et lisiers que l'analyse des sols sur lesquels ils seront épandus.

Une série de nouvelles réglementations (depuis la fin des années 90) est dirigée vers les fermes de plus grandes dimensions. Ainsi, les fermes de 7 500 à 15 000 porcs se voient dans l'obligation d'être propriétaire de 75 % des terres servant à l'épandage des fumiers et lisiers. Pour les fermes de plus de 15 000 porcs, le taux *passé* même 100 %. Le coût par porc de cette **exigence** est estimé à près de 14 \$ CA¹⁵.

¹⁵ Voir Mark Metcalfé, p. 105. Selon le ministère danois de l'environnement, il faut détenir environ 294 hectares de terre pour répondre aux exigences d'une production de 15 000 porcs. le prix des terres au Danemark étant de l'ordre de 100 000 couronnes danoises par hectare, on obtient l'estimation de 14 \$ CA/porc.

Le ministère danois de l'environnement évalue les coûts d'entreposage des fumiers et lisiers à 3 \$ CA-porc. Ce montant fait l'objet d'une subvention équivalente selon le cas à 25-40% de l'investissement. De plus, le gouvernement danois offre toute une gamme d'incitations fiscales ou de rabais d'intérêt pour compenser une partie des coûts rattachés à la gestion des fumiers et lisiers.

Analyse comparative

- ✓ Dispositions réglementaires
 - L'exemple des Pays-Bas
 - Règles de localisation
 - Règles d'aménagement
 - Règles d'exploitation
 - Normes utilisées pour l'estimation des rejets

COOPÉRATIVE FÉDÉRÉE DU QUÉBEC

Dans les Pays-Bas, les productions animales sont soumises à des restrictions très **exigeantes**. Si, historiquement, ce sont les émissions de phosphate qui étaient contrôlées, la directive « nitrates » de 1991 a mis l'accent sur les émissions d'azote. Les principaux règlements portent sur des contingents de phosphate, les infrastructures d'entreposage, le traitement des effluents d'élevage et les épandages aux champs.

La réglementation hollandaise prévoit des droits de production de fumiers/lisiers. Sous ce régime, la production de phosphate par ferme ne peut pas excéder les droits détenus par la ferme. Ces droits sont déterminés par le nombre de porcs et la superficie des sols détenus. Il est possible d'accroître son droit de produire des émissions de phosphate en accroissant la superficie de terre détenue ou encore en rachetant les droits d'autres producteurs. Cependant, dans ce dernier cas, une retenue de 25 % est applicable sur le droit racheté. De plus, seules des fermes installées dans des zones en déficit peuvent racheter des droits de fermes situées dans des zones en surplus, l'inverse étant interdit”.

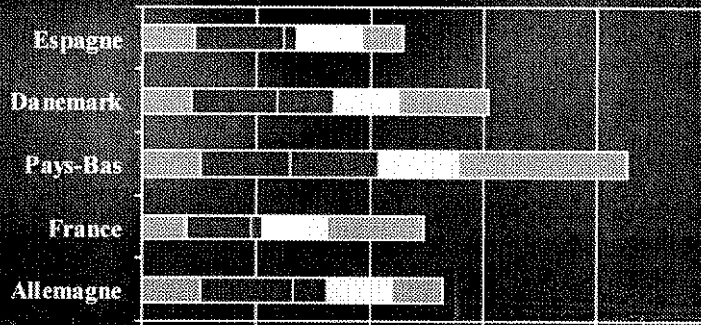
¹⁶ Toujours selon Metcalfe (op.cit., p. 106), en 1996, les droits s'échangeaient pour une valeur située entre 15 et 12 \$ CA/kg de phosphate pour s'apprécier considérablement vers la fin de la décennie.

Depuis 1998, les autorités hollandaise ont instauré de nouveaux standards fondés sur l'écart entre les apports des fumiers/lisiers en phosphate et azote et les besoins des plantes pour ces mêmes éléments. Ainsi, s'agissant du phosphate, l'écart maximal toléré se situe à 40 kg/ha, alors qu'il est de 300 kg/ha pour l'azote. Au-delà de cet écart, une pénalité est imposée au producteur. A titre d'exemple, dans le cas du phosphore, l'amende peut s'élever aux environs de 15 \$ CA/ha lorsque l'écart est plus de 50 kg. En 2008, l'écart se réduit considérablement pour atteindre 20 kg/ha pour le phosphore et 180 kg/ha pour l'azote. Sachant que la directive « nitrates » de l'UE fixe à 170 kg/ha la quantité maximale d'azote en excédant des besoins des plantes, les Pays-Bas seront toujours au-dessus de cette norme en 2008.

De manière à prévenir et à contrôler les odeurs, les producteurs de porcs doivent obtenir un permis émanant des autorités locales définissant la localisation des bâtiments et le nombre maximal de porcs. Ce dernier chiffre est établi en prenant en considération la proximité des voisins. Pour accroître le nombre de têtes autorisées, les producteurs doivent se conformer à une « certification environnementale ».

En 1998, une nouvelle réglementation a établi que le nombre de porcs par ferme devait **être** réduit de 10 % avant la fin de l'année 2000. Une nouvelle réduction de 10 % du cheptel est prévue au cours des prochaines années.

Analyse comparative



Farines animales⁰
 Antibiotiques⁴
 Bien-être des animaux⁸
 Sécurité des produits
 Environnement

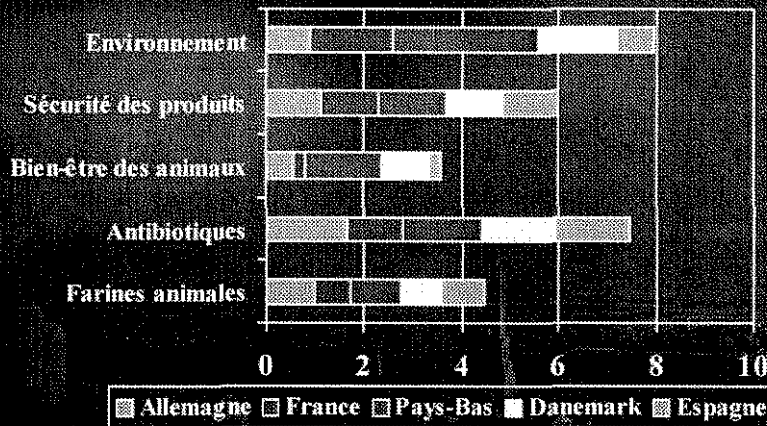


Une récente étude (Bondt et al., 2002)¹⁷ a estimé l'impact de différentes mesures sur le prix de la viande de porc pour l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Danemark et l'Espagne. Les politiques qui sont appelées à influencer sont : le bien-être des animaux, la sécurité des produits alimentaires et la protection de l'environnement. **Aux Pays-Bas**, le prix du porc augmentera de plus de 8 eurocents le kg de poids vif (0,13 \$ CA), contre 6 eurocents au Danemark. L'Espagne devrait connaître la hausse la plus faible avec une augmentation inférieure à 5 eurocents par kg de poids vif d'ici 2005.

¹⁷ Bondt, N., R. Hoste, J.A. Boone, J.H. Wisman, G.B.C. Backus.. Developments in the cost price of pig meat. Production costs in 2000 and as projected for 2005. Report 2.02.046 LEI The Hague. The Netherlands.

Analyse comparative

Impact sur prix de la viande de porc, 2000-2005,
eurocents/kg poids vif



COOPÉRATIVE FÉDÉRALE
DE QUÉBEC



Une autre version du même graphique nous laisse entrevoir que ce sont les réglementations relatives à la protection de l'environnement qui auront l'impact le plus significatif, suivies de près par la question des antibiotiques. On en retiendra que, d'une façon générale, les réglementations nationales portent la marque de sensibilités particulières, propres à chaque pays : la pollution aux Pays-Bas avec une orientation très marquée sur la maîtrise des rejets de phosphates ou d'ammoniac dans l'atmosphère, le bien-être au Royaume-Uni, les structures au Danemark, le sanitaire en Espagne.

Analyse comparative

Résumé

- ✓ De plus en plus de contraintes
- ✓ L'application diffère selon les pays, en fonction des sensibilités
- ✓ Traitement différencié entre les catégories de fermes, mais les contraintes limitent les possibilités pour les petites fermes
- ✓ Le soutien financier passe avant tout par le soutien du marché



Pour conclure, vous nous permettrez de citer le résumé d'une très récente étude produite par l'Institut technique du porc pour le compte de l'OFIVAL. « **Effets des contraintes environnementales sur les élevages porcins dans l'Union européenne** » (novembre 2002). Nous croyons qu'elle rejoint et confirme l'analyse de Metcalfe et, dans certains cas, va même au-delà.

« Les contraintes liées à l'environnement pèsent de plus en plus sur le développement et le fonctionnement de la production porcine, quelle que soit sa localisation.

Les réglementations se complètent dans tous les pays, à partir des directives de l'UE et selon des sensibilités plus nationales ou locales. Dix ans après sa publication, la directive « nitrates » est engagée partout mais avec un niveau d'avancement variable. L'importance des zones vulnérables semble avoir été sous-estimée dans bon nombre de pays. L'efficacité des plans d'action dépend surtout des mesures agronomiques qui régissent l'utilisation des fertilisants, et notamment celle des engrais chimiques en complément des apports organiques. C'est une insuffisance majeure de la directive « nitrates » de ne limiter que les apports d'azote organique (à 210 puis 170 kg par hectare et par an).

La directive IPPC, qui traite de la lutte intégrée contre la pollution, n'a pas été transcrite dans tous les pays, mais des réglementations sur les installations classées, qui peuvent être plus anciennes: s'appliquent souvent. Comme en France, elles définissent, avec des nuances, un régime d'autorisation auquel sont soumis tous les projets présentant un risque élevé pour l'environnement.

D'une façon générale, les réglementations nationales portent aussi la marque de sensibilités particulières, propres à chaque pays : la pollution aux Pays-Bas avec une orientation tri-marquée sur la maîtrise des rejets de phosphate nu d'ammoniac dans l'atmosphère, le bien-être au Royaume-Uni, les structures au Danemark, le sanitaire en Espagne.

Enfin, les élevages de porc s'insèrent dans un environnement humain et social. À ce titre, ils doivent tous respecter des règles locales d'urbanisme, que ce soit au plan des permis de construire ou des autorisations nécessaires pour l'exercice de leurs activités. C'est à ce niveau que les oppositions se manifestent, dans un cadre structuré par la réglementation (avis formulés lors d'enquêtes publiques) ou de manière plus directe, souvent virulente.

Les pays du nord de l'UE connaissent des réglementations très contraignantes pour l'élevage en général et porcine en particulier. Inversement, en prenant l'exemple du Danemark, celle-ci définit des espaces de liberté pour les éleveurs, à l'intérieur desquels de nouveaux développements sont possibles, sans crainte d'oppositions arbitraires ni de remises en cause, dès l'instant que la loi est respectée.

En France, la production porcine rencontre de grandes difficultés pour se développer, dans toutes les régions, même celles où se posent peu de problèmes environnementaux. Le délai moyen pour obtenir une autorisation est de 15 mois. La variabilité est élevée : 55 % des projets mettent plus d'un an à boucler la procédure, avec des extrêmes pouvant aller jusqu'à 4 ans, pour ceux qui aboutissent. Comparés aux autres pays, les seuils français sont très bas : l'autorisation avec étude d'impact est nécessaire à partir de 450 pores à l'engrais, ou une cinquantaine de truies naisseur engraisseur, soit 4 à 5 fois moins que le seuil prévu par la directive IPPC.

En Espagne, la pression sociétale est encore faible, et il existe de la place pour de nouveaux développements. Cependant, la forte croissance des dernières années a aussi été une course de vitesse avant que ne se mettent en place des réglementations plus contraignantes. L'ordonnancement zootechnique et sanitaire qui se construit à l'échelle du pays devrait entraîner des restructurations : fermeture des petites unités et montée en puissance d'une production porcine très professionnelle, basée sur des élevages spécialisés à base de multisites et d'intégration.

Au-delà des problématiques propres à chaque pays, des modalités de leurs réglementations et des effets induits sur leur secteur porcine, des constats communs peuvent être faits.

Il existe des effets de seuil, induits par les réglementations sur les installations classées (ou leur équivalent). Au Danemark, les données récentes révèlent un fort développement des élevages dont la dimension est juste inférieure au seuil de l'étude d'impact (< 250 unités animales). En France, l'étude statistique sur 111 projets d'élevages porcins a mis en évidence l'interaction existant entre la façon de démarrer une activité porcine et la taille des projets, qui conditionne les contraintes.

Mais les seuils au-delà desquels il faut une autorisation sont différents selon les pays. Ils sont pénalisants pour la France où la réglementation sur les installations classées impose une étude d'impact à partir de 450 animaux équivalents, soit une cinquantaine de truies naisseur

engraisseur. Les autres pays appliquent les valeurs proposées par la directive IPPC, c'est-à-dire />0 truies en naisseur ou 2 000 places de porcs pou-à l'engraissement, soit 230 à 250 truies en système naisseur engraisseur. Au Danemark, il faut une autorisation et une étude d'impact environnemental à partir de 250 unités animales (soit 230 truies naisseur engraisseur). L'étude d'impact peut cependant être exigée en dessous, si la sensibilité du milieu ou la nature du projet le justifie. En Catalogne, l'autorisation (avec étude d'impact) est nécessaire au-delà de 250 truies naisseur engraisseur (environ). Cette région a transcrit la directive IPPC selon un système intéressant, à 3 étapes. Elle a créé un régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation : la licence environnementale, dont les procédures sont adaptées au niveau de risques encourus par l'environnement, c'est-à-dire plus simples que pour des élevages de plus grande dimension.

Les études d'impact sont longues et coûteuses dans tous les pays.

L'utilisation agronomique des déjections s'impose partout comme la solution de base. Priorité est donnée, partout, à l'épandage du lisier brut. Des solutions collectives de transport et/ou de traitement apparaissent lorsque la densité des productions animales l'exige, dont certaines peuvent être de grande ampleur (les Pays-Bas ont été pionniers en la matière, l'Espagne met en place des usines de cogénération). La France est plutôt championne du traitement individuel.

Une évolution se dessine vers un resserrement des contraintes : limitation des apports totaux d'azote et pas seulement de l'azote organique comme stipulé dans la directive « nitrates » (Danemark, Pays-Bas, Catalogne, projet de redevance azote en France), prise en compte des rejets de phosphates (Pays-Bas en routine, Danemark en préparation), normes plus strictes comme au Danemark qui est passé le 1^{er} août 2002 à 140 kg d'azote total à l'hectare pour les exploitations porcines.

Les contraintes environnementales se gèrent globalement au niveau de l'exploitation. D'autres productions animales que le porc produisent des rejets au sein de l'exploitation. Par ailleurs, l'utilisation des fertilisants organiques dépend des productions végétales en place, de leurs rendements, de la rotation des cultures, des sols, du climat...

Des ajustements aux contraintes locales sont possibles, par la délocalisation de l'exploitation porcine. L'organisation spatiale (élevages multisites en Espagne et au Danemark) et l'intégration (Espagne).

Enfin, la gestion environnementale de l'élevage porcin est de plus en plus affaire de spécialiste. Il faut à la fois maîtriser la production des effluents, gérer l'utilisation par les cultures en tenant compte des contraintes du sol et du climat, et produire des justificatifs. Seuls des élevages et exploitations d'une certaine dimension pourront s'y engager. »¹⁸

¹⁸ Institut technique du porc (pour le compte de l'OFIVAL). Effets des contraintes environnementales sur les élevages porcins dans l'Union européenne, novembre 2002.